

**GEJOLAK HARGA BERAS
AGUSTUS - SEPTEMBER 1998:
Penelusuran Sebab dan Akibat**

Oleh:
Syaikhu Usman
M. Sulton Mawardi

**LAPORAN KONSULTAN
THE WORLD BANK**

Jakarta, Oktober 1998

RINGKASAN

Pada medio Agustus 1998 terjadi lonjakan harga beras yang tidak terduga. Hal itu terjadi di seluruh wilayah Indonesia dan telah mendorong perlunya campur tangan pemerintah secepat mungkin. Dalam kaitan itu Bank Dunia menugaskan satu Tim untuk memahami sebab akibat kejadian itu. Pada akhir September 1998, Tim ini melakukan perjalanan menelusuri Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Tim melakukan wawancara dengan para pelaku industri perberasan, seperti petani, konsumen, pemilik penggilingan padi, pedagang, kepala desa, camat, Bagian Perekonomian Pemda Tingkat II, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, dan Dolog/Sub-Dolog.

Semula lonjakan harga itu diduga disebabkan oleh merosotnya atau hilangnya beras dari pasar. Namun hasil penelusuran Tim Bank Dunia tidak menemukan indikasi dari segi produksi yang berpotensi dapat membuat pasokan beras anjlok. Hasil panen musim hujan yang lalu memang menurun sebagai akibat kemarau panjang dan kenaikan harga pupuk dan pestisida. Namun hujan yang terus menerus turun sepanjang musim kering 1998 membuat tingkat produksi secara keseluruhan relatif sama dibanding dengan tahun lalu. Dalam kenyataannya beras memang tersedia dalam jumlah yang cukup di pasar-pasar, di warung-warung di perdesaan, dan di gudang-gudang Dolog.

Hasil investigasi menunjukkan bahwa lonjakan harga itu disebabkan oleh faktor-faktor lain, yaitu: (1) ketidakpastian situasi politik pada awal Agustus 1998 yang diiringi dengan tersebarnya berbagai isu kerusuhan, (2) keengganan pedagang dan pemilik penggilingan menangani beras dalam jumlah besar, di satu pihak mereka takut dituduh sebagai penimbun, di pihak lain khawatir dijarah, (3) keengganan petani menjual hasil panennya, khawatir harga akan terus meningkat di masa paceklik nanti, dan (4) kegagalan Dolog untuk bereaksi tepat waktu dalam memasok beras, ketika harga meroket.

Menjelang peringatan 17 Agustus merebak isu akan terjadi lagi kerusuhan sosial sebagaimana pada pertengahan Mei 1998. Isu-isu itu membuat resah masyarakat, khususnya masyarakat Cina. Akibatnya banyak pedagang besar beras di Surabaya dan kota-kota lain pergi ke luar kota bahkan ke luar negeri. Oleh karena itu, selama beberapa hari kegiatan perdagangan mereka terhenti, aktifitas bongkar muat di pelabuhan Tanjung Perak diberitakan tertunda. Meskipun situasi itu hanya berlangsung beberapa hari, ternyata berdampak sangat besar pada perdagangan beras di hari-hari berikutnya.

Faktor-faktor tersebut di atas terjadi secara bersamaan dan mengakibatkan pasokan beras di pasar normal menipis. Namun tidak ada satupun dari faktor-faktor itu yang menyebabkan anjloknya pasokan beras. Dalam kenyataannya tidak ada satu hari pun di bulan Agustus yang menunjukkan bahwa beras menghilang dari pasar dan warung.

Pada saat Tim mengakhiri penelusurannya, harga beras bergerak turun, terutama setelah Dolog melakukan operasi pasar besar-besaran. Bersamaan dengan itu daya beli masyarakat yang merosot (akibat krisis ekonomi), membuat sebagian besar mereka beralih mengkonsumsi beras (murah) Dolog. Kalau keadaan ini berlangsung lama dikhawatirkan akan menyebabkan harga beras lokal terus menurun, pada waktu bersamaan harga pupuk dan pestisida terus meningkat yang pada gilirannya akan mengurangi margin keuntungan petani sebagai produsennya.

DAFTAR ISI

BAB	Halaman
RINGKASAN	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
I. PENGANTAR	1
II. PRODUKSI DAN POLA JUAL PETANI	1
1. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah	1
2. Jawa Timur	4
III. PERDAGANGAN DAN PERKEMBANGAN HARGA	8
1. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah	8
2. Jawa Timur	9
IV. OPERASI PASAR	15
1. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah	15
2. Jawa Timur	18
V. KESIMPULAN	20

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Perbandingan Luas Panen Padi Di Jawa Tengah Mei s/d Agustus 1997 dan Mei s/d Agustus 1998.	3
2. Perbandingan Areal Panen Padi Di Jawa Timur 1997 dan 1998.	4
3. Keadaan Beras Kabupaten Pacitan, 1998.	5
4. Perkembangan Harga Rata-rata Mingguan Beras Eceran Di Pasar Pacitan, Jatim 1998 (Rp/kg).	9
5. Perkembangan Harga (Harian) Beras Eceran Di Pasar Pacitan, Jatim 1998 (Rp/kg).	10
6. Perkembangan Harga Beras IR64 Di Berbagai Daerah, 1998 (Rp/kg).	11
7. Realisasi Operasi Pasar Sub Dolog Wilayah I Semarang, 1998 (Kg).	12
8. Alokasi Jumlah KK yang Diusulkan untuk Kegiatan OPK Di Kabupaten Dati II Tegal.	17
9. Perincian Penggunaan Biaya Operasional OPK (Rp40/kg) Di Kabupaten Tegal.	18

I. PENGANTAR

Laporan ini ditulis berdasarkan observasi sepintas (*quick observation*) yang dilakukan pada 22 September sampai 1 Oktober 1998 di kabupaten-kabupaten yang berlokasi pada jalur selatan dan jalur utara Pulau Jawa di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Tujuan observasi ini dimaksudkan untuk: (1) mempelajari penyebab kenaikan harga beras yang sangat tajam pada sekitar pertengahan Agustus 1998, dan (2) mengetahui langkah-langkah (reaksi) yang dilakukan oleh para pejabat/institusi pemerintah, pedagang, petani, dan konsumen dalam menghadapi kenaikan harga tersebut.

Informasi yang diperlukan guna menjelaskan hal-hal tersebut di atas dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintahan daerah (Pemda) yang relevan, antara lain Biro/Bagian Perekonomian Pemda, Depot Logistik (Dolog) dan Sub-Dolog, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Kecamatan, dan Desa. Di samping itu Tim juga mengunjungi beberapa pedagang (di pasar/pertokoan), penggilingan padi, Koperasi Unit Desa (KUD), petani (di sawah/rumah), dan penduduk/konsumen (di pasar/jalan/rumah).

II. PRODUKSI DAN POLA JUAL PETANI

1. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah

Gambaran dari sebagian produksi beras DIY dapat dilihat melalui kegiatan panen musim kering (MK) 1998 di Kabupaten Bantul. Bantul dikenal sebagai kabupaten penghasil beras terbesar kedua di DIY, setelah Kabupaten Sleman. Panen MK di daerah Bantul tahun ini dilaksanakan mulai Agustus. Menurut seorang staf Biro Ekonomi Pemda DIY, berdasarkan laporan tentang luas tanam, maka hasil panen MK daerah Bantul tahun ini diperkirakan sekitar 25.000 ton. Panen tahun ini tergolong cukup baik karena hujan terus menerus turun, petani menyebutnya “kemarau basah.” Secara umum keadaan yang sama berlaku di seluruh wilayah DIY. Jadi terdapat keyakinan yang cukup besar bahwa tahun ini tidak akan terjadi penurunan produksi beras, bahkan ada kemungkinan lebih tinggi dibanding tahun lalu.

Berkenaan dengan kegiatan panen di Kabupaten Bantul itu, agaknya pihak Pemda melihat suatu keadaan yang agak berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Aparat Pemda tengah melacak (mencari penjelasan) mengenai keberadaan 25.000 ton hasil panen tersebut. Meskipun sedang panen, menurut pengamatan aparat Pemda, jumlah beras di pasar-pasar di wilayahnya tidak terlihat bertambah. Kegiatan di penggilingan padi biasa-biasa saja. Harga beras juga masih relatif tinggi. Sepanjang musim panen MK (Agustus/ September) 1998 harga beras lokal bergerak mulai dari Rp2.800/kg, naik tertinggi sampai Rp3.100, kemudian menurun kembali dan pada waktu Tim berkunjung ke daerah ini harganya Rp2.700.

Selama ini, menurut beberapa petani, di daerah Bantul sebenarnya memang terdapat kecenderungan bahwa petani tidak menjual hasil panennya dalam jumlah besar;

khususnya untuk hasil panen MK. Penjualan dengan “sistem tebas”¹ hanya dilakukan oleh sebagian kecil petani, umumnya mereka yang bersawah luas. Petani pada umumnya menjual gabah hanya untuk menyediakan uang kas guna memenuhi kebutuhan sehari-hari. Untuk itu setiap ada kebutuhan mereka membawa satu karung padi (35 kg) ke penggilingan.

Mengenai hasil panen yang tengah dilacak keberadaannya itu, beberapa staf Pemda DIY menduga adanya kemungkinan bahwa sebagian beras tersebut dijual ke Delanggu, untuk kemudian diberi label “Beras Jawa Delanggu.” Di sekitar Yogyakarta dikenal dua jenis beras lokal, yaitu Jawa Biasa dan Jawa Delanggu. Harga jual beras Jawa Delanggu selalu lebih tinggi. Pada akhir September 1998 Beras Jawa Delanggu berharga Rp3.400/kg.

Menurut beberapa petani, penggilingan beras di daerah Bantul “dilarang” membeli/menggiling gabah dari luar daerah. Sayangnya Tim tidak sempat memverifikasi informasi itu. Walaupun pedagang, terutama dari luar daerah, tidak menggiling padinya di daerah Bantul, hal itu kelihatannya disebabkan mereka lebih suka membawanya ke Delanggu yang tidak terlalu jauh dari Bantul, dengan harapan dapat memperoleh harga lebih tinggi (diberi label Jawa Delanggu). Sementara itu penggilingan padi di daerah Bantul hanya beroperasi untuk melayani kebutuhan rumah tangga.

Menurut perkiraan Dinas Pertanian Tanaman Pangan (Diperta) Daerah Tingkat (Dati) I Jawa Tengah, produksi padi tahun 1998 akan lebih tinggi dibanding tahun lalu. Rapat koordinasi pangan yang diadakan minggu terakhir bulan September 1998 membuat perkiraan produksi sebesar 8.8 juta ton atau lebih tinggi 9% dibanding tahun 1997. Perkiraan tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa areal panen 1997 seluas 1.568 ribu ha, sementara untuk 1998 sampai dengan Agustus sudah mencapai luas 1,386 ribu ha. Kenaikan areal panen tahun ini ditopang oleh jumlah hari hujan yang tinggi pada MK, sehingga areal tanam diperkirakan akan meningkat sampai 50% di banding tahun lalu. Tabel 1 memperlihatkan perbandingan luas panen MK bulan Mei s/d Agustus 1997 dengan priode yang sama tahun 1998. Tahun ini terdapat kenaikan sekitar 21%.

Produktifitas tahun ini diduga akan menurun. Beberapa staf Diperta Jateng membuat perkiraan penurunan sekitar 3%. Hal ini terutama disebabkan oleh menurunnya penggunaan pupuk dan obat-obatan sebagai akibat dari harganya yang terus meningkat. Di Kabupaten Sragen, misalnya, seorang petani yang ditemui di Semarang menceritakan bahwa pada MK tahun ini terlihat serangan hama yang cukup luas di daerahnya, bahkan beberapa areal telah dinyatakan puso.

¹ Sistem tebas adalah praktek penjualan hasil sebidang sawah secara keseluruhan dan serentak. Di samping itu panennya langsung dilakukan/dikontrol oleh pedagang/pembeli.

Tabel 1. Perbandingan Luas Panen Padi Di Jawa Tengah Mei s/d Agustus 1997 dan Mei s/d Agustus 1998.

No.	Wilayah	1997	1998
1.	Pekalongan (7 kabupaten)	94.039	121.010
2.	Semarang (6 kabupaten)	94.306	119.905
3.	Pati (5 kabupaen)	85.822	115.617
4.	Banyumas (4 kabupaten)	90.029	95.780
5.	Kedu (6 kabupaten)	83.653	108.512
6.	Surakarta (7 kabupaten)	125.377	134.721
	Jawa Tengah (35 kabupaten)	573.226	695.544

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan Dati I Jateng.

Beberapa staf Sub Dinas Usaha Tani Diperta Dati I Jateng menjelaskan bahwa tahun ini terlihat ada perubahan pola jual petani. Pada waktu harga padi relatif stabil (berlangsung puluhan tahun terakhir ini) cukup banyak petani yang menjual seluruh atau bagian terbesar dari hasil panennya (sistem tebas). Pada tahun-tahun sebelum ini, menyimpan uang atau menyimpan padi bagi petani sama saja. Menyimpan uang bahkan lebih menguntungkan, namun persoalan yang mereka hadapi adalah pemanfaatannya yang sulit dikendalikan dalam pengertian terlalu mudah dibelanjakan. Sebaliknya, menyimpan padi selain memerlukan tempat juga memerlukan cukup banyak tenaga yang sebagian harus dibayar (buruh) untuk mengangkut dan menjemurnya. Oleh alasan itu, maka banyak petani yang mengatakan: “Simpan padi sangat merepotkan.”²

Ketika terjadi kepanikan harga pada bulan Agustus/September 1998, pola jual petani agak berubah. Mereka cenderung menyimpan padi lebih banyak. Beberapa penjelasan yang muncul di lapangan mengenai perubahan tersebut adalah:

- Petani tidak mau menjual padi karena khawatir harga akan makin meningkat, terutama di masa paceklik yang biasanya terjadi sekitar November s/d Januari (sebelum panen musim hujan - MH).
- Petani menahan padi dengan harapan akan menjualnya ketika harga lebih tinggi (berbau spekulasi).
- Petani tidak dapat menjual padi karena tidak ada pedagang yang mau membelinya. Sejak akhir Agustus 1998 aktifitas para pedagang beras sangat menurun (di satu sisi takut dituduh menimbun, di sisi lain takut dijarah).

² Penjelasan yang sama diperoleh juga di beberapa daerah lumbung padi di Jatim.

2. Jawa Timur

Beberapa staf Diperta Dati I Jawa Timur menjelaskan bahwa panen tahun ini tergolong baik, bahkan kemungkinan besar produksinya akan lebih tinggi dibanding tahun lalu. Areal panen tahun 1997 seluas 1.606 ribu ha, sementara untuk tahun 1998 (laporan sampai dengan bulan Agustus) sudah mencapai luas 1.342 ribu ha (84% dari 1997; lihat Tabel 2). Sebagaimana di DIY dan Jateng peningkatan areal panen ini terutama disebabkan banyaknya hari hujan pada MK tahun ini (kemarau basah). Beberapa areal tanaman tembakau di Kabupaten Lamongan, misalnya, terpaksa dipotong dan segera diganti dengan padi. Di daerah-daerah yang biasanya menanam palawija, pada MK ini banyak juga yang menggantinya dengan padi.

Tabel 2. Perbandingan Areal Panen Padi Di Jawa Timur 1997 dan 1998.

No.	Kabupaten/Kotamadya	1997	1998 (s/d Agustus)
1	Kodya Surabaya	2.365	2.197
2	Gresik	46.210	46.199
3	Sidoarjo	31.743	19.831
4	Mojokerto	39.428	35.835
5	Kodya Mojokerto	1.015	606
6	Jombang	46.998	47.101
7	Bojonegoro	94.731	86.566
8	Tuban	69.218	56.180
9	Lamongan	112.834	101.035
10	Madiun	47.601	43.999
11	Kodya Madiun	2.596	1.636
12	Magetan	38.219	36.984
13	Ngawi	87.982	75.731
14	Ponorogo	54.862	54.143
15	Pacitan	32.533	30.636
16	Kediri	52.537	47.138
17	Kodya kediri	2.189	1.545
18	Nganjuk	57.487	59.486
19	Blitar	47.036	34.262
20	Kodya Blitar	1.543	1.204
21	Tulungagung	33.493	27.966
22	Trenggalek	18.656	15.434
23	Malang	59.691	44.416
24	Kodya Malang	3.367	1.814
25	Pasuruan	63.924	53.544
26	Kodya Pasuruan	2.450	1.316
27	Probolinggo	48.872	45.482
28	Kodya Probolinggo	1.854	1.409
29	Lumajang	67.632	52.413
30	Bondowoso	51.310	43.027
31	Situbondo	36.071	30.947
32	Jember	127.133	118.785
33	Banyuwangi	102.262	77.018
34	Pamekasan	22.891	9.954
35	Bangkalan	40.454	15.440
36	Sampang	32.123	12.488
37	Sumenep	24.913	5.937
	Jawa Timur	1.606.278	1.341.764

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan Dati I Jatim.

Produksi padi Kabupaten Pacitan tahun 1997 sebesar 141 ribu ton. Menurut penjelasan beberapa staf Diperta Dati II Pacitan, produksi pada MH 97/98 menurun dibanding dengan tahun lalu karena adanya serangan hama. Untungnya pada MK 1998, sampai sekarang hujan di wilayah ini boleh dikatakan turun setiap hari. Oleh karena itu, walaupun terjadi penurunan produksi, maka besarnya mungkin hanya 1 atau 2%. Diperta Dati II Pacitan memperkirakan produksi tahun 1998 akan mencapai 139 ribu ton. Sementara itu, Bagian Ekonomi Pemda Tingkat II Pacitan mengemukakan ramalan produksi beras tahun 1998 sebesar sekitar 60 ribu ton (Tabel 3). Sayangnya, Tim tidak sempat melakukan klarifikasi terhadap kedua informasi yang berbeda ini.

Tabel 3. Keadaan Beras Kabupaten Pacitan, 1998.

Keterangan	Jumlah (ribuan ton)
Produksi (Ramalan II)	60
Kebutuhan penduduk	68
Stok pada penduduk/petani (per Agustus)	16,5

Sumber: Bagian Ekonomi Pemda Tingkat II Pacitan.

Petani di daerah Pacitan sejak dulu mempunyai kecenderungan tidak menjual padinya, kecuali kalau terpaksa guna memenuhi kebutuhan uang kas sehari-hari.³ Meskipun begitu setiap tahun Bupati mengirim surat kepada para Camat untuk melakukan “penyuluhan” agar petani tidak menjual hasil panennya. Menurut cerita beberapa penduduk, dalam prakteknya kadang-kadang penyuluhan itu ditafsirkan sebagai larangan bagi petani untuk menjual padinya. Pada 10 September 1998 Pemda Pacitan bahkan mengeluarkan pengaturan yang lebih formal berupa Instruksi Bupati tentang Pemberdayaan Lumbung Desa. “Niat baik” sangat kuat dibalik aktifitas penyuluhan dan pengaturan tersebut di atas. Untuk daerah yang produksi padinya rendah, dampaknya mungkin positif. Tetapi, kalau hal itu dilakukan juga di daerah-daerah yang biasanya dikenal sebagai daerah surplus beras, maka besar kemungkinan kegiatan itu akan memunculkan berbagai hambatan dalam arus perdagangan. Menurut Diperta Dati I Jatim, melalui APBD Tingkat I 1998/99 Pemda Jatim menyediakan dana bantuan sebesar Rp3.500.000/desa kepada 1100 desa yang tersebar di 29 Dati II se Jatim. Dana itu dipakai untuk:

- Pembangunan lumbung sebanyak Rp2.500.000.
- Pengadaan gabah sebesar Rp1.000.000.

Produksi beras daerah Blitar tahun 1998, menurut Diperta Dati II Blitar, lebih kurang akan sama dengan tahun lalu yaitu sekitar 142 ribu ton. Sementara itu staf Sub-Dolog Blitar menilai produksi tahun ini menurun, tetapi dia tidak memberikan alasan atas penilaiannya itu, kecuali bahwa pembelian beras oleh Dolog di daerah ini lebih rendah

³ Sumber uang kas lainnya dapat diperoleh dari menjual hasil pertanian lain, atau bekerja sebagai buruh baik di pertanian maupun non pertanian.

dibanding tahun-tahun sebelumnya. Padahal rendahnya tingkat pembelian beras oleh Dolog belum tentu disebabkan oleh hasil panen yang merosot.

Tahun ini tidak ada sawah yang puso di Kabupaten Blitar, meskipun mungkin produktifitasnya menurun. Namun karena areal tanam MK tahun ini jauh lebih luas dibanding tahun sebelumnya (karena banyak hujan), maka produksi keseluruhan tidak akan menurun. Penurunan produktifitas ini, sebagaimana juga terjadi di DIY dan Jateng, terutama disebabkan oleh menurunnya penggunaan sarana produksi sebagai akibat kenaikan harganya yang sangat besar, khususnya obat-obatan.

Dibanding kebutuhan penduduknya yang berjumlah sekitar 1,1 juta jiwa, produksi beras Kabupaten Blitar masih surplus. Biasanya petani menjual sebagian besar hasil panennya, tetapi tahun ini terlihat kecenderungan petani menahan padinya dalam jumlah cukup banyak. Menurut Staf Diperta dan Sub-Dolog hal itu terutama disebabkan oleh gejolak harga yang terkait dengan situasi politik yang tidak menentu.

Seorang pengurus Koperasi Unit Desa (KUD) di daerah Malang mengatakan bahwa produksi padi tahun ini tidak berubah, bahkan terlihat kemungkinan lebih baik dibanding tahun lalu, paling tidak untuk wilayah kecamatannya. Dengan tingkat harga IR64 sebesar Rp2,650/kg, petani sangat diuntungkan. Meskipun hal itu berarti KUD tidak akan mampu ikut dalam perdagangan beras. Sebenarnya KUD yang dipimpinnya sudah tiga tahun terakhir ini tidak lagi aktif dalam bisnis perdagangan beras, karena ketiadaan modal.

Kabupaten Lumajang dikenal sebagai salah satu daerah surplus beras di Jatim. Tiga tahun terakhir ini, menurut Diperta Dati II Lumajang, produksi gabahnya boleh dikatakan stabil (1996 = 358 ribu ton; 1997 = 361 ribu ton; s/d Agustus 1998 = 303 ribu ton). Hal yang berubah adalah biaya pengolahannya. Tahun lalu ongkos pengolahan paling tinggi Rp600 ribu rupiah/ha, sekarang mencapai Rp800 ribu. Namun, karena harga jual petani juga naik, maka kenaikan biaya itu tidak terlalu dipersoalkan petani.

Petani Lumajang biasanya menjual langsung hasil panennya (sistem tebas), tetapi tahun ini terlihat kecenderungan petani menyimpan hasil panennya lebih banyak. Beberapa staf Pemda Lumajang mencoba menjelaskan hal itu melalui kaitannya dengan menurunnya kegiatan pembelian oleh pedagang dan pemilik penggilingan. Penurunan itu disebabkan di satu pihak khawatir dituduh sebagai penimbun dan di pihak lain takut dijarah. Para pemilik dan supir truk tidak mau mengangkut beras, takut dijarah. Selain pedagang, kegiatan pembelian beras oleh Sub-Dolog Lumajang juga menurun, tahun ini hanya membeli 1.500 ton, padahal tahun-tahun sebelumnya biasanya di atas 30 ribu ton. Kepala Diperta Dati II Lumajang mengatakan bahwa apabila keadaan seperti ini berlangsung lama, dikhawatirkan harga jual petani akan terus merosot.⁴

Kabupaten Pasuruan merupakan daerah yang juga dikenal sebagai penghasil beras di Jatim, meskipun sebagian lahan persawahannya masih digunakan untuk menanam tebu. Produksi padi di dua desa yang dikunjungi di dua kecamatan yang berbeda (Kecamatan Grati dan Kecamatan Beji) menunjukkan hasil yang sangat baik. Beberapa

⁴ *Harian Republika*, 14 Oktober 1998, memberitakan tentang anjloknya harga gabah di Magetan dan Ngawi sampai di bawah harga dasar. Bulan lalu harga gabah di kedua daerah ini sangat tinggi, pernah mencapai Rp1.500 – Rp1.650/kg, sekarang turun drastis menjadi hanya Rp600 – Rp700.

petani mengatakan bahwa penghasilan petani sekarang meningkat menjadi rata-rata Rp6 juta/ha dibanding tahun lalu Rp4,5 juta. Namun kenaikan itu tidak seluruhnya dapat dinikmati oleh petani karena harga pupuk sekarang naik 60% dan obat-obatan bahkan naik 100% dibanding tahun lalu.

Berdasarkan penjelasan para petani, pedagang, dan aparat pemerintah di berbagai daerah yang dikunjungi, secara umum pola penjualan hasil panen oleh petani adalah sebagai berikut:

1. Hasil panen MH yang puncaknya bulan Februari sebagian besar atau sekitar 75% bahkan lebih, biasanya dijual petani. Alasan penjualan dalam jumlah besar ini adalah:
 - kesulitan menjemur padi, karena banyak turun hujan;
 - panen berikutnya tidak terlalu lama (berjarak empat bulan), jadi tidak perlu menyimpan padi terlalu banyak; dan
 - sebagai tabungan (hasil jualnya biasanya dibelikan ternak atau emas) yang dapat dimanfaatkan di musim paceklik.
2. Hasil panen MK yang berlangsung sekitar bulan Juli kebanyakan disimpan, bagian yang dijual petani biasanya hanya sekitar 25%. Alasan penyimpanan padi dalam jumlah yang cukup besar ini adalah:
 - Penjemuran relatif gampang dilakukan, karena musim panas.
 - Panen berikutnya masih cukup lama, sekitar tujuh bulan.
 - Penghasilan antara bulan Juli (panen MK) sampai Februari (panen MH) pada umumnya sulit dipastikan (tidak menentu). Hasil panen palawija, misalnya, selain tidak dapat dipastikan, juga kadang-kadang harganya tidak dapat diandalkan.
 - Setelah panen MK biasanya banyak acara agama/adat (perkawinan; sunatan, selamatan, dll.) yang memerlukan uang kas cukup besar.

Berdasarkan pengalaman itu maka pada bulan November s/d Januari petani menyebutnya sebagai musim paceklik, karena pada priode itu ada kemungkinan mereka menghadapi keadaan hidup yang sulit. Pada musim seperti itu kehidupan mereka biasanya dapat “diselamatkan” oleh tabungan hasil penjualan panen MH. Oleh karena itu di musim paceklik banyak terjadi penjualan aset petani (ternak; emas, dll.). Mengetahui keadaan itu, biasanya para pedagang/pembeli cenderung menawarnya serendah mungkin. Jadi dalam banyak kasus nilai tabungan petani menjadi sangat merosot.

Pola jual hasil panen (padi) atau sampai batas tertentu dapat disebut sebagai pola kehidupan seperti terurai di atas telah berlangsung turun temurun dan dapat ditemukan di sebagian besar daerah pertanian padi di Jawa.

III. PERDAGANGAN DAN PERKEMBANGAN HARGA

1. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah

“Penyuluhan” yang bertujuan memelihara ketahanan pangan keluarga sebagaimana yang ditemukan di Jatim, dikenal juga di Kabupaten Wonogiri, Jateng. Seorang pedagang di Pasar Wonogiri menjelaskan: “penduduk disini *tertib* dalam mematuhi anjuran pemerintah.” Orang tidak akan melihat petani di Kabupaten Wonogiri membawa beras dalam jumlah banyak. “Mereka takut *tertangkap*,” kata seorang ibu pedagang. Pedagang pengecer memperoleh beras dari pedagang pengumpul yang membelinya dari petani lokal melalui perusahaan penggilingan padi.⁵ Di Kabupaten Bantul DIY, menurut beberapa petani, bahkan ada larangan pemilik penggilingan membeli padi dari luar kabupaten (Tim tidak sempat menelusuri informasi ini).

Sejak terjadi gejolak harga pada pertengahan Agustus 1998, menurut pengamatan staf Diperta Jateng, kegiatan usaha penggilingan padi menurun hingga kurang dari 50% kapasitasnya. Pada gilirannya keadaan itu menurunkan aktifitas para pedagang beras, bahkan cukup banyak yang menghentikannya sama sekali. Beberapa hal yang menyebabkan keadaan itu terjadi adalah:

- ◆ Pemilik penggilingan dan pedagang takut dituduh menimbun beras, apalagi polisi sangat aktif mencari “penimbun.” Ditambah lagi dengan adanya pernyataan Menteri Kehakiman (Muladi) yang mengatakan: “Penimbun Sembako dapat dihukum berat.”
- ◆ Di pihak lain para pedagang khawatir beras mereka dijarah, baik di gudang maupun di jalan raya. Oleh karena itu pemilik truk angkutan juga mengurangi kegiatan mereka.
- ◆ Adanya larangan Gubernur Jateng untuk membawa padi/beras keluar daerah, bahkan dilarang dibawa keluar kabupaten. Walaupun kemudian larangan ini ternyata hanya berlaku untuk beras Dolog.
- ◆ Permintaan beras lokal di tingkat pengecer merosot tajam. Beberapa pedagang mengatakan bahwa hal itu disebabkan membanjirnya beras Dolog. Bersamaan dengan itu, daya beli rakyat yang merosot menyebabkan sebagian besar konsumen hanya mampu membeli beras mutu rendah yang disediakan Dolog melalui berbagai kegiatan operasinya.

⁵ Pengusaha penggilingan padi pada umumnya juga sekaligus sebagai pedagang beras.

2. Jawa Timur

Secara umum beras yang banyak diperdagangkan di berbagai kabupaten, terutama yang dikenal sebagai daerah surplus beras, adalah hasil produksi lokal yang berkualitas sedang. Sekarang harga beras jenis ini sekitar Rp2.800/kg. Tabel 4 sampai Tabel 6 di bawah ini berisi perkembangan harga beberapa jenis beras di Jatim dengan memperlihatkan gejolak harga yang terjadi sejak pertengahan bulan Agustus 1998.

Beberapa pedagang yang ditemui di pasar Pacitan, tidak mengerti apa latar belakang gejolak harga beras tersebut. Hal serupa juga menjadi pertanyaan yang tidak terjawab oleh pedagang di pasar Wonosari dan pasar Trenggalek. Dari segi pasokan, mereka tidak pernah mengalami kesulitan. Ketika beras mencapai harganya yang tertinggi (pertengahan Agustus) pasokan yang mereka terima biasa-biasa saja. Staf Dolog dan beberapa Dinas terkait yang coba menjelaskan fenomena ini, pada akhirnya “bingung sendiri.”

Tabel 4. Perkembangan Harga Rata-rata Mingguan Beras Eceran Di Pasar Pacitan, Jatim 1998 (Rp/kg).

Bulan	Minggu Ke	Jenis Beras	
		Jawa I	IR
Juni 1998	III	1.900	1.600
	IV	2.000	1.700
Juli	I	2.000	1.700
	II	2.000	1.700
	III	2.300	1.800
	IV	2.000	1.700
Agustus	I	2.000	1.700
	II	2.200	1.700
	III	3.000	2.000
	IV	3.500	2.500
	V	3.500	2.700
September 1998	I	3.200	2.200
	II	3.500	2.500
	III	3.500	2.500

Tabel 5. Perkembangan Harga (Harian) Beras Eceran
Di Pasar Pacitan, Jatim 1998 (Rp/kg).

Bulan	Tanggal	C4	Cisadane	Super	IR Biasa	Cap Ikan Paus	Mentik
Juni 1998	25	-	-	2.400	1.900	-	-
	26&27	2.000	2.000	2.300	1.750	-	-
	28-30	2.400	1.900	2.300	1.800	-	-
Juli	1&2	-	-	2.200	1.750	2.275	2.400
	3&4	-	-	2.200	1.750	2.275	2.400
	7	-	-	2.200	1.750	2.275	2.400
	8	-	-	2.200	1.750	2.275	2.400
	9&10	-	-	2.200	1.750	2.275	2.400
	11	-	-	2.500	1.750	2.275	2.400
	15-29	2.400	1.900	2.500	1.750	2.275	2.400
Agustus	4	2.400	1.900	2.500	1.750	2.275	2.400
	13	-	-	2.700	2.100	2.900	-
	15	-	-	3.200	2.200	3.600	-
	19	2.900	2.900	3.500	2.700	3.600	-
	27	3.400	-	3.500	2.700	3.600	-
	31	3.400	-	3.600	2.700	3.600	-
September 1998	4	3.000	3.000	3.500	2.700	3.900	-
	7	-	4.000	3.500	3.100	3.900	-
	8	-	3.600	3.500	2.750	3.900	-
	10	-	3.600	3.500	2.750	3.900	-

Catatan: Beras Dolog baru tersedia di pasar mulai tanggal 7 September 1998 dengan harga Rp2.200. Harga ini bertahan sampai sekarang.

- = Tidak tersedia di pasar.

Sumber: Tim Monitoring Sembako, Bagian Perekonomian Pemda Tingkat II Pacitan.

Tabel 6. Perkembangan Harga Beras IR64 Di Berbagai Daerah, 1998 (Rp/kg).

Bulan	Minggu Ke	Blitar	Malang	Lumajang	Bondowoso	Situbondo
Juni 1998	II	1.900		1.750		
	III	1.900		2.000		
	IV	1.800		1.900	1.800	
Juli	I	1.800	1.700	1.900		
	II	2.000		2.000		
	II	2.000		2.000		
	IV	td		1.900		
Agustus	I	td	3.600	2.100		
	II	td		2.500		
	III	3.800		3.400	4.000	3.900
	IV	3.800		3.700	3.700	
Sept. 1998	I	3.400		3.500		
	II	3.100		3.300		
	III	td		3.000		
	IV	2.700	2.650	2.800	2.800	2.800

Keterangan: td = tidak ada data.

Sumber: Diperta Dati II setempat, pedagang, dan konsumen.

Mulai pertengahan Agustus 1998 secara serentak pasar beras di semua daerah menjadi kacau. Harga terus naik tidak terkendali, pasar panik, pedagang besar stoknya menipis (tetapi di tingkat pengecer beras tidak pernah kosong). Stok di perusahaan penggilingan padi juga menipis. Dalam kondisi pasar beras yang kacau itu, keberadaan Bulog dipertanyakan. Pada situasi itu Bulog sepertinya tidak mengambil langkah apapun untuk mendinginkan pasar. Anehnya kekacauan itu hanya terjadi dalam waktu satu minggu, sesudah itu secara serentak pasar mulai tenang, harga cenderung menurun. Namun harga tidak segera kembali ke posisi bulan Juni/Juli 1998, meskipun Bulog sejak akhir Agustus 1998 sudah melakukan OPM dan OPK secara besar-besaran. Sub Dolog Wilayah I Semarang, misalnya, pada Agustus 1998 telah meningkatkan OP-nya menjadi hampir 10 kali lipat dibanding bulan sebelumnya (lihat Tabel 7).

Tabel 7. Realisasi Operasi Pasar Sub Dolog Wilayah I Semarang, 1998 (Kg).

Dati II	Juni	Juli	Agustus	September
Kodya Semarang	1,887,000	1,195,220	10,247,382	3,429,238
Kodya Salatiga	38,700	4,350	173,450	694,520
Kab. Semarang	99,000	61,000	2,149,240	1,090,597
Kab. Kendal	177,700	193,850	939,500	1,463,460
Kab. Grobogan	125,000	66,850	768,060	2,083,060
Kab. Demak	172,200	95,000	1,270,650	1,416,311
Jumlah	2,499,600	1,616,270	15,548,452	10,177,186

Sumber: Sub Dolog Wilayah I Semarang, Oktober 1998.

Pada waktu kunjungan ini dilakukan persediaan beras di pasar terlihat cukup banyak. Bahkan beberapa pedagang yang mengira Tim ini akan membeli beras, menyatakan bahwa mereka dapat menyediakan beras dalam jumlah besar (puluhan ton). Sementara itu, kegiatan pembelian beras oleh konsumen tidak berbeda dibanding dengan bulan-bulan sebelumnya. Namun, harga beras di pasar masih tetap tinggi, meskipun mulai terlihat kecenderungan yang menurun. Kalau saja teori “permintaan dan penawaran” berlaku, seharusnya harga beras dapat segera kembali ke posisi harga semula (bulan Juni/Juli). Perjalanan Tim dari Yogyakarta sampai ke Blitar belum mampu menjawab teka-teki gejolak harga beras tersebut. Penawaran stabil, permintaan stabil, tetapi harga tidak stabil. Ketiga aspek ini kelihatannya terlepas satu sama lain. Seorang pedagang di Wonosari secara sederhana menjelaskan: “Selama ini memang begitu, sekali harga naik, dia malas untuk turun.”

Harga beras di semua daerah yang dikunjungi mulai akhir September 1998 cenderung menurun (lihat Tabel 6). Penduduk, petani, dan pedagang yang ditemui tidak memahami, bahkan mengaku bingung mencari penyebab naik turunnya harga beras dua bulan terakhir ini. Mereka melihat dari segi permintaan dan pasokan dapat dikatakan tidak ada perubahan. Di pihak lain aparat Pemda dan Dolog menyatakan bahwa penurunan ini disebabkan oleh gencarnya OPM dan OPK. Namun sebaliknya, mereka tidak mau mengatakan bahwa kenaikan beras di bulan Agustus 1998 disebabkan kekurangan pasokan. Jawaban umum yang dikemukakan responden mengenai penyebab naiknya harga beras adalah:

1. Petani cenderung tidak mau menjual beras, karena produksi menurun, sementara harga tidak menentu. Mereka khawatir janaan-janaan di bulan Nopember s/d Januari (musim paceklik) harga akan makin meningkat.
2. Konsumen lebih suka menyimpan beras daripada uang, akibat situasi politik yang tidak stabil dan juga inflasi.
3. Ada pihak/pedagang besar yang menyimpan beras dalam jumlah sangat besar.

Namun, semua penjelasan itu tidak ada yang sesuai dengan kenyataan bahwa selama ini pasokan beras di pasar tidak pernah berkurang. Kalau begitu mengapa harga beras tidak juga turun ke posisi Juni dan Juli 1998. Mengenai hal itu para responden umumnya mengkaitkannya dengan adanya kenaikan harga barang lain yang cukup tinggi (inflasi), termasuk harga input usaha pertanian. Beberapa responden mengatakan harga beras sekarang ini berada pada tingkat yang “normal,” dalam pengertian sesuai dengan ongkos produksinya.

Mengenai gejolak harga ini memang banyak pihak yang memberikan pendapat, opini, dan analisisnya. Banyak hal yang mereka coba rangkai dalam bentuk hubungan sebab akibat, sebagian terlihat jelas, sebagian lagi tidak. Namun yang jelas, semua pihak yang terlibat dalam urusan beras ini tidak ada satu pun yang merasa menjadi penyebab dari terjadinya kekacauan pasar yang terjadi sejak pertengahan Agustus 1998. Masing-masing memperlihatkan bahwa mereka telah menjalankan fungsi mereka dengan benar, sebagaimana biasanya. Mereka menyatakan tidak pernah merasa melakukan “manuver” yang tidak normal sehingga dapat mengganggu mekanisme pasar. Dengan kata lain, menjelang terjadinya puncak krisis harga beras tersebut, mereka semua merasa melakukan aktifitas biasa-biasa saja.

Secara meyakinkan pihak Diperta memperlihatkan data produksi yang secara umum tidak ada persoalan yang berpotensi mengganggu pasokan beras (lihat uraian Bab II di atas). Beberapa staf Diperta menduga bahwa gejolak harga beras disebabkan adanya “main mata” antara Dolog dengan pedagang besar. Logikanya adalah bahwa pada 1998 ini pengadaan beras dalam negeri oleh Bulog/Dolog sangat merosot. Sementara itu beras impor yang dikuasai Dolog juga tidak terlalu banyak, jauh di bawah kapasitas gudangnya. Dengan keadaan seperti itu, apabila pedagang besar melakukan aksi penyerangan pasar dengan menghentikan (sementara) pasokannya, atau dengan menyebarkan isu bahwa persediaan beras mereka menipis, maka pasar akan mudah panik. Dalam kaitan itu, sudah dapat mereka duga bahwa Dolog tidak akan mampu meredam kepanikan dengan cepat, karena stok mereka memang terbatas dan birokrasi operasional yang relatif lamban. Mereka lebih banyak menunggu perintah dari atas ketimbang berinisiatif melakukan aksi sendiri. Akibatnya harga beras di pasar (di semua tingkat perdagangan) dengan cepat naik.

Sementara itu, para pedagang kecil (pengecer) mensinyalir bahwa kenaikan itu selain disebabkan oleh pedagang besar dan Dolog, para petani juga ikut memperkeruh pasar dengan jalan tidak mau segera menjual hasil panennya. Tetapi hal itu dibantah oleh petani, karena hasil panen MK biasanya memang tidak mereka jual, kecuali untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sementara itu, petani yang bersawah cukup luas, di beberapa tempat, masih melakukan jual panen dengan sistem tebas.

Pihak Dolog sendiri berargumen bahwa pedaganglah yang merupakan aktor di balik kekacauan pasar beras. Pihak media massa juga mereka salahkan karena ikut memanaskan situasi, sehingga seolah-olah persediaan beras nasional dalam kondisi rawan. Dalam kaitan itu, konsumen perkotaan pun mereka persalahkan karena membeli beras dalam jumlah yang melebihi dari kebiasaan mereka selama ini. Namun pihak konsumen sendiri mengatakan bahwa pembelian beras mereka masih normal-normal saja, yaitu sekedar untuk memenuhi kebutuhan keluarga untuk waktu sekitar seminggu saja.

Seorang pedagang dan juga pemilik penggilingan beras di Lamongan Jatim menceritakan bahwa pada pertengahan bulan Agustus 1998, dalam waktu lima hari dia memperoleh keuntungan Rp20 juta. Sekarang pada akhir September 1998 dia memperkirakan mengalami kerugian Rp50 juta. Dengan kapasitas penggilingan 7 ton/hari, kerugian tersebut sama dengan penghasilan bersihnya selama dua tahun.

Pemilik penggilingan tersebut menceritakan bahwa sejak awal Agustus harga padi beranjak naik, mulai dari Rp1.100/kg menjadi Rp1.950 pada sekitar 18 Agustus 1998. Pada pertengahan Agustus itu banyak sekali pedagang dari Surabaya yang datang untuk membeli beras di Lamongan. Di beberapa penggilingan padi terlihat antrian para pedagang, suatu keadaan yang belum pernah terjadi selama ini. Keadaan ini bukan disebabkan oleh menurunnya pasokan beras, tetapi lebih disebabkan oleh meningkatnya jumlah pedagang (pembeli). Kejadian seperti itu berlangsung beberapa hari. Kemudian terdengar berita adanya penjarahan gudang dan penggilingan beras di beberapa tempat di Jatim, termasuk Kabupaten Lamongan. Akibatnya, ratusan pemilik penggilingan padi di beberapa kecamatan di Kabupaten Lamongan terpaksa menghentikan kegiatannya, bersamaan dengan itu pedagang beras menghilang. Penggilingan padi mulai tutup sejak 18 Agustus 1998 karena alasan takut dijarah, tetapi lebih dari itu adalah karena tidak ada pedagang yang mau membeli beras mereka. Mereka tutup selama lebih dari satu bulan dengan stok di gudang rata-rata 100 ton/penggilingan. Ketika mereka mulai beroperasi lagi harga beras sudah turun. Sehingga, kalau saja mereka mengalami kerugian Rp500/kg, maka kerugian dalam satu bulan itu mencapai Rp50 juta.

Suatu diskusi dengan sekelompok petani di Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan mengenai “gejolak harga beras” dua bulan terakhir melahirkan jalur cerita sebagai berikut:

- ◆ Sejak akhir Juli 1998 tersebar isu secara luas bahwa pada 17 Agustus 1998 akan terjadi kerusuhan lagi, sebagaimana kejadian pada pertengahan Mei 1998. (Ketika Tim berkunjung ke Ende Flores pada awal Agustus 1998, isu itu juga diungkap oleh seorang pedagang Cina disana.)
- ◆ Mulai 14 Agustus para pedagang besar (beras) di Surabaya menghentikan seluruh kegiatannya, mereka pergi ke luar kota, bahkan ke luar negeri. Akibatnya, menurut cerita yang berkembang, kapal-kapal beras yang akan membongkar muatan di Tanjung Perak terpaksa tertunda (tidak ada kegiatan pedagang dan tidak tersedia transpor).
- ◆ Keadaan dan berita itu mendorong harga beras bergerak naik. Mengetahui hal itu, para buruh pelabuhan dan pedagang kecil (bakso, soto, dll.) di sekitar Tanjung Perak yang kemudian dengan cepat diikuti oleh ribuan lainnya yang tersebar di seluruh Surabaya, berusaha pulang kampung untuk membeli beras. Dengan sendirinya petani di perdesaan mengetahui gerakan harga tersebut.
- ◆ Pada hari-hari berikutnya, pedagang beras dari kota mulai berdatangan ke desa untuk membeli beras dengan harapan harganya masih murah. Namun ternyata harga beras di desa juga sudah naik, bahkan di beberapa tempat lebih mahal dibanding dengan harga di Surabaya. (Keadaan inilah yang digambarkan oleh pemilik penggilingan padi terurai di atas, bahwa sekitar tanggal 17 Agustus terlihat banyak truk pedagang beras yang antri di penggilingan padi di perdesaan.)

- ◆ Harga beras yang naik dengan cepat dan tinggi itu, mendorong massa di beberapa daerah menjarah gudang (penggilingan) padi. Ketika penjarahan mulai banyak terjadi, barulah Dolog turun dengan berbagai operasinya.
- ◆ Banyaknya beras Dolog di pasar-pasar dan bahkan didistribusikan ke berbagai pelosok desa melalui OPM dan OPK, termasuk OP Kodim (bantuan Militer Singapore) membuat mekanisme pasar (perdagangan) beras melesu. Melesunya perdagangan beras lokal ini (jenis IR harganya Rp2.800/kg), diperkuat oleh melemahnya daya beli masyarakat. Sebagian besar warga masyarakat menurunkan mutu beras yang dikonsumsi. Mereka “memburu” beras Dolog yang berharga murah.
- ◆ Makin banyak warga masyarakat yang beralih mengkonsumsi beras murah Dolog akan makin menekan harga beras lokal. Diduga harga beras lokal akan cepat turun dari sekitar Rp3.500/kg menjadi Rp2.500, atau bahkan lebih rendah.

Alur cerita yang rasional dan informatif di atas muncul dari hasil perbincangan dengan sekelompok petani di perdesaan Kabupaten Lamongan. Berdasarkan alur cerita tersebut terdapat paling sedikit dua hal yang perlu direnungi:

1. Kalau saja Bulog/Dolog melakukan operasi pasar ketika para pedagang besar menghentikan kegiatannya (mereka pergi ke luar kota, karena takut akan terjadi kerusuhan pada 17 Agustus 1998, sebagaimana yang terjadi pada pertengahan Mei 1998), maka diperkirakan gejolak harga beras tidak akan terjadi.
2. OP Dolog yang dilakukan secara besar-besaran bersamaan dengan melemahnya daya beli rakyat, akan menekan harga beras menjadi makin murah. Artinya, penghasilan petani produsen akan menurun.

IV. OPERASI PASAR

Secara umum ada dua jenis operasi pasar yang dilakukan oleh Bulog, yaitu operasi pasar murni (OPM) dan operasi pasar khusus (OPK). OPM bertujuan utama menstabilkan harga, sementara OPK lebih bertujuan membantu kelompok penduduk miskin atau keluarga prasejahtera (menurut definisi BKKBN) dalam memenuhi kebutuhan beras keluarganya.

1. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah

Di Pasar Beringharjo Yogyakarta OPM dilakukan dengan mendrop beras kepada pedagang tertentu (tidak kepada semua pedagang) dengan harga beli dari Dolog Rp1.850/kg, kemudian dijual kepada konsumen seharga Rp2.000. Pada mulanya setiap pedagang menerima jatah 5 kwt/hari. Menurut beberapa pedagang jatah yang diterima itu selalu habis terjual, meskipun tidak begitu jelas dalam pengertian habis dibeli konsumen (eceran) atau dibeli pedagang dari pasar lain. Harga eceran OPM Rp2.000/kg, tetapi kalau dijual karungan kepada pedagang pengecer lain harganya justru lebih mahal, yaitu

Rp2.100/kg. Keadaan ini sebenarnya bukan sesuatu yang aneh, penyebabnya adalah beras Dolog di luar mekanisme OPM dijual dengan harga di atas harga yang ditetapkan Dolog. Menurut beberapa penduduk, misalnya, beras Dolog dapat diperoleh di pasar Bantul dengan harga Rp2.500/kg.

Keadaan itu kelihatannya diketahui oleh pihak Dolog. Oleh karena itu, menurut seorang staf Dolog DIY, mengingat pedagang tidak dapat menjual seluruh jatah 5 kwt/hari, maka sejak Minggu ke-2 September 1998 jatah OPM dikurangi menjadi 3 kwt/hari. Pada waktu kunjungan ini dilakukan, beberapa pedagang di Beringharjo menceritakan, bahwa setiap hari rata-rata mereka hanya dapat menjual dengan cara eceran sebanyak 1 kwt. Sisanya dijual dalam bentuk karungan dengan harga lebih tinggi (Rp2.100/kg). Beringharjo adalah pasar besar di Yogyakarta yang terletak di pusat kota. "Penduduk miskin" yang berada jauh dari pasar tentu tidak akan "mengejar" beras Dolog ke pasar ini. Sementara "kelompok di atas miskin" yang datang ke pasar ini tidak mau membeli/makan beras Dolog yang umumnya bermutu rendah (bau apek, bau karung, tingkat pecahnya tinggi). Di pihak lain para pedagang sendiri tentu lebih terdorong untuk berupaya menjualnya kepada pedagang pengecer, karena harganya yang tinggi. Pembeli beras OPM dalam jumlah karungan itu, agaknya dapat dikaitkan, misalnya, dengan temuan Tim pengamat harga pada Biro Ekonomi DIY yang menemukan seorang pedagang di pasar Kranggan Yogyakarta "mengoplos" (mencampur) beras OPM asal Pakistan (harga Rp2.000/kg) dengan beras (lokal) Cisadane (harga Rp3.100/kg) yang kemudian dijual dengan harga Rp3.000/kg.

Berdasarkan kenyataan tersebut, pada 23 September 1998 Biro Ekonomi DIY mengadakan rapat koordinasi dengan pihak Dolog dan Bagian Ekonomi Dati II. Rapat ini merencanakan untuk menyerahkan pelaksanaan OPM kepada Pemda Dati II melalui jalur aparat pemerintahan, kecamatan, desa/kelurahan, dan dusun/RW. Alasannya, karena mereka mulai meragukan efektifitas OPM melalui pedagang. OPM melalui aparat pemerintahan seperti yang mereka rencanakan ini sebenarnya sudah dilakukan di Jateng dan Jatim sejak beberapa minggu terakhir ini.

Pelaksanaan OPK di DIY mencakup lebih kurang 108 ribu kepala keluarga (KK), yang didasarkan pada hasil survei status sosial ekonomi keluarga oleh BKKBN. Menurut laporan yang ada di Pemda DIY sampai minggu ke-2 bulan September 1998 jumlah keluarga PS sebanyak 121.650 KK. Rapat koordinasi yang diadakan hari ini, 23 September, sudah berkembang menjadi lebih dari 126 ribu KK. Salah satu akibat dari membesarnya angka keluarga PS ini, maka dalam pelaksanaan OPK di Kodya Yogyakarta, seorang ibu rumah tangga menceritakan, bahwa beras yang seharusnya diterima 10 kg/KK, terpaksa dipecah lagi menjadi masing-masing 5 kg atau 3 kg agar dapat diterimakan kepada 2 atau 3 KK.

Peningkatan jumlah KK PS sebagaimana yang terjadi di DIY juga terjadi di Jateng. Oleh karena itu, beberapa hal yang ditemukan di DIY ditemukan juga di Jateng. Di Kabupaten Wonogiri, misalnya, seorang Kepala Dusun menceritakan bahwa dusunnya akan menerima jatah OPK untuk 17 KK PS (dari 74 KK penduduk seluruh dusun). Padahal menurut penilaiannya berdasarkan kondisi saat ini, penduduk yang seharusnya menerima jatah OPK sebanyak 30 KK. Sehubungan dengan itu dia sedang mengajukan usul kepada Kepala Desa dan Camat kiranya diizinkan untuk membagi jatah 10 kg itu menjadi dua bagian masing-masing 5 kg.

Beberapa staf Bagian Ekonomi Dati II Tegal dan juga Banyumas memperkirakan angka kenaikan KK PS di daerahnya sekitar 30 – 40%. Kabupaten Tegal menerima jatah OPK untuk sekitar 56 ribu KK. Padahal seharusnya, menurut usul yang mereka ajukan pada 1 Agustus 1998, jumlahnya hampir 80 ribu KK (Tabel 8). Hal yang sama juga dihadapi oleh Kabupaten Banyumas. Jatah OPK yang diterima sebanyak 112 ribu KK yang didasarkan pada hasil survei BKKBN bulan April 1998. Ketika dilaksanakan OPK bulan Agustus kebutuhan di lapangan ternyata meningkat sekitar 30%.

Tabel 8. Alokasi Jumlah KK yang Diusulkan untuk Kegiatan OPK Di Kabupaten Dati II Tegal.

No.	Kecamatan	KK PS	Tambahan Dampak krisis	Keluarga PHK	Miskin Jumlah	Total KK Miskin
1.	Margasari	1.079	110	0	110	1.189
2.	Bumijawa	7.969	1.502	393	1.895	9.864
3.	Bojong	7.753	104	445	549	8.302
4.	Balapulang	3.226	1.772	391	2.163	5.389
5.	Pagerbarang	2.434	382	2	384	2.818
6.	Lebaksu	2.578	369	52	421	2.999
7.	Jatinegara	9.130	421	0	421	9.551
8.	Kedungbanteng	2.929	662	156	818	3.747
9.	Pangkajene	1.148	3.559	167	3.726	4.874
10.	Slawi	1.000	1.087	3	1.090	2.090
11.	Adiwerna	1.118	317	1	318	1.436
12.	Talang	1.052	5.434	239	5.673	6.725
13.	Dukuhturi	932	1.971	43	2.014	2.946
14.	Tarub	1.800	160	24	184	1.984
15.	Kramat	1.607	198	0	198	1.805
16.	Suradadi	2.267	284	66	350	2.617
17.	Warurejo	6.493	926	45	971	7.464
18.	Dukuhwaru	956	832	106	938	1.894
	Total	55.471	20.090	2.133	22.223	77.694

Sumber: Bagian Ekonomi Pemda Tingkat II Tegal.

Kebijakan yang dilakukan di berbagai Dati II dalam memenuhi kebutuhan beras KK PS yang meningkat ini adalah dengan mengurangi jatah beras yang diterima per KK menjadi kurang dari 10 kg. Misalnya, sebuah kecamatan yang menerima jatah sebanyak 3 ton beras, tetapi karena di kecamatan itu terdapat 400 KK yang dinilai memenuhi persyaratan untuk menerima beras OPK, maka setiap keluarga hanya dapat menerima 7,5 kg. Persoalan lain yang juga muncul di beberapa tempat, walaupun kelihatannya tidak terlalu banyak, adalah adanya keluarga miskin yang hanya mampu menyediakan uang sejumlah kurang dari Rp10 ribu, atau kurang dari jumlah uang yang dibutuhkan untuk jatah membayar beras yang sebenarnya dapat mereka terima.

Di sebuah desa di Kabupaten Purworejo seorang penduduk menceritakan bahwa jumlah KK PS yang menerima jatah beras OPK sebanyak 7 KK per RT. Dari informasi ini muncul dua kesan; pertama, bahwa aparat desa menggunakan pendekatan pemerataan, bukan kebutuhan nyata, pada operasi ini. Kedua, mengingat desa ini adalah desa IDT dengan mayoritas sumber penghasilan utama penduduknya dari hasil menderas

kelapa (pembuatan gula merah), maka kemungkinan besar jumlah tersebut jauh dari kebutuhan sebenarnya.

Untuk melaksanakan OPK, pemerintah menyediakan dana sebanyak Rp40/kg sebagai dana operasional. Tabel 9 berisi cara pengaturan penggunaan dana operasional di Kabupaten Tegal. Dari 18 kecamatan di kabupaten ini terdapat 3 kecamatan yang lokasinya tergolong sulit dijangkau, yaitu Bumijawa, Bojong, dan Jatinegara. Untuk itu para camat se Kabupaten Tegal sepakat untuk memberikan bantuan ongkos angkut kepada ketiga kecamatan itu sebesar Rp8/kg dari dana Rp40/kg yang seharusnya mereka terima.

Tabel 9. Perincian Penggunaan Biaya Operasional OPK (Rp40/kg) Di Kabupaten Tegal.

Uraian	Biaya
Upah kuli	Rp1/kg
Ongkos angkut/sewa truk	Rp15/kg
Ongkos bongkar di tujuan (balai desa)	Rp3/kg
Honor petugas kecamatan/desa	Rp10/kg
Biaya susut	Rp2/kg
Biaya meterai	Rp1/kg
	Jumlah
Bantuan untuk 3 kecamatan terisolir	Rp32/kg
	Rp8/kg
	Rp40/kg

Sumber: Kesepakatan Rapat Para Camat Se Kabupaten Tegal, 31 Agustus 1998.

Di Kabupaten Banyumas, dana Rp40/kg itu dibagi merata ke semua kecamatan sesuai dengan banyaknya beras yang diterima tanpa memperhatikan jarak/tingkat kesulitan transpor ke setiap kecamatan. Alasannya, karena gudang Dolog di kabupaten ini tersebar relatif merata di seluruh wilayah.

2. Jawa Timur

Kenaikan harga beras yang sangat tinggi telah mengakibatkan terjadinya penjarahan penggilingan dan gudang pedagang di beberapa kabupaten di Jatim. Beberapa gudang Sub-Dolog pernah melakukan OPM langsung, tetapi ribuan orang yang datang membeli beras ternyata sangat sulit diatur, meskipun sudah meminta bantuan pihak kepolisian. Oleh karena itu, OPM di Jatim sejak akhir Agustus 1998 disalurkan melalui banyak jalur, yaitu (1) aparat pemerintahan (kecamatan, desa/kelurahan, dusun, dukuh/RW, RT), (2) koperasi pesantren dan pengurus mesjid, (3) koperasi primer, (4) pengusaha kecil (pedagang di pasar-pasar rakyat), (5) koperasi pasar, (6) koperasi unit desa (KUD), dan pasar Sabtu/Minggu (dilakukan oleh aparat/instansi Pemda tingkat kabupaten dan kecamatan. Harga eceran untuk beras OPM Rp2.000 sampai Rp2.100/kg.

Selain OPM seperti dijelaskan di atas, di Kodya Blitar, Pemda terpaksa menyediakan OP “tukang becak.” Disebut terpaksa karena dilakukan setelah tukang becak berdemonstrasi ke Kantor Bupati meminta penurunan harga sembako. OP untuk

tukang becak ini akan berlangsung selama 5 bulan guna melayani sekitar 2.500 tukang becak, masing-masing dapat membeli 10kg/bulan dengan harga Rp1.500/kg. Untuk operasi ini Pemda menyediakan subsidi Rp500/kg. Tujuan OP untuk tukang becak ini lebih dimaksudkan guna meredakan kerusuhan.

OP untuk tukang becak dilakukan juga di Lumajang, tetapi tidak reguler (5 bulan) seperti di Blitar. Sejak adanya kenaikan harga beras sudah dilakukan dua kali OP masing-masing 20 ton untuk sekitar 4.000 tukang becak. Menurut staf Bagian Ekonomi Pemda Lumajang, OP ini dilakukan “dalam rangka mengantisipasi penjarahan.” Subsidi untuk operasi ini dibayar oleh Pemda dan pemilik penggilingan di Kabupaten Lumajang. Harga yang diterima dari Dolog Rp1.850/kg, dijual kepada tukang becak Rp1.500/kg.

Jumlah KK PS yang dibantu melalui OPK cenderung meningkat di seluruh daerah yang dikunjungi. Untuk Kodya Blitar kenaikan itu sangat besar, dari 735 KK pada bulan September 1998 akan menjadi lebih dari 27 ribu pada bulan Oktober. Penyebabnya menurut seorang staf Sub-Dolog adalah merosotnya daya beli yang antara lain diakibatkan oleh jumlah PHK yang makin hari terus meningkat. Tujuan utama OPK ini adalah menghindari kerusuhan sosial. Apalagi sejak akhir Agustus sampai awal September 1998 harga beras kualitas OPM Dolog di pasar tradisional mencapai Rp3.000/kg.

OPK untuk KK PS di Kabupaten Lumajang sudah dilakukan dua kali dengan cara membagikan kupon kepada sekitar 32.000 KK. Mulai bulan depan sistem kupon akan diganti dengan kartu yang berisi 9 lajur (bulan) sesuai dengan priode penerimaan beras. Kartu ini akan diserahkan/dipegang oleh KK PS. **Menurut staf Ekonomi Pemda untuk bulan Oktober telah diusulkan agar memasukkan juga sekitar 20.000 Keluarga Sejahtera 1 (KS-1) dalam target OPK.** Selain itu di Kabupaten Lumajang dilakukan juga OPM yang dilaksanakan melalui aparat kecamatan dan desa untuk 201 desa, masing-masing menerima 1 – 1,5 ton. Menurut aparat Pemda beras OP ini selalu terjual habis.

Di Kecamatan Sumber Pucung Kabupaten Malang pada bulan September 1998 disediakan 6 ton beras OPM melalui Camat dan Kades dengan harga eceran Rp2.000/kg. KUD di daerah ini tidak ikut melaksanakan OPM karena tidak memiliki dana untuk menebus beras ke Dolog. Selain itu KUD tidak mempunyai cukup tenaga untuk mengerjakannya.

Di Kabupaten Jember, menurut staf Sub-Dolog, beras yang dikeluarkan untuk OPK dua bulan terakhir ini masing-masing 1.000 ton. Bulan depan jatah OPK diusulkan naik menjadi dua kali lipat. Sementara itu, untuk OPM rata-rata dikeluarkan 800 ton/bulan. Sekarang beras Dolog banyak dicari masyarakat. PNS, misalnya, sejak tiga bulan terakhir ini umumnya tidak lagi menjual berasnya. “Padahal lima bulan yang lalu, ketika Dolog menyalurkan beras eks Pakistan masyarakat protes, karena mutunya dinilai jelek,” kata Kepala Sub-Dolog.

Di pasar Kecamatan Wonosari Kabupaten Bondowoso beras Dolog dijual Rp2.300/kg. Seorang pedagang menjelaskan bahwa pada hari Kamis sore dia menerima beras Dolog sebanyak 1 kwt, besok paginya beras tersebut sudah terjual habis. “Kabarnya,” kata pedagang tersebut, “Dolog baru akan menyalurkan beras lagi pada hari Selasa nanti” (29 September 1998). Pedagang lain di pasar yang sama menceritakan hal yang serupa. Dia berharap Dolog dapat menyalurkan beras setiap hari, walau hanya 1

kwt/pedagang. Tidak semua pedagang beras di pasar ini menerima jatah beras Dolog. Sebaliknya, ada beberapa pedagang yang menerima beras, meskipun selama ini mereka tidak dikenal sebagai pedagang beras di pasar Kecamatan Wonosari.

Untuk memperoleh jatah beras Dolog tersebut pedagang harus menyerahkan uangnya kepada pihak kecamatan sehari sebelum penerimaan beras. Berdasarkan kenyataan itu berarti pihak kecamatan tidak hanya melaksanakan OPM melalui aparat desa, tetapi juga pedagang kecil. **Seorang pemilik penggilingan di Situbondo mengkhawatirkan kegiatan “camat berdagang beras” seperti itu.** Camat umumnya tidak mempunyai cukup dana untuk mengelola OPM beras. Oleh karena itu kadang-kadang camat meminjam uang dari para pemilik penggilingan padi. Kalau sudah begitu, maka “KKN akan berkembang terus,” kata seorang pemilik penggilingan.

Di setiap desa yang dikunjungi di Kabupaten Pasuruan, aparat desa menyatakan bahwa jatah OPK yang 10 kg/KK terpaksa dibagi untuk beberapa KK, karena jumlah KK yang sangat mengharapkan dapat membeli beras tersebut jauh lebih banyak dibanding jatah yang tersedia. Sebuah desa yang jumlah KK PS-nya lebih dari 100 KK hanya menerima 3 kwt. Kelihatannya penyaluran beras di Kabupaten Pasuruan tidak didasarkan pada jumlah KK PS, tetapi lebih tergantung pada berapa banyak beras OPK yang tersedia.

V. Kesimpulan

Gejolak harga beras pada medio Agustus 1998 yang terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia tidak menunjukkan kaitan yang kuat dengan pasokan beras. Dalam kenyataannya beras tersedia dalam jumlah yang cukup di pasar-pasar, di warung-warung di perdesaan, dan di gudang-gudang Dolog dan tidak ada satu hari pun di bulan Agustus yang menunjukkan bahwa beras menghilang dari pasar dan warung. Hasil panen musim hujan yang lalu memang menurun sebagai akibat kemarau panjang dan kenaikan harga pupuk dan pestisida. Namun hujan yang terus menerus turun sepanjang musim kering 1998 membuat tingkat produksi secara keseluruhan relatif sama dibanding dengan tahun lalu.

Hasil penelusuran terhadap gejolak harga tersebut mengindikasikan adanya kaitan yang cukup kuat dengan beberapa faktor lain. Pertama, menjelang peringatan 17 Agustus merebak isu tentang akan terjadinya kerusuhan sosial sebagaimana yang terjadi pada pertengahan Mei 1998. Isu-isu itu membuat resah masyarakat, khususnya masyarakat Cina. Akibatnya banyak pedagang besar beras di Surabaya dan kota-kota lain pergi ke luar kota bahkan ke luar negeri. Oleh karena itu, selama beberapa hari kegiatan perdagangan mereka terhenti, aktifitas bongkar muat di pelabuhan Tanjung Perak bahkan diberitakan tertunda. Meskipun situasi itu hanya berlangsung beberapa hari, ternyata berdampak sangat besar pada perdagangan beras di hari-hari berikutnya.

Kedua, adanya keengganan pedagang dan pemilik penggilingan menangani beras dalam jumlah besar, di satu pihak mereka takut dituduh sebagai penimbun, di pihak lain

khawatir dijarah. Pada waktu harga bergerak naik, terjadi penjarahan gudang dan penggilingan beras di beberapa tempat di Jatim dan Jateng.

Ketiga, terdapat petunjuk bahwa petani enggan menjual hasil panennya, khawatir di masa paceklik nanti (Nopember s/d Januari) harga akan terus meningkat. Kecenderungan petani menjual proporsi hasil panen musim kering lebih sedikit dibanding musim hujan memang sudah menjadi kebiasaan. Tahun ini kebiasaan itu mereka lakukan lebih kuat, karena kalau bulan Agustus saja harga beras sudah begitu tinggi, mereka khawatir di masa paceklik nanti petani tidak mampu membeli beras.

Keempat, kegagalan Dolog untuk bereaksi tepat waktu dalam memasok beras, ketika harga meroket. Setelah harga naik sangat tinggi barulah Dolog melakukan operasi pasar secara besar-besaran, di beberapa tempat bahkan mencapai jumlah 10 kali lipat dibanding bulan-bulan sebelumnya.

Mulai pertengahan September 1998 harga beras bergerak turun, terutama setelah Dolog melakukan operasi pasar besar-besaran, baik melalui operasi pasar murni maupun operasi pasar khusus. Bersamaan dengan itu daya beli masyarakat yang merosot (akibat krisis ekonomi), membuat sebagian besar mereka beralih mengkonsumsi beras (murah) Dolog. Kalau keadaan ini berlangsung lama dikhawatirkan harga beras lokal terus menurun, sementara itu harga pupuk dan pestisida terus meningkat. Akibatnya, margin keuntungan petani sebagai produsen beras akan makin tipis dan mereka dapat kehilangan insentif untuk menanam padi.