

TINJAUAN KRITIS TERHADAP KEBIJAKAN HARGA GABAH DAN BERAS DI INDONESIA

The Critical Review of Unhulled Rice and Rice Price Policy in Indonesia

Rizka Amalia Nugrahapsari^{1*}, Manuntun Parulian Hutagaol²

¹Pusat Penelitian dan Pengembangan Hortikultura,
Jln. Tentara Pelajar No. 3C, Bogor 16111, Jawa Barat, Indonesia

²Institut Pertanian Bogor,
Jln. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680, Jawa Barat, Indonesia

*Korespondensi penulis. Email: rizkanugrahapsari@pertanian.go.id

Naskah diterima: 26 Februari 2021

Direvisi: 31 Mei 2021

Disetujui terbit: 30 Juli 2021

ABSTRACT

The government intervened unhulled rice and rice price policies which requires a large budget and is faced by a trade off between protecting producers and consumers. There is also a rice trading system that has an interest in creating profits. This condition creates obstacles in achieving policy objectives. Objectives of this paper are (1) to analyze the effectiveness of unhulled rice and rice price policies and factors that affect policy effectiveness, (2) to formulate policy recommendations in minimizing side effects. Analysis using secondary data and literature review methods. Results showed that with support of other rice policies, price policy has achieved its goal of stabilizing prices and supporting economic stability. However, it is not yet effective enough to protect farmers' income, affordability of rice prices, and safeguard government rice reserves. Pricing policies need to be carried out selectively with a clear target date and be accompanied by policy instruments for farmer income and food consumption flexibility, as well as encouraging farmer independence. Farmers can be facilitated to choose profitable commodities supported by an information system, market access, credit policies, *input* subsidies and agricultural infrastructure such as irrigation.

Key words: *effectiveness, HET, HPP, price, rice*

ABSTRAK

Pemerintah melakukan kebijakan harga gabah dan beras karena adanya *market failure* dan *nonmarket failure* yang menyebabkan pasar gabah dan beras tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar karena akan terjadi fluktuasi harga dan memicu inflasi. Kebijakan ini memerlukan anggaran yang besar dan dihadapkan pada *trade off* antara melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Terdapat pula lembaga tata niaga perberasan yang memiliki kepentingan menciptakan keuntungan. Kondisi ini bisa menimbulkan hambatan sehingga tujuan kebijakan tidak tercapai. Tujuan tulisan adalah (1) menganalisis efektivitas kebijakan harga gabah dan beras serta *factor beyond control* yang memengaruhi efektivitasnya, (2) merumuskan rekomendasi kebijakan untuk meminimalkan *side effect*. Analisis menggunakan data sekunder dan metode *literature review*. Hasil analisis menunjukkan bahwa dengan dukungan kebijakan perberasan lainnya, kebijakan harga telah mencapai tujuannya untuk menstabilkan harga dan mendukung stabilitas ekonomi nasional. Namun, belum cukup efektif melindungi pendapatan petani, keterjangkauan harga beras, dan pengamanan cadangan beras pemerintah. Stabilitas harga ditandai dengan melandainya kurva harga gabah. Kebijakan harga tidak efektif meningkatkan kemampuan tukar produk yang dijual petani dengan produk yang dibutuhkan petani dalam produksi dan konsumsi. Hal ini membuat petani padi tidak cukup memiliki insentif untuk berproduksi sehingga terjadi penurunan produksi beras. Senjang antara HPP, GKP, dan GKG dengan harga aktual makin besar sehingga memengaruhi kemampuan Bulog dalam pengadaan stok. Kebijakan harga perlu dilakukan secara selektif, memiliki target waktu yang jelas, serta disertai instrumen kebijakan fleksibilitas pendapatan petani, fleksibilitas konsumsi pangan, dan mendorong kemandirian petani. Petani dapat difasilitasi untuk memilih komoditas yang menguntungkan dengan didukung oleh sistem informasi dan akses pasar, kebijakan kredit, subsidi *input*, serta infrastruktur pertanian, seperti irigasi.

Kata kunci: *beras, efektivitas, harga, HET, HPP*

PENDAHULUAN

Intervensi pemerintah melalui kebijakan harga beras dilandasi pertimbangan adanya *market failure* dan *nonmarket failure*. Kegagalan pasar dapat dilihat dari aspek transformasi harga,

struktur pasar, keuntungan, dan posisi tawar petani. Maulana dan Rachman (2011) menjelaskan bahwa transformasi harga padi di tingkat konsumen dan petani bersifat asimetri. Peningkatan harga beras di tingkat konsumen tidak ditransmisikan secara sempurna ke tingkat

petani. Sedangkan, penurunan harga beras di tingkat konsumen ditransmisikan secara sempurna ke tingkat petani sehingga fluktuasi harga beras merugikan petani dan konsumen. Kegagalan pasar juga dapat dilihat dari segi struktur pasar, yakni pasar yang dihadapi oleh petani cenderung oligopsoni, sedangkan pedagang berperan dalam struktur pasar oligopoli yang berimplikasi pada kerugian petani. Faktor penyebab kegagalan pasar selanjutnya adalah lemahnya posisi tawar petani karena menjual padi dalam bentuk gabah kering panen (GKP) dan tebasan dengan alasan terdesak kebutuhan biaya untuk mengolah lahan, membayar hutang *input* agar bisa meminjam kembali, dan terikat jadwal irigasi. Kondisi ini menyebabkan nilai tambah pascapanen lebih banyak dinikmati oleh pedagang sehingga petani hanya menikmati 33% dan lembaga tata niaga beras menikmati 67% dari kenaikan harga beras (Hermawan 2016).

Alasan *nonmarket failure* kebijakan harga adalah karena beras merupakan komoditas pangan strategis secara ekonomi, lingkungan hidup, sosial, dan politik (Suryana et al. 2014). Alasan *nonmarket failure* dapat dilihat dari sisi permintaan dan penawaran beras. Faktor yang dapat diamati dari segi permintaan beras, yaitu tingkat konsumsi beras, porsi pengeluaran untuk konsumsi beras, elastisitas permintaan beras, dan posisi petani sebagai *net consumer* beras. Dengan tingkat konsumsi beras 81,61 kg/kapita/tahun dan proporsi konsumsi mencapai 97,425% dari sumber karbohidrat utama dalam pola pangan masyarakat (Pusdatin 2018), serta laju pertumbuhan penduduk 1,34% per tahun (BPS 2018) maka kebutuhan beras Indonesia akan terus meningkat. Ellis (1993) berpendapat bahwa penentu paling mendasar dari peningkatan permintaan produk pertanian adalah pertumbuhan populasi. Permintaan beras juga meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi, daya beli masyarakat, dan selera (Nurmalina 2008). Di Indonesia, beras memberikan peran hingga 45% dari total konsumsi makanan (Saputra et al. 2014) dengan tingkat partisipasi konsumsi pada tahun 2018 mencapai 98,55% (BKP 2019). Porsi pengeluaran pangan ini menghabiskan sebagian besar pendapatan, khususnya pada masyarakat miskin (Ellis 1993) dengan bobot yang lebih tinggi pada masyarakat perdesaan dibanding perkotaan (Sumarto 2005; Miranti et al. 2016). Tingkat konsumsi beras yang tinggi dan porsi pengeluarannya yang besar ini diikuti oleh sifat permintaan beras yang inelastis (Kuntjoro 1982; Muchlis 2011; Deviana et al. 2014; Putri dan Sukadana 2019), yakni perubahan harga tidak memengaruhi jumlah permintaan konsumen

sehingga apabila ketersediaannya berkurang maka harga akan naik karena konsumen tidak melakukan penyesuaian atas konsumsinya (Hariyati 2010). Kenaikan harga beras tidak hanya merugikan konsumen rumah tangga pada umumnya, namun juga merugikan petani kecil yang merupakan *net consumer* dalam usaha tani padi (Malian et al. 2014) sehingga kenaikan harga beras juga akan berdampak pada petani sebagai produsen sekaligus konsumen (Erwidodo 2004). Alasan *nonmarket failure* juga dapat dilihat dari sudut pandang penawaran beras. Sifat produksi padi yang musiman menyebabkan *over supply* saat panen raya yang menekan harga dan terjadi kelangkaan pada saat paceklik sehingga menaikkan harga. Penawaran padi juga bersifat inelastis, yakni saat permintaan naik dan harga naik, petani tidak dapat segera menyesuaikan penawaran.

Adanya *market failure* dan *nonmarket failure* seperti yang dijelaskan di atas menyebabkan pasar padi/beras tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar karena akan terjadi fluktuasi harga yang tinggi. Dari sisi permintaan, elastisitas permintaan beras yang inelastis membuat pedagang cenderung menaikkan harga sehingga membiarkan harga beras berfluktuasi sesuai mekanisme pasar menyebabkan harga beras terus meningkat dan memicu inflasi (Widiarsih 2012). Dari sisi penawaran, perpaduan antara produksi padi yang fluktuatif dan penawaran padi yang inelastik menyebabkan fluktuasi harga padi di tingkat petani sangat tinggi. Hal ini merupakan risiko bagi pedagang yang diinternalisasikan ke dalam margin pemasaran yang tinggi (Maulana dan Rachman 2011). Fluktuasi harga juga merugikan petani, baik sebagai produsen maupun *net consumer* beras. Sementara dari sisi konsumen, fluktuasi harga memengaruhi daya beli dan mengancam ketahanan pangan rumah tangga.

Kompleksitas masalah perberasan dan perannya yang strategis menyebabkan beras menjadi salah satu *cost push inflation factor* di Indonesia (Santoso et al. 2013; Saputra et al. 2014) yang berpengaruh terhadap kemiskinan. Ikhsan (2001) menjelaskan bahwa setiap kenaikan harga beras sebesar 10% menyebabkan pertambahan penduduk miskin 1%. Oleh karena itu, kebijakan harga beras menjadi instrumen paling penting dalam ketahanan pangan nasional yang bentuk kebijakannya berubah sesuai perkembangan ekonomi, lingkungan strategis, dan alat analisis (Suryana et al. 2014; Malian et al. 2014). Dengan inflasi yang rendah dan stabil diharapkan dapat dicapai pertumbuhan ekonomi yang stabil sehingga para pelaku usaha dapat memprediksi

apa yang akan terjadi dan mengambil keputusan dengan tepat. Kondisi ekonomi yang stabil juga dapat menciptakan suasana yang kondusif terutama pada kelompok masyarakat miskin yang tidak tahan guncangan.

Instrumen kebijakan harga pemerintah adalah harga pokok pembelian (HPP) dan harga eceran tertinggi (HET). Kebijakan HPP ditetapkan melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Pada tahun 2020 HPP gabah dan beras kembali disesuaikan melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras. Kebijakan HET ditetapkan melalui Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras. Kebijakan HPP bertujuan untuk menciptakan stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan cadangan beras pemerintah, dan penyaluran beras untuk keperluan yang ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan HET bertujuan untuk menjaga stabilitas dan kepastian harga beras serta keterjangkauan harga beras di tingkat konsumen melalui penetapan HET beras medium dan beras premium berdasarkan wilayah penjualan.

Esensi HPP adalah untuk memberikan insentif bagi petani padi dengan cara memberikan jaminan harga di atas harga keseimbangan (*price market clearing*), terutama saat panen raya (Maulana dan Rachman 2011). Pemerintah mengeluarkan anggaran untuk membeli gabah atau beras dari petani pada tingkat HPP. Harga maksimum adalah harga tertinggi yang dipasang secara resmi oleh pemerintah. Pagu harga dapat menyebabkan kelebihan permintaan sehingga berpotensi mengundang pasar gelap (Lipsey et al. 1995). Untuk mengantisipasi hal ini, pemerintah melakukan operasi pasar, subsidi produsen, mengurangi pajak, dan melakukan impor agar jumlah penawaran meningkat untuk memenuhi permintaan pada tingkat HET terendah (Rachman et al. 2019). Dengan demikian, kebijakan harga beras memberi dampak pada perubahan anggaran pemerintah (*budget effect*), yakni pemerintah harus mengeluarkan anggaran untuk membeli beras sebesar HPP terutama saat kelebihan penawaran. Apabila didekati dari data produksi beras tahun 2019 sebesar 31 juta ton (BPS 2020c) dan pemerintah melakukan pembelian beras sebesar 8% (Kusumaningrum 2008) dari produksi dengan HPP Rp7.300 maka perkiraan anggaran yang dikeluarkan minimal 18 M untuk tahun 2019 saja (belum termasuk

operasional Bulog). Angka ini bisa lebih tinggi lagi jika Bulog diberikan fleksibilitas untuk membeli beras 20% di atas HPP (Agroindonesia 2018). Pemerintah juga memberikan subsidi *input*, operasi pasar, mengurangi pajak, dan melakukan impor saat kelebihan permintaan beras. Di sisi lain, penerapan kebijakan HPP dengan mekanisme pembelian beras oleh Bulog lalu menyimpannya di gudang Bulog menimbulkan biaya penyimpanan yang dibiayai melalui pajak sehingga menjadi beban pembayar pajak. Mengingat besarnya anggaran pemerintah dalam kebijakan harga penting untuk menganalisis sejauh mana kebijakan ini efektif mencapai tujuan.

Dalam implementasinya, kebijakan harga berpotensi menciptakan *trade off* antara melindungi produsen dan konsumen. Di antara keduanya, juga terdapat lembaga tata niaga perberasan yang memiliki kepentingan untuk menciptakan margin keuntungan yang tinggi dan saat ini berada pada situasi pasar yang menguntungkan, yaitu berperan dalam struktur pasar oligopsoni saat membeli padi dan oligopoli saat menjual beras. Kondisi ini menimbulkan berbagai hambatan sehingga tujuan dari kebijakan stabilisasi harga beras menjadi tidak tercapai secara efektif. Efektivitas kebijakan harga beras telah dipelajari secara luas, misalnya Putri et al. (2013) menyatakan bahwa harga gabah di tingkat petani, produksi padi, dan harga beras menjadi faktor yang memengaruhi penawaran beras. Penelitian lain menyimpulkan bahwa penetapan HPP melalui Inpres No. 7 Tahun 2009 cukup efektif menjaga stabilitas harga GKP di tingkat petani (Maulana dan Rachman 2011), merangsang peningkatan produksi padi, dan penawaran beras di pasar domestik (Siswanto et al. 2018). Namun, kebijakan HPP perlu dikombinasikan dengan kebijakan lain, seperti peningkatan luas areal irigasi (Septiadi et al. 2016). Pada kebijakan HET, Rachman et al. (2019) menyarankan agar kebijakan HET disertai dengan pengawasan ketat mengenai kualitas beras. Berbagai penelitian yang sudah ada membahas kebijakan harga secara parsial. Kajian dampak kebijakan stabilisasi harga beras secara holistik dari berbagai instrumen masih banyak diperlukan sehingga tulisan ini diharapkan dapat mengisi hal tersebut. Tujuan tulisan ini adalah (1) menganalisis efektivitas kebijakan stabilisasi harga gabah dan beras dalam mencapai tujuan yang ditetapkan dan *factor beyond control* yang memengaruhi efektivitas kebijakan, (2) merumuskan rekomendasi kebijakan yang perlu diambil untuk meminimalkan *side effect* kebijakan.

KERANGKA PEMIKIRAN DAN TEORITIS ANALISIS EFEKTIVITAS KEBIJAKAN HARGA GABAH DAN BERAS DI INDONESIA

Kebijakan harga beras menekankan tujuan ekonomi *equity*, yaitu merata dalam penyediaan pangan melalui kebijakan pengadaan dan penyaluran beras. Hal ini sejalan dengan tujuan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yakni pemerintah berkewajiban untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan. Kebijakan harga beras melindungi kepentingan berbagai pihak, produsen maupun konsumen. Perlindungan terhadap produsen adalah melalui HPP yang diatur dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Pada tahun 2020, HPP gabah dan beras disesuaikan melalui Permendag Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras. Perlindungan kepada konsumen adalah melalui HET yang diatur dalam Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras. Untuk melihat efektivitas kebijakan harga maka analisis difokuskan selama periode diberlakukannya Inpres Nomor 5 Tahun 2015. Tujuan dan instrumen kebijakan harga beras berdasarkan Inpres Nomor 5 Tahun 2015 dan Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017 disajikan dalam Tabel 1.

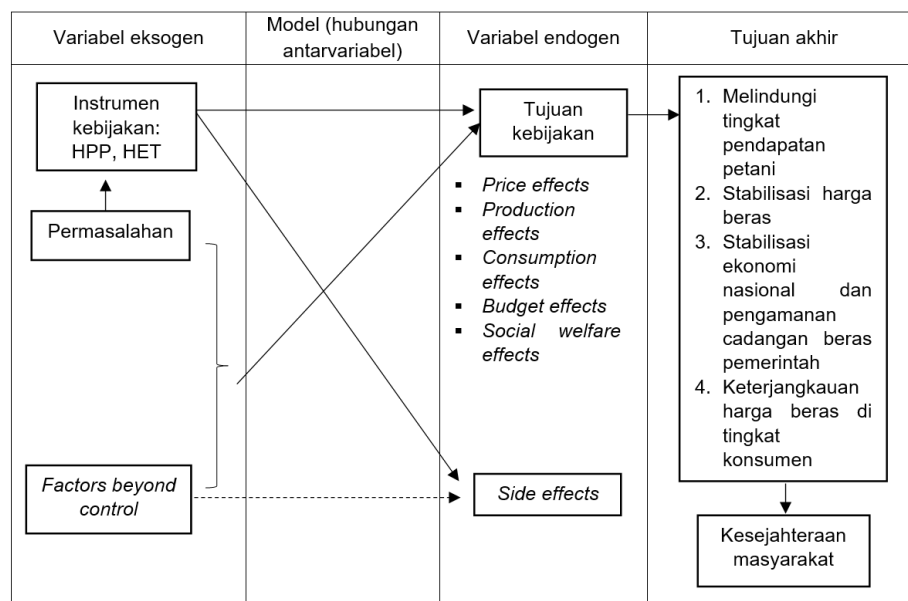
Kajian ini bertujuan menganalisis efektivitas kebijakan stabilisasi harga gabah dan beras di Indonesia. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder dari BPS, Kementerian Pertanian, dan sumber lain yang relevan serta sintesis

berbagai penelitian, analisis kebijakan, peraturan perundangan, buku, dan literatur lainnya. Analisis efektivitas kebijakan harga beras berbasiskan *tinbergen framework of policy analysis* dengan mengidentifikasi tujuan kebijakan dan sejauh mana tujuan kebijakan telah tercapai secara efektif. Variabel yang diamati dalam menilai efektivitas kebijakan adalah efek harga (*price effect*), efek produksi (*production effects*), efek konsumsi (*consumtion effects*), efek anggaran (*budget effects*), dan efek kesejahteraan masyarakat (*social welfare effects*). Selain itu, juga akan dianalisis *factor beyond control* serta perbaikan untuk meminimalkan *side effect* kebijakan.

Terdapat tiga format kebijakan harga *output*. *Pertama*, periode tahun 1973–1980 kebijakan harga dalam bentuk penetapan harga pembelian beras (kemudian gabah) dari dalam negeri. *Kedua*, periode tahun 1980–2000 kebijakan harga yang diterapkan adalah harga dasar (HD) dan harga atas atau tertinggi untuk memberikan insentif kepada petani dan menjaga harga beras di tingkat konsumen melalui pengaturan impor beras yang dimonopoli pemerintah. Faktor yang menghilangkan efektivitas kebijakan adalah (1) liberalisasi ekonomi beras membuka kesempatan impor kepada swasta dimana harga beras internasional lebih rendah dari harga beras domestik, (2) hilangnya outlet beras dengan penghapusan kebijakan pembagian beras kepada PNS dan penghapusan kredit murah dari Bank Indonesia sehingga Bulog beroperasi dengan kredit komersial, (3) menurunnya produksi beras akibat El Nino dan La Nina, (4) perubahan sistem pemerintahan ke arah

Tabel 1. Tujuan dan instrumen kebijakan harga beras

Tujuan	Instrumen Kebijakan
Inpres Nomor 5 Tahun 2015	
Melindungi tingkat pendapatan petani	(1) Penetapan HPP GKP di tingkat petani dan penggilingan (2) Penetapan HPP GKG di penggilingan dan di gudang Bulog
Stabilisasi harga beras	Penetapan HPP beras di gudang Bulog
Stabilisasi ekonomi nasional dan pengamanan cadangan beras pemerintah	(1) Pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah; (2) Pengadaan dan penyaluran cadangan beras pemerintah untuk stabilisasi harga, keadaan darurat, bencana dan rawan pangan, kerjasama internasional
Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017	
Menjaga stabilitas dan kepastian harga beras, serta keterjangkauan harga beras di tingkat konsumen	(1) Penetapan HET beras medium dan beras premium berdasarkan wilayah penjualan. (2) Penjualan beras eceran dalam kemasan wajib mencantumkan informasi jenis beras dan informasi HET pada kemasan, yaitu informasi jenis beras medium atau premium.



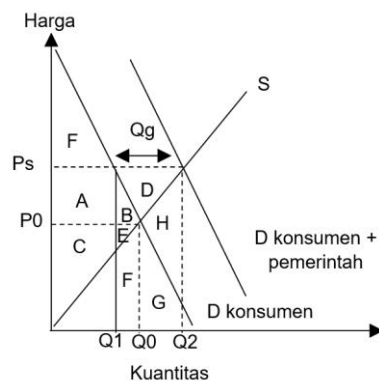
Gambar 1. Kerangka pemikiran analisis kebijakan stabilisasi harga beras berbasis *Tinbergen Framework of Policy Analysis*

desentralisasi dan otonomi daerah, (5) perubahan tatanan negara ke arah yang demokratis, meningkatnya peran masyarakat dan media. Liberalisasi perdagangan membuat pemerintah tidak sanggup membeli beras dalam jumlah besar termasuk beras impor saat harga dasar berada di atas paritas impornya. *Ketiga*, periode tahun 2000 sampai sekarang diberlakukan kebijakan HPP (Suryana et al. 2014). HET merupakan instrumen pelengkap HPP dalam upaya stabilisasi harga beras (Rachman et al. 2019).

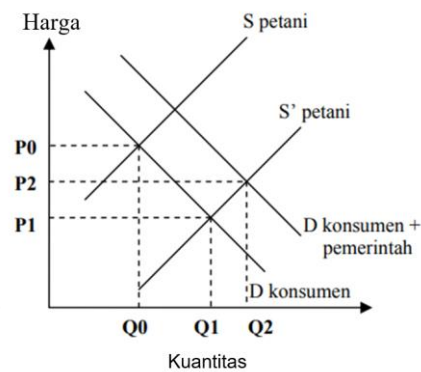
Kebijakan HPP diperkenalkan tahun 2002 melalui Inpres No. 9 Tahun 2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Secara berkala, pemerintah meningkatkan HPP gabah-beras untuk mengimbangi kenaikan harga *input* dan inflasi, antara lain Inpres No. 9 Tahun 2002, Inpres No. 2 Tahun 2005, Inpres No. 13 Tahun 2005, Inpres No. 3 Tahun 2007, Inpres No. 1 Tahun 2008, Inpres No. 8 Tahun 2008, Inpres No. 7 Tahun 2009, Inpres No. 1 Tahun 2010, Inpres No. 3 Tahun 2012, dan Inpres No. 5 Tahun 2015. Inpres Nomor 5 Tahun 2015 mengatur kebijakan pengadaan gabah/beras melalui pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan HPP sebagai berikut (1) harga pembelian gabah kering panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% dan kadar hampa/kotoran maksimum 10% adalah Rp3.700 per kilogram di petani, atau Rp3.750 per kilogram di penggilingan, (2) harga pembelian gabah kering giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% adalah Rp4.600 per

kilogram di penggilingan, atau Rp4.650 per kilogram di gudang Perum Bulog, (3) harga pembelian beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14%, butir patah maksimum 20%, kadar menir maksimum 2%, dan derajat sosoh minimum 95% adalah Rp7.300 per kilogram di gudang Perum Bulog. HPP dengan kualitas yang sama kembali disesuaikan melalui Permendag Nomor 24 Tahun 2020 menjadi Rp4.200/kg untuk HPP GKP di tingkat petani dan Rp4.250/kg untuk HPP GKP di tingkat penggilingan, Rp5.250/kg untuk HPP GKG di tingkat penggilingan dan Rp5.300/kg untuk HPP GKG di gudang Perum Bulog, serta Rp8.300/kg untuk HPP beras di gudang Perum Bulog. Perbedaan kebijakan harga dasar dan kebijakan harga pembelian pemerintah disajikan pada Gambar 2.

Gambar 2a menunjukkan bahwa tanpa intervensi harga keseimbangan terletak di P_0 dan Q_0 . Pemerintah memberikan dukungan dengan cara membeli sebesar Q_g sehingga menggeser kurva permintaan ke kanan pada tingkat harga P_s . Surplus produsen sebelum ada intervensi kebijakan adalah CE. Dengan adanya kebijakan HPP, surplus produsen bertambah sebesar ABD. Besaran perubahan surplus produsen dapat diamati baik di pasar *input* maupun *output*. Sementara dari sisi konsumen, surplus konsumen sebelum ada intervensi pemerintah adalah ABF. Dengan adanya kebijakan HPP maka surplus konsumen berkurang sebesar AB. Pengeluaran pemerintah adalah sebesar $(Q_2 - Q_1) \cdot P_s$ (*budget effect*). Potensi total kehilangan adalah BEFGH, namun



(a) Kebijakan harga dasar



(b) Kebijakan harga pembelian pemerintah

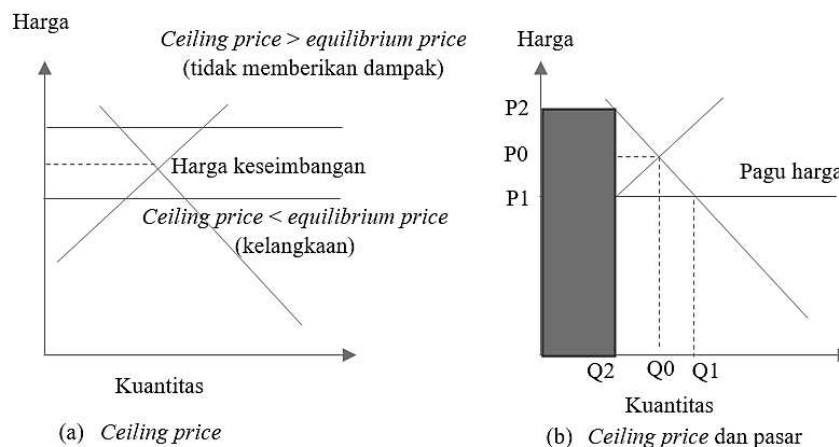
Gambar 2. Kebijakan harga dasar dan harga pembelian pemerintah
(Ellis 1993; Kusumaningrum 2008; Pindyck dan Rubinfeld 2014)

tidak sepenuhnya hilang karena beras masih ada di gudang Bulog dan akan didistribusikan ke konsumen. Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan ini membuat produksi naik dari Q_0 ke Q_2 dan konsumsi turun dari Q_0 ke Q_1 (*production and consumption effect*). Pemerintah memiliki stok di gudang Bulog sebesar $Q_2 - Q_1$. Penyimpanan beras di gudang pemerintah menimbulkan biaya yang dibiayai melalui pajak sehingga merugikan pembayar pajak (*social welfare effect*). Gambar 2b menunjukkan bahwa melalui kebijakan HPP, pemerintah telah menetapkan persentase pembelian sebesar 8% dari supply beras. Nilai 8% diperoleh dari hasil studi yang menunjukkan bahwa rata-rata pembelian pemerintah dalam kurun waktu 20 tahun adalah 8% (Ellis 1993; Pindyck dan Rubinfeld 2014; Just et al. 2004; Kusumaningrum 2008). Keseimbangan awal adalah pada kuantitas Q_0 dan harga P_0 . Tanpa adanya intervensi kebijakan harga, saat panen raya kurva penawaran petani akan bergeser ke kanan pada kuantitas Q_1 dan harga jatuh ke P_1 . Oleh karena itu, pemerintah melakukan intervensi dengan melakukan pembelian sebesar HPP. Pembelian pemerintah diharapkan dapat meningkatkan permintaan beras dan harga ke P_2 .

Perbedaan mendasar dari dua kebijakan tersebut adalah bahwa pada kebijakan harga dasar pemerintah menjamin harga beras pada tingkat tertentu dan membeli berapapun kelebihan beras. Sementara pada kebijakan HPP, pemerintah tidak menjamin harga beras pada tingkat tertentu, namun pemerintah membeli kelebihan penawaran beras dengan jumlah tertentu pada tingkat HPP untuk mencegah harga jatuh saat panen raya. Persamaannya adalah keduanya menciptakan stok beras di gudang Bulog yang didistribusikan ke konsumen saat kekurangan pasokan atau

saat harga beras di pasar tinggi melalui mekanisme (1) pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, (2) pengadaan dan penyaluran cadangan beras pemerintah untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana dan rawan pangan, bantuan dan/atau kerja sama internasional, serta keperluan lain yang ditetapkan pemerintah dalam Inpres No. 5 Tahun 2015. Kebijakan pengadaan dan penyaluran beras dilakukan oleh Bulog dengan mengutamakan pengadaan gabah/beras domestik. Pengadaan beras luar negeri dilakukan dengan menjaga kepentingan petani dan konsumen jika ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan stok dan cadangan beras pemerintah, dan/atau untuk menjaga stabilitas harga dalam negeri. Pada tahun 2020 HPP gabah dan beras disesuaikan melalui Permendag No. 24 Tahun 2020 tentang penetapan harga pembelian pemerintah untuk gabah atau beras.

Instrumen kebijakan yang kedua adalah HET atau harga tertinggi yang dipasang secara resmi oleh pemerintah. Jika pagu harga ditetapkan di atas equilibrium maka tidak akan berpengaruh karena tingkat equilibriumnya tetap bisa dicapai. Jika pagu harga ditetapkan di bawah equilibrium maka akan efektif. Pagu harga yang efektif mengakibatkan kelebihan permintaan dan jumlah yang diperdagangkan turun di bawah equilibrium sehingga terjadi kelebihan permintaan yang berpotensi mengundang pasar gelap (Lipsey et al. 1995). Gambar 3 (b) menunjukkan pada awalnya equilibrium terletak pada P_0 dan Q_0 . Jika pemerintah menetapkan HET pada P_1 maka jumlah yang diminta meningkat menjadi Q_1 , sedangkan jumlah yang ditawarkan turun menjadi Q_2 . Jika seluruh penawaran Q_2 dijual di pasar gelap maka harga konsumen naik ke Q_2 dan jumlah keuntungan pedagang di pasar gelap



Gambar 3. Kurva harga eceran tertinggi
Sumber: (Spaulding 2020) dan (Lipsey; Courant; Purvis; Steiner, 1995)

adalah sebesar kotak biru. Rachman et al. (2019) menjelaskan bahwa untuk mengantisipasi hal ini pemerintah melakukan operasi pasar, subsidi produsen, mengurangi pajak, dan melakukan impor agar jumlah penawaran meningkat untuk memenuhi permintaan pada tingkat HET terendah. Operasi pasar dilakukan dengan mengeluarkan stok beras di gudang Bulog. Stok tersebut berasal dari pembelian pemerintah pada tingkat HPP. Dengan kata lain, kebijakan HPP dan HET saling bersinergi.

Kebijakan harga maksimum bertujuan melindungi masyarakat agar dapat mengakses barang dengan harga terjangkau. Jika harga barang dianggap terlalu tinggi sehingga tidak dapat dijangkau oleh konsumen maka pemerintah menetapkan harga maksimum atau HET. Dengan ditetapkannya HET, suatu barang tidak boleh dijual dengan harga lebih tinggi dari yang ditetapkan (Rachman et al. 2019). Permendag No. 57/M-DAG/PER/8/2017 bertujuan menjaga stabilitas, kepastian, dan keterjangkauan harga beras di tingkat konsumen melalui HET beras medium dan premium

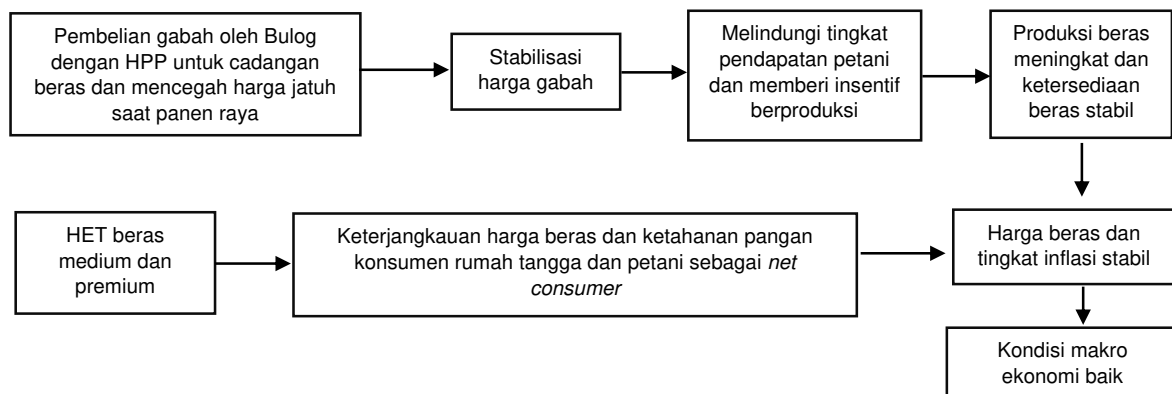
berdasarkan wilayah penjualan. HET ditetapkan oleh menteri berdasarkan hasil rapat koordinasi antarinstitusi terkait dan pemangku kepentingan lain. Sebagai implikasi dari peraturan ini, pelaku usaha wajib mengikuti HET dalam penjualan beras. Penjualan beras eceran dalam kemasan wajib mencantumkan informasi jenis beras dan informasi HET pada kemasan. Ketentuan peraturan menteri ini dikecualikan terhadap beras medium dan beras premium yang ditetapkan sebagai beras khusus oleh Menteri Pertanian. Adapun HET beras berdasarkan wilayah ditetapkan pada Tabel 2.

EFEKTIVITAS KEBIJAKAN HARGA GABAH DAN BERAS DI INDONESIA

Kebijakan harga beras bertujuan untuk: (1) melindungi tingkat pendapatan petani, (2) stabilisasi harga beras, (3) stabilisasi ekonomi nasional dan pengamanan cadangan beras pemerintah, (4) keterjangkauan harga beras di tingkat konsumen. Pembelian gabah oleh Bulog

Tabel 2. HET beras berdasarkan Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017

No	Wilayah	HET Medium (Rp/kg)	HET Premium (Rp/kg)
1	Jawa, Lampung, Sumatera Selatan	9.450	12.800
2	Sumatera, kecuali Lampung dan Sumatera Selatan	9.950	13.300
3	Bali dan Nusa Tenggara Barat	9.450	12.800
4	Nusa Tenggara Timur	9.950	13.300
5	Sulawesi	9.450	12.800
6	Kalimantan	9.950	13.300
7	Maluku	10.250	13.600
8	Papua	10.250	13.600



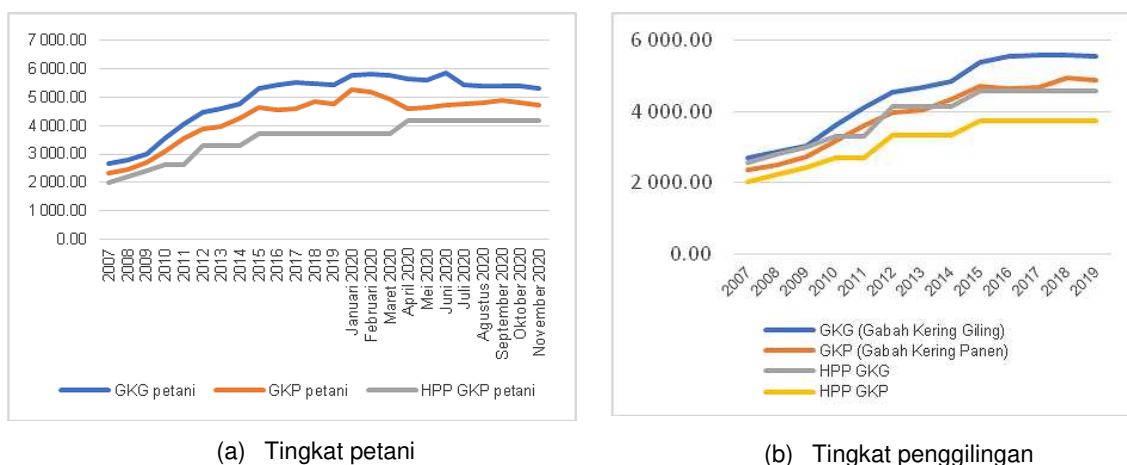
Gambar 4. Mekanisme kebijakan harga beras dalam mencapai tujuan

senilai HPP diharapkan mencegah harga gabah jatuh saat panen raya sehingga tidak terjadi penurunan pada pendapatan petani. Pembelian gabah tersebut juga dimaksudkan untuk pengamanan cadangan beras pemerintah. Dengan pendapatan yang baik maka petani memiliki insentif untuk berproduksi sehingga produksi beras meningkat dan ketersediaan beras stabil. Ketersediaan beras yang stabil akan menyebabkan stabilnya harga beras dan berkontribusi pada stabilisasi inflasi khususnya bahan pangan sehingga berkontribusi pada stabilisasi ekonomi nasional. Sementara pada kebijakan HET, pemerintah menetapkan HET beras medium dan premium dengan harapan agar harga beras tidak naik melebihi pagu harga tersebut sehingga harga beras di tingkat konsumen dapat stabil dan menjamin keterjangkauan beras serta ketahanan pangan rumah tangga. Konsumen yang diuntungkan dari kebijakan ini tidak hanya konsumen rumah tangga pada umumnya, namun juga petani selaku *net consumer* beras. Dengan menjaga keterjangkauan harga beras, diharapkan harga

beras dan tingkat inflasi stabil sehingga kondisi makro ekonomi baik. Gambar 4 menunjukkan mekanisme pencapaian tujuan tersebut melalui instrumen HPP dan HET.

Efektivitas Kebijakan Harga untuk Mencapai Stabilisasi Harga Gabah dan Pengamanan Cadangan Beras Pemerintah

Gambar 5 menunjukkan bahwa harga aktual GKP dan GKG di tingkat petani lebih stabil yang ditandai dengan melandainya kurva harga aktual setelah pemberlakuan Inpres No. 5 Tahun 2015. Sebelum pemberlakuan Inpres No. 5 Tahun 2015, harga GKG meningkat 8,87% per tahun dan harga GKP meningkat 9,21% per tahun di tingkat petani. Setelah pemberlakuan Inpres tersebut, harga GKG meningkat 0,69% per tahun, sedangkan harga GKP meningkat 0,70% per tahun selama 2015 – April 2020. Pada tingkat penggilingan, harga GKG meningkat 8,80% per tahun dan GKP meningkat 9,16% per tahun sebelum pemberlakuan Inpres Nomor 5 Tahun 2015. Setelah pemberlakuan Inpres tersebut,



Gambar 5. Perbandingan harga aktual GKP, GKG, dan HPP GKP di tingkat petani dan penggilingan periode 2007 – 2019 (BPS 2019 diolah; BPS 2020a)

harga di tingkat penggilingan meningkat sebesar 0,76% per tahun untuk GKG dan 0,77% per tahun untuk GKP selama 2015 – 2019.

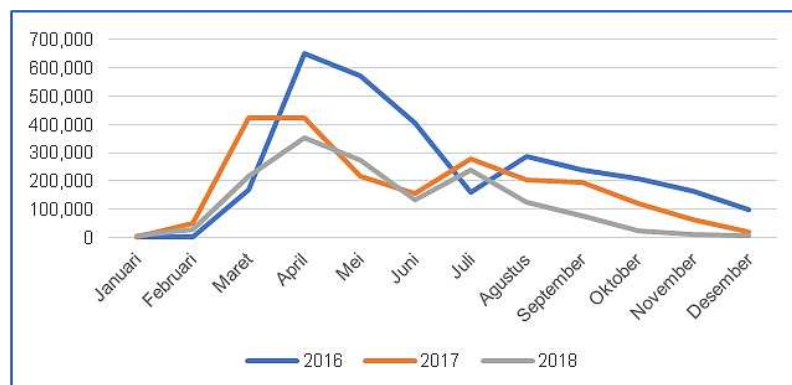
Di satu sisi, harga GKP dan GKG relatif stabil setelah Inpres No. 5 Tahun 2015 yang ditandai dengan melandainya kurva harga setelah kebijakan. Meskipun lebih stabil, namun terdapat kendala yang muncul yang dapat memengaruhi efektivitasnya, antara lain tingginya kesenjangan HPP GKP dan GKG dengan harga aktual. Senjang antara HPP GKP dan GKG dengan harga aktual makin besar setelah penetapan Inpres No. 5 Tahun 2015. Harga gabah petani yang selalu di atas HPP akan memengaruhi kemampuan Bulog dalam pengadaan beras dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan cadangan beras pemerintah. Apabila dilihat dari aspek serapan gabah pemerintah, terjadi penurunan serapan gabah-beras petani oleh Bulog dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan harga gabah di tingkat petani yang tinggi sehingga Bulog tidak mampu menyerap gabah karena keterbatasan HPP. Gambar 6 menyajikan serapan gabah Bulog periode 2016 – 2018.

Pada bulan April tahun 2020 HPP kembali disesuaikan melalui Permendag Nomor 24 Tahun 2020. Gambar 5a menunjukkan bahwa setelah penyesuaian HPP melalui Permendag Nomor 24 Tahun 2020 terjadi penurunan senjang antara harga aktual GKP dan GKG dengan HPP. Namun, hal tersebut belum cukup efektif karena kembali terjadi peningkatan senjang harga aktual dengan GKP, terutama setelah adanya pandemi Covid-19 meskipun tidak sebesar sebelum kebijakan tersebut diberlakukan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan harga yang dilakukan dengan cara menyesuaikan nilai HPP dari waktu ke waktu tidak cukup efektif jika diterapkan tanpa batasan waktu. Dalam kondisi tertentu pemerintah dapat menerapkan kebijakan harga, namun harus selektif dan memiliki target implementasi waktu yang jelas. Selama kebijakan harga, pemerintah dapat menyiapkan

kemandirian petani, terutama dalam hal teknologi sehingga suatu saat dapat dilepas. Penerapan kebijakan harga yang tidak jelas waktu implementasinya membuat petani padi tidak menyiapkan diri untuk benar-benar mandiri.

Efektivitas Kebijakan Harga Beras untuk Melindungi Tingkat Pendapatan Petani dan Menciptakan Insentif Berproduksi

Suryana et al. (2014) menjelaskan bahwa instrumen kebijakan harga akan efektif apabila disertai kebijakan lain secara sinergis. Secara teoritis, surplus produsen akan dicapai jika pemerintah menerapkan kebijakan jaminan harga, sedangkan surplus konsumen akan dicapai jika pemerintah menerapkan kebijakan peningkatan subsidi *input*, misalnya berupa kredit pertanian dan subsidi pupuk. Peningkatan subsidi *input* menyebabkan peningkatan produksi padi sehingga harga gabah turun dan merugikan petani, namun menguntungkan konsumen. Penerapan kebijakan HPP beserta kebijakan pendukungnya (misalnya subsidi *input*) berdampak positif terhadap stabilisasi pasokan dan harga beras di tingkat konsumen. Hasil simulasi menunjukkan jika kebijakan HPP tunggal dapat menciptakan surplus produsen sebesar 2.872,64 miliar rupiah, namun mengurangi surplus konsumen sebesar - 3.858,61 miliar rupiah. Mengkombinasikan kebijakan HPP dengan kredit pertanian dan subsidi pupuk dapat menciptakan surplus produsen sebesar 192,43 miliar rupiah dan surplus konsumen sebesar 444,27 miliar rupiah (Siswanto et al. 2018). Meskipun hasil simulasi penelitian tersebut menunjukkan bahwa HPP dan kebijakan pendukungnya dapat menciptakan surplus produsen dan konsumen, namun kenyataannya nilai tukar petani sebagai indikator kesejahteraan tidak mengalami peningkatan dibandingkan sebelum Inpres No 5. Tahun 2015.

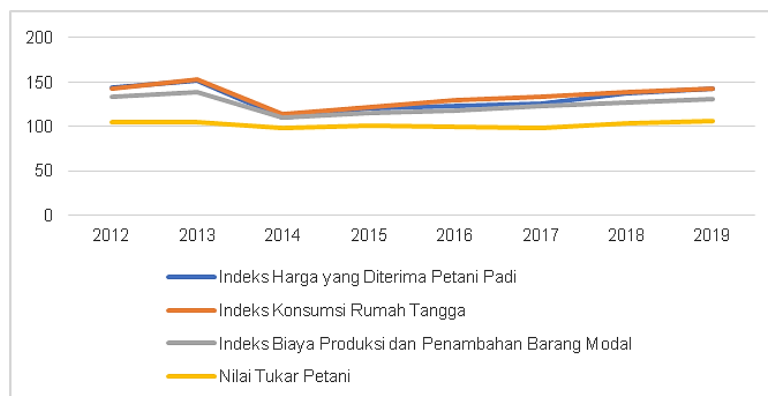


Gambar 6. Serapan gabah Bulog (Bulog 2018)

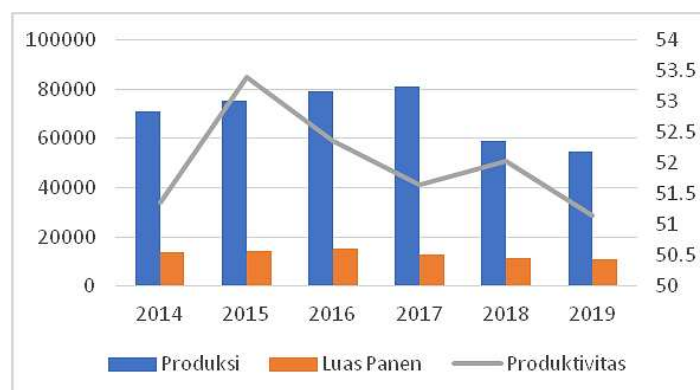
Stabilisasi harga gabah melalui pembelian gabah oleh Bulog pada tingkat HPP diharapkan dapat melindungi tingkat pendapatan petani. Salah satu indikator yang dapat digunakan adalah nilai tukar petani. Nilai tukar petani relatif stabil antara sebelum dan setelah Inpres No. 5 Tahun 2015. Meskipun indeks harga yang diterima petani mengalami peningkatan selama periode 2014 – 2019, namun nilainya pada tahun 2019, yaitu 142,22, tidak lebih baik dari indeks harga yang diterima petani tahun 2013, yaitu 152,03. Hal ini menunjukkan bahwa tidak terdapat perubahan yang berarti dalam pendapatan petani padi dengan adanya Inpres No. 5 Tahun 2015. Di sisi lain, terjadi peningkatan indeks konsumsi rumah tangga sebesar 4,52% per tahun dan indeks biaya produksi dan penambahan modal sebesar 3,70% per tahun selama 2014 – 2019. Secara umum, dapat disimpulkan bahwa kebijakan harga yang dilakukan dengan penyesuaian nilai HPP melalui Inpres tidak efektif meningkatkan kemampuan tukar produk yang dijual petani dengan produk yang dibutuhkan petani dalam produksi dan

konsumsi rumah tangga. Gambar 7 menunjukkan nilai tukar petani 2012 – 2019.

Nilai tukar petani yang tidak membaik membuat petani padi tidak cukup memiliki insentif berproduksi. Hal ini bisa dilihat dari penurunan produksi sebesar -4,17% per tahun yang disebabkan oleh penurunan luas panen sebesar -4,62% per tahun dan produktivitas sebesar -0,05% per tahun. Gambar 8 menyajikan perkembangan produksi padi periode 2005 – 2018. Hal ini berlawanan dengan hasil penelitian Putri et al. (2013) yang menunjukkan bahwa dalam jangka panjang respons harga riil gabah petani terhadap perubahan HPP dan produksi padi bersifat inelastis sehingga peningkatan HPP gabah diprediksikan dapat menciptakan surplus petani. Simulasi penelitiannya menggunakan model persamaan simultan menunjukkan bahwa jika HPP gabah dinaikkan 9,54% maka akan menaikkan harga beras domestik sebesar 9,86% sehingga menciptakan insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi padi sebesar 0,26% yang berimplikasi pada peningkatan produksi beras 0,26%.



Gambar 7. Nilai tukar petani, indeks harga yang dibayar petani tanaman pangan dan indeks harga yang diterima petani padi tahun 2012 – 2019 (BPS 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019b, 2020b diolah)



Gambar 8. Perkembangan produksi, luas panen, dan produktivitas padi 2014 – 2020 (BPS 2018, 2020b diolah)

Meskipun produksi beras mengalami penurunan, namun harga beras relatif stabil. Hal tersebut ditunjang oleh impor yang menyebabkan ketersediaan beras relatif stabil. Impor beras terbesar dilakukan pada tahun 2018 sebesar 2,25 juta ton karena pada tahun tersebut produksi beras turun drastis dari 81 juta ton pada tahun 2017 menjadi 59 juta ton pada tahun 2018. Impor terbesar pada tahun 2018 berasal dari Thailand yaitu 0,79 juta ton, disusul kemudian dari Vietnam, yaitu 0,76 juta ton. Gambar 9 menyajikan impor beras Indonesia menurut negara asal.

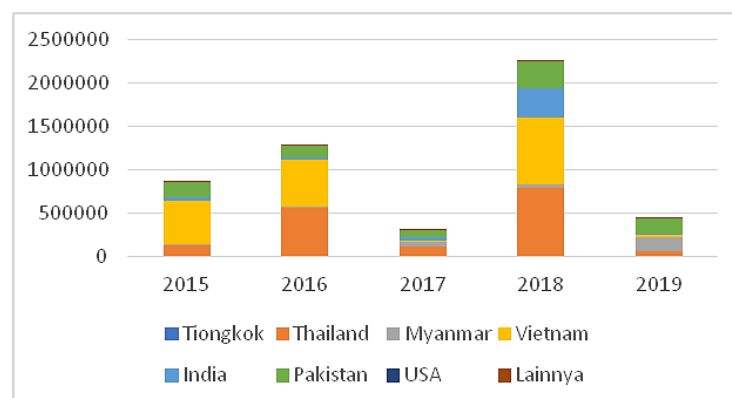
Kebijakan HPP tidak sama dengan harga dasar sehingga tidak benar dapat menjamin harga di atas HPP. Pemerintah tidak memiliki instrumen memadai untuk mengamankan harga dasar karena kelembagaan Bulog bukan lagi sebagai pengaman harga dasar. HPP lebih pada acuan harga pembelian pemerintah untuk cadangan pangan pemerintah, yang diharapkan memberikan efek psikologis terhadap harga beras. Di sisi lain, petani padi adalah *net consumer* dalam konsumsi beras. Artinya, kebijakan harga beserta skema kebijakan pendukungnya yang selama ini diterapkan tidak cukup. Beras adalah *cost push inflation factor*, yaitu peningkatan harga gabah atau beras dapat memicu kenaikan harga barang konsumsi. Petani tidak hanya memerlukan kebijakan yang menjamin harga beras saja, namun juga menciptakan fleksibilitas pendapatan petani, fleksibilitas konsumsi beras, dan mendorong kemandirian petani. Fleksibilitas pendapatan dapat dicapai jika petani tidak hanya tergantung pada satu komoditas padi saja. Petani dapat difasilitasi untuk memilih komoditas yang menguntungkan dengan didukung oleh sistem informasi dan akses pasar yang baik, serta infrastruktur pertanian, seperti irigasi. Irigasi membuka peluang petani menerapkan pola tanam beragam sehingga petani memiliki

keleluasaan menanam aneka tanaman. Fleksibilitas ini bisa meningkatkan elastisitas *supply* semua jenis tanaman karena petani bisa cepat merespons perubahan harga. Petani dapat cepat beralih ke komoditas yang menguntungkan. Irigasi juga terkait kebijakan subsidi *input* dan aplikasi teknologi baru karena sifatnya yang komplementer dengan *input* dan teknologi baru. Irigasi juga biasanya menuntut penggunaan mesin atau teknologi irigasi baru yang untuk membelinya mungkin petani membutuhkan kredit sehingga dapat didukung dengan kebijakan kredit.

Dari sisi konsumsi, diperlukan kebijakan diversifikasi pangan khususnya pangan pokok agar konsumen, baik itu masyarakat Indonesia pada umumnya maupun petani padi, sebagai *net consumer* beras tidak hanya mengkonsumsi beras saja. Diversifikasi produksi dan diversifikasi konsumsi harus dilakukan bersama-sama. Diversifikasi produksi tidak akan optimal jika konsumen masih belum mendiversifikasi konsumsi berasnya dan permintaan beras masih tinggi sehingga petani akan terdorong untuk kembali menanam padi. Sebaliknya, diversifikasi konsumsi juga tidak akan efektif jika petani belum mendiversifikasi produksinya sehingga konsumen akan kembali mengkonsumsi beras karena tidak tersedianya pangan pengganti beras di pasaran.

Efektivitas Kebijakan Harga untuk Mewujudkan Keterjangkauan Harga Beras di Tingkat Konsumen dan Stabilisasi Harga Beras

Harga beras dan HET beras medium dan premium di penggilingan disajikan pada Gambar 10. Mengingat sentra produksi utama beras di Indonesia adalah di Pulau Jawa maka HET beras yang digunakan sebagai pembanding adalah HET beras medium dan premium di Jawa,

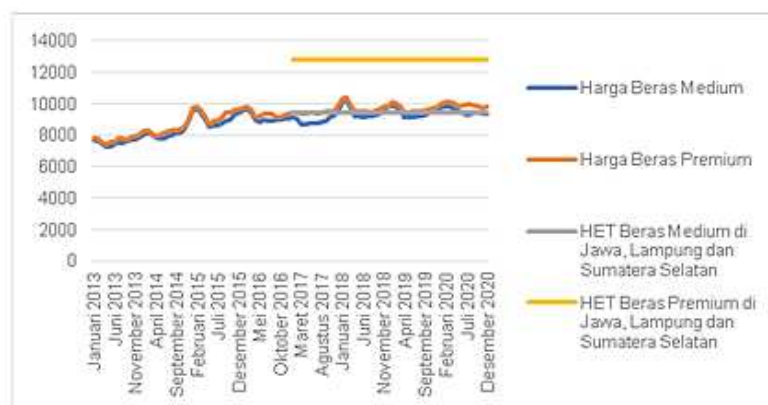


Gambar 9. Impor beras menurut negara asal 2015 – 2019 (BPS 2020b diolah)

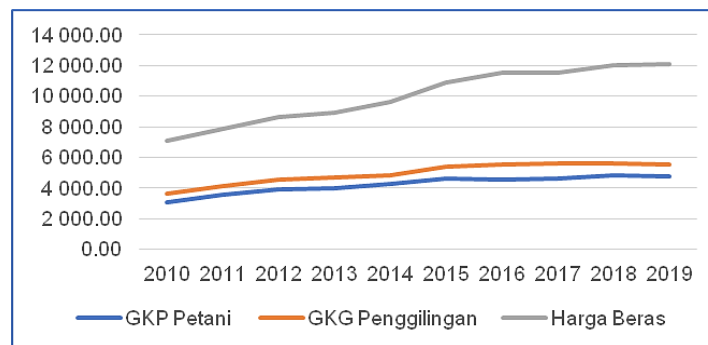
Lampung, dan Sumatera Selatan. Gambar 10 menunjukkan bahwa harga beras premium di tingkat penggilingan masih jauh di bawah HET beras premium, sedangkan harga beras medium di tingkat penggilingan berfluktuasi di sekitar HET beras medium. HET beras medium sebesar Rp9.450,00/kg adalah cukup tinggi sehingga mendorong harga beras medium mendekati bahkan melebihi HET. Kenaikan harga beras medium juga disebabkan oleh kelangkaan beras medium. Rachman et al. (2019) menyatakan bahwa banyak beras medium yang beralih ke premium disebabkan karena biaya pemrosesan dari medium menjadi premium relatif kecil dengan margin keuntungan besar sehingga pengusaha RMU mengalihkan bisnisnya dari beras medium menjadi premium. Hal ini berpotensi menyebabkan kelangkaan beras medium karena sebagian besar kebutuhan beras masyarakat adalah jenis beras medium. Kelangkaan beras medium juga berpotensi menyebabkan beralihnya preferensi konsumsi masyarakat menyesuaikan jenis beras yang beredar di pasaran (premium). Di samping terdorong oleh keuntungan yang besar, keputusan pedagang untuk mengalihkan beras dari medium ke premium juga didorong belum adanya mekanisme yang efektif dalam mengontrol kualitas beras yang beredar di pasaran. Sesuai dengan Inpres No. 5 Tahun 2015 bahwa pemerintah telah menetapkan HPP GKP, GKG, dan beras dengan persyaratan kadar air, kadar hampa/kotoran tertentu, serta tambahan derajat sosoh untuk beras. Namun pada kenyataannya, hasil penelitian Maulana dan Rachman (2011) menunjukkan bahwa dalam menentukan kualitas dan harga gabah, petani dan pedagang umumnya menggunakan pendekatan kasat mata sehingga sulit mendata kualitas gabah yang ditransaksikan dan merugikan posisi petani.

Efektivitas kebijakan harga dalam stabilisasi harga beras sangat dipengaruhi oleh akurasi data stok beras nasional dan kaitannya dengan manajemen penyimpanan dan distribusi beras dalam periodisasi tanam padi. Gambar 10 menunjukkan jika kenaikan harga beras seringkali terjadi di bulan yang merupakan masa panen dari periode tanam gadu dan kemarau. Harga berangsur turun setelah masuk ke bulan awal panen raya. Periodisasi tanam padi terbagi menjadi 3 yaitu tanam utama yang panen pada Februari–Juni, tanam gadu yang panen pada Juli–Oktober, dan tanam kemarau yang panen pada November–Januari. Periode tanam utama menghasilkan produksi beras paling tinggi. Pada periode ini berlangsung fungsi penjemuran, penggilingan, penggudangan, dan distribusi, serta pengisian stok Bulog. Panen musim gadu tidak sebanyak panen pada periode tanam utama, namun menghasilkan beras berkualitas tinggi. Panen pada periode tanam kemarau menghasilkan panen yang sedikit karena padi hanya diusahakan di wilayah beririgasi teknis pada hamparan kecil. Stok beras Bulog didistribusikan pada periode ini (Sumarno 2006). Periodisasi tanam padi menunjukkan bahwa jumlah panen beras tidak merata sepanjang tahun, namun karena beras adalah komoditas yang dapat disimpan lama maka kestabilan stok beras dapat dijaga dengan manajemen penyimpanan dan distribusi beras.

Peningkatan harga beras secara umum tidak diimbangi oleh peningkatan harga GKP dan GKG dengan laju yang sama sehingga terjadi senjang harga yang tinggi antara harga aktual beras dengan harga aktual GKP dan GKG. Setelah pemberlakuan Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017, terjadi peningkatan harga beras. Maulana dan Rachman (2011) berpendapat bahwa hal ini karena pedagang dan pengusaha penggilingan cenderung menekan



Gambar 10. Harga beras dan HET beras medium dan premium di tingkat penggilingan (BPS 2020a diolah)



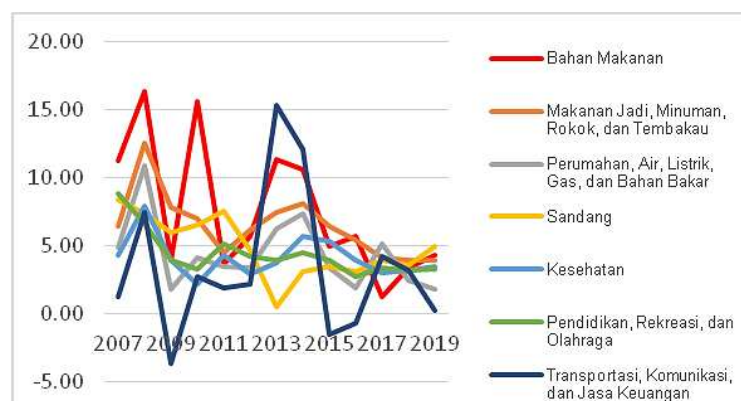
Gambar 11. Kesenjangan harga GKP, GKG dengan harga beras (BPS 2019a)

harga pembelian gabah dari petani, namun menjual beras dengan harga sangat tinggi. Gambar 11 menunjukkan kesenjangan harga GKP dan GKG dengan harga beras.

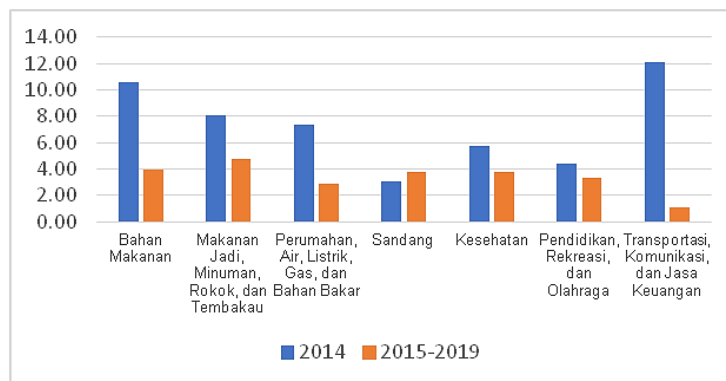
Dapat dikatakan bahwa pemerintah belum memiliki instrumen yang memadai untuk menjaga harga beras di konsumen tidak melebihi HET. Namun, operasi pasar diharapkan dapat mengurangi gejolak harga dan memberikan efek psikologis agar harga beras tidak terus meningkat. Keterbatasan ini menyebabkan kebijakan harga tidak efektif untuk meningkatkan pendapatan petani dan menjaga keterjangkauan harga beras tanpa disertai kebijakan pendukung. Di samping kebijakan pendukung yang selama ini telah diterapkan, diperlukan juga kebijakan yang mampu mengurangi senjang harga antara harga beras dan harga gabah yang membuat petani sebagai pihak yang menikmati senjang harga tersebut dibandingkan pedagang dan memastikan konsumen menikmati kualitas beras yang sesuai dengan harga yang dibayarkan. Rachman et al. (2019) menyarankan perlunya mempertegas perbedaan kualitas mutu beras antara beras medium dan premium sebagaimana Permentan 31/Permentan/PP.130/8/2017 tentang Kelas Mutu Beras, serta melakukan akreditasi beras premium.

Efektivitas Kebijakan Harga terhadap Stabilitas Ekonomi

Harga yang stabil menyebabkan inflasi terkendali sehingga kondisi makro ekonomi baik. Gambar 12 menunjukkan laju inflasi berdasarkan kelompok barang periode 2007 – 2019. Sebelum tahun 2015, fluktuasi inflasi tinggi dengan tren meningkat 18,24% per tahun, sedangkan setelah tahun 2015, kurva inflasi cenderung stabil dengan tren menurun -4,17% per tahun. Tingkat inflasi yang lebih stabil ini tidak dapat dikatakan karena stabilitas harga beras saja, beras merupakan salah satu penyumbang stabilitas inflasi kelompok bahan makanan. Stabilitas inflasi juga disebabkan oleh stabilitas inflasi kelompok barang lainnya, seperti sandang. Gambar 13 menunjukkan perbandingan tingkat inflasi tahun 2014 (sebelum Inpres Nomor 5 Tahun 2015) dan rata rata tingkat inflasi periode 2015 – 2019 (setelah Inpres Nomor 5 Tahun 2015). Apabila dilakukan perbandingan antara inflasi tahun 2014 (sebelum Inpres No. 5 Tahun 2015) dengan rata rata inflasi periode 2015 – 2019 (setelah Inpres Nomor 5 Tahun 2015) terlihat bahwa penurunan inflasi terbesar adalah dari kelompok bahan makanan dan transportasi. Tingkat inflasi kelompok bahan makanan pada tahun 2014 adalah 10,47% dan menurun menjadi



Gambar 12. Laju inflasi berdasarkan kelompok barang periode 2007 – 2019 (Kemendag 2019 diolah)



Gambar 13. Laju inflasi berdasarkan kelompok barang tahun 2014 (sebelum Inpres Nomor 5 Tahun 2015) dan rata-rata laju Inflasi 2015 – 2019 (setelah Inpres Nomor 5 Tahun 2015) (Kemendag 2019 diolah)

4,93% pada tahun 2015. Setelah itu, selama periode 2015 – 2019 inflasi bahan makanan cukup stabil pada tingkat 3,91%. Hasil penelitian Widiarsih (2012) menunjukkan jika harga beras memiliki kontribusi yang signifikan terhadap tingkat inflasi. Oleh karena itu, meskipun bukan satu satunya penyebab stabilitas inflasi umum, namun stabilisasi harga beras cukup berkontribusi mengingat bahan makanan merupakan kelompok barang dengan tingkat inflasi tertinggi kedua di tahun 2019. Puspitaningrum et al. (2014) menjelaskan bahwa variabel tingkat inflasi, tingkat suku bunga SBI, dan pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh sebesar 42% terhadap perubahan nilai tukar Rupiah.

PENUTUP

Dengan dukungan kebijakan perberasan lainnya, kebijakan HPP melalui Inpres No. 5 Tahun 2015 dan HET melalui Permendag No. 57/M-DAG/PER/8/2017 telah mencapai tujuannya untuk menciptakan stabilitas harga dan ekonomi nasional. Namun, belum cukup efektif melindungi pendapatan petani, keterjangkauan beras, dan mengamankan cadangan beras pemerintah. Stabilitas harga ditandai dengan melandainya kurva harga GKP dan GKG aktual setelah pemberlakuan Inpres No. 5 Tahun 2015. Stabilitas harga beras ini menunjang stabilitas ekonomi, saat inflasi bahan pangan mengalami penurunan terbesar pada tahun 2015 dibandingkan tahun 2014. Setelah itu, selama periode 2015 – 2019 inflasi bahan makanan cukup stabil.

Kebijakan harga melalui penyesuaian nilai HPP tidak efektif meningkatkan nilai tukar petani. Hal ini membuat petani padi tidak cukup memiliki insentif untuk memproduksi sehingga terjadi

penurunan produksi beras. Kebijakan harga beras tidak efektif melindungi keterjangkauan harga beras di tingkat konsumen. HET beras medium cukup tinggi sehingga mendorong harga beras medium mendekati bahkan melebihi HET beras. Kenaikan harga beras medium juga disebabkan oleh peralihan bisnis dari beras medium ke beras premium dan belum adanya pengawasan yang ketat terkait mutu beras.

Senjang antara HPP GKP dan GKG dengan harga aktual makin besar setelah Inpres No. 5 Tahun 2015. Harga gabah petani yang selalu di atas HPP memengaruhi kemampuan Bulog dalam pengadaan beras dalam negeri. Penyesuaian HPP melalui Permendag No. 24 Tahun 2020 belum cukup efektif mengatasi hal tersebut karena kembali terjadi peningkatan senjang harga aktual dengan GKP terutama setelah adanya pandemi Covid-19. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan harga yang dilakukan dengan cara menyesuaikan nilai HPP dari waktu ke waktu tidak cukup efektif jika diterapkan tanpa batasan waktu.

Dalam kondisi tertentu pemerintah dapat menerapkan kebijakan harga, namun harus selektif dan memiliki target implementasi waktu yang jelas, serta disertai instrumen kebijakan lain secara sinergis sehingga kesejahteraan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Kebijakan pendukung yang diperlukan adalah kebijakan yang menciptakan fleksibilitas pendapatan petani, fleksibilitas konsumsi beras, dan mendorong kemandirian petani. Petani dapat difasilitasi untuk memilih komoditas yang menguntungkan dengan didukung oleh sistem informasi dan akses pasar yang baik, kebijakan kredit, subsidi *input*, teknologi, serta infrastruktur pertanian, seperti irigasi. Pemerintah juga perlu memperbaiki akurasi data stok beras nasional untuk menunjang manajemen penyimpanan dan distribusi beras serta mengkalkulasi ulang nilai

HET beras medium dan premium agar mencerminkan biaya pemrosesan beras medium ke premium.

Dari sisi konsumsi, diperlukan kebijakan diversifikasi pangan khususnya pangan pokok agar konsumen, baik itu masyarakat Indonesia pada umumnya maupun petani padi, sebagai *net consumer* beras tidak hanya mengkonsumsi beras saja. Diversifikasi produksi dan diversifikasi konsumsi harus dilakukan bersama-sama. Diversifikasi produksi tidak akan optimal jika konsumen masih belum mendiversifikasi konsumsi berasnya dan permintaan beras masih tinggi sehingga petani akan terdorong untuk kembali menanam padi. Sebaliknya, diversifikasi konsumsi juga tidak akan efektif jika petani belum mendiversifikasi produksinya sehingga konsumen akan kembali mengkonsumsi beras karena tidak tersedianya pangan pengganti beras di pasaran.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Dr. Harianto dan Dr. Suharno dari IPB selaku dosen pengajar mata kuliah Kebijakan Pertanian Lanjut yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan metode dalam *me-review* kebijakan pertanian. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Dr. Sumedi dari PSEKP yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dan memberikan saran yang konstruktif.

DAFTAR PUSTAKA

- Agroindonesia. 2018. Harga beli beras Bulog bebas [Internet]. [diunduh 2018 Oktober 2]; Tersedia dari: <http://agroindonesia.co.id/2018/12/harga-beli-beras-bulog-bebas/>.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2019. Direktori perkembangan konsumsi pangan. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2014. Statistik Indonesia 2014. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2015. Statistik Indonesia 2015. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016. Statistik Indonesia 2016. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. Statistik Indonesia 2017. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. Statistik Indonesia 2018. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019a. Rata-rata harga gabah menurut kelompok kualitas dan HPP di tingkat petani dan tingkat penggilingan. Statistik Indonesia [Internet]. [diunduh 2020 Oktober 2] Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/statistictable/2014/10/20/1596/rata-rata-harga-gabah-menurut-kelompok-kualitas-dan-hpp-di-tingkat-petani-dan-tingkat-penggilingan-rupiah-kg-2000-2016.html>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019b. Statistik Indonesia 2019. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2020a. Rata-rata harga beras bulanan di tingkat penggilingan menurut kualitas [Internet]. [diunduh 2020 Oktober 2]. Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/indicator/36/500/8/rata-rata-harga-beras-bulanan-di-tingkat-penggilingan-menurut-kualitas.html>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2020b. Rata-rata harga gabah bulanan menurut kualitas, komponen mutu dan HPP di tingkat petani [Internet]. [diunduh 2020 Oktober 2]. Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/indicator/36/1034/1/rata-rata-harga-gabah-bulanan-menurut-kualitas-komponen-mutu-dan-hpp-di-tingkat-petani.html>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2020c. Statistik Indonesia 2020. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- Bulog. 2018. Pengadaan beras [Internet]. [diunduh 2020 Oktober 2]. Tersedia dari: http://www.bulog.co.id/data_statistik.php
- Deviana I, Kusri N, Suyatno A. 2014. Analisis permintaan rumah tangga terhadap beras produksi Kabupaten Kubu Raya. *J Soc Econ Agric*. 3(2):53–67.
- Ellis F. 1993. *Agriculture policies in developing countries*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Erwidodo. 2004. Analisis harga dasar pembelian gabah dan tarif impor beras. Dalam: Kasryno F, Pasandaran E, Fagi M, Editors. *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*. Jakarta (ID): Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. p. 573–591.
- Hariyati Y. 2010. Ekonomi perberasan: keterkaitan pasar beras dunia dengan asar Indonesia. *J Mitra Ekon Manaj Bisnis*. 1(2):194–201.
- Hermawan H. 2016. Kebijakan perberasan Indonesia dan solidaritas pangan ASEAN. *Politica*. 7(1):102–120.
- Ikhsan M. 2001. Kemiskinan dan harga beras. Dalam: Suryana AS, Mardianto S, Editors. *Bunga rampai ekonomi beras*. Jakarta (ID): Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. p. 173–210.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah, 5 (2015).
- Just RE, Hueth DL, Schmitz A. 2004. *The Welfare economics of public policy*. London (UK): Edward Elgar Publishing, Inc.
- [Kemendag] Kementerian Perdagangan. 2019. Inflasi menurut kelompok pengeluaran 1990 - 2019

- [Internet]. [diunduh 2020 Oktober 2]. Tersedia dari: <https://satudata.kemendag.go.id/inflation>.
- Kuntjoro SU. 1982. Elastisitas pendapatan dari permintaan beras penduduk Indonesia. *J Agro Ekon*. 1(2):75–102.
- Kusumaningrum R. 2008. Dampak kebijakan harga dasar pembelian pemerintah terhadap penawaran dan permintaan beras di Indonesia. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Lipsey C, Purvis S. 1995. Pengantar mikro ekonomi (Sepuluh). Jakarta (ID): Binarupa Aksara.
- Malian AH, Mardianto S, Ariani M. 2014. Faktor-faktor yang mempengaruhi produksi, konsumsi dan harga beras serta inflasi bahan makanan. *J Agro Ekon*. 22(2):119–146.
- Maulana M, Rachman B. 2011. Harga pembelian pemerintah (HPP) gabah-beras tahun 2010: efektivitas dan Implikasinya terhadap kualitas dan pengadaan oleh Dolog. *Anal Kebijak Pertan*. 9(4):331–347.
- Miranti A, Syaikat Y, Harianto. 2016. Pola konsumsi pangan rumah tangga di Provinsi Jawa Barat. *J Agro Ekon*. 34(1):67–80.
- Muchlis. 2011. Analisis elastisitas permintaan beras di Kabupaten Bireun Provinsi Aceh. *J Ekon Universitas Almuslim Bireun Aceh*. 11:16–22.
- Nurmalina R. 2008. Analisis indeks dan status keberlanjutan sistem ketersediaan beras di beberapa wilayah Indonesia. *J Agro Ekon*. 26(1):47–79.
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 57/M-DAG/PER/8/2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras, 6 (2017).
- Pindyck RS, Rubinfeld DL. 2014. Mikro ekonomi (Edisi Kedelapan). Jakarta (ID): Penerbit Erlangga.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, 83 (2012).
- [Pusdatin] Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. 2018. Statistik Pertanian 2018. Jakarta (ID): Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Puspitaningrum R, Suhadak, Zahroh ZA. 2014. Pengaruh tingkat inflasi, tingkat suku bunga SBI dan pertumbuhan ekonomi terhadap nilai tukar rupiah: studi pada Bank Indonesia periode tahun 2003 - 2012. *J Adminis Bisnis*. 8(1):1–9.
- Putri AC, Sukadana IW. 2019. Elastisitas permintaan komoditas strategis di Indonesia. *E-J Unud*. 8(7):1502–1539.
- Putri ELK, Novindra, Nuva. 2013. Dampak kebijakan harga pembelian petani gabah terhadap kesejahteraan petani: suatu simulasi. *J Ekon Pembang Indones*. 13(2):125–142.
- Rachman B, Agustian A, Syafiudin A. 2019. Implikasi kebijakan harga eceran tertinggi beras terhadap profitabilitas usahatani padi, harga, kualitas, serta serapan beras. *Anal Kebijak Pertan*. 17(1):59–77.
- Santoso W, Suselo SL, Nurhemi, Suryani Guruh. 2013. Pengaruh hari besar pada komoditas utama inflasi di Indonesia. Working Paper. Jakarta (ID): Bank Indonesia.
- Saputra A, Arifin B, Kasymir E. 2014. Analisis kausalitas harga beras, harga pembelian pemerintah (HPP) dan inflasi serta efektivitas kebijakan HPP di Indonesia. *JIIA*. 2(1):24–31.
- Septiadi D, Harianto, Suharno. 2016. Dampak kebijakan harga beras dan luas areal irigasi terhadap pengentasan kemiskinan di Indonesia. *J Agribis Indones*. 4(2):91–106.
- Siswanto E, Sinaga BM, Harianto. 2018. Dampak kebijakan perberasan pada pasar beras dan kesejahteraan produsen dan konsumen beras di Indonesia. *J Ilmu Pertan Indonesia*. 23(2):93–100.
- Spaulding WC. 2020. Price Control [Internet]. [Diunduh 2020 Oktober 2]. Tersedia dari: <https://thismatter.com/economics/price-controls.htm>.
- Sumarno. 2006. Periodisasi musim tanam padi sebagai landasan manajemen produksi beras nasional. *Sinar Tani No*. 3136.
- Suryana A, Rachman B, Hartono D. 2014. Dinamika kebijakan harga gabah dan beras dalam mendukung ketahanan pangan nasional. *Pengembang Inov Pertan*. 7(4):155–168.
- Sutomo S. 2005. Kontribusi beras dalam inflasi nasional. *Maj Pangan*. 14(44):10–18.
- Widiarsih D. 2012. Pengaruh sektor komoditi beras terhadap inflasi bahan makanan. *J Sos Ekon Pembang*. 11(6): 244–256.