

Harga Dasar Gabah Tahun 2001 dan Subsidi: Analisa Musiman

M. Husein Sawit

✓
u

Abstract

PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS INDONESIA

Rice should be treated as quasi-public good, hence the government should subsidize rice farmers directly such as setting floor price. Floor price of is still an important instrument for protecting paddy farmers from low price in peak harvesting season. Levels of subsidy depend on level of floor price set and market clearing price of GKP (dry paddy) during the seasons. The seasons are divided into three semesters according to harvesting period not three semesters used by CBS (Central Bureau of Statistics). The forecasting market clearing price and level of floor price set, is used to calculate government subsidy. When the floor price set is too high, it will be difficult to be implemented for a year round and costly. It is suggested that Dolog/sub-Dolog and KUD (cooperatives) have to be involved directly to buy paddy (GKP) from the famers. In the short run, they have to improve local personals to handle paddy rather than rice. Local cooperatives and sub-Dologs should have dryers to improve rice quality and reduce lost. This policy has to be hand in hand for an effective implementation of import tariff of rice.

I. PENDAHULUAN

Petani padi/beras telah memberikan kontribusi eksternalitas positif yang signifikan. Nilai positif eksternalitas tsb belum pernah dihitung dalam menilai harga beras dalam negeri dan belum pernah dipakai *shadow price* untuk keperluan tersebut (Dillon dkk 1999). Komoditas beras berperan penting dalam ketahanan pangan nasional, baik dilihat dari sisi partisipasi konsumsi maupun sumbangan energi dan protein yang amat diperlukan manusia agar dapat hidup produktif dan sehat. Kestabilan dan tersedianya suplai beras DN akan berpengaruh besar dalam sumbangannya terhadap ketahanan pangan nasional, dan berpengaruh penting buat ketahanan nasional di suatu negara yang berpenduduk banyak serta menahan arus urbanisasi karena dominannya keterlibatan tenaga kerja perdesaan pada komoditas ini serta kegiatan lain yang terkait dengan komoditas padi/beras (Dillon dkk 1999). Disamping itu, sawah tempat dimana padi ditanam telah menyubangkan sejumlah keuntungan yang terkait dengan lingkungan hidup dan pemandangan yang elok. Luas sawah yang memadai akan berpengaruh positif terhadap kualitas dan kuantitas air, pencegah erosi, pengatur suhu udara dan *bio-diversity* (Nishio 1999). Selanjutnya beras ini semakin penting buat negara yang berpenduduk banyak oleh karena itu tidak seharusnya sebagian besar kebutuhan dalam negeri bergantung dari pasar dunia. Volume beras yang diperdagangkan masih tetap kecil yaitu sekitar 25 juta ton dan diperkirakan supplainya tidak stabil, dikuasai oleh 6 negara utama dan didominasi sejumlah kecil pengusaha besar yang jumlahnya sekitar 15 pengusaha sehingga pasar beras tidak memenuhi syarat sebagai pasar persaingan tetapi mendekati pasar oligopoli (Tsuji 1996, Dillon dkk 1999).

Kebijakan bea masuk beras seperti yang telah ditetapkan awal Januari 2000, bukanlah satu-satunya kebijakan untuk dapat meningkatkan pendapatan petani padi. Kebijakan lainnya adalah mempertahankan harga dasar (HD) gabah. Harga dasar harus merupakan *buyer of last resort price*. Harga dasar dapat dipakai untuk menstimulir persaingan pada pasar domestik, dan membantu menjamin penghasilan petani serta mengurangi risiko dalam berusaha tani padi. Karena permintaan domestik yang in-elastis di satu pihak dan kendala pergudangan/penyimpanan swasta, serta tingginya biaya untuk menerobos pasar internasional, maka kebijakan harga dasar akan tetap memainkan peran

penting dalam mencegah ambruknya harga padi setiap pergantian musim, sehingga tidak berpengaruh buruk terhadap pendapatan mereka.

Perlu disadari bahwa HD gabah adalah hanya sebagai unsur pelancar bukan syarat mutlak (*essential*) kalau mengikuti pandangan Mosher (1966). Dengan adanya kebijakan HD akan mengurangi risiko dalam berusahatani, sehingga produksi beras DN lebih terjamin. Syarat mutlak untuk mendorong peningkatan produksi beras DN dan pendapatan usahatani padi adalah ditentukan oleh adanya perubahan teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas, perbaikan efisiensi usahatani, serta efisiensi penanganan pasca panen termasuk di dalamnya penggilingan padi dan alat pengering (*dryers*).

Pada tahun 2000, kinerja pengamanan HD amat buruk dibandingkan dengan tahun-tahun sebelum krismon, tidak saja tingkat HD yang ditetapkan sejak Desember 1998 terlalu tinggi, tetapi juga lemahnya komitmen pemerintah untuk melindungi HD. Dana untuk kredit pangan via KUD disamping besarnya kurang dari sebelumnya tetapi juga pencairannya lambat. Dana sebesar Rp 500 miliar¹ untuk pengadaan beras/gabah baru disetujui pada bulan Februari dan pencairannya akhir Maret 2000, padahal panen raya sedang berlangsung antara Februari-Mei. Pentingnya KUD dapat dilihat dari pengadaan mencapai 80% sedangkan Satgas Bulog hanya 5%, dan sisanya adalah swasta. Dana KUD yang relatif kecil tsb ditambah dengan rendahnya *turn over*nya akibat lesunya pasar beras, sehingga berpengaruh buruk pada aktivitas penyerapan gabah di tingkat petani. Pada tahun 2000, swasta termasuk penggilingan padi juga mengalami kesulitan memperoleh kredit dari Bank dan lesunya perdagangan beras akibat banyaknya beras impor sehingga membatasi mereka dalam perdagangan beras/gabah, sehingga memperbesar kejatuhan harga gabah. BPS melaporkan bahwa kasus harga jatuh di bawah HD di bulan-bulan panen raya adalah cukup dominan yaitu mencapai dari terendah 30% bulan Februari sampai tertinggi 71-73% bulan Maret-April. Pada situasi normal tahun 1990an, kejatuhan harga di bawah HD paling tinggi 11% (Tabel 1).

¹ Tahun yang lalu dana pengadaan mencapai Rp 800 miliar berupa kredit KLBI via BI. Dalam situasi perdagangan beras yang lesu, maka KUD sulit memutar dana tsb yang pada waktu normal *turn over* tsb dapat mencapai 4-5 kali per bulan, akan tetapi pada waktu itu hanya mampu sekali.

Tabel 1
Kasus Jatuhnya Harga Gabah di Bawah HD
selama Musim Panen Raya 2000

Bulan	Persen1)
Februari	30,3
Maret	72,6
April	71,1
Mei	56,4

Keterangan:

1) Jumlah kasus dibagi dengan jumlah observasi

Sumber: BPS

Demikian juga Bulog, hanya dibekali dana komersial untuk membeli gabah (sebagian kecil beras) karena mencegah beras oplosan, sehingga risiko yang dihadapi Bulog cukup tinggi apalagi Bulog belum memiliki pengalaman yang cukup dalam pembelian gabah, tidak adanya mesin mengeringkan padi (dryers), sehingga telah memperburuk kinerja pengamanan HD (Husein Sawit 2000a dan 2000b). Sejak Februari – Juli 2000, pengadaan Bulog telah mencapai 1,9 juta ton setara beras, 22% diantaranya berupa GKG. Pada saat sekarang (akhir panen raya) Bulog menguasai gabah dan beras yang cukup banyak diperkirakan mampu untuk penyaluran 11 bulan dan diberapa gudang Dolog telah dipenuhi gabah dan sebagiannya beras. Jumlah stok tsb terlalu besar biasanya hanya untuk 3 bulan, sehingga kerugian penyimpanan akan menjadi lebih besar, apalagi hampir semua golongan anggaran telah menghentikan pembelian beras Bulog. Kerugian tsb seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, karena didalamnya terkandung misi publik. Untuk tahun depan diharapkan pemerintah perlu mempertegas komitmennya dalam membantu petani termasuk di dalamnya jaminan HD. Buruknya kinerja tersebut tidak saja seperti yang telah diuraikan di atas, tetapi juga tingginya penetapan HD yaitu 30-40% di atas CIF yang pada tahun normal di bawah harga CIF, akibatnya adalah HD harus dipertahankan sepanjang tahun.

Tujuan tulisan ini adalah meramalkan (*forecasting*) harga *market clearing* musiman dan menghitung berbagai tingkat HD tahun 2001, serta mensimulasi beban subsidi yang harus dipikul pemerintah. Subsidi untuk HD dianggap wajar karena tertuju langsung ke petani padi

sebagai sasarannya (*targeted subsidy*), bukan subsidi umum seperti yang banyak dilakukan selama ini misalnya subsidi pupuk karena petani non-padi juga dapat menikmatinya, disamping tentunya subsidi ini amat penting buat petani padi karena mereka telah menyumbangkan barang kuasi publik.

2. REVIEW PENETAPAN HARGA DASAR GABAH

Harga dasar untuk komoditas padi ditetapkan sejak tahun 1969/70 dan masih dipertahankan sampai sekarang. Sedangkan HD untuk sejumlah komoditas pangan lain seperti jagung dan kedelai telah lama dihapus. Selama ini HD dipertahankan Bulog dengan pembelian beras via KUD dan swasta di musim panen raya. Sesungguhnya aparat Bulog atau Satgas Bulog tidak dominan terlibat langsung pembelian beras di pasar. Pada waktu impor dapat dikontrol, harga beras berkorelasi positif dengan harga gabah, artinya bila harga beras naik, maka akan diikuti oleh kenaikan harga gabah di tingkat petani. Akan tetapi pada regim bebas impor, maka penyerapan beras di pasar untuk tujuan meningkatkan harga di tingkat produsen belum tentu akan berhasil, karena kemungkinan besar beras yang diserap tersebut sebagian besar berasal dari impor. Demikian juga, HD yang dipertahankan selama ini tidak terkait dengan APBN atau subsidi pemerintah, tetapi pemerintah memberi hak monopoli impor sejumlah komoditas pangan lain seperti gandum, gula, kedelai. Demikian juga pada waktu itu, kegiatan Bulog didukung oleh dana KLBI yang jumlahnya cukup besar dengan bunga subsidi. Akan tetapi pada saat sekarang, kedua kemudahan tsb telah berlalu, Bulog mengandalkan dana dari kredit komersial dan hak monopoli² telah dihapus tidak terkecuali untuk beras.

² Menarik membandingkan bagaimana negara tetangga Malaysia dalam mengelola komoditas beras. Pemerintah Malaysia yang dikelilingi oleh negara-negara pengekspor beras, menetap tingkat swasembada beras sebesar 65%. Malaysia tetap masih mempertahankan stabilisasi harga beras dengan memberikan hak monopoli impor beras kepada Bernas Berhad (Bhd) sampai tahun 2009 atau hak monopoli selama 15 tahun. Bernas sebagai STE (*State Trading Enterprise* seperti halnya Bulog dijamin keberadaannya dalam kerangka WTO) melindungi HD dan memberi subsidi langsung kepada petani via penggilingan padi. Penggilingan padi di Malaysia tidak merangkap sebagai pedagang beras tetapi mengkhususkan diri sebagai usaha prosesing. Pemerintah Malaysia juga memberikan kredit komersial buat Bernas Bhd, tetapi karena jumlahnya besar maka mereka memperoleh discount bunga. (lihat laporan Bernas pada

Formula yang dipakai untuk penentuan HD berubah dari waktu ke waktu. Mula-mula HD ditetapkan mengacu ke Rumus Tani yaitu harga per kg padi kering lumbung sama dengan harga urea per kg. Rumus ini kemudian disempurnakan dengan membandingkan harga padi kering lumbung dengan harga pupuk C&F, nilai kurs serta ongkos distribusi dan konversi padi ke beras, namun tetap masih bersandar pada biaya produksi yang diwakili oleh pupuk urea yang tentunya kurang realistis. Mulai tahun 1972/73, HD gabah ditetapkan memakai rumus *Revenue Cost ratio*. Biaya usahatani dihitung tidak hanya biaya pupuk, tetapi juga biaya lainnya seperti upah, bibit, pestisida dan sebagainya. Rasio tersebut ditetapkan di atas 2; sehingga HD yang ditetapkan tsb akan mampu memberi insentif buat petani berproduksi padi karena memang menguntungkan. Konsep HD yang dikaitkan dengan biaya dan keuntungan kemudian disempurnakan menjadi IBCR (*Incremental Benefit Cost Ratio*). Peningkatan keuntungan dikaitkan dengan penambahan biaya usahatani padi. Bila IBCR lebih besar dari nol, maka petani akan memperoleh keuntungan, sehingga HD mengikuti besaran IBCR tersebut. Penerapan HD dengan hanya memperhatikan biaya produksi tetap dianggap lemah manakala Indonesia menjadi net importir beras (Nazir 1977, Sapuan 1991).

Sejak tahun awal 1990an, HD ditetapkan disamping memperhatikan biaya produksi dan inflasi tetapi juga harga beras di pasar internasional. Memasukkan unsur harga internasional menjadi menarik, karena pemerintah ingin membawa petani padi untuk menikmati harga internasional bila harganya tinggi atau harga beras LN dipakai sebagai patokan biaya oportunitas dan ukuran efisiensi (Pearson dkk 1991, Nazir 1977). HD yang mengikuti rumusan tersebut adalah bergerak antara harga FOB Bangkok dengan harga CIF karena Indonesia sebagai negara net importir (Grafik 1). Husein Sawit (1998) melaporkan bahwa HD bergerak antara 95% sampai 122% harga FOB dalam periode 1991-1997 atau dalam periode tersebut rata-rata 107% dari harga FOB. Pada tahun 1998, HD tersebut telah turun menjadi 73%, kembali mendekati ke periode 1971-1975 yaitu 66% seperti yang pernah dilaporkan oleh Pearson dkk. (1991).

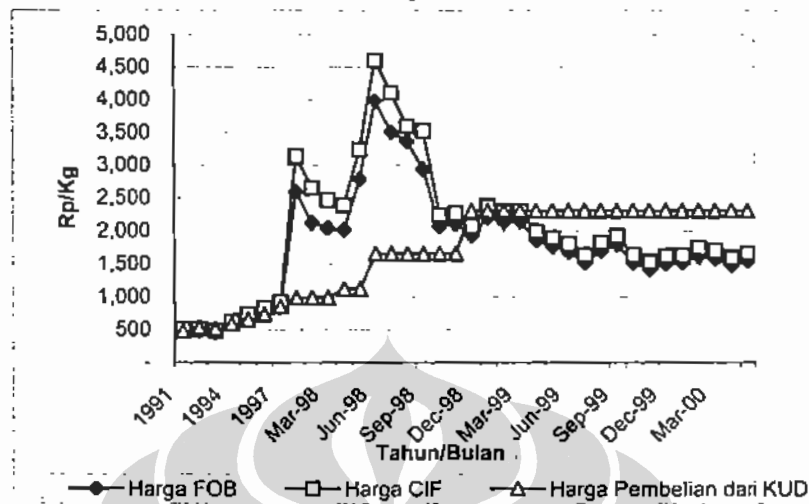
pertemuan intern dengan Bulog 6 Juni 2000, lihat juga laporan hasil studi perbandingan ke Bernas Bhd Malaysia (gl 24-27 Agustus 1999).

Namun sejak Juli 1997 (periode krismon), HD yang ditetapkan pemerintah tidak mampu mengejar kenaikan harga beras ditingkat internasional karena pengaruh depresiasi Rp yang begitu tajam. Pada tahun 1998, pemerintah menaikkan HD sampai 4 kali, namun HD tsb tetap rendah dibandingkan dengan harga beras di pasar luar negeri. Baru pada awal tahun 1999, HD yang ditetapkan akhir tahun 1998 telah lebih tinggi dari harga CIF. HD semakin tinggi di atas CIF manakala penurunan harga beras di luar negeri bersamaan pula dengan menguatnya nilai Rp terhadap US\$ (Amang dan Sawit 1999, Husein Sawit 1998). HD yang baru tsb ditetapkan tidak sama besarnya antar wilayah³. Indonesia dibagi dalam tiga wilayah yaitu wilayah I adalah produsen utama yang meliputi Jawa, Bali, NTB, Sulawesi Selatan, Sultera dan Sulteng; wilayah II adalah Sumatera; dan wilayah III meliputi Kalimantan, NTT, Sulut, Maluku, dan Irija. Wilayah I mengambil pangsa luas panen sebesar 62% terhadap luas panen rata-rata periode 1990-1999; sedangkan wilayah II hanya 26% sedangkan sisanya 12% untuk wilayah III. HD di wilayah I tentu lebih rendah dibandingkan dengan wilayah II atau III, karena biaya produksi memang jauh lebih rendah dibandingkan dengan wilayah lainnya.

Sejak bulan Januari 2000, HD telah lebih tinggi 35-40% di atas harga CIF. Kelemahan HD jauh lebih tinggi di atas harga CIF dan pasar beras telah terbuka, maka pemerintah menjadi semakin sulit dalam mengimplementasi kebijakan HD tersebut. Biaya menjadi sangat mahal apabila HD harus dipertahankan sepanjang tahun, akan memperbesar risiko penyeludupan serta menyuburkan praktek KKN. Pada pertengahan dan sampai akhir tahun 1999, pengadaan beras yang dilakukan oleh Bulog telah tercampur dengan beras impor atau dikenal beras oplosan, karena tingginya insentif untuk melakukannya disamping kontrolnya memang sulit. Beras setelah dioplos akan sulit diketahui apakah beras tersebut berasal dari produksi dalam negeri atau luar negeri (Husein Sawit 2000b).

³ Alasan penelapan ini adalah untuk mendorong perdagangan antar wilayah yang lesu pada waktu itu terutama karena mahalnya suku cadang, bahan bakar dan sebagainya. Pada situasi dimana hal tersebut telah dapat diatasi maka pewilyahan ini tampaknya kurang begitu relevan lagi untuk diterapkan. Pewilyahan ini pernah juga ditetapkan pada tahun 1998-1999 dengan tujuan menumpuk persediaan beras DN dari wilayah-wilayah yang tinggi biaya produksinya (Sapuan 1991).

Grafik 1
Harga Beras



Dalam situasi ekonomi terbuka seperti sekarang ini menetapkan HD dalam bentuk beras adalah tidak menolong petani padi, tetapi akan lebih banyak dinikmati oleh para pedagang dan pencari rente. Oleh karena itu kebijakan HD harus dialihkan dari beras ke gabah kering panen (GKP)¹, karena sampai sekarang impor gabah memang tidak pernah dilakukan oleh pedagang. HD harus dirancang dalam bentuk harga gabah (GKP) dan bukan GKG karena yang terakhir ini sebagian juga akan dinikmati oleh pedagang, padahal kita seharusnya membantu langsung petani padi. Disejumlah tempat di luar Jawa seperti Aceh, Sumsel atau Kalimantan Barat, para petani tidak biasanya menjual GKP umumnya mereka menjual beras, namun jumlah petani yang melakukannya tidaklah seberapa dan harga GKP dapat dipakai sebagai harga patokan dalam penentuan harga beras. Oleh karena itu, petani harus dilindungi pada saat panen raya dan tentunya tidak diperlukan lagi di musim paceklik karena harga pasar telah tinggi.

¹ Pengertian GKP ditingkat petani yang kadang-kadang juga diekspose oleh para wartawan adalah berbeda dengan GKP seperti yang didefinisikan oleh pemerintah. GKP harus memenuhi syarat kadar air, butir hampa/kuning/hijau/merah. Sedangkan penertian petani adalah gabah hasil panen yang masih kotor tanpa mengindahkan butir kuning/hijau/merah dan sebagainya.

Sejumlah pemutus kebijakan misalnya Nuhung (2000) mengaitkan HD dengan tingkat UMR (upah minimum regional). Pemakaian konsep UMR sesungguhnya tidaklah tepat karena pendapatan petani padi tidak ditentukan oleh komponen HD tetapi juga terkait dengan produktivitas, efisiensi usahatani dan efisiensi pasca panen. Apabila ke-3 aspek terakhir ini tidak diatasi dan kita hanya puas sampai pada perjuangan HD, maka kita akan memperburuk keunggulan petani kita untuk mampu bersaing dengan beras dari luar negeri seperti yang terjadi selama 10 tahun terakhir⁵. Kehilangan panen dan pasca panen tetap tidak menurun cukup berarti, demikian juga produktivitas padi terus merosot tajam, juga rendemen giling terus berkurang, terakhir hanya 62%. Kehilangan hasil, penurunan angka rendemen dan produktivitas sama artinya dengan penurunan pendapatan petani dan pengurangan suplai beras untuk konsumsi manusia yang berasal dari produksi dalam negeri (Dillon dkk. 1999).

3. POLA MUSIMAN HARGA GABAH

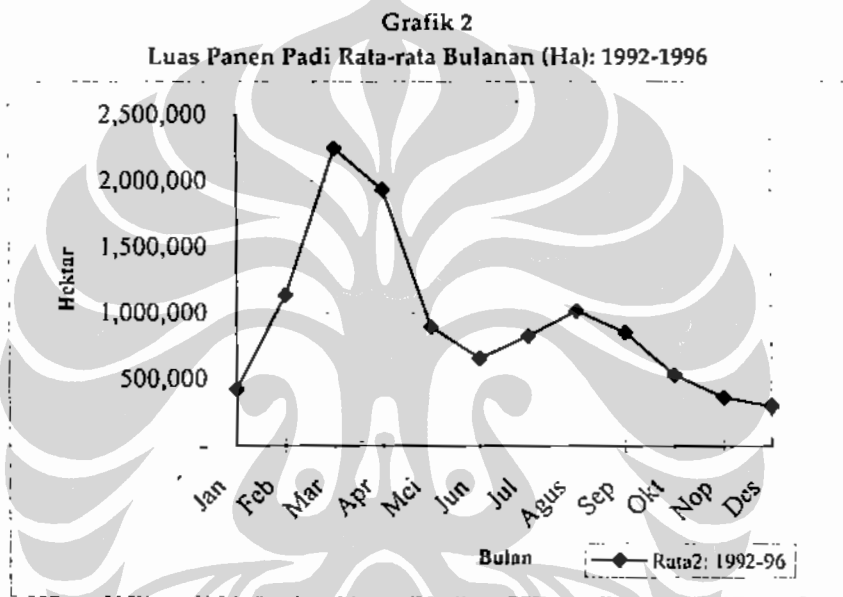
HD yang berguna buat petani adalah harga yang mampu melindungi mereka dari kejatuhan harga pada musim panen raya, bukan jaminan harga sepanjang musim selama setahun. Pola panen padi mengikuti pola musiman yang dapat dibagi ke dalam 3 periode atau caturwulan seperti yang diperlihatkan oleh Grafik 2 .

Musim Panen Raya (MPR) berlangsung sejak bulan Februari s/d Mei. Diperkirakan luas panen total pada periode MPR mencapai 55,5% dari 11,2 juta Ha areal panen total rata-rata selama periode 1992-1996. Panen berikutnya MPG mengambil porsi 30%, sisanya berlangsung pada periode MP. Penurunan ini tentu terkait dengan pola panen padi yang mengikuti musim hujan dan proses pertumbuhan tanaman. Pola panen demikian akan terus berlangsung sampai sekarang maupun di masa mendatang. Oleh karena itu, maka pola musiman tsb dapat dibagi ke dalam tiga caturwulan sbb:

⁵ Lihat program TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi) yang menetapkan harga preventu gula =2,4 kali harga gabah sehingga telah menjadi salah kaprah atau terlalu tinggi, dan telah menghambat usaha meningkatkan efisiensi dan produktivitas gula selama 22 tahun program TRI.

- musim panen raya (MPR) yang berlangsung antara bulan Februari-Mei,
- musim panen gadu (MPG) terjadi antara bulan Juni-September, dan
- musim paceklik (MP) yang berlangsung antara bulan Oktober-Januari tahun berikutnya.

Peramalan produksi padi seharusnya mengikuti pola panen tsb, bukan seperti yang telah dibuat oleh BPS⁶ yang mengikuti caturwulan Januari-April, Mei-Agustus, dan September-Desember. Penentuan dimulai pada bulan Januari dan diakhiri pada bulan Desember sesungguhnya tidak didukung oleh argumentasi yang cukup kuat.

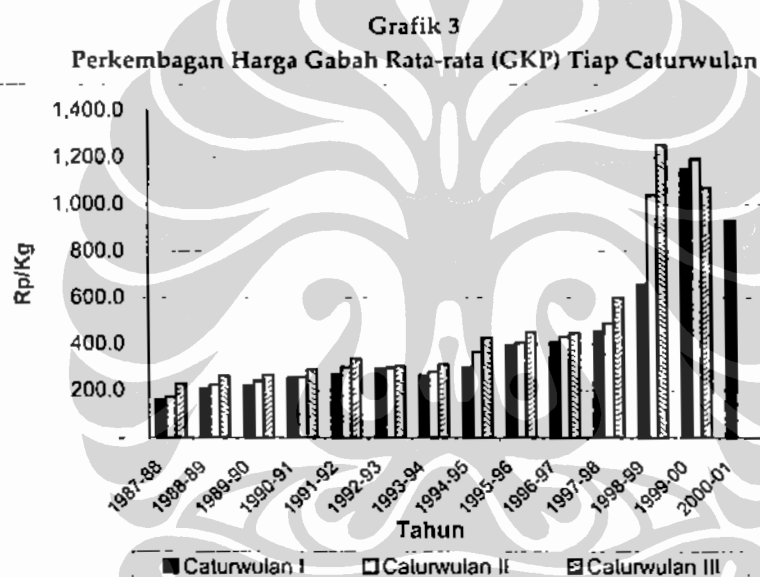


Harga gabah (GKP) ditingkat produsen berbalikan dengan pola panen tsb yaitu merosot pada periode MPR, meningkat setelahnya, dan harga paling tinggi pada periode MP. Hal ini berulang dengan pola yang mirip dari tahun ketahun, seperti yang diperlihatkan dalam Grafik 3. Kecuali pada tahun 1999/2000, harga periode MP lebih rendah, karena pengaruh impor swasta yang begitu besar dan mengisi kantong-kantong konsumsi di kota besar sehingga telah menekan harga gabah di tingkat

⁶ lihat laporan BPS tentang angka ramalan produksi (ARAM) padi/beras yang dikeluarkan 3 kali setahun.

produsen karena beras dari daerah produsen “tersumbat” tidak dapat mengalir ke wilayah konsumen di kota. Harga gabah akan merosot tajam di musim panen raya, setelah musim tsb berlalu maka harga gabah akan merambat naik sampai mencapai puncaknya pada musim paceklik yang jatuh dalam periode Oktober-Januari setiap tahunnya.

Data yang digunakan dalam tulisan ini hampir seluruhnya berasal dari BPS, dan semua data penting yang terkait dengan harga, luas penen, produksi padi/beras dikumpulkan oleh Biro Analisa Harga dan Pasar Bulog, khususnya harga gabah bulanan GKP diperoleh dari tingkat produksi. Harga beras FOB Bangkok dipakai harga beras kualitas medium atau 25% broken dan data ini diperoleh dari daily market⁷ yang juga dikumpulkan oleh Bulog, juga harga kurs tengah dipakai berdasarkan data dari BI⁸.



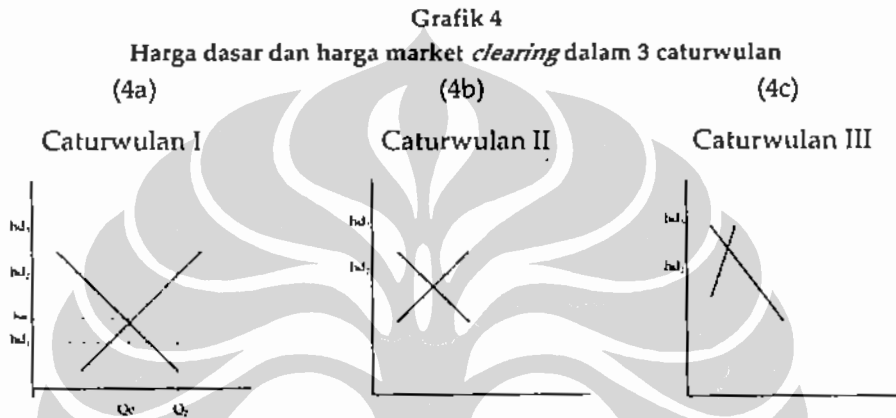
4. MODEL FORECASTING DAN SUBSIDI

Harga dasar gabah dapat digambarkan dalam model S dan D di dalam Grafik 4a, Grafik 4b dan Grafik 4c. Disana diperlihatkan berbagai tingkat HD dan periode penerapannya yaitu dalam 3 caturwulan. HD

⁷ lihat <http://www.asia.com>

⁸ lihat <http://www.bi.go.id>

pada tingkat hd_1 adalah tidak berguna karena lebih rendah dari harga *market clearing* (h_c). HD ditetapkan sebesar hd_2 , maka HD dipertahankan tidak saja pada musim panen raya (caturwulan I) tetapi juga pada musim gadu (caturwulan II). Bila HD ditetapkan tinggi yaitu hd_3 , maka HD tersebut harus dipertahankan sepanjang tahun walaupun di musim paceklik. Oleh karena itu, penentuan HD harus dikaitkan dengan harga *market clearing* dan ketepatan kita dalam meramalkan tingkat harga tersebut menjadi amat penting.



Intervensi pemerintah melalui HD tentu berpengaruh positif terhadap peningkatan produksi gabah manakala elastisitas suplai positif. Peningkatan produksi dengan analisa *partial equilibrium* dapat dihitung dengan rumus sbb:

$$\Delta Q = (hd_2 - h_c) \% e_s \cdot Q_c \quad \dots \dots \dots (1)$$

dimana:

ΔQ = peningkatan produksi akibat intervensi HD,

e_s = elastisitas suplai gabah terhadap harganya,

Q_c = produksi sebelum intervensi pemerintah,

$(hd_2 - h_c)$ = adalah selisih HD dengan harga *market clearing*.

Pada grafik 4a, Q_1, Q_2 adalah besarnya peningkatan produksi setelah pemerintah intervensi melalui HD. Apabila peningkatan produksi tersebut dikalikan dengan selisih antara HD dengan harga *equilibrium* (hd_2-h_0), maka akan diperoleh besaran dana yang diperlukan untuk mempertahankan HD atau besarnya subsidi pemerintah. Besarnya angka elastisitas suplai diasumsikan 0,3 (Dillon dkk 1999) dan tingkat produksi awal diramalkan sebesar 50,5 juta ton GKG sesuai dengan proyeksi yang dibuat PSE (2000), maka besar subsidi pemerintah dapat dihitung dengan rumus:

$$SHD = \Delta Q \cdot (hd_2 - h_0) \dots\dots\dots (2)$$

dimana:

SHD adalah nilai subsidi HD, variabel lainnya telah dijelaskan di depan.

Forecasting harga gabah tingkat produsen (h_0) harus memperhitungkan pola musiman seperti yang telah diuraikan di atas. Setidak-tidaknya ada dua model⁹ yang dapat dipakai untuk melakukan peramalan harga market clearing setiap musim yaitu:

Model *least square* (LS) dengan menggunakan musim caturwulan sebagai variabel boneka (*dummy*). Model tersebut dirumuskan sbb:

$$Y = a + b_1t + b_2D_2 + b_3D_3 \dots\dots\dots (3)$$

dimana:

Y adalah harga gabah (GKP) rata-rata tiap caturwulan t adalah waktu menurut caturwulan, dimulai caturwulan I tahun 1990 = 1

sampai dengan caturwulan terakhir atau caturwulan I tahun 2000 = 39.

D_2 dan D_3 adalah variabel boneka untuk caturwulan II dan III. Bila $D_2 = 0$ maka $D_3 = 1$ demikian juga sebaliknya. a, b_1, b_2 , dan b_3 merupakan parameter sampel yang akan diduga (*estimaste*)

Alternative lainnya adalah menggunakan *decomposition multiplicative model* dengan memakai indek caturwulan. Harga gabah aktual dibagi dengan indek musiman, diperoleh data harga gabah yang disesuaikan (*seasonally adjusted data*). Kemudian data dan seterusnya dirum dengan model *smoothing linear* atau non-linear. Model kedua ini sesungguhnya kurang begitu "baik" karena tidak diketahui angka probabilitas atau *significant* dari parameter yang diperoleh. Walaupun model ini dirum

⁹ Lihat antara lain Lewit, O'Brien dan Tampapilai (1990).

dengan paket program *Manager-manager*, tetapi tidak dipakai dalam *forecasting* lebih lanjut.

5. RAMALAN HARGA GABAH DAN PENETAPAN HD

Hasil *forecasting* harga gabah atau harga market clearing atau harga equilibrium tahun 2001 diperoleh dari persamaan (3) dan hasil estimasi LS diperlihatkan dalam Tabel 2.

Tabel 2
Hasil Estimasi Model Least Square dengan Caturwulan
sebagai Variabel Dummy

Parameter	a	b1	b2	b3
	-4,8044	21,0967	22,0313	43,9038
Nilai-t	(-0,0692)	(8,6019)	(0,3196)	(0,6369)

$R^2 = 0,67$ dan $F^* = 24,89$

Model LS tsb tidaklah jelek karena R^2 yang cukup besar (67%) dan berbeda nyata atau *significant* (F-test). Tanda dan nilai koefisien b_1 , b_2 , b_3 adalah sesuai seperti yang diharapkan yaitu positif dan angkanya lebih tinggi di caturwulan II dan III dibandingkan dengan caturwulan I. Sungguhpun b_2 dan b_3 tidak *significant* secara statistik, namun parameteranya tetap dipakai untuk peramalan dan nilainya tidak nol.

Berdasarkan model di atas maka kita dapat meramalkan (*forecast*) harga *equilibrium* per caturwulan pada tahun 2001 seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 3 berikut:

Tabel 3
Forecasting Harga Gabah (GKP) per Caturwulan 2001

Tahun	Caturwulan	t	Forecast Model 1 Rp/Kg	Forecast Model 2 Rp/Kg
2001	1	43	902,35	845,87
	2	44	945,48	876,97
	3	45	988,45	969,43

Keterangan:

Model 1= LS model dengan caturwulan *dummy*; Model 2= *decomposition multiplicative model*

Forecasting harga pasar gabah pada periode MPR berkisar Rp 902 /kg, meningkat menjadi Rp 945 di periode MPG, dan harga mencapai Rp 988/kg di periode MP. Apabila HD yang mengacu pada *forecasting* harga beras CIF tahun depan sebesar US\$215/ton dengan nilai tukar Rp 8000/US\$, maka diperoleh HD sebesar Rp 924/Kg¹⁰. Pada tingkat HD tsb, maka HD hanya dipertahankan pada caturwulan I atau panen raya, setelah itu seluruhnya diserahkan ke pasar, karena harga pasar telah lebih tinggi dari HD. Apabila alternatif ini dipilih, maka para petani padi diduga akan protes karena HD lebih rendah dari yang telah ditetapkan selama 2 tahun terakhir, sehingga pilihan ini diperkirakan kurang disukai pemerintah.

Alternatif lainnya adalah HD tidak dinaikkan yaitu tetap seperti semula mengacu ke Inpres 32/1998. Ada 5 alternatif HD -salah satunya telah dibahas sebelumnya- adalah seperti berikut:

- Alternatif I adalah satu HD dengan memakai HD wilayah I, maka HD sebesar Rp 1.020/Kg GKP,
- Alternatif II adalah satu HD dengan memakai HD wilayah II, maka HD menjadi Rp 1.060/Kg GKP,
- Alternatif III adalah satu HD dengan memakai HD wilayah III, maka HD sebesar Rp 1.095/Kg GKP,
- Alternatif IV adalah HD persis sama dengan yang lalu yaitu per wilayah, maka HD bergerak dari terendah Rp 1.020 dan tertinggi Rp 1.095/Kg GKP.
- Alternatif V adalah HD mengacu kepada harga CIF.

Apabila HD berbagai alternatif di atas dihitung, maka masing-masing alternatif berdampak kepada kenaikan produksi dan besarnya subsidi. Dalam tabel berikut ini diperlihatkan besaran dana pengadaan untuk menyerap tambahan produksi sehingga HD dapat dipertahankan.

¹⁰ Harga beras medium: harga FOB= US\$ 200/ton; harga CIF= US\$ 215/ton. Nilai konversi beras ke GKG=0,632; GKG ke GKP= 0,85 dan dengan nilai tukar Rp 8000/US\$, maka diperoleh harga CIF beras: Rp 1.720/kg; atau dalam GKG: Rp 1.087/kg; atau dalam GKP: Rp 924/kg.

Tabel 4
Total Pengadaan dan Total Subsidi HD tahun 2001
dengan Berbagai Alternatif HD

Pilihan HD (Rp/Kg dalam GKP)	Total Pengadaan Gabah GKP (Juta Ton)	Total Subsidi HD (Rp Miliar)
Alternatif I (Rp 1020)	1,803	Rp 187
Alternatif II (Rp 1060)	2,573	Rp 362
Alternatif III (Rp 1095)	3,247	Rp 566
Alternatif IV (menurut wilayah Rp 1020-Rp 1095)	2,171	Rp 277
Alternatif V (harga CIF Rp 924)	0,241	Rp 5

Sumber: Tabel L1 dan Tabel L2.

Bila dipilih Alternatif I dengan menggunakan satu harga dasar di wilayah produsen yaitu wilayah I yang mengambil porsi 62% dari total luas panen padi, maka jumlah kelebihan produksi gabah yang harus diserap pemerintah (pengadaan gabah) mencapai 1,8 juta ton GKP. Kalau alternatif ini yang dipilih, maka biaya subsidi HD diperkirakan mencapai Rp 187 Miliar. Alternatif ini diperkirakan cukup wajar karena HD ini masih cukup menarik khususnya di wilayah produsen utama padi. Makin tinggi HD yang ditetapkan semakin besar jumlah subsidi yang harus dipikul pemerintah, dan semakin sulit diimplementasikan dalam regim perdagangan bebas. Misalnya pada tingkat HD sebesar Rp 1095 /Kg GKP, maka biaya subsidi mencapai hampir Rp 6 miliar, bila harga beras LN terus merosot dan Rp semakin menguat maka penyeludupan akan meningkat.

Selama ini diyakini, HD akan mampu diefektifkan bila dikombinasikan dengan tingkat BM yang wajar dan mampu pula diamankan. BM yang telah ditetapkan sebesar Rp 430/Kg, diperkirakan yang efektif kurang dari setengahnya yaitu kalau dilihat besarnya impor swasta selama Januari-Juni 2000 telah mencapai angka mendekati 800 ribu ton (Rice Trader 2000). Padahal bila BM tsb dapat diterapkan secara efektif, maka harga beras DN telah lebih murah antara 10-15% dari harga dunia, sehingga tidak ada insentif bagi para pedagang untuk impor.

Setelah HD ditetapkan, maka pengumuman HD harus dilakukan pada bulan Oktober/November yaitu sebelum petani mulai menanam

padi pada musim hujan mendatang. Efektivitas HD baru dimulai pada bulan Januari/Februari tahun berikutnya. Oleh karena itu, dana subsidi HD harus cair beberapa minggu sebelum berlakunya HD tersebut. Tanpa turunnya dana lebih awal dan fleksibel penggunaannya, akan menyebabkan efektivitas penerapan HD akan terganggu. Selama ini diyakini oleh banyak peneliti misalnya Islam dan Thomas (1996) bahwa keberhasilan Indonesia dalam menstabilkan harga beras DN karena pemerintah menyediakan kredit KLBI yang fleksibel penggunaannya serta fleksibel waktu pencairannya. Pola kredit fleksibel ini tidak dimiliki oleh banyak negara-negara Asia seperti Filipina, Pakistan, Bangladesh. Negara-negara terakhir ini menyediakan dana APBN yang ketat dan tidak fleksibel sehingga menjadi kendala utama dalam menstabilkan harga pangan DN termasuk pengamanan HD. Oleh karena itu, walaupun Bulog nantinya disediakan dana subsidi untuk mempertahankan HD, namun kalau dana tsb terlalu kaku seperti lazimnya dana APBN dengan manajemen DIP (daftar isian proyek), maka diperkirakan akan menyulitkan Bulog dalam operasinya dan akan berdampak buruk pada usaha pengamanan HD.

6. KESIMPULAN DAN SARAN

HD masih dianggap berperan penting dalam menjaga agar harga padi tidak melorot tajam di musim panen raya, serta mengurangi risiko dalam berusaha tani padi sehingga suplai beras dalam negeri lebih terjamin, walau diakui bahwa kebijakan tsb bukanlah satu-satunya kebijakan untuk meningkatkan insentif buat petani padi. Pada masa Orba, biaya stabilisasi harga beras termasuk di dalamnya perlindungan HD tidak dibiayai pemerintah (APBN), akan tetapi melalui pemberian hak monopoli impor kepada Bulog untuk sejumlah komoditas lain seperti gula dan tepung terigu. Tetapi cara tsb mudah menimbulkan salah urus dan KKN. Pada tahun 2000, kinerja mempertahankan HD amat buruk. Pengadaan beras/ gabah oleh Bulog berasal dari dana komersial sehingga operasinya penuh risiko. KUD yang selama ini cukup berperan dalam pengamanan HD telah terhambat karena kecilnya kredit dan terlambat pencairannya, *turn-over* perdagangan beras amat rendah karena lesunya pasar beras DN akibat serbuan beras impor. Dipihak lain, HD ditetapkan terlalu tinggi dan efektif BM kurang dari separohnya, sehingga telah menyulitkan dalam melindungi kejatuhan HD.

Pada era reformasi, pemberian subsidi HD via APBN merupakan kebijakan terbaik dan transparan. Lembaga penjamin HD (Bulog) harus mampu terjun langsung untuk melindungi petani di musim panen raya dengan cara membeli gabah yang dominan dijual petani yaitu GKP. Jenis subsidi ini dapat digolongkan sebagai *targeted subsidy* karena pemerintah membeli GKP langsung dari petani padi. Subsidi jenis ini lebih adil dan relatif murah serta mudah mengontrolnya.

Penetapan HD gabah dan besarnya subsidi yang tepat bergantung sekali kepada kemampuan *forecasting* harga *market clearing* per catur wulan. Harga gabah selalu merosot pada musim panen raya dalam periode Februari-Mei dan meningkat tinggi pada periode musim paceklik bulan Oktober-Januari. Bila HD ditetapkan terlalu tinggi, maka HD harus dipertahankan pemerintah sepanjang tahun, sehingga tidak efektif dalam mengimplementasikan di era perdagangan bebas dan akan memunculkan KKN baru.

Apabila dipilih tingkat HD sebesar Rp 1020/kg GKP, maka subsidi yang harus dikeluarkan pemerintah mencapai Rp 187 miliar. HD sepatutnya diumumkan paling lambat bulan Nopember yaitu sebelum petani memulai tanam MH dan diberlakukan mulai tgl 1 Februari 2001. Demikian juga dana untuk subsidi HD perlu dicairkan beberapa minggu sebelum waktu berlaku HD tersebut dan penggunaan harus fleksibel. HD yang akan dipertahankan harus berjalan bersama dengan mengefektifkan BM seperti yang telah dirancang. Selama ini diyakini BM yang efektif tidak sampai separohnya karena penyeludupan, penipuan dokumen, KKN dan sebagainya. Di tahun mendatang berbagai kelemahan tersebut di atas harus mampu dibenahi kalau kita menginginkan HD tahun depan dapat diimplementasikan dengan baik.

7. DAFTAR BACAAN

- Amang, B; M.Husein Sawit (1999), Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Era Reformasi, IPB Press: Bogor
- Dillon, H.S., M. Husein Sawit, P.Simatupang, dan S.R. Tabor (1999), "*Rice Policy: A Framework for the Next Millenium*", Report prepared for Bulog: Jakarta
- Husein Sawit, M (2000a), "*Harga Dasar Gabah: Kebijakan Setengah Hati*", kolom Gatra, 1 April.

- (2000b), "*Arah Kebijakan Distribusi/Perdagangan Beras dalam Mendukung Ketahanan Pangan*", makalah disampaikan pada semi-loka yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian IPB dan Dirjen Tanaman Pangan dan Hortikultura, Deptan, di Bogor 14-15 Maret 2000.
- (1998), "*Harga Beras di Dalam dan di Luar Negeri*", Harian Republika, 26 Juni 1998
- Islam, N and S. Thomas (1996), *Foodgrain Price Stabilisation in Developing Countries: Issues and Experiences in Asia*, Food Policy Review 3, IFPRI: Washington DC.
- Lewis, D.E, D.T O'Brien, and D. Tampapilai (1990), *Statistics for Business and Economics*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers: Sydney
- Tsjii, H (1998), "*An Economic Study of Characteristics of the International and National Rice Market and Policies*", Final Report: Kyoto University: Kyoto
- Mosher, AT (1966), *Menggerakkan dan Membangun Pertanian: Syarat Mutlak dan Modernisasi*, diterjemahkan oleh S. Krisnadhi, CV Yasaguna: Jakarta
- Nazir, M (1977), "*Stabilisasi Harga Beras di Indonesia*", laporan penelitian, kerjasama Universitas Syiah Kuala dan Bulog: Jakarta
- Nishio, M (1999), "*Multifunctional Characteristics of Paddy Farming Output*" National Institute of Agro-Environmental Sciences, MAFF: Japan.
- Nuhung, I.A (2000), "*Tinjauan Harga Dasar Gabah tahun 2000 dan Pemikiran untuk tahun 2001*", makalah yang disampaikan pada diskusi interdep yang diselenggarakan di kantor Bulog, Jakarta 6 Juli 2000.
- Pearson, S. W.Falcon, P.Heytens, E.Monke and R. Naylor (1991), *Rice Policy in Indonesia*, Cornell University Press: Ithaca PSE (2000), "*Proyeksi Penawaran dan Permintaan Komoditas Tanaman Pangan Pangan*", Mimeo: Bogor Rice Trader (2000), Rice Trader data, Tom Slayton Inc.
- Sapuan (1991), "*Analisa Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Margin Pemasaran Beras di Indonesia*", disertasi Doktor di Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta.

Tabel L1
Berbagai Alternative Harga Dasar (HD) GKP, Tingkat Produksi Sebelum dan Setelah Intervensi dan Subsidi HD tahun 2001

Perincian	Caturwulan 1)	Alt I	Alt II	Alt III	Alt V
		(HD=Rp 1020)	(HD=Rp 1060)	(HD=Rp 1095)	(HD=harga CIF atau Rp 924)
Elastisitas Suplai (es)		0,3	0,3	0,3	0,3
Forecast Produksi 20012): (GKG): juta ton	t1	28,041	28,041	28,041	28,041
	t2	15,157	15,157	15,157	15,157
	t3	7,326	7,326	7,326	7,326
	total	50,524	50,524	50,524	50,524
Forecast Harga Market Clearing(he)3) GKP: Rp/Kg	t1	902	902	902	902
	t2	945	945	945	945
	t3	988	988	988	988
Intervensi HD: %Perubahan Harga (HD-he)	t1	13,08	17,52	21,40	2,44
	t2	7,94	12,17	15,87	-2,22
	t3	3,24	7,29	10,83	-6,48
Perubahan Harga (Absolut) (HD-he): Rp/Kg	t1	118	158	193	22
	t2	75	115	150	-21
	t3	32	72	107	-64
Peningkatan Produksi setelah intervensi (juta ton GKG)	t1	1,100	1,474	1,800	0,205
	t2	0,361	0,553	0,722	0
	t3	0,071	0,160	0,238	0
	total	1,533	2,187	2,760	0,205
Peningkatan Produksi setelah intervensi (juta ton GKP)	t1	1,295	1,734	2,118	0,241
	t2	0,425	0,651	0,849	0
	t3	0,084	0,188	0,280	0
	total	1,803	2,573	3,247	0,241
Subsidi HD (Rp 000):	t1	152.774.375	273.905.451	408.696.689	5.310.457
	t2	31.842.857	71.866.095	127.371.429	0
	t3	2.679.854	13.566.759	29.962.543	0
	total	187.297.086	362.338.305	566.030.660	5.310.457

Keterangan:

(dihitung dengan memakai persamaan 1 dan 2)

t1=periode Feb-Mei; t2=periode Jun-Sep; dan t3= periode Okt-Jan

Proyeksi PSE Litbang Deptan (2000), dan didistribusikan menurut *trimeseter* berdasarkan rata2 luas panen padi periode 1992-1996 (masing-masing: 55,5%; 30% dan 14,5%). *Seasonal forecast* digunakan model *least square* dengan *seasonal dummy variable*

Tabel L2

Harga Dasar (HD) GKP per Wilayah, Tingkat Produksi Sebelum dan Setelah Intervensi dan Subsidi HD tahun 2001 (Alternative IV)

Perincian	Caturwulan ¹⁾	Wil. I ⁴⁾	Wil. II ⁴⁾	Wil. III ⁴⁾	Alt. IV Total
		Rp 1.020	Rp 1.060	Rp 1.095	
Elastisitas Suplai (es)		0,3	0,3	0,3	
Forecast Produksi 2001 ²⁾ : (GKG): juta ton	t1	17,489	7,296	3,256	
	t2	9,454	3,944	1,760	
	t3	4,569	1,906	0,851	
	Total	31,512	13,146	5,866	50,524
Forecast Harga Market Clearing ³⁾ : GKP: Rp/Kg	t1	902	902	902	
	t2	945	945	945	
	t3	988	988	988	
Intervensi HD:					
%Perubahan Harga (HD-he)	t1	13,08	17,52	21,40	
	t2	7,94	12,17	15,87	
	t3	3,24	7,29	10,83	
Perubahan Harga (Absolut) (HD-he): Rp/Kg	t1	118	158	193	
	t2	75	115	150	
	t3	32	72	107	
Peningkatan Produksi setelah intervensi (juta ton GKG)	t1	0,686	0,383	0,209	
	t2	0,225	0,141	0,084	
	t3	0,044	0,042	0,028	
	total	0,956	0,569	0,320	
Peningkatan Produksi setelah intervensi (juta ton GKP)	t1	0,808	0,451	0,246	
	t2	0,265	0,169	0,099	
	t3	0,052	0,049	0,033	
	total	1,125	0,669	0,377	2,171
Subsidi HD (Rp 000):	t1	95.285.378	71.270.198	47.449.686	
	t2	19.860.390	19.480.158	14.787.823	
	t3	1.671.425	3.530.071	3.478.651	
	total	116.817.192	94.280.427	65.716.160	276.813.779

Keterangan:

(dihitung dengan memakai persamaan 1 dan 2)

t1=periode Feb-Mei; t2=periode Jun-Sep; dan t3= periode Okt-Jan

Proyeksi PSE Litbang Deptan (2000), dan didistribusikan menurut trisemester berdasarkan rata-rata luas panen padi periode 1992-1996 (masing-masing: 55,5%; 30% dan 14,5%). Seasonal forecast digunakan model *least square* dengan *seasonal dummy variable* (tanpa dibedakan menurut wilayah) distribusi produksi per wilayah dihitung berdasarkan rata-rata luas panen periode 1990-1999 (masing2 wilayah: 62,37%; 26,02%; dan 11,61%) ■