

KEBIJAKAN OPERASI PASAR DAN PASAR BERAS DI NANGGROE ACEH DARUSSALAM

ARMEN ZULHAM¹⁾ DAN M. FERIZAL²⁾

¹⁾Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor dan

²⁾Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Nanggroe Aceh Darussalam

ABSTRACT

Rice is a strategic commodity in Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) Province. The government intervention policy on rice is quite intensive particularly through subsidy policy at farm and off farm levels. During the period of early January 2006 until last February 2006 the price of rice at consumer level keep hiking. Meanwhile at the same time, NAD was allocated 12,000 tons imported rice from central government policy to preserve local stock. This study aimed to get a comprehensive overview about rice market in NAD Province, hence, market operation and rice importing policies will not have negative effect to the producer level even as the government controlling rice price at consumer level. The study used survey technique at every level of marketing channel to get input-output data. Secondary data was collected from several institutions. The research finding point out that monthly rice stock availability at district level in NAD Province is very dynamic. On Januari 2006 there was rice defisit on several districts, this explained why NAD Province experiencing a deficit as much as 13.975 tons during that time. Rice market operation policy conducted by BULOG Regional Division NAD on January 2006 had small impact in controlling rice price at consumer market. This phenomenon indicates a significant rice deficit in NAD Province and confirmed there is no overstock at the trader during that period as a response of the implementation of the INPRES No. 13, 2005 on rice policy. This study suggested the rice policies should be directed not only to controlling consumer price during high price (rice deficit) but also to avoid the farmer paddy price below the floor price (paddy surplus).

Key words: Rice, Price, Marketing Margin, Market Operation.

ABSTRAK

Beras merupakan komoditas yang strategis dalam perekonomian NAD. Intervensi pemerintah pada komoditas ini sangat intensive terutama melalui kebijakan subsidi pada level *on farm* dan *off farm*. Kajian ini dimaksudkan untuk mengamati gejala harga beras pada tingkat konsumen di NAD, selama periode awal Januari 2006 sampai awal Februari 2006. Sementara pada periode tersebut pemerintah mengalokasikan beras impor sebanyak 12.000 ton untuk Prov.NAD. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan tehnik survey untuk memperoleh data input-output dari setiap rantai pemasaran. Data sekunder dikumpulkan dari Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura, Perum Bulog Divre NAD dan beberapa referensi yang terkait dengan perkembangan harga beras. Melalui penelitian ini diharapkan akan diperoleh informasi yang komperhensif tentang pasar beras di NAD. Hasil penelitian ini menunjukkan operasi pasar dan kebijakan impor beras untuk NAD tidak memberi dampak negatif pada petani, karena stok gabah ditingkat petani sangat kecil, dan harga gabah cukup baik. Pada bulan Januari 2006 hampir seluruh kabupaten di NAD defisit beras, defisit ini mencapai 13.975 ton. Kebijakan operasi pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre NAD pada bulan Januari 2006 dampaknya sangat kecil menurunkan harga beras pada tingkat konsumen pada periode itu. Sasaran operasi pasar Perum Bulog tersebut ditujukan untuk masyarakat golongan berpendapatan rendah, padahal masyarakat ini sebagian besar telah mendapat bantuan dari WFP atau raskin. Fenomena pasar beras di Aceh itu menunjukkan juga pada bulan Januari 2006 terjadi defisit beras sangat signifikan di NAD dan tidak ada indikasi penimbunan stok beras pada pedagang sebagai respon dari berlakunya INPRES No. 13 tahun 2005 tentang perberasan. Kebijakan perberasan hendaknya tidak hanya diarahkan untuk mengendalikan harga tingkat konsumen ketika harga tinggi (defisit beras) tetapi juga perlu diarahkan untuk petani ketika harga beras dibawah harga dasar (surplus gabah).

Kata Kunci: Beras, Harga, Margin Pemasaran, Operasi Pasar.

PENDAHULUAN

Beras merupakan komoditas pangan penting dalam perekonomian Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), hal ini terlihat dari: 1) Tingginya prevalensi rumah tangga pedesaan menanam padi sebagai komoditas utama dalam siklus usahatannya; 2) Usahatani ini mampu menyerap tenaga kerja pedesaan dalam jumlah yang signifikan, dan mampu mendorong terciptanya lapangan kerja turunan di sektor perdagangan dan industri pengolahan di sekitar daerah pedesaan maupun perkotaan; dan 3) Komoditas ini merupakan *staple food* bagi rumah tangga pedesaan dan perkotaan. Tiga alasan tersebut memberikan pemahaman bahwa beras merupakan komoditas strategis dalam perekonomian NAD, apalagi kebijakan diversifikasi pangan baik pada aspek produksi dan konsumsi di NAD belum berkembang seperti yang diharapkan.

Intervensi pemerintah terhadap komoditas ini sangat tinggi, hal ini terlihat *pertama*, pada *on farm*, *kedua* pada sistem stok dan distribusi, dan *ketiga* pada tingkat konsumen. Pada *on farm* pemerintah mengintervensi melalui kebijakan subsidi pupuk dan menerapkan kebijakan Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HDPP) gabah dan beras (Adnyana dan Kariyasa, 2000). Sementara itu pada tingkat konsumen di NAD, kendali suplai beras hanya sebagian kecil yang dapat diatur oleh pemerintah melalui Perum Bulog Divisi Regional NAD.

Terkait dengan keamanan stok beras di dalam negeri pemerintah menugaskan Perum Bulog melakukan pengadaan beras dari petani melalui mitranya atau impor. Pada sisi lain, untuk mengendalikan harga beras pada tingkat konsumen dan harga gabah, Bulog diharapkan berperan melakukan operasi pasar. Perlu dicatat operasi pasar akan dilakukan Perum Bulog jika mendapat persetujuan dari pemerintah.

Bentuk intervensi tersebut kerap dilakukan pemerintah secara terintegrasi atau parsial. Intervensi juga sangat tergantung pada situasi di tingkat petani, stok beras pada gudang Bulog dan harga beras pada tingkat konsumen.

Pada awal Januari 2006, pemerintah telah mengizinkan Perum Bulog untuk mengimpor beras sebanyak 110 ribu ton. Rencana impor beras ini dilakukan karena stok beras nasional pada gudang Bulog berada dibawah 1 juta ton. Beras impor tersebut sekitar 12 ribu ton dimasukkan ke NAD melalui pelabuhan Krueng Geukuh.

Sebelum beras impor tersebut masuk ke NAD, harga beras pada tingkat konsumen sejak awal Januari 2006 sampai dengan minggu ketiga bulan Januari 2006 telah merangkak naik. Pergerakan harga ini menimbulkan berbagai pertanyaan seperti: 1) apakah di Aceh terjadi defisit beras ?. Padahal selama ini NAD dikenal sebagai daerah yang surplus gabah, atau 2) apakah dalam pasar beras di NAD terjadi penimbunan stok beras, sehingga mendorong ketidakstabilan harga pada tingkat konsumen ?.

Berkaitan dengan uraian diatas maka tujuan dari studi ini adalah untuk memperoleh informasi yang komperhensif dengan mempertimbangkan berbagai lini pemasaran beras. Dengan demikian diharapkan kebijakan operasi pasar beras dan masuknya beras impor tidak merugikan petani dan dapat mengendalikan harga beras pada tingkat konsumen.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, Perum Bulog Divisi Regional NAD, serta dari berbagai tulisan yang terkait dengan permasalahan tersebut.

Data primer diperoleh melalui survei dengan teknik “*snow ball*” yang ditelusuri mulai dari petani, pedagang pengumpul tingkat desa, perusahaan kilang penggilingan padi, pedagang grosir dan pedagang pengecer. Survei dilakukan dengan teknik “Rapid Rural Appraisal” (RRA). Data primer yang dikumpulkan merupakan data input output setiap rantai pemasaran beras tersebut.

Format pengambilan data primer dengan teknik *snow ball*, mengharuskan kajian ini menelusuri aliran gabah menjadi beras dan transaksi pada perdagangan beras tersebut (Djulin, 2004). Rantai yang ditelusuri terdiri dari petani padi, pedagang pengumpul, penggilingan padi, pedagang grosir, dan pedagang pengecer. Data yang dikumpulkan terdiri input-output usahatani dan input-output usaha perdagangan.

Studi pendalamam tentang permasalahan ini dilakukan pada beberapa lokasi di Kabupaten Aceh Besar dan Kota Banda Aceh. Sedangkan cakupan studi penelitian ini meliputi wilayah Kabupaten Pidie, Aceh Tengah, Aceh Tamiang dan Kabupaten Simeulue.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Neraca Persediaan Beras

Neraca persediaan beras pada setiap kabupaten dalam tulisan ini didefinisikan sebagai selisih antara suplai beras yang tersedia dipasar dengan permintaan beras. Angka tersebut tidak termasuk stok beras yang terdapat di dalam gudang Perum Bulog Divre NAD.

Angka suplai beras diperoleh melalui konversi gabah yang dihasilkan petani menjadi beras, angka konversi adalah 0,65. Sementara itu permintaan beras diperoleh dari jumlah penduduk pada setiap kabupaten/kota dikali dengan konsumsi beras per kapita per bulan. Angka konsumsi per kapita per bulan tersebut dihitung dari data Susenas 1999 (data ini merupakan hasil survey Susenas yang terbaru untuk NAD). Berdasarkan data itu konsumsi beras di daerah pedesaan di NAD adalah 138,1 kg per kapita per tahun, sedangkan konsumsi di daerah perkotaan adalah 114,3 kg per kapita per tahun (lihat juga ICASERD, 2005).

Neraca persediaan beras di propinsi NAD selama bulan Juli 2005 sampai Februari 2006 dapat diperhatikan pada Tabel 1.

Angka tersebut menunjukkan persediaan beras di setiap kabupaten di NAD sangat dinamis, artinya pada bulan tertentu satu kabupaten dapat terjadi surplus dan pada bulan lain dapat terjadi defisit beras. Kabupaten Gayo Luwes misalnya, pada bulan Maret dan April 2005 merupakan wilayah yang defisit beras, namun dari bulan Mei 2005 sampai Desember 2005 merupakan wilayah yang surplus beras dengan jumlah stok berkisar antara 358 ton sampai dengan 4.545 ton. Kabupaten Bener Meriah dapat disebut sebagai kabupaten yang defisit beras sepanjang tahun. Kekurangan beras di kabupaten ini pada tahun 2005, setiap bulan berkisar antara 140 ton sampai 1.524 ton dan suplai beras sangat tergantung dari kabupaten lain di Aceh, terutama Kabupaten Pidie, Bireuen dan Aceh Utara.

Tabel 1. Neraca Persediaan Beras di Provinsi NAD Juli 2005 – Februari 2006 (Ton)

Kabupaten/Kota	Juli 2005	Agust 2005	Sept. 2005	Okt. 2005	Nov. 2006	Des. 2005	Jan. 2006	Feb. ^{a)} 2006
Sabang	(364)	(364)	(364)	(364)	(1840)	(33)	(239)	(239)
Banda Aceh	(2.067)	(2.067)	(2.067)	(2.067)	(2.067)	(2.067)	(1.558)	(1.558)
Aceh Besar	(3.747)	31.619	(7.511)	(16.556)	(16.556)	(16.556)	(2.478)	(2.478)
Pidie	(2.541)	(674)	(308)	(228)	(1.872)	(1.828)	743	(560)
Bireuen	(4.338)	2.996	8.441	4.357	(1.808)	(4.388)	5.813	(3.594)
Aceh Utara	(189)	(3.453)	4.361	5.906	4.892	(1.825)	(6.180)	(11.678)
Lhok Seumawe	(2.025)	(2.025)	(2.025)	(2.025)	(2.025)	(2.025)	(1.635)	(1.635)
Aceh Tengah	(274)	(1.775)	(1.444)	(2.727)	(609)	(2.727)	(659)	(165)
Aceh Timur	(3.847)	(3.847)	(3.362)	(2.676)	5.831	5.959	(3.913)	(3.186)
Langsa	(1.452)	(1.452)	(1.452)	(1.452)	(1.452)	(1.452)	(1.200)	(1.200)
Aceh Tamiang	19.452	(15.730)	275	19.452	19.452	19.452	1.291	(2.655)
Aceh Tenggara	6.891	2.886	3.274	5.954	7.582	5.537	(1.779)	(1.779)
Gayo Luwes	4.545	4.236	3.818	4.545	358	4.545	(543)	(247)
Aceh Jaya	(367)	558	25	(367)	(367)	(367)	4.075	1.454
Aceh Barat	(2.871)	3.797	3.987	2.592	(2.130)	5.091	(1.110)	(1.214)
Nagan Raya	(4.599)	(4.599)	22.811	16.050	(4.599)	(4.599)	(1.698)	11.420
Simeulue	351	351	(217)	(391)	(543)	351	(697)	(697)
Aceh Selatan	731	(566)	(785)	(539)	398	(12)	(139)	(830)
Aceh Singkil	(1.836)	(1.836)	3.785	3.827	(1.836)	(1.837)	(1.472)	1.328
Aceh Barat Daya	1.489	(177)	(178)	(205)	49	389	573	578
Bener Meriah	(1.524)	(1.542)	(1.542)	(1.542)	(722)	(140)	(1.170)	(1.179)
Total Persediaan	1.369	6.355	29.540	31.564	1.745	1.469	(13.975)	(4.842)

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, Provinsi NAD, 2005.

Keterangan: angka dalam kurung menunjukkan defisit beras.

^{a)} angka estimasi yang didasarkan pada perkiraan produksi gabah Februari 2006. Kabupaten Pidie panen pada akhir April sampai awal Mei 2006. Kabupaten Aceh Timur panen awal April 2006. Kabupaten Bireuen dan Aceh Utara peertengahan April 2006.

Tabel 1 juga menunjukkan daerah perkotaan di NAD merupakan daerah defisit beras bulanan, daerah tersebut meliputi Sabang, Banda Aceh, Lhok Seumawe, dan Langsa. Keempat daerah tersebut merupakan pasar utama beras di NAD.

Terkait dengan gejolak harga beras pada tingkat konsumen dalam bulan Januari 2006 maka sangat jelas terlihat bahwa pada berbagai kabupaten di NAD terjadi defisit beras (Tabel 1). Surplus beras pada bulan Januari 2006 hanya terjadi di Kabupaten Pidie (743 ton), Bireuen (5.813 ton), dan Aceh Barat Daya (573 ton), sehingga secara umum di Propinsi NAD pada bulan Januari 2006 terjadi defisit beras mencapai 13.975 ton.

Fenomena diatas secara sepintas memungkinkan beras pada beberapa kabupaten surplus tersebut dimobilisasi pedagang ke daerah yang defisist beras lainnya di Provinsi NAD selama Januari 2006. Pengamatan lapangan menunjukkan tidak ada indikasi yang kuat bahwa pedagang beras menahan stok beras sambil menunggu perkembangan reaksi pasar terhadap Inpres No. 13 tahun 2005 tentang HDPP yang mulai berlaku Januari 2006. Reaksi pasar beras tingkat konsumen di NAD lebih disebabkan oleh defisit beras pada bulan tersebut.

Perkembangan Harga Beras Tahun 2005

Sejak pertengahan Desember 2005 sampai dengan awal Februari 2006 harga beras pada tingkat konsumen dilaporkan terus meningkat. Pemantauan lapangan di pasar Lhok Seumawe pada tanggal 14 Januari 2006 menunjukkan harga beras lokal yang semula Rp 3.000 per kg meningkat menjadi Rp 3.800 sampai Rp 4.000 per kg. Kenaikan harga beras di wilayah pesisir timur NAD tersebut lebih rendah dari wilayah pesisir barat. Pada wilayah pesisir barat terutama di kabupaten Aceh Singkil, harga beras lokal kualitas baik rata-rata telah mencapai Rp 6.000 per kg. Tingginya harga beras di wilayah ini diduga terkait juga dengan kondisi infrastruktur transportasi yang rusak, sehingga menghambat arus distribusi barang.

Pada tingkat harga itu peluang terjadinya *social unrest* pada lokasi tertentu sangat tinggi, terutama pada wilayah pesisir barat NAD dimana kehidupan ekonominya belum pulih dari dampak tsunami. Gejolak harga beras pada tingkat konsumen ini akan mempengaruhi kinerja pemerintah. Lokal *social unrest* karena naiknya harga beras tingkat konsumen ini diduga menjadi pemicu diarahnya beras dalam gudang Perum Bulog Divre NAD di Aceh Singkil pada tanggal 20 Januari 2006. Walaupun disadari penjarahan tersebut bukanlah disebabkan oleh faktor harga beras semata, tetapi lebih pada masalah gagalnya program pembangunan ekonomi masyarakat di wilayah itu.

Perlu dicatat, gejolak harga beras di pesisir barat NAD tidak terjadi pada kabupaten yang termasuk dalam wilayah distribusi bantuan *World Food Program* (WFP). Pada wilayah kerja WFP seperti Aceh Jaya dan Aceh Barat pasokan pangan terutama beras tersedia cukup sehingga bantuan beras untuk pengungsi ini dapat mengendalikan harga beras di pasar setempat.

Uraian berikut akan melihat perkembangan harga beras tingkat produsen (kilang penggilingan padi) dan konsumen. Perkembangan harga pada produsen ini dapat menangkap harga pembelian Gabah Kering Panen (GKP) dan Gabah Kering Giling (GKG) oleh penggilingan padi.

Perkembangan rata-rata harga beras pada tingkat produsen (kilang penggilingan padi) dan konsumen di NAD dapat dilihat pada Tabel 2. Tabel tersebut memberikan gambaran perkembangan harga beras yang digiling pada kilang padi setempat dan harga beras tersebut di pasar lokal.

Tabel 2. Perkembangan Harga Beras Tingkat Produsen dan Konsumen (Rp/Kg) pada Beberapa Kabupaten di NAD Tahun 2005

Periode 2005	Pidie		Aceh Tengah		Aceh Tamiang		Simeulue	
	Prod	Kons	Prod	Kons	Prod	Kons	Prod	Kons
Januari	3.000	3.800	4.050	4.375	3.150	3.725	4.250	5.700
Februari	3.000	3.500	4.050	4.375	3.600	3.950	4.125	5.500
Maret	3.000	3.500	4.050	4.375	3.050	3.950	5.675	6.625
April	3.000	3.500	4.050	4.375	3.375	3.700	7.125	8.000
Mei	3.000	3.500	4.050	4.375	3.500	3.700	5.800	7.000
Juni	3.000	3.575	4.050	4.375	3.525	3.825	5.875	6.625
Juli	3.000	3.800	4.050	4.375	3.800	4.000	6.550	7.375
Agustus	3.000	3.800	4.050	4.375	3.800	4.000	5.350	5.800
September	3.000	3.800	4.050	4.375	3.775	4.000	tda	tda
Oktober	3.000	3.800	4.050	4.600	4.100	4.300	tda	tda
November	3.000	3.800	4.050	4.600	4.000	4.300	tda	tda
Desember	tda	3.800	tda	tda	tda	tda	tda	tda

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, Prov. NAD 2006.

Keterangan : Prod adalah Produsen
Kons adalah Konsumen
tda = tidak ada data.

Tabel 2 menampilkan 4 karakteristik wilayah pasar beras di NAD, pasar pertama adalah daerah produsen utama beras (Kabupaten Pidie), pasar kedua adalah daerah konsumsi beras yang berada di daerah pedalaman (Kabupaten Aceh Tengah), pasar ketiga adalah pasar beras daerah yang berbatasan dengan Sumatera Utara (Kabupaten Aceh Tamiang) dan pasar beras terakhir menggambarkan pasar daerah terisolasi (Kabupaten Simeulue). Perkembangan harga beras pada keempat pasar tersebut akan diharapkan dapat memberi pemahaman tentang dinamika pasar beras di NAD.

Jika dipelajari lebih jauh maka pada tahun 2005 selisih harga beras antara penggilingan padi dan harga tingkat konsumen, di Kabupaten Pidie, Kabupaten Aceh Tengah, Kabupaten Aceh Tamiang dan Kabupaten Simeulue rata-rata per kg mencapai: Rp

669, Rp 437,5, Rp 384,5 dan Rp 800. Angka tersebut sebenarnya menggambarkan margin pemasaran beras dari penggilingan padi ke konsumen. Survey yang dilakukan oleh Indonesia Center for Agro-Socio Economic Research (ICASERD) pada pertengahan tahun 2005 menunjukkan bahwa dalam perdagangan beras lokal di Aceh rata rata biaya pemasaran sekitar 67,9 persen sisanya sekitar 32,1 persen merupakan profit margin. Jika angka tersebut dijadikan pegangan maka biaya dan profit margin pada keempat wilayah tersebut diperkirakan seperti pada Tabel 3.

Tabel 3. Rata-rata Biaya Pemasaran dan Profit Margin Perdagangan Beras per Kg dari Kilang Penggilingan ke Konsumen di NAD Tahun 2005.

Kabupaten	Biaya Pemasaran (Rp per Kg)	Profit Margin (Rp per Kg)
Pidie	579.8	214.7
Aceh Tengah	523.0	140.4
Aceh Tamiang	578.2	182.7
Simeulue	728.5	256.8

Sumber: diolah dari Tabel 2.

Secara umum dapat dikatakan biaya pemasaran beras di Aceh dari kilang penggilingan padi ke konsumen relatif tinggi dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten di Jawa Barat dan Jawa Timur (Saliem, 2005). Biaya pemasaran beras pada Tabel 3 tersebut terdiri dari biaya pemasaran yang dikeluarkan kilang penggilingan padi, biaya pemasaran yang dikeluarkan pedagang grosir (*wholesaler*) dan biaya pemasaran yang dikeluarkan oleh pedagang pengecer beras (*retailer*).

Informasi lebih lanjut tentang biaya pemasaran dan profit margin pemasaran beras pada empat tipikal wilayah yang disebutkan di atas dapat di perhatikan pada tampilan Tabel 4. Terdapat beberapa informasi yang perlu dicermati dari Tabel 4.

Pertama, pada tingkat penggilingan padi di Kabupaten Pidie biaya pemasaran beras cukup tinggi, padahal wilayah ini merupakan sentra produksi gabah. Tingginya biaya pemasaran ini terkait dengan sistim pembelian gabah dan kapasitas dari kilang penggilingan padi. Kilang-kilang pengilangan padi di Kabupaten Pidie umumnya berskala kecil (luas lantai jemur rata-rata 150 m²). Di Kabupaten ini rata-rata pada setiap Kecamatan terdapat 16 unit penggilingan padi, dengan daya serap gabah setempat sangat terbatas. Pada sisi lain sistem pembelian gabah dari kilang penggilingan tersebut pada petani tidak tunai (petani menyimpan gabahnya di kilang padi dengan sistem dari 100 kg gabah petani akan menerima 60 – 70 kg beras), sehingga penggilingan padi skala kecil tersebut harus bersaing memperoleh gabah

dengan pedagang pengumpul atau penggilingan padi lain yang membayar tunai. Berdasarkan informasi sebagian pedagang tersebut memperoleh pasokan dana dari pengusaha penggilingan padi dari Sumatera Utara. Dengan demikian penggilingan padi di Kabupaten Pidie harus memberi insentif lebih baik kepada petani untuk memperoleh gabah dengan cara tidak tunai. Tingginya biaya pemasaran beras di Kabupaten Pidie itu juga disebabkan oleh mahalanya harga BBM untuk menggiling,

Tabel 4. Biaya Pemasaran dan Profit Margin Perdagangan Beras Pada Beberapa Kabupaten di NAD, Tahun 2005.

Jenis Pedagang	Biaya/Harga (Rp/Kg)	Kabupaten Pidie	Kabupaten A. Tengah	Kabupaten A. Tamiang	Kabupaten Simeulue
Rice Milling Unit	Harga beli GKG setara beras	2.513,2	3.568,8	3.914,5	4.988,75
	Biaya Pemasaran	426,8	375	430,2	540,5
	Profit Margin	60	56,2	64,5	59,3
	Harga jual	3.000	4.000	3.425	5.593,7
Pedagang Besar	Biaya Pemasaran	95	91	113	88
	Profit Margin	75,5	40,3	65,7	39,3
	Harga Jual	3.170,5	4.131,3	5.772,5	3.552,3
Pedagang Eceran	Biaya Pemasaran	58	57	60	75
	Profit Margin	79,2	43,9	84,1	126,6
	Harga Jual	3.307,7	4.232,2	3.696,4	5.974,1

Sumber: diolah dari data sekunder.

Kedua, walaupun biaya pemasaran beras di Kabupaten Pidie relatif tinggi, namun harga beras pada tingkat konsumen di Kabupaten Pidie masih lebih rendah dari wilayah lain di NAD. Dengan demikian beras dari wilayah ini dapat mengalir ke daerah lain di NAD, terutama ke Wilayah Aceh Tengah dan Bener Meriah, serta Banda Aceh.

Ketiga, naiknya harga beras pada tingkat konsumen tersebut sebenarnya tidak dinikmati oleh petani, harga gabah kering giling pada tingkat petani pada tahun 2005 rata-rata Rp 1.666,3 per kg. Rendahnya harga GKG pada sentra produksi ini menunjukkan harga GKP cukup rendah, oleh sebab itu gabah dari daerah ini menjadi daya tarik bagi pedagang luar daerah untuk membelinya dan di jual ke wilayah lain di NAD seperti ke Aceh Besar atau ke Sumatera Utara.

Sementara harga GKG pada tahun 2005 di Kabupaten Aceh Tengah, Aceh Tamiang dan Simeulue rata-rata sekitar Rp 2.319,7; Rp 2.544,4 dan Rp 3.242,7 per kg. Tingginya harga gabah di wilayah tersebut harus dipahami karena daerah ini bukan merupakan pusat produksi gabah.

Tingginya harga GKG pada tiga wilayah contoh itu menyebabkan pada daerah tersebut tidak banyak tumbuh kilang penggilingan padi. Kilang penggilingan padi yang

beroperasi umumnya berfungsi sebagai penyedia jasa menggiling gabah dari petani setempat. Kilang penggilingan padi di Aceh Tengah, misalnya, akan membeli gabah dari Pidie atau Bireuen jika harga gabah tingkat petani di sentra produksi itu cukup rendah karena kilang ini harus menyediakan biaya pengeringan, penyimpanan, transportasi dan penggilingan.

Pada sisi lain kilang penggilingan di Semeulue umumnya hanya menyediakan jasa penggilingan padi untuk petani setempat, kilang penggilingan padi ini, sangat jarang membeli gabah dari petani, dan mereka lebih sering membeli beras dari pedagang grosir di pasar Meulaboh untuk di jual lagi ke berbagai tempat di pulau Simeulue. Oleh sebab itu kilang-kilang penggilingan padi di wilayah ini ukurannya lebih kecil dan tidak memiliki lantai jemur.

Di Kabupaten Aceh Tamiang, jumlah penggilingan padi pada tahun 2005 sekitar 42 unit yang tersebar pada berbagai kecamatan. Kapasitas penggilingan sekitar 1,5 kuintal sampai 2 kuintal per jam. Aceh Tamiang merupakan wilayah yang dekat dengan Sumatera Utara. Oleh sebab itu jika harga beras di Kabupaten ini cukup tinggi maka beras dari daerah Sumatera Utara akan di jual di wilayah ini terutama di Kuala Simpang. Kilang penggilingan padi akan membeli gabah dari petani jika harga gabah pada tingkat petani cukup rendah, dan jika harga gabah pada tingkat petani cukup tinggi maka kilang ini hanya menyediakan jasa penggilingan padi pada petani.

Perkembangan Pasar Beras Bulan Januari 2006 – Februari 2006

Perkembangan pasar beras selama bulan tersebut dimonitor melalui pasar yang terdapat di wilayah Blang Bintang, Pasar Lambaro, Indrapuri, Sibreh (seluruhnya di Kabupaten Aceh Besar) dan pasar Aceh di Banda Aceh. Beras yang dimonitor terdiri dari beras kualitas sedang dan baik. Hasil monitoring selama periode tersebut di tampilkan pada Tabel 5.

Seperti tercantum pada Tabel 5, pada bulan Januari dan awal Februari 2006 di Aceh Besar dan Banda Aceh, harga beras pada tingkat konsumen dapat dikatakan masih tetap tinggi untuk beras mutu sedang dan baik. Harga tingkat konsumen tersebut masing-masing Rp 4.566 dan Rp 5.050 per kg untuk beras mutu sedang dan baik.

Tingginya harga beras pada tingkat konsumen di Banda Aceh dan sekitarnya mendorong usaha penggilingan padi di sekitar Blang Bintang, mencari gabah ke Lamteuba, Montasik, bahkan ke luar Aceh Besar seperti: Lamno, dan Kabupaten Pidie. Hal ini dilakukan karena profit margin kilang penggilingan padi tersebut relatif tinggi dibandingkan dengan tingkat pedagang.

Tabel 5. Rata-rata Biaya Pemasaran dan Profit Margin Perdagangan Beras Di Kabupaten Aceh Besar dan Banda Aceh, Januari dan Februari 2006

Rantai Pemasaran	Biaya/harga (Rp/Kg)	Kualitas Beras	
		Sedang	Baik
Pengumpul Desa	Harga Beli GKP	2.300	2.500
	Biaya Pemasaran	50	50
	Profit Margin	50	50
	Harga Jual GKP	2.400	2.400
Kilang Penggilingan Padi	Harga Beli Gabah Setara Beras	3.696	4.004
	Biaya Pemasaran	350	350
	Profit Margin	200	300
	Harga Jual	4.264	4.700
Pedagang Grosir	Biaya Pemasaran	50	50
	Profit Margin	100	100
	Harga Jual	4.396	4.850
Pedagang Pengecer	Biaya Pemasaran	50	50
	Profit Margin	120	150
	Harga Jual	4.566	5.050

Sumber: data primer (2006)

Secara umum terlihat profit margin yang diperoleh pedagang grosir dan pengecer tidak terlalu besar. Namun dalam situasi harga beras pada tingkat konsumen yang tinggi, maka terdapat kecenderungan beras kualitas sedang dicampur pedagang dengan beras kualitas rendah (menurut istilah pedagang beras tanpa merek), hal ini dilakukan agar beras kualitas rendah tersebut dapat dijual ke pasar. Beras oplosan yang demikian banyak ditemukan pada pedagang eceran di Lhok Seumawe dan pedagang di sekitar Banda Aceh terutama di pasar Lambaro, Ketapang Dua, dan pasar Neusu. Sebaliknya beras kualitas bagus mutunya tetap dipertahankan oleh pedagang karena konsumennya adalah golongan berpendapatan menengah ke atas yang sangat kritis dengan rasa beras tersebut.

Operasi Pasar Beras

Gejolak harga beras pada tingkat konsumen mendorong Pejabat Gubernur NAD mengeluarkan surat keputusan (SK) Gubernur NAD nomor: 511.1/012/2006 tanggal 21 Januari 2006 tentang penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras Cadangan Pemerintah. Dengan landasan SK tersebut Perum Bulog Divre NAD dapat melakukan operasi pasar.

Pada SK Gubernur No: 511.1/012/2006 ditetapkan harga eceran tertinggi beras untuk daerah Sabang, Aceh Besar, Pidie, Lhok Seumawe, Aceh Tengah, Aceh Barat, Aceh Barat Daya, dan Aceh Jaya adalah Rp 3.800 per kg. Sedangkan di Kabupaten Bireuen, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Tamiang, Bener Meriah, Aceh Tenggara, Gayo Luwes, Aceh Singkil, Aceh Selatan, Nagan Raya dan Simeulue harga beras adalah Rp 3.850 per kg. Perbedaan

harga eceran beras antar wilayah ini didasarkan pada pertimbangan jarak lokasi dari gudang Bulog ke tempat operasi pasar.

Perlu dicatat harga tebus beras di gudang Perum Bulog sesuai dengan ketetapan pemerintah adalah Rp 3.550 per kg. Oleh sebab itu harga eceran tertinggi dalam SK Gubernur itu telah diperhitungkan biaya bongkar muat, ongkos angkut dari gudang bulog ke pasar, biaya susut, biaya operasional operasi satgas, retribusi pasar dan margin keuntungan pedagang antara Rp 150 – Rp 175 per kg.

Dengan demikian meningkatnya harga beras pada tingkat konsumen pada berbagai kabupaten/kota di NAD sementara dapat disimpulkan oleh terbatasnya stok beras yang beredar dalam pasar di NAD. Kelangkaan stok beras ini sebenarnya merupakan insentif bagi petani untuk memperluas areal penanaman padi pada musim tanam berikutnya dan mendorong petani menjual stok gabah yang masih disimpannya.

Operasi pasar beras Perum Bulog Divre NAD yang dilaksanakan berdasarkan SK Gubernur NAD tersebut diharapkan dapat mengendalikan harga beras pada tingkat konsumen di berbagai kota di NAD. Namun yang perlu dicermati apakah kebijakan operasi pasar itu akan menekan harga gabah dan mendorong disinsentif bagi petani didalam menanam padi pada musim tanam berikutnya.

Operasi pasar beras yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre NAD pada bulan Januari 2006 belum mampu menurunkan harga beras pada tingkat konsumen. Harga beras tingkat konsumen di beberapa kota di NAD masih jauh diatas Rp 3.800 per kg. Artinya harga beras setara kualitas beras Bulog di Lhok Seumawe, Banda Aceh, dan sekitarnya adalah Rp 4.100 dan Rp 4.200 per kg. Di Sabang harga beras pada awal bulan Februari 2006 umumnya meningkat. Harga beras kualitas baik per kg umumnya berkisar antara Rp 5.000 sampai Rp 5.300, sedangkan beras yang setara dengan beras kualitas Bulog menjadi Rp 4.250 per kg. Hal ini membuktikan bahwa pada bulan Januari 2006 daerah NAD, memang terjadi defisit beras, dan beras Bulog (baik impor maupun pengadaan dalam negeri) hanya diserap oleh segmen konsumen berpendapatan rendah di NAD. Sampai dengan akhir bulan Pebruari 2006 diperkirakan harga beras pada kota-kota tertentu di NAD seperti, Banda Aceh, Sabang dan Lhok Seumawe diperkirakan tetap tinggi, karena pada bulan tersebut Aceh masih defisit beras.

Berdasarkan informasi yang dikumpulkan di lapangan operasi pasar beras yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre NAD tersebut sangat membantu rumah tangga miskin yang ada di NAD. Selama Januari 2006 beras Bulog yang diserap oleh pasar melalui operasi pasar murni sekitar 161,7 ton, sedangkan yang dijual melalui program Raskin mencapai 397,5

ton. Jumlah beras yang disalurkan oleh Perum Bulog Divre NAD pada bulan Januari 2006 ditampilkan pada Tabel 6.

Pada bulan Februari 2006 beberapa daerah di NAD, mulai panen padi, seperti Peukan Bada, Lambaro, Aneuk Galoeng, Sibreh, Indrapuri dan beberapa wilayah lain. Panen raya diperkirakan akan terjadi pada bulan April 2006 sampai dengan Mei 2006. Oleh sebab itu, yang perlu dipertimbangkan oleh Pemda NAD saat ini adalah mendorong Perum Bulog Divre NAD agar bersiap melakukan operasi pasar untuk membeli gabah petani pada saat panen raya bulan April 2006, sesuai dengan harga gabah pada Inpres No. 13 tahun 2005. Sehingga harga GKP pada tingkat petani tidak anjlok karena kelebihan suplai yang disebabkan oleh terbatasnya kemampuan kapasitas penggilingan padi di Aceh dalam menyerap gabah petani.

Baik dan stabilnya harga gabah pada tingkat petani hendaknya ditopang juga oleh suatu kebijakan yang kongkrit dari Pemda NAD seperti ketika mengatasi masalah harga beras pada tingkat konsumen. Pada Inpres tersebut harga pembelian GKP adalah Rp 1.730 per kg di penggilingan, sedangkan harga GKG adalah Rp 2.280 per kg di gudang penyimpanan atau Rp 2.250 per kg di penggilingan.

Tabel 6. Volume Beras Perum Bulog Divre NAD yang Disalurkan ke Pasar Melalui Operasi Pasar dan Raskin Bulan Januari 2006

Lokasi	Volume Beras Melalui Operasi Pasar Murni (Ton)	Volume Beras Raskin Yang Disalurkan (Ton)
Kota Banda Aceh	30,00	-
Kabupaten Aceh Besar	5,00	-
Kabupaten Aceh Tengah	50,78	-
Sigli	17,00	-
Kabupaten Bener Meriah	29,00	-
Lhok Seumawe	20,00	-
Simeulue	-	190,90
Kabupaten Aceh Barat	-	37,53
Kabupaten Aceh Singkil	-	83,36
Kabupaten Aceh Barat Daya	-	85,70
Total	161,78	397,49

Sumber: Perum Bulog Divre NAD Februari 2006.

Untuk menyangga kepentingan petani, operasi pasar Bulog menjelang panen raya hendaknya diarahkan untuk membeli GKP, bukan pada GKG. Selama ini yang terjadi pengadaan beras Bulog tersebut dilakukan melalui pembelian GKG oleh mitra Bulog di daerah pedesaan. Pembinaan kebijakan pembelian gabah ke GKP ini perlu dilakukan karena harga GKP pada saat panen raya umumnya cenderung dibawah HDPP.

Jika langkah yang terakhir ini dilakukan oleh Perum Bulog Divre NAD, maka kenaikan harga beras tersebut dapat juga dinikmati petani melalui meningkatnya harga gabah. Hal ini dapat mendorong petani untuk meningkatkan luas tanam dan memperbaiki mutu gabah. Usulan untuk membeli GKP tersebut didasarkan pada perbandingan antara rasio HDPP GKP dengan HDPP Beras (0,49), dengan rasio antara HDPP GKG dengan HDPP Beras (0,64). Kecilnya sharing harga GKP dibandingkan GKG terhadap HDPP beras atau jauhnya perbedaan rasio tersebut merupakan indikasi kebijakan perberasan lokal perlu diarahkan untuk membeli GKP petani.

Kebijakan yang berdasarkan GKP ini dapat membantu kita mengevaluasi kinerja HDPP yang berlaku di NAD, karena selama ini terdapat tiga instrumen HDPP, yaitu HDPP GKP, GKG dan Beras. Dua instrumen yang terakhir tidak terkait langsung dengan petani, hanya instrumen pertama yang terkait erat pada kepentingan petani. Hal ini karena petani umumnya menjual GKP. Jika pemda NAD menggunakan instrumen yang pertama maka kebijakan perberasan lokal ini dapat menempatkan keberpihakan pemerintah daerah NAD terhadap kepentingan petani.

Impor beras yang masuk melalui pelabuhan Krueng Geukuh untuk kasus Aceh tidak mempengaruhi harga gabah pada tingkat petani. Impor beras tersebut sebenarnya sangat menopang kestabilan harga beras tingkat konsumen pada beberapa kabupaten di NAD. Impor beras untuk wilayah Aceh ini diperlukan untuk menjaga stok bantuan pangan kepada pengungsi yang diperlukan WFP. Jumlah beras yang diperlukan untuk bantuan pangan WFP per bulan diperkirakan sekitar 1.638 ton (ICASERD, 2005). Kebutuhan beras ini akan terus berkurang seiring dengan berkurangnya jumlah pengungsi di penampungan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Kebijakan operasi pasar beras yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre NAD dengan landasan SK Gubernur Provinsi NAD No: 511.1/012/2006S pada akhir Januari 2006 kurang efektif dalam menekan harga beras pada tingkat konsumen. Hal ini diperkirakan karena kebijakan itu kurang dilengkapi informasi tentang neraca bulanan perberasan di Aceh serta pendalaman terhadap segmen pasar beras di NAD.

Beras Perum Bulog yang dijual melalui operasi pasar beras di NAD diserap oleh segmen masyarakat berpendapatan rendah. Volume beras yang diserap pasar tidak signifikan untuk mempengaruhi harga didalam pasar beras. Oleh sebab itu operasi pasar beras ini tidak mampu mendorong penurunan harga beras kualitas baik pada berbagai pasar di NAD. Hal ini memperkuat dugaan bahwa di NAD pada saat itu memang terjadi defisit beras.

Impor beras yang masuk melalui pelabuhan di Krueng Geukuh tersebut memang perlu dilakukan untuk menjaga stok pangan yang disalurkan kepada pengungsi. Hal ini karena setiap bulan WFP memerlukan beras untuk pengungsi sekitar 1.638 ton yang diperoleh melalui stok Perum Bulog Divre NAD. Pada sisi lain Perum Bulog Divre NAD juga memerlukan beras untuk program raskin dan operasi pasar murni.

Implikasi Kebijakan

Kebijakan perberasan di NAD melalui operasi pasar seperti yang telah dilakukan saat ini hendaknya tidak hanya diarahkan untuk mengendalikan harga beras tingkat konsumen ketika harga tinggi (karena defisit beras), tetapi harus juga dilakukan kepada petani ketika harga gabah kering panen (GKP) berada di bawah HDPP (ketika kelebihan suplai). Langkah kebijakan perberasan untuk membeli GKP pada tingkat petani ini perlu dilakukan oleh Perum Bulog Divre NAD karena kilang penggilingan padi di Aceh umumnya berskala kecil, sehingga tidak mampu menyerap GKP yang dihasilkan petani.

Selama periode bulan Januari 2006 sampai Februari 2006, tidak ada bukti yang kuat yang menunjukkan terjadi penimbunan stok beras pada tingkat pedagang sebagai respon terhadap pelaksanaan Inpres No. 13 tahun 2005 yang efektif berlaku Januari 2006. Yang terjadi di pasar adalah pengoplosan beras kualitas sedang dengan kualitas rendah yang dilakukan oleh *rent seeker* (terutama pedagang) untuk merebut *economic gain* yang sebesar-besarnya selama periode defisit beras yang terjadi di Aceh. Hal itu dilakukan semata-mata untuk memperoleh profit margin agar lebih besar lagi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O dan K. Kariyasa. 2000., Perumusan kebijakan harga gabah dan pupuk dalam era pasar bebas. PSE, Bogor.
- Badan Pusat Statistik dan Badan Perencana Pembangunan Daerah Provinsi NAD, 2005. Aceh Dalam Angka 2004. Badan Pusat Statistik Provinsi NAD. Banda Aceh
- Djulin, A. 2004. Analisis Sistem Distribusi Gabah/Beras di Sumatera Barat. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- ICASERD. 2005. Food and Labor Market Analysis and Monitoring System in Nanggroe Aceh Darussalam Province. Bogor.
- Inpres RI. No. 2. Tahun 2005 Tentang Kebijakan Perberasan.
- Inpres RI. No. 13. Tahun 2005 Tentang Kebijakan Perberasan.
- Saliem, H. P. 2004. Analisis Marjin Pemasaran: Salah Satu Pendekatan Dalam Sistem Distribusi Pangan. PSE. Bogor.
- Serambi Indonesia. 2006. Beras Mahal, Warga Tongra Makan Pisang. Operasi Pasar Beras Belum Merata. Banda Aceh.