

✓
u

Program OPK Beras dalam JPS Pangan: Kapan Harus Berakhir?

M. Husein Sawit

Abstract

The poor either transient or chronic incread significantly during the crisis. The poor has limited access to food. If this problem is not solved, it will influence human development. Recently the government has changed the policy from general rice subsidy to targeted rice subsidy. This program has been considered as in-kind income transfer to the poor. The OPK rice program has been implemented since in the middle of 1998. The program has reached 10.5 million households all over the country, with 40 thousand distribution points surrounding the poor. This article is to evaluate cost of the program, and then compared to general rice subsidy program. It also evaluates the program impact on energy and protein consumption of the poor as well its macro economic impact, espevally the increasing aggregate demand of the poor. The cost of the program is lower as compared to general rice subsidy, and has positive impact on rural development. The program has also reduced the risk of food insecurity, poor nutrition status, especially in rural area in which the program are dominated. It is suggested that the program should be improved by narrowing targeted household.

1. LATAR BELAKANG

Program JPS (jaring penyelamat sosial) baru populer di Indonesia sejak akhir tahun 1998 yaitu setelah Bank Dunia/IMF mengucurkan dana dengan memperkenalkan program-program darurat (*emergency*) guna mengatasi dampak buruk dari krismon (Bappenas dan UNDP 1998 dan World Bank 1998b, Sumodiningrat 1999). Oleh karena itu, tidak heran bila banyak orang hanya memahami bahwa program JPS adalah program penyelamatan, sehingga tidak diperlukan lagi apabila krismon telah dapat diatasi. Sesungguhnya, kita telah lama mengenal program JPS seperti program padat karya, IDT (inpres desa tertinggal), kredit (subsidi kredit untuk rumah murah, subsidi kredit untuk petani kecil/nelayan tradisional), subsidi energi dan subsidi pangan¹.

Program JPS lebih luas tidak sekedar penyelamatan sementara akan tetapi dapat berlanjut apabila jumlah orang miskin tetap masih banyak. Subbarao dkk (1997) menyebutkan bahwa JPS adalah program yang dibuat untuk melindungi seseorang atau rumah tangga karena: (i) sebagian orang tidak punya kemampuan secara kronis (*chronic incapacity*) untuk bekerja dan atau memperoleh pendapatan karena tua, sakit dan cacat. Atau mereka dapat bekerja akan tetapi mereka memperoleh pendapatan seadanya karena mengelola sumber daya marginal yang rapuh, rendah produktivitas serta tidak stabil produksinya², para buruh

-
- 1 Berbagai jenis subsidi waktu itu tidak terkecuali pangan, umumnya tidak mengarah pada kelompok RT sasaran (*targeted poor household* atau *poor area*) tetapi berupa *general subsidy*, kecuali sejumlah kecil program seperti IDT. Sejumlah program subsidi umum (*general subsidy*) masih dipertahankan pemerintah sekarang seperti subsidi listrik dan BBM yang pada tahun 1999/2000 masing-masing mencapai Rp 10 triliun dan Rp 27,5 triliun (Kompas, 13 Nopember 1999), padahal subsidi tersebut banyak dinikmati oleh kelompok berpendapatan menengah ke atas terutama masyarakat kota, karena mereka lebih banyak mengkonsumsi listrik dan BBM untuk berbagai keperluan, sehingga subsidi tersebut menjadi tidak efektif yaitu mahal dan salah sasaran, sedangkan dampaknya untuk melindungi kelompok miskin amat kecil. Program *general subsidy* semakin kurang populer sekarang ini, tidak saja karena memerlukan biaya yang mahal padahal pemerintah semakin terbatas sumberdana untuk membiayainya, tetapi juga karena program ini kurang adil karena lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah ke atas.
 - 2 Seperti usahatani lahan kering, rawa, pasang surut yang didominasi oleh tanaman pangan serta nelayan kecil yang bergantung pada sumberdaya pantai yang padat nelayannya serta hasil tangkapannya telah melebihi tingkat maksimum yang berimbang (*maximum sustainable yield*)

tani dan buruh informal di kota yang memperoleh pendapatan harian yang rendah serta tidak menentu; (ii) menurunnya pendapatan riil sehingga tidak mampu menyediakan keperluan minimum untuk hidup sehat sebagai akibat dari krisis moneter, PHK, menurunnya pengeluaran publik, atau turunnya produksi yang cukup serius di sektor dimana mereka dominan bekerja seperti gagal panen karena banjir, kekeringan atau gangguan hama/penyakit. Mereka digolongkan sebagai kelompok miskin baru atau miskin sementara (*transient poverty*). Untuk golongan terakhir inilah program penyelamatan lebih terdorong dilaksanakan oleh pemerintah.

Program JPS adalah usaha untuk mengatasi kebutuhan minimum manusia, tidak saja diperuntukkan buat mengatasi masalah pada kelompok miskin sementara, akan tetapi juga dibuat untuk melindungi kelompok miskin kronis. BPS melaporkan bahwa jumlah orang miskin tahun 1998 meningkat menjadi 49,5 juta³, dibandingkan dengan jumlah orang miskin tahun 1996 hanya 22,5 juta. Selama krisis yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997, telah bertambah jumlah orang miskin baru sekitar 27 juta orang, 16 juta diantaranya berada di perdesaan dan 11 juta berada di perkotaan. Hal ini dapat diartikan bahwa dampak krisis moneter tidak saja berpengaruh buruk pada sebagian orang kota tetapi juga berdampak jelek untuk sebagian masyarakat perdesaan.

Sungguhpun dipakai ramalan optimis pemerintah bahwa Indonesia akan mampu meraih kembali pendapatan per kapita tahun 2004 setara dengan tahun 1996 yaitu sebesar US\$ 1.155 yang pada tahun 1998 telah turun menjadi US\$ 508, akan tetapi jumlah orang miskin kronis pada tahun 2004 diperkirakan masih sekitar 26 juta orang (Tabor dan Sawit 1999). Mereka akan selalu berisiko tinggi terhadap ketahanan pangan, karena mereka tidak akan mampu mengakses pangan walaupun pangan tersebut cukup tersedia di pasar. Risiko ini juga semakin tinggi manakala sektor pangan dilepas sepenuhnya pada mekanisme pasar, sehingga ketidakstabilan harga pangan di pasar akan memperlemah daya jangkauan mereka terhadap pangan. Padahal pemenuhan kebutuhan pangan buat

3 Sekitar 31,9 juta orang berada di perdesaan dan sisanya 17,6 juta orang berada di perkotaan. Menurut BPS, jumlah orang miskin berkurang menjadi 38 juta data Agustus 1999, menurun sekitar 10 juta antara bulan Desember 1998 - Agustus 1999. Penurunan yang fantastis ini perlu dicurigai mengingat sektor riil belum berjalan dan tingkat upah riil belum pulih.

semua orang di suatu negara harus dilaksanakan mengingat pangan adalah salah satu kebutuhan dasar serta salah satu hak azazi setiap insan manusia, serta tentunya terkait erat dengan kualitas dan produktivitas SDM sehingga tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional secara keseluruhannya (Sawit 1999; IPB 1997; UU no.7 tahun 1996; World Food Summit 1996).

Tujuan tulisan ini antara lain untuk: (i) menganalisa berbagai pendekatan bantuan pangan baik buruknya dilihat dari sisi biaya yang harus dipikul pemerintah serta ketepatan RT sasaran yang akan dibantu; (ii) menilai biaya dan manfaat dari program OPK beras yang dilaksanakan oleh pemerintah selama ini.

2. RASIONAL BANTUAN PANGAN DAN PENDEKATANNYA

Setidak-tidak ada 3 pendekatan yang dapat dipakai untuk membantu pangan buat masyarakat di suatu negara seperti yang diungkapkan oleh Alderman dan Lindert (1998) dan Walle (1998) yaitu: (i) bantuan pangan secara umum (*broad food targeting*), (ii) bantuan pangan secara sempit (*narrow food targeting*) dan (iii) bantuan pangan yang langsung dapat tertuju kepada sasarannya (*self-food targeting*).

Pendekatan *pertama*, pemerintah dapat melakukan subsidi pangan untuk suatu jenis komoditas yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat. Pada awal orba sampai pertengahan tahun 1998, pemerintah menerapkan pendekatan ini untuk komoditas beras. Alasannya karena beras dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat serta kaya dengan kandungan energi dan protein yang amat diperlukan untuk meningkatkan kualitas SDM dan produktivitas tenaga kerja. Pemerintah/Bulog melepas stok beras kualitas sedang yang dikuasainya pada saat harga beras melewati harga tertinggi (*ceiling price*) untuk mengerem laju kenaikan harga beras di pasar dan mengontrol volume impor beras guna menstabilkan harga beras DN dari pengaruh gejolak harga beras di LN. Kebijakan stabilisasi harga beras ini tentu dinikmati oleh semua kelompok masyarakat, baik kaya maupun miskin.

Pada saat krisis ekonomi melanda Indonesia pertengahan 1997,

kebijakan konvensional tersebut menjadi tidak efektif lagi dan mahal' (Amang dan Sawit 1999). Kelemahan lain dari kebijakan ini adalah beras yang disubsidi dinikmati oleh semua kelompok masyarakat, terbanyak adalah golongan menengah ke atas karena mereka membeli dan menyimpannya dalam jumlah yang lebih banyak, sehingga kebijakan ini kurang adil karena kelompok miskin yang kekurangan pangan tetap tidak banyak tertolong.

Pendekatan *kedua* adalah subsidi pangan yang langsung diberikan kepada kelompok sasaran (*targeted*). Kelompok sasaran ini dapat dicari berdasarkan areal (*geografis*) dimana mereka pada umumnya berada. Contohnya adalah program *food for work* yang dilaksanakan oleh *World Food Program* (WFP 1998). Setelah dipilih wilayah Indonesia yang mengalami kekeringan, kemudian ditentukan kelompok sasaran yaitu buruh tani atau petani berlahan sempit untuk ikut serta dalam program tersebut. Setiap orang yang bekerja secara berkelompok misalnya memperbaiki saluran irigasi, jalan desa dsb diberi upah berupa beras sebanyak 2 kg per hari kerja (untuk 5 jam kerja) selama beberapa minggu dalam musim kemarau.

Pendekatan ini juga punya kelemahannya, seperti yang diperlihatkan di suatu desa penerima bantuan pangan di Jawa Tengah. Pada umumnya, pekerjaan *food for work* tersebut dilakukan oleh para wanita atau salah seorang anak dewasa mereka, sedangkan kepala keluarga tetap bekerja di tempat lain seperti biasanya, sehingga banyak peserta program bukanlah keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan minimum pangannya. Kelemahan lainnya adalah keluarga yang dipilih adalah kerabat dekat Kepala Desa atau Camat, dan sering diselewengkan oleh para birokrat pelaksana di lapangan, apalagi bila tidak ada lembaga pengawasan yang terpercaya. Disamping itu, para pria yang ikut bekerja pada program ini biasanya akan makan yang lebih banyak untuk mengganti energi yang terbuang pada waktu bekerja, sehingga sisa pangan yang dikonsumsi oleh anak-anaknya serta isteri hamil/menyusui akan berkurang. Program lain yang sejenis adalah program OPK beras yang diberikan ke keluarga miskin yang rawan pangan tanpa

4 Lihat misalnya biaya stabilisasi harga beras yang dikeluarkan pemerintah/Bulog terus meningkat dari tahun ke tahun.

memandang di mana mereka berada⁵. Kesulitan utama program ini adalah dalam pemilihan rumah tangga sasaran yang jumlah menyebar di seluruh tanah air, sehingga diperlukan biaya yang lebih besar. Namun demikian, biaya yang dikeluarkan buat program-program tersebut relatif lebih kecil apabila dibandingkan dengan pendekatan pertama, karena sasarannya telah lebih sempit.

Pendekatan *ketiga* (*self food targeting*) yaitu subsidi diberikan untuk komoditas pangan yang banyak dikonsumsi oleh kelompok miskin yang menderita kekurangan pangan. Pemerintah Bangladesh mensubsidi tepung sorgum, bukan untuk tepung terigu atau beras. Karena kedua jenis pangan terakhir banyak diminati oleh kelompok menengah ke atas, sedangkan kelompok miskin lebih banyak mengkonsumsi pangan yang berasal dari tepung sorgum. Karena kelompok menengah dan kaya tidak menyukai *sorgum*, maka dengan sendirinya bantuan pangan ini langsung jatuh ke kelompok yang diinginkan atau dengan kata lain jenis pangan tersebut langsung memilih sasarannya (*self targeting*). Tentunya, biaya bantuan pangan dengan pendekatan ini jauh lebih murah dibandingkan dengan pendekatan lainnya, disamping kebocorannya relatif lebih kecil.

Self food targeting ini dapat juga dilaksanakan dengan membedakan kualitas pangan (*quality differentiation*) seperti yang dilakukan oleh pemerintah Maroko dan Mesir. Kepada penduduk miskin yang kurang pangan, pemerintah membantu pangan dalam bentuk tepung gandum kasar dan warnanya gelap, sedangkan kelompok kaya mengkonsumsi tepung gandum halus dan berwarna putih. Dengan *quality differentiation* ini memungkinkan pemerintah menghemat dan mencegah kebocoran bantuan pangan ke luar kelompok sasaran. Akhir-akhir ini, program OPK juga menempuh pendekatan ini yaitu kepada keluarga rawan pangan hanya diberikan beras kualitas III, sehingga beras ini kurang diminati oleh kelompok kaya. Pada waktu pemerintah/Bulog kekurangan beras kualitas rendah awal tahun 1999, kepada kelompok miskin diberikan beras kualitas I sesuai yang dimiliki Bulog, dan beras ini diperebutkan oleh masyarakat menengah dan kaya, sehingga kebocoran program keluar kelompok sasaran menjadi lebih banyak.

5 Lihat juga penilaian yang dibuat oleh World Bank (1998a) dan Warr dan Thapa (1999)

Pemerintah dapat memilih program transfer pendapatan (*public transfer*) untuk kelompok miskin dalam bentuk tunai (*kas*) atau dalam bentuk natura (*inkind*). Pemilihan ini tidak saja bergantung pada penilaian besarnya biaya dan distorsi pasar atau tidak, tetapi juga pertimbangan politis. Masing-masing cara transfer tersebut punya kekuatan disamping tentunya kelemahan seperti yang disarikan dalam Tabel 1. Bantuan pangan dalam bentuk natura, walaupun dapat mendistorsi pasar, akan tetapi lebih terkontrol dalam penyalurannya, sehingga kebocoran program lebih sedikit. Program bantuan natura semakin baik manakala harga pangan tidak stabil.

Dengan berbagai pertimbangan seperti yang telah disebut di atas, maka pemerintah memilih program subsidi pangan dalam bentuk beras. Disamping itu, faktor penting lainnya keputusan ini adalah kesiapan infrastruktur (gudang dan beras) milik Dolog yang tersebar seluruh tanah air dan pelaksanaannya (SDM), sehingga program tersebut dapat dijalankan secara cepat ke seluruh tanah air.

Tabel 1
Konsekwensi pemberian subsidi pangan via uang kas vs natura

Keterangan	Uang Kas	Natura
1. Distorsi dalam produksi	tidak terjadi, karena melalui mekanisme pasar	terdistorsi
2. Distorsi dalam konsumsi	tidak terjadi, karena melalui mekanisme pasar	terdistorsi
3. Mendorong konsumsi komoditas pangan tertentu	tidak akan terjadi	akan terjadi
4. Mendorong konsumsi anggota RT: wanita hamil dan anak-anak	belum tentu, bisa diselewengkan	lebih mengena sasarannya
5. Pembayar Pajak	kurang menerimanya	lebih menerima
6. Menentukan kelompok sasaran	lebih sulit dan sering bocor ke luar sasarannya	lebih mudah, karena bisa di-kontrol oleh masyarakat luas
7. Keinginan secara politis	kurang disenangi	lebih disenangi

Sekurang-kurangnya ada 5 hal yang perlu diperhatikan dalam mengimplementasikan program subsidi beras yaitu: (i) ketepatan pemilihan kelompok sasaran (*target group*). Kelompok sasaran dapat

ditentukan berdasarkan area misalnya kota vs desa atau wilayah terkena kekeringan vs tidak terkena kekeringan, kemudian baru dipilih RT sasarannya. Atau tanpa mempertimbangkan areal, RT miskin (rawan pangan) yang dipilih seperti program OPK beras, disalurkan ke keluarga KPS dan KSI alasan ekonomi dan RT lainnya menurut pertimbangan masyarakat setempat. Diperkirakan dampak krismon tidak terbatas di desa, tapi juga menyebar keberbagai tempat termasuk di perdesaan; (ii) aspek logistik yaitu mudah atau sulit menjangkaunya (sarana transportasi), murah atau mahal untuk mengantarkan bantuan pangan tersebut; (iii) implikasi ekonominya, insentif bagi penerima misalnya malas untuk bekerja vs produsen pangan misalnya dapat menekan harga jual pangan mereka. Program ini dapat juga mendorong urbanisasi apabila dipilih hanya untuk wilayah perkotaan, demikian juga implikasi pada ekonomi makronya, dan (iv) besarnya biaya yang diperlukan untuk melaksanakan program tersebut, baik biaya langsung maupun biaya tidak langsung, sehingga hal ini berimplikasi penting terhadap APBN atau pinjaman LN. Berikut ini dibahas secara detail biaya program OPK serta dampaknya terhadap konsumsi energi dan protein keluarga miskin serta pengaruhnya terhadap ekonomi makro.

3. METODOLOGI PERHITUNGAN BIAYA DAN DAMPAK EKONOMI MAKRO⁶

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini berasal dari Kantor Menteri Pangan dan Hortikultura, Bulog dan BPS. Biaya langsung dan tidak langsung untuk program OPK dapat dikelompokkan ke dalam 4 katagori yaitu: (i) biaya subsidi beras. Biaya ini dihitung berdasarkan perbedaan harga beras patokan Bulog (sebagai proksi dari ongkos pengadaan beras/kg) dengan harga beras yang dijual ke penerima OPK yaitu Rp 1.000/kg; (ii) Biaya operasional dalam mendistribusikan beras ke kelompok sasaran yang terdiri dari biaya administrasi, biaya penanganan dan distribusi beras sampai ke titik distribusi, biaya monitoring dan evaluasi. Baik biaya subsidi dan biaya operasional adalah biaya langsung yang terkait dengan budget pemerintah. (iii) Biaya tidak langsung yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun oleh partisipasi masyarakat dalam mengimplementasikan program ini,

6 Disarikan dari Tabor dan Sawit (1999)

misalnya pengangkutan beras dari titik distribusi ke masing-masing rumah sasaran. (iv) Biaya oportunitas ekonomi (*economic opportunity costs*) atau disebut juga *incentive costs*. Biaya ini timbul karena perubahan perilaku individu dan sumberdaya nasional tidak dimanfaatkan secara efisien seperti seharusnya terjadi tanpa program.

Manakala pemerintah mentransfer pendapatan via beras terhadap kelompok sasaran, maka mereka akan memperoleh manfaat bersih sebesar Rp 2,9 triliun untuk tahun pertama dan manfaat secara total mencapai Rp 3,4 triliun, karena berdampak luas terhadap ekonomi makro. Sebagai skim transfer pendapatan *autonomous*, keluarga miskin menerima subsidi dalam bentuk natura, maka kebijakan ini akan meningkatkan konsumsi RT miskin tidak saja beras tetapi juga konsumsi untuk barang-barang dan jasa-jasa lainnya.

Disamping transfer pendapatan secara langsung, juga akan berdampak secara tidak langsung sebagai akibat stimulasi dari permintaan agregat dan efek multipliernya. Dampak jangka pendeknya bergantung pada tingkat multiplier yang diturunkan berturut-turut dari model ekonomi makro berikut:

$$Y=C+I+G+X \quad \text{Pendapatan Nasional} \quad (1)$$

$$C=C^*+cY_d \quad \text{Konsumsi sebagai fungsi dari Pendapatan disposibel} \quad (2)$$

$$X=X^*-mY \quad \text{Ekspor bersih sebagai fungsi dari pendapatan nasional} \quad (3)$$

$$Y_d=Y-(T_x^*+tY-T_r) \quad \text{Pendapatan disposibel} \quad (4)$$

$$I=I^*-ki \quad \text{Investasi sebagai fungsi dari tingkat bunga (i)} \quad (5)$$

$$G=G^* \quad \text{Pengeluaran publik (autonomous)} \quad (6)$$

Di mana:

- C = tingkat konsumsi masyarakat,
 I = tingkat investasi swasta; I^* adalah investasi *autonomous*,
 G = pengeluaran pemerintah; G^* sebagai pengeluaran pem. *autonomous*
 X = ekspor bersih,
 c = MPC (*marginal propensity to consume*),
 Y_d = pendapatan disposibel,
 m = MPI (*marginal propensity to import*),
 T_x^* = pajak lumsum,
 T_r = besarnya pengeluaran transfer pemerintah,
 k = angka respons investasi terhadap suku bunga (*interest response of investment*),
 t = tingkat pajak pendapatan (*income tax rate*)
 i = tingkat bunga riil.

Apabila diasumsikan pengeluaran pemerintah dalam jangka pendek sebesar G^* dan persamaan (2) s/d (6) disubstitusikan ke dalam persamaan (1) kemudian diatur sedemikian rupa sehingga diperoleh persamaan pendapatan nasional seperti berikut:

$$Y = \frac{[(C^* + I^* + G^*) + c(T_r - T_x^*) + X^* - ki]}{1 - c + ct + m} \quad (7)$$

Untuk memahami perubahan output nasional (yaitu meningkat) sebagai akibat dari peningkatan jumlah pendapatan transfer *autonomous* (T_r), maka diperoleh angka multiplier fiskal sebesar:

$$1/(1 - c + ct + m) \quad (8)$$

Persamaan (8) dapat diartikan bahwa setiap peningkatan pembayaran transfer akan meningkatkan pendapatan nasional setelah digandakan oleh angka multiplier fiskal. Perlu dicatat bahwa multiplier fiskal secara langsung berhubungan dengan nilai c dan m . Angka multiplier fiskal tersebut untuk kelompok berpendapatan rendah adalah tinggi karena rumah tangga miskin selalu dicirikan oleh nilai c yang tinggi dan nilai m yang rendah.

Data dibawah ini adalah parameter ekonomi makro (rata-rata) yang diperoleh dari Bappenas (1999) kemudian disesuaikan untuk kelompok miskin, dan angka-angka tersebut akan dipakai untuk simulasi dampak ekonomi makro terhadap pendapatan nasional dan kesempatan kerja dalam jangka pendek maupun panjang.

Tabel 2
Beberapa Parameter Makro

Parameter	Jangka Pendek	Jangka Panjang
c	0,63	0,74
m	0,3	0,2
t	0,08	0,08
Multiplier Dampak Fiskal	1,4	1,9
Elastisitas Kesempatan Kerja	0,19	0,19

Sumber: Bappenas (1999)

4. PROGRAM OPK BERAS

Program ini diimplementasikan sejak Juli 1998 dan masih dipertahankan sampai sekarang. Pada mulanya pemerintah menjual beras (kualitas sedang) sebanyak 10 Kg/bulan per keluarga pada tingkat harga subsidi yaitu Rp 1000/Kg. Sejak Desember 1998, jumlah beras subsidi dinaikan menjadi 20 Kg/bulan sehingga proporsi bantuan pangan buat RT miskin lebih berarti yaitu diperkirakan mencapai sekitar 40% keperluan beras per keluarga.

Jumlah penerima OPK bulan Juli 1999 telah mencapai 10,5 juta keluarga (Lampiran Tabel 1) atau sekitar 40 juta orang, mendekati jumlah orang miskin yang ditaksir BPS bulan Desember 1998. Total beras yang telah didistribusikan per bulan mencapai sekitar 210 ribu ton. Program ini tampaknya lebih dominan melayani masyarakat perdesaan

dibandingkan dengan perkotaan. Pada bulan Mei 1999 misalnya, jumlah keluarga kota yang dilayani hanya 5%, sisanya adalah untuk penduduk rawan pangan di wilayah perdesaan. Hal ini konsisten dengan data seperti yang telah disebutkan di depan, yaitu selama krisis jumlah orang miskin bertambah lebih banyak di desa dibandingkan dengan wilayah kota.

Disamping bias desa, program OPK juga bias Jawa seperti yang diperlihatkan dalam Lampiran Tabel 2 yaitu 79% tersalur ke 5 Propinsi di Jawa. Jumlah penerima OPK yang terbanyak adalah Jateng, Jatim dan Jabar masing-masing mencapai 18 juta, 13 juta dan 5 juta orang. Pangsa penduduk penerima OPK juga cukup menonjol juga di Jawa khususnya Jateng dan Jatim yaitu mencapai 59% dan 38% dari jumlah penduduk, sehingga memberi kesan kekurangadilan antar wilayah di tanah air, dan di wilayah tersebut pulalah paling banyak beras OPK bocor ke luar kelompok sasaran. Wilayah luar Jawa yang menonjol penerima OPK tahun 1999 adalah Lampung, Timtim, Aceh, dan Sulut.

5. BIAYA PROGRAM

Besarnya biaya yang dikeluarkan untuk program ini dapat dirinci seperti subsidi langsung, biaya operasional, dan biaya tidak langsung yang dikeluarkan oleh pemerintah. Biaya subsidi langsung adalah selisih harga beras patokan Bulog dikurangi dengan harga yang dibayar oleh penerima OPK. Selisih biaya ini mencapai Rp 924/Kg untuk 1998/1999 dan menjadi Rp 1.645/Kg untuk 1999/2000 (April-Agustus 1999). Biaya per unit ini kemudian dikalikan jumlah beras yang disalurkan, dan diperoleh total biaya subsidi sebesar Rp 2,4 triliun untuk 1998/99, dan meningkat menjadi Rp 3,4 triliun untuk tahun anggaran 1999/2000 (Tabel 1). Biaya langsung lainnya yaitu biaya operasional misalnya biaya administrasi, koordinasi, transportasi, pembungkus, dan biaya lainnya. Diperkirakan 60-70% biaya tersebut adalah untuk biaya transpor beras dari gudang Dolog ke titik distribusi yang jumlahnya mencapai sekitar 40 ribu tempat. Biaya operasional tersebut mencapai Rp 267 miliar untuk tahun 1998/1999 dan menjadi Rp 293 miliar tahun fiskal berikutnya.

Disamping biaya langsung, perlu dihitung juga biaya tidak langsung yaitu yang dikeluarkan masyarakat untuk mengangkut beras dari titik distribusi ke tempat masing-masing, biaya ini diperkirakan sebesar

Rp 33/kg, sehingga diperoleh biaya tidak langsung tersebut mencapai Rp 63 miliar dan Rp 67 miliar masing-masing untuk 1998/99 dan 1999/2000. Pada tahun 1998, pemerintah memberikan subsidi kurs untuk impor beras yang dilakukan oleh Bulog dan kebijakan ini kemudian dihapus sejak September 1998. Biaya tersebut dihitung sebagai biaya insentif yaitu sebesar Rp 63 miliar untuk 1998/1999 dan 0 untuk tahun anggaran berikutnya. Dalam Tabel 3 diperlihatkan biaya finansial dan ekonomi total yang dikeluarkan untuk program ini yaitu mencapai Rp 3,4 triliun tahun 1998/1999, dan diperkirakan akan menjadi Rp 3,8 triliun⁷ untuk tahun fiskal 1999/2000.

Tabel 3
Biaya Finansial dan Biaya Ekonomi dari Program OPK:
(Rp Miliar)

Rincian Biaya	Agust 98 - Agust. 99	Ramalan Th. Fiskal 1999/2000
Subsidi Beras	2.400	3.400
Biaya Operasional	267	293
Biaya Tidak Langsung yang Dikeluarkan Masyarakat	63	67
Biaya Insentif	628	0
Total	3.358	3.760

Sumber: Tabor dan Sawit (1999)

Besarnya angka subsidi baik langsung maupun tidak langsung *targeted rice subsidy* perlu diperbandingkan dengan *general rice subsidy* yang dilakukan pemerintah pada periode krisis. Tabor, Dillon and Sawit (1999) menemukan bahwa kebijakan harga beras murah dengan mempertahankan harga beras DN sekitar 60% lebih rendah dari harga paritas impor pada periode krisis 1998, telah menyebabkan produsen rugi sebesar Rp 21 triliun. Apabila kebijakan tersebut dipertahankan selama setahun, maka biaya fiskal mencapai Rp 16 triliun. Tentu kebijakan beras murah ini telah menguntungkan konsumen yaitu meningkatnya kesejahteraan mereka sebesar setara dengan Rp 34 triliun, diperkirakan 73% keuntungan tersebut dinikmati oleh konsumen bukan

7 Angka ini sesungguhnya tidak begitu besar bila dibandingkan dengan subsidi listrik dan BBM yang pada tahun 1999/2000 masing-masing mencapai Rp 10 triliun dan Rp 27,5 triliun.

dari kelompok miskin. Bila dihitung biaya fiskal dan biaya tidak langsung (kerugian produsen) dari kebijakan tersebut dapat mencapai Rp 37 triliun, dan yang jatuh ke tangan kelompok miskin hanya sebesar Rp 10 triliun, dan angka ini hanya sepersepuluh dari biaya subsidi ke kelompok sasaran (*targeted subsidy*).

6. DAMPAK PROGRAM

Besarnya pendapatan yang ditransfer pemerintah secara tidak langsung ke penerima OPK adalah bervariasi bergantung pada tingkat harga beras di pasar di masing-masing daerah. Semakin tinggi harga beras (kualitas yang sama) di pasar maka semakin tinggi biaya subsidi yang diterima oleh pemetik manfaat program OPK, sebaliknya apabila harga beras rendah. Di bawah ini di hitung besarnya subsidi per KK yaitu bervariasi antara dari termurah di Jawa Timur yaitu sebesar Rp 1.674 sampai tertinggi Rp 2.776/Kg di Kalimantan pada bulan Juni 1999 (Tabel 4). Besarnya pendapatan langsung yang diterima per KK per bulan mencapai Rp 33.500-Rp 55.500.

Dari angka-angka di atas kemudian dihitung besarnya pendapatan tidak langsung yang diterima secara total yaitu mencapai angka Rp 2,032 triliun untuk tahun anggaran 1998/1999, atau sejak Juli 1998 sampai dengan Juli 1999 mencapai total Rp 3,425 triliun. Transfer pendapatan sebesar ini sebenarnya cukup berarti buat kelompok miskin, karena dapat meningkatkan daya beli mereka terutama pangan lainnya karena MPC (*marginal propensity to consume*) kelompok ini cukup tinggi, dan sebagian besar pengeluaran mereka untuk pangan yang umumnya dihasilkan di wilayah setempat bukan dari impor, sehingga program tersebut telah mendorong terciptanya permintaan hasil pertanian dan menyerap tenaga kerja di perdesaan serta dapat menggerakkan ekonomi yang sedang lesu.

Tabel 4
Nilai Transfer Pendapatan via Beras di 4 propinsi terpilih, Juni 1999

Propinsi	Subsidi via Beras OPK (Rp/Kg)	Transfer Pendapatan Langsung terhadap RT Penerima (Rp./bulan)
Java Timur	1.674	33.482
DKI Jakarta	2.148	42.967
Kalimantan Tengah	2.776	55.519
Timor-Timor	1.735	34.695

Sumber: Tabor dan Sawit 1999

Dampak makro dari program ini juga dapat dihitung seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 5. Hasil simulasi menunjukkan bahwa transfer pendapatan via OPK mencapai Rp 3,4 triliun, sehingga dengan efek *multiplier* mampu meningkatkan PDB sebesar Rp 6,4 triliun. Akibat pertumbuhan ini telah menciptakan kesempatan kerja sebanyak 71.500 pekerjaan, dan biaya penciptaannya mencapai Rp 476.000. Biaya penciptaan kesempatan kerja jauh lebih kecil dari program padat karya ditaksir antara Rp 2-5 juta/pekerja.

Tabel 5
Dampak Transfer Pendapatan via OPK terhadap Pendapatan Nasional dan Kesempatan Kerja tahun 1999: Simulasi Makroekonomi

Indikator	Manfaat Transfer Pendapatan (Dampak Sempit)	Manfaat Total dari Transfer Pendapatan (Dampak Luas)
Transfer Pendapatan Langsung via OPK	Rp. 2,9 triliun	Rp. 3,4 triliun
Peningkatan PDB	Rp. 4,2 triliun	Rp. 6,4 triliun
Pertumbuhan PDB riil 1999 (%)	0,3%	0,4%
Pangsa terhadap ramalan PDB tahun 1999	0,3%	0,5%
Penciptaan Kesempatan Kerja	46.300	71.500
Biaya per Pekerjaan yang tercipta	734.000	476.000
Pertumbuhan Kesempatan Kerja (%)	0,05%	0,08%

Catatan: Simulasi ini berdasarkan angka elastisitas dan multiplier yang diperoleh dari Bappenas (1999).

Hal yang menarik lainnya dari program OPK tersebut adalah apabila program ini tidak dilaksanakan pada waktu itu, maka tidak saja menurunkan konsumsi beras tetapi juga konsumsi pangan lainnya seperti jagung, ubi kayu, kedelai, buah-buahan dsb (Tabel 6). Pengeluaran untuk daging dan ikan akan turun 18% dan 22% masing2 untuk masyarakat miskin kota dan desa. Demikian juga pangan lainnya akan turun sebesar 27% dan 35% masing untuk kelompok miskin kota dan desa. Pengeluaran total untuk golongan miskin di kota dan desa akan turun masing-masing sebesar 19% dan 22%. Pengeluaran untuk energi turun sebesar 8% di kota dan 16% di desa, demikian juga pengeluaran untuk protein turun 9% dan 15% masing-masing untuk kota dan desa.

Penurunan ini tentu amat serius buat kelompok miskin, karena selama ini indek ketahanan pangan mereka telah rendah dan diperparah lagi pada periode krisis. Implikasi lainnya dari tabel ini adalah, dengan adanya OPK telah memperkuat program JPS lainnya seperti kesehatan dan pendidikan. Produktivitas program JPS kesehatan dan pendidikan akan meningkat karena kelompok miskin dapat mengikutinya sebagai akibat terpenuhi energi dan protein yang mereka peroleh dari program OPK. Oleh karena itu, program ini menjadi komplementer penting terhadap kinerja program JPS bidang kesehatan dan pendidikan.

Tabel 6
Pengaruh Peniadaan Program OPK pada Pola Pengeluaran
Kelompok Miskin dirinci Kota dan Desa

Katagori Pengeluaran	Kelompok Miskin Kota		Kelompok Miskin Desa	
	Kohort Termiskin	Semua Penerima	Kohort Termiskin	Semua Penerima
Beras	-6,3%	-2,6%	-10,8%	-5,1%
Jagung	-8,0%	-3,9%	-9,2%	-4,9%
Ubi kayu	-5,3%	-2,2%	-6,1%	-3,0%
Kacang Tanah	tad	-4,9%	-14,5%	-7,0%
Mung beans	tad	-5,5%	-15,9%	-7,7%
Kedelai	-10,9%	-4,5%	-12,5%	-5,9%
Buah2an	tad	-9,7%	-30,6%	-15,3%
Sayuran	-17,8%	-7,4%	-23,0%	-11,3%
Daging dan Ikan	-18,3%	-7,5%	-21,5%	-10,4%
Telur/Susu	tad	-6,1%	-21,4%	-10,2%
Lemak	-13,9%	-5,7%	-17,9%	-8,7%
Gula	-15,6%	-6,4%	-20,0%	-9,8%
Pangan lain	-27,3%	-11,5%	-34,9%	-17,8%
Bukan Pangan	-54,5%	-11,7%	-32,7%	-14,0%

Tabel 6-a
Ringkasan Pengaruh Peniadaan Program OPK pada Pola Pengeluaran
Kelompok Miskin dirinci Kota dan Desa

Katagori Pengeluaran	K o t a		D e s a	
	Amat Miskin	Miskin	Amat Miskin	Miskin
Total	-19,2%	-8,1%	-21,9%	-10,8%
Kalori/Energi	-8,2%	-4,3%	-15,6%	-7,4%
Protein	-9,0%	-4,6%	-14,9%	-8,2%

Keterangan: tad= tidak ada data

Sumber: Tabor dan Sawit 1999

7. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Deklarasi Roma 1996 dan UU No. 7 tahun 1996 tentang pangan telah mengikat pemerintah Indonesia untuk menjamin hak setiap warganya memperoleh akses terhadap pangan yang aman dan bernilai gizi, karena pangan merupakan salah satu hak azasi manusia. Pemerintah berkewajiban untuk terus memperkuat ketahanan pangan dan mengurangi orang miskin. Program OPK beras adalah salah satu program untuk memperkuat ketahanan pangan tersebut. Sebagai program yang bersubsidi, selalu diperhitungkan besarnya biaya dan ketepatan penentuan kelompok sasaran yang akan dibantu, serta dampaknya terhadap perbaikan gizi serta dampak ekonomi makronya.

Program transfer pendapatan via subsidi harga beras untuk kelompok sasaran (*targeted rice subsidy*) jauh lebih murah atau sepersepuluhnya bila dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk *general rice subsidy* dan program ini lebih adil. Program ini telah mampu meningkatkan permintaan agregat masyarakat miskin, setiap Rp1 triliun yang dikeluarkan untuk program OPK akan meningkatkan hampir Rp2 triliun pendapatan nasional karena pengaruh fiskal *multiplier* sebesar 1,9 berpengaruh positif terhadap penyerapan tenaga kerja di wilayah perdesaan. Program ini juga telah mengerem laju penurunan konsumsi energi dan protein rumah tangga miskin sebesar masing-masing antara 8-16%. Disamping itu, program ini telah meningkatkan produktivitas program JPS lainnya seperti kesehatan dan pendidikan.

Melihat dampaknya yang begitu luas, serta biaya yang diperlukan tidaklah terlalu besar, maka sudah selayaknya program ini agar dilanjutkan sampai jumlah keluarga miskin sementara/kronis dapat dihilangkan di Indonesia. Demikian juga, lebih baik memperbaiki program OPK dengan cara mempertajam penentuan kelompok sasaran daripada memperkenalkan program lain yang berasal dari luar negeri seperti *food stamp* atau lainnya yang keberhasilannya masih belum teruji.

8. DAFTAR BACAAN

- Alderman, H. dan K. Lindert (1998), "The Potential and Limitations of Self-Targeted Food Subsidies", *The World Bank Research Observer*, 13 (2).
- Amang, B dan M. Husein Sawit (1999), *Kebijakan Beras dan Pangan: dari Orde Baru dan Era Reformasi*, IPB Press: Bogor

- Bappenas dan UNDP (1998), *International Emergency Assistance to Indonesia's Recovery*: Jakarta
- Bappenas (1999), *The Economy of Indonesia From 1998 to 2005: Projected by the Bappenas Annual Macro-Economic Model*: Jakarta
- IPB (1997), *Penyusunan Draft Repelita VII: Pangan dan Gizi*, kerjasama Kantor MenegPHOR dengan PSKPG Lembaga Penelitian IPB: Bogor.
- Sawit, M. Husein (1999), "Kebijakan Pangan Nasional: Keadaan Sekarang dan Arah ke Depan", *Majalah Agro Ekonomika*, Oktober 1999.
- Subbarao, K dkk (1997), *Safety Net Program and Poverty Reduction: lessons from cross country experience*, World Bank: Washington DC.
- Sumodiningrat, G. (1999), "Economic Stabilisation and the Social Safety Net: Achieving Public Prosperity", dalam P. Simatupang dkk (Eds), *Indonesia's Economic Crisis: Effects on Agriculture and Policy Responses*, CIES Univ. of Adelaide: Adelaide
- Tabor, S. and M. Husein Sawit (1999), *The OPK program: Economy-wide Impacts*, report prepared for the Ministry for Food and Horticulture: Jakarta
- Tabor, S.; H.S. Dillon dan M. Husein Sawit (1999), "Understanding the 1998 Food Crisis: Supply, Demand or Policy Failure", dalam P. Simatupang dkk (Eds), *Indonesia's Economic Crisis: Effects on Agriculture and Policy Responses*, CIES Univ. of Adelaide: Adelaide.
- UU no. 7 (1996), *Undang Undang RI No. 7 tahun 1996 tentang Pangan* Kantor Menteri Negara Urusan Pangan: Jakarta
- Walle, Dominique van de (1998), "Targeting Revisited", *The World Bank Research Observer*, 13 (2).
- World Bank (1998a), *Indonesia: Rice Security During The Crisis*, (Mimeo)
- World Bank (1998b), *Indonesia in Crisis: A Macroeconomic Update*: Washington DC
- WFP (1998), *Food Assistance to Drought Affected Regions and for Population Affected by the Economic Crisis: WFP Management Review Indonesia*, (Mimeo).

Warr, P.G dan P. J. Thapa (1999), *General Equilibrium Analysis of Rice Pricing Policy in Indonesia*, paper yang dibawakan pada konprensi tahunan *the Australian Agricultural dan Resource Economics Society*, di New Zealand, Januari 1999.

World Food Summit (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, 13-17 Nov. 1996: Rome

Lampiran Tabel 1
Program OPK: Ringkasan Statistik

Ind ikator	Agustus 1998	Oktober- 1998	Desember -1998	Maret- 1999	Juni- 1999	Total
Ringkasan Statistik BULOG:						
Jumlah Beras yg Didistribusikan (000 ton)	34	75	179	207	210	1.900
Jumlah RT Penerima* (000)	3.365	7.521	9.291	10.372	10.507	9.336
Kota	71	286	478	tad	tad	---
Desa	3.295	7.234	8.814	tad	tad	---
Ringkasan Data BKKBN: Penerima Manfaat						
KPS (000)	8.072	9.339	9.796	6.877	tad	---
% of total	18,2	21,3	22,4	15,7	tad	---
KS-1 (000)	9.433	9.461	9.414	5.846	tad	---
% of total	21,3	21,5	21,5	13,4	tad	---
Total (000)	17.504	18.799	19.210	15.747**		---
% of total	39,5	42,8	43,9	36,0	tad	---

Catatan: KPS adalah Keluarga Pra-Sejahtera; KS1 adalah Keluarga Sejahtera 1; tad= tidak ada data

*) Jumlah RT yang mendapat bantuan adalah jumlah beras yang distribusi dibagi dengan jumlah penerima. Jumlah total adalah angka rata-rata tertimbang, penimbangannya adalah distribusi beras.

***) Untuk tahun fiskal 1999/2000, total penerima bantuan termasuk 1,7 juta RT yang pertimbangan oleh pemerintah setempat sebagai RT rawan pangan, tapi tidak tertampung pada kreteria yang dibuat oleh BKKBN.

Sumber: Tabor dan Sawit, 1999

Lampiran Tabel 2
 Persentase Penduduk Penerima Beras OPK dirinci per Propinsi, 1999

Propinsi	Jumlah Penduduk (000)	Total Penduduk Penerima Beras OPK (000)	Pangsa Penduduk Penerima Beras OPK (%)
D.I. ACEH	4.075	932	22,9
SUMUT	11.754	541	4,6
RIAU	4.198	252	6,0
SUMBAR	4.531	198	4,4
JAMBI	2.538	401	15,8
SUMSEL	7.610	1.064	14,0
BENGKULU	1.521	137	9,0
LAMPUNG	6.982	2.569	36,8
DKI JAYA	9.489	486	5,1
JABAR	41.578	4.867	11,7
JATENG	30.703	18.018	58,7
D.I.Y.	3.018	332	11,0
JATIM	34.842	13.304	38,2
KALBAR	3.871	85	2,2
KALTIM	2.516	126	5,0
KALSEL	3.053	237	7,8
KALTENG	1.737	148	8,5
SULUT	2.767	512	18,5
SULTENG	2.083	176	8,5
SULTRA	1.708	146	8,5
SULSEL	7.962	871	10,9
BALI	3.014	77	2,6
NTB	3.853	488	12,7
NTT	3.785	451	11,9
MALUKU	2.192	161	7,3
IRJA	2.112	56	2,6
TIM-TIM	901	296	32,8

Catatan: Jumlah penduduk tahun 1998 (BPS, Statistik Indonesia). Jumlah penerima beras OPK berdasarkan data dari BULOG/Men-Pangan yaitu angka rata-rata periode April-June 1999, dengan asumsi bahwa 4,75 orang per RT penerima program.

Sumber: Tabor dan Sawit 1999 ■

Analisis Faktor-Faktor Penentu Kelembagaan Tataniaga Petani Karet di Sentra Produksi Karet Rakyat di Sumatera Selatan

Uhendi Haris
Isang Gonarsyah
Affendi Anwar

Abstrak

There are, at least, three options of marketing institutions available for smallholders rubber plantations, i.e. auction market, partnership, and traditional (intermediary trader) institutions. This study analyzes factors affecting the probability of smallholder rubber plantation option for alternative marketing institutions. The findings show that factors significantly affecting the probability of option for market compared with intermediary trades are availability of price information, simplicity of transaction procedures, and period of transactions at auction market, all with negative response elasticities. The probability of option for partnership institutions compared with traditional traders is significantly affected by simplicity of transaction procedures, periods of transactions, and rubber's price uncertainty in partnership institutions, all with negative response elasticities.