

KEBIJAKAN HARGA SERTA DAMPAKNYA TERHADAP KETAHANAN PANGAN

Erna Maria Lokollo

PENDAHULUAN

Kebijakan harga adalah suatu kebijakan yang sering di ambil oleh pemerintah untuk melindungi masyarakat secara luas, baik itu produsen maupun konsumen.

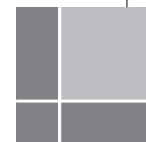
Sebagai contoh di negara yang pangsa pengeluaran pangan penduduknya masih besar selalu dijumpai permasalahan kurang pangan sehingga memerlukan perhatian pemerintah. Perhatian tersebut di antaranya berupa kebijakan harga pangan yang bertujuan memberi insentif bagi petani untuk memproduksi pangan dan menjamin harga pangan yang stabil bagi konsumen.

Pada kenyataannya, terutama di Indonesia, kebijakan harga pangan selalu terfokus pada salah satu pangan utama saja, yaitu beras; dan terjebak dalam lingkaran kepentingan jangka pendek (Jamal, E., *et al.*, 2007). Kebijakan stabilisasi kebijakan harga yang pernah dilakukan pemerintah pada masa-masa lalu, dimaksudkan untuk menjadikan harga beras dan gabah stabil pada berbagai situasi (panen dan paceklik). Peranan harga beras sangat besar dalam pengungkit tingkat inflasi, sehingga harga beras dikendalikan untuk tujuan menstabilkan harga umum.

Menurut definisi kebijakan harga adalah suatu kebijakan yang diambil pemerintah dan merupakan alat/tool untuk dapat mempengaruhi harga produk tertentu (misalnya produk pertanian). Ini merupakan insentif, kepada produsen untuk menghasilkan produk dengan jumlah tertentu, maupun kepada konsumen untuk menjamin stabilnya harga beli.

Mengapa kebijakan harga di sektor pertanian menjadi sangat penting dan krusial?. Hal ini disebabkan harga produk pertanian berfluktuasi lebih cepat dibandingkan dengan produk industri. Perubahan harga ini mempengaruhi pendapatan, standar hidup petani dan penduduk pedesaan. Bahkan ini juga mempengaruhi perdagangan barang lainnya. Contohnya, di Indonesia, pemerintah menjamin harga pembelian gabah di tingkat petani dan juga menjamin agar harga di tingkat konsumen tidak terlalu berfluktuasi antara musim panen raya dan musim paceklik. Contoh lainnya adalah seperti di negara-negara India dan Pakistan. Pada saat harga komoditi kapas dan atau gandum jatuh, akan mempengaruhi perdagangan barang dan jasa lainnya. Hal ini akan mempengaruhi kondisi perdagangan dan akhirnya perekonomian negara. Pemerintah biasanya mengeluarkan kebijakan harga yang dapat meredam fluktuasi harga yang tinggi. Oleh karenanya kebijakan harga pertanian di negara-negara berkembang menjadi penting dan dapat memiliki dampak yang luas.

Tujuan dari kebijakan harga pertanian mungkin berbeda dari satu negara ke negara lainnya. Kebijakan harga pertanian di negara maju mungkin saja berbeda dengan negara berkembang, namun demikian kebijakan harga pertanian memiliki tujuan yang sama, yaitu:



1. Untuk memenuhi permintaan dalam negeri
2. Untuk menjaga stabilitas harga
3. Untuk memenuhi kebutuhan bahan baku atau input industri dengan harga tertentu/wajar
4. Untuk meningkatkan produksi dan ekspor produk pertanian

Beberapa hal yang harus diperhatikan pemerintah dalam mengambil kebijakan harga pertanian adalah:

1. Tingkat harga dasar pembelian (*administered price*). Harga ini harus memperhatikan baik pihak produsen maupun pihak konsumen. Beberapa hal yang termasuk di dalamnya adalah: (i) *support prices* – biasanya ditentukan pada awal tanam untuk membantu memberikan jaminan kepada petani penanam, (ii) *issue prices* – untuk melindungi konsumen, konsumen mendapatkan komoditas tertentu dengan harga yang lebih rendah dari harga pasar, dan (iii) *procurement prices* – untuk menjamin pengadaan komoditas pangan utama biasanya harga ini ditentukan dan diumumkan oleh pemerintah
2. Adanya perubahan permintaan dan penawaran komoditas pertanian
3. Adanya perbaikan infrastruktur, baik itu menunjang produksi (irigasi, gudang benih) maupun pemasaran (infrastruktur bangunan pasar, jalan). Dengan adanya fasilitas ini, maka tingkat harga akan terpengaruh, baik harga di tingkat produsen maupun di tingkat konsumen.

Tujuan tulisan ini adalah mereview beberapa kebijakan harga yang telah diambil pemerintah serta dampaknya terhadap ketahanan pangan.

Dalam era perdagangan bebas seperti sekarang ini terlihat adanya integrasi antara pasar domestik dan pasar dunia. Hal ini membawa konsekuensi pada adanya keterkaitan antara harga komoditas pertanian di pasar dunia dengan harga domestik. Oleh karena itu dinamika harga komoditas pertanian yang terjadi di pasar domestik tidak terlepas dari kebijakan perdagangan termasuk di dalamnya kebijakan harga yang diambil pemerintah. Kebijakan harga komoditas pertanian dapat diambil melalui dua cara, yaitu: (1) kebijakan harga input atau sarana produksi, dan (2) kebijakan harga output.

Untuk menerapkan kebijakan harga, seyogyanya diketahui terlebih dahulu struktur permintaan dan penawaran komoditas pertanian tersebut. Lebih lanjut, penting dan perlu di lihat seberapa jauh komoditas pertanian tersebut memiliki tingkat respons dan kepekaan terhadap harga input dan harga output nya sendiri. Dari ke dua hal di atas kemudian dapat di perkirakan dampaknya apabila kebijakan harga diterapkan oleh pemerintah. Semakin elastis kurva penawaran dan permintaan, maka semakin besar dampak kebijakan harga yang diterapkan. Beberapa hasil penelitian yang menyimpulkan pernyataan tersebut, dapat diikuti berikut ini.

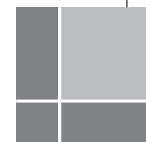
KEBIJAKAN HARGA BERAS

Mubyarto (2002, dalam Sawit, M.H., *et al.*) menyatakan :

...”Secara historis kebijakan harga beras di Indonesia selalu berorientasi kepada konsumen yang bertujuan menjamin persediaan



beras yang cukup dengan harga rendah yang terbeli oleh konsumen. Pada dasarnya kebijakan ini bisa dibagi menjadi tiga periode yang untuk mudahnya disebut sebagai berikut: (i) kebijakan makanan murah (the cheap food policy), terhitung dari masa penjajahan Belanda sampai kira-kira tahun 1959, (ii) kebijakan upah natura (the food wage policy), selama periode inflasi dari 1959 sampai 1966, (iii) kebijakan "tekan inflasi" (the kill inflation policy) dari 1966 sampai 1969. Semua kebijakan itu berakibat "harga beras tertekan" yang telah kita kenal, yang pada umumnya mengejutkan para pengamat asing, sebab Indonesia (seperti beberapa Negara lain di Asia Tenggara) sedang bersusah payah meningkatkan produksi beras, namun dalam pada itu merintanginya dengan menekan harga keluaran (output). Kebijakan makanan murah berasal dari masa penjajahan Belanda dan pada masa itu dipilih oleh karena Pemerintah Belanda yang bermaksud melayani kepentingan perkebunan-perkebunan besar, lebih menyukai mengimpor beras murah dari luar negeri. Tujuan utamanya adalah menekan biaya produksi perkebunan-perkebunan itu sehingga mereka dapat bersaing dengan mudah di pasar dunia. Keuntungan besar yang diterima oleh perusahaan-perusahaan perkebunan dapat diterima pula oleh Pemerintah dalam bentuk pungutan-pungutan pajak yang besar. Ketika periode melonjaknya inflasi mulai terjadi pada tahun 1959, pegawai negeri atau pada umumnya para penerima upah tetap adalah yang paling menderita. Pemerintah berusaha meringankan beban mereka itu dengan mengintensifkan pembayaran upah dalam bentuk barang, terutama beras. Selama periode itu beras menjadi ukuran untuk segala hal, beras menjadi semacam "uang" yang menjadi dasar nilai tukar. Oleh karena musim kemarau yang parah dan pembatalan program intensifikasi produksi beras untuk musim kemarau pada tahun 1967, persediaan beras Indonesia pada tahun tersebut ada dalam keadaan bahaya. Harganya memuncak pada bulan September 1967 (akhir panen musim kemarau) dan tetap tinggi sampai awal 1968. "Affair beras" ini (dimana para mahasiswa di Jakarta dan beberapa kota lainnya berdemonstrasi) mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh dari Pemerintah yang bertindak dengan menyisihkan lebih dari 40% anggaran Pemerintah tahun 1968 seluruhnya untuk membeli beras di dalam dan luar negeri bagi keperluan pegawai negeri dan angkatan bersenjata. Dengan demikian, Pemerintah berusaha mensubsidi harga makanan. Beras impor dijual di dalam negeri dengan harga hanya separuh dari harga pembeliannya. Situasi harga beras yang ditekan ini terus berlangsung sampai periode "tekan inflasi" yang dimulai pada tahun 1966 pada awal Pemerintahan Orde Baru. Oleh karena Pemerintah tahu bahwa beras merupakan 65% dari indeks tertimbang Sembilan bahan pokok, dan 31% dari indeks biaya hidup, maka inflasi dapat ditekan dengan memusatkan serangan terhadap beras saja. Hal ini dicapai dengan melalui impor bahan makanan dalam bentuk beras, tepung terigu dan bulgur yang dalam tahun 1968 saja berjumlah 1 juta ton. Tidak heranlah bahwa bersamaan dengan rekor produksi beras pada tahun 1968 (10% lebih tinggi dari 1967), hal ini menyebabkan bertimbunnya persediaan makanan pada tahun 1968 dan lebih menekan lagi harga beras ...", p.83-84.



Kebijakan harga untuk komoditas pangan utama/beras dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan dan menjaga stabilitas harga di pasar. Terdapat dua kebijakan harga, yaitu: (i) kebijakan harga dasar dan (ii) kebijakan harga tertinggi. Kebijakan harga dasar pada umumnya sebagai bentuk jaminan harga yang akan diterima petani padi pada saat panen. Hal ini dimaksudkan agar petani dapat memperoleh harga yang layak. Harga dasar ini ditetapkan oleh pemerintah. Kalau pada awalnya dikenal dengan nama kebijakan harga dasar gabah (HDG), sekarang telah berkembang menjadi harga pembelian pemerintah (HPP). Untuk menjamin harga dasar yang efektif, pada saat panen pemerintah melalui Bulog melakukan operasi pembelian gabah petani, terutama apabila harga gabah di tingkat petani tertekan dibawah harga yang ditetapkan pemerintah. Sampai dengan tahun 1998, Badan Urusan Logistik (Bulog) diberikan mandat oleh pemerintah untuk membeli beras dari petani. Di samping untuk menjamin efektifitas harga dasar, pembelian gabah oleh Bulog merupakan bagian integral dari pengadaan beras oleh pemerintah dengan dana pangan nasional yang diperoleh dari dana kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI), yang jumlahnya sesuai kebutuhan yang direncanakan oleh pemerintah. Di samping itu, pemerintah memberikan hak monopoli pada Bulog untuk melakukan distribusi dan impor beras pada saat tertentu bila diperlukan. Erwidodo (2004) dalam Ekonomi Padi dan Beras Indonesia menyatakan bahwa sejak 1998, kebijakan harga dasar dan stabilisasi harga beras di Indonesia menjadi kurang efektif. Di beberapa sentra produksi, menurutnya, harga jual gabah petani selalu berada di bawah harga dasar pembelian pemerintah, terutama pada saat panen raya.

Dua indikator - yang seyogyanya menjadi perhatian pengambil kebijakan - adalah elastisitas pendapatan dan elastisitas harga. Dari beberapa penelitian empiris yang telah dilakukan Timmer, *et al.*, 2003 dan PSEKP didapatkan angka elastisitas pendapatan pengeluaran terhadap beras pada masyarakat desa yang miskin lebih tinggi daripada masyarakat kota yang berpendapatan menengah dan tinggi (1,00 dan 0,07 di kota serta 1,17 dan 0,36 di desa). Adapun angka elastisitas harga terhadap permintaan beras untuk golongan masyarakat yang pengeluarannya tinggi lebih rendah daripada masyarakat yang pengeluarannya rendah/miskin (-0,71 dan -1,32 di kota dan -0,61 dan -1,32 di desa).

Penelitian empiris di atas (Timmer, C.P. dalam Mew TW *et al.*, 2003) memberikan petunjuk atau arahan sebagai berikut: (i) kenaikan pendapatan bagi golongan berpendapatan rendah cenderung menaikkan konsumsi yang lebih besar dibandingkan golongan berpendapatan tinggi; (ii) tiap kenaikan harga beras di pasar mengakibatkan penurunan konsumsi beras yang lebih besar bagi penduduk kota yang berpendapatan tinggi dibanding dengan penduduk desa yang relative memiliki cadangan makanan beraneka ragam dibandingkan penduduk kota.

Penelitian empiris lainnya membuktikan bahwa keterkaitan harga produksi pertanian di tingkat konsumen dan di tingkat produsen (petani) bersifat asimetri (Simatupang, 1989 dalam Jamal, E., *et al.* 2007). Ini berarti, peningkatan harga beras di tingkat konsumen ditransmisikan tidak sempurna dan lambat ke harga gabah di tingkat petani, sedangkan penurunan harga beras di tingkat konsumen ditransmisikan sempurna dan cepat ke harga gabah di tingkat petani. Sebaliknya, peningkatan harga gabah di tingkat petani ditransmisikan dengan sempurna dan cepat ke harga beras di tingkat konsumen, sedangkan penurunan harga gabah di tingkat petani ditransmisikan



dengan tidak sempurna dan lambat ke harga beras di tingkat konsumen. Dengan demikian, fluktuasi harga beras atau gabah jangka pendek cenderung merugikan petani dan konsumen, walaupun ada, manfaat fluktuasi harga diraup oleh pedagang (Jamal, *et al.*, 2007). Penelitian ini menggunakan data primer di empat sentra produksi padi di Indonesia, yaitu Provinsi Sumatera Barat, Jawa Barat, DI. Yogyakarta dan Sulawesi Selatan.

Penelitian ini lebih lanjut menyatakan bahwa dalam jangka pendek, kebijakan harga maksimal dapat ditetapkan pemerintah sebesar 20 persen di atas HPP beras. Selain itu dapat dilakukan operasi pasar dan impor hanya apabila diperlukan. Dalam jangka menengah dan panjang, seyogyanya selisih harga di tingkat petani dan konsumen tidak lebih dari 25 persen.

Pada intinya, dapat dikatakan bahwa kebijakan harga beras yang diterapkan oleh pemerintah lebih banyak menguntungkan konsumen daripada produsen, artinya kebijakan stabilisasi harga yang diterapkan lebih banyak difokuskan pada stabilitas harga konsumen, terutama kaitannya dengan inflasi. Sementara untuk harga gabah petani, seakan tidak ada pengaruhnya sama sekali.

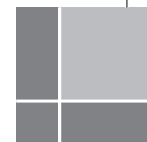
Dari sisi ketahanan pangan, kebijakan harga beras yang ditetapkan pemerintah memiliki manfaat yang cukup signifikan. Walaupun lebih condong pada kepentingan konsumen, namun pada saat musim paceklik – dimana petani sebagai *net konsumen*, maka kebijakan yang menjamin stabilitas harga akan berdampak positif.

KEBIJAKAN HARGA JAGUNG

Terhadap beberapa komoditas pangan selain beras, seperti jagung dan kedelai, pemerintah juga menerapkan kebijakan harga, baik untuk *input* maupun untuk *output*. Studi yang dilakukan Agustian, Adang (2012) di sentra produksi jagung di Jawa Barat dan Jawa Timur menyimpulkan bahwa penawaran jagung di kedua Provinsi tersebut elastis terhadap perubahan harga sendiri, sedangkan terhadap perubahan harga benih, harga urea, harga TSP dan upah tenaga kerja adalah inelastis. Lebih jauh, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa elastisitas harga jagung terhadap permintaan input benih dan pupuk (urea dan TSP) lebih elastis jika dibandingkan dengan elastisitas harga sendiri permintaan input benih dan pupuk. Hal ini berarti bahwa untuk meningkatkan penggunaan input benih terutama benih unggul dan pupuk akan lebih efektif dengan meningkatkan harga jagung dibandingkan dengan menurunkan (mensubsidi) harga benih dan pupuk. Oleh karena itu, kebijakan peningkatan harga jagung dipandang lebih tepat dalam mendorong peningkatan produksi jagung dibandingkan dengan kebijakan subsidi harga input.

KEBIJAKAN HARGA KEDELAI

Kebijakan harga dasar kedelai dimulai sejak tahun 1979/80 sampai akhir tahun 1991 dan ditetapkan setiap tahun melalui Instruksi Presiden. Harga dasar yang ditetapkan harus dilihat dengan hati-hati, karena bila hanya melihat nilai nominal harga saja tanpa melihat nilai nisbah dengan komoditi pertanian lainnya, maka tujuan yang ingin dicapai pemerintah tidak akan tercapai (yaitu menjamin harga di tingkat petani agar menanam kedelai di musim tanam setelah padi). Sebagai contoh, dalam kurun waktu 12 tahun sejak kebijakan harga dasar kedelai ditetapkan Pemerintah; meskipun nilai nominal harga dasar kedelai meningkat, nisbah atau ratio harga dasar



kedelai terhadap harga dasar gabah kering giling (GKG) hanya meningkat selama tiga tahun pertama saja, tapi setelah itu menjadi tidak jelas (Silalahi, E. P. , 2011); apalagi dengan era liberalisasi pasar saat ini.

Dari segi nisbah harga dasar kedelai terhadap harga kedelai di tingkat petani terlihat bahwa kebijakan harga dasar kedelai tidak banyak berpengaruh positif terhadap petani kedelai. Nisbah yang kecil ini menggambarkan bahwa harga di tingkat produsen tidak dipengaruhi oleh harga dasar karena harga dasar tersebut cenderung semakin jauh dibawah harga di tingkat produsen.

Penetapan harga dasar seharusnya dapat memberikan jaminan kepada petani kedelai di Indonesia sehingga para petani tidak perlu khawatir harga jual anjlok disaat panen raya tiba. Dengan harga yang terjamin, petani akan semakin termotivasi menanam kedelai, dengan demikian akan mendorong produksi dalam negeri meningkat sehingga impor bisa dikurangi.

Sebagian besar pemenuhan permintaan kedelai di dalam negeri Indonesia dipenuhi dengan impor. Meningkatnya impor kedelai ini berpengaruh terhadap penurunan produksi kedelai dalam negeri. Penurunan produksi di dalam negeri terjadi sejak tahun 1993 dan menurun tajam sejak tahun 2000.

Dalam menstabilkan harga kedelai dalam negeri, pada awal tahun 1980an, Bulog melaksanakan pengadaan penyimpanan dan penyaluran kedelai. Tujuannya untuk menjamin ketersediaan kedelai bagi pengrajin tahu/tempe terutama bagi anggota KOPTI. Pengadaan kedelai dalam negeri hanya berlangsung pada tahun 1979/80 – 1982/83 dalam jumlah kurang dari satu persen dari produksi dalam negeri. Sebaliknya pengadaan melalui impor berlangsung tiap tahun dalam jumlah besar dan harga lebih murah. Sebelum krisis ekonomi, harga yang ditetapkan Bulog umumnya sedikit lebih tinggi dari harga impor, sehingga mampu menyangga harga kedelai lokal.

Seperti halnya pada komoditi beras, semenjak peran Bulog sebagai *State Trade Enterprise* (STE) dicabut pada 1998, maka kebijakan harga yang dilakukan Pemerintah menjadi tidak efektif, meskipun ada kebijakan pengenaan tarif *ad-valorem* untuk kedelai impor. Tarif tersebut dimulai sejak 1974 sampai 1982 sebesar 30 persen. Sejak tahun 1983 sampai 1993 tarif impor kedelai diturunkan menjadi 10 persen dan kemudian menjadi 5 persen sejak tahun 1994 sampai 1996. Pada tahun 1997 tarif diturunkan lagi menjadi 2,5 persen dan akhirnya tarif impor kedelai ditiadakan mulai tahun 1998 sampai 2003. Pada tahun 2004 menjadi 5 persen dan sejak 1 Januari sampai 2010 menjadi 10 persen (Silalahi, E.P., 2011).

Kebijakan mengenai tarif impor biasanya akan menaikkan harga kedelai dalam negeri termasuk harga produsen. Produksi kedelai di Indonesia tidak dapat memenuhi permintaan domestik Indonesia. Oleh karenanya, pemenuhan konsumsi kedelai yang sangat tergantung impor ini menyebabkan harga kedelai dalam negeri akan sangat dipengaruhi fluktuasi harga kedelai di pasar internasional. Oleh sebab itu ketika harga kedelai di pasar internasional meningkat akibat persoalan kedelai di negara produsen, maka berdampak pada melambungnya harga kedelai di pasar dalam negeri. Produsen pangan berbahan baku kedelai dan konsumen terkena dampaknya. Saat ini akibat kurs nilai tukar USD terhadap IDR yang semakin menguat, maka harga kedelai impor menjadi naik. Namun demikian harga kedelai domestik di tingkat petani justru menurun, menjadi di bawah IDR 6.000 per kilogram. Padahal biaya yang dikeluarkan



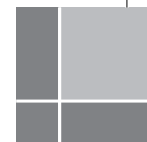
petani untuk menanam kedelai mencapai IDR 7.000 per kilogram (*Break Even Point* – BEP kedelai IDR 7.000 per kg ; [www.detikfinance](http://www.detikfinance.com) 28/08/15 Dirjen Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian, Dr. Hasil Sembiring – wawancara). Untuk mendongkrak harga di tingkat petani, Kementerian Pertanian telah mengusulkan kepada Kementerian Perdagangan agar menaikkan Harga Beli Petani (HBP) kedelai yang ditetapkan melalui Permendag menjadi IDR 8.000 per kilogram.

Di tahun 2015 ini, berdasarkan Angka Ramalan I dari Badan Pusat Statistik (BPS) produksi kedelai mencapai 998 ribu ton, naik 5 persen dibanding tahun lalu. Namun, kebutuhan kedelai domestik mencapai 2,3 juta ton, sehingga Indonesia masih harus mengimpor 1,4 juta ton kedelai tahun ini. Oleh karena itu, kebijakan harga kedelai yang efektif akan dapat digunakan pemerintah untuk meningkatkan produksi kedelai. Harga kedelai yang terus naik Oktober 2015, dari Rp 6.800 menjadi Rp 7.400 – kualitas sedang dan dari Rp 7.400 menjadi Rp 8.200 – kualitas bagus, berdampak pada pengusaha tempe dan tahu dan akhirnya pada konsumen masyarakat luas (BPS dan Kemendag, 2015)

KEBIJAKAN HARGA DAGING

Dengan naiknya pendapatan per kapita penduduk Indonesia dalam dekade terakhir ini menyebabkan permintaan akan daging sapi meningkat. Akhir-akhir ini fluktuasi kenaikan harga daging sapi terlihat sangat tinggi dan menimbulkan keresahan terutama bagi konsumen di kota-kota besar, seperti DKI Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Bandung. Pengendalian harga daging sapi sangat penting dilakukan karena kenaikan harga daging sapi dapat merembet dan berimbas pada kenaikan harga daging dan telur ayam; padahal keduanya merupakan kebutuhan gizi/protein hewani yang relatif lebih terjangkau bagi masyarakat pendapatan menengah ke bawah. Keduanya, yaitu daging sapi dan kelompok daging ayam dan telur saling berhubungan baik sebagai substitusi maupun komplementer. Karena berkaitan dengan masyarakat pendapatan menengah kebawah, maka apabila harganya naik tidak terkendali, akan dapat mengancam ketahanan pangan penduduk kelompok ini (yang merupakan pangsa terbesar dari penduduk Indonesia).

Sejak tahun 1995, pemerintah telah menurunkan tarif impor produk ternak sapi dari 10 menjadi 5 persen dan meniadakan tarif impor sapi bibit dan sapi bakalan dari 5 menjadi nol persen. Selanjutnya pada tahun 1998, semua tarif impor ditiadakan. Namun pada daerah tertentu muncul pungutan baru dengan sebutan sumbangan pihak ketiga. Pungutan tersebut makin meningkat dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Menurut Mayrowani, *et al.*, (2003), kebijakan Otonomi Daerah mendorong pemerintah daerah meningkatkan berbagai retribusi yang tumpang tindih dan tidak konsisten antar wilayah dalam kegiatan perdagangan komoditas sapi potong. Akibatnya biaya perdagangan meningkat, efisiensi perdagangan menurun dan daya saing di sentra konsumsi menurun. Inkonsistensi kebijakan perdagangan internasional dan perdagangan antar wilayah di dalam negeri, menyebabkan daya saing produk dan komoditas pertanian dari daerah sentra produksi kalah bersaing dengan produk impor. Hal ini sangat terlihat pada komoditas daging sapi dan produk turunannya. Pangsa daging sapi impor semakin meningkat dan tujuan pasar tidak lagi untuk hotel berbintang dan restoran berkelas, tetapi sudah masuk ke pasar tradisional.



Laju permintaan daging sapi yang selalu lebih tinggi dari pasokan domestik menyebabkan harga daging sapi domestik terus meningkat dan pasokan impor terus meningkat. Ironinya harga impor yang lebih murah sedangkan harga domestik cenderung naik karena pasokan terbatas. Proyeksi pertumbuhan konsumsi daging sapi penduduk Indonesia adalah dari 2,36 kg/kapita/tahun pada tahun 2014 menjadi 4,00 kg/kapita/tahun di tahun 2024, menyebabkan konsumsi daging sapi nasional sebesar 593.516,62 ton akan meningkat menjadi 1.045.097,84 ton di tahun 2024 (BPS, 2014 diolah).

Sentra produksi sapi potong (70,4 persen) tersebar pada tujuh provinsi dengan rincian: Jawa Timur 31,75 persen, Jawa Tengah 12,84 persen, Sulsel 6,65 persen, NTT 5,26 persen, Lampung 5,01 persen, NTB 4,63 persen, Bali 4,31 persen dan sisanya (29,6 persen) berada di 26 provinsi lain. Pedagang menjual sapi dari sentra produksi ke sentra konsumsi untuk dipotong dengan tujuan utama DKI Jakarta, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Riau dan Sumatera Utara, dan untuk bibit dengan tujuan beberapa provinsi pengembangan daerah baru di Indonesia. Secara geografis lokasi sentra produksi dan sentra konsumsi terpecah baik pada satu pulau yang sama maupun pada pulau yang berbeda dengan jarak yang jauh. Untuk mendistribusikan ternak dan daging sapi dari sentra produksi ke sentra konsumsi digunakan moda transportasi darat, laut dan/atau udara (Laporan Bulanan, Badan Litbang, September 2014). Sistem distribusi ternak dan daging sapi yang melibatkan banyak institusi, banyak pedagang, moda transportasi yang belum teratur dan masih tidak efisien; berkontribusi terhadap mahalnya harga daging sapi lokal dibandingkan produk impor di DKI Jakarta dan Jawa Barat.

Dukungan instrumen kebijakan harga sangat diperlukan oleh industri sapi potong agar dapat meredam gejolak harga yang tinggi pada konsumen. Di pertengahan tahun 2015 harga di tingkat konsumen mencapai lebih dari Rp 100.000 per kilogram. Selain di tingkat hilir, kebijakan harga di tingkat hulu juga diperlukan, seperti: kebijakan fiskal pembebasan biaya masuk dan dukungan finansial untuk pengadaan indukan. Selain itu untuk industri *feedlot* diperlukan kebijakan harga pakan murah, kebijakan infrastruktur (pelabuhan, akses jalan, karantina) dan lahan penggembalaan yang luas. Semua kebijakan di atas diharapkan mampu mengendalikan harga daging sapi yang terus cenderung meningkat dan pada akhirnya menjamin akan kecukupan pangan dan gizi (protein hewani) bagi masyarakat luas.

KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

Kebijakan harga dapat meredam fluktuasi harga yang tinggi. Oleh karenanya kebijakan harga pertanian di negara-negara berkembang menjadi penting dan dapat memiliki dampak yang luas. Namun demikian penerapan kebijakan harga ini seyogyanya memperhatikan rasio/nisbah terhadap harga pangan lainnya atau harga relatif, karena untuk bahan pangan – yang merupakan kebutuhan utama masyarakat luas – dapat menimbulkan dampak negatif apabila itu merupakan pangan substitusi maupun komplementer (seperti pada kasus penetapan harga dasar kedelai – yang tidak memperhatikan rasio/nisbah harga dasar kedelai terhadap harga dasar gabah dan kasus penetapan harga batas daging sapi – yang menyebabkan harga daging ayam dan telur juga terpengaruh).



Untuk komoditas pangan utama (beras), karena keterkaitan harga produksi pertanian di tingkat konsumen dan di tingkat produsen bersifat asimetri, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan harga beras yang diterapkan oleh pemerintah lebih banyak menguntungkan konsumen daripada produsen, artinya kebijakan stabilisasi harga yang diterapkan lebih banyak difokuskan pada stabilitas harga konsumen, terutama kaitannya dengan inflasi. Sementara untuk harga gabah petani, seakan tidak ada pengaruhnya sama sekali, karena seringkali harga dasar atau harga pembelian dari petani selalu lebih rendah dari harga pasar. Dari sisi ketahanan pangan, kebijakan harga beras yang ditetapkan pemerintah memiliki manfaat yang cukup signifikan karena dapat menjamin stabilitas harga dan menjamin stok yang cukup bagi masyarakat luas.

Pada komoditas jagung, karena elastisitas penawarannya cukup signifikan terhadap perubahan harga sendiri, maka kebijakan harga jagung akan memiliki dampak positif terhadap petani jagung dan dapat meningkatkan produksi jagung, bahkan apabila dibandingkan dengan kebijakan subsidi harga input sekalipun.

Untuk komoditas kedelai – yang sebagian besar pemenuhan permintaan dalam negerinya dilakukan melalui impor, maka kebijakan harga di dalam negeri akan dipengaruhi fluktuasi harga kedelai di pasar internasional. Oleh sebab itu ketika harga kedelai di pasar internasional meningkat akibat persoalan kedelai di negara produsen, atau akibat kurs nilai tukar yang semakin melemah; maka berdampak pada melambungnya harga kedelai di pasar dalam negeri. Produsen pangan berbahan baku kedelai dan konsumen terkena dampaknya. Saat ini harga kedelai impor cenderung naik, namun harga kedelai domestik di tingkat petani justru menurun. Hal ini harus menjadi perhatian pemerintah karena kedelai adalah salah satu sumber protein nabati yang bernilai ekonomis untuk pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat luas, terutama yang berpendapatan menengah ke bawah.

Pada komoditas daging sapi, kebijakan harga sangat diperlukan oleh industri sapi potong. Di tahun 2015, fluktuasi harga di tingkat konsumen sangat tinggi dan sangat mengganggu stabilitas pasokan daging di pasar domestik. Kebijakan harga di tingkat hulu sampai ke hilir (di setiap mata rantai pasok industri sapi potong) sangat diperlukan. Semua kebijakan tersebut bertujuan untuk mengendalikan harga daging sapi yang terus cenderung meningkat dan pada akhirnya diharapkan dapat menjamin kecukupan pangan dan gizi (protein hewani) bagi masyarakat luas.

Pemerintah sebagai penentu dan pengambil kebijakan harga seyogyanya memperhatikan kepentingan dan kebutuhan semua pihak yang terlibat dalam mata rantai komoditas pangan utama, mulai dari hulu sampai ke hilir, dari produsen sampai kepada konsumen akhir. Karena kebijakan harga dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mencapai tujuan ketahanan pangan bagi masyarakat, apabila diterapkan dengan cermat dan tepat.

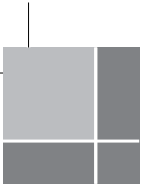
DAFTAR PUSTAKA

Agustian, A., Hartoyo S., Kuntjoro dan Adnyana, M. O. 2012. Kebijakan Harga Output dan Input Untuk Meningkatkan Produksi Jagung. Analisis Kebijakan Pertanian Vol.10, No.1. Maret 2012. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.



- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 2014. Laporan Bulanan. Bulan September 2014. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Biro Pusat Statistik. 2015. Angka Ramalan I. Produksi Kedelai Tahun 2015. BPS, Jakarta, Indonesia. www.bps.go.id.
- Erwidodo. 2004. Analisis Harga Dasar Pembelian Gabah dan Tarif Impor Beras, dalam Kasryno, F., Pasandaran, E., dan Fagi, A. M., editors. 2004. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia, Badan Litbang Pertanian, Jakarta. 606 hal.
- Ilham, N. 2006. Efektifitas Kebijakan Harga Pangan Terhadap Ketahanan Pangan dan Dampaknya Pada Stabilitas Ekonomi Makro. Disertasi Doktor IPB 2006. <http://repository.ipb.or.id/handle/123456789/40700>.
- Jamal, E., Ariningsih, E., Hendiarto, Noekman, K. M., Askin, A. 2007. Beras dan Jebakan Kepentingan Jangka Pendek. Analisis Kebijakan Pertanian Vol.5, No.3, September 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Kasryno, F. , Pasandaran, E., dan Fagi, A. M. 2004. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 2004.
- Kementerian Perdagangan. 2015. Harga Kedelai, Oktober 2015. Kementerian Perdagangan. www.kemendag.go.id/harga komoditas pertanian.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). 2000. Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII. LIPI, Jakarta, Indonesia.
- Lokollo, E. M. (eds). 2012. Bunga Rampai Rantai Pasok Komoditas Pertanian Indonesia. IPB Press.
- Mayrowani, H. Supriyadi, B. Rachmanto, Erwidodo. 2003. Kajian Perdagangan Komoditas Pertanian Antar Wilayah dalam Era Otonomi Daerah. Laporan Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor
- Mubyarto. 2002. Harga Beras dan Kebijakan Produksi di Indonesia. Dalam Sawit, M.H., Pranolo, T., Saifullah, A., Djanuardi, B., dan Sapuan. 2002. Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan. Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. IPB Press, Bogor, Indonesia.
- OECD. 2015. Managing Food Insecurity Risk. Analytical Framework and Application to Indonesia. OECD Publishing, Paris.
- Pearson, S., Falcon, W., Heytens, P., Monke, E., and Naylor, R. 1991. Rice Policy in Indonesia. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Silalahi, E. P. Kebijakan Pemerintah Terhadap Komoditi Kedelai. 2011.





Sawit, M.H., Pranolo, T., Saifullah, a., Djanuardi, B., Sapuan, editors. 2002. Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan. Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. IPB Press, Bogor, Indonesia.

Suryana, A. dan Hermanto. Kebijakan Ekonomi Perberasan Nasional. 2004 dalam Kasryno, F., Pasandaran, E., dan Fagi, A. M., editors. 2004. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia, Badan Litbang Pertanian, Jakarta. 606 hal.

Tim Fakultas Peternakan UGM. 2014. Road Map Industri Sapi Potong di Indonesia 2015-2025. Kerjasama Fakultas Peternakan UGM – APFINDO.

Timmer, C.P. 2003. Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: The Economics and Politics of the Food Price Dilemma, in Mew TW, Brar DS, Peng, S, Dawe, D, Hardy B, editors. 2003. Rice Science: Innovations and Impact for Livelihood. Proceedings of the International Rice Research Institute, Chinese Academy of Engineering, and Chinese Academy of Agricultural Sciences. 1,022 p.