

Dominasi Aktor Dalam Kartel Pemasaran Beras Di Kabupaten Jember

Ita Himmatul Aliyah
Email : aliyah.aya@yahoo.com

ABSTRAK

Besarnya kaitan antara kesejahteraan petani dan daya beli konsumen dalam pemasaran gabah dan beras, memunculkan persoalan yang rumit. Sebagaimana pemerintah yang menjadi bentuk perwujudan dari peran negara untuk menyelesaikan persoalan panjangnya rantai pemasaran beras yang seolah menjadi lingkaran tak berujung. Artikel ini membahas tentang bagaimana kebijakan yang dipilih pemerintah untuk menyelesaikan persoalan lama dari pemasaran beras di Kabupaten Jember. Melalui program Toko Tani Indonesia, yang tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia NOMOR 06/KPTS/KN. 010/K/02/2016, tentang Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat, akankah kebijakan tersebut mampu menyelesaikan masalah atau membuka peluang timbulnya aktivitas kartel bahkan setelah dipilih sebagai daerah sentra beras tahun 2013 oleh TPID Jawa Timur. Pengkajian atas kebijakan ini diperlukan dikarenakan kebijakan ini merupakan bentuk baru atas kebijakan lama yang mengikutsertakan didalamnya Bulog dengan bentuk program yang sama, hanya saja pengaplikasiannya yang berbeda. Hal ini penting untuk diteliti dikarenakan pembaruan yang telah terjadi beberapa kali dengan tidak adanya indikator keberhasilan, menjadikan persoalan pemasaran beras di Indonesia telah memasuki tingkat rentan. Apalagi, status komoditas beras memiliki nilai strategis dalam penjualan komoditas pertanian tanaman pangan.

Kata Kunci: *kartel pemasaran beras, kebijakan pemerintah, program Toko Tani Indonesia.*

ABSTRACT

Rice and unhusked rice marketing systems are highly correlated with farmers' income and ability consumer, these condition make new complicated problems. It is government's obligation to solve the long rice and unhusked rice marketing system which is in a vicious circle. This article discusses how government's role to solve old problems from rice marketing. Through the Toko Tani Indonesia program, which is stated in the Surat Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia NOMOR 06/KPTS/KN. 010/K/02/2016, on the Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat, will the regulation be able to solve problems or open opportunities for cartel activity. Evenmore after Jember Regency nominated as rice and unhusked center in East Java Province by Tim Pengendali Inflasi Daerah (Inflation Controlling East Java Province Team) in 2013. Scrutiny of this regulation is necessary because this program is a new shape of the same regulation, were Bulog is the main actor for this role, but only different application, making rice marketing problems in Indonesia have entered a vulnerable level. Moreover, rice and unhusked rise have a strategic value in the sale of agricultural commodities of food crops.

Key words: *marketing, rice cartels, government's role.*

PENDAHULUAN

Pangan adalah salah satu dari tiga aspek kebutuhan primer yakni; pangan, sandang, dan papan yang harus dipenuhi. Komoditas pangan bersifat vital sehingga harus terpenuhi secara kontiniu, dimana hal ini tidak dapat ditunda maupun digantikan dengan aspek yang lain. Dalam UU No 31 Tahun 2004 dijelaskan bahwasanya terdapat lima sub sektor pertanian yang ada di Indonesia, dimana salah satu bentuknya ialah sub sektor pertanian tanaman pangan. Komoditas yang dihasilkan dari sektor ini meliputi padi, jagung dan kedelai. Tingginya produktivitas padi diperjelas dengan hasil sensus pertanian dalam dua kali perputaran, yakni di tahun 2003 dan 2013. Yang menjadikan Indonesia sebagai negara penghasil beras tidak lepas dari status padi sebagai komoditas strategis yang memiliki pengaruh besar bagi perekonomian nasional di negara – negara Asia (Suryani. Dkk, 2009).

Jawa Timur menjadi salah satu barometer terhadap tingkat produksi tanaman pangan secara nasional. Hal ini dapat diperjelas dengan hasil grafik perbandingan berdasarkan provinsi meliputi jenis pertanian pada sensus pertanian 2013. Sementara jika ditinjau berdasarkan daerah regional Jawa Timur, dari hasil produksi pada dua kali sensus pertanian, Kabupaten Jember menduduki posisi pertama sebagai kabupaten/kota dengan tingkat produksi padi tertinggi. Hal ini menjadikan Kabupaten Jember sebagai daerah sentra beras atau lumbung beras pada 2013 yang ditentukan oleh Tim Pengendali Inflasi Daerah Jawa Timur pada 2013.

Seperti menggambarkan bagaimana pola pemasaran gabah dan beras di Indonesia, yang memiliki skema yang sama dan seragam karena keunikan wilayahnya, namun pola pemasaran ini tidak dapat lepas dari permasalahan yang sama dimana tawar-menawar harga di tingkat petani masih dalam kata rentan. Hal ini juga disebutkan oleh organisasi pengamat perkembangan ekonomi (INDEF, 2015) “...ketahanan pangan Indonesia masih sangat rentan. Kondisi itu dibuktikan dengan rendahnya indeks keterjangkauan pangan (*affordability*), ketersediaan pangan (*availability*), serta kualitas pangan. ” Hingga pada akhirnya, petanilah yang menjadi korban dari aktivitas tersebut dikarenakan petani cenderung bertindak sebagai pihak yang menerima penawaran harga.

Ada beberapa penelitian terdahulu yang mengkaji perihal pemasaran gabah dan beras. Namun belum ada yang menggabungkan anatara kebijakan pemerintah terhadap pemasaran gabah dan beras. Penelitian pertama membahas tentang dinamika pemasaran gabah dan beras di Indonesia (Mardianto Dkk, 2005) dimana didalamnya lebih menitik beratkan pada perkembangan mekanisme pemasaran gabah dan beras di Indonesia. Baik yang ditinjau sejak era orde lama, orde baru, dan pasca reformasi. Penelitian ini juga menitikberatkan pada persoalan perbandingan pola pemasaran gabah dan beras pada beberapa wilayah yang dapat dikategorikan dari dua bagaian; Pulau Jawa dan daerah luar Pulau Jawa.

Namun penelitian ini juga menambahkan analisis tugas dan peran bulog dalam tataniaga beras, dimana Bulog disini berdiri sebagai pihak pemerintah yang memiliki kewajiban atas persoalan terkait. Analasisi bagaimana Indonesia berusaha tetap menstabilkan harga dan stok pangan juga menjadi pertimbangan bagaimana perkembangan pemerintah dalam menangani persoalan pemasaran gabah dan beras. Seperti pada saat akhir periode orde lama, saat Indonesia mengalami penurunan drastis atas nilai tukar rupiah, dijelaskan bahwasannya Indonesia hanya menjadikan Bulog sebagai tumpuan ketahanan pangan yang kemudian tetap didukung oleh pasokan impor. Hal ini menjadikan dampak laten dimana secara fundamental sisi produksi Indonesia menjadi lemah (Surono, 1999).

Sementara pada penelitian serupa yang menitikberatkan pada analisa integrasi pasar dan transmisi harga beras petani-konsumen di Indonesia lebih menitikberatkan pada persoalan pengaplikasian beberapa kebijakan, seperti halnya; kebijakan produksi, harga, dan impor. Namun penelitian ini juga menjelaskan bagaimana gap yang tercipata antara

pola produksi dan pemasaran beras. Pada akhirnya pada penelitian ini memaparkan faktor biaya penyesuaian produksi, kebijakan pemerintah dan perilaku pedagang perantara, market power dan struktur pasar yang menjadikan adanya transmisi harga komoditas antara produsen dan pihak perantara hingga sampai pada konsumen (Firdausi, 2012).

Maka dengan demikian, hal inilah yang kemudian menjadi titik poin utama penulis meneliti perosalan pola pemasaran gabah dan beras setelah berlakunya kebijakan perintah yang tercantum dalam Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat 2016 dengan program kerja Toko Tani Indonesia (TTI) dibawah pengawasan Menteri pertanian. Dengan menggunakan teori ekonomi politik; regulasi ekonomi penulis mencoba menganalisis persoalan bagaimana kebijakan pemerintah membuka peluang timbulnya kartel dalam pola pemasaran beras hingga relasi aktor-regulasi dalam praktek kartel pemasaran beras di Kabupaten Jember.

Lingkaran Setan Kebijakan Perberasan

Sebagai fokus pembahasan atau konsentrasi yang digunakan dalam menganalisis permasalahan dengan menggunakan teori ekonomi politik; regulasi ekonomi, maka hal ini akan memaparkan perihal pengaplikasian sebuah kebijakan yang menimbulkan dua situasi, yakni; siapa yang mendapat keuntungan dengan memanfaatkan situasi dengan adanya kebijakan, dan siapa pihak yang tersisihkan dan terdesak bahkan dirugikan dengan berjalannya kebijakan tersebut. Besaran- besaran dari keuntungan dan kerugian tersebut yang menjadi acuan dalam instrumen keberhasilan analisa teori regulasi ekonomi. Konsep yang ditawarkan oleh teori terkait, yakni (Rachbini, 2004); sistem ekonomi pasar sosial diperuntukan demi memahamai sistem kebebasan yang terdapat dalam mekanisme pasar dimana pelaku ekonomi berhak menentukan cara memperoleh keuntungan selama tidak melanggar peraturan pada wilayah terkait. Kondisi ini memunculkan premis bahawannya jika masyarakat diberi kebebasan untuk berusaha semaksimal mungkin membangun ekonominya yang akan menimbulkan efek domino pada pertumbuhan ekonomi negara.

Dalam penelitian ini, maka teori ekonomi politik; regulasi ekonomi diperuntukan demi menjabarkan kebijakan pemerintah yang tercermin dalam program Toko Tani Indonesia mampu membuka peluang bagi pihak yang memiliki kekuatan baik dalam segi legitimasi maupun kekuasaan atas pemakaian sumber daya keberadaan komoditas padi dan beras hingga merugikan pihak lain yakni petani yang kemudian kembali menjadi pihak tertindas akibat tidak tersampainya tujuan kebijakan. Dengan demikian penulis dapat mengukur seberapa dalam kerugian yang ditimbulkan dan seberapa luas jaringan pihak yang diuntungkan dari kebijakan yang ada memaparkan bagaimana dominisasi aktor dalam kartel pemasaran beras setelah kebijakan pemerintah di aplikasikan pada wilayah Kabupaten Jember.

Kabupaten Jember sempat mengalami inflasi pada Tahun 2015. Dengan angka inflasi sebesar 0, 31 persen jika dilihat secara bulanan berubah menjadi sebesar 6, 65 persen. Hal ini dikarenakan kenaikan harga beras yang terjadi di Kabupaten Jember yang ditengarai oleh berakhirnya musim panen raya dan menyebabkan aktivitas penyimpanan beras di beberapa wilayah dengan volume yang tergolong besar. Keadaan ini kemudian diuraikan dengan kebijakan yang bersifat temporer dengan pertimbangan sesuai kondisi terkait, yakni dengan cara (Sugiyono, 2005); *pertama*, operasi pasar, dimana dilakukan dengan cara dropping atau terkadang injeksi. Kegiatan ini diberlakukan dengan tujuan untuk meningkatkan suplai komoditas yang mengalami permasalahan kenaikan harga secara signifikan melalui pedagang swasta, BUMN, atau langsung ke pedagang eceran. Namun pelaksanaan operasi pasar di Kabupaten Jember sering kali tidak sepenuhnya sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat. Penyelesaian melalui operasi pasar hanya bersifat di permukaan.

Kedua, pengadaan beras oleh bulog. Kegiatan ini ada sebelum dan sesudah proses operasi pasar. Pelaksanaan sebelum operasi pasar, maka kegiatan ini adalah untuk tetap menjaga stabilisasi jumlah pasokan beras. Sementara pelaksanaan setelah operasi pasar maka adalah cadangan beras yang akan digunakan dalam operasi pasar dalam mensuplai pasar

Ketiga, pembentukn Harga Pembelian Pemerintah atau (HPP) dengan ketentuan (Impres No. 5 2015); GKP Rp. 3. 700/Kg, GKP Tingkat Penggilingan Rp. 3. 750/Kg, GKG Tingkat Penggilingan Rp. 4. 600/Kg, GKG di Gudang BULOG Rp. 4. 650/Kg, Beras di Gudang BULOG Rp. 7. 300/Kg yang berari apa yang diharapkan di masyarakat dan apa yang terjadi sesungguhnya tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Terlebih dengan adanya pilihan pasar yang bersifat terbuka menjadikan penawaran yang diterima oleh petani menjadi lebih bebas namun dampak di tahapan hilir menjadi tidak terkendali.

Keempat, (SRG) atau sistem resi gudang dibawah naungan Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang berusaha menimbun hasil pertanian kerjasama beberapa petani yang kemudian dijual ketika beras telah melonjak naik. Namun kebijakan ini juga terkendala, hal ini disebabkan sistem pemasaran beras di Indonesia yang masih bersifat langsung dan mendesak di tingkat petani.

Dengan demikian, melalui kebijakan yang dikenal dengan sebutan PUPM yang dihususkan kegiatan berpusat pada pemberdayaan lembaga usaha pangan masyarakat atau juga disebut dengan gabungan kelompok tani (Gapoktan) dalam melayani Toko Tani Indonesia (TTI) yang diperuntukan demi menstabilisasikan pasokan dan harga pangan. Pada perencanaannya, kebijakan ini diperuntukan demi memotong panjangnya rantai pemasaran gabah dan beras dengan cara menghidupkan kembali usaha masyarakat yang dijadikan sebagai tengkulak, penggiling, dan pembeli dalam satu wadah. Dengan demikian diharapkan kebijakan akan ini langsung berimbas pada masyarakat, yakni; petani sebagai produsen, TTI sebagai perantara yang dimana kembali menghidupkan usaha masyarakat, dan halayat masyarakat sebagai konsumen. Sehingga kebijakan ini di klaim bersifat horizontal daripada vertikal.

Tiga Pilar Kekuasan dan Kartel Pemasaran Beras

Di kabupaten Jember sendiri, telah pilih dua perwakilan Gapoktan yang memenuhi persyaratan sebagai tim suplayer bagi TTI di daerah terkait. Berdasarkan analisis selama setahun berjalannya program tersebut, penulis mendapati adanya permainan di dalam pelaksanaannya. Adanya dominasi aktor dalam pemasaran beras yang tercermin dari kegiatan pemasaran beras oleh program TTI, kartel dapat timbul dikarenakan adanya kelonggaran dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga peluang tersebut dimanfaatkan oleh pihak – pihak tertentu. Kartel bukan sekedar kegiatan pelaku usaha. Dalam beberapa kondisi tertentu, praktek kartel dapat terjadi justru karena kehadiran sebuah regulasi (*cartel by regulations*) yang ditujukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah (Robison & Hadiz, 2004). Anggapan ini dijelaskan dengan pemikiran bahwasanya bukanlah aturan yang menjadikan kemunculan kartel tersebut, namun pada pelaksanaannya.

Perencanaan program TTI pada dasarnya memiliki dasar yang sudah jelas dengan tujuan yang sesuai, namun pada pelaksanaannya yang hanya dikontrol oleh satu pihak dan dengan penerapan lama sehingga pihak tersebut dalam satu sisi dikontrol oleh ‘orang lama’ dalam kebijakan, namun di lain sisi pihak tersebut memiliki kontroling yang kuat akan program tersebut adalah awal mula kartel bisa terjadi. Meskipun diharuskan adanya pembukuan di akhir tahun program sebagai bentuk tanggung jawab yang tidak keluar dari ketentuan umum, namun permainan di dalamnya terhadap kelebihan suplai dan tuntutan pemerintah tidak bisa terindahkan.

Sebagaimana definisi atas kartel, aktivitas kartel memiliki beberapa penggambaran cara pelaksanaannya, yang pada dasarnya dikoordinasikan untuk menunjang kegiatan mereka dengan laba maksimal. Seperti halnya memanfaatkan celah peraturan akan produksi, penetapan harga standar pembelian pada yang menyeluruh, kolusi tender, pemilihan program pada wilayah – wilayah tertentu, bahkan pembagian pangsa yang sesuai bagi pasar. Namun, yang dihadapi oleh pemerintah bukan hanya sekedar permasalahan pidana, karena pada dasarnya kartel pemasaran penjualan dan pembelian kembali pada pasar atau pihak – pihak yang disebut pelaku ekonomi. Dimana setiap pelaku ekonomi akan berusaha semaksimal mungkin mendapatkan keuntungan

Dapat kita lihat secara garis bahwasanya perkembangan di bidang pemasaran beras telah diawali dengan pembangunan di sektor pertaniannya. Namun, perubahan yang terjadi dari pengelolaan kebijakan pertanian yang bersifat sentralistik (orde baru) menjadi desentral, tak semata – mata mampu menyelesaikan permasalahan dengan membebaskan pelaku ekonomi yang dalam hal ini produsen untuk bebas memilih alternatif mana yang digunakan untuk memaksimalkan keuntungan. Nyatanya, berubahnya kebijakan yang bersifat sentralistik menjadi desentralis juga menimbulkan dampak laten pada beberapa kebijakan.

Namun, perlulah untuk mempelajari terlebih dahulu sebelum penerapan kebijakan pemerintah yang dalam persoalan ini tercermin melalui program pemberdayaan. Program Toko Tani Indonesia di Kabupaten Jember sebenarnya merupakan konsep lama yang telah dibentuk untuk mudah masyarakat secara luas mendapatkan beras dengan kebutuhan standar namun kualitas yang baik. Namun, kembali pada persoalan penerapan, di masa yang lalu, program ini tidak dapat mencapai target karena kalahnya cara yang digunakan untuk menembus mekanisme pasar yang berlaku akibat dari penerapan yang masih bersifat sentralistik. Berikut adalah bagaimana perencanaan dan penerapan program TTI dari awal kebijakannya: