

KEBIJAKAN STABILISASI HARGA BERAS

Oleh : Ranni Resnia¹ dan Astari Wirastuti²

ABSTRACT

The rice retail price during the research period is relatively stable and in a moderat range. The most unstable rice retail price happened in Jakarta and Surabaya. The third and fourth week of December and the second week until the end of February are the periods which need special attention from the Government of Indonesia (GOI). According to the research results, there are five variables that influence the price of rice which are: previous rice price, gasoline price, harvested area, final stock of rice by Bulog, and market operation by Bulog. Rice price is more unstable if the fluctuation of gasoline price is higher than previous price, the rice stock mobilization from Bulog worst, rice import volume is low, and the market operation volume is not sufficient. The market operation policy is more effective if it is supported by the stable gasoline price because this price

instability has the strongest influence towards rice price instability

To minimize the impact of the increasing rice price to the poor, GOI can not rely on the market mechanism. Therefore the targeted subsidy is still needed. GOI is in the right track by implementing the Safety Net Programme (Jaringan Pengaman Sosial/JPS programme). Nevertheless, this programme needs further improvement.

There are few alternative to improve PP No. 68/2002. Firstly, if the price increase more than 25% to be the indicator for price unstability then the time reference should be changed from 3 months into 6 months. Secondly, if we want to the price indicator decrease from 25% to 15% if we still want to use the 3 months time reference.

¹ Peneliti Pertama pada Puslitbang Perdagangan Dalam Negeri, Departemen Perdagangan Jl. Ridwan Rais No. 5 Jakarta Telp. (021) 23528682 Email : ranni_resnia@yahoo.com

² Staf Peneliti pada Puslitbang Perdagangan Dalam Negeri, Departemen Perdagangan Jl. Ridwan Rais No. 5, Jakarta Telp. (021) 23528682 Email : email_tari@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

Isu yang berkaitan dengan stabilisasi harga kebutuhan pangan pokok hampir menjadi masalah rutin bagi masyarakat dan pemerintah. Berbagai kajian menunjukkan pentingnya stabilitas harga pangan. Instabilitas harga pangan dapat menurunkan tingkat efisiensi penggunaan sumber daya dan dapat memicu gejolak makroekonomi dan politik (Newbery dan Stiglitz, 1991; Myers, 1998). Di antara kebutuhan pokok, beras merupakan komoditas yang posisinya sangat strategis sehingga pemerintah harus selalu berusaha agar harga kedua komoditas tersebut relatif stabil. Hal ini terjadi karena beras melibatkan sekitar 15 juta petani dan dikonsumsi oleh semua penduduk Indonesia yang berjumlah 220 juta. Pada saat musim panen, umumnya harga yang diterima petani rendah dan karena itu produsen mengalami tekanan sehingga pemerintah harus melakukan intervensi kebijakan. Sebaliknya, ketika harga melambung tinggi maka sekitar 40 juta konsumen yang umumnya berpendapatan rendah mengalami kesulitan untuk mengakses pangan. Hal itu menimbulkan tekanan besar bagi pemerintah untuk mengendalikan harga, seperti melalui operasi pasar, dan/atau mengelola impor/ekspor dengan berbagai instrumen perdagangan.

Namun demikian, upaya stabilitas harga kedua produk pangan tersebut masih menyisakan beberapa isu atau

permasalahan. Pertama, belum ada kesamaan pengertian antar *stakeholder* mengenai instabilitas itu sendiri. Pengertian "stabil" tidak bersifat statis, tetapi dinamis yakni suatu kondisi di mana variabilitas harga berada pada kisaran yang tidak menyulitkan stakeholder untuk mempertahankan eksistensi partisipasinya dalam kegiatan ekonomi terkait. Kedua, yang lebih bersifat aktual, kebijakan yang diterapkan pemerintah belum secara efektif dan memadai menstabilkan harga kebutuhan pokok tersebut. Beberapa kajian seperti Arifin (2007), Sawit (2007), dan CIC (2007) menyebutkan bahwa kebijakan stabilisasi masih menyisakan masalah terutama masalah efektivitas dalam mencapai sasaran. Pada komoditas beras, kebijakan yang ditempuh adalah penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), tarif impor, "buka tutup impor", program bantuan beras kepada penduduk miskin (*raskin*), pengaturan pelaku impor (IT/IP), dan penentuan besarnya cadangan yang dikelola Bulog.

Untuk dapat menyusun kebijakan yang efektif dalam mencapai stabilisasi harga tersebut, faktor-faktor penyebab instabilisasi harga terlebih dahulu perlu diidentifikasi. Berdasarkan hasil identifikasi faktor penyebab tersebut, akan dapat diidentifikasi rumusan kebijakan yang lebih efektif untuk meningkatkan stabilisasi harga. Masalah lain yang saat ini masih dihadapi pemerintah adalah upaya untuk mengurangi dampak

instabilitas harga tersebut. Ada kalanya berbagai kebijakan yang diterapkan pemerintah belum mampu mencapai target stabilisasi yang diinginkan.

Tujuan :

Sejalan dengan latar belakang masalah penelitian tersebut, maka tujuan umum penelitian adalah untuk merumuskan usulan kebijakan stabilisasi harga beras. Secara lebih spesifik, tujuan penelitian adalah :

- Merumuskan indikator instabilisasi harga eceran beras
- Menentukan bilamana intervensi pasar diperlukan untuk stabilisasi harga beras
- Merumuskan usulan kebijakan stabilisasi harga beras dalam upaya untuk mengurangi dampak negatif akibat instabilisasi harga.

II. Metodologi Penelitian

a. Kerangka Teori

Terkait dengan kajian ini, ada beberapa kerangka teori dan hasil studi yang akan dibahas yang mencakup (i) dampak instabilitas harga; (ii) ukuran instabilitas; (iii) sumber atau penyebab instabilitas; (iv) kebijakan dan upaya untuk mengurangi instabilitas; dan (v) kebijakan Indonesia dalam stabilisasi harga beras dan minyak goreng.

1. Dampak Instabilitas

Fluktuasi harga atau instabilitas sebenarnya dibutuhkan untuk mendorong realokasi sumberdaya dan realokasi konsumsi ketika ada guncangan ekonomi. Namun untuk pangan, instabilitas harga yang berlebihan berpotensi memiliki dampak negatif yang cukup substansial. Merangkum dari hasil-hasil kajian Sadoulet dan De Janvry (1995), Dawe (2001), Timmer (2003), Jayne (2004), dan Jordan *et al.*(2007), ada beberapa dampak negatif dari instabilitas harga pangan yang berlebihan, yaitu :

Pertama, misalokasi sumberdaya dan inefisiensi ekonomi. Instabilitas harga pangan dapat menyebabkan inefisiensi baik pada sisi produksi maupun konsumsi, khususnya untuk masyarakat berpendapatan rendah. Ketidakstabilan harga pangan dapat meningkatkan atau menurunkan tingkat tabungan masyarakat dan investasi dalam suatu kegiatan ekonomi. Konsumen memerlukan tabungan untuk melindungi diri dari kemungkinan kenaikan harga pangan, sementara produsen menabung untuk melindungi diri dari kejatuhan harga pangan yang diusahakan. Dampak negatif ini belum memperhitungkan risiko usaha para pelaku perdagangan/industri pengolahan. Pedagang/penggilingan padi misalnya, akan lebih mudah meramalkan tingkat keuntungan dalam situasi harga pangan yang stabil, sehingga risiko usaha akan menjadi kecil sehingga akan mendorong perluasan investasi.

Kedua, instabilitas Ekonomi Makro.

Instabilitas harga pangan yang berlebihan dapat berdampak pada ekonomi makro secara keseluruhan, terutama ketika sebagian pendapatan masyarakat digunakan untuk konsumsi pangan. Instabilitas ini dapat berpengaruh pada realokasi sumberdaya yang berlebihan, perubahan nilai tukar, dan inflasi yang berpengaruh pada ekonomi makro. Pada tingkat mikroekonomi, hal itu akan terkait dengan ketidakcukupan dan ketidak-teraturan (*inadequate and irregular*) akses terhadap pangan. Hal itu akan memasung produktivitas tenaga kerja serta mengurangi investasi modal manusia (*human capital*). Sering munculnya krisis pangan dan instabilitas harga pangan akan berdampak pada stabilitas ekonomi makro dan stabilitas politik, yang kedua-duanya akan mengurangi tingkat dan efisiensi investasi.

Ketiga, kemiskinan dan Kerentanan.

Fluktuasi harga pangan dapat meningkatkan jumlah orang miskin atau membuat kelompok orang yang berpendapatan rendah menjadi lebih rentan secara ekonomi. Instabilitas harga pangan untuk kelompok masyarakat ini dapat menyebabkan kekurangan gizi, kekurangan kesehatan, bahkan kelaparan.

Keempat, instabilitas politik. Instabilitas harga pangan yang berlebihan sering identik dengan instabilitas politik atau

paling tidak dapat mendorong instabilitas politik, khususnya di negara yang tingkat kesejahteraannya masih rendah. Untuk Indonesia, sebagai contoh krisis politik pada tahun 1997 sampai tingkat tertentu berkaitan dengan masalah instabilitas harga pangan.

2. Ukuran Instabilitas

Untuk menilai stabil dan tidaknya harga tingkat konsumen dengan data *time series*, dapat diukur dengan melihat *time trend* harga. Ini dilakukan dengan 3 tahap yaitu : **Pertama**, menyusun regresi dengan menggunakan logaritma *harga riil* (p) sebagai variabel dependen, dan waktu (t) sebagai variabel independen. **Kedua**, menghitung nilai/estimasi harga. **Ketiga**, membuat index $I(p)$ untuk melihat variabilitas dari *series* harga p yang ditunjukkan oleh standar deviasi. Makin besar perbedaan antara harga yang aktual dengan nilai estimasi, makin instabil data komoditas bersangkutan.

3. Penentuan Intervensi

Untuk menjawab tujuan penelitian yang kedua, sebagaimana diusulkan oleh Sawit (2007) adalah dengan menggunakan metode *Moving Average* (MA) sebagai *trigger* untuk melakukan intervensi. Ada 4 kemungkinan yang dapat dipakai sebagai dasar penentuan harga normal yaitu: (i) harga rata-rata tiga bulan

terakhir, atau disebut *moving average* (MA) tiga bulanan (MA3)¹; (ii) harga rata-rata enam bulan terakhir atau disebut MA6, (iii) harga rata-rata 9 bulan terakhir, atau disebut dengan MA9; dan (iv) harga rata-rata 12 bulan terakhir, atau disebut dengan MA12. Harga normal tersebut yang menjadi harga referensi. Harga ini lebih dinamis mengikuti perkembangan harga pasar, berbeda dengan Harga Eceran Tertinggi yang kaku dan statis.

Semakin singkat harga rata-rata itu, semakin tinggi pula tingkat harga referensi manakala harga beras eceran terus merangkak naik, kenaikan tanpa banyak fluktuasi. Ini menyebabkan, kenaikan harga beras eceran menjadi relatif rendah. Sebaliknya, bila tingkat harga rata-rata dalam periode yang lebih lama, seperti 9 atau 12 bulan, itu bisa menangkap gejolak harga, karena harga referensi lebih stabil. Apabila harga beras di pasar konsumen (eceran) dalam waktu tertentu telah naik e" 25% dari salah satu kemungkinan (sebagai referensi), maka itu memenuhi syarat untuk intervensi pasar.

Disamping di atas, ada pula **dua alternatif lainnya** untuk menentukan kapan intervensi perlu dilakukan yaitu masing-masing (i) pola tradisional dengan penetapan harga langit-langit (HLL)²; dan (ii) menetapkan harga internasional

sebagai tolok ukur intervensi. Untuk pendekatan HLL, pertama pemerintah menetapkan harga dasar (HPP) dan harga langit-langit. Harga dasar ditetapkan mengacu ke ongkos produksi dan penerimaan petani dari usaha tani padi. Sedangkan HLL ditetapkan x% di atas harga patokan/penerimaan petani (HPP). Semakin rendah selisih HPP dengan HLL, semakin kecil insentif para pelaku pasar untuk memperoleh keuntungan, atau sebaliknya. Jika insentif itu kecil maka akan mendorong kejatuhan harga dan Bulog harus menyerap kelebihan produksi. Ini kurang baik untuk mendorong sektor UKM. Oleh karena itu, penentuan selisih harga HLL dan HPP haruslah ditetapkan pada tingkat yang wajar.

Ketentuan PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan bisa dipakai sebagai pedoman untuk melakukan intervensi pasar, yaitu apabila harga naik 25% di atas harga normal. Dengan angka besaran kenaikan itu, maka bisa dihitung tingkat HLL (harga langit-langit sebagai harga referensi intervensi) yang diperoleh dengan rumus berbeda tingkat kenaikannya (20% dan 25%).

Mulyono (1971) menghitung selisih antara harga maksimum (HLL) dengan harga minimum (HD) berkisar antara 15%-20%. Itu dapat merangsang perdagangan antar pulau dan musiman, serta tidak

¹ Sesuai dengan peraturan Mendag No.22/M-DAG/PER/10/2005 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Pengendalian Gejolak Harga

² Harga langit-langit (*ceiling price*) adalah batas harga tertinggi yang dapat dikenakan pada suatu produk dengan tujuan melindungi konsumen agar harga produk tersebut tetap terjangkau masyarakat.

terlalu memberatkan konsumen. Kemudian, sejumlah pihak menyarankan agar nilai itu lebih rendah lagi, mengingat telah terjadi peningkatan efisiensi dalam biaya pemasaran dan pengolahan dalam beberapa tahun terakhir.

Tidak bisa dibantah bahwa secara teoritis biaya pemasaran telah turun dan lebih efisien dengan banyaknya perbaikan infrastruktur jalan, telekomunikasi, dan pelabuhan. Akan tetapi di lapangan biaya pemasaran tetap tinggi yang disebabkan masih banyaknya pungutan liar di jalan dan pelabuhan, ditambah dengan berbagai pungutan retribusi di banyak daerah. Selisih antara HLL dengan HPP sebesar 20-25% dianggap cukup wajar dapat mendorong perdagangan dan tidak memberatkan konsumen. Pendekatan selanjutnya diusulkan oleh World Bank (2007) yang berbasis pada harga di pasar internasional. Intervensi pasar dilakukan secara otomatis, apabila harga eceran telah melebihi 40% atau 50% di atas harga di pasar internasional.

Alternatif lain yang digunakan oleh USDA (1996) adalah rasio harga antara harga pada periode tertentu dengan harga pada periode sebelumnya. Makin besar selisih rasio tersebut dengan nilai uniti (satu), maka makin instabil harga tersebut. Pendekatan ini disamping mudah dipahami karena sudah menggambarkan besaran dari instabilitas, juga sekaligus juga dapat membandingkan tingkat instabilitas antar harga komoditi.

4. Sumber Instabilitas Harga

Ada banyak faktor penyebab instabilitas harga. Jayne (2004) secara global menyebutkan ada tiga sumber atau penyebab instabilitas, yaitu (i) guncangan pasokan di pasar domestik; (ii) perubahan kebijakan pemerintah; dan (iii) guncangan harga di pasar internasional. Selanjutnya, FAO (1986) mengiden-tifikasikan sejumlah variabel yang dapat mempengaruhi instabilisasi harga tingkat konsumen, yaitu (i) karakteristik produksi, (ii) selera konsumen, (iii) karakteristik perdagangan, (iv) partisipasi sektor swasta, (v) transportasi, (vi) waktu pemesanan barang, dan (vii) struktur badan / lembaga yang mengendalikan harga.

Produksi terkait dengan pola panen, jenis pangan dan intensitas tanam. Daerah yang monokultur berbeda dengan daerah yang mengenal beberapa jenis tanaman pangan. Konsumen di daerah yang pola panennya meluas dan jenisnya banyak maka pengendalian harga pangan lebih mudah karena adanya pangan substitusi, apalagi jika pola panennya tersebar sepanjang tahun, sehingga harga akan relatif stabil. Preferensi konsumen akan berpengaruh dalam menstabilkan harga. Makin banyak jenis dan ragam pangan substitusi, akan saling menutupi konsumsi. Manakala harga pangan yang satu naik, akan cepat disubstitusikan dengan yang lain. Demikian juga intervensi pasar, amat terkait dengan selera konsumen. Kalau di daerah

Sumatera misalnya, menyenangi beras pera, sehingga intervensi pasar akan lebih efektif menggunakan beras pera bukan beras pulen.

Partisipasi swasta amat terkait dengan insentif atau margin keuntungan dari aktivitasnya. Semakin besar margin itu, semakin tinggi pula keinginan mereka untuk ikut serta, termasuk pula perdagangan antar pulau. Partisipasi mereka akan menciptakan nilai tambah dari produksi pangan tersebut. Apabila insentif untuk itu berkurang atau tidak ada, maka peran swasta berkurang atau terhenti. Hal ini akan berdampak buruk terhadap petani, karena harga pangan waktu panen pasti akan rendah. Seharusnya peran pemerintah adalah merancang UU dan peraturan sehingga partisipasi swasta dalam perdagangan lebih banyak, tidak terkonsentrasi pada sedikit pelaku usaha. Perdagangan dalam negeri maupun impor, untuk sejumlah pangan pokok seperti minyak goreng, gula, kedelai dikuasai oleh sedikit importir/pedagang atau kartel. Mereka mudah sekali mendorong instabilitas harga, karena mereka yang menguasai stok dan mengatur pasar pangan tertentu.

Ketersediaan alat angkut, baik di darat maupun laut amat mempengaruhi efektivitas stabilisasi harga. Itu terkait dengan waktu dan ongkos untuk distribusi pangan. Alternatif alat transportasi yang sedikit dan ongkos yang mahal, akan

menghambat penyaluran produk pangan ke daerah setempat. Hambatan tersebut menyebabkan instabilitas harga di suatu tempat semakin sulit diatasi. Kenaikan harga BBM yang berlebih dapat pula membuat instabilitas harga di tempat-tempat tertentu. Hanya beras yang tidak mengalami hambatan ini, karena Bulog menguasai stok besar yang tersebar merata di berbagai wilayah produsen maupun konsumen, termasuk wilayah-wilayah yang terpencil.

Bentuk badan pelaksana program stabilisasi harga juga amat penting. Lembaga pemerintah cenderung kurang fleksibel, baik dalam hal biaya maupun prosedur pelaksanaannya. Dana untuk mendukungnya pun tidak fleksibel, baik pencairan maupun penggunaannya. Belum lagi masalah minimnya ketersediaan dana untuk intervensi. Oleh karena itu, memang diperlukan Badan Otonom untuk melaksanakannya, yang dikelola secara terpisah, namun fleksibel dalam operasi dan pembiayaannya. Badan otonom itu, kemudian dikenal dengan parastatal, seperti yang ada di negara maju maupun di negara berkembang. Parastatal itu bergerak dalam empat jenis yaitu: (i) parastatal dengan tugas stabilisasi harga dalam negeri melalui operasi *buffer-stock* dalam suatu pasar bebas; (ii) *export monopoly trading* (STE export); dan (iii) *import monopoly trading* (STE import); atau (iv) kombinasi diantara keduanya.

Darwanto (2001) mengidentifikasi tentang instabilitas harga tingkat konsumen ditentukan oleh 3 variabel utama yaitu: (i) besaran impor beras, (ii) harga paritas impor, dan (iii) penyaluran beras Bulog (OP). Sedangkan Sapuan (1991) menemukan faktor yang mempengaruhi harga tingkat konsumen yaitu (i) produksi dan pola panen, (ii) biaya penyimpanan, (iii) sisa persediaan, (iii) volume impor, (iv) ketersediaan pangan substitusi, dan (v) kondisi permintaan.

b. Metode Analisis Data

1. Kriteria Harga Stabil

Pendekatan trend harga.

Instabilitas harga pangan dari data *time series* diukur melihat time trend harga dengan tahapan sebagai berikut:

1. Regresi menggunakan logaritma harga riil (p) sebagai variabel dependen dan waktu (t) sebagai variabel independen :

$$\ln p_t = a + bt + \varepsilon$$
 dimana b = perkembangan bulanan harga riil

2. Menghitung nilai / estimasi harga : $\hat{p}_t = e^{a+bt}$ dan residual relatif $\hat{u}_t = (p - \hat{p}_t) / \hat{p}_t$

3. Membuat indeks untuk melihat variabilitas harga:

$$I(p) = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \hat{u}_t^2}$$

Koefisien variasi. Salah satu ukuran yang paling sederhana yang dapat dipergunakan untuk melihat instabilitas adalah koefisien variasi (CV). Formulasnya adalah :

$$cv = \frac{StDev}{Mean}$$

untuk mempermudah membacanya kemudian dikalikan 100 (dalam persen, dimana cv semakin kecil semakin stabil); StDev = standard deviasi dan Mean = rata-rata:

$$StDev = \sqrt{\frac{n\sum x^2 - (\sum x)^2}{n(n-1)}}$$

$$\text{sedangkan } Mean = \frac{\sum x}{n}$$

2. Penentuan Intervensi

Metode Moving Average.

Menurut Sawit (2007), salah satu alternatif dalam menentukan instabilitas harga adalah dengan pendekatan *moving average* tiga bulan (MA3), enam bulan (MA6), sembilan bulan (MA9) dan dua belas bulan (MA12). Harga dinilai instabil atau perlu melakukan intervensi bila harga patokan (HP) melebihi harga *moving average* sebesar 25% , seperti dilihat dalam persamaan berikut;

- i) $HINTV \Rightarrow (HP - MA3) / MA3 * 100 \geq 25\%$; atau
- ii) $HINTV \Rightarrow (HP - MA6) / MA6 * 100 \geq 25\%$; atau
- iii) $HINTV \Rightarrow (HP - MA9) / MA9 * 100 \geq 25\%$; atau
- iv) $HINTV \Rightarrow (HP - MA12) / MA12 * 100 \geq 25\%$.

Pendekatan harga langit-langit (HLL).

HLL ditetapkan 20%-25% di atas HPP yang didasarkan pada ongkos produksi. Harga dinilai tidak stabil bila harga di atas HLL sehingga pemerintah perlu melakukan intervensi.

i) $HLL = (1 + 20\%) HPP$, atau

ii) $HLL = (1 + 25\%) HPP$

Mengikuti perkembangan harga dunia (World Bank, 2007). Intervensi pasar dilakukan secara otomatis apabila harga eceran telah melebihi 40% atau 50% di atas harga dunia.

i) $HINTV = HE + 40\% * HI$

ii) $HINTV = HE + 50\% * HI$

Dimana :

HE = harga eceran

HI = harga internasional

HINTV = harga intervensi

HLL = Harga Langit-Langit

HPP = Harga Pembelian Pemerintah

3. Faktor Yang Mempengaruhi Instabilitas Harga

Untuk memahami harga tingkat konsumen atau harga eceran, akan digunakan regresi linear dengan tingkat stabilitas atau instabilitas sebagai variabel dependen. Dari berbagai referensi yang telah dipelajari, maka variabel-variabel independen yang diasumsikan mempengaruhi stabilitas atau instabilitas harga beras secara sederhana dapat dirumuskan dalam persamaan sebagai berikut :

$$\Delta \text{Instab} = f (\Delta \text{WP}, \Delta \text{VM}, \Delta \text{STA}, \Delta \text{BBM}, \Delta \text{ER}, \Delta \text{HRV}, \Delta \text{P}_{-1}, \Delta \text{DS}, \text{KRISP}, \text{Kebijakan})$$

Dimana :

ΔInstab = Instabilitas harga beras

ΔWP = Perubahan harga dunia beras

ΔVM = Perubahan volume impor

ΔSTA = Perubahan stok awal

ΔBBM = Perubahan harga bahan bakar minyak

ΔER = Perubahan kurs valas

ΔHRV = Perubahan panen

ΔP_{-1} = Perubahan harga pada periode sebelumnya

ΔDS = Perubahan supply domestik

KRISP = Krisis pangan

Kebijakan = Kebijakan pemerintah

Adapun kebijakan pemerintah yang dimaksud disini adalah HPP, buka tutup impor, operasi pasar dan OSHB.

III. Tinjauan Kebijakan Stabilisasi Harga Beras

a. Monopoli beras dan OSHB

Dalam menghadapi instabilis harga beras akhir 2007, pemerintah telah memperkenalkan program OSHB dan menetapkan tingkat harga referensi untuk beras. Pada September 2007, pemerintah memberi hak monopoli impor beras hanya kepada Bulog. Pemberian hak khusus impor itu, mengembalikan sebagian peran Bulog pada era Orde Baru (ORBA). Pada waktu yang sama Pemerintah menaikkan

BM (bea masuk) dari Rp 450/kg menjadi Rp 550/kg dan menetapkan kuota impor pada 2007 untuk Bulog sebesar 1,5 juta ton. Dengan cara ini, pemerintah berharap dapat mengelola impor beras dengan lebih efektif dan stabilisasi harga beras di dalam negeri dapat lebih terjamin, daripada diserahkan impor beras pada sektor swasta.

Dalam kaitan dengan monopoli impor beras, Bulog merancang program baru yaitu program OSHB mengikuti peraturan baru pemerintah yang sejak awal September 2007 telah mengantisipasi kenaikan harga pada musim paceklik, akhir 2007 dan awal 2008. Tujuan program adalah untuk stabilisasi harga beras dalam negeri yang tidak bersumber dari stok Cadangan Beras Pemerintah (CBP), tetapi stok operasional Bulog. Stok Bulog dapat ditambah dari impor sesuai dengan kebutuhan, baik jumlah maupun kualitas. Dengan menguasai berbagai jenis dan kecukupan volume stok, maka Bulog akan lebih efektif dan fleksibel dalam intervensi pasar.

b. Intervensi langsung dan tidak langsung

Pemerintah menetapkan harga referensi sebagai patokan intervensi pasar, baik melalui OSHB atau OPK-CBP. Bulog melakukan intervensi pasar melalui 3 jalur yaitu langsung ke pasar melalui program OSHB dan OPK-CBP dan tidak langsung melalui program Raskin. Intervensi itu akan

efektif manakala dilakukan tepat waktunya (yaitu mulai puncak paceklik), jumlah intervensi, serta kekuatan stok Bulog.

c. Ketentuan ekspor dan bea masuk untuk beras

Sejak kenaikan harga beras di pasar dunia, pemerintah merancang sejumlah kiat untuk meredam kenaikan harga beras dalam negeri. Salah satu diantaranya adalah "melarang" ekspor beras dan penurunan BM. Disebut "melarang" dengan tanda petik, karena dibuat sedemikian rupa, sehingga sulit seseorang untuk mengekspor, secara legal tentunya. Peraturan Mendag (No.12/M-DAG/PER/4/2008) tentang Ketentuan Impor dan Ekspor yang dikeluarkan April 2008, menyebutkan (dalam pasal 10) bahwa "*ekspor beras hanya dapat dilakukan apabila persediaan beras di dalam negeri telah melebihi kebutuhan...*". Ekspor beras hanya dapat dilakukan oleh Bulog. Walaupun tidak ada ketetapan tentang angka besaran persediaan beras di dalam negeri, sehingga Bulog boleh melakukan ekspor beras. Namun, pemerintah secara lisan memperbolehkan Bulog meng-ekspor, apabila stok akhir tahun mencapai 2,5 juta ton. Itu merupakan angka mustahil, mengingat sulitnya pengadaan beras di dalam negeri serta penyaluran untuk Raskin yang tinggi.

Bea Masuk adalah salah satu instrumen perlindungan terhadap petani

dan harga beras dalam negeri. Indonesia memilih tarif spesifik (TS) bukan ad valorem untuk beras dan gula.

IV. Indikator dan Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Instabilitas Harga

Dari analisis data diperoleh kesimpulan bahwa secara umum harga bulanan eceran beras cukup stabil. Berbagai laporan dari media massa yang menunjukkan adanya lonjakan-lonjakan harga yang cukup besar tidak tampak dalam horizon waktu bulanan. Hal ini menunjukkan bahwa lonjakan-lonjakan harga seperti itu hanya terjadi dalam segmen-segmen waktu yang pendek dan fenomena tersebut menunjukkan bahwa dalam batas-batas tertentu upaya pemerintah dalam meredam gejolak harga melalui operasi relatif berhasil.

Harga eceran beras stabil karena beberapa alasan yang melatar-belakanginya. Pertama, adalah fakta bahwa tingkat pengendalian harga beras adalah intensif dilakukan pemerintah dan kedua, jika dikaitkan dengan produsennya pasar beras yang lebih kompetitif. Tingkat harga maupun stabilitas harga antar wilayah juga bervariasi. Variasi tersebut tidak hanya besaran (*magnitude*) tetapi juga waktunya. Hal ini menyebabkan harga bulanan maupun stabilitas harga beras pada agregat (nasional) lebih rendah.

a. Indikator Stabilitas Harga Beras

Dari hasil analisis tampak bahwa indeks stabilitas harga eceran beras bulanan untuk rerata Indonesia ternyata hanya 8,4 persen. Angka di bawah 10% ini mengindikasikan bahwa secara relatif tingkat stabilitas tersebut berada dalam kisaran moderat. Dengan menghitung koefisien variasi untuk masing-masing tahun (dari Januari 2000 – Juni 2008) dapat dilihat bahwa variasi harga tertinggi terjadi pada tahun 2005 (koefisien variasi = 5,2%), sedangkan yang terendah terjadi pada tahun 2004 (koefisien variasi = 1,96%).

Stabilitas harga antar kota besar bervariasi, baik waktu kejadiannya maupun besarnya. Harga eceran beras bulanan paling tak stabil ternyata justru terjadi di Jakarta (indeks stabilitas = 13,5%) dan Surabaya (indeks stabilitas = 13,2%). Ini cukup mengejutkan karena kedua kota terbesar di Indonesia tersebut secara teknis merupakan barometer dan perhatian utama operasi pasar beras. Fenomena ini tampaknya terkait efek psikologis mengenai ketersediaan beras di pasar yang berperan sangat penting dalam mempengaruhi perilaku harga. Sebagaimana diketahui, akses produsen maupun konsumen di kedua kota terbesar di Indonesia ini adalah paling tinggi. Baik produsen maupun konsumen dengan cepat menangkap informasi tentang harga beras di berbagai wilayah atau kota besar lain, bahkan juga di pasar internasional.

Sementara itu, sejak era reformasi ini terdapat informasi tentang aspek-aspek sosial ekonomi dan politik yang kurang kondusif untuk menjaga stabilitas harga cenderung lebih dipercaya oleh masyarakat daripada informasi yang kondusif untuk menjaga kestabilan harga beras.

Fenomenanya agak berbeda apabila kajian difokuskan pada kondisi 3 tahun terakhir (Januari 2006 – Agustus 2008) dengan unit observasi mingguan. Ternyata, dalam periode tersebut harga beras mingguan yang paling tak stabil terjadi pada tahun 2007. Pada tahun tersebut, yang paling tidak stabil adalah Bandung (IP = 11.497) dan Jakarta (10.434), sedangkan yang paling stabil adalah Makasar (Tabel 2).

Menyimak fenomena di atas dapat disimpulkan bahwa dari 5 Kota Besar

yang diamati, kondisi harga beras yang paling menguntungkan konsumen adalah Makasar. Di kota ini, selain paling stabil harganya, rerata tingkat harganya pun paling rendah. Antisipasi terhadap instabilitas harga bukan hanya mencakup besaran, dan kejadiannya tetapi juga mencakup kapan lonjakan harga terjadi. Hal ini akan sangat berguna dalam merumuskan kebijakan yang berkenaan dengan langkah-langkah operasional yang diperlukan untuk melakukan tindakan pengendalian, misalnya operasi pasar.

Pendekatan yang ditempuh adalah melalui metode yang dalam kajian ini disebut "delta-t". Dalam pendekatan ini, perubahan harga yang terjadi pada periode t dianalisis melalui perbedaan relatif antara harga aktual pada waktu tertentu terhadap rerata bergerak (*moving average*) beberapa waktu sebelumnya dan dihitung dalam persen.

Tabel 1
Koefisien Variasi Bulanan Harga Eceran Beras di Beberapa Kota Besar Indonesia dan Indeks Instabilitasnya Selama Periode 2000 – Juni 2008

	Koefisien variasi (dalam%)									Ip (2000 Juni 08)**)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*)	
Medan	1.93	5.44	1.45	1.34	1.05	3.95	2.85	2.74	1.30	9.410
Jakarta	4.16	4.39	7.66	3.72	2.33	3.99	5.61	4.31	<i>1.50</i>	13.523
Bandung	4.16	5.08	6.32	4.69	4.79	11.39	4.37	9.23	4.28	9.593
Surabaya	4.32	7.84	6.22	5.93	4.05	7.63	4.96	4.87	3.98	13.207
Makasar	8.10	8.82	3.73	4.94	3.90	2.16	6.49	2.76	0.98	9.749
Indonesia	2.35	3.93	3.98	1.96	1.99	5.19	3.71	2.21	2.07	8.444

*) Sampai Juni

***) Ip = Indeks stabilitas dengan pendekatan sebagai berikut (lihat Metode Penelitian):

Sumber : Badan Litbang, Departemen Perdagangan (2008)

Tabel 2
Indeks Stabilitas Harga Beras Mingguan Dalam Tiga Tahun Terakhir

	Jakarta	Bandung	Surabaya	Medan	Makasar	Indonesia
2006	5.634	6.435	7.848	4.547	5.323	3.550
2007	10.434	11.497	7.992	5.305	2.442	5.764
2008*)	4.041	2.105	4.693	2.794	2.068	2.622
All	7.531	8.127	7.244	4.498	3.729	4.345

*) Sampai Agustus 2008.

Sumber : Badan Litbang, Departemen Perdagangan (2008)

Insiden kenaikan harga eceran beras bulanan dalam periode Januari 2000 – Juni 2008 dalam besaran 5% ke atas ternyata frekuensinya relatif rendah. Untuk level agregat nasional dalam periode tersebut hanya terjadi 7 kali dan tidak selalu terjadi untuk setiap tahun. Frekuensi tertinggi terjadi pada tahun 2006 (3 kali) dan pada peringkat berikutnya adalah tahun 2005 (2 kali). Fenomenanya sangat berbeda jika unit analisisnya dipersempit yakni pada kota-kota besar lokasi kajian. Ternyata insiden lonjakan

harga di atas 5% masing-masing kota tersebut lebih sering terjadi dari pada di level agregat nasional (Tabel 3).

Sebagaimana tampak pada Tabel di atas, selama periode Januari 2000 – Juni 2007 frekuensi tertinggi terjadi di Jakarta (15 kali), sedangkan yang terendah adalah di Medan (9 kali). Insiden lonjakan harga di atas 5% terjadi di Bandung, Surabaya, dan Makasar yang masing-masing adalah 13, 14, dan 11 kali.

Tabel 3
Insiden Kenaikan Harga Eceran Beras Bulanan di atas 5% Terhadap Rerata Bergerak Tiga Bulan Sebelumnya di Beberapa Kota Besar Indonesia Selama Periode Januari 2000 – Juni 2007

Tahun	Wilayah	Bulan												Frek. 1 tahun
		Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	
Frekuensi insiden selama Jan 2000 – Juni 2007	Medan	5	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9
	Jakarta	6	4	0	0	0	0	0	3	0	1	0	1	15
	Bandung	4	2	0	0	0	0	3	1	1	1	0	1	13
	Surabaya	3	2	1		1	0	0	2	1	1	2	1	14
	Makasar	1	3	2	1	0	0	0	0	0	0	2	2	11
	Indonesia	3	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	7

Sumber : Badan Litbang, Departemen Perdagangan (2008)

Hasil analisis dengan unit observasi mingguan dalam periode Januari 2006 – Agustus 2008 menunjukkan adanya sedikit perbedaan dengan unit observasi bulanan. Tabel 3.12. menyajikan ringkasan tentang insiden kenaikan harga menurut kategori, sedangkan Tabel 3.13. menyajikan informasi tentang waktu terjadinya insiden kenaikan harga yang dimaksud pada Tabel 3.12. tersebut.

Dari Tabel tersebut terlihat bahwa insiden kenaikan harga tersering adalah pada kisaran 5 – 10 persen. Tingkat kenaikan harga di atas 25% sangat jarang terjadi. Selama Januari 2006 – Agustus 2008, kenaikan harga di atas 25% hanya terjadi sekali yaitu di Surabaya yakni pada Bulan Februari 2007 minggu kedua.

b. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Stabilitas Harga Beras

Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi instabilitas harga dilakukan melalui dua pendekatan yaitu:

(i) identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi instabilitas harga, dan (ii) identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat harga. Pada prinsipnya, pendekatan (ii) ditujukan untuk melengkapi penjelasan dari pendekatan pertama (i).

Sesuai dengan pendekatan yang ditempuh, dalam penelitian ini faktor-faktor yang dihipotesakan mempengaruhi tingkat harga maupun instabilitas harga beras dibatasi pada variabel-variabel ekonomi yang terpenting dan ketersediaan data. Dengan pendekatan regresi berganda dengan bentuk persamaan 'double log', hasil analisis menunjukkan bahwa variabel penjas yang dihipotesakan mempengaruhi perilaku harga eceran beras ternyata didukung data empiris. Koefisien determinasinya lebih dari 99 persen. Artinya, lebih dari 99% variasi *dependent variable* (harga beras bulanan) dapat diterangkan oleh variasi variabel penjelasnya. Faktor-faktor yang berpengaruh nyata terhadap harga eceran

Tabel 4
Frekuensi Insiden Kenaikan Harga Mingguan Beras Terhadap Rerata Bergerak Tiga Bulan Sebelumnya Di Beberapa Kota Besar Pada Periode Januari 2006 – Agustus 2008

Kenaikan harga	Jakarta	Bandung	Surabaya	Medan	Makasar	Indonesia
5.0 - 9.9 %	15	20	17	23	17	18
10.0 - 14.9 %	7	3	7	-	2	2
15.0 - 19.9 %	7	4	-	2	-	-
20.0 - 24.9 %	-	3	1	-	-	-
>= 25.0 %	-	-	1	-	-	-
Total	29	30	26	25	19	20

Sumber : Badan Litbang, Departemen Perdagangan (2008)

beras bulanan adalah: harga beras bulan sebelumnya, harga BBM, luas panen, stok akhir beras Bulog, dan operasi pasar yang dilakukan Bulog. Pengaruh variabel-variabel yang lain yakni volume impor, harga beras dunia, nilai tukar, keterlibatan swasta dalam impor beras, maupun tarif impor adalah tidak nyata. Temuan dari penelitian ini cukup menarik karena sejumlah instrumen kebijakan yang sifatnya strategis berpengaruh nyata.

Harga dasar gabah yang diterima oleh petani meskipun secara teori diperkirakan berpengaruh terhadap harga eceran beras, namun untuk menghindari terjadinya multikolinearitas maka tidak disertakan dalam model. Mengacu pada kriteria ekonomi maupun statistik, diperoleh kesimpulan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh terhadap harga eceran beras bulanan adalah harga beras bulan sebelumnya, harga BBM, luas panen, stok akhir beras Bulog, dan operasi pasar yang dilakukan Bulog.

Adalah logis bahwa harga beras bulan sebelumnya berpengaruh nyata dan jika dilihat dari koefisien parameter maupun tingkat significansinya dapat disimpulkan bahwa pengaruhnya paling kuat. Secara empiris, sebelum mempertimbangkan faktor-faktor yang lain; baik konsumen maupun produsen akan selalu menggunakan tingkat harga sebelumnya sebagai acuan dalam transaksi. Tanda koefisien parameter adalah positif. Artinya, dengan asumsi faktor-faktor lain adalah tak berubah

(*ceteris paribus*); jika harga beras bulan sebelumnya meningkat maka harga beras bulan ini juga meningkat dan sebaliknya jika menurun maka harga beras bulan ini juga turun. Tentu saja secara empiris fenomenanya tidak selalu demikian karena sesungguhnya ada faktor-faktor lain yang ikut berpengaruh (asumsi *ceteris paribus* pada dasarnya hanyalah dimanfaatkan untuk melakukan penyederhanaan dalam interpretasi secara parsial dari suatu analisis terhadap fenomena yang sesungguhnya kompleks).

Harga BBM berpengaruh positif terhadap harga eceran beras bulanan. Kenaikan harga BBM dengan sangat nyata mendongkrak tingkat harga beras. Mekanisme pengaruhnya sangat mudah dipahami. Kenaikan harga BBM menyebabkan kenaikan ongkos pengangkutan beras dan pada gilirannya menyebabkan naiknya margin pemasaran beras. Elastisitas harga beras terhadap harga BBM adalah 0,024. Artinya, jika harga BBM naik 1% (*ceteris paribus*) maka harga eceran beras naik 0,024 persen. Hal itu menunjukkan bahwa sebenarnya secara kuantitatif kenaikan harga BBM terhadap harga beras tidak sebesar dampak psikologis yang ditimbulkannya. Penyebabnya adalah sebagai berikut.

1. Harga BBM tidak ditentukan oleh mekanisme pasar dalam arti tidak terbentuk dari kekuatan permintaan dan penawaran semata, tetapi

dikendalikan pemerintah. Oleh karena itu, perubahan harga BBM tidak *gradual* (Lampiran 5.1) tetapi cenderung 'melompat'. Fenomena seperti itu memaksa konsumen untuk melakukan penyesuaian dengan cepat. Sejauh mana kemampuan penyesuaian setiap konsumen menghadapi situasi seperti itu sangat dipengaruhi oleh banyak faktor antara lain: (i) besaran kenaikan harga, (ii) daya beli, (iii) pangsa pengeluaran untuk komoditas yang bersangkutan, (iv) harga-harga barang komplemen maupun substitusinya, (v) peranan komoditas yang mengalami kenaikan harga tersebut dalam konsumsi rumah tangga, dan sebagainya. Secara empiris kemampuan penyesuaian setiap konsumen bervariasi akan tetapi dalam jangka pendek fenomena yang tampak adalah situasi 'chaos' yang kemudian seiring dengan waktu maka secara perlahan-lahan berjalan ke arah situasi normal.

2. Luas panen padi berpengaruh negatif terhadap tingkat harga eceran beras. Artinya, jika luas panen meningkat maka harga beras eceran menurun. Fenomena ini juga mudah

dipahami. Dengan meningkatnya luas panen maka produksi gabah meningkat dan dengan sendirinya pasokan beras juga meningkat (kurva penawaran beras bergeser ke kanan). Di sisi lain, pola permintaan beras mungkin tidak berubah. Oleh karena itu terjadi kelebihan penawaran sehingga mendorong terjadinya penurunan harga.

3. Stok akhir beras yang dikuasai Bulog berpengaruh negatif. Artinya, semakin besar volume stok beras yang dikuasai Bulog, semakin rendah harga beras di pasar. Ini dapat dijelaskan sebagai berikut. Pertama, dengan meningkatnya volume stok beras yang dikuasai Bulog, konsumen maupun pedagang beras mempunyai persepsi bahwa secara potensial ketersediaan beras adalah meningkat. Kedua, meningkatnya volume stok beras sebenarnya juga merefleksikan kondisi aktual bahwa pasokan gabah dan beras di lapangan memang meningkat karena sebagian besar dari stok tersebut memang berasal dari pengadaan gabah dan beras dalam negeri; sesuai dengan tugas Bulog untuk menyerap pasokan gabah di tingkat petani

dalam rangka mengamankan (Harga Pembelian Pemerintah – HPP) gabah.

4. Operasi Pasar (OP) berpengaruh negatif. Meningkatnya volume operasi pasar yang dilakukan Bulog ke pasar menyebabkan pasokan beras meningkat sehingga harga beras turun. Bahwa nilai koefisien parameter ini relatif kecil, terkait dengan fakta bahwa secara empiris pangsa beras OP terhadap total pasokan beras di pasar sebenarnya relatif kecil. Meskipun demikian, dampak psikologisnya adalah signifikan.

Hasil estimasi tentang faktor-faktor yang mempengaruhi instabilitas harga eceran beras bulanan tertera pada Tabel 5. Dari 9 variabel penjelas yang dihipotesiskan berpengaruh ternyata ada 4 variabel yang nyata yaitu instabilitas harga BBM (positif), instabilitas stok beras akhir bulan yang dikuasai Bulog (negatif), instabilitas volume impor beras (positif), dan volume operasi pasar beras yang dilakukan Bulog (negatif). Variabel-variabel penjelas lainnya (instabilitas luas panen, instabilitas harga beras di pasar internasional, peran swasta dalam impor beras, instabilitas tarif impor beras, dan instabilitas harga beras periode sebelumnya) tidak berpengaruh nyata.

Walaupun koefisien determinasinya adalah 0.34 (artinya, perilaku instabilitas harga eceran beras bulanan yang berhasil diterangkan oleh variasi variabel penjelas yang dicakup dalam model hanya sekitar 34%), namun temuan dari penelitian ini penting karena variabel-variabel penjelas yang berpengaruh nyata adalah berkaitan langsung dengan instrumen kebijakan. Dari keempat variabel penjelas tersebut, yang pengaruhnya paling kuat adalah instabilitas harga BBM. Mengacu pada tanda dari koefisien parameter, instabilitas harga BBM menyebabkan harga beras juga tidak stabil. Persoalannya, dalam jangka menengah – panjang adalah sulit sekali bagi pemerintah untuk mempertahankan tingkat harga BBM. Kelangkaan energi akan terus meningkat seiring dengan meningkatnya konsumsi BBM dan menipisnya pasokan BBM karena cadangan energi fosil memang akan terus berkurang. Solusi yang dapat ditawarkan tentu saja mengurangi dampak kenaikan harga BBM tersebut.

Sebagaimana tampak pada Tabel di atas, instabilitas stok akhir bulanan beras yang dikuasai Bulog adalah berpengaruh negatif. Artinya, semakin stabil stok akhir bulan, semakin tak stabil harga beras di pasar. Sepintas, fenomena ini kontradiktif; akan tetapi jika dikaitkan dengan peran dan fungsi stok beras Bulog maka memang tak harus konstan tetapi terkait dengan persiapan operasi pasar

Tabel 5
Hasil Estimasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Instabilitas Harga Beras

Variabel penjelas	Coefficient	t-Statistic
Instabilitas harga BBM (DBBM)	0.0277**	2.0131
Instabilitas luas panen (DLP)	0.0039	0.7118
Instabilitas stok akhir (DSTA)	-0.0489**	-3.0100
Instabilitas impor beras (DVM)	0.0049*	1.7215
Volume operasi pasar (OP2)	-1.69E-07**	-2.5442
Instabilitas harga beras di pasar internasional (DWP+DER)	0.1295	0.5299
Peran swasta (dummy variable)	3.400E-05	0.0048
Instabilitas tarif impor beras (DADV)	0.0280	0.1159
Instabilitas harga beras bulan sebelumnya (DHB(-1))	0.1528	1.3277
Konstanta	0.0309	2.5180

R-squared	0.3435	Mean dependent var	0.0083
Adjusted R-squared	0.2732	S.D. dependent var	0.0262
S.E. of regression	0.0223	Akaike info criterion	-4.6673
Sum squared resid	0.0418	Schwarz criterion	-4.3968
Log likelihood	229.3641	F-statistic	4.8845
Durbin-Watson stat	1.9073	Prob(F-statistic)	0.0000

Keterangan: *) nyata pada $\alpha = 0.10$
**) nyata pada $\alpha = 0.01$

dan ketersediaan beras di pasar yang secara empiris sangat dipengaruhi oleh pola panen yang sifatnya musiman. Berbeda dengan itu, stabilitas volume impor beras berpengaruh positif. Artinya, semakin stabil volume impor (*ceteris paribus*), semakin stabil pula harga eceran beras. Apakah secara teknis dan ekonomi operasionalisasi dari stabilisasi volume impor beras layak ditempuh tentu saja perlu kajian lebih lanjut.

Volume operasi pasar beras Bulog berpengaruh negatif terhadap instabilitas harga eceran beras. Hal ini menunjukkan bahwa semakin besar volume operasi

pasar, semakin stabil harga beras eceran di pasar. Dengan kata lain, operasi pasar yang dilakukan Bulog cukup efektif untuk meredam gejolak harga beras dan karena itu kebijakan yang selama ini ditempuh sudah berada pada jalur yang tepat dan karena itu perlu dilanjutkan; bahkan diperkuat.

Sebagaimana dinyatakan di atas, dalam model ini harga dasar gabah (HPP gabah) tidak dimasukkan sebagai variabel penjelas. Oleh karena itu memang tidak dapat diuji apakah HPP gabah mempengaruhi variasi harga eceran beras bulanan atau tidak. Secara teoritis, HPP

gabah memang akan berpengaruh terhadap tingkat harga eceran beras musiman, akan tetapi tidak memadai untuk menguji variasi harga eceran beras bulanan karena dua alasan utama berikut. Pertama, HPP gabah ditetapkan per musim, bahkan yang sering terjadi adalah sekali per tahun. Kedua, variasi volume pasokan beras bulanan tidak berada di tangan petani tetapi di tangan penggilingan padi dan pedagang karena sebagian besar petani melepas gabahnya sekaligus pada waktu panen, bukan dijual secara bulanan.

Perumusan kebijakan membutuhkan informasi yang lengkap. Untuk itu, variabel penjelas yang pengaruhnya tidak nyata juga perlu dibahas. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, luas panen berpengaruh negatif dan nyata terhadap tingkat harga beras, tetapi instabilitasnya tidak berpengaruh nyata terhadap instabilitas harga beras. Ini dapat diinterpretasikan dalam strategi kebijakan dalam peningkatan luas panen yang selama ini ditempuh tidak memerlukan perubahan yang mendasar. Secara agregat, perubahan sebaran temporal luas panen belum dirasakan urgensinya. Dari sudut pandang operasional, hal demikian itu menguntungkan karena pengembangan prasarana (fisik maupun kelembagaan) pendukung dan pengembangan teknologi yang kondusif untuk mengubah pola panen membutuhkan dana yang sangat besar. Sebagai ilustrasi, untuk meng-kondisikan sebaran temporal luas panen yang lebih

merata membutuhkan pasokan air yang lebih merata sepanjang tahun dan untuk itu reliabilitas pasokan air irigasi harus lebih handal. Secara teknis maupun sosial ekonomi hal itu hanya dapat diwujudkan pada unit-unit pengelolaan irigasi yang telah maju; itupun dalam luasan yang relatif terbatas.

Bahwa instabilitas harga beras di pasar internasional tidak berpengaruh nyata terhadap instabilitas harga eceran beras domestik dapat diinterpretasikan sebagai berikut. Di satu sisi, fenomena itu menunjukkan bahwa variasi harga domestik tidak terlalu sensitif terhadap instabilitas harga internasional. Menyimak kecenderungan dalam dua tahun terakhir yang memperlihatkan bahwa harga di pasar internasional semakin tidak stabil, kondisi demikian itu cukup menguntungkan.

Keterlibatan swasta dalam impor beras juga tidak berpengaruh nyata terhadap instabilitas harga beras. Dengan kata lain, jika pelibatan swasta dalam impor beras adalah dalam rangka menstabilkan harga beras maka ternyata tidak didukung fakta empiris.

Pengaruh variasi tarif impor beras terhadap instabilitas harga beras yang tidak nyata dapat dimaknai bahwa dalam perumusan kebijakan mengenai tarif impor beras, pemerintah tidak perlu khawatir akan dampaknya terhadap stabilitas harga beras domestik. Ini suatu temuan menarik

yang cukup meng-untungkan karena tidak menambah kompleksitas permasalahan yang dihadapi dalam perumusan kebijakan mengenai tarif impor beras.

V. Kesimpulan dan Rekomendasi

Harga eceran beras bulanan relatif stabil dan berada dalam kisaran moderat. Variasi harga tertinggi terjadi pada tahun 2005, sedangkan yang terendah terjadi pada tahun 2003. Antar kota besar fenomenanya berbeda. Harga eceran beras bulanan paling tak stabil ternyata justru terjadi di Jakarta dan Surabaya dan diduga kuat hal ini terkait dengan efek psikologis yang terbentuk oleh informasi spekulatif mengenai ketersediaan beras di pasar. Instabilitas harga tidak berimpit dengan rata-rata tingkat harga, dalam arti instabilitas yang tinggi ternyata justru terjadi di lokasi yang rata-rata tingkat harganya relatif rendah (Bandung).

Stabilitas harga eceran beras dipengaruhi oleh musim panen padi dalam negeri sehingga secara umum insiden kenaikan harga yang relatif tinggi terjadi pada musim paceklik yaitu Bulan Desember – Februari. Mengikuti kondisi tiga tahun terakhir, periode paling rawan adalah minggu ketiga dan keempat Desember dan minggu kedua sampai akhir Februari.

Mengacu pada ketentuan yang tercantum dalam PP No 68/2002, hasil

kajian dengan unit pengamatan bulanan maupun mingguan; jika referensi waktu yang dijadikan acuan untuk menentukan “harga normal” adalah 3 bulan maka insiden kenaikan harga di atas 25 persen ternyata sangat jarang terjadi. Insiden kenaikan harga yang teridentifikasi semakin banyak jika tingkat kenaikan harga yang dijadikan acuan diturunkan dan atau referensi waktu yang dijadikan acuan untuk menentukan harga normal diperpanjang. Terkait dengan itu, dengan mempertimbangkan azas efektivitas kebijakan maupun aspek “*manageability*” dari operasional dalam implementasi kebijakan diperoleh kesimpulan bahwa dengan unit observasi mingguan maka:

- Frekuensi insiden kenaikan harga yang teridentifikasi masih berada pada kisaran yang layak meskipun referensi waktu yang dijadikan acuan untuk menentukan harga normal tetap 3 bulan dan ketentuan tingkat kenaikan harga diturunkan dari 25 persen menjadi 15 persen.
- Frekuensi insiden kenaikan harga yang teridentifikasi masih berada pada kisaran yang layak meskipun ketentuan mengenai tingkat kenaikan harga 25 persen ke atas dipertahankan dan referensi waktu untuk menghitung harga normal diperpanjang dari 3 bulan menjadi 6 bulan.

Dalam kajian ini diperoleh kesimpulan pula bahwa instrumen ekonomi dapat dimainkan secara efektif untuk mengendalikan harga beras. Pertama, analisis faktor-faktor yang mempengaruhi harga beras menunjukkan bahwa faktor-faktor ekonomi yang pengaruhnya nyata adalah harga beras bulan sebelumnya, harga BBM, luas panen, stok akhir beras Bulog, dan operasi pasar yang dilakukan Bulog. Dengan demikian sejumlah instrumen kebijakan yang sifatnya strategis memiliki pengaruh yang signifikan terhadap harga beras. Kedua, analisis faktor-faktor yang mempengaruhi instabilitas harga beras memperoleh kesimpulan bahwa harga beras semakin tidak stabil jika harga BBM semakin berfluktuasi, mobilisasi stok beras Bulog kurang lancar, volume impor beras kurang memadai, dan volume operasi pasar beras yang dilakukan Bulog kurang cukup. Mengingat bahwa dari keempat variabel tersebut yang memiliki pengaruh terkuat adalah instabilitas harga BBM maka instrumen kebijakan stabilisasi harga beras melalui operasi pasar akan lebih efektif jika terdukung oleh kondisi harga BBM yang stabil.

Instrumen kebijakan dalam rangka minimalisasi dampak kenaikan harga pangan bagi kelompok miskin tidak dapat mengandalkan mekanisme pasar karena akses penduduk miskin terhadap pasar sangat berbeda dengan kelompok non miskin. Oleh karena itu subsidi terarah (targeted subsidy) tetap diperlukan.

Program Jaringan Pengaman Sosial (JPS) atau Program Proteksi Sosial (PPS) yang selama ini dijalankan telah berada pada jalur yang benar namun diperlukan adanya penyempurnaan.

Penyempurnaan perancangan dan implementasi JPS dan PPS mencakup lima aspek yaitu: (i) tujuan program haruslah jelas, (ii) adanya kapasitas/data untuk identifikasi si penerima manfaat, (iii) adanya mekanisme (alat/pelaksana/institusi dll) untuk mentransfer pangan/uang kas ke RTM (rumah tangga miskin), (iv) adanya *money* yang efektif, serta (v) transparan dalam implementasi dengan tanpa/sedikit korupsi. Subsidi terarah dapat berbentuk **subsidi transfer tunai** ataupun **subsidi transfer pangan natura**. **Subsidi transfer tunai** relatif lebih murah namun proses pengang-garannya ternyata kurang lancar. Pada **subsidi transfer pangan natura** dapat disampaikan ke kelompok miskin untuk mengatasi instabilitas harga pangan, khususnya beras. Penyalurannya dapat menggunakan 3 instrumen yaitu: (i) *food stamps* (kupon pangan), (ii) *food for work* (FFW), (iii) *quantity rationing*. Bantuan itu bisa gratis seperti pangan khusus atau *supplementary feeding program* buat ibu hamil/menyusui atau untuk anak sekolah; atau penerima manfaat perlu membayarnya pada tingkat harga yang lebih rendah, seperti program Raskin.

Implikasi kebijakan yang dihasilkan dari penelitian ini mencakup dua hal: (1)

perbaikan/penyempurnaan kebijakan/program, dan (2) antisipasi terhadap kondisi terjadinya instabilitas harga beras. Fokus untuk butir (1) adalah alternatif penyempurnaan PP No. 68/2002, dan penyempurnaan program JPS dan PPS; sedangkan fokus untuk butir (2) berkaitan dengan pengembangan sistem monitoring terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi instabilitas harga beras.

Untuk penyempurnaan PP No. 68/2002, alternatif yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut. Alternatif I: jika ketentuan mengenai tingkat kenaikan harga yang dijadikan patokan adalah tetap (25 persen ke atas) maka referensi waktu yang dijadikan acuan untuk mengevaluasi tingkat "harga normal" seyogyanya diubah dari 3 bulan menjadi 6 bulan. Alternatif II: jika waktu referensi untuk mengevaluasi tingkat harga normal dipertahankan tetap 3 bulan maka tingkat kenaikan harga yang dijadikan patokan semestinya dapat diturunkan dari 25 persen menjadi 15 persen.

Pendekatan yang ditempuh dalam mengidentifikasi rumah tangga miskin (RTM) dalam rangka Program JPS maupun PPS yang selama ini diterapkan yakni menggunakan 14 indikator umum perlu disempurnakan agar lebih operasional dan efektif. Dalam konteks ini

ada dua metode yang layak dikaji yaitu: intervensi untuk mengatasi kerawanan pangan (*food insecurity*) berdasarkan wilayah yaitu FIVIMS (*Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping*), dan *Vulnerability Analysis and Mapping* (VAM). Metodologi VAM untuk penyempurnaan target program RASKIN. Untuk mendukung aplikasi metode ini dalam pemetaan daerah sasaran (*targeted area*) memang dibutuhkan beragam data set dan lebih rinci. Namun mengingat akurasi yang lebih tinggi, di masa mendatang metode ini perlu dikaji dan dicoba penerapannya.

Antisipasi terhadap kemungkinan instabilitas harga beras mencakup antisipasi yang bersifat umum dan yang sifatnya khusus. Untuk yang sifatnya umum adalah: (1) bahwa bulan-bulan rawan terjadi sekitar minggu kedua Desember – Februari, dan (2) bahwa salah satu determinan utama stabilitas harga beras adalah harga BBM, dimana kenaikan harga BBM selalu diikuti dengan instabilitas harga beras. Monitoring yang sifatnya khusus diarahkan pada: (1) jadwal tanam MT I: jika puncak jadwal tanam MT I mundur maka bulan-bulan rawan juga mundur, (2) stok beras bulanan di tangan BULOG, dan (3) situasi dan kondisi yang berkaitan dengan kelancaran sistem distribusi beras untuk operasi pasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, B. (2007), "Buah Simalakama Penanganan Minyak Goreng, Media Indonesia", Senin, 11 Juni 2007.
- CIC. (2007), "Perkembangan dan Prospek Industri Kelapa Sawit di Indonesia, Profil Bisnis", CIC No. 390, Jakarta.
- Darwanto, Dwidjono Hadi. (2001), "Rice varietal improvement and productivity growth in Indonesia", IRRI.
- FAO.(1986), "Rice Development Policy: an analysis of the options for meeting future rice consumption requirements in Papua New Guinea, in cooperation with the Papua New Guinea Department of Primary Industry, Port Moresby.
- Jayne, Thomas S. (2004). "Food Marketing and Price Stabilization Policies in Eastern and Southern Africa: A Review of Experience and Lessons Learned", World Bank Conference, Washington D.C.
- Jordan, H., Grove, B., Jooste, A., dan Alemu, Z.G. (2007). "Measuring the Price Volatility of Certain Field Crops in South Africa Using the ARCH/GARCH Approach, *Agrekon*, 46(3), 306-322.
- Myers, Robert J. (2006), "On the costs of food price fluctuations in low-income countries", *Managing Food Price Risks and Instability in a Liberalizing Market Environment*, Volume 31, Issue 4, August 2006, P. 288-301.
- Newbery dan Stiglitz. (1981), "The Theory of Commodity Price Stabilization : A Study in Economics of Risk", Oxford University Press, Oxford.
- Pursell, G. and A. Gupta. (1997), "Trade Policies and Incentives in Indian Agriculture", Development Research Group, the World Bank, New Delhi.
- Sadoulet, E and A.de Janvry. (1995), "Quantitative Development Policy Analysis", Johns Hopkins Univ. Press: Baltimor and London.
- Susila, W. R. (2007), "Merevitalisasi Kebijakan Pangan Indonesia", ITAP Working Paper, ITAP-USAID, Jakarta.
- Timmer, P.C. (2003), "Agriculture and Economic Development", Published Paper no.1, Indonesian Food Policy Program.
- World Bank. (2007), "Issues in Indonesian Rice Policy", draft March 2007.