

Efektivitas Harga Pembelian Pemerintah Terhadap Harga Gabah Kering Giling Berdasarkan Instruksi Presiden Tentang Kebijakan Perberasan

***Surya Abadi Sembiring¹, Henrykus Sihaloho², Tiemce Novita Sirait³**

^{1,2,3}Program Studi Agribisnis Unika Santo Thomas

mail: *suryasembiring1961@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian untuk mendeskripsikan efektivitas harga pembelian pemerintah terhadap harga gabah kering giling berdasarkan Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan. Data penelitian menggunakan data time series 1987-2017 dan dokumen data harga pembelian pemerintah terhadap gabah kering giling berdasarkan Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan. Analisis data dengan analisis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada tahun 1987-1999, perbedaan rata-rata harga aktual Gabah Kering Giling dengan harga pembelian Koperasi Unit Desa terhadap Gabah Kering Giling yaitu Rp 69.01, atau persentase harga aktual Gabah Kering Giling lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah terhadap GKG sebesar 15.37 persen. Pada tahun 2000-2017, perbedaan rata-rata harga aktual Gabah Kering Giling terhadap harga pembelian Bulog terhadap GKG yaitu Rp 269.32, atau persentase harga aktual GKG lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah sebesar 9.15 persen. Pada kurun waktu 1987-2017, perbedaan rata-rata harga aktual GKG terhadap harga pembelian pemerintah terhadap GKG berdasarkan Inpres sebesar Rp 185,32, atau persentase harga aktual GKG lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah sebesar 9,77 persen. Dengan demikian implementasi harga pembelian pemerintah terhadap GKG berdasarkan Inpres adalah efektif.

Kata Kunci: gabah kering giling, instruksi presiden, efektivitas , harga pembelian pemerintah

Abstract

This study to describe the effectiveness of the government's purchase price on the price of dried unhusked rice based on the Presidential Instruction on rice policy. The research data uses time series data from 1987-2017 and government purchase price data documents for dried unhusked rice based on the Presidential Instruction on rice policy. Data analysis with descriptive analysis. The results shows that there is the difference in the average actual price of dried unhusked rice with the government's purchase price for dried unhusked rice; first, the percentage of the actual price of dried unhusked rice was higher than the Village Unit Cooperative purchase price by 15.37 percent in 1987-1999; second, the percentage of the actual price of GKG was higher than the Bulog purchase price by 9.15 percent, in 2000-2017. In the period 1987-2017, the difference in the average actual price of dried unhusked rice with the government's purchase price of dried unhusked rice based on the Presidential Instruction by IDR 185,32, or the percentage of the actual price of dried unhusked rice was higher than the government's purchase price by 9,77 percent. Thus, the implementation of the government's purchase price for dried unhusked rice based on the Presidential Instruction is effectiveness.

Keywords: dried unhusked rice, the Presidential Instruction, effectiveness , the government's purchase price,

A. Pendahuluan

Dalam konteks komoditi perberasan di Indonesia, pemerintah mengeluarkan

Instruksi Presiden (Inpres) tentang Kebijakan Perberasan. Pada Instruksi Presiden tersebut terdapat tujuan

kebijakan, instrumen kebijakan, masa berlaku kebijakan dan pelaku kebijakan (Sembiring, S.A, 2021)

Efektivitas tidak terpisahkan dengan implementasi kebijakan oleh pelaku kebijakan. Pembuat kebijakan yaitu pemerintah menginginkan tujuan kebijakan yang ditetapkan tercapai. Elis (1992) menyebutkan efektivitas kebijakan diukur tercapainya tidaknya tujuan kebijakan.

Studi tentang efektivitas kebijakan oleh petani sebagai pelaku kebijakan oleh Sembiring (2013). Meskipun topik studi tersebut tidak secara eksplisit tentang efektivitas kebijakan tetapi mendeskripsikan efektivitas harga pembelian pemerintah terhadap Gabah Kering Panen (GKP) pada pada tiga musim tanam.

Studi efektivitas kebijakan pada tingkat wilayah, berdasarkan kondisi keseragaman infrastruktur wilayah oleh Sudana (2011), yang menunjukkan kebijakan HPP terhadap Gabah Kering Panen (GKP) cukup efektif di Jawa, Sumatera, Kalimantan dan Papua. Kenaikan GKP di wilayah ini rata-rata Rp 400 di atas Harga Pembelian Pemerintah (HPP), Di Sulawesi dan Nusa Tenggara (NTB dan NTT) pada masa panen bulan April hingga Juni harga gabah yang diterima petani di bawah

Studi efektifitas Ilham N et.al (2006) tentang efektivitas kebijakan harga pangan yang dilakukan pemerintah terhadap ketahanan pangan nasional dengan menggunakan data data sekunder runtut waktu dan dianalisis dengan model *Error Correction Model* (ECM).

Pradhan et al (2017) mengembangkan kerangka pemikiran untuk menganalisis efektivitas terhadap implementasi kebijakan, yang dimodifikasi berdasarkan konsep "segitiga efektivitas" (effectiveness triangle) Sadler dan "siklus efektivitas sirkular" (circular effectiveness cycle) Baker and McLelland.

Efektifitas kebijakan tidak hanya pada komoditi pangan tetapi juga non

pangan seperti pertambangan (Baker dan McLelland (2003), untuk mengukur efektivitas **terhadap** partisipasi First Nations (Suku Indian) terhadap proses penilaian *Environmental Assessment Act* (Undang – Undang Penilaian Lingkungan) di British Columbia Kanada.

Salah satu tujuan kebijakan perberasan pada Inpres tentang kebijakan perberasan adalah untuk meningkatkan pendapatan petani. Pada umumnya pada musim panen raya harga gabah petani anjlok yang berdampak terhadap pendapatan petani. Pemerintah menetapkan dukungan kebijakan harga dalam bentuk harga pembelian pemerintah terhadap gabah petani. Sehingga perlu mempelajari sejauh mana efektivitas terhadap implementasi harga pembelian pemerintah terhadap gabah petani?. Paper ini mendeskripsikan efektivitas harga pembelian pemerintah terhadap Gabah Kering Giling (GKG) berdasarkan Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan.

B. Tinjauan Pustaka

Pradhan et al (2017) melakukan evaluasi implementasi kebijakan kepada petani menghadapi musim kemarau yang ekstrem tahun 2009-2010 di Yunnan, China. Ada tiga kata konsep *effectiveness triangle* yaitu *policy*, *practice*, dan *performance*. Hubungan *performance* dengan *policy* satu arah, sehingga dihasilkan *feed back* sebagai evaluasi perbaikan kebijakan. Hubungan *practice* dan *performance* dua arah, karena adanya implementasi terhadap tindakan yang dilakukan, sedangkan hubungan *policy* dengan *practice* juga dua arah, yaitu proses perencanaan kebijakan (*top down* atau *bottom up*). Hubungan isu/permasalahan dengan kebijakan dua arah, satu sisi kebijakan yang dilakukan untuk menjawab permasalahan, dan isu/permasalahan prioritas yang perlu diselesaikan dengan kebijakan.

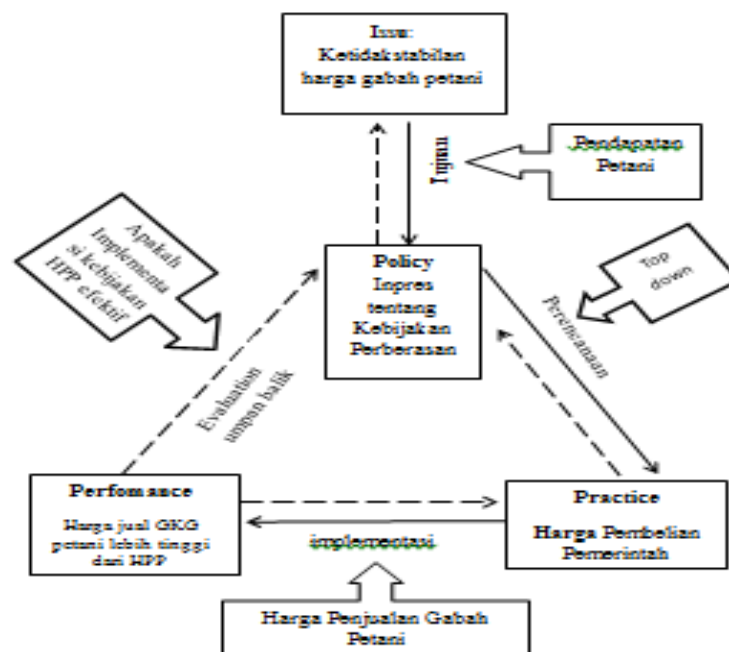
Gambar 1 menunjukkan masalah yang dihadapi petani adalah

ketidakstabilan harga output. Umumnya, musim panen raya, produksi melimpah menyebabkan harga output/gabah anjlok. Kondisi ini merugikan produsen atau petani. Mengingat peranan komoditi perberasan strategis, maka pemerintah berkepentingan untuk campur tangan dengan dukungan harga. Dengan kata lain, permasalahan petani memerlukan dukungan pemerintah. Dukungan pemerintah lewat kebijakan harga pembelian pemerintah terhadap gabah, baik Gabah Kering Panen (GKP) atau Gabah Kering Giling (GKG).

Dengan kebijakan harga pembelian pemerintah pada Inpres tentang kebijakan perberasan tujuan kebijakan tercapai. Salah satu tujuan kebijakan pada Inpres yang ditetapkan pemerintah adalah peningkatan pendapatan petani. Selanjutnya, hubungan *policy* dengan *practice* dengan pendekatan *top down*, yang mengindikasikan *policy* merupakan ketetapan pemerintah dalam bentuk peraturan untuk menjawab masalah ketidakstabilan harga. Pada kotak *practice*, merujuk instrumen kebijakan yang

diimplementasikan kepada petani. Antara *practice* dengan *performance* dihubungkan dengan harga penjualan gabah petani. Dengan kata lain, petani menjual gabah berdasarkan kebijakan harga pembelian pemerintah. Pada kotak *performance* menunjukkan hasil implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah terhadap gabah. Untuk mengukur kinerja terhadap implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah dari dua indikator, yaitu : (1) harga jual gabah petani lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah (HPP), atau harga jual gabah petani lebih rendah dari harga pembelian pemerintah (HPP), dan (2) harga jual gabah petani tidak berbeda dari harga pembelian pemerintah (HPP).

Selanjutnya *performance* menjadi evaluasi terhadap kebijakan yang diimplementasikan untuk menjawab permasalahan ketidakstabilan harga di petani. Jika pada kotak *performance*, harga jual gabah petani lebih tinggi dari HPP maka implementasi kebijakan HPP efektif dan sebaliknya.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran untuk Menganalisis Efektivitas Implementasi Kebijakan (Dimodifikasi dari Pradhan et al, 2017)

C. Metode Penelitian

Data untuk keperluan penelitian dari kumpulan dokumen Instruksi Presiden dari tahun 1987-2017. Berdasarkan dokumen tersebut, data harga pembelian pemerintah terhadap Gabah Kering Giling diketahui dari dokumen, sedangkan data harga aktual Gabah Kering Giling tingkat produsen dari Badan Pusat Statistik.

Dalam kurun waktu 1987-2017 penamaan Inpres oleh pemerintah yaitu: (1) Penetapan Harga Dasar Gabah dan Palawija, (2) Penetapan Harga Dasar Gabah, (3) Penetapan Harga Dasar Gabah Serta Harga Pembelian Gabah dan Beras, dan (4) Penetapan Kebijakan Perberasan.

Metode analisis

$$\Delta P = P_A - P_K$$

Dimana:

ΔP = Perbedaan harga gabah kering giling (Rp/kg)

Berdasarkan data penelitian 1987-2017, terdapat lima Inpres tentang Penetapan Harga Dasar Gabah dan Palawija. Komoditi palawija antara lain jagung kuning, kedelai, dan kacang hijau. Ke lima

Inpres tersebut antara lain Inpres No 4/1986, No 6/1987, No 4/1988, No 7/1989 dan No 6/1990.

Data harga pembelian Gabah Kering Giling 1987 diperoleh dari Inpres No 4 Tahun 1986 yang dikeluarkan pada 1 Desember 1986 tetapi mulai berlaku pada 1 Februari 1987. Nama Inpres No 4 Tahun 1986 yaitu Penetapan Harga Dasar Gabah dan Palawija.

Pemerintah menentukan harga dasar Gabah dan Palawija berdasarkan harga dasar pembelian Koperasi Unit Desa (KUD) dari petani dan harga pembelian Bulog dari KUD untuk Gabah dan Palawija. Inpres No 4 Tahun 1986 menunjukkan peranan KUD demikian penting pada tingkat petani untuk mencapai tujuan kebijakan yang ditetapkan pemerintah yaitu meningkatkan produksi pangan dan pendapatan petani.

P_A = Rata-rata Harga aktual gabah kering giling di tingkat produsen (Rp/kg)

P_K = Rata-rata Harga pembelian pemerintah gabah kering giling di tingkat produsen (Rp/kg).

Sehingga efektifitas harga pembelian pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut:

Efektifitas harga pembelian pemerintah

$$= \frac{\Delta P}{P_K} \times 100\%.$$

Diharapkan ΔP semakin tinggi, karena jika ΔP semakin tinggi maka kebijakan HPP semakin efektif. Sebaliknya jika HPP lebih tinggi dari harga aktual maka kebijakan kebijakan HPP semakin tidak efektif. Maka kebijakan HPP tersebut semakin tidak efektif. Sebaliknya, semakin tinggi persentase maka kebijakan HPP semakin efektif.

D. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan Inpres No 4 Tahun 1986, dimungkinkan petani menjual GKG kepada Non-KUD. Meskipun tidak eksplisit dinyatakan di dalam Inpres tersebut. Pernyataan petani menjual GKG ke Non-KUD, terkandung dalam pernyataan harga pembelian Bulog terhadap GKG dari KUD dan Non-KUD. Artinya, sumber GKG dalam negeri diperoleh dari KUD dan Non-KUD, tetapi harga pembelian Bulog terhadap GKG dari KUD lebih tinggi dari Non-KUD. Harga pembelian Bulog terhadap GKG dari KUD per kilogram Rp 202,70 sedangkan dari Non-KUD per kilogramnya sebesar Rp 197,70.

Jika pada kelima Inpres sebelumnya pemerintah memberikan nama Inpres dengan Penetapan Harga Dasar Gabah dan Palawija, maka dalam kurun waktu 1991- 1998 nama Inpres menjadi Penetapan Harga Dasar Gabah. Misalnya Inpres No 5/1991 yang ditetapkan 26 Oktober 1991.

Meskipun terdapat perubahan nama Inpres tetapi instrumen kebijakan terhadap harga pembelian KUD terhadap GKG di

petani sama, tetapi harga GKG tidak sama. Misalnya, Harga Dasar Pembelian Gabah Kering Giling (GKG) oleh KUD dari petani di tingkat KUD adalah Rp. 340 per Kg pada Inpres No 5/1992.

Pada tahun 1998, pemerintah mengeluarkan dua Inpres tentang penetapan harga dasar Gabah yaitu Inpres No 19 Tahun 1998 pada 10 Juli 1998 dan Inpres No 32 Tahun 1998 tentang Penetapan Harga Dasar Gabah serta Pembelian Gabah dan Beras yang dikeluarkan pada 31 Desember 1998 dan berlaku mulai 1 Desember 1998. Terdapat perbedaan diantara kedua Inpres tersebut.

Pada Inpres No 32 Tahun 1998, dalam rangka penetapan harga dasar gabah dan harga pembelian gabah dan beras, wilayah Republik Indonesia dibagi menjadi tiga wilayah sedangkan pada Inpres No 19 Tahun 1998 tidak berdasarkan wilayah. Wilayah I, yang meliputi: Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah; Wilayah II, yang meliputi: Semarang; dan Wilayah III, yang meliputi: Kalimantan, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Maluku, Irian Jaya dan Timor Timur.

Sejak Inpres No 8 Tahun 2000, pembelian GKG dari petani tidak secara eksplisit disebutkan tentang peranan koperasi/KUD dan pembagian wilayah. Dengan kata lain, berdasarkan Inpres No 8 Tahun 2000, harga pembelian GKG petani berlaku kebijakan satu harga.

Pemberian nama Inpres No 8 Tahun 2000 yang ditandatangani oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada 10 November 2000 yaitu Penetapan Harga Dasar Gabah Serta Harga Pembelian Gabah dan Beras, tetapi sejak Inpres No 9 Tahun 2001 yang ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri pada 31 Desember 2001 menjadi Penetapan Kebijakan Perberasan. Jumlah Inpres tentang Penetapan Kebijakan Perberasan untuk keperluan penelitian ada 10 Inpres.

Harga rata-rata aktual gabah kering giling di tingkat produsen oleh

KUD sebesar Rp 517.98 per kg dari tahun 1987-1999, sedangkan, rata-rata harga pembelian pemerintah gabah kering giling di tingkat produsen oleh KUD berdasarkan Inpres sebesar Rp 448.96 per kg.

Perbedaan rata-rata harga aktual GKG dengan harga pembelian pemerintah terhadap GKG oleh KUD sebesar Rp 69.01, atau harga aktual GKG lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah berdasarkan Inpres sebesar 15.37 persen. Dengan demikian implementasi harga pembelian pemerintah terhadap GKG efektif.

Pada kurun waktu 2000-2017, pada Inpres No 8 Tahun 2000 tidak disebutkan secara eksplisit lembaga yang membeli GKG dari petani. Dengan kata lain, Inpres No 8 Tahun 2000 merupakan Inpres transisi dengan Inpres sebelumnya. Artinya, sebelum Inpres No 8 Tahun 2000, KUD merupakan lembaga yang ditunjuk pemerintah membeli GKG dari petani, sedangkan setelah Inpres No 8 Tahun 2000 pemerintah menetapkan Bulog yang membeli GKG petani. Terdapat perubahan fungsi kelembagaan dari KUD ke Bulog untuk melakukan kebijakan pembelian GKG.

Sejak Inpres No 13 Tahun 2005, terdapat perbedaan harga GKG di penggilingan dan gudang Bulog. Harga pembelian GKG oleh Bulog di gudang penyimpanan Bulog lebih tinggi dari harga GKG di penggilingan.

Harga rata-rata aktual gabah kering giling di tingkat penggilingan oleh Bulog sebesar Rp 3.211,82 per kg dari tahun 2000-2017, sedangkan rata-rata harga pembelian pemerintah gabah kering giling di tingkat penggilingan oleh Bulog berdasarkan Inpres sebesar Rp 2.942,50 per kg. Perbedaan rata-rata harga aktual GKG terhadap harga pembelian pemerintah terhadap GKG oleh Bulog berdasarkan Inpres sebesar Rp 269.32, atau harga aktual GKG lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah sebesar 9.15 persen. Dengan demikian implementasi

harga pembelian pemerintah terhadap GKG di penggiangan oleh Bulog efektif.

Harga rata-rata aktual gabah kering giling sebesar Rp 2.082,14 per kg dari tahun 1987-2017, sedangkan, rata-rata harga pembelian pemerintah gabah kering giling berdasarkan Inpres sebesar Rp 1.896,82 per kg. Perbedaan rata-rata harga aktual GKG terhadap harga pembelian pemerintah terhadap GKG sebesar Rp 185,32, atau harga aktual GKG lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah sebesar 9,77 persen. Dengan demikian implementasi harga pembelian pemerintah terhadap GKG efektif.

Sembiring dan Hutaaruk (2014) dan Sembiring (2021) menunjukkan bahwa kebijakan harga pembelian pemerintah terhadap GKG sudah efektif berdasarkan Inpres yang ditetapkan pemerintah, karena harga aktual GKG lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah terhadap GKG, kecuali Inpres No 9 Tahun 2002.

Kesimpulan

Pada tahun 1987-1999, perbedaan rata-rata harga aktual gabah kering giling dengan harga pembelian Koperasi Unit Desa terhadap gabah kering panen sebesar Rp 69.01. Persentase harga aktual gabah kering giling lebih tinggi dari harga pembelian Koperasi Unit Desa terhadap gabah kering giling sebesar 15.37 persen.

Pada tahun 2000-2017, perbedaan rata-rata harga aktual gabah kering giling terhadap harga pembelian Bulog terhadap gabah kering giling sebesar Rp 269.32. Persentase harga aktual gabah kering panen lebih tinggi dari harga pembelian Bulog terhadap gabah kering giling sebesar 9.15 persen.

Pada kurun waktu 1987-2017, perbedaan rata-rata harga aktual gabah kering giling terhadap harga pembelian pemerintah terhadap gabah kering giling berdasarkan Inpres sebesar Rp 185,32. Persentase harga aktual gabah kering giling lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah sebesar 9,77 persen. Dengan

demikian implementasi harga pembelian pemerintah terhadap gabah kering giling adalah efektif.

Daftar Pustaka

- Baker,D.C, McLelland, J.N. 2003. Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. *Enviromental Impact Assesment Review*: Vol 23(5):581-603
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii>
- Ellis,F. 1992. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ilham, N, Siregar, H dan Priyarsono, D.S. 2006. Efektifitas Kebijakan Harga Pangan Terhadap Ketahanan Pangan. *Jurnal Agro Ekonomi*, Volume 24 (2), Oktober 2006 : 157-177
- Pradhan , NS, Yufang S, Yao, F, Liyun Z, Yongping Y 2017. Analyzing the Effectiveness of Policy Implementation at the Local Level: A Case Study of Management of the 2009–2010 Drought in Yunnan Province, China. *Int J Disaster Risk Sci* (2017) 8:64–77
- Sembiring, SA, 2021. *Kebijakan Perberasan Berdasarkan Tujuan Instruksi Presiden. Tujuan-Kendala-Instrumen Kebijakan dan Implementasinya*. Penerbit NEM. Pekalongan.
- Sembiring, SA, 2013. Implementasi Harga Pembelian Pemerintah dalam Instruksi Presiden tentang Kebijakan Perberasan. *Kasus Desa Si rejo Kecamatan Sei Rampah, Kabupaten Serdang Bedagai. Jurnal Penelitian Rekayasa* Vol 6(1):26-32
- Sembiring, S.A and Hutaaruk, J.2014. The Description of Price Stabilization on Rice Policy of the Presidential



Instruction. Proceeding. The 3rd
International Conference on
Multidiciplinary Research 2014.
Social Sciences Chapter.

Sudana, W. 2011. Efektifitas
Penerapan Kebijakan Harga
Eceran Tertinggi Urea Dan Harga
Gabah Pembelian Pemerintah di
Beberapa Sentra Produksi Padi di
Indonesia. Iptek Tanaman Pangan,
Vol 6(1): 30-41