

Raskin

No. 05: Jan-Mar/2003

Rice for the Poor

Beras untuk Orang Miskin



To alleviate food vulnerability and lessen the economic pressure on poor families effected by the monetary crisis, the Indonesian Government has implemented a subsidized rice program since July 1998. The program, initially referred to as Operasi Pasar Khusus - Special Market Operations (OPK), is a social safety net program aimed at assisting around 7.5 million of the poorest and most food vulnerable households to obtain their basic food need, rice. The distribution of the subsidized rice is handled by Bulog.

Untuk mengatasi rawan pangan dan meringankan tekanan ekonomi keluarga miskin yang terkena dampak krisis moneter, pemerintah Indonesia telah melaksanakan program beras bersubsidi sejak Juli 1998. Pada awal pelaksanaan, program yang diberi nama OPK (Operasi Pasar Khusus) ini merupakan salah satu program JPS (Jaring Pengaman Sosial) untuk membantu sekitar 7,5 juta rumahtangga termiskin dan rawan pangan dalam memenuhi kebutuhan pangan pokoknya, beras. Penyaluran beras bersubsidi ini ditangani oleh Bulog.

.....to page/ke halaman 4

SPOTLIGHT ON	2
DEAR SMERU	3
FROM THE FIELD	4
RASKIN, Rice for the Poor: Who is Actually Receiving the Rice and How Much are They Paying?	
<i>Beras Untuk Keluarga Miskin: Siapa yang Menerima dan Berapa Harga Beras yang Dibayar oleh Penerima Program ?</i>	
FOCUS ON	13
Indonesia's Rice Import Tariff Policy: Arguments For and Against Raising the Tariff	
<i>Kebijakan Tarif Impor Beras Indonesia: Berbagai Argumen Pendukung dan Penentang Kenaikan Tarif</i>	
Rice Issues in the Era of Regional Autonomy	
<i>Persoalan Perberasan di Era Otonomi Daerah</i>	

What's New ?

AND THE DATA SAYS	21
Rice Consumption as a Simple Measure of Social Welfare	
<i>Konsumsi Beras Sebagai Ukuran Sederhana Kesejahteraan Masyarakat</i>	
A MESSAGE FROM	24
The Dilemma of Rice Price Policy	
<i>Dilema Kebijakan Harga Beras</i>	



SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editor: Rahmad Herutomo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Benjamin Harkness & Kathryn Sadler

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at
www.smeru.or.id
 or e-mail us at
smeru@smeru.or.id

Jl. Tulung Agung No. 46
 Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-336336; Fax: 6221-330850

Dear Readers,

Many people reminisce about or associate a certain period of their life with the price of rice at that particular time, especially when the rice price skyrocketed. The wife of a factory worker recalls: "Then, my husband's salary was hardly enough to buy 25kg of rice. How could we possibly survive?"



Also people's protest "Lower the rice price !!!" is still heard from time to time when the economic burden becomes unbearable. All of this is because rice is the most important staple food for Indonesians. It's not surprising that rice issues not only encompass an economic dimension, but also social, cultural and political dimensions.

This edition highlights various facets of rice issues, from the Raskin program (Rice for the Poor), arguments for and against raising the rice tariff, the complications of rice price policy, the limited role of local governments in decision making processes surrounding rice policies, to the powerlessness of rice farmers.

Hope you enjoy this edition.



Pembaca yang Budiman,

Banyak orang mengingat atau mengaitkan suatu masa dengan harga beras pada saat itu, apalagi bila harga beras melambung tinggi. Kenang seorang istri pekerja pabrik: "Waktu itu gaji sebulan suami hanya cukup untuk membeli 25 kg beras. Bagaimana bisa hidup?"

Juga protes "Turunkan Harga Beras!!!" dari waktu ke waktu masih diteriakkan oleh rakyat ketika beban ekonomi mereka semakin menghimpit. Itu semua karena beras adalah bahan pokok pangan terpenting yang menjadi hajat hidup bagi masyarakat banyak di Indonesia. Tidak mengherankan bila beras tidak hanya mempunyai dimensi ekonomis, tetapi juga dimensi sosial, budaya dan politis.

Edisi ini mengangkat berbagai sisi masalah perberasan, mulai dari program Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin) untuk meringankan beban ekonomi keluarga miskin, perdebatan tentang kenaikan tarif import beras, kebijakan harga beras beserta dilemanya yang cukup pelik, peranan pemerintah daerah yang masih terbatas dalam kebijakan perberasan, hingga ketidakberdayaan para petani padi.



Selamat membaca.

Dr. Sudarno Sumarto

Dear SMERU ...



Dear SMERU,

I am a member of the Village Representative Council in Tambakan Karangwuni, Weru Sukoharjo, East Java. My village is striving to alleviate poverty. The SMERU bulletin is a valuable information source and reference for people wanting to know about poverty. Please use more simple language that can be understood at all levels of society and by people from a range of backgrounds. The layout of the bulletin is good but perhaps a page for suggestions from readers could be added. Thank you.

Drs. Wagiman

Tambakan Karangwuni,
Weru Sukoharjo, Central Java, 57562

Thank you for your interest, and I assure you that we take note of all suggestions we receive. Starting with this edition, we are including an extra page to accommodate input from readers. Readers can send letters and suggestions to The SMERU Research Institute, Jl. Tulung Agung 46, Menteng, Jakarta, 10310, fax 021-336850 or email: smeru@smeru.or.id.

Halo SMERU,

Kami adalah salah seorang pengurus Badan Perwakilan Desa di Desa Tambakan Karangwuni Weru Sukoharjo, Jawa Tengah. Desa kami berjuang untuk memberantas kemiskinan. Buletin SMERU menjadi sumber informasi dan acuan yang cukup baik bagi masyarakat untuk mencari tahu apa dan bagaimana kemiskinan itu. Untuk itu, mohon penggunaan bahasa dipertahankan dan dibuat lebih mudah dimengerti untuk semua lapisan dan latar belakang pembacanya. Tata letak buletin sudah cukup baik tetapi perlu ditambahkan halaman saran dari pembaca. Terima kasih.

Drs. Wagiman

Desa Tambakan Karangwuni
Weru Sukoharjo, Jawa Tengah 57562

Terima kasih atas perhatian Bapak terhadap buletin kami. Semua masukan yang kami terima akan kami perhatikan dengan baik. Mulai edisi ini, kami menambah satu halaman untuk menampung semua masukan dari pembaca. Pembaca dapat mengirim surat dan saran-saran ke Lembaga Penelitian SMERU, Jl. Tulung Agung 46, Menteng, Jakarta 10310, fax: 021-330850 atau email: smeru@smeru.or.id.



Dear SMERU,

I am currently doing an internship at the Institute for Regional Development at Universidad de la Frontera – Temuco, Chile. My task is to find international partners to allow for knowledge transfer and collaboration. I will definitely advise the director, Prof. Heinrich von Baer, to contact you!

Congratulations on a very comprehensive web-site and for taking on a task that benefits so many!

Steffen Bethmann

Student
steffenbethmann@hotmail.com
Germany/Chile

Halo SMERU,

Saat ini saya sedang magang di The Institute for Regional Development of Universidad de la Frontera – Temuco, Chile. Tugas saya adalah mencari mitra internasional untuk transfer pengetahuan dan kerjasama. Saya akan menyarankan direktur lembaga, Prof. Heinrich von Baer, agar menghubungi SMERU.

Selamat atas web-site SMERU yang sangat komprehensif dan karena telah melakukan upaya yang memberi manfaat bagi banyak pihak.

Steffen Bethmann

Mahasiswa
steffenbethmann@hotmail.com
Jerman/Chili

R A S K I N



A Raskin beneficiary collecting his allocation from a distribution point in Karawang

Seorang penerima manfaat program Raskin mengambil jatahnya di titik distribusi di Karawang

BACKGROUND

During the course of its operation, OPK underwent several changes. Until November 1998, OPK only distributed 10 kg of rice per family at Rp1,000/kg. In December 1998, rice allocations were increased to 20 kg per family. However, due to funding limitations in 2000 and 2001, OPK rice allocations were reduced to between 10 and 20 kg per family. In order to refocus attention on the program's goal, that being poor families, OPK was renamed Raskin (Rice for the Poor) in January 2002 and allocations returned to 20 kg per family. With the change of name it was hoped that those not classified as poor families would not request rice allocations, allowing target families to obtain rice in accordance with their allocation.

In addition to the OPK/Raskin program, since 2001 the Indonesian Government has also implemented a similar program to compensate for the reduction in fuel subsidies. In 2001, the government allocated Rp279.9 billion in funding for this program and in 2002 this was raised to Rp500 billion. Rice distributions using funds from previous fuel subsidies were carried out under the OPK/Raskin mechanism. Target groups were similar, these being poor categorized as Pre-prosperous Families and Level 1 Prosperous Families (Economic Reasons), as determined by the National Family Planning Board (BKKBN), who had been excluded from the OPK/Raskin Program or had been included but were not yet receiving their full rice allocation.

RICE FOR THE POOR: WHO IS ACTUALLY RECEIVING THE RICE AND HOW MUCH ARE THEY PAYING?

Beras Untuk Keluarga Miskin: Siapa yang Menerima dan Berapa Harga Beras yang Dibayar oleh Penerima Program ?

LATAR BELAKANG

Dalam pelaksanaannya, OPK mengalami beberapa perubahan. Hingga Nopember 1998, OPK hanya menyalurkan 10 kg beras/keluarga seharga Rp1.000/kg. Sejak Desember 1998 jatah beras ditingkatkan menjadi 20 kg/keluarga. Namun karena keterbatasan dana, pada tahun 2000-2001 jatah beras OPK terpaksa dikurangi menjadi antara 10-20 kg/keluarga. Guna lebih mempertajam sasaran, yaitu keluarga miskin, sejak Januari 2002 program OPK berubah nama menjadi Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin) dan jatah per keluarga kembali menjadi 20 kg. Dengan perubahan nama tersebut diharapkan mereka yang tidak tergolong keluarga miskin tidak meminta jatah beras, sehingga keluarga sasaran dapat memperoleh beras sesuai dengan jatahnya.

Selain OPK/Raskin, sejak tahun 2001 Pemerintah Indonesia juga mempunyai program sejenis yang dananya berasal dari kompensasi subsidi BBM. Pada tahun 2001 pemerintah mengucurkan dana sebesar Rp279,9 milyar untuk program ini dan pada tahun 2002 meningkat menjadi Rp500 milyar. Penyaluran beras dari dana subsidi BBM ini dilakukan melalui mekanisme OPK/Raskin dengan target yang sama, yaitu keluarga miskin (Pra KS dan KS-1 alasan ekonomi) menurut kriteria BKKBN tetapi hanya terbatas bagi yang belum menerima Program OPK/Raskin atau belum memperoleh jumlah beras sesuai ketentuan.

The SMERU Research Institute has continually monitored the implementation of OPK since 1998, both through specific studies and broader means. Special studies were carried out in October 1998 and August 2001, whereas additional investigations have been conducted almost every time the SMERU Social Monitoring and Qualitative Analysis Team has conducted field research on other topics. With this background, SMERU is interested in conducting more in-depth studies regarding the implementation of Raskin as well as the Fuel Subsidy Compensation program for food, particularly if it merges with the OPK/Raskin program.

In July - August 2002, SMERU conducted research on the Raskin Program in Bengkulu. This study was conducted for a variety of reasons. Firstly, based upon the 2001 poverty data from Statistics Indonesia (BPS), Bengkulu was the province with the second highest proportion of poor people in Sumatra. Secondly, a series of high-scale earthquakes in June 2000 resulted in a large number of deaths and loss of material possessions in the province. Thirdly, the province was not severely affected by the crisis, because the price of the agricultural commodities produced in the region, such as coffee and rubber, increased on the world market. In addition to the eight villages in Bengkulu, SMERU also visited two villages in West Java. Although not of the same number, these villages were visited for comparison purposes.

Research was conducted using qualitative methods and in-depth interviews with several parties involved in the implementation of Raskin, including community members, community leaders, BKKBN staff, and program officials at various levels from headquarters to the distribution points. The aim of the study was to answer two important questions; firstly, who is actually receiving the rice; and secondly, how much are the recipients really paying for the rice?

WHO IS ACTUALLY RECEIVING THE RICE?

The actual allocation for each village under the Raskin program is determined by local governments at the *kabupaten/kota* level based upon recent BKKBN data, that is the number of families in the lowest two welfare categories, Pre-Prosperous Families and Level 1 Prosperous Families (Economic Reasons). Given the results of the earlier rice assistance program, a key issue to consider in any evaluation of the present program is what actually happens to the rice allocation after it is delivered by Dolog to the distribution points. To what extent has the rice been distributed fairly to beneficiaries according to the principles set out in the program guidelines, that is 20 kg for each family in these categories?

Of the ten villages in our sample, in only one location did the distribution approach this benchmark, although the beneficiaries still did not receive precisely 20 kg. Of the 164 families in the village of Dusun Tengah (Kecamatan Seginim, Kabupaten Bengkulu Selatan) all 60 families identified by the BKKBN data receive an allocation of 15kg upon presentation of the official Raskin Card and Coupons that have been distributed by the *kepala desa*. In addition, another ten families identified as deserving cases and

Sejak tahun 1998 Lembaga Penelitian SMERU senantiasa memonitor pelaksanaan OPK, baik melalui studi khusus maupun dengan cara lain. Studi khusus dilaksanakan pada Oktober 1998 dan Agustus 2001, sedangkan investigasi tambahan dilakukan hampir setiap kali Tim Peneliti PSAK (Pemantauan Sosial dan Analisis Kualitatif) dari SMERU melakukan penelitian lapangan mengenai topik lainnya. Dengan latar belakang tersebut SMERU tertarik untuk melakukan studi khusus yang lebih mendalam tentang pelaksanaan Program Raskin serta Program Kompensasi Subsidi BBM Bidang Pangan khususnya bila pelaksanaannya menjadi satu kesatuan dengan Program OPK/Raskin.

Pada bulan Juli - Agustus 2002 SMERU melakukan penelitian mengenai Raskin di Provinsi Bengkulu karena beberapa alasan. Pertama, berdasarkan data kemiskinan BPS tahun 2001, Bengkulu merupakan provinsi yang mempunyai komposisi penduduk miskin terbesar kedua di Sumatera. Kedua, pada bulan Juni 2000 di provinsi ini terjadi gempa bumi beruntun dengan skala tinggi yang memakan korban jiwa dan materi cukup besar. Ketiga, pada waktu krisis ekonomi provinsi ini justru tidak mengalami dampak negatif karena komoditi perkebunan (misalnya kopi dan karet) yang dihasilkan oleh provinsi ini justru mengalami peningkatan harga di pasar dunia. Sebagai pembanding, meskipun tidak dalam jumlah yang sama, selain mengunjungi delapan desa di Provinsi Bengkulu, SMERU juga mengunjungi dua desa di Kabupaten Karawang, Jawa Barat.

Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan metoda kualitatif dan teknik wawancara mendalam terhadap berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan Raskin, antara lain masyarakat setempat, tokoh masyarakat, petugas/staf BKKBN, dan pelaksana program di tingkat pusat hingga di titik distribusi. Tujuan penelitian adalah untuk menjawab dua pertanyaan pokok, yaitu pertama, siapa yang sebenarnya menerima beras; dan kedua, berapa harga beras yang sesungguhnya dibayar oleh penerima program?

SIAPA YANG SEBENARNYA MENERIMA BANTUAN BERAS?

Alokasi beras untuk masing-masing desa penerima program Raskin ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota berdasarkan data BKKBN yang terakhir, yaitu berdasarkan jumlah keluarga yang tergolong dalam dua kategori keluarga miskin yang terendah (Pra KS dan KS-1 alasan ekonomi). Menyimak hasil program bantuan beras sebelumnya, isu penting yang harus diperhatikan dalam melakukan evaluasi program Raskin adalah apa yang sesungguhnya terjadi pada alokasi beras di lapangan setelah beras bantuan disalurkan oleh Dolog ke titik-titik distribusi? Sejauh mana beras tersebut didistribusikan secara adil kepada mereka yang berhak sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam petunjuk pelaksanaan program, yaitu 20 kg/keluarga bagi mereka yang ditetapkan sebagai penerima manfaat Raskin?

Dari 10 desa penelitian hanya di satu desa ditemui distribusi Raskin yang mendekati ketentuan program, meskipun penerima manfaat program tidak menerima tepat 20 kg. Dari 164 keluarga yang tinggal di desa Dusun Tengah (Kecamatan Seginim, Kabupaten Bengkulu Selatan), 60 keluarga yang tercatat sebagai penerima manfaat Raskin sesuai dengan data BKKBN dan memperoleh Kupon/Kartu Raskin resmi dari Kepala Desa menerima jatah 15 kg beras. Di samping itu 10 keluarga lainnya yang dinilai sebagai



Villagers from a village sample in West Java, with their Raskin rice allocations, each of them having received only 8 kg instead of 20 kg of rice.

Warga sebuah desa sampel di Jawa Barat, sedang membawa jatah beras Raskin mereka, masing-masing hanya menerima 8 kg, bukan 20 kg.

therefore included on the village's list of beneficiaries, have been receiving about 10 kg even though they do not have a Raskin Card or Coupons.

In all other villages in our sample, the rice was distributed to a far larger number of families than those identified by the BKKBN data. As a result, each of the beneficiaries only receives between 4 and 18 kg of Raskin rice per distribution, but most of them receive only 10 kg or less. Although the precise details of what actually occurs vary from village to village and are dependent on a range of local factors, two main trends are evident. Firstly, in one group of villages any attempt at targeting particular families has been abandoned and the Raskin rice is being offered to all families within the village more or less equally on a "first come, first served" basis. Thus, any family who wishes to do so can purchase rice irrespective of any assessment of their real need. Secondly, in another group of villages, although the rice is being allocated to a significantly larger group than those on the BKKBN list, an attempt has been made to identify all families considered to be the most deserving cases. Once this list of beneficiaries has been compiled, local officials will limit distribution to those families included on the list.

HOW MUCH ARE THE RECIPIENTS REALLY PAYING?

According to the regulations, as under OPK, Raskin recipients pay Rp1,000/kg of rice. In practice, in the six kecamatan and ten villages visited, the set price was actually higher, that is between Rp1,100 and Rp1,875. These increases were implemented based upon several considerations, including the need to cover operational costs from the distribution points to where beneficiaries receive the rice.

All village officials interviewed ensured that the price of the Raskin rice was set through meetings. However, in a number of villages these meetings only consisted of the village officials themselves. In a number of other villages, several community representatives were

keluarga yang patut menerima bantuan juga telah dimasukkan dalam daftar penerima Raskin. Keluarga ini masing-masing menerima 10 kg beras meskipun tidak mempunyai Kupon/Kartu Raskin.

Di semua desa lainnya yang termasuk sampel penelitian, beras bantuan telah didistribusikan kepada jumlah keluarga yang lebih besar daripada yang diidentifikasi berdasarkan data BKKBN. Akibatnya, masing-masing penerima manfaat program hanya menerima beras Raskin antara 4 - 18 kg/keluarga setiap kali ada distribusi Raskin, tetapi sebagian besar hanya menerima 10 kg atau kurang. Meskipun apa yang sesungguhnya terjadi di satu desa dan desa lainnya bervariasi dan tergantung pada sejumlah faktor lokal, ada dua kecenderungan utama yang cukup menonjol. Pertama, dalam satu kelompok desa sampel segala upaya untuk menargetkan golongan keluarga tertentu sebagai penerima manfaat telah diabaikan. Semua keluarga di desa tersebut mendapat kesempatan yang sama untuk menerima bantuan beras Raskin. Kurang-lebih distribusi beras Raskin berdasarkan prinsip "siapa cepat dia dapat" sehingga keluarga manapun yang mampu membeli dapat membeli beras Raskin tanpa pertimbangan apakah mereka benar-benar membutuhkan atau tidak. Kedua, di kelompok desa lainnya meskipun beras dialokasikan untuk jumlah yang jauh lebih besar dari data BKKBN, sudah ada upaya untuk mengidentifikasi semua keluarga yang dianggap layak menerima bantuan. Setelah daftar keluarga penerima tersebut tersusun maka pelaksana program akan membatasi pembagian beras hanya untuk keluarga yang tercantum dalam daftar tersebut saja.

BERAPA HARGA BERAS YANG SESUNGGUHNYA DIBAYAR OLEH PENERIMA PROGRAM?

Menurut aturan, seperti juga pada saat OPK, penerima Raskin membayar Rp1.000/kg beras. Dalam pelaksanaannya, di enam kecamatan dan 10 desa yang dikunjungi, harga yang ditetapkan ternyata lebih tinggi, yaitu antara Rp1.100 - Rp1.875/kg. Peningkatan harga tersebut dilakukan berdasarkan beberapa pertimbangan, antara lain untuk menutup biaya operasional di titik distribusi hingga beras diterima oleh penerima manfaat.

also present at these meetings. There is a tendency for the *kepala desa* or *lurah* to have the largest role in determining prices. Meetings are only held to comply with the rules and regulations. This is evident as communities in the majority of villages were unaware of details of price rises and use of surplus money.

The existence of additional costs covering transport from the distribution points to collection points, where beneficiaries obtain their allocations, has become the reason for a number of villages to increase prices beyond the actual distribution costs. In villages which did not require additional transportation, the price increases were relatively small, being between Rp100 and Rp175/kg. In comparison, price rises in villages required to pay for transport ranged from Rp150 to Rp875/kg, despite transport costs only being between Rp20 and Rp150/kg.

Other than transport costs between distribution points and collection points, money from the price increases is also used to pay night guards, cover the cost of shortages resulting from spillage and incorrect measurement (shrinkage costs), and to pay workers who divide the rice. Night guards are only in villages receiving large allocations or when the rice is stored in village offices. Loss of rice is usually relatively small and doesn't occur every month, particularly in villages doubling as distribution points. The likelihood of rice being lost is further reduced where distributors use 20 kg bags of rice. Although it rarely becomes a significant issue in terms of increased prices, payment for the workers dividing the rice is also a component of the increase paid for by the public.

Total village revenue obtained through increases in the price of Raskin rice paid for by the public varied between Rp140,000 and Rp10.7 million per sample village. Excluding the transport costs variable, villages and their officials receive an income between Rp140,000 and Rp9.9 million. Village revenue was relatively small where only a small price difference was set or the village obtained a small rice allocation. Sometimes no revenue was made due to villages having to cover the costs of a loss in rice. Conversely, in villages receiving large rice allocations, revenue collected through Raskin can become a source of monthly income. This income can even spread to the *kecamatan* level as villages are required to hand money over to the *kecamatan*.

A number of people in communities were aware of what the Raskin price should be, both from television commercials and through discussions between themselves. Generally, the public did not object to or were indifferent to these price increases. In short, their reasoning was that they realize that the program's organizers require a fee to cover transport as well as the wages of those dividing the rice. However, if we look more closely, it seems the main reason the general public has not questioned the Raskin price increases is that the price of Raskin rice is still much lower than the market price, around Rp1,000/kg cheaper.

Semua aparat desa yang diwawancara mengaku bahwa harga beras Raskin ditetapkan melalui musyawarah. Akan tetapi, di sebagian desa, musyawarah hanya dilakukan diantara staf desa. Di sebagian desa lainnya, selain staf desa beberapa wakil masyarakat juga hadir dalam pertemuan tersebut. Terlihat ada kecenderungan bahwa yang paling berperan dalam memutuskan harga adalah Kepala Desa atau Lurah. Musyawarah cenderung hanya dijadikan alasan bahwa pengambilan keputusan sudah dilakukan sesuai dengan aturan. Indikasi ini terlihat dari ketidaktahuan masyarakat di sebagian besar desa tentang alasan peningkatan harga dan pemanfaatan kelebihan harga secara terperinci.

Adanya kebutuhan biaya angkut dari titik distribusi ke titik bagi di sebagian desa dijadikan alasan untuk menaikkan harga jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kebutuhan biaya angkut itu sendiri. Di desa yang tidak membutuhkan biaya angkut, peningkatan harga relatif kecil, yaitu antara Rp100 - Rp175/kg. Bandingkan dengan peningkatan harga di desa yang membutuhkan biaya angkut, yaitu berkisar antara Rp150 - Rp875/kg, padahal kebutuhan biaya angkutnya hanya antara Rp20 - Rp150/kg.

Selain untuk biaya angkut dari titik distribusi hingga titik bagi, selisih harga tersebut juga digunakan untuk membayar penjaga malam, biaya penyusutan, dan uang lelah petugas pembagi. Penjaga malam tidak selalu dibutuhkan kecuali untuk desa yang memperoleh jatah cukup besar dan berasnya disimpan di kantor desa. Penyusutan biasanya relatif kecil dan tidak selalu ada setiap bulan, terutama di desa yang sekaligus menjadi titik distribusi. Kemungkinan penyusutan menjadi lebih kecil apabila distributor menggunakan kemasan beras 20 kg. Meskipun jarang dipermasalahkan sebagai alasan peningkatan harga, ternyata biaya untuk petugas pembagi merupakan komponen biaya yang menyedot biaya operasional dari masyarakat.

Total penerimaan desa yang diperoleh dari selisih harga Raskin yang dibayarkan masyarakat bervariasi antara Rp140.000 - Rp10,7 juta/desa sample. Apabila variabel biaya angkut dikeluarkan maka desa beserta stafnya menerima pemasukan antara Rp140.000 - Rp9,9 juta. Desa yang menetapkan selisih harga rendah dan memperoleh jatah beras sedikit penerimaannya relatif kecil. Bahkan kadang-kadang menjadi tidak ada karena harus menutup biaya penyusutan beras. Sebaliknya, bagi desa yang memperoleh jatah beras cukup banyak, penerimaan dari Raskin dapat menjadi sumber penghasilan bulanan. Bahkan penghasilan tersebut dapat merembet ke tingkat kecamatan karena desa harus setor ke kecamatan.

Sebagian masyarakat tahu tentang harga Raskin yang seharusnya, baik dari televisi maupun dari pembicaraan antar mereka. Umumnya, masyarakat tidak keberatan atau mungkin "masa bodoh" dengan peningkatan harga tersebut. Secara sekilas alasan mereka adalah karena mereka menyadari bahwa pelaksana program membutuhkan biaya untuk pengangkutan juga untuk upah para pembagi. Akan tetapi, apabila dilihat lebih mendalam, tampaknya alasan utama masyarakat tidak mempersoalkan peningkatan harga Raskin adalah karena harga beras Raskin masih lebih rendah daripada harga pasar, yaitu lebih murah sekitar Rp1.000/kg.

A becak driver in West Jakarta who is a recipient of subsidized rice.
Seorang tukang becak di daerah Jakarta Barat yang merupakan salah seorang penerima Raskin.

CONCLUSIONS

Although the final results of the 2002 Raskin program are yet to be thoroughly analyzed, our investigations in the selected areas described in this present, limited appraisal have allowed us to draw the following tentative conclusions about the relative effectiveness of the program and some of the key issues arising from its implementation.

- It is apparent that throughout 2002 a large tonnage of cheap rice was delivered to tens of thousands of distribution points all over the country in a timely and reliable manner and on a monthly basis.
- As far as we were able to determine in the areas visited, there was broad agreement by both beneficiaries and program implementers that the quality of the rice - a frequent problem under the previous OPK program - was of an acceptable standard.
- Although many poor families have been able to secure some of the benefits of the program, far too many of the non-poor members of village communities have also managed to obtain some of the subsidized rice on offer. The result has been a considerable amount of program "leakage".
- Despite the intentions of central government planners, effective and accurate public information about the real purpose of the Raskin program that reaches beyond the circle of government officials and administrators down to the local village level has not been readily or widely available.
- The change of the name of the subsidized rice program in 2002 from OPK to Raskin has so far had little effect in altering the public's perception of the subsidized rice program. Society at large as well as most local officials seem to regard the Raskin program simply as an extension of what occurred in the past.
- The official Raskin Card and Coupon system has been a complete failure. Since the actual amount of rice received and the price paid by beneficiaries does not conform with what is printed on the card (20 kg each month at Rp1000 per kg), the use of the card has been rejected at the village level.
- There is a lack of consistency and accountability about the application of Bulog's so-called operational funds. In theory, these funds are to offset some of the local expenses and outlays after the rice has been delivered to the distribution points in the villages. Yet, there needs to be a greater level of accountability and transparency about the use of these funds so that "the rules of the game" are more explicit to everyone.



KESIMPULAN

Sekalipun hasil akhir dari Raskin 2002 masih harus dianalisa lebih jauh, penelitian kami di beberapa wilayah tertentu yang disajikan dalam evaluasi terbatas ini telah memungkinkan kami untuk mengambil beberapa kesimpulan sementara tentang efektifitas relatif dari program Raskin dan beberapa masalah penting yang muncul pada pelaksanaannya.

- Selama 2002, berton-ton beras murah memang telah disalurkan setiap bulan melalui puluhan ribu titik distribusi di seluruh Indonesia secara tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.
- Sejauh yang bisa kami simpulkan dari wilayah yang kami kunjungi, baik penerima dan pelaksana program ini setuju bahwa kualitas beras - persoalan yang sering muncul dalam program OPK - masih dalam standar yang bisa diterima.
- Meskipun banyak keluarga miskin telah mampu mengambil sebagian dari manfaat program Raskin, banyak keluarga bukan miskin dari masyarakat pedesaan juga telah mendapatkan beras subsidi. Akibatnya, telah terjadi "kebocoran" program yang cukup besar.
- Terlepas dari maksud para perencana pemerintah pusat, informasi publik yang efektif dan akurat tentang tujuan yang sesungguhnya dari program Raskin yang diterima di luar lingkaran pejabat dan petugas pemerintah dan akhirnya sampai ke tingkat pedesaan setempat masih belum siap dan tersedia secara luas.
- Perubahan nama program beras bersubsidi pada tahun 2002 dari OPK menjadi Raskin sejauh ini tidak terlalu berdampak dalam mengubah persepsi masyarakat terhadap program beras bersubsidi. Masyarakat luas maupun kebanyakan aparat setempat tampaknya menganggap bahwa Raskin hanyalah kelanjutan dari apa yang sudah berlangsung sebelumnya.
- Kartu Raskin dan sistem kupon telah gagal total. Karena jumlah sesungguhnya dari beras yang diterima dan harga sebenarnya yang dibayar oleh penerima tidak sesuai dengan apa yang tertera dalam kartu (20 kg/bulan dengan harga Rp1.000/kg). Penggunaan kartu Raskin telah ditolak di tingkat desa.

- It is apparent that those families who wish to secure their share of the Raskin rice always have to pay a higher sum than the Rp1,000 per kg figure stipulated in the program guidelines. In some cases, the actual amount paid has been a significant increase, a direct result of the various expenses incurred at the point of distribution. Although such expenses are in most cases unavoidable, a full and transparent account of the additional sum that beneficiaries have to pay over and above the Rp1,000 per kg price is rarely available. Frequently, precise information about this matter is only known by the *kepala desa*. In some locations, there is at least a *prima facie* case that village officials have taken the opportunity to inflate the additional payment for their own financial gain.



- The Raskin program has once again brought the vexed issue of the targeting of such social welfare initiatives into a sharper focus. In this instance, responsibility for the final decision about who will be eligible to purchase the rice has been pushed back onto the local community. Although our limited sample is not conclusive, certain trends are evident. In some cases, villages have simply abandoned any attempt to determine a list of eligible beneficiaries. In other cases, village officials and those who have taken part in the consultation process have tried to produce their own local solutions to this difficult problem. Frequently, villages have decided upon a final number of beneficiaries that is much greater than the target number set by the government. This means that the actual number of participants in the Raskin program is far in excess of - perhaps even double - the target number of families quoted in the program guidelines and the official lists of allocations for each distribution point. Consequently, beneficiaries usually receive considerably less than 20 kg.
- Where the subsidized rice is distributed to such large numbers that the recipients receive very small monthly allocations - just a few kilograms - the essential purpose of providing a measure of food security and a useful indirect income transfer to the poorest sections of the community is clearly a lost cause.

- *Kekonsistenan dan akuntabilitas pelaksanaan dana operasional Bulog masih kurang. Secara teori, dana operasional ini adalah untuk menutup kerugian sebagian dari pengeluaran dan pembayaran setempat setelah beras didistribusikan ke titik-titik distribusi di pedesaan. Akan tetapi, dirasakan perlunya tingkat akuntabilitas dan transparansi yang lebih besar terhadap penggunaan dana-dana tersebut sehingga "aturan main" menjadi lebih jelas bagi setiap orang.*
- *Keluarga-keluarga yang ingin mendapat bagian dari beras Raskin selalu harus membayar jumlah yang lebih besar dari Rp1.000/kg sebagaimana tercantum dalam pedoman program. Pada beberapa kasus, jumlah sebenarnya yang dibayar telah mengalami kenaikan yang signifikan, sebagai akibat dari beragam pengeluaran di titik distribusi. Meskipun pengeluaran semacam itu dalam banyak kasus tak terhindarkan, perhitungan yang lengkap dan transparan dari biaya tambahan di atas Rp1.000/kg yang harus dibayar penerima Raskin jarang tersedia. Seringkali, informasi yang akurat tentang masalah ini hanya diketahui kepala desa. Di beberapa lokasi, setidaknya ada sebuah preseden bahwa aparat desa telah mengambil kesempatan dengan mengelembungkan biaya yang harus ditanggung penerima manfaat demi keuntungan finansial mereka.*

In general the quality of Raskin rice is better than OPK rice.
Umumnya kualitas beras Raskin lebih baik daripada beras OPK.

- *Program Raskin sekali lagi menyorot tajam isu yang sering dibahas seputar penetapan sasaran prakarsa program kesejahteraan sosial semacam ini. Dalam hal ini, tanggung jawab pengambilan keputusan akhir tentang siapa yang layak untuk membeli beras telah dikembalikan kepada masyarakat setempat. Meskipun contoh kami yang terbatas ini tidak definitif, telah terlihat beberapa kecenderungan tertentu. Pada beberapa kasus, beberapa desa sama sekali tidak berupaya membuat daftar penerima yang layak. Pada kasus lainnya, aparat desa dan mereka yang terlibat dalam proses konsultasi telah mencoba membuat solusi lokal mereka untuk menghadapi persoalan yang sulit ini. Sering kali, desa-desa memutuskan jumlah akhir penerima manfaat program jauh lebih banyak ketimbang jumlah sasaran yang telah ditetapkan pemerintah. Ini berarti bahwa jumlah sesungguhnya dari peserta program Raskin jauh melebihi - bahkan mungkin sampai dua kali lipat - dari jumlah keluarga yang ditetapkan dalam petunjuk program dan daftar alokasi resmi untuk setiap titik distribusi. Akibatnya, para penerima biasanya menerima kurang dari 20kg.*
- *Bila beras subsidi telah didistribusikan ke banyak orang tetapi beras yang diterima per bulan sangat kecil - hanya beberapa kilogram - maka tujuan utama dari penyediaan ketahanan pangan dan transfer pendapatan secara tak langsung bagi kelompok termiskin jelas tidak tercapai.*

- Although there is some evidence of useful and valuable independent monitoring of the delivery process, this has been patchy even in the areas observed. More importantly, we have not detected any effective independent monitoring of what happens to the Raskin rice after it reaches the village distribution points.
- An effective information program that reaches the village level and more thorough monitoring and evaluation are both essential if some of the shortcomings and weaknesses evident in the implementation of Raskin during 2002 are to be rectified. This is especially relevant for the program in the year ahead. ■ **Hastuti (The SMERU Research Institute) and John Maxwell (Postdoctoral Fellow, Poverty Research Centre, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Australia)**

- Meskipun ada beberapa bukti adanya pemantauan independen yang berguna dan berharga terhadap proses penyampaian beras Raskin, sayangnya aktivitas ini tidak dilakukan secara teratur di wilayah yang diamati. Yang lebih penting, kami belum menemukan adanya pengawasan independen yang efektif terhadap apa yang terjadi dengan Raskin setelah mencapai titik distribusi desa.
- Suatu program informasi yang mampu menjangkau tingkat pedesaan secara efektif serta pemantauan dan evaluasi yang lebih lengkap adalah sama-sama penting jika ingin memperbaiki kekurangan dan kelemahan kita dalam pelaksanaan Raskin 2002. Hal ini khususnya relevan untuk program di tahun yang akan datang. ■

**More on
Rice Issues!**

Bulog Policy on Rice Provisions *Kebijakan Bulog dalam Pengadaan Beras*

The current Dolog policy of buying unhusked rather than husked rice for national rice reserves is a general policy from Bulog, as Bulog believes that purchasing unhusked rice is better than purchasing husked rice. Some of the benefits include:



Kebijakan Dolog membeli gabah dan bukan membeli beras untuk pengadaan beras nasional saat ini adalah kebijakan umum dari Bulog, karena Bulog menganggap bahwa penyerapan dalam bentuk gabah lebih baik daripada jika dalam bentuk beras. Beberapa faktor yang menguntungkan antara lain:

- (i) rice provisions are guaranteed to be quick;
- (ii) rice traders and millers can buy unhusked rice to supply Dolog, and also process the rice and sell it on the free market;
- (iii) increasing customer service as consumers can receive fresh rice;
- (iv) increasing the flow of capital in villages through the availability of hard cash, leading to a multiplier effect on local economic activities;
- (v) encouraging efforts to improve the quality of village produce, for example the process of drying the unhusked rice, the quality of the rice after milling, etc.

It is hoped that through this policy the quality and price of unhusked rice at the farm-gate level will improve. For example, the amount of broken unhusked rice received was previously around 30% but this has slowly fallen to 20%.

Bulog/Dolog has applied this policy on buying unhusked rice since 2000, although certain allowances have been made in a number of regions. Essentially, it is not Bulog that determines the schedule for purchasing unhusked rice. The purchase of unhusked rice is left entirely up to Dolog. Therefore if unhusked rice is being bought in Jombang at one particular time, this is the result of local policy. Another example is where Dolog temporarily ceases to purchase

- (i) kecepatan pengadaan beras terjamin kecepatannya;
- (ii) pedagang dan penggilingan padi dapat membeli gabah untuk pengadaan gabah ke Dolog, sekaligus menggiling gabah menjadi beras dan memasarkan ke pasar bebas;
- (iii) meningkatkan pelayanan bagi konsumen karena konsumen dapat memperoleh beras baru;
- (iv) mempercepat proses terjadinya perputaran modal di pedesaan karena terdapat uang tunai di desa sehingga dapat menciptakan "multiplier effect" terhadap kegiatan ekonomi di daerah; dan
- (v) merangsang timbulnya usaha peningkatan kualitas produk di pedesaan, misalnya dalam proses pengeringan gabah, kualitas beras hasil penggilingan, dan sebagainya.

Dengan kebijakan ini diharapkan tingkat kualitas gabah dan harga di tingkat petani akan semakin baik. Misalnya, dulu tingkat broken gabah yang dapat diterima sekitar 30%, tetapi sekarang secara berangsur-angsur diturunkan menjadi sekitar 20%.

Bulog/Dolog memberlakukan kebijakan pembelian gabah sejak tahun 2000 meskipun ada penyesuaian-penyesuaian tertentu di beberapa wilayah. Pada dasarnya Bulog tidak menentukan jadwal tertentu untuk melakukan pembelian gabah. Pelaksanaan pembelian gabah diserahkan

unhusked rice from farmers due to limited storage capacity. The function of Bulog/Dolog is actually only as a buffer to protect against a dramatic decrease in the price of unhusked rice at the farm-gate level and, at the same time, to encourage traders to purchase paddy. As more traders buy unhusked rice, the further the rice price will rise at the farm-gate level.

Since the beginning of 2001, Bulog/Dolog has sent out a taskforce to buy unhusked rice directly from farmers by increasing the number of unhusked rice purchasing points. If traders do not buy rice, the taskforce can purchase directly from the farmers so the price of unhusked rice does not fall. The taskforce has actually been in place since the 1990s, however it is only recently that their role has been increased. There is a taskforce office at every Dolog warehouse or Sub Dolog office in each region.

Presently, the majority of Bulog's rice trade is used to support the OPK/Raskin program that uses around 75% of Bulog's rice stocks. The remainder is sold on the open market because farmers generally sell unhusked rice during harvest periods but during non-harvest periods they buy rice back from the market. ■

sepenuhnya kepada Dolog. Jadi kalau di Jombang saat ini terdapat jadwal waktu pembelian gabah, ini adalah kebijakan lokal. Contoh lainnya adalah jika Dolog untuk sementara tidak membeli gabah dari petani, hal tersebut karena ada masalah keterbatasan kapasitas gudang. Fungsi Bulog/Dolog sebenarnya hanya sebagai penyangga agar harga gabah di tingkat petani tidak jatuh, sekaligus merangsang pedagang untuk membeli padi. Semakin banyak yang membeli, harga gabah di tingkat petani akan dapat terangkat.

Sejak awal Januari 2001 Bulog/Dolog menerjunkan Satgas (Satuan Tugas) untuk membeli gabah langsung dari petani dengan cara memperbanyak titik-titik penyerapan gabah. Sehingga apabila pedagang tidak melakukan pembelian gabah maka Satgas dapat membeli langsung ke petani agar harga gabah tidak jatuh. Satgas ini sebenarnya sudah ada sejak tahun '90an, hanya sekarang fungsinya ditingkatkan. Kantor Satgas ada di tiap-tiap Gudang Dolog atau Kantor Sub Dolog di daerah.

Saat ini pemasaran beras oleh Bulog/Dolog terbanyak adalah untuk menunjang program OPK/Raskin yang menyerap sekitar 75% cadangan beras Bulog. Sisanya disalurkan ke pasar umum karena umumnya petani menjual gabah di waktu panen dan pada waktu tidak panen mereka akan membeli beras lagi dari pasar. ■ **Bambang Sulaksono**

The Profile of a Dolog Contractor

Profil Seorang Kontraktor Pemasok Gabah ke Dolog

Pak C, a Dolog contractor in Jombang, engages 10 permanent *penebas* (middlemen/buyers), to whom he loans between two and five million rupiah. These *penebas* sell their unhusked rice to his company at a pre-determined price. He also receives supplies of unhusked rice from independent *penebas* who are not bound to his company.



Pak C, seorang kontraktor Dolog di Jombang, mempunyai 10 orang *penebas* tetap. Kepada masing-masing *penebas* ia memberikan pinjaman antara Rp2-5 juta. *Penebas-penebas* ini menjual gabah mereka ke perusahaannya sesuai dengan harga yang telah disepakati. Selain itu ia juga penerima pasokan gabah dari *penebas* luar yang tidak terikat pada perusahaannya.

In Jombang there are currently 20 contractors who have agreements to supply unhusked rice to Dolog. Originally, contractors could only sign a contract with Dolog through village cooperatives (Koperasi Unit Desa - KUD), however in the era of reform even small enterprises have the same opportunity to earn contracts to supply unhusked rice to Dolog. This is because currently any enterprise can become a Dolog supplier by simply supplying 35 tonnes of unhusked rice. According to Pak C, Dolog is capable of absorbing all of the unhusked rice in Jombang, as in reality Dolog is still searching for unhusked rice suppliers outside of Jombang. If Dolog Jombang was to procure local unhusked rice, then the price of unhusked rice on the local market would also rise.

Di Jombang sekarang ada sekitar 20 kontraktor yang terikat dalam pengadaan gabah dengan Dolog. Dulu, kontraktor hanya dapat menandatangani kontrak dengan Dolog melalui KUD, tetapi dalam era reformasi ini pengusaha kecilpun mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapat kontrak pengadaan gabah dari Dolog. Hal ini karena kini perusahaan manapun dapat menjadi pemasok Dolog hanya dengan melakukan pengadaan gabah sebesar 35 ton. Menurut Pak C semua gabah di wilayah Jombang dapat terserap oleh Dolog di Jombang karena pada kenyataannya Dolog masih mencari pemasok gabah dari luar Jombang. Kalau Dolog Jombang mengambil gabah dari wilayahnya sendiri, maka harga gabah di tingkat lokal juga akan ikut terangkat.

Pak C currently sells all of his unhusked rice to Dolog. Initially he only supplied 325 tonnes, but after fulfilling his contract he received a new contract. His contract with Dolog has been running since 2000. In February and March of this year, he supplied around 1,000 tonnes of unhusked rice. In 1999, during Habibie's presidency, Dolog once bought rice from Pak C but as Dolog was unable to pay for it Pak C eventually reclaimed his rice. In order to guarantee the quality of the rice, Dolog retains up to 10% of a contract's value as collateral and rolls this sum over to the following period. This means that this money is only retained when the initial contract is signed and is not imposed on further contracts.

In 2001, the highest purchase price for husked rice paid by Dolog was around Rp2,430 per kg, whilst for unhusked rice it was Rp1,519 per kg, depending on water content and quality. Dolog buys milled unhusked rice from *penebas* for between Rp1,100 and 1,350 per kg. The weight of unhusked rice generally decreases by 6% in the drying process. If Dolog is unwilling to purchase rice because it does not meet quality standards, a contractor can sell his rice on the local market at approximately Rp1,800 per kg (after allowing for transport and packing costs). Pak C usually sells his rice in the areas surrounding Malang.

In May, Pak C stopped supplying unhusked rice because his rice mill will now process the unhusked rice which has already been supplied to Dolog. The supply of unhusked rice will begin again in June. As a Dolog contractor, the marketing of Pak C's unhusked rice is very dependent upon Dolog. He worries that if rice imports continue to increase the supply of unhusked rice to Dolog will be decreased. If this continues both local enterprises and farmers will certainly suffer. ■



Sekarang Pak C memasarkan semua gabahnya ke Dolog. Mula-mula ia hanya memasok 325 ton, tetapi setelah kontraknya terpenuhi ia mendapat kontrak baru lagi. Kontraknya dengan Dolog berlaku sejak 2000. Pada bulan Pebruari-Maret tahun ini ia mampu menyeter gabah sekitar 1000 ton. Pada tahun 1999, di masa Presiden Habibie, Dolog pernah membeli gabah dari Pak C, tetapi karena Dolog tidak mampu membayar, akhirnya Pak C menarik gabahnya kembali. Guna menjamin kualitas gabah, Dolog menahan dana sebesar 10% dari nilai kontrak yang berlaku secara 'roll over'. Artinya, dana tersebut hanya ditarik satu kali pada saat kontrak pertama ditandatangani, untuk kontrak selanjutnya tidak dikenakan uang jaminan lagi.



One of the SMERU's researchers interviewing respondents in a village

Peneliti SMERU sedang mewawancarai responden di satu desa

Pada tahun 2001 harga tertinggi pembelian beras oleh Dolog sekitar Rp2.430/kg sementara harga gabah Rp1.519/kg, tergantung dari kadar air dan kualitasnya. Dolog membeli gabah dari *penebas* sekitar Rp1.100-Rp1.350/kg GKG (Gabah Kering Giling). Umumnya berat gabah akan susut sekitar 6% setelah proses pengipasan. Apabila Dolog tidak bersedia membeli karena kualitas beras tidak memenuhi syarat, kontraktor akan menjual berasnya ke pasar lokal dengan harga sekitar Rp1.800/kg (setelah ditambah biaya angkut dan pengepakan). Biasanya Pak C memasarkan berasnya ke wilayah sekitar Malang.

Pada bulan Mei Pak C menghentikan kegiatan pengadaan gabahnya karena pabrik penggilingannya akan melakukan penggilingan gabah yang telah diseter ke Dolog. Pengadaan gabah akan dibuka kembali pada bulan Juni. Sebagai kontraktor Dolog, selama ini pemasaran gabah Pak C sangat tergantung pada Dolog. Yang ia khawatirkan adalah bila beras impor semakin banyak yang masuk sehingga Dolog akan mengurangi pengadaan gabah. Jika hal ini berlanjut pengusaha maupun petani pasti akan rugi. ■ **Bambang Sulaksono**

Many rice farmers are complaining about the price of unhusked rice that remains low despite increasing production costs.

Banyak petani padi mengeluh tentang harga gabah yang tetap rendah sementara biaya produksi terus meningkat.

INDONESIA'S RICE IMPORT TARIFF POLICY: ARGUMENTS FOR AND AGAINST RAISING THE TARIFF

Kebijakan Tarif Impor Beras Indonesia: Berbagai Argumen Pendukung dan Penentang Kenaikan Tarif

High rice prices will increase the economic burden on consumers, eventually increasing the number of poor families.

Harga beras yang tinggi menambah beban ekonomi konsumen, dan pada akhirnya akan menambah jumlah orang miskin.

The price of rice and the need to protect the domestic rice industry in Indonesia have been controversial issues over recent years. In July 2002 the Governor of South Sulawesi, on behalf of local rice farmers, refused to allow 100,000 tonnes of imported rice into the province.¹ The regional government in East Java took similar action and issued a regulation banning rice imports.² The State Logistics Agency (Bulog) announced in July last year a plan to implement a so-called tariff-quota on imported rice.³ Furthermore the Ministry of Agriculture has proposed that the rice import tariff should be increased from Rp430/kg to Rp750/kg and has suggested that only selected importers should be permitted to operate in the rice market.⁴

As the controversy has developed, two opposing views regarding the need for tariffs on imported rice have emerged. The first supports tariffs and a high rice price policy as higher prices are associated with higher incomes for rice farmers. The alternative view is that protecting the domestic rice industry has a negative impact upon the poor as net rice consumers. The following article aims to highlight some of the arguments for and against raising rice tariffs given Indonesia's current economic climate and the prevailing social conditions.



Di Indonesia, harga beras dan kebutuhan untuk melindungi industri beras dalam negeri telah menjadi isu yang kontroversial selama beberapa tahun belakangan ini. Pada Juli 2002, atas nama petani setempat, Gubernur Sulawesi Selatan menolak masuknya 100.000 ton beras impor ke wilayahnya.¹ Pemerintah daerah Jawa Timur melakukan tindakan serupa dan mengeluarkan peraturan yang melarang impor beras.² Pada bulan yang sama Bulog mengumumkan rencana untuk mengenakan apa yang disebut kuota-tarif terhadap beras impor.³ Selain itu, Departemen Pertanian telah mengusulkan bahwa tarif impor beras harus dinaikkan dari Rp430/kg menjadi Rp750/kg dan menyarankan agar hanya importir beras tertentu yang diijinkan untuk beroperasi di pasar beras.⁴

Di tengah berlangsungnya kontroversi ini, muncul dua pendapat yang berlawanan mengenai perlunya pengenaan tarif pada beras impor. Pendapat pertama mendukung kebijakan tarif dan harga beras yang tinggi karena harga yang lebih tinggi diasosiasikan dengan pendapatan yang lebih tinggi bagi petani beras. Pandangan yang lain menganggap bahwa melindungi industri beras dalam negeri memiliki dampak negatif terhadap kelompok miskin yang merupakan net consumer atau konsumen netto dari beras. Artikel ini bertujuan untuk menyorot beberapa argumen yang mendukung maupun yang menentang kenaikan tarif beras dalam konteks iklim ekonomi dan kondisi sosial Indonesia sekarang.

The arguments in favor of raising the tariff on rice focus on the political value of rice self-sufficiency, global trade issues, and the role of rice in generating income for the rural poor. These arguments include the following:

1. Tariffs will assist Indonesia in achieving self-sufficiency in rice

Despite Indonesia maintaining self-sufficiency in rice between 1984 and 1996, in 1998, at the peak of the economic crisis, Indonesia's rice imports accounted for 21.7% of total world rice imports. Due to the limited and unstable international rice market (only 4% of rice produced worldwide is traded internationally) the price of rice can rapidly fluctuate and a large buyer can cause rice prices to increase dramatically. Thus, the Government of Indonesia needs to once again focus its agricultural policy on attaining self-sufficiency. Tariffs, it is argued, will assist this goal, as increased prices will generate incentives to increase domestic rice productivity in the long term

2. The domestic market should be safeguarded from unfair competition and "dumping"

Governments around the world subsidize and protect their domestic rice industries. Therefore, it is necessary to increase the rice tariff in Indonesia to protect domestic rice producers from the cheap rice being 'dumped' on the world market.

3. Rural farmers' incomes will increase

Advocates of an increase in the tariff stress the importance of income from rice production for the rural economy. The related increase in domestic rice prices would feed through into better incomes for rural farmers, who are widely perceived to be amongst the country's poor.

4. The rice industry should be used as an engine for growth in rural areas

Following on from the above point, it is argued that, increased financial returns in the rice-producing sector will provide an extra incentive for farmers, create additional employment opportunities and increase wages. This in turn will feed through to a growth in rice production throughout Indonesia. Proponents of this argument believe that a rise in rice production will increase the aggregate demand for unskilled labor, as the rice sector is considered capable of absorbing a significant number of unskilled laborers. This will result in greater employment opportunities and higher wages for landless laborers.

Argumen-argumen yang mendukung kenaikan tarif beras berfokus pada nilai politis dari swasembada beras, isu-isu perdagangan global, serta peranan beras sebagai sumber penghasilan bagi masyarakat miskin pedesaan. Argumen-argumenter tersebut antara lain adalah:

1. Tarif akan membantu Indonesia dalam mencapai swasembada beras

Walaupun telah berhasil mempertahankan swasembada beras dari tahun 1984 hingga 1996, di saat puncak krisis ekonomi pada 1998, impor beras Indonesia mencapai 21,7% dari total impor beras dunia. Karena keterbatasan dan ketidakstabilan pasar beras internasional (dari beras yang diproduksi dunia, hanya 4% yang diperdagangkan secara internasional), harga beras bisa berfluktuasi dengan cepat dan pembeli besar bisa menyebabkan harga beras naik secara tajam. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia perlu kembali memfokuskan kebijakan pertaniannya pada swasembada beras. Tarif dianggap akan membantu pencapaian sasaran ini, karena harga yang tinggi akan menjadi insentif bagi peningkatan produktivitas beras domestik dalam jangka panjang.

2. Pasar domestik harus dijaga dari kompetisi yang tidak "fair" dan "dumping"

Pemerintah di seluruh dunia mensubsidi dan melindungi industri beras domestik mereka. Oleh karena itu, tarif beras di Indonesia perlu dinaikkan untuk melindungi produsen beras dalam negeri dari beras murah yang "dibuang" di pasar dunia.

3. Penghasilan petani akan meningkat

Para pendukung kenaikan tarif menekankan pentingnya penghasilan dari produksi beras bagi ekonomi pedesaan. Kenaikan harga beras dalam negeri akan meningkatkan penghasilan petani pedesaan yang dianggap termasuk kelompok miskin.

4. Industri beras harus digunakan sebagai mesin pertumbuhan bagi wilayah pedesaan

Dari pendapat di atas, diyakini bahwa peningkatan penghasilan di sektor penghasil beras akan menyediakan insentif tambahan bagi para petani, menciptakan lapangan pekerjaan tambahan dan meningkatkan upah. Hal ini pada gilirannya akan meningkatkan produksi beras di seluruh Indonesia. Pendukung argumen ini percaya bahwa peningkatan produksi beras akan meningkatkan permintaan terhadap tenaga kerja tidak terdidik, karena sektor beras dianggap mampu menyerap tenaga kerja tidak terdidik dalam jumlah yang besar. Hal ini akan memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan upah buruh tani.

Based on economic rationale, there are a number of different arguments that have been raised against increasing the rice tariff in Indonesia. These include the following:

1. An increase in the price of rice will have a negative impact upon the poor

High rice prices have been a large burden on consumers and have been the primary cause of the surge in poverty in recent years. Proponents of this argument believe that there are more net rice consumers amongst the poor than net producers, and therefore the poor will suffer further from an increase in rice prices. Adding to this problem is the fact that rice consumption is inelastic to price. Despite the price of rice rising, per capita rice consumption between 1990 and 2000 remained relatively stable, with the poor maintaining their rice consumption and consuming less of other foods such as side dishes and vegetables.

2. In the long-term rice is a declining industry and tariffs distort resource allocation

Competitive prices result in greater efficiency in both production and the allocation of resources. Tariffs distort resource allocation away from those sectors in which a country has a comparative advantage. Raising the tariff artificially raises the returns from rice and creates incentives for farmers to produce rice, whereas allowing the price of rice to be market-determined will create incentives for farmers to diversify into higher-value crops, such as soybeans and various other horticultural crops

3. Rice prices are not a significant factor in why rice farmers are poor

According to some observers the limited size of rural landholdings are believed to be the main determinant of poverty in the agricultural sector. The average area of land owned by rice farmers is so small that even the latest agricultural technology is still not able to raise production sufficiently to help farmers move out of poverty. As an illustration, the average agricultural land ownership in Java was 0.58 hectares in 1983 and declined to 0.47 hectares in 1993.⁵ A price policy involving tariffs is therefore considered irrelevant in fighting poverty in Indonesia's rice sector.

4. Domestic rice prices are already higher than rice prices on the international market

As of January 2002, Thai 25% broken rice, for example, was traded on the world market for between Rp1,737 and Rp1,804 per kilogram (f.o.b.). After shipping costs, price margins and an import tariff of Rp430 per kilogram had been taken into account, Thai 25% broken rice was being sold for between Rp2,612 and Rp2,686 per kilogram in Indonesia. National data indicates that the same quality domestic rice was being sold for approximately Rp2,978 per kilogram, while in Jakarta it was being sold for Rp3,232 per kilogram.

Ada sejumlah pendapat berbeda yang diajukan untuk menentang kenaikan tarif beras di Indonesia. Argumen-argumen yang didasarkan pada alasan ekonomi tersebut mencakup:

1. Kenaikan harga beras akan berdampak negatif terhadap kelompok miskin

Harga beras yang tinggi telah menjadi beban yang berat bagi konsumen dan merupakan penyebab utama dari peningkatan kemiskinan pada tahun-tahun belakangan ini. Pendukung pendapat ini meyakini bahwa di antara kelompok miskin ada lebih banyak konsumen beras netto daripada produsen netto, sehingga kelompok miskin akan semakin menderita karena kenaikan harga beras. Selain itu, perlu diingat bahwa konsumsi beras tidak elastis terhadap harga beras. Sekalipun terjadi kenaikan harga beras, konsumsi beras per kapita antara 1990 dan 2000 relatif tetap stabil. Kelompok miskin akan berusaha mempertahankan konsumsi beras mereka, tetapi mengurangi konsumsi makanan lainnya seperti lauk pauk, dan sayuran.

2. Dalam jangka panjang industri beras cenderung turun dan kebijakan tarif akan mengganggu alokasi sumber daya

Harga yang kompetitif akan meningkatkan efisiensi baik dalam produksi maupun dalam alokasi sumber daya. Kebijakan tarif akan mengganggu alokasi sumber daya dengan menjauhkan sumber daya dari sektor-sektor yang menjadi keunggulan komparatif dari suatu negara. Menaikkan tarif akan secara artifisial meningkatkan hasil dari beras dan memberikan insentif bagi petani untuk memproduksi beras, sementara membiarkan harga beras ditentukan oleh pasar akan menciptakan insentif bagi petani untuk melakukan diversifikasi dengan menanam tanaman pangan yang lebih menguntungkan, seperti kedelai dan berbagai tanaman perkebunan lainnya.

3. Harga beras bukanlah faktor yang signifikan terhadap kemiskinan petani

Menurut beberapa pengamat, terbatasnya kepemilikan tanah pedesaan diyakini merupakan penyebab utama kemiskinan di sektor pertanian. Rata-rata luas tanah yang dimiliki petani sangat sempit sehingga bahkan teknologi pertanian yang terbaru pun tetap tidak bisa meningkatkan produksi agar petani bisa keluar dari kemiskinan. Sebagai ilustrasi, rata-rata luas pemilikan lahan pertanian di Jawa adalah sekitar 0,58 hektar pada tahun 1983, dan menurun menjadi sekitar 0,47 hektar pada tahun 1993.⁵ Oleh karena itu, suatu kebijakan harga beras dengan mengenakan tarif dianggap tidak relevan dalam konteks memerangi kemiskinan di sektor beras Indonesia.

4. Harga beras domestik sudah lebih tinggi dibandingkan harga beras di pasar internasional

Pada Januari 2002, beras kelas menengah Thailand misalnya, diperdagangkan di pasar dunia dengan harga antara Rp1.737 dan Rp1.804 per kg (f.o.b.). Sesudah memperhitungkan biaya pengiriman, margin harga dan tarif impor sebesar Rp430 per kg, beras Thailand ini dijual di Indonesia dengan harga antara Rp2.612 dan Rp2.686 per kg. Data nasional menunjukkan bahwa beras domestik dengan kualitas yang setara dijual rata-rata Rp2.978 per kg, sementara di Jakarta beras ini dijual Rp3.232 per kg.

5. Higher tariffs encourage smuggling and corruption

Differences between domestic and international rice prices and barriers to importing rice have been the main determinant of rice smuggling. Some traders are tempted to smuggle rice into the country or pay an unofficial fee to the authorities rather than have their goods subject to tariffs in order to maintain profits. Thus, despite tariffs being in place, cheap imported rice will continue to be available on the domestic market.

CONCLUSIONS

The reality is that in Indonesia rice price policies are not only influenced by economic and social factors, but are also a highly sensitive political issue. As illustrated above, some groups, purportedly in the interests of the poor, are trying to influence the public and the government to maintain or increase protection of the domestic rice sector through increased tariffs. Other groups, meanwhile, believe that protecting the domestic rice sector actually harms the rice farmers as well as the poor.

Ultimately, the central issue is whether the government will be determined enough and have the political will to create and implement the best domestic rice policies for the poor. There is a possibility that these policies might not be politically popular, and, governments are never free from political pressures. Decisions, however, have to be made. Popular arguments, short-term benefits and the interests of particular groups should not be allowed to jeopardize genuine long-term benefits for society as a whole. ■

¹ "Gubernur Sulsel Tolak 100.000 ton Beras Impor" (The Governor of South Sulawesi Rejects 100,000 Tonnes of Imported Rice), *Bisnis Indonesia*, July 31, 2002.

² "Membela Petani dengan Strategi Pengelolaan Impor" (Protecting Farmers with Import Management Strategies), *Kompas*, July 26, 2002

³ Bulog has thus far failed to explain the exact meaning of a "tariff-quota".

⁴ "Bea Masuk Beras Diusulkan Naik Jadi Rp750/kg" [Rice Tariff Proposed to be Raised to Rp 750/kg], *Media Indonesia*, August 19, 2002.

⁵ "Ketahanan Pangan yang Rawan (2)", *Pikiran Rakyat*, August 27, 2002.

5. Tarif yang lebih mahal akan mendorong penyelundupan dan korupsi

Perbedaan antara harga beras domestik dan internasional serta pembatasan impor beras telah menjadi penyebab utama dari penyelundupan beras. Untuk mempertahankan tingkat keuntungan, sebagian pedagang cenderung menyelundupkan beras ke dalam negeri atau menyuap petugas ketimbang mentaati ketentuan tarif. Akibatnya, sekalipun kebijakan tarif masih berlaku, beras impor dengan harga murah akan tetap dapat ditemui di pasar dalam negeri.

KESIMPULAN

Kenyataan yang ada adalah kebijakan harga beras di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh faktor sosial dan ekonomi, tetapi juga sangat sensitif terhadap isu politik. Seperti yang digambarkan di atas, sebagian kelompok, atas nama kepentingan kelompok miskin, sedang berupaya mempengaruhi masyarakat dan pemerintah untuk mempertahankan atau meningkatkan proteksi bagi sektor beras domestik melalui kenaikan tarif. Sementara itu, kelompok lainnya meyakini bahwa melindungi sektor beras domestik sebenarnya membahayakan baik petani beras maupun kelompok miskin.

Akhirnya, isu yang paling penting adalah apakah pemerintah akan cukup berani untuk membuat dan melaksanakan kebijakan beras domestik yang terbaik bagi kelompok miskin. Ada kemungkinan bahwa kebijakan ini secara politis mungkin tidak populer sehingga pemerintah akan mendapat banyak tekanan politik. Akan tetapi, keputusan tetap harus dibuat. Alasan populis, keuntungan jangka pendek, dan kepentingan kelompok tertentu tidak boleh dibiarkan membahayakan keuntungan jangka panjang bagi masyarakat secara keseluruhan. ■ **Agus D. Priyambada**

¹ "Gubernur Sulsel Tolak 100.000 ton Beras Impor", *Bisnis Indonesia*, 31 Juli, 2002.

² "Membela Petani dengan Strategi Pengelolaan Impor", *Kompas*, 26 Juli, 2002.

³ Sejauh ini belum ada kejelasan tentang pengertian "kuota-tarif" dari Bulog.

⁴ "Bea Masuk Beras Diusulkan Naik Jadi Rp750/kg", *Media Indonesia*, August 19, 2002.

⁵ "Ketahanan Pangan yang Rawan (2)", *Pikiran Rakyat*, 27 Agustus 2002.



The Impact of Rice Policies on the Agricultural Practices of Rice Farmers

Dampak Kebijakan Perberasan terhadap Praktek Pertanian Petani Padi



Many rice farmers are suffering financial losses as a result of the increasingly low price of unhusked rice at the farm-gate level. This situation has been worsened by the uncontrolled increase in the price of fertilizer. Prices readily fluctuate, particularly during the planting season. For example, during 2001 the price of fertilizer continued to increase, even up to three times in one month. Such is the case with the price of pesticides, which are almost beyond the reach of farmers. In order to adopt to the new rice policies, rice farmers are taking new approaches and using new strategies, including:

- rather than planting rice, farmers are choosing to lease their rice fields to sugar factories. Rice fields can be leased for approximately Rp600,000 per 100 ru per year (1 ru = 14m² or 100 ru = one seventh of a hectare);
- farmers are moving away from monoculture and are instead considering alternative crops, depending on whether the outcome will be profitable or not;
- rice paddies are being turned into fields to grow corn which can be harvested when still young (approximately two months after planting), so that in one year farmers can plant several crops of corn irrespective of season;
- some farmers have started to use organic fertilizers as an alternative to the usual fertilizers, such as cow manure, *bokasih*¹, or a form of *kataria*². There are also those who use alternative fertilizers, such as molasses or Amina fertilizer (waste from a monosodium glutamate factory);
- as a means of pest control, there are a number of farmers who use detergent or carbide as replacement pesticides because the current price of pesticides is so high.

Such changing agricultural practices need to be monitored so as to avoid any possible negative impacts. ■

¹ *Bokasih* is organic refuse which is processed into compost using an activator to quicken the process to approximately two weeks.

² *Kataria* is the local term for the *Azolla* plant, a kind of aquatic fern containing nitrogen.

Sekarang banyak petani padi yang merugi karena harga gabah di tingkat petani semakin jatuh, dan hal ini diperburuk dengan harga pupuk yang naik tak terkendali. Harga pupuk naik turun tidak menentu, terutama pada waktu musim tanam. Misalnya, pada tahun 2001 harga pupuk selalu naik, bahkan sampai tiga kali berturut-turut dalam satu bulan.

Demikian pula harga pestisida hampir tidak terjangkau lagi oleh petani. Oleh karena itu agar dapat bertahan dalam menghadapi kebijakan perberasan yang baru banyak petani mulai mengambil sikap atau strategi baru, antara lain:

- daripada menanam padi petani memilih menyewakan sawahnya ke pabrik gula. Harga sewa tanah sawah sekitar Rp600.000/100 ru/ tahun (1 ru = 14 m², atau 100 ru = 1/7 hektar);
- petani tidak lagi menanam tanaman sejenis, tetapi tergantung pada pertimbangan apakah hasil yang akan diperoleh menguntungkan atau tidak;
- areal sawah diubah menjadi lahan untuk menanam jagung yang dapat dipanen ketika masih muda (sekitar dua bulan setelah ditanam), sehingga dalam satu tahun dapat menanam jagung beberapa kali, tanpa tergantung pada musim tanam;
- untuk menekan biaya produksi ada yang mulai beralih menggunakan pupuk organik sebagai pupuk alternatif, seperti pupuk kandang (kotoran sapi), "*bokasih*"¹ (semacam kompos), atau jenis "*kataria*"². Ada pula yang menggunakan pupuk alternatif lainnya, seperti tetes tebu atau pupuk "*Amina*" (limbah Pabrik Ajinomoto);
- untuk penyemprotan hama tanaman petani menggunakan pestisida alternatif seperti deterjen dan karbit.

Perubahan-perubahan dalam praktek pertanian petani padi seperti ini perlu diwaspadai agar kita dapat menghindari dampak negatif yang mungkin timbul. ■ **Bambang Sulaksono**

¹ "*Bokasih*" adalah sampah organik yang diproses menjadi kompos dengan menggunakan aktivator, sehingga prosesnya menjadi lebih cepat (sekitar 2 minggu).

² "*Kataria*" adalah istilah lokal untuk tanaman *Azolla*, yaitu semacam gulma yang banyak mengandung unsur hara tanaman (nitrogen).

Grievances of Mojosari* Farmer

*Keluhan Seorang Petani Mojosari**

Pak Kliwon, a farmer from Mojosari, is complaining about the current price of unhusked rice. He is having difficulties because the cost of working the rice fields is becoming increasingly expensive, whereas the price of unhusked rice remains low. During the last harvest, the selling price of rice was only around Rp3.5 million per hectare, but Pak Kliwon had already spent this much during the four-month wait for the paddy to be ready for sale. He suspects the price of unhusked rice has fallen because a lot of imported rice is available on the market.

How can Pak Kliwon make a profit when the cost of agricultural production supplies continues to rise? In the last month the price of fertilizer has gone up three times. The price of pesticides is also incredibly high. He suspects prices have been manipulated by wealthy, large-scale traders.

Pak Kliwon's problems have become even worse as most young adults in Mojosari are unwilling to work in the rice fields because it is now easier to find employment in places such as factories that is more interesting and better paying. This scarcity of labor in the agricultural sector has consequently increased wages. Male workers must be paid around Rp10,000 per day and female workers around Rp8,000 per day plus food allowances.

As a result, it is not surprising that Pak Kliwon and many other farmers are reluctant to plant rice, especially in the dry season. Planting rice is only one option from a number of possible agricultural crops, such as corn and sugar cane, which are far more profitable.

Pak Kliwon hopes the price of unhusked rice will rise and the government will ban imported rice. He believes the ideal price of dry unhusked rice should be the same as or similar to the retail price of urea fertilizer. ■

* Not the village's real name.
Bukan nama desa yang sebenarnya.

Limited land and the continually increasing cost of agricultural production supplies have become serious constraints for rice farmers in improving rice production and their quality of life.

Luas sawah yang terbatas dan harga saprodi yang terus naik, menjadi kendala serius bagi para petani untuk meningkatkan produksi dan kualitas hidupnya.

Pak Kliwon, petani di Desa Mojosari, mengeluh tentang harga gabah saat ini. Ia susah karena biaya menggarap sawah semakin mahal sementara harga gabah tetap murah. Waktu panen terakhir, harga jual tebasan tanaman padi hanya sekitar Rp3,5 juta per ha, padahal Pak Kliwon sudah mengeluarkan biaya sebesar itu selama menunggu 4 bulan sebelum gabahnya siap dijual. Ia menduga harga gabah jatuh karena banyak beras impor beredar di pasaran.

Bagaimana bisa untung? Harga saprodi (sarana produksi pertanian) naik terus! Dalam satu bulan terakhir ini harga pupuk sudah naik 3 kali. Harga pestisida juga sangat mahal. Ia menduga harga dipermainkan oleh pedagang besar yang memiliki banyak uang.

Masalah Pak Kliwon menjadi semakin berat karena kebanyakan anak muda Desa Mojosari enggan bekerja di sawah sebab kini mereka dengan mudah dapat bekerja di pabrik atau di tempat kerja lainnya yang lebih menarik dengan gaji lumayan besar. Akibatnya, terjadi kelangkaan tenaga kerja di sektor pertanian yang menyebabkan upah buruh tani semakin tinggi. Seorang buruh tani laki-laki harus dibayar sekitar Rp10.000 dan buruh tani perempuan Rp8.000 per hari, masih harus ditambah dengan biaya makan, minum, dan rokok.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika Pak Kliwon atau banyak petani lainnya enggan menanam padi, terutama di musim kemarau. Menanam padi hanya merupakan salah satu pilihan diantara kegiatan usahatani lainnya, terutama jika dibandingkan dengan menanam jagung dan tebu yang lebih menguntungkan.

Pak Kliwon berharap harga gabah bisa naik dan pemerintah melarang impor beras. Menurutnya, harga gabah yang ideal adalah harga gabah kering panen (GKP) yang sama atau tidak jauh berbeda dengan harga eceran pupuk urea di tingkat petani. ■ **Bambang Sulaksono**



RICE ISSUES IN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY

Persoalan Perberasan di Era Otonomi Daerah

So far the local governments are still striving to provide adequate facilities and infrastructure for agricultural enterprises.

Hingga saat ini pemerintah daerah masih berjuang keras untuk menyediakan sarana dan prasarana yang memadai untuk usaha tani.

Amidst the debate over the national food policy, specifically in relation to rice issues, are the questions: where is and what is the role of the regional governments in the framework of attaining autonomy? It is natural that such a question has come to light, as rice is technically a product of the agricultural sector, it falls under the authority of the regional government. From this perspective, the regional governments must take a proactive role in resolving rice issues within their respective regions. The problem is, in what aspects should the regional governments play a role? This issue needs to be resolved, as in reality rice issues are not just limited to problems surrounding production techniques. Broader aspects are involved, as rice is not only an economic commodity, but also a socio-political commodity, capable of stirring emotions. As a result, despite the authority over the agricultural sector having already been decentralized, the role of the regional governments in rice issues is still limited. The central government continues to play a dominant and decisive role.

In this era of regional autonomy, the management of rice policy systems has in practice been divided into two. Firstly, the management of rice policies relating to post-harvest handling and other macro policies is controlled by the central government. Decisions relating to the base price of unhusked rice, import tariffs, credit provisions, the role of Bulog, Raskin (the Rice for the Poor Program), and fertilizer subsidies, are examples of the extremely important



Di tengah polemik mengenai kebijakan pangan nasional, khususnya yang berkenaan dengan persoalan di seputar perberasan, terselip pertanyaan: dimana dan apa peran pemerintah daerah dalam rangka menjalankan otonominya? Pertanyaan ini patut dikemukakan karena secara teknis beras merupakan produk sektor pertanian yang merupakan salah satu bidang kewenangan pemerintah daerah. Dari sudut pandang ini maka pemerintah daerah secara proaktif harus berperan dalam menangani persoalan perberasan yang terjadi di daerahnya. Masalahnya, dalam aspek apa saja pemerintah daerah seharusnya dapat berperan? Pemilahan persoalan diperlukan karena pada kenyataannya persoalan beras tidak saja terbatas pada persoalan teknis produksi belaka. Di dalamnya menyangkut aspek yang lebih luas, karena komoditi beras bukan sekadar sebagai komoditi ekonomi, tetapi juga merupakan komoditi sosial-politis yang bisa menimbulkan aksi emosional. Akibatnya, meskipun kewenangan sektor pertanian telah didesentralisasikan ke daerah, peran pemerintah daerah dalam hal perberasan terasa masih kecil. Pemerintah pusat masih terus memainkan peran yang dominan dan menentukan.

Di era otonomi daerah sekarang, manajemen sistem kebijakan perberasan dalam pelaksanaannya terbagi menjadi dua. Pertama, manajemen sistem kebijakan perberasan yang berkaitan dengan penanganan pasca panen dan kebijakan makro lainnya yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Penetapan mengenai harga dasar gabah, tarif impor, penyediaan kredit, peran Bulog, Raskin (program beras untuk keluarga miskin), dan subsidi pupuk, merupakan contoh unsur-unsur kebijakan

elements of rice policies determined by the central government. It can be said that the regional governments are given almost no role at all in regard to these aspects. It is not only in policy formulation, but also in the debate concerning national rice issues (i.e. a free market versus protectionism), that the regions have made very little contribution.¹ It seems that rice is, and will remain, a commodity controlled by the central government.

The second concerns policy systems involving the provision of infrastructure for farm enterprises. In accordance with the level of authority held, the implementation of the aspects of these policies should be the responsibility of the regional governments. In the two years of regional autonomy, the conditions in the field generally show that regional governments have not yet successfully fulfilled their role in providing infrastructure for farm enterprises. For example, the condition of irrigation networks has not improved but instead declined. Unsealed roads at the village level are in a similar state. It is like there is no longer a government body fully responsible for managing the infrastructure important for rice production. To illustrate the present state of development, a community group in a village in West Lombok explained "in the era of regional autonomy, development has in fact slowed".

Another aspect of the management of farm enterprise that has not been handled well by the regional governments has been agricultural extensions. Budget allocations for the payment of extensions or assistance either do not exist or are very small, and this has influenced the realization of agricultural developments in the field. This has occurred because farmers no longer have access to or are having difficulties in contacting consultants for market information and technology.

Further issue which has arisen along with the implementation of regional autonomy is the flourishing of trade levy practices (formal and non-formal) between regions, including that on the trade of food commodities (rice and corn), creating inefficiencies. If these issues are left unaddressed, exacerbated by the increasingly poor state of farming infrastructure, they may have a negative impact (from both production and distribution perspectives) upon aspects of national food sustainability in the long term. ■



perberasan yang sangat penting, yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam aspek-aspek kebijakan ini dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah nyaris tidak diberikan peran apa pun. Tidak saja dalam perumusan kebijakan, bahkan dalam polemik mengenai isu kebijakan perberasan nasional (pasar bebas versus proteksionisme), suara daerah nyaris tak terdengar.¹ Tampaknya beras masih dan akan tetap menjadi komoditi yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Kedua, sistem kebijakan yang menyangkut aspek penyediaan sarana dan prasarana usahatani. Sesuai dengan kewenangan otonom yang dipunyainya, pelaksanaan aspek kebijakan ini seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Selama dua tahun pelaksanaan otonomi daerah, kondisi riil yang terjadi di lapangan umumnya menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum berhasil menjalankan perannya yang berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana usahatani. Jaringan irigasi, misalnya, kondisinya bukannya bertambah baik tetapi justru sebaliknya. Demikian pula kondisi jalan-jalan kolektor usahatani di pedesaan. Untuk menangani prasarana yang sangat penting bagi produksi beras tersebut sepertinya tidak ada lagi instansi pemerintah yang bertanggung jawab penuh mengelolanya. Untuk menggambarkan kondisi pembangunan yang terjadi sekarang, kelompok masyarakat di sebuah desa di Lombok Barat misalnya, menyatakan bahwa "di era otonomi daerah sekarang, pembangunan justru menjadi lambat".

Aspek lain manajemen usahatani yang juga tidak ditangani dengan baik oleh pemerintah daerah adalah menyangkut soal penyuluhan pertanian. Alokasi anggaran biaya untuk penyuluhan dan pendampingan tidak tersedia atau jumlahnya sangat sedikit, sehingga mempengaruhi kinerja pembangunan pertanian di lapangan. Hal ini bisa terjadi karena sekarang para petani tidak lagi mempunyai akses atau sulit mendapatkan pendamping untuk berkonsultasi, termasuk memperoleh informasi pasar dan teknologi.

Persoalan lain yang mengemuka seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah kembali maraknya praktek pungutan (formal dan tidak formal) perdagangan antar daerah, termasuk perdagangan komoditi pangan (beras dan jagung) yang menimbulkan persoalan inefisiensi. Jika persoalan ini dibiarkan berlarut-larut, ditambah dengan makin memburuknya kondisi prasarana usahatani, maka dalam jangka panjang hal-hal demikian, dari sisi produksi dan distribusi, dapat menimbulkan dampak negatif terhadap aspek ketahanan pangan nasional. ■ **Sulton Mawardi**

¹ A discussion concerning this debate can be found in articles: "Indonesia's Rice Import Tariff Policy: Arguments for and Against Raising the Tariff" and "the Dilemma of Rice Price Policy" in this edition.

¹ Diskusi mengenai polemik ini dapat dilihat dalam artikel: "Kebijakan Tarif Impor Beras Indonesia: Berbagai Argumen Pendukung dan Penentang Kenaikan Tarif" dan artikel "Dilema Kebijakan Harga Beras" di edisi ini.

RICE CONSUMPTION AS A SIMPLE MEASURE OF SOCIAL WELFARE

Konsumsi Beras Sebagai Ukuran Sederhana Kesejahteraan Masyarakat

The demand for rice in Indonesia will continue to increase as the population increases.

Kebutuhan beras di Indonesia akan terus meningkat seiring dengan kenaikan jumlah penduduk.

Rice is a very important commodity in Indonesia as it represents the staple food for the majority of Indonesians. Although efforts at diversifying food have long been encouraged, until now no substitute for rice has been found. Consequently, there will continue to be a high reliance on rice in Indonesia and, as the population increases, the demand for rice will also increase.

Table 1 shows that from 1996 to 2001 annual rice consumption in Indonesia increased from 25.6 million tonnes to 27.4 million tonnes. Consumption therefore increased by 1.8 million tonnes or around 6.9% in the space of five years. From a per capita perspective, however, rice consumption is actually relatively stable, between 131 and 132 kg/person/year. The figures below therefore suggest that the increase in total rice consumption each year is purely a result of the increasing population.



Beras merupakan komoditi yang sangat penting di Indonesia karena sebagian besar penduduk Indonesia mengkonsumsi beras sebagai makanan pokok mereka sehari-hari. Meskipun upaya diversifikasi pangan telah lama digalakkan tetapi hingga saat ini belum ada bahan pangan lain yang dapat menggantikan beras, sehingga kebutuhan beras di Indonesia akan selalu tinggi. Akibatnya, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk maka kebutuhan beras di Indonesia akan terus meningkat.

Tabel 1 menunjukkan bahwa sejak 1996 sampai dengan 2001 konsumsi beras di Indonesia naik dari 25,6 juta ton menjadi 27,4 juta ton. Artinya ada peningkatan sebesar 1,8 juta ton atau sekitar 6,9% dalam waktu lima tahun tersebut. Sekalipun dilihat dari konsumsi per kapita sesungguhnya konsumsi beras relatif stabil, yaitu sedikit berfluktuasi antara 131 dan 132 kg/orang/tahun. Dengan demikian angka-angka di atas mendukung kesimpulan bahwa kenaikan total konsumsi beras setiap tahun didorong oleh meningkatnya jumlah penduduk.

Table 1. The Growth of Rice Consumption in Indonesia, 1996 - 2001
Tabel 1. Perkembangan Konsumsi Beras di Indonesia Tahun 1996 - 2001

Year/ Tahun	Population/ Jumlah Penduduk (000 people)/ (000 jiwa) ¹	Per Capita Consumption/ Konsumsi Per Kapita (kg) ²	Total Consumption/ Total Konsumsi (000 tonnes)/ (000 ton) ³
1996	194,480	131.89	25,649
1997	201,390	131.83	26,549
1998	204,392	131.40	26,857
1999	207,437	131.56	27,290
2000	206,642	131.67	27,021
2001	209,372	131.00	27,427

Source/Sumber:

1. Intercensal Population Survey 1995 and Population Census 2000, Statistics Indonesia/Supas 1995 dan Sensus Penduduk 2000, BPS.
2. The National Social Economic Survey, Statistics Indonesia/Susenas, BPS.
3. Obtained by multiplying population figures by per capita consumption/Diperoleh dengan mengalikan angka jumlah penduduk dan konsumsi per kapita.

Rice, as a staple food in Indonesia, is not a commodity particularly sensitive to price fluctuations. Although there may be a relatively large change in rice prices, demand for rice will not change significantly as most people will try to maintain the quantity of rice that they consume. Rice consumption is also relatively unaffected by income. An increase in a person's income will not affect the quantity of rice they consume. If there is any change at all it is more to do with the quality of rice consumed. This being the case, the percentage of expenditure spent on rice tends to be inversely proportional to a person's level of prosperity. The higher a person's level of prosperity, the smaller the proportion of their expenditure that goes towards rice, and vice versa.

Table 2 shows the average proportion of household expenditure spent on rice in 1996 and 1999 based on five per capita household expenditure quintiles, which are used as a simple measure of welfare. The numbers in this table are calculated from The National Social Economic Survey (SUSENAS) Consumption Module data from Statistics Indonesia. In this table quintile 1 represents the poorest 20% of the population and quintile 5 the richest 20%. This table clearly shows that the higher the level of per capita household expenditure, the smaller the proportion of expenditure that is spent on rice.

Karena merupakan kebutuhan pokok utama, beras merupakan komoditi yang relatif tidak terlalu sensitif terhadap perubahan harga. Meskipun terjadi perubahan yang cukup besar pada harga beras permintaan terhadap beras tidak akan berubah banyak karena setiap orang akan berusaha mempertahankan kuantitas beras yang dikonsumsi. Konsumsi beras juga relatif tidak sensitif terhadap pendapatan. Peningkatan pendapatan seseorang tidak akan meningkatkan kuantitas beras yang dikonsumsi. Walaupun ada perubahan, hal itu lebih pada kualitas beras yang dikonsumsi. Dengan demikian, proporsi pengeluaran untuk beras cenderung berbanding terbalik dengan tingkat kesejahteraan seseorang. Semakin tinggi tingkat kesejahteraan seseorang, proporsi pengeluaran untuk beras cenderung semakin kecil, dan sebaliknya.

Tabel 2 memperlihatkan rata-rata proporsi pengeluaran rumah tangga untuk beras pada tahun 1996 dan 1999 pada lima kuintil pengeluaran rumah tangga per kapita yang digunakan sebagai pendekatan tingkat kesejahteraan. Angka-angka dalam tabel ini dihitung dari data Modul Konsumsi SUSENAS (Survei Sosial Ekonomi Nasional) dari BPS. Dalam tabel ini, kuintil 1 adalah 20% penduduk termiskin dan kuintil 5 adalah 20% penduduk terkaya. Tabel ini secara jelas menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pengeluaran rumah tangga per kapita - yang menunjukkan semakin tinggi tingkat kesejahteraan suatu rumah tangga - maka semakin kecil proporsi pengeluaran untuk beras.

Table 2. The Average Household Expenditure on Rice as a Proportion of Food Expenditure and Total Expenditure

Tabel 2. Rata-rata Proporsi Pengeluaran Rumah tangga Untuk Beras Terhadap Pengeluaran Untuk Makanan dan Pengeluaran Total

Quintiles of Per Capita Household Expenditure/ Kuintil Pengeluaran Rumah tangga Per Kapita	1996		1999	
	Food/ Makanan	Total	Food/ Makanan	Total
1 (poorest/termiskin 20%)	0.3746	0.2657	0.3961	0.2995
2	0.3199	0.2166	0.3489	0.2554
3	0.2697	0.1749	0.3078	0.2170
4	0.2150	0.1281	0.2541	0.1691
5 (richest/terkaya 20%)	0.1461	0.0693	0.1774	0.0986
Total	0.2546	0.1632	0.2849	0.1993

Source/Sumber:
The National Social Economic Survey, Statistics Indonesia (1996 and 1999)/ Susenas, BPS (tahun 1996 dan 1999)

In 1996, the average proportion of expenditure across households spent on rice was 25.46% of food expenditure and 16.32% of total household expenditure. For the lowest per capita expenditure quintile (quintile 1), the proportion of expenditure spent on rice was 37.46% of food expenditure and 26.57% of total expenditure. In comparison, in the highest per capita expenditure quintile (quintile 5), the proportion of expenditure spent on rice was only 14.61% of food expenditure and 6.93% of total expenditure.

Pada tahun 1996, rata-rata proporsi pengeluaran seluruh rumah tangga untuk beras adalah 25,46% dari pengeluaran untuk makanan dan 16,32% dari total pengeluaran rumahtangga. Untuk kuintil pengeluaran per kapita terendah (kuintil 1), proporsi pengeluaran untuk beras merupakan 37,46% dari pengeluaran untuk makanan dan 26,57% dari total pengeluaran. Sementara pada kuintil pengeluaran per kapita tertinggi (kuintil 5), proporsi pengeluaran untuk beras hanya merupakan 14,61% dari pengeluaran untuk makanan dan 6,93% dari total pengeluaran.

The economic crisis, which has debilitated Indonesia since mid-1997, has generally reduced the level of household welfare. This can be seen from the increase in the proportion of household expenditure on rice. Despite some proof that the community is making efforts to adjust to the fall in welfare levels, for example by consuming lower quality rice to save money, the proportion of household expenditure that goes towards rice has still increased. Table 2 shows that in 1999 the average proportion of food expenditure spent on rice across all households increased 3.03 percentage points from 1996 to 28.49%, while total household expenditure, that spent on rice increased 3.61 percentage points over the same period to 19.93%.

The decline in welfare has effected all groups of households equally, regardless of their wealth. For the lowest per capita expenditure quintile (quintile 1), the proportion of expenditure spent on rice has increased 2.15 percentage points to 39.61% of food expenditure and 3.38 percentage points to 29.95% of total household expenditure. While at the highest per capita expenditure quintile (quintile 5), the proportion of expenditure spent on rice increased 3.13 percentage points to 17.74% of food expenditure and 2.93 percentage points to 9.86% of total household expenditure.

The above analysis shows that the proportion of household expenditures spent on rice can be used as a basic indicator to measure the levels of social welfare in Indonesia. The changes in rice expenditure shown above reveal the higher the level of social welfare, the smaller the proportion of household expenditure spent on rice tends to be. During the economic crisis, the proportion of household expenditures spent on rice has increased, showing that the crisis has resulted in a general decline in the level of social welfare. ■

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 secara umum telah menurunkan tingkat kesejahteraan rumah tangga. Hal ini antara lain dapat dilihat dari meningkatnya proporsi pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi beras. Walaupun terdapat bukti-bukti bahwa masyarakat melakukan berbagai upaya penyesuaian terhadap penurunan tingkat kesejahteraan karena krisis, antara lain dengan beralih mengkonsumsi beras yang kualitasnya lebih rendah sehingga harganya lebih murah, tetapi peningkatan proporsi pengeluaran rumah tangga untuk beras tetap terjadi. Tabel 2 menunjukkan bahwa pada tahun 1999 rata-rata proporsi pengeluaran seluruh rumah tangga untuk beras dari pengeluaran untuk makanan meningkat sebanyak 3,03 titik persen dari tahun 1996 menjadi 28,49% , sementara dari total pengeluaran rumah tangga meningkat sebanyak 3,61 titik persen menjadi 19,93%.

Penurunan tingkat kesejahteraan ini terjadi merata pada seluruh lapisan rumah tangga. Untuk kuintil pengeluaran per kapita terendah (kuintil 1), proporsi pengeluaran untuk beras meningkat sebesar 2,15 titik persen menjadi 39,61% dari pengeluaran untuk makanan dan sebesar 3,38 titik persen menjadi 29,95% dari total pengeluaran rumah tangga. Sementara pada kuintil pengeluaran per kapita tertinggi (kuintil 5), proporsi pengeluaran untuk beras juga meningkat sebesar 3,13 titik persen menjadi 17,74% dari pengeluaran untuk makanan dan sebesar 2,93 titik persen menjadi 9,86% dari total pengeluaran rumah tangga

Uraian di atas menunjukkan bahwa proporsi pengeluaran untuk mengkonsumsi beras dapat dijadikan sebagai salah satu indikator sederhana untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Perubahan pengeluaran di atas membuktikan makin tinggi tingkat kesejahteraan masyarakat cenderung makin kecil proporsi pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi beras. Pada masa krisis ekonomi, proporsi pengeluaran rumahtangga untuk beras telah meningkat, yang menunjukkan bahwa krisis ekonomi telah mengakibatkan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. ■ Daniel Perwira, Asep Suryahadi, and Sudarno Sumarto



Because the price of Raskin rice is much cheaper compared to the market price, poor families are willing to pay a higher sum than the price stipulated by the program.

Karena harga beras Raskin lebih murah daripada harga di pasar, keluarga miskin bersedia membayar lebih mahal daripada harga yang sudah ditentukan oleh program.

THE DILEMMA OF RICE PRICE POLICY



The phenomenon of rice prices illustrate that both economic and political deregulation are not easily implemented. A number of political decisions (or rather decisions not based on field research) made by the government have already resulted in irrational rice policies. For example, the government's decision to increase the base price of unhusked rice from Rp1,400 per kg to Rp1,500 per kg has, in reality, not been achieved considering the world rice price has been decreasing. Liberalization of the trade sector in Vietnam has increased national production, allowing them to increase the supply of rice on the world market. In conjunction with this, several of the main rice consuming (and producing) nations such as Thailand have reached rice consumption saturation, leading to a drop in their per capita consumption. These factors have eventually caused a decline in global rice demand.

We can also sense that the politics of rice policies are beginning to color statements by politicians and bureaucrats involved with rice issues. To avoid rice imports, Bulog has proposed a non-tariff barrier and rejected offers from the USA to purchase rice through P.L. 480 (also known as the US food aid program). However, in reality, Bulog has continued to import rice on a contractual basis from Vietnam, Thailand and India. If there is a genuine threat of a rice shortage, it is certainly not the non-tariff barriers that need to be strengthened, but rather the current tariffs should be reduced by as much as 30%. With the strengthening of the Rupiah to Rp8,800 per US\$, Indonesia can buy rice on the international market for under Rp1,500. Only if the price of rice on the world market reaches US\$230 per tonne and tariffs are maintained at 30% will domestic rice prices match prices on the world market. This means, that without any opposition to the current system and without interventions by Bulog (and without burdening the national budget), national rice stocks will be guaranteed by general importers. Another point of interest is that the recent delay in rice harvests did not cause a jump in rice prices as occurred during the Soeharto regime. This indicates that the market mechanisms have worked well in stabilizing the price of rice on the domestic market.

Dilema Kebijakan Harga Beras

Dr. Mohamad Ikhsan*

Recent trends in Indonesia indicate that market mechanisms have worked well in stabilizing the price of rice on the domestic market.

Kecenderungan terakhir di Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme pasar telah bekerja dengan baik dalam menstabilkan harga beras di pasar domestik.

Fenomena harga beras menunjukkan bahwa proses deregulasi tidaklah mudah dijalankan, baik secara ekonomi atau politik. Pelbagai keputusan politis (atau tidak didasarkan pada penelitian di lapangan) yang diambil pemerintah telah menyebabkan kebijakan dalam perberasan ini kehilangan rasionalitas. Misalnya, keputusan pemerintah untuk menaikkan harga dasar gabah sebesar Rp1.500/kg dari Rp1.400/kg dalam kenyataannya tidak pernah tercapai mengingat harga beras di dunia mengalami penurunan. Liberalisasi sektor perdagangan yang dilakukan di Vietnam telah meningkatkan produksi negara tersebut sehingga menambah penawaran beras di pasar dunia. Pada saat yang sama beberapa negara konsumen (sekaligus produsen) utama seperti Thailand telah mencapai kejenuhan dalam konsumsi beras yang mengakibatkan konsumsi per kapita di sana pun mengalami penurunan, dan pada akhirnya mengurangi permintaan dunia.

Perpolitikan kebijakan beras makin terasa pula dari pernyataan para politisi dan birokrat yang terlibat dalam perberasan. Untuk menghindari impor beras, Bulog mengusulkan hambatan bukan tarif dan "menolak" tawaran beras dari pemerintah AS melalui PL 480 (program bantuan pangan dari pemerintah AS). Tetapi dalam kenyataannya Bulog tetap melakukan impor dengan melakukan kontrak pengadaan beras dengan Vietnam, Thailand dan India. Jika ancaman kelangkaan beras benar adanya, tentunya bukan hambatan bukan tarif yang harus diperkuat, tetapi justru tarif yang berlaku sekarang yang harus diturunkan sebesar 30%. Dengan menguatnya Rupiah hingga Rp8.800/US\$, kita sudah dapat membeli beras dengan harga di bawah Rp1.500 di pasar internasional. Jika harga beras di pasar dunia meningkat hingga US\$ 230 per ton dan tarif dipertahankan sebesar 30% barulah harga beras domestik menyamai harga pasar dunia. Artinya, tanpa ribut-ribut dengan sistem yang sekarang dan tanpa ada intervensi dari Bulog (serta tidak membebankan APBN) pasokan beras dalam negeri akan terjamin melalui importir umum. Yang menarik pula keterlambatan panen yang terjadi dewasa ini tidak direspon dengan lonjakan harga seperti yang terjadi pada saat rezim Suharto. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pasar telah bekerja dengan baik dalam menstabilkan harga beras di pasar domestik.

From an economic perspective, there are two different opinions regarding rice price policies. The first group, the pro-tariff group, wishes to maintain the rice price at a certain premium above the international price. This group believes that the world rice price is distorted by several factors from both supply and demand perspectives. From the demand perspective, high tariffs cause rice to become competitive against other varieties of cereals. From the supply perspective, subsidies implemented in developed countries have caused the price of rice on the world market to fall. The global rice market has really changed. In the 1980's only 16 to 18 million of rice were traded, but today more than 25 million of rice are traded on the world market. Despite this, the volume of rice trade is still relatively low and segmented in comparison to domestic rice consumption. For example, long grain rice from America or Basmati rice from Pakistan is generally aimed at markets in the Middle East where the prices are higher. Meanwhile, rice aimed at the Indonesian market generally originates from Indochina, including Thailand. It is not surprising that Indonesia's decision to import rice directly affects the world price. When Bulog held an import monopoly, every tonne imported by Indonesia would increase the price of rice on the world market by US\$50 per tonne. Since this rice import monopoly has been stopped together with the expansion of the international rice market (from 16 million per year to 25 million per year), the influence of import decisions by Indonesia has decreased by more than half. Thus, the world rice price increases by only US\$10 to \$20 per tonne for each tonne of rice imported by Indonesia.

Furthermore, the pro-tariff group believes rice is a public commodity which has positive externalities, particularly from the production perspective. The forward linkage multiplier effect from rice, both in value-added and job creation, despite its tendency to decrease, already conforms with the process of structural change. Rice and the rice milling industry have the highest coefficient multipliers of all the economic activity classifications based upon the Input-Output Table. Because of its dominant role, this group believes that rice is a wage good, and thus any support from the base price of unhusked rice will increase economic activities in rural areas, including wages for farm laborers.

The anti-tariff group opposes this argument. It is true that rice has a role in alleviating poverty in rural areas, but they believe this concept only applied in the 1970's and early 1980's. It seems that at the present this argument is invalid. According to the anti-tariff group, a decrease in the price of rice following the international price will benefit the poor. This group's argument is supported by factors including :

- (i) an increase in the rice price by 10% will bring about over two million new poor people, approximately 1.1 million of them in rural areas. More distressing was a study by this author which indicated that not only the number of poor people rises, but the depth and intensity of this poverty increases dramatically;
- (ii) a rise in the price of rice also has an unfavorable impact upon revenue distribution as it causes a transfer in revenue from poor,

Dari sisi perspektif ekonomipun, terdapat dua pendapat yang berbeda dalam memandang kebijakan harga beras. Kelompok pertama, kelompok yang ingin mempertahankan kebijakan harga beras dengan "premium" tertentu di atas harga internasional. Kelompok ini beranggapan bahwa harga beras dunia dibentuk oleh pelbagai distorsi, baik di sisi permintaan maupun penawaran. Di sisi permintaan, tingginya tarif menyebabkan beras kalah bersaing dengan jenis sereal yang lain. Di sisi penawaran, subsidi yang diberikan negara maju telah menyebabkan harga beras di pasar dunia jatuh. Pasar beras dunia memang telah berubah. Pada tahun 1980an hanya 16-18 juta ton saja yang diperdagangkan tetapi sekarang lebih dari 25 juta beras diperdagangkan di pasar internasional. Walaupun demikian volume perdagangan beras masih relatif tipis dan tersegmentasi. Misalnya beras long grain dari AS atau Basmati dari Pakistan umumnya ditujukan untuk pasar Timur Tengah yang harganya lebih mahal. Sementara beras untuk pasar Indonesia umumnya berasal dari Indochina, termasuk Thailand. Tidak mengherankan jika kemudian keputusan Indonesia untuk mengimpor beras akan langsung mempengaruhi harga dunia. Pada saat Bulog memegang monopoli impor, setiap 1 ton impor Indonesia akan menaikkan harga beras di pasar dunia hingga US\$ 50 per ton. Tetapi sejak monopoli impor beras dihapuskan bersamaan dengan ekspansi pasar beras internasional (dari 16 juta ton per tahun menjadi 25 juta ton per tahun), pengaruh keputusan impor dari Indonesia menurun lebih dari separuhnya, yaitu harga dunia naik sebesar US\$ 10-20 per ton untuk setiap ton impor beras Indonesia

Lebih jauh lagi kelompok pertama ini menganggap beras adalah komoditi publik yang mengandung eksternal yang positif, terutama dari sisi produksi. Dampak multiplier ke depan (forward linkages) dari beras baik dalam penciptaan nilai tambah maupun tenaga kerja, walaupun kecenderungannya menurun, sudah sesuai dengan proses perubahan struktural. Padi beserta industri penggilingan padi mempunyai koefisien multiplier tertinggi di antara semua klasifikasi jenis kegiatan ekonomi berdasarkan klasifikasi Tabel Input-Output. Karena peranannya yang dominan, kelompok ini beranggapan bahwa beras adalah "wage good", artinya sokongan harga dasar gabah akan ikut meningkatkan kegiatan ekonomi pedesaan, termasuk upah buruh tani.

Argumen ini dibantah oleh kelompok kedua. Benar bahwa beras berperan dalam proses penurunan kemiskinan di daerah pedesaan, tetapi kebijakan ini hanya benar pada tahun 1970an hingga awal 1980an. Dewasa ini argumen ini tampaknya kurang valid. Menurut kelompok ini penurunan harga beras mengikuti harga internasional akan menguntungkan orang miskin. Argumen kelompok ini didukung oleh fakta bahwa:

- (i) kenaikan harga beras sebesar 10% akan menyebabkan lebih 2 juta orang miskin baru tercipta dengan kira-kira 1,1 juta diantaranya di daerah pedesaan. Lebih merisaukan lagi, studi yang dilakukan penulis menunjukkan bukan hanya jumlah orang miskin saja yang meningkat tetapi juga tingkat kedalaman dan intensitas kemiskinan meningkat tajam;
- (ii) kenaikan harga beras juga memberikan dampak distribusi pendapatan yang kurang menguntungkan karena menyebabkan transfer pendapatan dari konsumen miskin di kota (baik di Jawa maupun di luar Jawa) kepada (petani) pemilik tanah di atas satu ha di pedesaan

urban consumers (both in Java and outside of Java) to landowners or farmers who own more than one hectare of land in rural Java. Furthermore, this example shows that land ownership has been transferred to city dwellers, so that any increase in the price of rice is transferred from poor consumers to urban landowners;

- (iii) in relation to structural problems experienced by farm laborers and smallholder farmers who constitute a large proportion of the rural poor, distorted rice prices (excessive increases in prices) can reduce the opportunities to create other economic activities;
- (iv) in a democratic society, the decision to use subsidies is determined by votes from specific groups. The percentage of families who are able to enjoy the benefits of distorted rice prices is decreasing, whereas rice consumers are increasing.

If observed from government expenditure, the amount of money used in assisting the rice sector is very large, particularly up until Pelita III. It was not until Pelita IV that the national budget allocation for the education and infrastructure sectors surpassed that for the agricultural sector - although in absolute value, expenditure on the agricultural sector did not change. These two sectors are actually related to the needs of the agricultural sector. During this period the public was forced to purchase rice at prices above the international price. This occurred throughout Pelita IV except for two or three years, particularly between 1997 and 1998, where the domestic price was lower than the international price.

The two groups above have seemingly logical arguments but they are incomplete. For example, the first group believes that to protect the poor the government must put into effect specific policies which uphold the interests of farmers and the poor. Despite this, there are still two vital matters in decision making which have not been accounted for by these two groups.

Firstly, the dynamics of the labor market. How far does the correlation between the price of rice and rural wages go? If there is a fairly strong, positive correlation between the price of rice and rural wages, then the

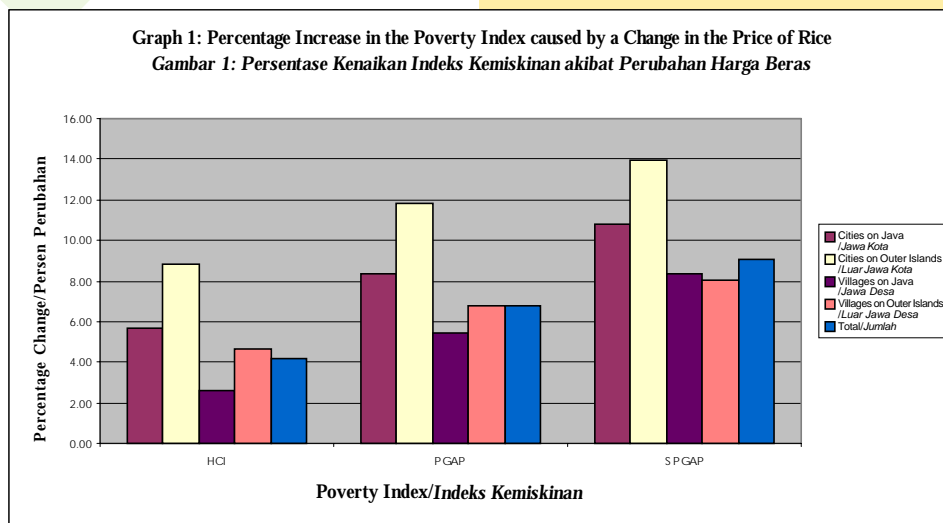
Jawa. Lebih jauh lagi, anekdot menunjukkan bahwa sebagian kepemilikan tanah pertanian sudah berpindah tangan ke penduduk kota sehingga kenaikan harga ini memberikan transfer dari konsumen miskin kepada pemilik tanah di kota;

- (iii) berkaitan dengan masalah struktural yang dialami oleh buruh tani dan petani gurem yang mendominasi kelompok miskin di desa, harga beras yang terdistorsi (kenaikan harga yang berlebihan) akan menyebabkan kesempatan untuk menciptakan kegiatan ekonomi lain akan terganggu;
- (iv) dalam masyarakat demokratis, keputusan untuk memberikan subsidi akan ditentukan oleh jumlah suara (vote) yang dimiliki oleh kelompok tertentu. Persentase keluarga yang menikmati keuntungan dari kenaikan (distorsi) harga beras makin kecil, sementara konsumen beras pun makin banyak.

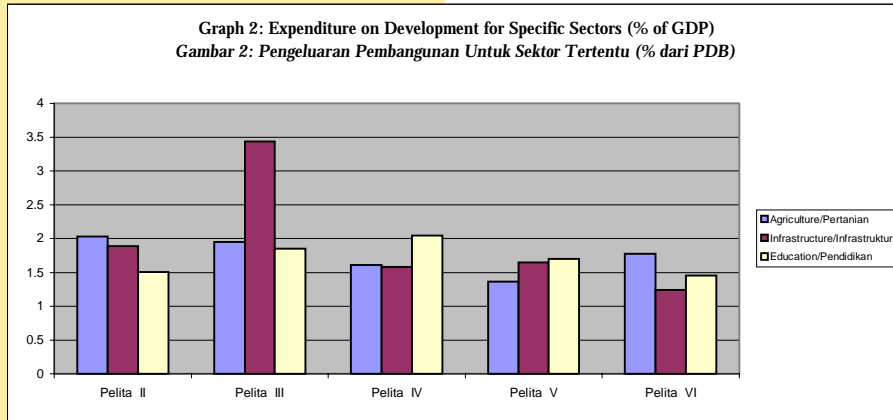
Jika dilihat dari dana publik yang dikeluarkan, dana untuk membantu sektor perberasan tergolong sangat besar, khususnya hingga Pelita III. Baru pada Pelita IV, alokasi dana APBN untuk sektor pertanian dikalahkan oleh sektor pendidikan dan infrastruktur -walau dalam nilai absolut pengeluaran untuk sektor pertanian tidak berubah- di mana kedua sektor tersebut sebetulnya terkait pula dengan kebutuhan sektor pertanian itu sendiri. Pada periode tersebut, masyarakat dipaksa untuk mensubsidi dengan harus membayar harga beras di atas harga internasional. Hal ini terjadi hampir sepanjang periode Pelita IV kecuali pada dua atau tiga tahun tertentu, khususnya tahun 1997-1998, di mana harga domestik lebih rendah dari harga internasional.

Kedua kelompok di atas mempunyai argumen yang kelihatan logis, tetapi tetap saja belum lengkap. Misalnya, kelompok pertama beranggapan bahwa untuk melindungi orang miskin pemerintah dapat memberlakukan kebijakan targeting sehingga kepentingan orang miskin dan petani dapat dipertahankan. Meskipun demikian masih terdapat dua hal vital dalam pengambilan keputusan yang belum diperhitungkan oleh kedua kelompok di atas.

Pertama, dinamika dalam pasar tenaga kerja. Sejauh mana korelasi harga beras dan upah di daerah pedesaan? Jika harga beras dan upah di pedesaan berkorelasi positif dan korelasi tersebut cukup kuat, argumen kelompok pertama dapat dibenarkan, Tetapi hal ini akan menimbulkan



Graph 2: Expenditure on Development for Specific Sectors (% of GDP)
 Gambar 2: Pengeluaran Pembangunan Untuk Sektor Tertentu (% dari PDB)



first group's argument can be verified. This, however, can give rise to a new problem, this being the lost chance to create economic opportunities outside of the agricultural sector due to the increase in wages resulting from distorted rice prices. Efforts to create work opportunities outside of agriculture have been proven to accelerate the poverty alleviation process. If one observes the time allocation of farm smallholders (or farm laborers), only 10 days per month are used for working in the fields, while the remaining days are considered free time. The challenge is how to economize on this free time in order to increase their income. A number of them work as building site laborers or becak drivers in urban areas, whereas others have additional economic activities in the village. Farm smallholders (or farm laborers) who choose to work in cities give rise to new social problems in urban areas. Furthermore, wages in the informal sector in urban areas are suppressed due to an abundance of labor, making it more difficult for the urban poor to progress. Migrants also have to cover high migration costs, including transportation and food expenses which are much higher than in rural areas. They are also unprotected from health risks as they have no access to basic health services, which generally only cover those with a local KTP (National Identity Card) or letter from a local lurah.

The second matter is in relation to OPK (Operasi Khusus Pasar - Special Market Operations) and the price of rice on the retail market. It is not that the pro-tariff group does not understand the effects of protection on the poor. They argue that subsidies should be given to the poor, such as what the government has done through OPK. Purchasing rice for OPK will increase the demand for rice and, simultaneously, Bulog's revenue. But another argument has arisen which asserts that it was OPK that caused domestic rice prices to drop, and this undermines the argument of the group opposing rice liberalization. This argument however is anecdotal and remains to be proven.

Other findings which need to be highlighted are: firstly, the fact that price sensitivity towards production is weakening. This has been marked by a further drop in price elasticity to the volume of unhusked rice produced. Secondly, in comparison with other countries, unhusked rice productivity per hectare in Indonesia, particularly in Java, is much higher than other exporting nations such as Thailand and Vietnam. Indonesia's inability to compete with those exporting countries has

masalah baru, yaitu hilangnya kesempatan penciptaan peluang ekonomi di sektor bukan pangan karena kenaikan upah akibat distorsi harga beras. Usaha penciptaan lapangan kerja di luar kegiatan pangan (non farm activities) telah diyakini sebagai usaha untuk mempercepat proses penurunan tingkat kemiskinan. Jika diamati alokasi waktu petani (atau buruh tani) rata-rata hanya 10 hari per bulan, dan sisanya dapat digolongkan sebagai waktu luang. Tantangannya adalah bagaimana mengekonomisakan waktu luang tersebut sehingga menghasilkan tambahan pendapatan bagi mereka. Sebagian dari mereka kemudian bekerja sebagai buruh bangunan, tukang becak dan sebagainya di daerah perkotaan, sedangkan sebagian lainnya bekerja di kegiatan ekonomi lainnya di desa. Petani (atau buruh tani) yang kemudian bekerja di daerah perkotaan akan menimbulkan urbanisasi kemiskinan, yang pada gilirannya akan menimbulkan masalah sosial baru bagi daerah perkotaan. Lebih jauh lagi upah sektor informal di perkotaan akan terus tertekan akibat limpahan pasokan tenaga kerja sehingga menyulitkan kelompok miskin di kota untuk berkembang. Para migran juga harus menanggung biaya migrasi yang tidak kecil, mulai dari biaya transportasi hingga biaya makan yang jauh lebih tinggi. Mereka juga tidak terlindungi dari resiko-resiko gangguan kesehatan karena akses mereka tertutup untuk memperoleh fasilitas kesehatan dasar yang umumnya mensyaratkan KTP atau surat lurah setempat.

Kedua, dalam kaitannya dengan Operasi Pasar Khusus (OPK) dan harga beras di pasar eceran, kelompok pro proteksi bukan tidak menyadari dampak proteksi terhadap orang miskin. Mereka menyarankan agar kelompok miskin diberikan subsidi harga khusus seperti yang dilakukan pemerintah dengan OPKnya. Pembelian beras untuk OPK akan mendorong permintaan beras dan sekaligus pendapatan bagi Bulog. Tetapi muncul argumen yang menyatakan bahwa OPKlah yang telah menyebabkan harga domestik tertekan sehingga argumen dari kelompok anti liberalisasi beras menjadi sia-sia. Argumen yang terakhir ini sebetulnya masih bersifat anecdotal dan perlu dibuktikan lebih dahulu.

Catatan lain yang perlu diangkat adalah: pertama, kenyataan bahwa sensitivitas harga terhadap produksi makin lemah. Ini ditandai dengan makin menurunnya elastisitas harga terhadap jumlah produksi gabah; kedua, perbandingan antar negara menunjukkan bahwa produktivitas per hektar gabah Indonesia, khususnya di Pulau Jawa, jauh lebih tinggi dari produktivitas negara-negara pengespor beras seperti Thailand dan Vietnam. Ketidakmampuan Indonesia bersaing dengan negara-negara tersebut

been mainly caused by inefficiencies in the husking process. Many factors have caused these inefficiencies, including infrastructure problems, the poor conditions of mills which use outdated machinery, the financial standing of marginal rice paddy owners who have been forced to sell unhusked rice before it is dry in order to overcome cashflow problems, and so on. Thirdly, limited land, particularly as a result of competition for the use of land between agricultural commodities (in Java this is between sugar cane and rice, and outside of Java this is between rice and cash crops) and between the use of land for agriculture and non-agricultural needs, such as for housing and infrastructure.

So, in the case of rice, it is best if we concentrate our efforts and resources upon reducing inefficiencies in the husking process. If we are capable in reducing losses to only 2-3%, the need for imported rice would be covered domestically and thus the rice dilemma would be resolved. This situation would fulfil necessary conditions but not sufficient conditions to improve community prosperity in rural areas as well as to alleviate poverty. Thus, this needs to be complemented by an effort to promote non-farming activities as the future of our farmers is really not in rice.

* Dr. Mohamad Ikhsan is the head of LPEM-FEUI (The Socio-Economic Research Institute - Faculty of Economics, University of Indonesia).

disebabkan oleh inefisiensi dalam proses produksi gabah menjadi beras. Banyak faktor yang menyebabkan inefisiensi tersebut, antara lain masalah infrastruktur, kondisi pabrik penggilingan padi yang sudah tertinggal teknologinya, kondisi keuangan petani lahan marjinal yang terpaksa menjual gabah sebelum kering untuk mengatasi masalah cashflows dan sebagainya. Ketiga, keterbatasan lahan terutama akibat kompetisi penggunaan lahan antara komoditi pertanian satu dengan komoditi pertanian yang lain (di Jawa antara tebu dan padi; di luar Jawa antara padi dan tanaman keras), dan antara kebutuhan lahan untuk pertanian dengan kebutuhan untuk non pertanian, termasuk untuk perumahan dan infrastruktur.

Jadi dalam kasus beras, kita sebaiknya mengkonsentrasikan usaha dan sumber daya kita untuk mengurangi inefisiensi dalam "chain production" gabah dan beras. Jika kita mampu menurunkan tingkat kehilangan 2-3% saja, maka kebutuhan beras impor dapat dipenuhi di dalam negeri dan dilemma beras bisa dikurangi. Kondisi ini masih memenuhi syarat perlu (necessary condition) tetapi belum memenuhi syarat cukup (sufficient condition) bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat desa atau untuk mengurangi kemiskinan. Oleh karena itu kondisi ini perlu dilengkapi pula dengan upaya untuk mendorong kegiatan non farm karena masa depan petani kita memang bukan di beras.

* Dr. Mohamad Ikhsan adalah kepala LPEM-FEUI (Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat - Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia)

Recent Publications !!!

- Research Report. "Rice for Poor Families" (RASKIN): Did the 2002 Program Operate Effectively?" (English and Indonesian).
- Field Report. "The Implementation of Regional Minimum Wages in Jabotabek and Bandung" (Indonesian).
- Working Paper. "The Evolution of Poverty during the Crisis in Indonesia" (English); and "Industrial Relations Practices in Indonesia" (English).
- Training Material. "Pro-Poor Public Policies" (Indonesian).

- Laporan Penelitian. "Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin): Apakah Program Raskin Tahun 2002 Berjalan Efektif?" (Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia).
- Laporan Lapangan. "Penerapan Upah Minimum Regional di Jabotabek dan Bandung" (Bahasa Indonesia).
- Kertas Kerja. "The Evolution of Poverty during the Crisis in Indonesia" (Bahasa Inggris); dan "Industrial Relations Practices in Indonesia" (Bahasa Inggris).
- Bahan Pelatihan. "Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin" (Bahasa Indonesia).

Coming Up...

- Research Report. "Developing a Poverty Map for Indonesia: An Initiatory Work in Three Provinces" (English).
- Proceedings from a Regional Workshop. "Evaluating Regional Autonomy through Developments in the Public Service," in cooperation with the South Sulawesi Consumer Organization (Indonesian).
- Working Paper. "Workers' Social Security in Indonesia: A Review" (Indonesian).

- Laporan Penelitian. "Developing a Poverty Map for Indonesia: An Initiatory Work in Three Provinces" (Bahasa Inggris).
- Proceedings dari Lokakarya Regional "Menilai Otonomi Daerah dari Kemajuan Pelayanan Publik," bekerjasama dengan Yayasan Lembaga Konsumen Sulsel (Bahasa Indonesia).
- Kertas Kerja. "Sistem Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia: Suatu Tinjauan" (Bahasa Indonesia).