

ANALISIS PENETAPAN KEBIJAKAN HARGA BARANG KEBUTUHAN POKOK

Yati Nuryati dan Miftah Farid

Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, Kementerian Perdagangan

email: y_nuryati@yahoo.com dan miftah.farid21@gmail.com

PENDAHULUAN

Barang kebutuhan pokok (Bapok) merupakan komoditi yang banyak diperlukan oleh masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari jumlah pengeluaran masyarakat untuk pangan mencapai lebih dari 60% (Susenas, 2012) dan pangsa pengeluaran masyarakat untuk komoditi Bapok lebih dari 38% dari total pengeluaran pangan (Puska Dagri, 2011) sehingga ketersediaan yang cukup dan harga yang terjangkau sangat diperlukan. Harga yang stabil dan terjangkau merupakan hal yang penting bagi masyarakat terutama yang memiliki pendapatan rendah.

Stabilisasi harga merupakan salah satu aspek dalam kebijakan pangan yang senantiasa menjadi agenda pemerintah. Stabilisasi harga komoditi barang kebutuhan pokok merupakan isu yang selalu dibahas dan perkembangan harga itu sendiri selalu dimonitor oleh pemerintah, mengingat sebagian besar komoditi Bapok merupakan produk pertanian yang memiliki karakteristik produksi bersifat musiman dan harga berfluktuasi sementara permintaan terjadi sepanjang waktu. Menjaga keberlanjutan produksi dan harga merupakan aspek penting dalam mencapai stabilisasi harga sehingga memberi dampak yang positif baik dari sisi produsen/petani dan juga konsumen.

Respon pemerintah dalam rangka stabilisasi harga sudah banyak dilakukan melalui konsep kebijakan harga pangan. Kebijakan harga yang paling populer yaitu kebijakan penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) pada beras. Namun, dalam implementasinya kebijakan ini kurang efektif dan berujung pada harga di tingkat konsumen yang cenderung naik. Secara teori, harga produk pertanian khususnya produk pangan ditentukan oleh pasokan (lokal atau impor), permintaan, situasi harga pangan di pasar internasional serta ekspektasi masyarakat (Tomek dan Robinson, 1990). Selain faktor tersebut kebijakan pemerintah juga turut berperan dalam mempengaruhi harga pangan.

Selama ini permasalahan dalam penerapan kebijakan harga di Indonesia diantaranya adalah masih rendahnya komitmen politik dan ekonomi dalam mendukung kebijakan yang sudah ditetapkan sehingga pelaksanaannya menjadi kurang komprehensif, sistematis dan konsisten. Belajar dari masa lalu dan dalam rangka menjaga stabilitas harga, telah dikeluarkan peraturan yaitu UU No 7 tahun 2014 tentang Perdagangan serta Peraturan Presiden No 71 tahun 2015 tentang penetapan dan penyimpanan barang kebutuhan pokok dan barang penting. Dalam peraturan tersebut mengamanatkan perlunya kebijakan penetapan harga pada sebagian atau seluruh Bapok untuk menjaga stabilitas harganya (terjaga fluktuasinya). Harga Bapok yang tinggi dan tidak stabil akan berdampak pada ekonomi yang dapat menurunkan daya beli masyarakat serta memberikan andil yang tinggi terhadap inflasi. Menurut Ilham (2016) dan Besanko & Braeutigam (2011) dalam menentukan kebijakan harga ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan yaitu pemilihan

komoditi prioritas, kebijakan pendukung (buffer stock, operasi pasar serta ekspor/impor), serta kelembagaan. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk (a) menganalisis penerapan jenis kebijakan harga pada barang kebutuhan pokok dan (b) merumuskan usulan penerapan kebijakan harga pada komoditi tersebut.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode Analisis

Tulisan ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif kualitatif dan deskriptif kuantitatif. Analisis deskriptif kualitatif dilakukan dengan cara melakukan studi pustaka dan verifikasi empiris serta mengkombinasikan data kuantitatif dan data kualitatif yang diperoleh berdasarkan hasil diskusi. Sedangkan analisis deskriptif kuantitatif dilakukan dengan cara melakukan perhitungan secara statistik. Kedua metode analisis di atas dipilih secara bersamaan karena penelitian ini erat terkait dengan dinamika yang bersifat sosial seperti kebijakan dan sekaligus dinamika variabel-variabel yang sifatnya numerik seperti perkembangan harga, pangsa pengeluaran masyarakat untuk pangan, andil inflasi pangan, fluktuasi harga dan fluktuasi produksi.

Jenis data yang digunakan dalam tulisan ini adalah data sekunder time series dengan periode tahun 2009-2014 yang diperoleh badan pusat statistik (BPS), kementerian Pertanian, kementerian perdagangan serta sumber literatur lainnya. Data yang diperlukan meliputi harga komoditi Bapok, andil inflasi (publikasi BPS), pangsa pengeluaran rumah tangga (Susenas, 2012), produksi Bapok serta struktur biaya. Komoditi Bapok mengacu pada komoditi yang tercantum dalam PP No 71 tahun 2015 kebutuhan barang pokok terdiri dari beras, kedelai, cabe, bawang merah, gula, minyak goreng, tepung terigu, daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras dan ikan. Pada tulisan ini, komoditi ikan tidak masuk dalam komoditi analisis karena kebijakan berada di Kementerian Teknis terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penentuan komoditi Bapok prioritas dalam Penetapan Kebijakan Harga

Penentuan komoditas merupakan hal yang penting dalam menetapkan kebijakan harga pangan. Ilham (2016) dan Besanko & Braeutigam (2011) menjelaskan bahwa dalam menentukan kebijakan harga ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan yaitu pemilihan komoditi prioritas, kebijakan pendukung (buffer stock, operasi pasar serta ekspor/impor), serta kelembagaan. Pemilihan komoditas penting agar kebijakan mempunyai dampak yang lebih efektif. Kebijakan harga pangan dapat dirumuskan dengan mempertimbangkan kepentingan konsumen dan kepentingan produsen. Pertimbangan kepentingan konsumen pada prinsipnya untuk menjaga daya beli konsumen, sedangkan pertimbangan kepentingan produsen terkait dengan menjaga profitabilitas usaha tani/ternak sehingga tetap bertani/berternak. Dua kepentingan ini menurut banyak pengamat ekonomi pertanian tidak dapat dicapai bersama-sama (trade-off), sehingga penentuan komoditi yang menjadi fokus dalam kebijakan harga akan dibagi menjadi dua tahap, yaitu tahap pertama menentukan komoditi berdasarkan kepentingan konsumen dan tahap kedua menentukan komoditi

berdasarkan kepentingan produsen Dalam menentukan komoditi berdasarkan kepentingan konsumen. Setidaknya ada 4 (empat) hal yang perlu menjadi pertimbangan, yaitu andil inflasi, koefisien variasi harga di tingkat konsumen, pangsa pengeluaran rumah tangga serta histori kebijakan. Andil inflasi dan pangsa pengeluaran rumah tangga sebagai kombinasi yang sangat eksplisit sebagai faktor untuk menggambarkan tingkat daya beli masyarakat. Semakin tinggi hasil perkalian nilai kedua variabel tersebut, maka urgensi komoditi tersebut bagi kepentingan masyarakat juga semakin besar. Sedangkan koefisien variasi harga di tingkat konsumen sebagai indikator untuk menunjukkan peran pemerintah (intervensi) dalam menstabilkan harga komoditi tertentu. Berdasarkan perhitungan fluktuasi harga, andil inflasi, pangsa pengeluaran rumah tangga serta histori kebijakan diperoleh pemilihan komoditi prioritas dalam penentuan kebijakan harga (Tabel 3).

Tabel 2. _Pemilihan Komoditi Prioritas untuk Penetapan Kebijakan Harga

No	Komoditi	Andil Inflasi (%)	Rank	CV (%)	Rank	Pangsa Pengeluaran RT (%)	Rank	Kebijakan	Skor	Rank
1	Beras	0,79	3	18,10	2	16,88	3	3	2,8	1
2	Gula	0,07	1	12,70	2	2,30	2	3	2,0	2
3	Cabe Merah	0,20	2	34,70	3	0,86	1	2	2,0	3
4	Bawang Merah	0,13	2	20,88	3	1,05	1	2	2,0	4
5	Daging Ayam	0,10	2	9,90	2	2,23	2	1	1,8	5
6	Minyak Goreng	0,05	1	7,16	3	3,19	3	0	1,8	6
7	Telur Ayam	0,04	1	5,77	2	2,35	2	1	1,5	7
8	Daging Sapi	0,08	1	4,14	2	0,76	1	2	1,5	8
9	Terigu	0,01	1	1,24	1	5,63	3	0	1,3	9
10	Kedelai	0,05	1	2,33	1	2,62	2	0	1,0	10
11	Jagung	0,06	1	4,03	1	0,00	1	0	0,8	11

Pertimbangan historis kebijakan, komoditi gula juga merupakan salah satu komoditas pokok dan strategis di Indonesia. Pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan yang mempunyai efek langsung dan tidak langsung terhadap pasang-surutnya industri gula nasional. Kebijakan pergulaan nasional diterapkan secara intensif, identik dengan intensitas kebijakan yang berkaitan dengan industri beras. Di samping intensitasnya tinggi, kebijakan pemerintah tersebut juga mempunyai dimensi yang cukup luas, mulai dari kebijakan lahan, input, produksi, distribusi, kelembagaan, hingga kebijakan harga. Secara garis besar kebijakan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga regim yang dilandasi oleh aspek esensi dan periode waktu. Ketiga regim kebijakan tersebut adalah: (i) Regim Kebijakan Suportif dan Stabilisasi (1971-1997); (ii) Regim Kebijakan Liberalisasi (1997-2002); dan (iii) Regim Kebijakan Proteksi dan Promosi (2002-sekarang).

Karakteristik Komoditi

Konsumsi Pangan Terhadap Pengeluaran

Pentingnya stabilisasi harga pangan untuk menjaga daya beli masyarakat dan pengendalian inflasi. Daya beli masyarakat tercermin dari besarnya pangsa pengeluaran terhadap pangan. Dalam waktu 10 tahun, terdapat perubahan karakteristik konsumsi pangan terhadap pengeluaran yang tercermin dari angka pangsa pengeluaran masyarakat terhadap pangan. Pangsa pengeluaran masyarakat dengan kelompok pendapatan rendah terhadap pangan baik desa maupun kota selama tahun 2002 ke tahun 2012 meningkat dari 66,06% menjadi 68,04%.

Pangsa pengeluaran masyarakat (berpendapatan rendah) ini ada kecenderungan menurun jika dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan oleh Herval, Ivanic, Preckel dan Crandfield (2004) dalam Ivanic dan Martin (2008) dimana sekitar 70% pengeluaran masyarakat dibelanjakan untuk kebutuhan Bapok. Sementara, pangsa pengeluaran masyarakat pada kelompok pendapatan menengah tinggi terhadap pangan justru menurun tetapi meningkat untuk pangsa pengeluaran non pangan. Hal ini berimplikasi bahwa stabilitas harga pangan penting karena memberi dampak yang cukup besar bagi masyarakat (berpendapatan rendah).

Tabel 3. Pangsa Pengeluaran Masyarakat Terhadap Pangan Berdasarkan Kelompok Pendapatan

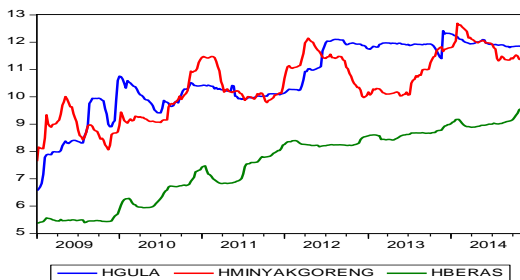
Kelompok Pendapatan	2002			2012		
	Kota	Desa	Desa+Kota	Kota	Desa	Desa+Kota
1	61,31	67,40	66,06	62,18	68,73	68,04
2	60,31	67,33	65,48	62,69	69,67	67,75
3	59,41	66,97	64,70	61,08	70,11	66,08
4	58,42	66,47	63,59	59,09	67,06	63,76
5	57,19	65,69	62,40	57,13	64,93	61,80
6	55,68	64,67	60,92	54,58	63,10	60,04
7	53,74	63,27	58,96	52,32	61,53	57,89
8	50,88	61,37	56,52	49,61	59,90	55,40
9	46,78	58,69	52,25	45,22	57,55	50,84
10	30,79	43,94	35,31	30,69	43,29	34,95

Sumber: Susenas, 2002 dan 2012, diolah

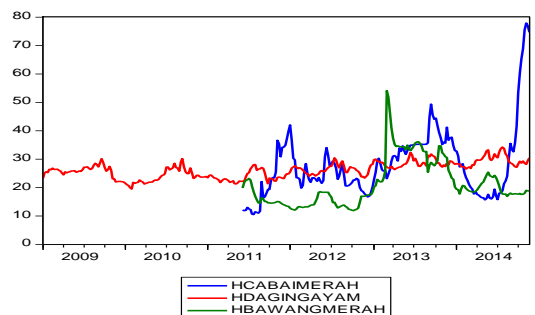
Perkembangan Harga dan Stabilitasnya (MA-Average)

Perkembangan Harga komoditi pangan ditingkat eceran menunjukkan tren positif dengan cenderung naik. Data selama tahun 2009-2014 menunjukkan harga tingkat eceran komoditi beras, gula dan minyak goreng cenderung naik. Faktor-faktor yang mempengaruhi kecenderungan harga naik yaitu musim (*natural instability*), harga komoditi di pasar internasional serta kebijakan pemerintah. Byerlee *et al*, (2005) menjelaskan bahwa fluktuasi harga di pasar internasional berdampak pada instabilitas harga komoditi di dalam negeri, terutama untuk komoditi yang sebagian besar masih tergantung pada impor.

Ribu



Ribu

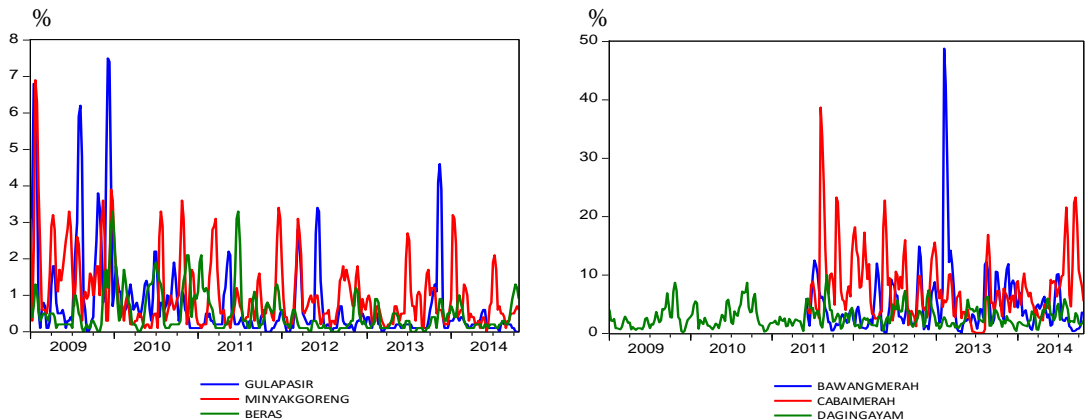


Sumber: BPS, diolah

Gambar 1. Perkembangan Harga Komoditi Bapok



Stabilitas harga dapat diukur dengan indikator koefisien variasi harga. Semakin kecil nilai koefisien variasi harga menunjukkan fluktuasi harga rendah (stabil) dan sebaliknya. Pergerakan fluktuasi harga komoditi pangan pokok antar waktu selama tahun 2009-2014 secara umum terlihat makin mengecil namun dengan nilai rupiah yang tinggi. Pada periode tertentu pergerakan fluktuasi harga komoditi (beras, gula pasir dan minyak goreng) cukup tinggi yaitu selama tahun 2009 dan selama tahun 2013 dan awal 2014. Demikian halnya dengan komoditi daging ayam, cabai merah dan bawang merah. Pergerakan fluktuasi harga daging ayam relative rendah namun harga nominal cenderung meningkat tajam. Fluktuasi harga yang tinggi menimbulkan banyak resiko dari harga nominal yang terjadi dibandingkan dengan fluktuasi harga yang rendah. Dengan demikian, kebijakan stabilisasi harga dapat meminimalkan tingginya fluktuasi harga dan menjaga stabilitas harga secara nominal sehingga dapat memperkecil dampaknya terhadap inflasi. Dalam kebijakan stabilisasi harga memiliki target koefisien variasi harga (antar waktu) yaitu kisaran 5-9% yang tercantum dalam Renstra Kementerian Perdagangan tahun 2015-2019.



Sumber: BPS, diolah

Gambar 2. Pergerakan Fluktuasi Harga Komoditi Bapok

Penentuan penetapan kebijakan harga

Kebijakan harga untuk stabilisasi harga pangan dapat dilakukan dengan dua pendekatan, pertama yaitu pendekatan fundamental yang pada dasarnya bekerja dalam ruang/kurva supply-demand dan biasanya dampaknya dapat terlihat dalam jangka panjang. Kedua adalah pendekatan kebijakan harga itu sendiri yang bekerja untuk meng-adjust harga dan biasanya dampaknya dapat dilihat dalam jangka pendek.

Seperti sudah disampaikan di atas, bahwa antara kepentingan konsumen dan produsen tidak dapat dicapai bersamaan oleh karena itu maka dalam pendekatan stabilisasi harga juga perlu memilih salah satu pendekatan yang dapat memberikan dampak pada stabilitas harga. Dalam memilih pendekatan tersebut, salah satu yang dapat dilakukan adalah melakukan perbandingan antara fluktuasi produksi dan fluktuasi harga di tingkat konsumen.

Tingkat fluktuasi produksi yang lebih besar dari pada fluktuasi harganya menunjukkan bahwa profitabilitas di pasar komoditi pangan tergantung pada resiko produksi artinya pendekatan fundamental dalam stabilisasi harga perlu dilakukan. Sementara itu, jika fluktuasi harga di tingkat eceran lebih tinggi daripada fluktuasi produksi, maka pendekatan kebijakan p harga perlu dilakukan. Kebijakan harga yang dimaksud dalam hal ini adalah harga acuan atau harga dasar atau harga eceran tertinggi. Berdasarkan hasil perhitungan fluktuasi produksi dan fluktuasi harga pada masing-masing komoditi diperoleh hasil sebagai berikut:

Tabel 4. Fluktuasi Produksi dan Fluktuasi Harga, Bapok Prioritas

No	Komoditi	Fluktuasi Harga (%)	Fluktuasi Produksi (%)
1	Daging Ayam	9,9	0,12
2	Cabe Merah Besar	34,7	0,12
3	Bawang Merah	20,9	0,11
4	Gula	12,7	0,11
5	Beras	18,1	0,11
6	minyak goreng	7,2	0,10

Sumber: BPS (2014), diolah

Fluktuasi produksi dan fluktuasi harga untuk produk hortikultura berada pada tingkat yang tinggi. Sementara itu, produk industri seperti gula dan minyak goreng fluktuasi produksi relatif stabil. Pada komoditi gula, walaupun dihasilkan dari industri tetapi karena tergantung pada bahan baku tebu dalam negeri yang bersifat musiman, maka fluktuasi produksi juga lebih tinggi. Pada komoditi beras, fluktuasi harga beras di tingkat eceran relatif tinggi dibandingkan dengan fluktuasi produksi. Fluktuasi produksi beras dikarenakan oleh musim panen yang terdiri dari panen raya, panen gadu dan paceklik sehingga fluktuasi produksi juga relatif tinggi. Untuk daging ayam, kondisinya mirip dengan pasar produk hortikultura. Fluktuasi produksi daging ayam dan harga di tingkat eceran berada pada tingkat yang relatif tinggi. Dengan demikian, kepentingan konsumen dan produsen tidak dapat dicapai secara optimal bersamaan, namun dalam rangka stabilisasi harga untuk beberapa komoditi perlu mengkombinasikan antara pendekatan fundamental dan pendekatan kebijakan harga itu sendiri. Berdasarkan analisis tersebut, beberapa komoditi perlu ditetapkan pendekatan fundamental dan beberapa komoditi perlu ditetapkan kombinasi pendekatan yaitu fundamental dan harga.

Kombinasi pendekatan fundamental dan pendekatan harga perlu diterapkan pada komoditi daging ayam, beras, cabai merah dan bawang merah, gula. Dasar pertimbangannya adalah: (a) bagian terbesar dari penawaran berasal dari produk domestik; (b) konvergensinya dengan kebijakan Kementerian Pertanian; (c) kebijakan harga saja tidak cukup karena melibatkan jumlah produsen yang sangat besar dan secara geografis tersebar di lokasi-lokasi yang jumlahnya sangat banyak. Untuk minyak goreng pendekatan melalui kebijakan harga sudah cukup efektif karena (a) struktur produksi mudah terkonsolidasi; (b) jumlah produsen pada umumnya berskala besar dan jumlah banyak; (c) bahan baku cukup; (d) secara historis kebijakan yang sudah dilakukan cukup efektif. Galtier, F (2009) dalam studinya menerangkan bahwa dalam pengelolaan instabilitas harga bahan pangan di negara berkembang upaya stabilisasi harga dapat ditempuh melalui salah satunya kebijakan yang bertujuan untuk memastikan harga tidak melebihi batas tertentu.

memperhatikan pada karakteristik yang dimiliki oleh setiap komoditi dan kebijakan juga diimbangi dengan pengendalian produksi dan pengelolaan stok. Berdasarkan pendekatan fundamental dan harga dapat ditentukan jenis kebijakan harga pada komoditi Bapok, yaitu (a) kebijakan harga pembelian pemerintah dapat diterapkan pada gula dan beras; (b) penetapan harga eceran tertinggi dapat diterapkan pada komoditi beras, gula dan minyak goreng; dan (c) kebijakan harga acuan dapat diterapkan pada komoditi cabe dan bawang dengan memperbaiki manajemen produksi dan masa pasca panen.

KESIMPULAN

Hasil analisis berdasarkan kriteria andil inflasi, fluktuasi harga, pangsa pengeluaran rumah tangga serta histori kebijakan menunjukkan bahwa komoditi yang menjadi prioritas dalam penetapan harga yaitu beras, daging ayam, cabe merah, bawang merah, minyak goreng dan gula. Kebijakan harga dapat diterapkan pada komoditi minyak goreng dan kombinasi kebijakan fundamental dan kebijakan harga diterapkan pada komoditi daging ayam, beras, cabe merah, bawang merah dan gula. Berdasarkan pendekatan fundamental dan harga dapat ditentukan jenis kebijakan harga pada komoditi Bapok, yaitu (a) kebijakan harga pembelian pemerintah dapat diterapkan pada gula dan beras; (b) penetapan harga eceran tertinggi dapat diterapkan pada komoditi beras, gula dan minyak goreng; dan (c) kebijakan harga acuan dapat diterapkan pada komoditi cabe dan bawang dengan memperbaiki manajemen produksi dan masa pasca panen.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2012). Laporan Sensus Sosial Ekonomi Nasional tahun 2011, 2012.
- Besanko, D dan Ronald. RBraeutigam. (2011). *Macroeconomics*. 4th Edition. John Wiley & Sons, Inc.
- Byerlee, D., Jayne, T. S. and Myers, R. (2005). *Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization*. World Bank, Washington, DC.
- Frankenberg, E., D. Thomas, and K. Beegle. (1999). *The real cost of Indonesia's Economic Crisis: Preliminary Findings from the Indonesia Family Life Surveys*. Labor and Population Program, RAND Working Paper Series 99-04.
- Galtier, F. (2009). *How to manage food price instability in developing countries*. Working paper moisa N 5. Seminar "How to manage Agricultural Price Volatility", Agence Francaise Pour Le Development Paris (FRA).
- Ilham, Nyak. (2006). *Efektivitas Kebijakan Harga Pangan Terhadap Ketahanan Pangan dan Dampaknya Pada Stabilitas Ekonomi Makro*. Disertasi. Institut Pertanian Bogor. Bogor.