



KUPAS TUNTAS KENAIKAN HARGA BERAS

Iwan Hermawan*)

Abstrak

Kenaikan harga beras merupakan fenomena ekonomi dalam mencapai keseimbangannya. Namun demikian, kenaikan yang tidak wajar perlu diwaspadai karena akan berdampak negatif terhadap daya beli dan konsumsi beras, khususnya masyarakat miskin. Di sisi lain kenaikan harga beras dapat menjadi sinyal positif bagi pedagang dan sekaligus insentif bagi petani dalam memproduksi padi. Oleh sebab itu peran pemerintah untuk menjaga stabilitas harga beras dalam jangka pendek dan panjang menjadi sangat krusial sehingga dapat memberikan benefit bagi semua pihak. Kegagalan pemerintah dalam mengantisipasi keamanan penawaran beras menstimulasi kenaikan harga beras akhir-akhir ini. Bahkan mundurnya musim tanam dan wacana penghentian raskin dengan uang elektronik menambah besaran kenaikan harga beras dari hari ke hari.

Pendahuluan

Kenaikan harga beras merupakan gejala ekonomi dalam menuju keseimbangan baru. Penyesuaian penawaran dan permintaan beras terefleksikan dari nilai yang dibayarkan oleh konsumen dan yang diterima oleh produsen. Oleh sebab itu pergerakan harga beras akan berdampak langsung terhadap daya beli masyarakat dan daya produksi petani. Kecenderungan kenaikan harga beras mempersempit opsi konsumen dalam mengonsumsi beras dengan kuantitas dan kualitas tertentu. Di sisi lain kenaikan harga beras juga menjadi insentif bagi petani dalam memproduksi padi. Menurut Gubernur Nusa Tenggara Barat, TGH. Zainul Majdi, kenaikan

harga beras yang wajar sangat diperlukan guna mendorong petani mendapatkan harga jual yang sesuai. Namun demikian, jika kenaikan tersebut tidak wajar dan *persisten*, pemerintah harus mulai waspada.

Kewaspadaan tersebut dilandasi pertimbangan bahwa beras sebagai bahan pangan utama yang dikonsumsi oleh hampir semua masyarakat Indonesia, berkontribusi terhadap inflasi--Januari-Februari 2015 terjadi deflasi, namun beras masih menyumbang inflasi sebesar 0,07 persen--dan keterlibatan jumlah tenaga kerja usaha tani padi yang besar (lebih dari 40 persen dari total tenaga kerja). Karena perannya yang vital dan strategis, pemerintah memiliki perhatian yang

*) Peneliti Muda Ekonomi Terapan pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: iwan.hermawan@dpr.go.id.



lebih besar dibandingkan komoditas lainnya.

Perum Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai garda terdepan pemerintah dalam mengintervensi pasar beras mulai melakukan operasi pasar selama seminggu terakhir. Meskipun demikian harga beras relatif tidak banyak berubah. Hal ini menunjukkan jika operasi pasar tersebut belum banyak memengaruhi pasar beras. Selain itu, kasus penyelewengan operasi pasar beras banyak ditemukan sporadis di daerah, seperti DKI Jakarta dan DIY, di mana pembeli beras justru didominasi oleh para pedagang beras dan pengusaha rumah makan.

Konstelasi Alasan Kenaikan Harga Beras

Berbagai pihak memberikan argumentasi praktis terkait kenaikan harga beras 2 bulan terakhir ini. Kementerian Pertanian menilai bahwa melonjaknya harga beras sebagai fenomena yang tidak wajar. Hal ini karena harga gabah tidak mengalami peningkatan di daerah lumbung padi dan panen padi sedang berlangsung. Bahkan stok beras nasional di salah satu sentranya, yaitu Makasar, dan juga di pasar-pasar tradisional masih mencukupi. Kenaikan harga gabah di tingkat petani mencapai 0,3 persen atau di kisaran Rp4.500 per kg, sedangkan kenaikan beras mencapai 30 persen atau di kisaran Rp12.000 per kg. Harga beras tersebut jauh di atas harga pembelian pemerintah (HPP) beras oleh Bulog yang sebesar Rp7.000 per kg.

Wakil Ketua Komisi VI DPR RI, Arya Bima, melansir kenaikan harga beras terjadi karena permainan kartel pada tatanan distribusi. Indikasinya dapat dilihat dari peningkatan harga beras walaupun stok beras mencukupi. Oleh sebab itu tidak heran jika kemudian muncul isu mafia impor beras. Senada dengan itu, Presiden Joko Widodo juga menegaskan adanya pihak-pihak yang menginginkan impor beras kembali dibuka.

Komisioner Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Muhammad Syarkawi Rauf, berargumen jika kenaikan harga beras kemungkinan disebabkan spekulasi. Struktur pasar oligopolistik menyebabkan fungsi Bulog tidak maksimal. Para pengusaha besar penggilingan padi dan pedagang besar diduga melakukan *price setting* beras. Fenomena ini terjadi karena ada celah dari kebijakan perberasan. Contohnya mekanisme penyaluran beras miskin (raskin)

yang berbelit dan terhentinya penyaluran raskin sejak November 2014-Januari 2015 mendorong masyarakat miskin membeli beras di pasaran. Bahkan operasi pasar yang dilakukan oleh pemerintah di beberapa daerah juga belum mampu menstabilkan harga beras. Hal ini kemudian dimanfaatkan para spekulasi beras.

Menurut ketua Persatuan Penggilingan Padi dan Pengusaha Beras Indonesia (Perpadi), Sutarto Alimoso, kenaikan harga beras bukan diakibatkan oleh mafia, namun karena paceklik yang setiap tahunnya terjadi pada Januari-Februari 2015. Faktor lain yang diungkap oleh Khudori dari Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia adalah distribusi dan terhentinya penyaluran raskin. Terhentinya raskin dan digantinya dengan uang elektronik justru menjadi pemicu kenaikan harga beras itu sendiri, karena belum tentu fasilitas tersebut digunakan untuk membeli beras Bulog.

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kenaikan Harga Beras

Pergerakan harga beras dapat dijelaskan dari sisi penawaran dan permintaan beras dalam konteks teori Cobweb. Teori ini menjelaskan bagaimana siklus harga dan produksi terjadi pada komoditas beras. Dengan melihat jumlah permintaan beras yang relatif tidak banyak berubah, maka sisi penawaran menjadi titik perhatian utama dalam kenaikan harga beras.

Pola tanam dan panen padi di Indonesia terjadi dalam siklus enam bulan masa surplus dan enam bulan masa paceklik (September sampai dengan Maret). Kondisi ini berlangsung karena padi ditanam pada lahan sawah yang banyak mengandalkan musim hujan. Pada tahun 2014 musim tanam padi mundur karena musim hujan juga mengalami keterlambatan dan kondisi ini menjadikan musim paceklik lebih lama.

Menurut data Kementerian Pertanian, produksi padi pada Januari 2015 mencapai 3,23 juta ton Gabah Kering Giling (GKG) atau setara 2,03 juta ton beras, pada Februari 2015 mencapai 6,75 juta ton GKG atau setara 4,25 juta ton beras, dan pada Maret diperkirakan mencapai 12,25 juta ton GKG atau setara 7,72 juta ton beras. Di sisi lain kebutuhan beras nasional sebesar 5-6 juta ton selama Januari-Februari 2015. Apabila petani masih menyalurkan sekitar 30 persen atau 1,89 juta

ton padi untuk bekal persediaan tanam musim panen berikutnya, maka kebutuhan tersebut belum dapat terpenuhi dari pasokan petani walaupun pasokan Bulog tersedia. Oleh sebab itu ketika penawaran beras berkurang maka harga beras terstimulasi meningkat.

Selain itu Bulog belum dapat menyalurkan stok (kurang lebih 1,5 juta ton beras) karena wacana penghentian raskin pada Januari-Februari 2015 dan akan digantikan dengan uang elektronik. Kebutuhan beras nasional yang disalurkan Bulog dalam program itu diperkirakan dapat menutup kebutuhan beras nasional sebesar 10 persen. Resultan kondisi ini membuat masyarakat miskin membeli beras di pasaran, sehingga permintaan beras semakin meningkat. Meskipun Januari-Februari 2015 terjadi panen, namun sporadis. Penggilingan padi yang berjumlah 182 ribu unit dengan kapasitas optimal 25-35 juta ton padi per bulan berusaha membeli gabah dengan harga tinggi untuk dijual ke wilayah yang belum panen. Rantai distribusi beras menjadi cukup panjang karena panen yang belum merata, sehingga biaya pemasarannya meningkat (transportasi, kuli angkut, dan lain-lain). Kondisi-kondisi tersebut semakin mempertinggi kenaikan harga beras dari waktu ke waktu.

Di sisi lain, pemerintah juga terlambat melakukan intervensi pasar beras. Tindakan ini seharusnya dapat diantisipasi dan dipetakan dengan melihat potensi masalah yang ditunjukkan dengan penurunan produksi beras tahun 2014 sebesar 0,9 persen dan informasi cuaca yang dirilis oleh Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG). Keterlambatan antisipasi ini membawa konsekuensi luas terhadap perberasan nasional.

Isu mafia beras untuk mendorong impor juga perlu dipertimbangkan dengan bijak. Menurut Perpadi, mafia beras tidak akan mendapatkan *benefit* jika beraksi pada saat ini. Alasannya impor sedang tidak dibutuhkan karena Indonesia akan memasuki panen raya pada bulan-bulan berikutnya. Selain itu menurut KPPU, isu mafia beras perlu dibuktikan dengan data sehingga dapat ditelaah lebih lanjut. Isu mafia ataupun spekulasi beras tidak begitu saja ditampik. Isu ini dapat dicermati sebagai bagian penting untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah. Pada dasarnya mafia atau spekulasi memanfaatkan celah kebijakan pemerintah

yang tidak tepat

Alternatif Tindakan Pemerintah dalam Stabilisasi Harga Beras

Intervensi pemerintah bertujuan untuk mendistorsi pasar beras. Dalam jangka pendek, pemerintah dapat melakukan (1) operasi pasar yang tepat volume dan sasaran, dan (2) penyaluran raskin. Untuk dapat memengaruhi harga beras maka ketersediaan data perberasan yang valid meliputi penawaran, permintaan, harga, dan juga jumlah penduduk miskin menjadi syarat utamanya. Di samping itu wacana penggantian program raskin dengan uang elektronik perlu diatur ulang waktunya, misalnya saat panen raya atau adanya waktu transisi. Tindakan pemerintah dalam jangka pendek ini bersifat responsif dan belum menyelesaikan permasalahan secara radikal.

Dalam jangka panjang, pemerintah dapat melakukan tindakan yang lebih fundamental pada sisi penawaran dan juga permintaan beras guna mencapai stabilisasi harga beras, yaitu (1) mendorong diversifikasi pangan, (2) memperkuat kelembagaan Bulog, dan (3) pengawasan serta penegakan hukum. Diversifikasi pangan menjadikan pilihan konsumen lebih luas. Menurut Guru besar Fakultas Ekonomi Pertanian Universitas Brawijaya, Nuhfil Hanani, ketersediaan bahan pangan nasional cukup beragam untuk menggantikan beras, seperti ubi, jagung, kedelai, sagu, dan ketela rambat. Dalam rangka untuk meningkatkan produktivitasnya membutuhkan komitmen pemerintah, khususnya terkait peningkatan anggaran produksi pangan, membuka akses daerah terisolasi, dan meningkatkan pendapatan petani. Sementara itu untuk memperkuat kelembagaan Bulog, pemerintah harus mengembalikan khitah Bulog sebagai operator yang dinamis, mengelolanya dengan prinsip *good corporate governance*, dan memperkuat dukungan regulasi, termasuk dukungan anggaran. Peran pentingnya dikembalikan dalam menetapkan kebijakan *floor price*, *ceiling price*, dan *buffer stock*. Hal ini sejalan dengan semangat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Terkait dengan dugaan munculnya spekulasi atau mafia beras, pemerintah dapat melakukan tindakan kuratif dengan memasukkannya ke dalam daftar hitam untuk menghentikan bisnisnya dan dikenai hukuman pidana. Sedangkan tindakan

preventif dapat dilakukan dengan melakukan efisiensi tata produksi, pembenahan administrasi perdagangan beras di dalam dan di luar negeri, dan mengaudit gudang serta distribusi beras.

Penutup

Kenaikan harga beras dalam dua bulan terakhir ini menjadi sinyal penting terhadap manajemen perberasan nasional, khususnya dari sisi penawaran. Kebijakan intervensi terhadap pasar beras tidak hanya berkaitan dengan kesiapan jumlah stok beras pada saat masa paceklik, namun juga ketepatan waktu kebijakan tersebut diimplementasikan. Belum efektifnya operasi pasar dalam meredam kenaikan harga beras menunjukkan lemahnya dukungan perencanaan dan data perberasan nasional. Hal ini dikhawatirkan dapat membuka celah spekulasi atau mafia beras beraksi.

Stabilisasi harga beras dapat diupayakan oleh pemerintah melalui kebijakan jangka pendek dan jangka panjang. Untuk jangka pendek pemerintah dapat melakukan (1) operasi pasar yang tepat volume dan sasaran serta (2) penyaluran raskin. Sedangkan dalam jangka panjang dapat dilakukan dengan (1) mendorong diversifikasi pangan, (2) memperkuat kelembagaan Bulog, dan (3) pengawasan serta penegakan hukum. DPR RI sebagai mitra kerja pemerintah juga memiliki andil esensial untuk mengawal kebijakan perberasan nasional agar berjalan sesuai koridor regulasi pangan dan bermanfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Referensi

Agustine, I. "Antara Produksi, Raskin, dan 'Mafia'", *Bisnis Indonesia* 2 Maret 2015.

Asril, S. "Mantan Kabulog: Kenaikan Harga Beras Seharusnya Sudah Diketahui Pemerintah", (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/03/03/171510526/Mantan.Kabulog.Kenaikan.Harga.Beras.Seharusnya.Sudah.Diketahui.Pemerintah>, diakses 06 Maret 2015).

Berita Resmi Statistik, No. 10/02/Th. XVIII, 2 Februari 2015.

"Gubernur NTB Nilai Kenaikan Harga Beras Wajar", (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/02/nkkprn-gubernur-ntb-nilai-kenaikan-harga-beras-wajar>, diakses 25 Maret 2015).

"Harga Beras Naik Karena Jokowi Telat Beri Raskin Buat 15 Juta Rakyat", (<http://www.merdeka.com/uang/harga-beras-naik-karena-jokowi-telat-beri-raskin-buat-15-juta-rakyat.html>, diakses 02 Maret 2015).

"Ini Dia Faktor Penyebab Harga Beras Naik Versi Pengamat", (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/02/28/nkgzwo-ini-dia-faktor-penyebab-harga-beras-naik-versi-pengamat>, diakses 02 Maret 2015).

"JK Sebut Stok Beras Nasional Aman", (<http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/15/02/28/nkhehk-jk-sebut-stok-beras-nasional-aman>, diakses 02 Maret 2015).

"Kebijakan Pemerintah Buka Peluang Spekulasi Beras", (<http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/15/02/28/nkh6ms-kebijakan-pemerintah-buka-peluang-spekulasi-beras>, diakses 02 Maret 2015).

Kuntadi, "Diserbu Pedagang, Operasi Pasar Beras Salah Sasaran", (<http://ekbis.sindonews.com/read/968740/34/diserbu-pedagang-operasi-pasar-beras-salah-sasaran-1424837580>, diakses 03 Maret 2015).

Laut, R. dan D. A. Pitaloka. "Menteri Pertanian: Kenaikan Harga Beras Akibat Penyelewengan", (<http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/594872-menteri-pertanian-kenaikan-harga-beras-akibat-penyelewengan>, diakses 03 Maret 2015).

"Menko Sofyan Akui Masih Butuh Impor Beras", (<http://economy.okezone.com/read/2015/02/20/320/1108355/menko-sofyan-akui-masih-butuh-impor-beras>, diakses 06 Maret 2015).

Sonia, U. F. "Menteri Amran: Cuaca Ekstrem Tak Pengaruhi Panen Padi", (<http://www.tempo.co/read/news/2015/02/22/090644381/Menteri-Amran-Cuaca-Ekstrem-Tak-Pengaruhi-Panen-Padi>, diakses 04 Maret 2015).

Subandriyo, T. "Mengembalikan Khitah Bulog", (<http://nasional.sindonews.com/read/970125/18/mengembalikan-khitah-bulog-1425091421/1>, diakses 10 Maret 2015).