

Dampak dan Stabilitas Harga Terkait Kebijakan Harga Dasar dan Harga Atap untuk Padi

Impact and Price Stability Related to Floor Price and Ceiling Price Policies for Rice

Fatchur Rozci^{1*}, Ristani Widya Inti²

¹ Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

² Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

*email korespondensi: fatchur_rozci.agribis@upnjatim.ac.id

Info Artikel

Diajukan: 20 Mar 2024
Diterima: 19 April 2024
Diterbitkan: 31 Juli 2024

Abstract

In particular, the ceiling price is intended to protect consumers from rising prices during the lean season, while the floor price is intended to protect farmers as producers from falling grain prices during the main harvest season. This study aims to identify the impact and price stability related to the floor price policy and roof prices for rice using secondary data with qualitative research through a literature review approach. To increase producer and consumer surplus evenly, a policy is needed which is a combination of fertilizer subsidy policies and HPP policies. The policy of eliminating fertilizer subsidies accompanied by an increase in the base price had a negative impact on the real income of farmers, which occurred due to the ineffective implementation of the policy to increase the base price of grain, so that the increase in production costs had not been offset by the increase in the selling price of grain at the farm level. The government uses a floor price and maximum price strategy in an effort to achieve price stability for grain and rice. Indonesia's rice policy is developing very dynamically which is a consideration in making rice policies in the future. The price stabilization policy is an essential policy used to support the achievement of self-sufficiency and food security. The government should maintain the stability of rice prices by paying attention to the timeliness and magnitude of the increase

Keywords:

Rice; Ceiling Price; Floor Price; Policies; Stability

Abstrak

Secara khusus, harga atap dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari kenaikan harga pada musim paceklik, sedangkan harga dasar dimaksudkan untuk melindungi petani sebagai produsen dari jatuhnya harga gabah pada musim panen raya. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi mengenai dampak dan stabilitas harga terkait kebijakan harga dasar dan harga atap untuk padi menggunakan data sekunder dengan penelitian kualitatif melalui pendekatan literature review. Untuk meningkatkan surplus produsen dan konsumen secara merata, diperlukan kebijakan yang merupakan gabungan antara kebijakan subsidi pupuk dan kebijakan HPP. Kebijakan penghapusan subsidi pupuk yang disertai kenaikan harga dasar berdampak negatif terhadap pendapatan riil petani, yang terjadi karena belum efektifnya implementasi kebijakan kenaikan harga dasar gabah, sehingga kenaikan biaya produksi belum diimbangi dengan kenaikan harga jual gabah di tingkat petani. Pemerintah menggunakan strategi harga dasar dan harga maksimum dalam upaya mencapai stabilitas harga gabah dan beras. Kebijakan perberasan

Indonesia berkembang sangat dinamis yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan perberasan di masa mendatang. Kebijakan stabilisasi harga menjadi kebijakan esensial yang digunakan untuk mendukung pencapaian swasembada dan ketahanan pangan. Pemerintah sebaiknya menjaga kestabilan harga beras dengan memperhatikan ketepatan waktu dan besaran kenaikannya.

Kata kunci:

Padi; Harga Atas; Harga Dasar; Kebijakan; Stabilitas

PENDAHULUAN

Pembangunan adalah proses perubahan yang disengaja yang mewakili perbaikan terus menerus, berkelanjutan, dan bertahap ke tingkat yang lebih tinggi dan lebih baik. Sejak diadopsinya Millennium Development Goals, perhatian dunia tertuju pada pengentasan kemiskinan di Indonesia. Pada saat yang sama, harga pangan dunia cenderung menurun selama tiga dekade, dan pertanian tidak lagi dianggap penting untuk pengentasan kemiskinan seperti pada tahun 1960-an dan 1970-an (Christiaensen & Martin, 2018).

Dibandingkan dengan sektor ekonomi lainnya, pertanian tetap menjadi pendorong pertumbuhan lapangan kerja yang paling penting. Hal ini membuka peluang bagi agribisnis pertanian Indonesia untuk memberikan dampak positif bagi perekonomian negara. Kegiatan ekonomi pada dasarnya terdiri dari proses penggunaan input untuk menghasilkan output, yang pada gilirannya menghasilkan aliran kompensasi untuk input masyarakat (Rojun & Nadziroh, 2020).

Salah satu industri yang banyak diminati dalam kaitannya dengan pengelolaan dan pemanfaatan hasil-hasil strategis, khususnya yang berkaitan dengan pangan, adalah sektor pertanian. Sektor utama pembangunan nasional di hampir semua negara berkembang adalah pertanian. Sektor pertanian memegang peranan penting dalam suatu negara agraris, khususnya di Indonesia yang sebagian besar penduduknya sangat bergantung pada sektor primer, khususnya sektor pertanian (Vaulina & Rahmi, 2013). Keberadaan sektor pertanian sangat menentukan bagi pembangunan suatu bangsa atau daerah karena kontribusi atau peranannya yang sangat besar, terutama dalam memenuhi kebutuhan pangan dan bahan baku industri juga mendorong devisa negara dan berperan penting dalam penyerapan pekerjaan, dan itu juga dapat mempengaruhi pertumbuhan pendapatan lingkungan setempat.

Selain itu, sektor pertanian sangat penting dalam proses pembangunan ekonomi daerah karena mendukung industri lain dengan berperan sebagai sumber bahan baku, meningkatkan pendapatan per kapita, dan menyerap tenaga kerja, yang semuanya mempengaruhi kehidupan perekonomian daerah untuk menghasilkan uang untuk tumbuh secara finansial (Muchendar, Anggraeni, & Sultan Ageng Tirtayasa, 2020).

Sektor pertanian merupakan elemen strategis utama karena mendukung ekonomi masyarakat miskin pedesaan, mengatur kehidupan sebagian besar orang, mempekerjakan lebih dari setengah tenaga kerja dan bahkan bertindak sebagai katup pengaman dalam krisis ekonomi seperti di Indonesia (Isbah & Yani, 2016). Tujuan pembangunan pertanian adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat petani. Variabel terpenting penggerak pertumbuhan pertanian untuk meningkatkan produktivitas pertanian adalah sumber daya manusia, sumber daya alam, teknologi dan kelembagaan.

Food and Agriculture Organization (FAO) memperkirakan volatilitas harga pangan pada 2007–2008 menyebabkan jumlah penduduk kurang gizi naik menjadi 173 juta dalam dua tahun tersebut (Abdallah, Ben, & Lakner, 2021). Hasil zero-sum adalah efek dari harga beras yang tinggi. Hal ini dikarenakan sebagian besar petani padi juga mengkonsumsi beras, sehingga kenaikan harga beras menurunkan pendapatan mereka. Baik petani maupun konsumen menderita akibat kenaikan harga pangan. Menurut studi ilmiah dan psikologis, kecenderungan ini dapat dijelaskan dengan fakta bahwa masyarakat lebih memilih keadaan yang stabil daripada yang tidak stabil (Timmer, 2014).

Beras akan tetap menjadi sumber pangan utama masyarakat Indonesia hingga tahun 2045, menjadikannya komoditas yang penting dan strategis. Kebijakan stabilitas harga beras Indonesia harus dapat membantu petani dan tidak merugikan konsumen karena beras ditanam sebagai komersial utama dan makanan pokok penduduk. Ekspektasi harga merupakan masalah bagi pemerintah Indonesia. Petani menginginkan harga gabah yang tinggi, sedangkan konsumen menginginkan harga gabah yang rendah.

Sebagai organisasi yang melaksanakan kebijakan pangan pemerintah Indonesia, BULOG bertugas untuk menstabilkan harga beras di Indonesia. Sejak tahun 2002, BULOG telah beroperasi sebagai Perusahaan Perdagangan Negara (STE) Indonesia berdasarkan peraturan WTO. Kegiatan pokok program stabilitas harga Indonesia, khususnya beras, meliputi program operasi pasar untuk stabilisasi harga di konsumen, pengelolaan cadangan beras negara, dan program pembelian beras dalam dan luar negeri. Hasil operasi pengadaan lokal dan internasional dipantau sebagai bagian publik. Stok ini kemudian digunakan untuk keperluan pemerintah seperti stabilisasi harga, mengatasi ketahanan pangan, mengatasi krisis pangan pascabencana, memberikan bantuan internasional, dan pengembalian ASEAN. Ketika produksi dalam negeri tidak mencukupi, pemerintah mengimpor beras melalui BULOG. Sesuai dengan struktur BULOG sebagai Badan Usaha Milik Negara, BULOG juga mendukung perusahaan di bidang industri pangan selain mengelola cadangan beras negara (Ruspayandi, Bantacut, Arifin, & Fahmi, 2022).

Menurut ilmu ekonomi umum, dinamika perubahan harga komoditas pertanian, khususnya pangan strategis, dapat menjadi dasar untuk bagi pengembangan kebijakan harga dasar, sehingga negara dapat menjamin harga minimum pada tingkat yang lebih tinggi tingkat produsen. Menurut (Timmer, 2014) tujuan jangka pendek dari kebijakan harga adalah untuk meningkatkan ketahanan pangan. Tujuan jangka panjang adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Menurut dua argumentasi, (Furlong & Ingenito, 2012) harga komoditas dapat dijadikan indikator utama inflasi. Argumen pertama adalah bahwa harga komoditas dapat merespon dengan cepat guncangan yang mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan, termasuk peningkatan permintaan (guncangan permintaan agregat). Kedua, selain guncangan ekonomi, harga komoditas juga dapat menyesuaikan diri dengan guncangan non ekonomi seperti banjir, kekeringan, tanah longsor, dan bencana alam lainnya yang mengganggu rantai pasok komoditas tersebut.

Pemerintah memberikan berbagai insentif produksi kepada petani padi, seperti penyediaan lahan dan infrastruktur pengairan, pengembangan jasa alat dan mesin pertanian, subsidi input, subsidi bunga kredit usaha tani, dan insentif lain seperti kebijakan harga output. Strategi harga output diubah dari harga dasar menjadi harga pembelian negara dan akhirnya

pada tahun 2001 menjadi harga pembelian negara. Pemerintah menggunakan strategi harga dasar dan harga maksimum untuk mencapai stabilitas harga gabah dan beras. Harga maksimum berfungsi untuk melindungi konsumen, terutama terhadap kenaikan harga pada musim paceklik, sedangkan harga dasar melindungi petani sebagai produsen dari jatuhnya harga gabah pada musim panen raya. Kebijakan harga gabah/beras saat ini menghasilkan kebijakan harga yang mempertimbangkan perubahan bentuk, jenis, mutu, dan tingkatan dalam rantai pasar, namun belum memperhitungkan proporsi musim panen (Sari, Oktaviani, & Novianti, 2017). Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi mengenai dampak dan stabilitas harga terkait kebijakan harga dasar dan harga atap untuk padi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan menggunakan penelitian kualitatif melalui pendekatan Literature Review atau tinjauan pustaka. Studi literature review adalah metode yang pengumpulan informasi atau sumber tentang topik tertentu yang dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti jurnal, buku, internet, dan pustaka lain. Setelah melakukan literature review, peneliti meringkas literature yang di review, menganalisisnya dan melakukan sintesa yang kritis dan mendalam. Hasil dari rangkuman, analisis dan sintesa kemudian dituliskan secara deskriptif dalam bentuk artikel ilmiah.

Metode analisis data adalah analisis deskriptif yang digunakan untuk menggambarkan, mengeksplorasi, dan mengklarifikasi semua masalah dan fenomena penelitian yang diuji dengan interpretasi yang tepat. Fenomena itu dapat berupa bentuk, aktivitas, perubahan, karakteristik, hubungan, kesamaan, dan perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya. Kajian penelitian ini adalah untuk menguraikan mengenai kebijakan harga atap dan harga dasar untuk padi. Untuk menguraikan mengenai kebijakan harga atap dan harga dasar untuk tersebut maka Studi Literature Review difokuskan pada dampak dan stabilitas harga yang ada pada kebijakan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Kebijakan Harga Padi Pada Masa Era Reformasi Orde Lama dan Orde Baru

Intervensi pemerintah di pasar beras bersifat langsung dan tidak langsung. Contoh intervensi pemerintah secara langsung antara lain penentuan harga atap (*ceiling price*) untuk melindungi kepentingan konsumen beras dan penetapan harga dasar (*floor price*) untuk melindungi kepentingan produsen padi. Salah satu lembaga yang berperan sangat penting dalam implementasi kebijakan perberasan adalah Badan Urusan Logistik (Bulog). Intervensi pemerintah secara tidak langsung, meliputi subsidi (pupuk, benih) dan tarif / pajak (tarif impor). Pada dasarnya, intervensi pemerintah merupakan pilihan yang di dalamnya mengandung *trade off* (Hermawan, 2016).

Saat rezim Pemerintahan Soekarno Orde Lama (Orla) periode tahun (1945-1967), banyak kebijakan pertanian terkait erat dengan isu redistribusi, termasuk *land reform*. Disebabkan karena tatanan pertanian kolonial dianggap timpang dan membutuhkan pembagian tanah kepada buruh tani dan petani miskin. Selain itu, kebijakan pangan pemerintahan Orde lama diwujudkan dengan swasembada beras melalui pendirian institusi pangan dan program panca usahatani. Pada 14 Mei 1967 Badan Urusan Logistik (Bulog) didirikan dengan fungsi utama sebagai satu-satunya agen *buyer* untuk menjaga ketahanan pangan melalui kebijakan stabilisasi harga beras dan pengadaan beras bulanan untuk pegawai

negeri dan militer. Masalah pangan memuncak pada tahun 1960-an, ketika Presiden Soekarno tidak mengambil tindakan strategis, melainkan mengandalkan retorika politik untuk mempertahankan kekuasaannya. Retorika untuk tidak mengimpor beras dipandang sebagai sebuah upaya untuk mencapai swasembada pangan, namun tidak diimbangi dengan menyelamatkan lumbung padi dan justru mendorong masyarakat untuk melakukan diversifikasi pangan dengan jagung. Di sisi lain, kondisi ekonomi yang sulit dan musim kemarau yang panjang pada tahun 1966-1967 memperburuk kondisi tersebut sehingga menimbulkan krisis pangan dan memperburuk krisis politik pasca G30S/PKI (Hermawan, 2016).

Rezim Orde baru atau isolasi pasar beras dimulai pada periode tahun 1969-1997. Pengalaman mengelola pangan (beras) pada masa pemerintahan sebelumnya menjadi pelajaran berharga bagi pemerintahan Soeharto. Paradigma pembangunan sektor pertanian pangan telah berubah dari redistribusi lahan menjadi kebijakan pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada rakyat miskin dan munculnya teknokrat ekonomi. Hal ini sesuai dengan situasi struktural perekonomian Indonesia yang masih didominasi oleh sektor pertanian. Kesejahteraan petani (khususnya padi) dan pembangunan perdesaan merupakan kunci dasar pengentasan kemiskinan. Berbagai kebijakan perberasan dilaksanakan secara besar-besaran, mulai dari subsidi pupuk dan benih, program panca usahatani dan penyuluhan, stabilisasi harga gabah/padi oleh Bulog, hingga dukungan pembiayaan/pemodalan dari bank dan Koperasi Unit Desa (KUD). Pada awal pemerintahan Orde baru, peran Bulog berubah dari mendukung peningkatan produksi pangan menjadi *buffer stock holder* dan pendistribusian untuk golongan anggaran. Pada masa Orde baru, stabilisasi harga beras Bulog tidak selalu berhasil, baik harga dasar maupun harga atap. Demikian pula, meskipun pemerintah berhasil meningkatkan produksi beras dalam negeri dan mencapai swasembada beras pada tahun 1984, Bulog tetap mengimpor beras untuk menambah pasokan beras. Ketika Indonesia mencapai kesepakatan dengan IMF untuk mengatasi dampak krisis ekonomi tahun 1997/1998, salah satu butir dalam *Letter of Intent (LoI)* sepakat untuk mengurangi monopoli impor Bulog dan pengawasan harga produk pertanian, seperti beras, gula, dan cengkeh. Konsekuensi dari kesepakatan ini mengurangi peran Bulog dalam operasi pasar, termasuk impor beras (Nuryanti, 2017).

Rezim pasar bebas berlangsung pada tahun 1998-1999. Bertepatan dengan berakhirnya pemerintahan Orde baru, muncul krisis multidimensi yang mempengaruhi kebijakan beras nasional. Sebagai pelaksana kebijakan stabilisasi harga beras, Bulog kehabisan dana untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut, seperti penghapusan monopoli impor beras melalui SK Memperindag No. 439 tentang Bea Masuk yang ditentukan sebesar nol persen, Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) Bulog tidak lagi diberikan dan tidak diberikan subsidi bagi petani. Saat itu, harga beras dunia cenderung lebih rendah dari harga beras di dalam negeri (Hermawan, 2016).

Rezim pasar terbuka-terkendali terjadi pada periode tahun 2000-sekarang. Era reformasi mendorong pemerintah lebih memilih pluralisme dalam bentuk demokrasi. Kuota impor beras dilakukan kembali, dengan monopoli beras Bulog kualitas menengah dan kuota impor beras kualitas tinggi (misalnya beras Basmati) yang dilakukan oleh swasta (importir terdaftar). Kebijakan beras yang akan dilaksanakan tetap bertujuan untuk membantu masyarakat miskin. Bentuknya adalah kebijakan stabilisasi harga padi/beras yang dilakukan Bulog antara lain penetapan HPP, HPP adalah kebijakan untuk mengubah kebijakan harga

dasar dan harga atap. Penetapan HPP gabah/beras terjadi pada tahun 2002 berdasarkan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2002, ketentuan ini mulai berlaku pada bulan Januari 2003. Pada tahun 2017, sembilan kebijakan HPP Padi / beras telah ditetapkan untuk menyesuaikan dengan situasi beras dalam negeri, yang sebagian besar disebabkan oleh percepatan kenaikan harga tahunan, pemberian subsidi (pupuk, benih, dan kredit bunga) dan jaringan distribusi (Hermawan, 2016).

Pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), swasembada beras tercapai pada tahun 2008 tanpa diikuti impor beras, seperti yang terjadi pada 1984. Namun, sejumlah pihak menduga capaian itu direkayasa dengan pemilu tahun 2009. Menurut Bulog, selain tahun 2008, Indonesia juga mengalami surplus pada tahun 2009 dan 2013 sehingga tidak perlu mengimpor beras (Hermawan, 2016).

Di era pemerintahan Joko Widodo, kebijakan beras relatif tidak berubah. Menurut program prioritas nasional Nawa Cita 2015-2019, pembangunan pertanian bertujuan untuk mencapai swasembada pangan dan mengutamakan kepentingan petani (Hermawan, 2016). Peran pedagang beras di pasar beras dalam negeri sangat penting, yaitu menjadi penghubung antara sektor hulu (usaha tani) dengan hilir (konsumen) melalui transaksi perdagangan. Oleh karena itu, pedagang dapat memainkan permainan pasokan. Bulog melakukan intervensi untuk menurunkan dampak penawaran para pedagang tersebut agar tidak terjadi kegagalan pasar (Aryani, Natawidjaja, Noor, & Mulyani, 2017)

Perkembangan harga gabah kering panen dan beras HPP periode 2010-2015. Peningkatan kesejahteraan petani padi yang diukur dengan daya beli tidak hanya ditentukan oleh kebijakan pertanian tetapi juga kebijakan non pertanian. Oleh karena itu, kebijakan harga dasar gabah harus selalu disesuaikan dengan kenaikan/pergerakan harga produk konsumsi (Nurasa & Rachmat, 2013). Kebijakan harga dasar gabah di bawah harga pasar menunjukkan efektivitas kebijakan tersebut dalam meningkatkan kesejahteraan petani padi, meskipun kondisi ini juga menunjukkan bahwa petani beras cenderung lebih banyak menyerap dari pasar. Sebaliknya, kebijakan harga atap beras biasanya berada di bawah harga eceran beras termurah. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan Bulog tidak dapat menjamin harga beras yang wajar bagi konsumen. Kegagalan operasi pasar Bulog diyakini banyak karena penentuan waktu yang tidak tepat saat kenaikan harga beras dan lemahnya pengawasan distribusi beras melalui operasi pasar terbuka (OPT).

Kebijakan beras Indonesia berkembang sangat dinamis dari satu pemerintahan ke pemerintahan lainnya. Berbagai pengalaman sejarah tersebut dapat menjadi pertimbangan dalam pembentukan kebijakan perberasan di masa mendatang, terutama untuk memberikan prioritas baru pada pembangunan sektor pertanian dan perdesaan secara konsisten dan nyata. Kebijakan stabilisasi harga padi/beras merupakan kebijakan esensial untuk mendukung swasembada beras dan ketahanan pangan. Keberpihakan ini penting karena terkait erat dengan dimensi kemiskinan yang sebaliknya dapat menjadi sumber instabilitas pemerintahan. Oleh karena itu, upaya merevitalisasi peran Bulog dengan membentuk otoritas pangan nasional dan memperoleh data beras yang akurat merupakan prasyarat agar kebijakan perberasan nasional dapat berjalan efektif. Perubahan lingkungan eksternal yang bergeser ke paradigma *outward looking oriented* telah membuka peluang peningkatan ketersediaan beras di pasar regional ASEAN. *Trade off* antara impor (atau ekspor) beras dan produktivitas padi/beras dalam negeri merupakan aspek penting dalam peningkatan kerjasama pangan (beras) dengan negara-negara ASEAN. Tingkat solidaritas pangan ASEAN yang relatif rendah

pada saat krisis pangan merupakan indikasi penting bagi Indonesia untuk tidak sepenuhnya bergantung pada padi/beras dari negara lain. Optimalisasi pengusahaan padi/beras negara harus dilakukan tanpa memaksakan diri untuk memusatkan seluruh sumber daya hanya pada kebijakan swasembada beras.

Dampak Kebijakan

Kebijakan subsidi pupuk menyebabkan penawaran beras dalam negeri meningkat sehingga harga eceran beras turun. Penawaran yang meningkat diikuti dengan penurunan harga eceran yang mengakibatkan permintaan meningkat. Namun, peningkatan permintaan lebih kecil dari peningkatan penawaran, sehingga menyebabkan *exces supply* di pasar beras dalam negeri. Kebijakan kenaikan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) berdampak pada kenaikan harga eceran beras dalam negeri. Kenaikan harga eceran menyebabkan penurunan permintaan. Namun, penawaran terus bertambah seiring peningkatan produksi beras dalam negeri. Surplus produsen dan surplus konsumen dipengaruhi oleh pasar beras domestik. Surplus produsen tercapai ketika pemerintah menerapkan kebijakan jaminan harga berupa kenaikan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), sedangkan surplus konsumen tercapai ketika pemerintah menerapkan kebijakan peningkatan subsidi input berupa kredit pertanian dan subsidi pupuk serta peningkatan produktivitas areal. Untuk meningkatkan surplus produsen dan konsumen secara merata, diperlukan paket kebijakan yang merupakan gabungan dari kebijakan subsidi pupuk dan kebijakan HPP (Naully, 2019).

Tingkat produksi beras nasional cukup tinggi, petani pasti menunggu penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) karena mereka juga membayangkan kesejahteraan mereka akan meningkat. Hal ini disebabkan oleh kenaikan harga input pertanian seperti pupuk, bibit, pestisida, dan persewaan mesin pertanian. Akibatnya, indeks biaya yang dibayar petani meningkat dan indeks biaya yang diperoleh dari usaha tani padi menurun. Selain peningkatan produktivitas yang diinginkan petani melalui penggunaan teknologi, nilai tambah hilang karena harga yang diterima petani relatif rendah. Selisih harga gabah yang besar disebabkan rantai distribusi komoditas beras yang panjang. Situasi distribusi yang besar ini menghasilkan biaya margin pemasaran yang tinggi, sehingga sebagian harus digunakan sebagai keuntungan bagi para pedagang. Pada umumnya, petani tidak terlibat dalam rantai pemasaran produk, sehingga nilai tambah dari pengolahan dan perdagangan hasil pertanian tetap berada di tangan pedagang. Hal ini mengurangi bagian yang diterima petani dan meningkatkan biaya yang harus dibayar konsumen (Yundra & Sumarlan, 2021).

Namun, kebijakan penghapusan subsidi pupuk dan kenaikan harga dasar gabah berdampak negatif terhadap pendapatan riil petani. Dampak negatif ini disebabkan oleh tidak efektifnya kebijakan kenaikan harga dasar gabah, dimana kenaikan biaya produksi tidak diimbangi dengan kenaikan harga jual gabah di tingkat petani (Widowati, Hasyim, J, Sempaja, & Swastika, 2014). Harga dasar gabah yang lebih cocok untuk pulau Jawa dan sentra produksi padi lainnya di Indonesia, tidak cocok untuk Kalimantan Timur. Karena sebelum kebijakan Desember 1998 harga hasil pertanian sudah berada di atas harga dasar yang ditetapkan pemerintah. Selain itu, kenaikan harga dasar gabah dari Rp 1.000/kg menjadi Rp 1.500/kg tidak efektif karena kenaikan yang terlalu tinggi (50%) tidak dapat dilaksanakan di lapangan. Dengan kata lain, kebijakan harga dasar gabah yang dirancang untuk mencegah jatuhnya harga gabah di tingkat petani, tidak efektif untuk diterapkan di Kalimantan Timur.

Kegagalan pasar adalah konsep teori ekonomi dimana alokasi barang dan jasa dalam sistem pasar bebas tidak mencerminkan efisiensi. Kegagalan pasar mengacu pada informasi, persaingan tidak sempurna, eksternalitas, dan barang publik. Kegagalan pasar sering digunakan untuk membenarkan intervensi pemerintah di pasar tertentu. Menurut teori ekonomi kesejahteraan, ketidaksempurnaan pasar dapat diperbaiki dengan pengeluaran dan regulasi publik jika hanya didasarkan pada perencanaan yang ilmiah (*rational and scientific planning*) saja. Namun, intervensi pemerintah seringkali membuat alokasi sumber daya semakin kurang efisien dibandingkan tanpa intervensi. Kegagalan pasar (*market failure*) tidak berarti bahwa pasar tidak mampu menghasilkan solusi efisien yang diinginkan pada tingkat harga tertentu. Kegagalan pemerintah (*government failure*) bukan berarti pemerintah tidak mampu menciptakan solusi efisien yang diinginkan. Kegagalan pemerintah menjelaskan masalah sistematis yang mencegah pemerintah menemukan solusi yang efisien terhadap sesuatu. Intervensi pemerintah tidak tergantung pada terjadinya kegagalan pasar. Intervensi pemerintah sering dikehendaki suatu kelompok kepentingan dalam bentuk solusi dan bukan solusi yang dihasilkan dari mekanisme pasar yang lebih efisien.

Peran Bulog dalam mendukung stabilitas harga pangan sebagai operator bukan sebagai regulator sangatlah signifikan. Harga Inpres adalah harga acuan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah, tujuannya untuk melindungi petani agar pada saat panen raya nanti petani dapat menjual/memperoleh harga minimal sesuai HPP, sehingga petani tetap mendapatkan harga yang wajar dan keuntungan yang layak ketika mereka menjalankan bisnis. Jika harga pasar lebih tinggi dari HPP, minta petani menjual di pasar dan tidak dipaksa menjual ke Bulog. Biarkan petani menikmati harga yang baik. Namun, jika pada saat panen raya harga gabah turun sama dengan atau dibawah HPP, Bulog terpaksa menggunakan hasil panen petani untuk melindungi petani. Petani diminta menjual gabah/berasnya ke Bulog. HPP sebenarnya adalah alat lindung harga bagi petani maupun konsumen. Efektivitas perubahan harga ditentukan oleh keberadaan dan keseriusan penerapan *support system*, yaitu (1) Membeli gabah dan beras petani dari petani sesuai harga beli yang ditetapkan pemerintah, (2) Mengelola stok gabah dan beras yang dibeli petani, (3) Melindungi pasar beras dalam negeri dari fluktuasi harga beras internasional melalui perjanjian monopoli atau kebijakan impor, (4) Mengatur distribusi beras di pasar dalam negeri baik untuk jaminan sosial maupun keperluan darurat, dan (5) Menyediakan pembiayaan yang memadai dalam anggaran yang jelas dan transparan.

Untuk menjaga ketersediaan beras di Indonesia, perlu penguatan peran masyarakat, seperti petani, RMU, pedagang dan pemerintah daerah untuk menjaga ketersediaan beras di tingkat nasional. Salah satu cara untuk memperkuat peran masyarakat dalam menjaga ketersediaan beras di tingkat daerah dan perdesaan adalah dengan terus menanam padi dan meningkatkan hasil produksi (petani), mendukung penjualan padi oleh petani dengan harga yang wajar (pedagang) dan meningkatkan mutu dan kualitas beras. Peran pemerintah adalah menjaga ketersediaan bahan-bahan pendukung produksi beras. Ketersediaan beras memengaruhi harga beras. Selain itu, harga beras juga dipengaruhi oleh harga barang lain dan kebijakan pemerintah. Harga beras memiliki keunikan dalam proses penentuannya sehingga perlu kehati-hatian dalam menentukan harga. Keunikan tersebut antara lain beras sebagai makanan pokok masyarakat Indonesia. Untuk meningkatkan kesejahteraan petani maka harga beras perlu dinaikkan, tetapi jika harga beras tinggi maka jumlah penduduk miskin akan bertambah. Beberapa penelitian oleh (Widodo, 2014) (Widiyawati & Setiawan, 2015) mengatakan bahwa total produksi padi, harga dasar gabah, indeks nilai tukar petani, harga

jagung dan impor beras, luas areal, luas panen, luas garapan petani makin meningkat akan berpengaruh signifikan secara positif terhadap harga dan ketersediaan beras domestik, sehingga berdampak pada meningkatnya semangat petani dalam menanam padi. Perkembangan harga eceran beras di tingkat petani menunjukkan perkembangan yang positif dan cenderung naik terus dari waktu ke waktu. Namun, laju pembangunan tersebut tidak berarti petani padi di Indonesia makin sejahtera karena kenaikan harga. Ini juga termasuk dalam pernyataan, yaitu harga padi/beras tergantung pada dua hal: Pertama, perubahan harga input yang dibutuhkan untuk produksi padi, seperti pupuk, benih dan lainnya. Kedua, inflasi atau perubahan dari harga dari kebutuhan pokok. Dengan kata lain, jika harga input atau inflasi tersebut meningkat pada periode yang sama dan meningkat lebih cepat dari harga jual beras maka petani padi tetap mengalami kerugian .

Stabilitas Harga

Beras merupakan makanan pokok dan sumber kalori utama bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Pada tahun 2016, kontribusi beras dalam konsumsi kalori per kapita per hari adalah sekitar 44% dari total konsumsi kalori. Mengingat pentingnya peran beras, ketersediaan beras sangat penting bagi setiap individu dan negara. Dengan bertambahnya jumlah penduduk, permintaan beras di Indonesia terus meningkat. Pada tahun 2035, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan akan bertambah menjadi sekitar 305,7 juta jiwa . Pertambahan jumlah penduduk ini tentunya akan meningkatkan permintaan beras di masa yang akan datang (Aji, 2015).

Harga adalah nilai barang dan jasa yang mencerminkan kesediaan konsumen untuk membayar berdasarkan nilai utilitasnya dan sumber daya yang digunakan produsen untuk memproduksinya (Dhrifi, 2014). Derajat utilitas dapat digunakan untuk membeli barang atau jasa dalam jumlah tertentu. Harga adalah salah satu pertimbangan dalam pertukaran hak milik, yang merupakan dasar yang penting untuk kegiatan komersial. Kebijakan intervensi pembangunan pertanian melalui inovasi pertanian harus mempertimbangkan keragaman mata pencaharian dan skala usaha tani masyarakat di perdesaan. Keragaman ini sangat penting untuk fleksibilitas, stabilitas dan keberlanjutan usaha di perdesaan (Adebayo & Olagunju, 2015). Kebijakan pertanian yang diterapkan dapat berupa kebijakan non harga atau kebijakan harga. Pemerintah Indonesia telah lama menggunakan kebijakan non harga dan harga untuk komoditas padi untuk meningkatkan produksi dan stabilisasi harga. Namun, kebijakan non harga saja tidak cukup untuk mendorong petani meningkatkan produksi dan stabilitas harga. Pada puncak panen raya, petani padi kerap mendapatkan harga di bawah biaya produksi. Oleh karena itu, pemerintah mengkombinasikan kebijakan non harga dengan kebijakan harga (Wahyudi, 2018).

Perubahan Harga Gabah/Beras karena Perubahan Bentuk. Perubahan harga akibat perubahan bentuk ini terjadi melalui kegiatan penanganan pascapanen dan pengolahan hasil. Menurut (Arif & Widjanarko, 2016), kegiatan operasional dalam industri penggilingan padi dibedakan menjadi empat yaitu : (a) Pengeringan, yang mengubah dari gabah kering panen (GKP) menjadi gabah kering giling (GKG); (b) Penyimpanan gabah kering giling untuk menjaga kontinuitas pasokan; (c) Penggilingan merubah GKG menjadi beras; dan (d) Pengemasan yang merubah dari beras curah menjadi beras kemasan.

Perbedaan Harga Beras menurut Kualitas. Menurut Inpres No. 5 Tahun 2015 ditetapkan bahwa Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Beras sebesar Rp7.300,- per kilogram di gudang

BULOG dengan kualitas: (a) Kadar air maksimum 14%, (b) Butir patah maksimum 20%, (c) Kadar menir maksimum 2%, (d) Derajat sosoh minimum 95%. Harga pembelian gabah/beras di luar kualitas sebagaimana dimaksud dalam Inpres tersebut ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Sebagai tindak lanjut dari Inpres No. 5 tahun 2015, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 05/Permentan/Pp.200/2/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 71/Permentan/Pp.200/12/2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas. Preferensi terhadap kualitas beras juga dapat dilihat dari apakah beras yang dikonsumsi bermerk ataukah tidak.

Perbedaan Harga karena Perbedaan Jenis Beras. Menurut (Abdillah, 2018) keunikan suatu produk dapat dengan mudah menarik perhatian konsumen atau pelanggan. Keunikan produk tercermin dari atribut yang dimiliki oleh suatu produk termasuk produk beras. Dengan demikian atribut produk beras merupakan karakteristik produk beras yang berfungsi sebagai atribut evaluatif dalam pengambilan keputusan, karakteristik tersebut tergantung dari jenis produk beras dan tujuannya. Atribut produk beras terdiri dari tiga tipe, yaitu ciri-ciri atau rupa (*features*) tercakup rasa, fungsi, dan manfaat. Berbagai jenis beras dikenal di pasaran dengan harga masing-masing yang berbeda: (a) Beras *aromatic*, beras yang nasinya mempunyai aroma wangi seperti Pandan Wangi, Beras Cianjur, *Yasmin Rice*, dan *Homali Rice*; (b) Beras dengan tekstur yang berbeda seperti beras pera (beras Siam Unus, dan Berek Solok) dan beras pulen (beras Rojolele, beras Cianjur, *Japonica Rice*, dan beras ketan); (c) Beras fungsional seperti beras *Paraboiled Rice* yang umumnya dikonsumsi oleh penderita penyakit Diabetes Melitus (DM); (d) Beras berwarna seperti beras merah, dan beras hitam; (e) Beras organik yaitu beras yang ditanam dengan sistem organik (tanpa menggunakan input yang berasal dari bahan anorganik); dan (f) Beras umum yaitu beras yang umum diperjualbelikan di pasar yang harganya ditentukan oleh kualitasnya.

Perbedaan Harga Beras menurut Tingkatan dalam Rantai Pasar. Struktur distribusi gabah dan beras pada daerah sentra produksi di Indonesia dari produsen (petani) sampai konsumen akhir relatif stabil, yang menunjukkan bahwa pelaku distribusi terdiri dari beberapa jenis pelaku rantai pasok dengan ukuran kegiatan dan luasan jaringan yang berbeda. Pelaku rantai pasok gabah dan beras terdiri atas petani, penebas padi, pedagang pengumpul, mitra kerja/KUD Perum Bulog, industri penggilingan padi/RMU, pedagang besar antar wilayah, pedagang di pasar induk, dan pedagang pengecer (Ernada & Gaol, 2015). Umumnya komoditas komoditas gabah/beras mengalir secara spasial geografis dari wilayah sentra produksi desa ke sentra konsumsi perkotaan yang konsumennya lebih terkonsentrasi. Selisih harga beras menurut tingkat pelaku usaha dalam rantai pasar terdiri dari harga beras di tingkat penggilingan padi, harga beras di tingkat pedagang pengumpul, harga beras di tingkat pedagang besar (grosir) yang biasanya beroperasi di pasar induk, harga beras di pasar tradisional (harga eceran), dan harga beras di tingkat konsumen (harga yang dibayar konsumen pada umumnya di tingkat kios/warung).

Perbedaan Harga Beras menurut Musim. Selisih harga gabah dan beras secara musiman merupakan indikasi perlunya penetapan HPP gabah/beras dan HET beras secara berturut-turut dengan mempertimbangkan variasi musim. Menurut (Faisal & Lisarini, 2015) realisasi perbedaan harga gabah/beras musiman dalam penetapan HPP dan HET beras ini perlu diklarifikasi lebih lanjut, karena penentuan awal dan akhir musim di Indonesia bersifat spesifik lokasi. Penetapan HPP dan HET dimungkinkan untuk satu tahun. Apabila sewaktu-waktu harga pasar gabah/ beras di atas HPP atau HET, maka Pemerintah dapat menetapkan batas toleransi

harga gabah/beras maksimal yang dapat dibeli oleh Bulog, dan atau Pemerintah dapat menawarkan harga eceran tertinggi di mana Pemerintah dapat mengintervensi pasar. Mengingat kebijakan HET umumnya diterapkan pada komoditas yang rantai pasoknya dikelola oleh Pemerintah, maka efektivitas kebijakan HET ini perlu terus dikaji ulang. Sebagai alternatif, penerapan kebijakan Harga Acuan Pemerintah (HAP) terhadap komoditas beras dapat dipertimbangkan. Kebijakan HAP mengutamakan pengendalian harga dengan menggunakan instrumen intervensi pasar, daripada menganjurkan pendekatan hukum (Hermanto, 2017).

KESIMPULAN

Intervensi langsung pemerintah terdiri dari penentuan harga atap (ceiling price) untuk melindungi kepentingan konsumen beras dan penetapan harga dasar (floor price) untuk melindungi kepentingan produsen padi. Pemerintah menggunakan strategi harga dasar dan harga maksimum untuk mencapai stabilitas harga gabah dan beras. Kebijakan beras Indonesia berkembang sangat dinamis dari satu pemerintahan ke pemerintahan lainnya. Berbagai pengalaman sejarah tersebut dapat menjadi pertimbangan dalam pembentukan kebijakan perberasan di masa mendatang, terutama untuk memberikan prioritas baru pada pembangunan sektor pertanian dan perdesaan secara konsisten dan nyata. Kebijakan stabilisasi harga padi/beras merupakan kebijakan esensial untuk mendukung swasembada beras dan ketahanan pangan.

Untuk meningkatkan surplus produsen dan konsumen, diperlukan paket kebijakan yang merupakan gabungan antara kebijakan subsidi pupuk dan kebijakan HPP. Kebijakan penghapusan subsidi pupuk dan kenaikan harga dasar gabah berdampak negatif terhadap pendapatan riil petani. Dampak negatif tersebut disebabkan oleh implementasi kebijakan kenaikan harga dasar gabah yang tidak efisien, sehingga kenaikan biaya produksi tidak dapat diimbangi dengan kenaikan harga jual gabah di tingkat petani.

Perubahan harga akibat perubahan bentuk ini terjadi melalui penanganan pascapanen dan pengolahan hasil. Perbedaan harga antar jenis beras yang berbeda karena keunikan produk dapat dengan mudah menarik perhatian konsumen atau pelanggan. Selisih harga beras menurut tahapan dalam rantai pasar yang memiliki stuktur distribusi gabah dan beras di daerah sentra produksi Indonesia dari produsen (petani) sampai ke konsumen akhir tampak sebagai pola yang relatif stabil menunjukkan bahwa pelaku distribusi terdiri dari banyak rantai pasok dengan ukuran skala kegiatan dan luasan jaringan yang berbeda. Perbedaan harga gabah dan beras secara musiman mengindikasikan perlunya menentukan HPP gabah/beras dan HET beras yang mempertimbangkan perbedaan musim.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdallah, M., Ben, F.-F. M., & Lakner, Z. (2021). *Exploring the link between food security and food price dynamics: A bibliometric analysis*. Switzerland: Agriculture.
- Abdillah, R. (2018). Dinamika perubahan harga padi jagung kedelai serta implikasinya terhadap pendapatan usaha tani.
- Adebayo, O., & Olagunju, K. (2015). Impact of agricultural innovation on improved livelihood and productivity outcomes among smallholder farmers in Rural Nigeria. Working Paper No. 2015/07. *A paper prepared for presentation at the 5th MSM 5th Annual Research Conference Managing African Agriculture: Markets, Linkages and Rural Economic*

- Development 4 September 2015, MSM, Maastricht, The Netherlands.*, Netherlands (NL): German Development institute and the Austrian Foundation for Development Research.
- Aji, P. (2015). *Summary of Indonesia's poverty analysis. ADB Papers on Indonesia No. 04, Oktober 2015*. Jakarta: Asian Development Bank.
- Arif, S., & Widjanarko, H. (2016). *Multidimensional poverty of farmers: results of participatory poverty assessment in Gampong Cahya*. Jakarta: Smeru Research Report.
- Aryani, D., Natawidjaja, R. S., Noor, T. I., & Mulyani, A. (2017). The Effectiveness of Rice Price Stabilization Policy in Indonesia. *International Journal of Science an Research*, 6(10), 1060-1063.
- Christiaensen, L., & Martin, W. (2018). Agriculture, structural transformation and poverty reduction: Eight new insights. In *World Development. Elseiver Ltd*, Vol.109, pp.413-416.
- Dhrifi, A. (2014). Agricultural productivity and poverty alleviation: what role for technological innovation. *J Econ Soc Stud*, 4(1):139-158.
- Ernada, S., & Gaol, H. L. (2015). *Poverty alleviation programmes lessons from Indonesia. Paper Presented to the 6th Meeting of COMCEC Poverty Alleviation Working Group Ankara, Turkey 10-11 September 2015*. Jakarta (ID): Ministry of Social Affairs of the Republic of Indonesia.
- Faisal, M. R., & Lisarini, E. (2015). Pengaruh kualitas dan harga beras pandanwangi terhadap kepuasan konsumen di wilayah pemasaran Cianjur. *J Agr Sc*, 5(2): 1-6.
- Furlong, & Ingenito. (2012). *Commodity Prices and Inflation*.
- Hermanto, S. (2017). Kebijakan harga beras ditinjau dari dimensi penentu harga. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol.35, No.1, pp.31-43.
- Hermawan, I. (2016). Kebijakan Perberasan Indonesia dan Solidaritas Pangan ASEAN. *Politica*, 102-120.
- Isbah, U., & Yani, R. (2016). ANALISIS PERAN SEKTOR PERTANIAN DALAM PEREKONOMIAN DAN KESEMPATAN KERJA DI PROVINSI RIAU. *Jurnal Sosial Ekonomi Pembangunan*, 45-54.
- Muchendar, A., Anggraeni, D., & Sultan Ageng Tirtayasa, U. (2020). Peran Sektor Pertanian Dalam Perekonomian Provinsi Banten. *Jurnal Agribisnis Terpadu*, 298-314.
- Nauliy, D. (2019). Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk dan Harga Pembelian Pemerintah Terhadap Kesejahteraan Produsen dan Konsumen Beras di Indonesia. *Jurnal Agrosains dan Teknologi Vol.4 No.1*, 40-55.
- Nurasa, T., & Rachmat, M. (2013). Nilai tukar petani padi di beberapa sentra produksi padi di Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi*, 31(2), 161-179.
- Nuryanti, S. (2017). Swasembada Beras Berkelanjutan: Dilema Antara Stabilisasi Harga dan Distribusi Pendapatan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi Vol.35 No.1*, 19-30.
- Rojun, M., & Nadziroh, N. (2020). Peran Sektor Pertanian Dalam Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten Magetan The Role Of The Agricultural Sector In Economic Growth In Magetan Distric. *Jurnal AGRISTAN*, Vol.2, Issue 1.
- Ruspayandi, T., Bantacut, T., Arifin, B., & Fahmi, I. (2022). Market-Approach-Based Policy to Achieve Rice Price Stability in Indonesia—Can It Be a Complement? *Economies*, 10(12).
- Sari, B. S., Oktaviani, R., & Novianti, T. (2017). How far climate change affects the Indonesian paddy production and rice price volatility? *International Jurnal of Agriculture Sciences*, Vol.1, Issue 1.

- Timmer, C. P. (2014). Food Security in Asia and the Pacific: The Rapidly Changing Role of Rice. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 1(1), 73-90.
- Timmer, C. P. (2014). Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook.
- Vaulina, S., & Rahmi, D. E. (2013). Role of Agricultural Sector in the Economy of Indragiri Hilir Regency, Riau Province. *Jurnal Dinamika Pertanian*, XXVIII, 245-254.
- Wahyudi, K. D. (2018). Kebijakan strategis usaha pertanian dalam rangka peningkatan produksi dan pengentasan kemiskinan. *Majalah Ilmiah Dian Ilmu*, 11(2).
- Widiyawati, & Setiawan. (2015). Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Produksi Padi dan Jagung di Kabupaten Lamongan. *Jurnal Sains dan Seni ITS 4(1)*, 103-108.
- Widodo. (2014). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Harga dan Ketersediaan Beras di Tingkat Nasional. *SEPA 10(2)*, 229-238.
- Widowati, R. R., Hasyim, J, K. W., Sempaja, P. O., & Swastika, K. S. (2014). Dampak Kebijakan Penghapusan Subsidi Pupuk Terhadap Kinerja Usahatani dan Efektivitas Kebijakan Harga Dasar Gabah di Provinsi Kalimantan Timur.
- Website BPS. (2017, Agustus). Retrieved from Badan Pusat Statistik.
- Yundra, E., & Sumarlan, S. (2021). The Effect of Farmers' Perceptions of Members of Food Stalls on Rice Distribution Efficiency and Rice Selling Prices. *Multidiscipline International Conference*, Vol.1, No.1, Hal.33-38.