

DINAMIKA POLA PEMASARAN GABAH DAN BERAS DI INDONESIA

Sudi Mardianto, Yana Supriatna dan Nur Khoiriyah Agustin

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Rice and unhusked rice marketing systems are highly correlated with farmers' income. The paper discusses rice and unhusked rice marketing patterns in Indonesia and observes the function of each channel in details. Food marketing system is affected by the government policy, but how the government intervenes in a market is still debatable. Types and targets of the government's intervention in market mechanism are different between the developing and developed countries. Currently the consumers' preference changes from purchasing rice as a commodity to rice as a product. It should satisfy the following criteria, namely containing certain nutrients, low glucose content, and organic product. The consumers' preference change results in rice marketing patterns, which are segmented into income groups. At farm level, however, unhusked rice and rice marketing patterns do not change significantly. The paper describes marketing patterns in three regions in Indonesia during the controlled price (New Order) period and free market era. Rice policy in the country is highly correlated with Bulog. Thus, role of and results achieved by Bulog are presented.

Key words : *unhusked rice, rice, marketing, government's role*

ABSTRAK

Sistem pemasaran gabah dan beras memiliki keterkaitan yang cukup erat dengan tingkat pendapatan petani. Makalah ini mengkaji tentang pola pemasaran gabah dan beras di Indonesia untuk melihat secara lebih mendalam fungsi dari masing-masing tingkatan perdagangan gabah dan beras. Sistem pemasaran pangan tidak terlepas dari peranan pemerintah, namun bagaimana peranan pemerintah dalam suatu pasar seharusnya masih menjadi polemik. Bentuk dan sasaran intervensi pemerintah dalam mekanisme pasar tersebut bervariasi antara negara maju dengan negara berkembang. Dewasa ini mulai terjadi perubahan preferensi konsumen yang tidak lagi sekedar membeli beras sebagai komoditas, namun mulai bergeser ke arah beras yang dipandang sebagai produk, yakni yang mengandung nutrisi tertentu, kandungan glukosa yang rendah dan proses produksi yang tidak menggunakan bahan kimia. Perubahan preferensi konsumen tersebut berdampak terhadap pola pemasaran beras yang tersegmentasi menurut kelas-kelas pendapatan konsumen. Berkaitan dengan pola pemasaran gabah dan beras, hingga saat ini pola pemasaran gabah dan beras di tingkat petani tidak mengalami perubahan yang berarti. Untuk membuktikan hal tersebut, maka diuraikan perkembangan pola pemasaran di tiga daerah di Indonesia pada periode harga terkendali (Orde Baru) dan periode pasar bebas. Kebijakan perberasan di Indonesia juga sangat terkait dengan Bulog, sehingga peranan dan hasil-hasil yang telah dicapai oleh Bulog relevan untuk disajikan.

Kata kunci : *gabah, beras, pemasaran, peranan pemerintah*

PENDAHULUAN

Secara umum pendapatan yang diterima petani belum memadai dibanding dengan jerih payah yang telah dikeluarkannya ditambah dengan risiko kegagalan panen. Tingkat pendapatan yang diterima petani bergantung pada berbagai faktor yang mempengaruhi produktivitas lahan. Beberapa indikator menunjukkan bahwa di beberapa daerah banyak petani yang belum menikmati hasil jerih payahnya secara memadai.

Rendahnya pendapatan petani disebabkan oleh beberapa kebiasaan yang tidak tepat, khususnya dalam penyimpanan padi. Sebagian petani ada yang langsung menjual seluruh hasil panennya dan membeli dalam bentuk beras atau menyimpan sebagian, sedangkan sebagian lain dijual atau dikonsumsi sendiri seluruhnya. Pola penyimpanan gabah yang dipilih petani, berkaitan dengan beberapa hal seperti tingkat harga gabah yang berlaku di pasaran, kemampuan penanganan pasca panen, dan kebutuhan uang kontan untuk keperluan sehari-hari termasuk untuk membiayai usahatani.

Disamping masalah tersebut di atas, salah satu sumber rendahnya harga jual gabah yang diterima petani adalah panjangnya mata rantai pemasaran gabah. Hasil studi awal menunjukkan bahwa tingkatan perdagangan gabah terdiri dari pedagang tingkat desa, pedagang tingkat kecamatan, pedagang tingkat kabupaten dan pedagang besar yang akan memproses gabah menjadi beras dan menjualnya ke konsumen. Oleh karena itu, untuk membantu petani mendapatkan harga yang lebih layak perlu dilakukan suatu kajian tentang pola pemasaran beras untuk melihat secara lebih mendalam fungsi dari masing-masing tingkatan perdagangan gabah.

Peran Pemerintah Dan Perkembangan Sistem Pemasaran

Sistem pemasaran merupakan bagian yang penting dari mata rantai barang sejak diproduksi sampai ke tangan konsumen. Sistem pemasaran juga dapat menentukan efisiensi pasar suatu tata niaga barang termasuk pangan. Pemasaran yang menimbulkan biaya tinggi akan berdampak bukan saja mengurangi surplus produsen, tetapi juga akan membebani konsumen. Dalam pemasaran pangan, terdapat berbagai variasi dalam jumlah agen-agen atau panjangnya rantai pemasaran, dari yang sederhana dengan rantai yang pendek sampai ke pemasaran yang melibatkan mata rantai yang panjang.

Pola pemasaran pangan atau hasil pertanian pada umumnya selalu mengalami perubahan dan perkembangan seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan yang terjadi pada struktur produksi dan konsumsi. Pola pemasaran pangan hasil pertanian juga mempunyai kaitan erat dengan perkembangan ekonomi, karena pemasaran pangan merupakan salah satu subsistem dalam perekonomian secara keseluruhan. Sistem pemasaran yang efisien sangat dibutuhkan pada pasar barang hasil pertanian dalam rangka meningkatkan nilai tambah dan surplus produsen maupun konsumen.

Peran pemerintah dalam pemasaran pangan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Hal ini dapat disebabkan oleh perbedaan kepentingan maupun tujuan dalam penanganan pasar pangan dalam negeri. Apabila dilihat dari intensitas peran pemerintah

dalam pemasaran pangan, ditemui beberapa bentuk dari yang cukup ekstrim dengan keterlibatan secara langsung dalam operasional, seperti di negara Afrika tahun 1960-an, sampai yang hanya sebatas dalam bentuk pembinaan dan penciptaan iklim yang mendorong terciptanya pemasaran pangan yang sehat.

Pangan merupakan komoditas yang vital dan sangat strategis karena merupakan kebutuhan dasar yang pertama dibutuhkan oleh setiap manusia. Oleh karena itu pemenuhan kebutuhan pangan tidak dapat ditunda-tunda. Sementara itu komoditas pangan atau hasil pertanian pada umumnya mempunyai karakteristik khusus karena produksinya dipengaruhi oleh faktor musim.

Dengan berbagai pertimbangan bahwa masalah pangan memiliki kekhususan dari sisi kebutuhan, produksi, dan pasar, maka pemerintah berupaya untuk ikut berperan dalam pemasaran pangan. Cukup menarik untuk mengkaji bagaimana perkembangan sistem pemasaran dan peran pemerintah dalam pemasaran pangan sejalan dengan semakin berkembangnya pasar pangan itu sendiri. Hal ini menarik mengingat pasar pangan secara alamiah akan mengalami perkembangan sejalan dengan semakin bergesernya pola perekonomian dari agraris ke arah pola perekonomian yang semakin dicirikan oleh pola industri.

Secara empiris ditemukan bahwa sistem pemasaran pangan di beberapa negara juga mengalami pergeseran termasuk pula peran pemerintah di dalamnya. Bila dikaitkan dengan era perdagangan bebas dan pasar global serta pergeseran perekonomian ke arah industri, maka mengkaji pergeseran sistem pemasaran dalam pasar pangan sangat relevan sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi pasar dalam rangka menciptakan dan mempertahankan mekanisme pasar pangan yang sehat.

Bagaimana semestinya pemerintah memposisikan dirinya dalam suatu pasar masih menjadi polemik, paling tidak pada tingkat teori ekonomi formal khususnya dalam hal peranan intervensinya pada efisiensi pasar. Mekanisme pasar yang gagal dalam menciptakan kondisi *full employment* pada aliran ekonomi Keynesian, telah memberikan salah satu alasan perlunya instrumen intervensi pemerintah dalam mekanisme pasar. Baik negara maju maupun negara yang sedang berkembang

umumnya menggunakan intervensi pemerintah untuk mempengaruhi pasar dengan berbagai variasi bentuk dan sarannya. Di negara kapitalis maju, peranan pemerintah yang dominan muncul karena sesuai dengan kebutuhan untuk membangun kembali negara-negara Eropa yang menjadi korban Perang Dunia II. Peran pemerintah juga diharapkan sebagai *fine tuning* dalam perekonomian dengan melakukan koordinasi investasi dan tabungan agar tercapai kondisi *full-employment*, perluasan sistem kesejahteraan sosial, serta tugas stabilisasi.

Sementara itu untuk negara-negara yang sedang berkembang, investasi pemerintah biasanya untuk melindungi industri yang baru lahir (*infant industry*) sebagai strategi substitusi impor antara lain dalam bentuk proteksi maupun subsidi. Peran pemerintah dalam mekanisme pasar juga diharapkan sebagai penjaga keseimbangan makro dan penyedia jasa dan barang publik serta sebagai koordinasi dalam mengupayakan sinergisme alokasi sumber daya ekonomi sehingga dapat membentuk transfer yang efektif untuk mengubah sumber daya potensial menjadi sumber daya efektif (Indrawati, 1997).

Di sisi lain, keberatan terhadap intervensi pemerintah dalam perekonomian antara lain disebabkan karena sifat lembaga pemerintah yang kaku sehingga daya penyesuaian pasar terhadap permasalahan menjadi hilang. Secara umum kritik terhadap intervensi pemerintah yang berpotensi menimbulkan dampak negatif didasari oleh anggapan bahwa motivasi pemerintah diragukan baik ketulusannya, kebijakan maupun superioritasnya. Disamping itu, kelompok ahli ekonomi kelembagaan masih mempercayai bahwa kelembagaan pasar dianggap masih superior dibanding institusi lain termasuk pemerintah dalam penentuan alokasi sumber daya. Campur tangan pemerintah juga dianggap mengganggu kemampuan individual untuk mengembangkan potensi produktifnya untuk memaksimalkan keuntungan.

Di luar kedua sisi yang masih menjadi polemik tersebut, Bank Dunia telah mengemukakan perlunya syarat dasar untuk keberhasilan intervensi pemerintah yaitu dengan menciptakan mekanisme kelembagaan yang mampu menghasilkan kriteria kinerja yang jelas untuk menentukan intervensi yang bersifat selektif. Salah satu faktor yang mendukung

keberhasilan negara-negara Asia dalam mengelola perekonomian adalah berkat upaya pemerintah dengan memperluas dan menciptakan pasar guna mendorong pertumbuhan dan menciptakan sumber daya ekonomi baru serta disiplin dalam menggunakan kewenangannya sehingga terhindar dari *government failure*.

Dalam pasar pangan, peran pemerintah ada kalanya sengaja dilakukan untuk melindungi kepentingan produsen maupun konsumen, menjamin stabilitas keamanan atau meningkatkan ketahanan pangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun keterlibatan pemerintah dalam pasar pangan juga dapat disebabkan oleh karena perubahan pada faktor eksternal, sehingga pemerintah memandang perlu untuk terlibat guna penyesuaian perubahan yang terjadi.

Perubahan pemasaran pangan menurut Kim (1986) juga terjadi secara dinamis. Tekanan pada sistem pemasaran tradisional mendorong terjadinya perubahan untuk menyesuaikan dengan sistem pemasaran yang dibutuhkan dalam perkembangan ekonomi modern. Faktor-faktor yang kemungkinan berpengaruh dalam perkembangan sistem pemasaran yang lebih kompleks meliputi meningkatnya komersialisasi produk, adopsi ilmu dan teknologi yang makin tinggi, meningkatnya spesialisasi perusahaan dan tenaga kerja, pemisahan secara geografis produksi dan konsumsi, meningkatnya jumlah penduduk dan urbanisasi, perubahan kebiasaan makan dan daya beli, serta perubahan mobilitas konsumen, dan peran pemerintah. Inovasi merupakan hal yang penting dalam pemasaran terutama di negara-negara maju dan telah mampu membentuk metode baru, struktur dan organisasi dalam produksi serta aktivitas ekonomi lain termasuk pemasaran. Di antara metode baru dalam pemasaran yang sudah dilakukan di negara-negara maju, ada tiga hal yang sangat menonjol dalam inovasi yang membantu meningkatkan efisiensi pemasaran secara keseluruhan, yaitu: pemakaian kontainer standar secara luas, penerapan secara luas metode swalayan di tingkat eceran, dan penggunaan komputer secara luas.

Kim (1986) mencatat bahwa perbedaan yang mendasar dalam sistem pemasaran antara negara-negara maju dengan negara-negara yang sedang berkembang adalah da-

lam hal keberadaan sistem suplai dalam pertanian, upah tenaga kerja, tingkat pendapatan konsumen, tingkat urbanisasi, latar belakang budaya termasuk kebiasaan makan dan sebagainya. Hasil penelitian FAO terhadap beberapa negara Asia menemukan bahwa paling tidak ada tiga tingkat perkembangan struktur pemasaran yang terjadi dalam pembangunan ekonomi yaitu (Sapuan dan Djanuardi, 1997):

Tahap I : Dengan rata-rata pendapatan konsumen per tahun kurang dari US\$ 250 (diperhitungkan pada tahun dasar 1972)

Pada tahap ini fungsi perdagangan besar dan eceran sering masih menjadi satu, dan spesialisasi dalam perdagangan besar jarang dijumpai. Pada kondisi ini kebijaksanaan pangan yang ditangani pemerintah adalah pendistribusian pangan utama yang murah untuk masyarakat berpenghasilan rendah.

Tahap II : Dengan rata-rata pendapatan konsumen per tahun antara US\$ 400 – US\$ 600

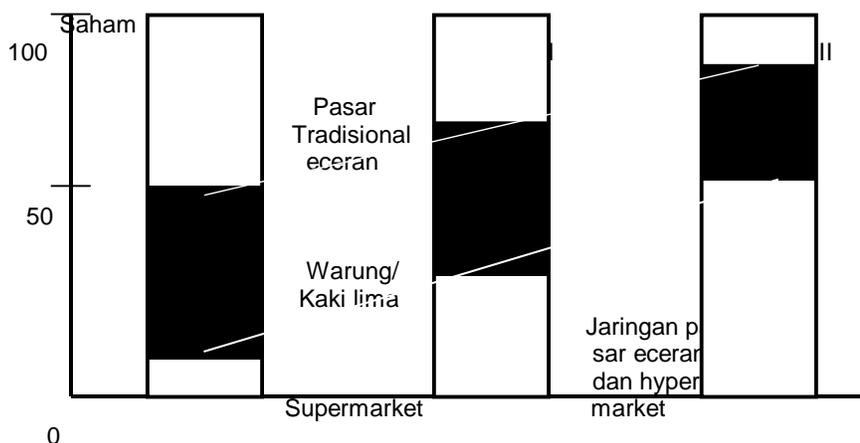
Pada tahap ini, pertanian komersial skala besar mulai berkembang dengan spesialisasi pertanaman dan dengan penjualan tunai. Pasar perdagangan besar di kota memainkan peranan besar dalam pemasaran pangan karena konsumen semakin terpisah dari produsen. Supermarket dan jaringan toko-toko mulai tampak, sedangkan peranan warung eceran mulai berkurang. Kebijakan dan

program pemerintah untuk perkembangan pemasaran harus ditekankan pada perbaikan infrastruktur, dan reformasi institusi untuk memperlancar fungsi perdagangan besar.

Tahap III : Pendapatan konsumen per tahun antara US\$ 600 – US\$ 850

Kondisi pada tahap ini dicirikan oleh meningkatnya rata-rata konsumsi daging, ikan, buah dan sayuran yang biasanya mencapai 45-50 persen dari total pengeluaran untuk pangan. Pada tahap ini supermarket dan jaringan toko-toko terpadu berperan penting pada penjualan pangan eceran. Sementara itu, karena adanya jalinan operasional langsung antara usaha tani komersial dan supermarket, atau lembaga pembeli besar lainnya seperti industri pangan, maka peran perdagangan besar secara relatif mulai menurun. Pada tahap ini juga dicirikan oleh semakin populer-nya makanan *instant*, karena konsumen semakin membutuhkannya, tanpa harus membuang banyak waktu untuk mempersiapkan makanan. Kebijakan pemerintah dalam pemasaran pada tahap ini adalah memberikan segala kemudahan aturan yang mungkin dan insentif tinggi bagi pengusaha yang ingin bertindak sebagai agen inovasi.

Secara grafis perkembangan dalam perdagangan pangan eceran dan perdagangan besar dalam perkembangan ekonomi di negara yang sedang berkembang dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Perubahan Perdagangan Pangan Eceran dan Perdagangan Besar Menurut Perkembangan Ekonomi

Dari gambaran mengenai perubahan pasar eceran dan perdagangan besar tersebut menunjukkan bahwa dengan semakin berkembangnya perekonomian yang ditandai dari pergeseran mulai tahap I ke tahap II dan III, maka proporsi atau andil pasar tradisional eceran dan warung/kaki lima semakin mengecil. Sementara itu supermarket dan jaringan pasar eceran dan *hypermarket* proporsinya semakin besar.

Perubahan Preferensi Konsumen

Banyak teori yang menyatakan bahwa perubahan tingkat pendapatan dan pendidikan telah mendorong perubahan preferensi konsumen terhadap produk (khususnya pangan) yang akan dibeli (Streeter *et al.*, 1991; Barkema, 1993; Drabenstott, 1994 dalam Simatupang, 1995). Kalau dulu (tradisional), atribut utama yang mencirikan preferensi konsumen hanyalah : jenis, kenyamanan, stabilitas harga dan nilai komoditas, maka dewasa ini konsumen telah pula menuntut tambahan atribut produk yang lebih rinci, seperti kualitas (komposisi bahan baku), kandungan nutrisi (lemak, kalori, kolesterol, dan sebagainya), keselamatan (kandungan aditif, pestisida, dan sebagainya), aspek lingkungan (apakah produk tersebut dihasilkan dengan usahatani dan proses pengolahan produk yang tidak mengganggu kualitas dan kelestarian lingkungan hidup). Dengan perkataan lain, dewasa ini, pada umumnya konsumen tidak lagi membeli komoditas, melainkan membeli produk. Sebagai contoh, dewasa ini konsumen pada umumnya tidak lagi sekedar membeli beras (komoditas), melainkan beras yang mengandung nutrisi tertentu, kandungan glukosa yang rendah, dan proses produksinya tidak menggunakan bahan kimia (beras organik).

Perubahan preferensi konsumen dari komoditas ke produk tidak hanya berlangsung di negara-negara maju (luar negeri), tetapi juga di dalam negeri. Disamping itu, sebagian dari atribut produk tersebut merupakan keharusan yang ditetapkan oleh hukum/peraturan negara konsumen (biasanya atribut yang berhubungan dengan kesehatan manusia). Kondisi ini diperkirakan akan terus berlangsung dan meluas dengan cepat, seiring dengan globalisasi. Perubahan preferensi konsumen ke arah atribut produk yang lebih banyak dan rinci menimbulkan dua implikasi penting terhadap

agribisnis (Simatupang, 1995). *Pertama*, strategi pemasaran tradisional yang berdasarkan konsep manipulasi preferensi konsumen (*preference manipulation*) tidak efektif lagi dan harus diganti dengan strategi baru yang disebut dengan pemenuhan preferensi konsumen (*preference discovery*). Hal ini berarti produsen (agribisnis) harus mampu mengungkap secara rinci atribut dari produk yang dihasilkan dengan atribut tersebut. *Kedua*, penentuan atribut produk yang beragam dan rinci menuntut adanya konsistensi atau jaminan kualitas produk dari proses produksi pada seluruh tahapan kegiatan agribisnis mulai dari hulu (petani) hingga hilir (agro-industri/eksportir).

Adanya perubahan preferensi konsumen tersebut, tentu saja berpengaruh cukup besar terhadap pola pemasaran produk pertanian. Informasi produk dengan atribut tertentu harus secara jelas dapat diketahui oleh konsumen dan hal ini dapat dilakukan melalui kemasan tertentu, yang selain untuk menjaga kualitas produk juga untuk menarik konsumen. Produk yang sudah dikemas dan memiliki atribut spesifik yang dikehendaki oleh konsumen dengan tingkat pendapatan tertentu, pada umumnya akan dipasarkan pada tempat yang tertentu pula, seperti misalnya supermarket. Oleh karena itu, perubahan preferensi konsumen, baik secara langsung atau tidak langsung, akan mendorong perubahan pola pemasaran suatu produk, khususnya produk pertanian.

Pola pemasaran beras saat ini juga telah tersegmentasi, antara beras untuk konsumen berpendapatan menengah ke atas dan konsumen berpendapatan rendah. Konsumen berpendapatan menengah ke atas pada umumnya akan membeli beras pada tempat-tempat yang khusus memasarkan beras dengan atribut tertentu, seperti warna beras, rasa, kepulenan dan lain-lain. Sementara untuk masyarakat berpendapatan menengah ke bawah pada umumnya akan mendatangi pasar-pasar tradisional yang pada umumnya menjual beras dengan kualitas menengah ke bawah. Menurut Natawidjaja (2000), ada dua hal yang menyebabkan terjadinya perbedaan harga beras, sehingga mendorong beras untuk ditransportasikan dari satu daerah ke daerah lainnya, yaitu (a) perbedaan jumlah ketersediaan beras, sehingga beras dikirim dari daerah surplus ke daerah defisit; dan (b) perbedaan preferensi

dan daya beli masyarakat, sehingga beras yang berkualitas bagus dikirim ke daerah konsumen dengan daya beli dan selera tinggi, untuk ditukar tambah dengan beras yang berkualitas lebih rendah dan lebih murah.

Perkembangan Pola Pemasaran Komoditas Beras dan Gabah

Kinerja pemasaran memegang peranan sentral dalam pengembangan komoditas pertanian. Perumusan strategi dan program pengembangan pemasaran yang kondusif dan efisien akan memberikan kontribusi positif terhadap beberapa aspek, yaitu : (a) mendorong adopsi teknologi, peningkatan produktivitas dan efisiensi, serta daya saing komoditas pertanian, (b) meningkatnya kinerja dan efektivitas kebijakan pengembangan produksi, khususnya kebijakan yang terkait dengan program stabilisasi harga keluaran, dan (c) perbaikan perumusan kebijakan perdagangan domestik dan internasional (ekspor dan impor) secara lebih efektif dan optimal.

Terdapat sejumlah faktor (intrinsik dan eksternal) yang berpengaruh terhadap kinerja pemasaran produk pertanian. Secara intrinsik, faktor yang berpengaruh diantaranya adalah struktur pasar, tingkat integrasi pasar, dan margin pemasaran. Bentuk pasar yang mengarah kepada pasar monopoli akan berpengaruh terhadap tingkat kompetisi yang akan berdampak terhadap pembentukan harga, transmisi harga, dan bagian harga yang diterima petani. Secara implisit, struktur pasar akan berdampak terhadap kinerja integrasi pasar dan nilai margin pemasaran. Faktor eksternal yang berpengaruh pada hakekatnya adalah terkait dengan kebijakan pemerintah, seperti pengembangan infrastruktur pemasaran (fisik dan kelembagaan), program stabilisasi harga output, perpajakan dan redistribusi, kebijakan pengembangan produk dan pengolahan hasil pertanian, dan lain-lain.

Pemahaman terhadap deskripsi, permasalahan, serta perspektif dari faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap kinerja pemasaran produksi pertanian ini dinilai bermanfaat dalam mendorong peningkatan produksi dan pendapatan petani. Kinerja pemasaran yang kondusif akan mendorong adopsi teknologi dan bagian harga yang diterima petani. Kebijakan pemerintah yang kon-

duusif akan mendorong peningkatan produksi, distribusi, pengembangan produk, dan insentif yang proporsional bagi pelaku tataniaga, dan kesejahteraan petani. Berkaitan dengan pola pemasaran gabah dan beras, hingga saat ini pola pemasaran gabah dan beras di tingkat petani tidak mengalami perubahan yang berarti. Terlepas dari keunikan pola pemasaran gabah dan beras di berbagai daerah di Indonesia, namun ada satu hal yang secara prinsip sama, yaitu rentannya posisi tawar petani dalam menjual gabah dan beras. Dengan kondisi tersebut petani selama ini lebih berperan sebagai penerima harga, sementara pembuat harga dominan dilakukan oleh para pedagang gabah dan beras. Untuk membuktikan hal ini, berikut akan diuraikan perkembangan pola pemasaran gabah dan beras di berbagai daerah di Indonesia, mulai dari jaman Orde baru hingga saat ini.

Periode Harga Terkendali (Orde Baru)

Pada era Orde Baru, stabilitas harga beras merupakan salah satu kebijakan yang utama. Terjadinya ketidakstabilan harga gabah dan beras dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda yaitu: (i) ketidakstabilan antar musim, yaitu musim panen dan musim paceklik dan (ii) ketidakstabilan antar tahun, karena pengaruh iklim seperti kekeringan atau banjir dan fluktuasi harga beras di pasar internasional yang keduanya relatif sulit diramalkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa stabilitas harga melewati batas musim dan tahun.

Ketidakstabilan harga antar musim terkait erat dengan pola panen, yaitu panen raya yang berlangsung pada bulan Pebruari – Mei (60-65% dari total produksi nasional), panen musim gadu pertama yang berlangsung antara Juni – September (25 – 30%) dan sisanya panen antara bulan Oktober – Januari (5-15%). Bila harga gabah dan beras dilepas sepenuhnya kepada mekanisme pasar, maka harga gabah dan beras akan jatuh pada musim panen raya dan meningkat tajam pada musim paceklik (Oktober – Januari). Ketidakstabilan harga tersebut, dapat memukul produsen pada musim panen, dan sebaliknya membebankan konsumen pada musim paceklik. Disamping itu juga akan berakibat luas pada kondisi ekonomi makro khususnya peningkatan inflasi. Pada saat itu, berbagai instrumen kebijakan digunakan untuk mengamankan har-

ga gabah dan beras. Instrumen kebijakan tersebut, dapat digolongkan ke dalam dua tingkatan yaitu tingkat usahatani dan tingkat pasar. Di tingkat usahatani, kebijakan yang terpenting adalah berupa subsidi harga output (jaminan harga dasar), subsidi harga input (benih, pupuk, pestisida) dan subsidi bunga kredit usahatani. Di tingkat pasar, kebijakan yang dilaksanakan berupa manajemen stok dan monopoli impor oleh Bulog, penyediaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk operasionalisasi pengadaan beras oleh Bulog, kredit pengadaan pangan bagi koperasi (KUD) dan operasi pasar oleh Bulog saat harga beras tinggi.

Adanya kebijakan stabilisasi harga tersebut, tentu saja berpengaruh cukup besar terhadap pola tataniaga dari komoditas gabah dan beras. Satu kondisi yang unik pada saat itu adalah peranan KUD yang cukup besar dalam membantu petani untuk mendapatkan harga gabah dan beras sesuai dengan harga dasar, khususnya pada saat musim panen raya. Berbagai variasi pola pemasaran gabah dan beras di berbagai daerah akan diuraikan berikut ini.

Pola Pemasaran Gabah Beras di Jawa Barat

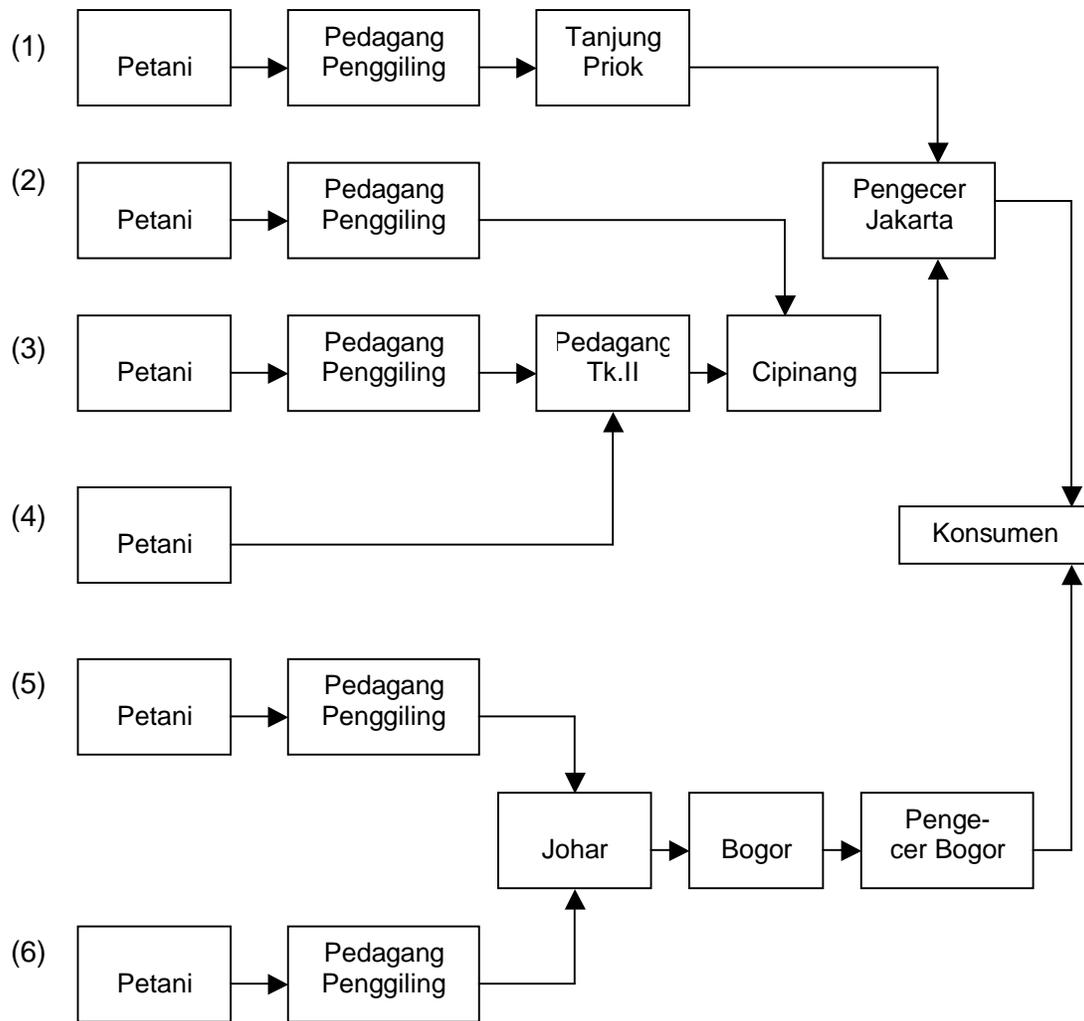
Hasil studi Sidik dan Purnomo (1991) yang dilakukan di Kabupaten Karawang menunjukkan sekurang-kurangnya ada enam pola pemasaran gabah/beras yang banyak dilakukan oleh petani dan pelaku pasar lain. Pola pemasaran yang *pertama* adalah petani → pedagang/penggilingan → pedagang besar Tanjung Priok → pengecer → konsumen; *kedua*, petani → pedagang/penggilingan → pedagang besar Cipinang → pengecer → konsumen; *ketiga*, petani → pedagang tingkat desa → pedagang tingkat kecamatan/kabupaten → pedagang besar Cipinang → pengecer → konsumen; *keempat*, petani → pedagang tingkat kecamatan/kabupaten → pedagang besar Cipinang → pengecer → konsumen; *kelima*, petani → pedagang/penggilingan → pedagang kabupaten → pedagang besar Bogor → pengecer Bogor → konsumen; dan *keenam*, petani → pedagang tingkat desa → pedagang kabupaten → pedagang besar Bogor → pengecer Bogor → konsumen. Secara skematis keenam saluran pemasaran tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.

Dari keenam saluran pemasaran tersebut di atas, hasil penelitian menunjukkan bahwa saluran pertama ternyata yang paling banyak dilakukan (24,17%), kemudian saluran kedua (22,05%), saluran ketiga (18,18%), saluran keempat (17,23%), saluran kelima (13,62%) dan saluran keenam (4,74%). Namun apabila dicermati lebih jauh, ada satu hal yang menarik dari hasil studi kasus di Kabupaten Karawang tersebut, yaitu tidak terlibatnya KUD dalam pola pemasaran gabah dan beras. Hal ini mungkin disebabkan karena harga gabah yang ada di pasaran lebih tinggi dari harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah. Bagi KUD dan Dolog tidak ada insentif untuk melakukan pembelian gabah dan beras petani. Para petani lebih memilih untuk menjual gabah dan beras langsung ke pasar yang menawarkan harga lebih tinggi.

Berkaitan dengan pola pembayaran, hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan pada musim panen dan musim paceklik. Pada musim panen, umumnya petani mau menerima penundaan pembayaran karena petani mempunyai gabah yang berlebih sedangkan pedagang jumlahnya terbatas. Untuk musim paceklik, kondisinya berkebalikan dimana jumlah gabah yang dikuasai petani terbatas, sementara pedagang yang membutuhkan cukup banyak sehingga petani mempunyai posisi tawar yang tinggi baik untuk meminta pembayaran secara tunai. Marjin keuntungan perdagangan beras/gabah di Kabupaten Karawang cukup efisien dengan kisaran antara 1,33 persen – 16,12 persen. Cukup efisiennya pola pemasaran tersebut diduga disebabkan karena tingkat persaingan antar pedagang yang cukup besar.

Pola Pemasaran Gabah dan Beras di Jawa Timur

Berbeda dengan di Jawa Barat, hasil studi Agusman (1991) yang dilakukan di Kabupaten Ngawi, Jawa Timur, menunjukkan rantai pemasaran gabah dan beras yang relatif lebih seragam. Pada musim panen hasil pertanaman pada MH dan MK I, pola pemasaran yang umum terjadi adalah petani → pengu yang luar daerah dan lokal → pedagang besar luar daerah/lokal → Dolog dan pengecer → konsumen. Untuk musim panen hasil pertanaman MK II, pola pemasaran hampir serupa, hanya bedanya tidak dijual ke Dolog karena



Gambar 2. Saluran Pemasaran Gabah dan Beras yang Umumnya Digunakan oleh Petani Responden di Kabupaten Karawang

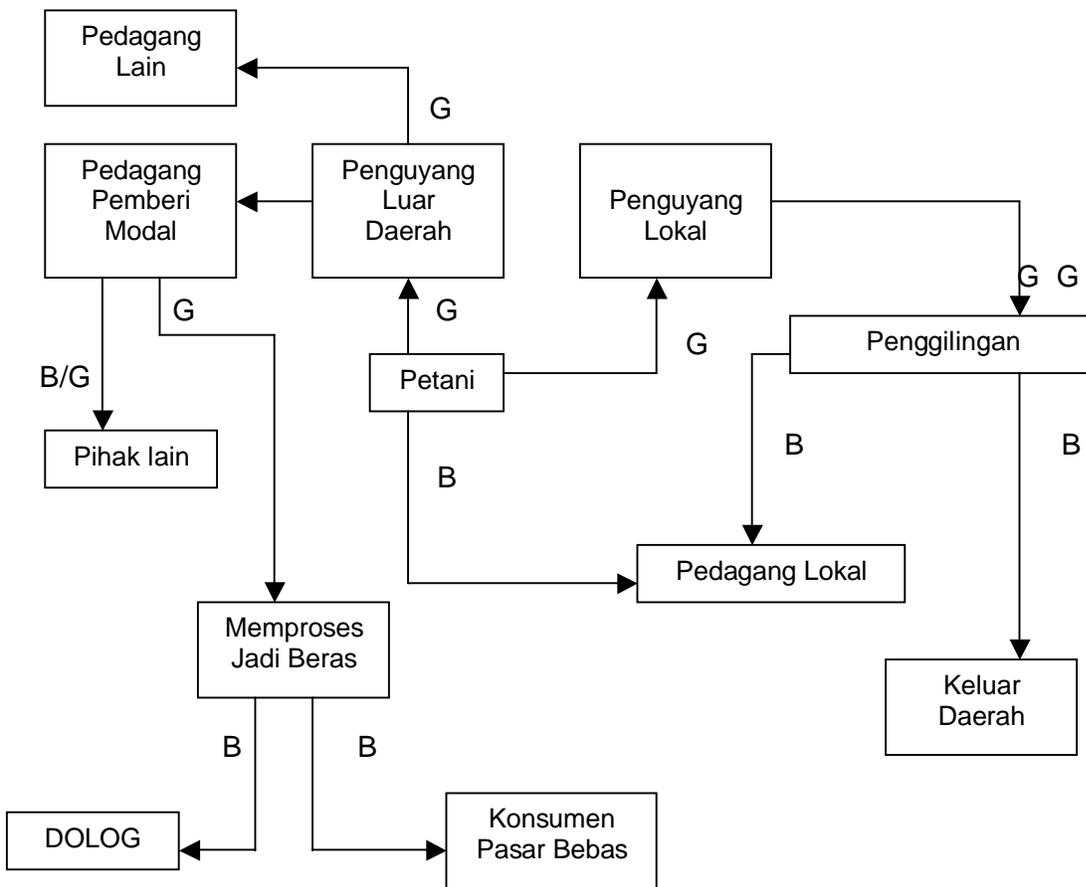
harga di pasar bebas sudah lebih tinggi dari harga dasar (Gambar 3).

Hal yang menarik dari hasil kajian ini adalah, walaupun Dolog masuk dalam rantai pemasaran namun jumlah yang masuk ke Dolog relatif kecil, yaitu hanya 5,83 persen, sementara yang dijual langsung ke konsumen mencapai 77,83 persen. Hal ini setidaknya menunjukkan bahwa tingkat harga gabah dan beras di pasaran sebagian besar selalu berada di atas harga dasar, sehingga Dolog dan KUD tidak ada insentif untuk melakukan pembelian. Dari sisi petani atau pedagang juga akan rugi

apabila menjual ke KUD dan Dolog, pada saat harga di pasar lebih tinggi dari harga dasar.

Pola Pemasaran Gabah dan Beras di Sulawesi Selatan

Hasil studi Purnomo (1991) yang dilakukan di Kabupaten Sidrap, Sulawesi Selatan mengungkapkan bahwa ternyata tidak seluruh petani menjual padinya ke pasar. Hasil studi menunjukkan sekitar 17,50 persen petani tidak menjual gabahnya, sedangkan sisanya menjual gabahnya ke pasar. Dari 82,50 persen petani yang menjual gabahnya ke pasar, ada

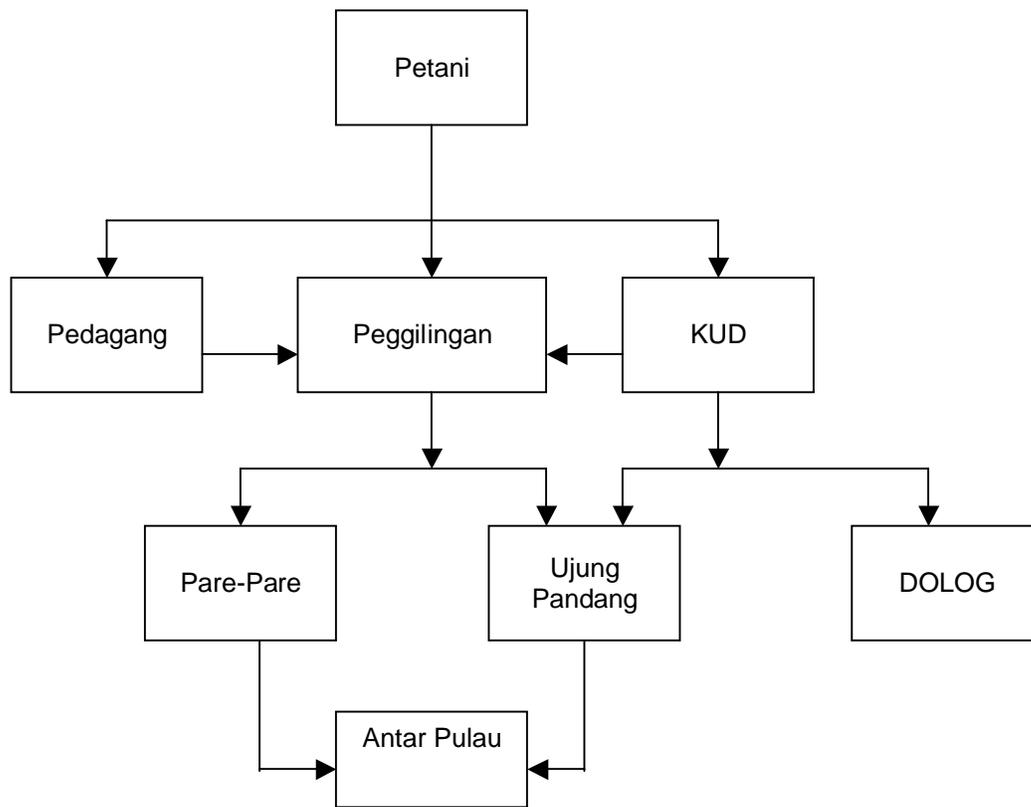


Keterangan:
 B = Beras
 G = Gabah

Gambar 3. Pola Pemasaran Gabah dan Beras di Kabupaten Ngawi, Jawa Timur

sekitar 35,83 persen petani yang memilih menjual ke pedagang, kemudian 40,84 persen petani lebih memilih menjual gabahnya langsung ke penggilingan, dan hanya 5,83 persen petani yang menjual gabahnya ke KUD. Kecilnya jumlah petani yang menjual gabahnya ke KUD disebabkan karena harga pembelian KUD umumnya lebih rendah daripada harga pedagang. Adanya petani yang tetap menjual gabahnya ke KUD lebih disebabkan karena petani yang bersangkutan mempunyai pinjaman baik dalam bentuk saprodi atau uang tunai ke KUD, untuk menjaga hubungan dan kemudahan apabila di lain waktu membutuhkan bantuan modal.

Gabah yang telah dibeli oleh pedagang pada akhirnya dijual ke penggilingan yang sesudah terkumpul cukup kemudian digiling untuk dijadikan beras. Beras hasil penggilingan tersebut kemudian dijual kembali ke KUD (25,80%), pedagang besar di Pare-Pare (45%) dan pedagang besar di Ujung Pandang (67,75%). Hasil pembelian KUD dari penggilingan yang sebanyak 25,80 persen tersebut, 88,89 persen dijual ke Dolog dan 11,11 persen dijual ke pedagang besar di Ujung Pandang. Beras yang dibeli oleh pedagang di Pare-Pare dan Ujung Pandang kemudian sebagian dijual ke konsumen dan sebagian lagi dijual antar pulau (Gambar 4).



Gambar 4. Pola Pemasaran Gabah dan Beras di Kabupaten Sidrap Sulawesi Selatan

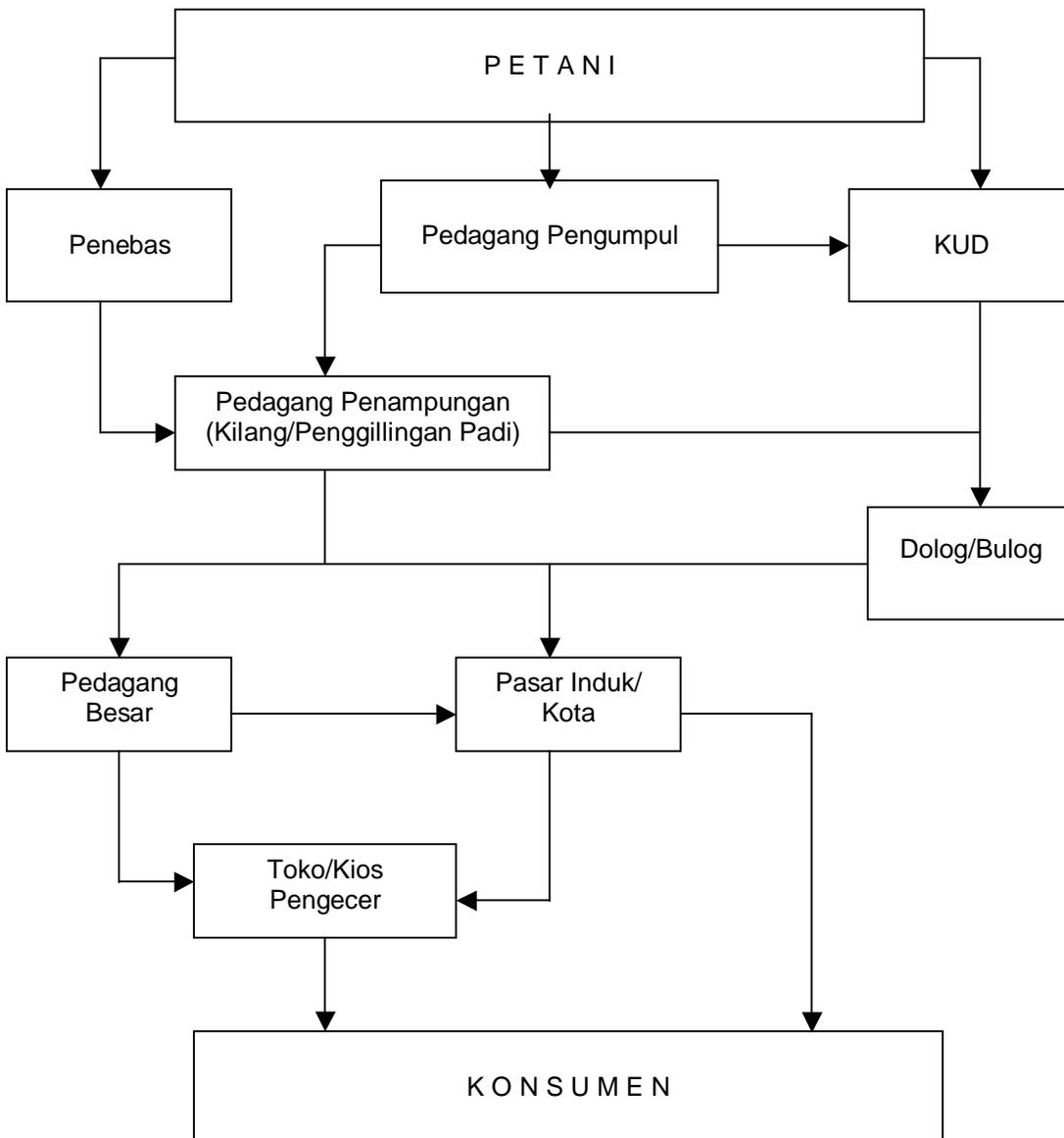
Pemasaran Gabah dan Beras pada Periode Pasar Bebas

Usaha untuk meningkatkan kesejahteraan petani melalui kebijakan harga dan insentif pasar lainnya akan efektif apabila petani terkait langsung kepada pasar sehingga mereka dapat menangkap adanya insentif tersebut. Terkaitnya petani kepada pasar merupakan hal penting untuk berbagai keputusan petani dalam menentukan jalan usahatani. Menurut Ellis (1992), petani di negara berkembang seringkali terpisahkan dari pasar kompetitif karena adanya bagian dari hasil usahatani yang dikonsumsi (motif subsisten) maupun praktek-praktek penjualan dengan pedagang yang kurang transparan, misalnya melalui sistem tebasan atau mekanisme non pasar lainnya.

Dalam periode pasar bebas, ternyata pola pemasaran beras tidak berubah secara signifikan. Hasil kajian Natawidjaja (2001) dan Rusastra *et al.* (2003) menunjukkan bahwa kebiasaan petani untuk menjual gabahnya se-

cara tebasan atau melalui pedagang pengumpul masih tetap berlangsung (Gambar 5). Kelembagaan pemasaran yang diharapkan lebih efisien pada periode pasar bebas ternyata tidak terjadi. Jalur pemasaran gabah dan beras tetap panjang seperti pada periode pasar terkendali. Perbedaannya mungkin hanya terletak pada semakin berkurangnya peran KUD dan Bulog. Berdasarkan Inpres No.7 tahun 2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan, insentif bagi KUD dengan menetapkan perbedaan harga pembelian oleh Dolog antara KUD dengan non KUD sudah tidak ada lagi. Harga dasar pembelian pemerintah yang ditetapkan dalam Inpres No.9 tahun 2001, hanya menyebutkan bahwa harga dasar pembelian pemerintah oleh Bulog di gudang Bulog sebesar Rp 1.519/kg gabah kering panen (GKP) atau Rp 2.470/kg beras, dengan persyaratan tertentu.

Namun demikian, hasil penelitian Puslitbang Sosek Pertanian (2000) menyebutkan bahwa pasar penjualan padi dari petani di pedesaan telah berjalan efisien. Kesimpulan



Gambar 5. Saluran Tata Niaga Padi dari Petani Sampai ke Konsumen

tersebut diambil dengan melihat banyaknya pedagang dan tidak adanya *barrier to entry* sehingga petani memiliki banyak pilihan dalam menjual. Margin keuntungan yang diperoleh oleh pedagang besar dan pengecer relatif kecil dengan kisaran antara 9-21 persen (Tabel 1). Hasil studi tersebut juga menyebutkan bahwa pedagang pengumpul (tengkulak) dan penebas telah ikut membantu memberikan kemudahan kepada petani dalam memasarkan hasil panennya.

Kesimpulan dari studi Puslitbang Sossek Pertanian (2003) tersebut selintas memperlihatkan keadaan pasar yang baik bagi petani, namun ada beberapa hal yang perlu dipertanyakan lebih lanjut mengingat studi tersebut dilakukan pada tingkat mikro dan menggunakan analisis statis. Beberapa hal yang perlu dikaji lebih mendalam adalah sampai sejauh mana harga yang diterima petani mengikuti perkembangan harga di tingkat konsumen dan apakah ada kemampuan pedagang mengatur margin keuntungan yang dite-

Tabel 1. Marjin Pemasaran Beras di Lima Kabupaten Contoh, 1999/2000 (Rp/kg)

Kabupaten	Pengecer	Tingkat petani		Proses	Pasca panen	Transport	Profit*)
		GKP	Eq. beras				
Agam	2.500	1.168	2.000 (100,0)	136	110	36	218 (10,9)
Sidrap	1.850	800	1.455 (100,0)	100	90	40	165 (11,3)
Majalengka	2.200	1.350	1.727 (100,0)	109	90	69	205 (11,9)
Klaten	2.100	1.000	1.545 (100,0)	75	90	60	330 (21,4)
Kediri	1.700	800	1.455 (100,0)	73	30	18	124 (8,5)

Sumber: PSE, 2001

*) Profit = harga di pengecer – harga di tingkat petani – biaya proses – biaya pasca panen – biaya transport

- Persentase merupakan rasio terhadap harga beras di tingkat pengecer
- Konversi GKP ke beras 15%

Tabel 2. Hubungan Marjin Tata Niaga Beras dengan Fluktuasi Harga di Pasar Konsumen

Provinsi	Jumlah responden (orang)	Keterangan
Sumatera Utara, Lampung, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara	5	Marjin tata niaga di daerah ini adalah sekitar Rp 44 – 68 dari setiap Rp 100 yang dibayar konsumen. Pada saat harga sedang cenderung naik marjin tersebut cenderung naik pula sekitar Rp 5 – 21 untuk setiap kenaikan harga Rp 100, demikian pula pada saat harga konsumen sedang cenderung turun, marjin turut berkurang Rp 14 – 33 setiap terjadi penurunan harga Rp 100 di pasar konsumen.
Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan	7	Marjin tata niaga di daerah ini adalah sekitar Rp 37 – 67 dari setiap Rp 100 yang dibayar konsumen. Pada saat harga sedang cenderung naik marjin tersebut cenderung ikut naik sekitar Rp 6 – 32 untuk setiap kenaikan harga Rp 100, namun pada saat harga konsumen sedang cenderung turun, marjin tata niaga “tidak pernah ikut berkurang”.

Sumber: Natawidjaja, 2001.

rima? Hasil studi Natawidjaja (2001) menunjukkan bahwa para pelaku tata niaga di sebagian besar provinsi-provinsi penghasil beras utama nasional mampu meningkatkan marjin keuntungan yang diterimanya pada saat terjadi kenaikan harga di pasar konsumen dengan cara menanggukkan kenaikan harga yang diterima pada harga yang seharusnya dibayar ke petani. Sebaliknya, pelaku tata niaga ini juga mampu menjaga marjin keuntungan yang sama walaupun pada saat harga di tingkat konsumen sedang turun, dengan cara mempercepat penurunan harga beli pada petani sehingga risiko pasar dibebankan seluruhnya pada petani (Tabel 2).

Perilaku pedagang ini menunjukkan adanya kekuatan monopsonistik karena mereka memiliki aksesibilitas dan informasi yang cepat ke pasar konsumen. Dengan penguasaan pasar ini, para pelaku tata niaga dapat meneruskan risiko-risiko fluktuasi pasar pada tingkat di bawahnya dan akhirnya sampai ke petani sebagai penerima residual dari risiko tersebut tanpa memiliki kemampuan untuk menolak ataupun menghindari. Keadaan ini memperlihatkan adanya keterpisahan petani dari pasar, karena pemain pasar sesungguhnya adalah para pedagang sebagai pelaku tata niaga yang berhadapan langsung dengan konsumen. Pada kondisi seperti ini, insentif pasar

dan usaha untuk mensejahterakan petani melalui kebijakannya tidak akan efektif dirasakan petani karena akan lebih banyak dinikmati oleh para pelaku tata niaga.

Tugas Dan Peran Bulog Dalam Tataniaga Beras

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

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

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

Secara tegas pemerintah menugaskan Bulog untuk melakukan pembelian hasil panen petani. Namun pemerintah juga menyediakan *outlet* bagi hasil pengadaan tersebut. Pem-

belian hasil panen dengan harga dasar yang lebih tinggi dari harga pasar diimbangi dengan penyediaan dana murah kredit likuiditas. Untuk mengendalikan harga beras saat paceklik yang lebih murah dari harga pasar, pemerintah juga memberikan jaminan atas kerugian yang timbul dari operasi tersebut. Demikian pula dengan upaya menjaga stabilitas harga domestik. Selain dengan operasi pasar juga disediakan instrumen monopoli impor, guna pemeratakan stok antar daerah. Bulog juga membangun jaringan pergudangan di daerah produsen dan konsumen yang tersebar di sekitar 1.500 lokasi gudang dengan kapasitas sekitar 3,5 juta ton (Saifullah, 2001).

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

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

Hasil Yang Dicapai Oleh Bulog

Pandangan terhadap efektivitas peran Bulog dalam melakukan stabilisasi harga gabah dan beras ternyata cukup beragam. Menurut Dew (1999) dalam Saifullah (2001), efektivitas pengendalian harga produsen dan stabilitas harga konsumen sampai tahun 1998 sangat baik. Penelitian yang dilakukan oleh Dew, selama 20 tahun (1973–1997) menunjukkan bahwa hanya 10 kali dalam 240 bulan (4%) harga gabah yang jatuh di bawah harga. Sedangkan di Philipina jumlahnya mencapai 72 kali dalam 279 bulan (26%). Untuk menga-

mankan harga dasar, antara tahun 1985-1997, Bulog melakukan pembelian hasil petani sekitar 5,8 persen dari produksi nasional. Di daerah produsen utama seperti Jawa dan Sulawesi Selatan, penyerapan tersebut mencapai sekitar 6,6 – 11,9 persen dari produksi setempat.

Pada masa panen raya, petani selalu menghadapi persoalan klasik berupa meningkatnya jumlah suplai hasil panen yang mendorong turunnya harga produsen. Tanpa ada tambahan penyerapan hasil panen melalui pengadaan, yang sekaligus sebagai instrumen harga dasar, harga produsen akan semakin tertekan. Dalam pasar beras yang tertutup, maka harga dasar atau harga pembelian beras oleh Bulog merupakan harga patokan bagi pedagang. Apabila harga beli pedagang tidak menguntungkan bagi petani mereka dapat menjual ke Bulog pada harga dasar. Penyerapan Bulog tidak dibatasi sepanjang persyaratan kualitas memenuhi.

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

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

Namun hasil kajian Rosner dalam Departemen Pertanian (2002) serta Rosner dan

Bahri (2003) menunjukkan hal yang sebaliknya. Hasil kajian menunjukkan bahwa harga beras bulanan ternyata lebih sering berfluktuasi pada era stabilisasi Bulog, dibandingkan dengan era sesudahnya. Selama periode 1980-1997, rata-rata nilai *coefficient of variation* (CV-angka pengukur volatilitas), sebesar 4,2 persen, sementara selama periode 1999-2001 nilainya hanya sebesar 3,9 persen. Untuk harga gabah, hasil analisis Rosner dan Bahri (2003) menunjukkan bahwa selama periode 1980-1997 rata-rata nilai CV di Jawa sebesar 15,1 persen, sementara untuk periode 1999-2002 sebesar 11,3 persen. Hal ini menunjukkan bahwa harga beras/gabah selama masa pasar terbuka jauh lebih stabil dibandingkan dengan masa monopoli impor. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa di era Orde Baru, Bulog-pun tidak mampu melakukan stabilisasi harga beras ketika terjadi perubahan iklim (kekeringan) yang meluas di seluruh wilayah tanah air, seperti yang terjadi pada tahun 1987, 1994 dan 1998.

Pada saat pemerintah masih mengendalikan harga beras dengan memberikan hak monopoli impor kepada Bulog, harga beras di pasar domestik tidak terkait dengan harga di pasar internasional (Malian, 2000). Dengan sistem nilai tukar rupiah yang mengambang terkendali (*managed floating exchange rate system*), harga beras di pasar domestik kadang-kadang lebih murah dari harga paritas impor, namun dalam waktu-waktu tertentu juga berlangsung sebaliknya (Erwidodo *et al.*, 1999). Dalam periode itu, ketahanan pangan nasional hanya bertumpu pada Bulog dengan dukungan kemudahan impor, sehingga tanpa disadari telah menyimpan kelemahan fundamental dalam penyediaan pangan, utamanya tekanan dari sisi produksi (Surono, 1999). Ketika nilai tukar rupiah melemah pada tingkat yang sangat parah, ketahanan pangan tersebut mengalami guncangan yang hebat berupa kenaikan harga beras di pasar domestik. Namun penurunan harga beras di pasar dunia yang terjadi seiring dengan penguatan nilai tukar rupiah kembali menurunkan harga beras di pasar domestik, yang selanjutnya menyebabkan penurunan harga jual gabah di tingkat petani.

Keberhasilan pengendalian harga di tingkat produsen dan konsumen, serta penyediaan stok beras yang cukup antar waktu dan

antar daerah memberikan kontribusi yang besar dalam pertumbuhan ekonomi secara langsung maupun secara tidak langsung akibat stabilitas ekonomi dan sosial yang diciptakan. Kontribusi sektor perberasan dalam pertumbuhan ekonomi memang mengalami penurunan sejalan dengan membesarnya kontribusi sektor lain. Namun peranannya dalam menciptakan stabilitas ekonomi dan sosial masih akan tetap besar untuk waktu yang masih lama.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Sejalan dengan keadaan perekonomian yang semakin berkembang, sistem pemasaran pangan yang terjadi saat ini juga telah mengalami pergeseran. Kondisi sistem pemasaran pangan yang terjadi saat ini juga mencerminkan adanya suatu perubahan yang perlu direspon dengan penyesuaian peran pemerintah secara terus menerus dalam rangka menjamin tetap terciptanya pasar pangan yang efisien.

Untuk mengantisipasi dan menyesuaikan dengan kondisi yang telah berubah, ada berbagai pilihan dikaitkan dengan peran pemerintah dalam sistem pemasaran dengan konsekuensi atas pilihan yang diambil. Akan tetapi paling tidak pilihan tersebut secara nyata bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pasar dan juga mampu untuk mengakomodasikan kemajuan dalam pergeseran sistem pemasaran yang terjadi. Dalam hal ini, untuk meningkatkan efisiensi pemasaran, maka peran pemerintah yang menonjol adalah dalam fungsi "pembinaan" di samping fungsi pengaturan yang tetap melekat. Dalam fungsi pembinaan maka peran pemerintah antara lain dapat dilakukan dalam bidang pengembangan penelitian dan orientasi lapangan dalam hal penyimpanan, pelatihan-pelatihan manajemen, pemasaran, teknologi penyimpanan, pemrosesan dan lain-lain yang harus dilakukan secara terpadu lintas sektor. Namun dalam tahap tertentu pemerintah dapat berperan sebagai penyeimbang dalam pemasaran untuk mencegah timbulnya monopoli dan oligopoli.

Dalam era penerapan otonomi daerah, yang harus dihindarkan adalah munculnya kebijakan-kebijakan yang membebaskan berbagai pungutan dan retribusi pada arus lalu-lintas produk pertanian yang bisa menyebab-

kan terjadinya hambatan dan inefisiensi. Perlu dipikirkan untuk terbentuknya suatu sistem cadangan pangan nasional yang merupakan jaringan stok pangan antar daerah (dan antar musim) yang dapat dengan mudah dimobilisasi untuk operasi pasar pada saat terjadinya kondisi kekurangan pangan di suatu tempat. Hal ini lebih baik dari pada mengimpor, mengingat berdasarkan perhitungan ketersediaan beras nasional per tahun, sebenarnya masih tersedia sejumlah cadangan pangan yang cukup untuk diperdagangkan di pasar domestik.

Dengan adanya keterpisahan petani dari pasar, segala insentif pasar dan usaha-usaha mensejahterakan petani yang dilakukan melalui kebijakan harga tidak akan secara efektif dirasakan petani karena akan lebih banyak dinikmati oleh para pelaku tata niaga, khususnya para pedagang. Untuk meningkatkan kesejahteraan petani sebaiknya dilakukan melalui mekanisme kebijakan yang dapat langsung dinikmati kepada petani dan keluarganya tanpa mengintervensi mekanisme pasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusman. 1991. Upaya Meningkatkan Pendapatan petani Melalui Identifikasi Saluran Pemasaran Gabah dan Beras. *Majalah Pangan*, No.10 Vol.III, Oktober. Bulog. Jakarta.
- Barkema, A.D. 1993. Reaching Consumers in the Twenty - First Century: The Short Way Around the Barn. *American Journal of Agricultural Economics* 75 (5): 1126-1131.
- Departemen Pertanian, 2002. Keragaan dan Kebijakan Perberasan Indonesia. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Drabenstott, M. 1994. Industrialization: Steady Current or Tidal Wave? *Choice* 4th Quarter: 4-8.
- Ellis, F. 1992. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erwidodo, A.H. Malian, C. Muslim, S. Mardianto dan A.K. Zakaria. 1999. Pengkajian Pengamanan Harga Dasar Gabah dan Penerapan Kebijakan Tarif Impor Beras. Laporan Studi Kebijakan, PSE, Bogor.
- Indrawati, S.M. 1997. Aspek Kelembagaan dan Fungsi Pemerintah. Paper pada Seminar Nasional Pendayagunaan Aparatur Negara.

- Kim Sung-Hoon. 1986. An Overview of Food Marketing Development in Asia.
- Malian, A.H. 2000. Implikasi Ekonomi Penerapan Tarif Impor dalam Perdagangan Beras di Indonesia, hal. 55 - 68. *Jurnal Sosio Ekonomika*, Vol. 6, No. 1, Juni 2000
- Mears, L. 1982. Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia. UGM Press. Yogyakarta.
- Natawidjaja, R.S. 2001. Dinamika Pasar Beras Domestik. Dalam A. Suryana dan S. Mardianto (Ed). *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. LPEM-FEUI. Jakarta.
- Purnomo, S. 1991. Identifikasi Saluran Pemasaran Untuk Meningkatkan Pendapatan Petani (Studi Kasus Kabupaten Sidrap, Sulawesi Selatan). *Majalah Pangan*, No.10 Vol.III, Oktober. Bulog. Jakarta.
- Puslitbang Sosek Pertanian. 2000. Food Policy Support. First Round Findings. Kerjasama antara Puslitbang Sosek Pertanian dengan Bappenas, USAID dan DAI. Tidak dipublikasikan.
- Rosner, P. dan S. Bahri. 2003. Stabilitas Harga Beras Selama dan Setelah Bulog. *Development Alternative Inc*. Mimeo. Tidak Dipublikasikan.
- Rusastra, I.W., B. Rachman, Sumedi, T. Sudaryanto. 2003. Struktur Pasar dan Pemasaran Gabah-Beras dan Komoditas Kompetitor Utama. Laporan Penelitian, kerja sama Puslitbang Sosek Pertanian dengan Bappenas/USAID/DAI. Bogor.
- Saifullah, A. 2001. Peran Bulog Dalam Kebijakan Perberasan Nasional. Dalam A. Suryana dan S. Mardianto (Ed). *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. LPEM-FEUI. Jakarta.
- Sapuan dan B. Djanuardi. 1997. Pergeseran Sistem Pemasaran Pangan dan Peran Pemerintah. *Agro Ekonomika*, No.2, th. XXVII, Oktober. PERHEPI. Jakarta.
- Sidik, M. dan S. Purnomo. 1991. Peningkatan Pendapatan Petani di Kabupaten Karawang, Jawa Barat Melalui Identifikasi Saluran Pemasaran. *Majalah Pangan*, No.10 Vol.III, Oktober. Bulog. Jakarta.
- Simatupang, P. 1995. Industrialisasi Pertanian Sebagai Strategi Agribisnis dan Pembangunan Pertanian dalam Era Globalisasi. Pidato Orasi Pengukuhan Ahli Peneliti Utama pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Streeter, D.H., S.T. Sonka, and M.A. Hudson. 1991. Information Technology, Coordination and Competitiveness in the Food and Agribusiness Sector. *American Journal of Agricultural Economics* 73(5): 1465-1471.
- Surono, S. 1999. Arah Kebijakan Perberasan Nasional di Masa Datang. Makalah pada Seminar Future Direction of Indonesia Rice Policy di Jakarta, 9 Maret 1999. Biro Perencanaan Departemen Pertanian, Jakarta.