

# **Tingkat stabilitas dan fluktuasi harga gabah dan beras di Indonesia**

## *The rate of stability and variation of paddy and rice price in Indonesia*

**Suparmin**

Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Universitas Mataram

### **Abstrak**

Program stabilisasi harga gabah dan harga beras akan dapat dilaksanakan secara nyata, jika perkembangan pada bagian suplai lebih dikonsentrasikan dibandingkan sisi permintaan sebagai sumber dari variabilitas harga. Untuk melakukan hal ini, mekanisme untuk merespons setiap penurunan produksi seharusnya dikembangkan dan dilakukan. Tujuan penelitian adalah menganalisis fluktuasi dan tingkat stabilitas harga gabah dan beras. Data yang digunakan adalah data sekunder. Data dianalisis dengan menggunakan indikator Koefisien Variasi dan Galat Rerata Akar Kuadrat. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, 1) fluktuasi harga gabah lebih tinggi dibandingkan fluktuasi harga beras, 2) tingkat stabilitas harga gabah dalam rezim Pasar Terbuka Terkendali relatif lebih tinggi (lebih stabil) dibandingkan dalam rezim Orde Baru maupun dalam rezim Pasar Bebas, 3) tingkat stabilitas harga beras dalam rezim Orde Baru relatif lebih tinggi (lebih stabil) dibandingkan dalam Pasar Terbuka Terkendali dan rezim Pasar Bebas.

Kata Kunci: Stabilitas harga, Gabah, Beras.

### **Abstract**

*The program of stabilization paddy and rice price can do that, if the mover supply side more concentrated than demand side as source of price variation. To make it, mechanism to response of production decline must be developed. The objective of this study is to analyze variation and rate of stabilization of paddy and rice price. Data used in this study is secondary data. The data are analyzed by making use of variation coefficient and Root Mean Square Error (RMSE) indicators. Results of the study showed that : 1) stability rate of paddy price in the Controlled Open Market regime relative more stable than New Order and Free Market regime. 2) stability rate of rice price in the New Order regime relative more stable than Free Market and Controlled Open Market regime.*

*Keywords: Price Stability, Paddy, Rice.*

## Pendahuluan

Fluktuasi harga tahunan gabah dan beras sejak tahun 1998 telah mengalami peningkatan, kekuatan penawaran dan permintaan pasar tidak bergerak secara bersama-sama untuk menstabilkan harga dalam jangka panjang. Impor tidak sepenuhnya lagi dapat dikontrol pemerintah, sehingga mempengaruhi stabilitas harga. Program stabilisasi harga gabah dan harga beras akan dapat dilaksanakan secara nyata, jika pergeseran bagian suplai lebih dikonsentrasikan dibandingkan sisi permintaan sebagai sumber dari variabilitas harga. Untuk melakukan hal ini, mekanisme untuk merespons setiap penurunan produksi seharusnya dikembangkan dan dilakukan. Koordinasi impor dengan kebijakan stok nasional merupakan bagian kritis dalam setiap program harga beras. Impor dapat memberikan akses terhadap jumlah kecukupan pangan dalam jangka panjang, sementara stok digunakan untuk merespos jumlah defisit pangan dalam jangka pendek dan pada lokasi yang khusus.

Dalam menerapkan kerangka pendekatan stabilitas harga gabah dan beras perlu dilakukan penjelasan tentang kondisi produksi dan harga secara jelas. Produksi padi (beras) dihasilkan secara musiman, produksi meningkat pada musim panen pertama (panen raya) dan menurun pada musim gadu (musim panen kedua) dan musim paceklik (musim panen ketiga). Di lain pihak konsumsi beras relatif meningkat sepanjang tahun. Jika suplai beras bergerak searah dengan permintaan, maka harga beras akan relatif stabil, sementara jika penawaran dan permintaan bergerak dengan arah yang berlawanan, maka harga akan berfluktuasi. Dalam kenyataannya harga gabah menurun pada saat musim panen raya dan meningkat pada musim gadu dan paceklik. Jadi terjadi guncangan pada sisi suplai sementara sisi permintaan relatif konstan.

Secara teoritis, dengan diberlakukannya kebijakan harga dasar dan kegiatan penyanggaan, produsen (petani) padi diuntungkan karena surplus meningkat. Sementara konsumen dirugikan dan masyarakat secara keseluruhan akan diuntungkan. Patut dikemukakan di sini bahwa memperhitungkan "kompensasi" yang diterimanya dalam bentuk terjaminnya pasokan beras dan penghematan biaya penyimpanan, konsumen sebetulnya, paling tidak, tidak dirugikan dengan berlakunya harga dasar.

Namun dalam realitanya mekanisme penyanggaan beras tidak berjalan sesederhana itu. Sedikitnya ada tiga hal pokok yang cenderung menambah kompleksitas mekanisme tersebut, yaitu: 1) berlakunya semacam model Cobweb dalam hubungan antara harga dengan jumlah beras, berikut dengan dinamikanya, 2) ketidakkonsistenan dalam penerapan prinsip penyanggaan, dan 3) ketidakefisienan sistem tantaniaga (pemasaran) beras yang berlaku (Gonarsyah, 1998).

Bagaimana kondisi sebenarnya dari harga gabah dan harga beras selama periode 1975-2003, apakah berfluktuasi sangat tinggi atau sebaliknya. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian tentang "Tingkat stabilitas dan fluktuasi harga gabah dan harga beras di Indonesia". Tujuan penelitian ini adalah menganalisis fluktuasi dan tingkat stabilitas harga gabah dan harga beras. Lingkup penelitian ini terbatas pada jenis beras kualitas medium.

## Metode penelitian

Cakupan penelitian ini adalah Indonesia. Data yang digunakan adalah data sekunder yang dikumpulkan secara langsung dari Bulog dan BPS. Untuk memudahkan analisis periode penelitian dibagi menjadi tiga rezim yaitu: (1) rezim Orde Baru (1975-1997), (2) rezim Pasar Bebas (1998-1999), dan (3) rezim Pasar Terbuka Terkendali (2000-2003). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah harga beras rata-rata per-bulan di tingkat konsumen (HBK) dan harga gabah rata-rata per-bulan di tingkat petani (HGP) dalam satuan Rp/kg.

Untuk mengukur fluktuasi harga gabah dan beras digunakan 2 indikator yaitu selang harga tertinggi dan terendah dan koefisien variasi. Pertama, dengan perbedaan antara indeks harga bulanan tertinggi dengan terendah, angka indeks dari harga bulanan adalah dengan membuat indeks dasar (100) pada bulan Januari setiap tahun. (Dorosh dan Shahabuddin, 2002; Mears, 1982). Untuk mendapatkan angka indeks harga ini dapat dilakukan prosedur sebagai berikut:

$$c = \frac{100}{PGP_1} \dots\dots\dots(1)$$

dimana:  $PGP_1$  adalah harga gabah petani pada bulan 1 (Januari). Untuk mendapatkan angka indeks untuk bulan Pebruari ( $I_2$ ) sampai Desember ( $I_{12}$ ) dapat dicari dengan rumus sebagai berikut:

$$I_2 = c * PGP_2 \dots\dots\dots(2)$$

$$I_{12} = c * PGP_{12} \dots\dots\dots(3)$$

Pengukuran dengan cara yang sama juga dilakukan untuk melihat fluktuasi harga beras di tingkat konsumen.

Kedua, Koefisien Variasi secara umum dapat dihitung dengan rumus standar deviasi harga bulanan setiap tahun dibagi dengan harga rata-rata (Dorosh dan Shahabuddin, 2002; Siamwalla dan Haykins, 1983).

$$CV = \frac{S}{\bar{X}} \dots\dots\dots(4)$$

dimana: CV adalah koefisien variasi, S adalah standar deviasi variabel, dan  $\bar{X}$  adalah rata-rata variabel. Dalam menghitung koefisien variasi harga gabah petani setiap tahun dirumuskan sebagai berikut:

$$CV_{HGP} = \frac{SD_{HGP}}{\overline{HGP}} \dots\dots\dots(5)$$

dimana:

$CV_{HGP}$  = koefisien variasi harga gabah petani

$SD_{HGP}$  = standar deviasi harga gabah petani

$\overline{HGP}$  = harga rata-rata gabah petani

Persamaan 4 berlaku juga untuk mengukur variasi harga beras.

Untuk mengukur tingkat stabilitas harga gabah dan beras digunakan indikator galat akar rata-rata kuadrat (*root mean square error* atau RMSE) dapat dirumuskan sebagai:

$$HGP_t = a_0 + a_1 Tr \dots\dots\dots(6)$$

$$RMSE_{HGP} = \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (HGP_t^s - HGP_t^a)^2} \dots\dots\dots(7)$$

dimana : HBK adalah harga beras, HGP adalah harga gabah ;  $HGP_t^s$  adalah harga gabah yang diestimasi pada waktu t,  $HGP_t^a$  adalah harga gabah aktual, Tr adalah trend; T adalah jumlah periode dalam simulasi, t adalah waktu, t = 1, 2, ..., i. Penggunaan persamaan 6 dan 7, berlaku untuk menghitung tingkat stabilitas harga beras dan untuk masing-masing rezim.

## Hasil dan pembahasan

### Fluktuasi harga gabah dan beras

Dalam perkembangannya dari tahun ke tahun terjadi gejolak harga gabah dan harga beras yang cukup bervariasi. Terjadinya fluktuasi harga ini sebagai akibat dari perubahan kebijakan yang ditempuh pemerintah selama menangani masalah perberasan nasional.

Pada tabel 1 dapat dijelaskan bahwa secara umum fluktuasi harga beras lebih kecil dibandingkan dengan fluktuasi harga gabah terutama pada rezim Orde Baru. Secara gamblang ini menunjukkan bahwa kebijakan perberasan pemerintah sangat bias kota. Pemerintah lebih khawatir terhadap kenaikan harga beras di tingkat konsumen daripada turunnya harga gabah di tingkat petani. Instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah untuk meredam gejolak harga beras di tingkat konsumen meliputi: jaminan distribusi beras kepada golongan anggaran, subsidi kepada masyarakat miskin, dan injeksi pasar; sementara instrumen kebijakan untuk meredam turunnya harga gabah hanya satu, yaitu operasi pembelian gabah dimana

pembelian disesuaikan dengan kebutuhan, yang seringkali tidak efektif. Kondisi ini diperburuk oleh sifat harga gabah yang musiman, atau jangka pendek; sementara fluktuasi harga beras yang bersifat tahunan atau jangka panjang.

Dalam periode 1975-1984, fluktuasi harga gabah terendah terjadi pada tahun 1980 yaitu sebesar 3.90 persen dan tertinggi pada tahun 1975 yaitu sebesar 8.10 persen. Selama periode ini pemerintah secara terus menerus melaksanakan program peningkatan produksi padi melalui kebijakan subsidi input produksi, sehingga dari tahun 1975 sampai 1984 terjadi peningkatan produksi padi. Keberhasilan pemerintah dalam program peningkatan produksi padi menyebabkan suplai gabah semakin meningkat. Untuk mengatasi produksi yang berlimpah ini, maka Bulog melakukan pembelian gabah petani pada tingkat harga diatas harga dasar. Namun di sisi lain Bulog kekurangan dana untuk operasi pembelian gabah petani. Oleh karena itu pemerintah memberikan subsidi kepada Bulog untuk melakukan pembelian gabah petani. Timmer (1991) menyatakan bahwa keterbatasan keuangan Bulog dalam operasi pembelian gabah petani dapat diatasi melalui bantuan pemerintah (cq. Menteri Keuangan) dari hasil penjualan minyak setelah OPEC berhasil meningkatkan harga minyak. Dalam periode ini fluktuasi harga gabah turun dari 8.1 persen pada tahun 1975 menjadi 6.0 persen pada tahun 1984.

**Tabel 1. Fluktuasi harga nominal gabah dan beras, periode 1975–2003**

Tahun	Harga Beras			Harga Gabah		
	Selang	Harga Tertinggi-Terendah	Koefisien Variasi	Selang	Harga Tertinggi-Terendah	Koefisien Variasi
1975	28.70	Des-Jan	0.081	20.63	Des-Mar	0.059
1976	12.92	Des-Mei	0.042	6.51	Des-Mei	0.021
1977	13.31	Des-Jul	0.043	3.91	Des-Jun	0.014
1978	19.28	Des-Mei	0.047	6.95	Des-Mar	0.023
1979	24.36	Des-Jan	0.070	23.96	Des-Jan	0.078
1980	14.54	Nop-Jan	0.039	17.30	Okt-Jan	0.058
1981	16.45	Des-Jul	0.052	11.43	Des-Mar	0.038
1982	17.39	Des-Mei	0.058	17.10	Des-Apr	0.059
1983	22.26	Des-Spr	0.059	13.56	Des-Apr	0.048
1984	15.74	Peb-Jul	0.060	4.23	Peb-Sep	0.016
1985	8.24	Des-Jun	0.023	8.04	Jan-Jul	0.027
1986	28.60	Des-Mar	0.087	14.70	Des-Jul	0.054
1987	24.47	Des-Jul	0.079	23.42	Des-Apr	0.083
1988	27.00	Agus-Jun	0.078	11.48	Nop-Mei	0.048
1989	27.00	Agus-Jun	0.078	5.11	Des-Mar	0.018
1990	29.80	Des-Jun	0.081	6.10	Des-Apr	0.018
1991	25.98	Mei-Agus	0.077	7.30	Des-Mar	0.027
1992	19.22	Nop-Jun	0.056	4.02	Des-Jan	0.013
1993	17.71	Des-Jul	0.058	7.27	Jan-Jul	0.020

**Tabel 1. Fluktuasi harga nominal gabah dan...(lanjutan)**

1994	35.11	Des-Apr	0.106	16.84	Des-Apr	0.069
1995	34.20	Des-Apr	0.103	16.31	Des-Apr	0.066
1996	24.35	Jan-Mar	0.080	10.22	Des-Jan	0.033
1997	42.12	Des-Peb	0.126	25.89	Des-Jan	0.077
1998	107.12	Sep-Mar	0.235	140.78	Sep-Jan	0.293
1999	29.44	Jun-Sep	0.097	26.49	Jan-Des	0.050
2000	7.71	Jun-Peb	0.035	6.45	Peb-Des	0.024
2001	14.67	Ags-Mar	0.042	13.29	Des-Jan	0.039
2002	14.84	Jan-Mar	0.041	14.00	Peb-Sep	0.043
2003	17.24	Ags-Des	0.044	7.17	Peb-Des	0.020

Sumber: data sekunder diolah

Dalam periode 1985-1997, mulai terjadi gejolak harga gabah. Setelah berhasil dalam swasembada beras, timbul masalah dalam penyimpanan beras yang berakibat pada mutu beras yang rendah. Sehingga Bulog harus menerapkan toleransi standar mutu gabah atau beras yang lebih tinggi. Kemudian pada tahun 1985 pembelian gabah menurun dari 2 500 000 ton (1984) menjadi 2 000 000 ton (1985) dan terus menurun sampai 1 300 000 ton (1988). Hal ini berdampak pada meningkatnya fluktuasi harga gabah dari 1986 – 1991 rata-rata sebesar 7 persen (sebelumnya 2.3 persen pada tahun 1985, tabel 1). Timmer (1991) menyatakan bahwa stok Bulog yang besar memperburuk kualitas gabah yang menyebabkan biaya penyimpanan menjadi sangat tinggi, pada saat yang sama penerimaan dari penjualan menurun sangat tajam karena operasi pasar sangat kecil dan usaha untuk memperbaiki kualitas beras yang dibeli dalam mempertinggi kemampuan penyimpanan telah membawa dampak yang signifikan terhadap harga yang diterima petani.

Pada tahun 1994, 1995, 1997 fluktuasi harga gabah meningkat kembali bahkan lebih besar dari 10 persen. Sapuan (2000) menyatakan pada tahun 1994 terjadi kekeringan atau kemarau panjang yang kemudian berdampak pada kegagalan panen sehingga produksi beras menurun dimana produksi padi pada tahun 1993 sebesar 48 181 000 ton dan tahun 1994 sebesar 46 641 000 ton. Demikian pula pada tahun 1997, yang merupakan tahun awal krisis moneter terjadi lagi kekeringan. Kondisi ini menyebabkan harga gabah berfluktuasi sangat tinggi yaitu mencapai 12.60 persen, sedangkan fluktuasi harga beras mencapai 7.70 persen pada tahun 1997. Jadi fluktuasi harga beras lebih rendah dibandingkan dengan harga gabah pada periode ini.

Dalam periode 1998-1999 dan 2000-2003, Secara umum fluktuasi harga gabah di tingkat petani lebih tinggi daripada harga beras di tingkat konsumen, namun hanya pada tahun 1998 fluktuasi harga gabah lebih rendah daripada fluktuasi harga beras.

Dilihat dari sisi perkembangan harga setiap bulan dalam tahun bersangkutan, maka terdapat perbedaan dalam setiap rezim maupun periode. Dalam rezim Orde Baru (periode 1975-1997), secara umum harga gabah petani maupun harga beras di

tingkat konsumen tertinggi terjadi antara bulan Desember sampai Januari setiap tahun, sedangkan harga terendah terjadi pada bulan Mei sampai Juli setiap tahun. Hal ini terkait dengan musim panen raya yang terjadi pada bulan Mei sampai Juli yang menyebabkan produksi berlimpah sehingga harga tertekan. Berbeda dengan musim paceklik pada bulan Nopember sampai Desember dimana produksi berkurang yang menyebabkan harga cenderung untuk naik, hal ini sesuai dengan pendapat Mears (1982) bahwa harga gabah dan beras di Indonesia berfluktuasi menurut musim dan umumnya sejalan dengan pola musim tanam padi.

Sedangkan pada periode 1998-2003 fluktuasi harga tertinggi maupun terendah tidak lagi mengikuti musim panen raya ataupun musim paceklik. Hal ini sebagai akibat dari terjadinya krisis ekonomi yang menyebabkan nilai tukar rupiah terdepresiasi terhadap mata uang asing terutama dollar Amerika dan krisis ekonomi tidak mengenal musim sehingga berakibat pada kenaikan harga barang termasuk beras setiap saat. Dalam hal ini dapat dilihat pada tahun 1998 fluktuasi harga gabah dan beras melebihi 100 persen yang sebelumnya fluktuasi harga beras rata-rata sebesar 13.49 persen dan harga gabah rata-rata sebesar 25.61 persen.

Fluktuasi harga yang semakin tinggi mengindikasikan harga semakin tidak stabil demikian sebaliknya, dimana pada rezim Orde Baru indeks bulanan harga nominal gabah petani terendah sebesar 8.24 persen pada tahun 1985 dan tertinggi 42.12 persen pada tahun 1997 atau rata-rata sebesar 22.99 persen. Dalam periode 1998-2003, indeks harga bulanan terendah 29.44 persen tahun 1999 dan tertinggi 107.12 persen tahun 1998 atau rata-rata sebesar 68.28 persen. Dalam rezim Pasar Terbuka Terkendali, indeks harga bulanan terendah sebesar 7.71 persen pada tahun 2000 dan tertinggi sebesar 17.24 persen pada tahun 2003 atau rata-rata sebesar 11.84 persen. Ini berarti fluktuasi harga gabah pada rezim Pasar Terbuka Terkendali lebih rendah dibandingkan dengan rezim Pasar Bebas dan rezim Orde Baru.

Gambaran fluktuasi harga diatas mencerminkan bahwa pada rezim Orde Baru gejolak harga dapat diredam secara lebih baik dibandingkan dengan pada rezim Pasar Bebas dan Pasar Terbuka Terkendali. Hal ini sesuai dengan pendapat Mulyono (1971) bahwa Bulog hanya bisa mengurangi fluktuasi harga, namun bukan untuk menghapus fluktuasi harga antar musim. Jadi Bulog hanya dapat mengurangi guncangan harga pada batas-batas tertentu. Pada masa Orde Baru pasar beras terisolasi dari pasar beras dunia, hanya Bulog saja yang boleh mengimpor beras dari luar negeri, sehingga gejolak harga beras dapat diredam melalui operasi pasar murni. Sedangkan pada rezim Pasar Bebas dan rezim Pasar Terbuka Terkendali impor beras bukan monopoli Bulog lagi.

## **Perkembangan tingkat stabilitas harga gabah**

Pada tabel 2 dapat dijelaskan bahwa nilai Galat Akar Rerata Kuadrat (RMSE) harga gabah riil merupakan ukuran tingkat stabilitas. Dalam rezim Isolasi Pasar atau Orde Baru (periode 1978-1997) ada tiga periode, dimana tingkat stabilitas pada periode 1978-1984 relatif lebih stabil dibandingkan pada periode 1985-1992 dan 1993-1997. Kemudian jika dibandingkan tingkat stabilitas harga gabah dalam ketiga rezim tersebut, maka tingkat stabilitas harga gabah pada rezim Pasar Terbuka

Terkendali (2000-2003) relatif lebih tinggi dibandingkan dengan rezim Orde Baru (1978-1997) maupun rezim Pasar Bebas (1998-1999). Ini artinya bahwa variasi harga gabah pada Pasar Terbuka Terkendali relatif lebih rendah dibandingkan dengan rezim Orde Baru dan rezim Pasar Bebas.

**Tabel 2. Tingkat stabilitas harga gabah petani, rezim: 1978-2003**

No	Rezim	Periode	Galat Rataan Akar Kuadrat Harga Gabah Riil (RMSE)
1.	Orde Baru	1978-1984	0.043
		1985-1992	0.089
		1993-1997	0.121
		1978-1997	0.084
2.	Pasar Bebas	1998-1999	0.090
3.	Pasar Terbuka-Terkendali	2000-2003	0.061

Sumber: data sekunder diolah

Dalam periode 1978-1984, pemerintah berhasil meningkatkan produksi padi dari 25 770 000 ton (tahun 1978) menjadi 38 130 000 ton (tahun 1984). Dengan keberhasilan tersebut suplai beras domestik dapat tersedia dalam jumlah yang cukup. Pada tahun 1984 operasi pembelian gabah petani mencapai 2 500 000 ton dan merupakan jumlah pembelian yang terbesar selama periode ini. Pembelian gabah yang cukup besar ini, pada tingkat harga diatas harga dasar, telah membuat tingkat stabilitas harga gabah relatif tinggi pada periode ini, yaitu 4.3 persen.

Pada periode 1985-1992, tingkat stabilitas harga gabah menurun (8.9 persen) dibandingkan periode 1978-1984 sebesar 4.3 persen (tabel 2). Ada titik ekstrim yang dapat dilihat disini yaitu kejadian tahun 1985-1986. Setelah Bulog berhasil menyerap gabah petani dalam operasi pembelian yang cukup tinggi, maka timbul masalah pada biaya penyimpanan yang tinggi, sehingga Bulog melakukan evaluasi kembali terhadap kualitas gabah yang akan dibeli. Pada tahun 1985 Bulog meningkatkan kualitas pembelian gabah dan berdampak pada penurunan jumlah pembelian gabah petani yaitu menjadi 2 030 000 ton (tahun 1985) dan 1 500 000 ton (tahun 1986).

Dalam periode 1993-1997, tingkat stabilitas harga gabah menurun lagi yaitu sebesar 12.1 persen (tabel 2). Pada periode ini harga gabah kembali berfluktuasi sangat tinggi sebagai akibat musim kering yang panjang pada tahun 1994 dan tahun 1997, kemudian berdampak pada menurunnya produksi padi yaitu 48 180 000 ton (tahun 1993), 46 640 000 ton (tahun 1994), 51 100 000 ton (tahun 1996) dan 49 370 000 ton (tahun 1997). Pada tahun 1997 kembali terjadi kekeringan dan merupakan awal terjadinya krisis ekonomi yang kemudian berdampak pada harga gabah.

Dalam rezim Pasar Bebas (periode 1998-1999), tingkat stabilitas harga gabah relatif lebih rendah yaitu sebesar 9 persen, dibandingkan rezim Orde Baru sebesar 8.4 persen (tabel 2). Krisis ekonomi 1998 membawa nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika terdepresiasi mencapai nilai terendah yaitu Rp 14 900.00 per dolar Amerika pada bulan Juni 1998 atau Rp 9 874.58 pada tahun 1998. Kondisi ini mendorong harga nominal gabah naik sampai Rp 1 570.00 per-kg pada September 1998,

kemudian menurun kembali sampai Rp 1 070.00 per-kg pada bulan September tahun 1999. Fluktuasi harga gabah pada periode ini relatif tinggi yaitu berkisar 9.7 – 23.5 persen.

Dalam rezim Pasar Terbuka Terkendali (periode 2000-2003), tingkat stabilitas harga gabah meningkat yaitu 6.1 persen dibandingkan pada rezim Pasar Bebas dan rezim Orde Baru. Pada periode ini produksi padi relatif stabil yaitu rata-rata 51 000 000 ton, dan pemerintah menetapkan harga pembelian gabah untuk membeli gabah petani dalam jumlah yang telah ditentukan. Dampaknya, harga gabah petani berada di atas harga pembelian pemerintah dalam beberapa bulan pada tahun 2001 dan 2002 dan selebihnya berada dibawah harga pembelian pemerintah. Keadaan ini menyebabkan harga gabah tidak terlalu bergejolak sehingga fluktuasi harga semakin menurun.

### Perkembangan tingkat stabilitas harga beras

Hasil analisis stabilitas harga beras di tingkat konsumen menunjukkan bahwa secara umum tingkat stabilitas harga beras pada rezim Orde Baru (2.3 persen) relatif lebih stabil dibandingkan rezim Pasar Bebas (6.2 persen) maupun dengan rezim Pasar Terbuka-Terkendali (2.4 persen) (tabel 3).

**Tabel 3. Tingkat stabilitas harga beras konsumen, periode 1978-2003**

No	Rezim	Periode	Galat Rataan Akar Kuadrat Harga Beras Riil (RMSE)
1	Orde Baru	1978-1984	0.026
		1985-1992	0.023
		1993-1997	0.027
		1978-1997	0.023
2	Pasar Bebas	1998-1999	0.062
3	Pasar Terbuka-Terkendali	2000-2003	0.024

Sumber: data sekunder diolah

Tingkat stabilitas harga beras sangat terkait dengan fluktuasi harga beras, dimana pada rezim Pasar Bebas fluktuasi harga beras lebih tinggi dibandingkan dengan rezim Orde Baru maupun rezim Pasar Terbuka Terkendali. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat stabilitas harga beras pada rezim Pasar Bebas lebih rendah dibandingkan dengan rezim Orde Baru maupun rezim Pasar terbuka Terkendali, sementara tingkat stabilitas harga beras pada rezim Orde Baru relatif sama dengan rezim Pasar Terbuka Terkendali, walaupun terdapat selisih 0.1 persen.

Dalam periode 1978-1984 tingkat stabilitas harga beras konsumen relatif sama (2.6 persen) dengan periode 1985-1992 (2.3 persen) dan periode 1993-1997 (2.7 persen), walaupun terdapat selisih yang relatif kecil. Dalam periode ini Bulog dapat menyediakan beras bagi konsumen baik pada musim panen raya maupun musim paceklik. Kekurangan beras pada musim tertentu atau tahun tertentu dapat diatasi dari impor. Kemampuan Bulog ini tidak terlepas dari dukungan pemerintah melalui pemberian monopoli impor dan dukungan dana yang cukup.

Dalam periode 1985-1992, tingkat stabilitas harga beras sebesar 2.3 persen, dimana tingkat stabilitas harga ini relatif lebih tinggi dibandingkan periode sebelumnya sebesar 2.6 persen. Pada awal periode ini (tahun 1985) fluktuasi harga beras meningkat (2.7 persen) dibandingkan pada tahun 1984 sebesar 1.6 persen. Disamping itu juga terjadi penumpukan beras di gudang-gudang Dolog dan Bulog tidak melakukan impor beras pada tahun tersebut. Akibatnya harga beras turun yaitu Rp 318.48 per-kg pada tahun 1985, sebelumnya pada tahun 1985 sebesar Rp 325.42 per-kg. Namun mulai tahun 1988 sampai 1992 fluktuasi harga beras turun. Karena suplai beras mulai bertambah kembali yang berasal dari beras domestik dan impor, kemudian digunakan untuk meredam gejolak harga beras di pasar domestik.

Dalam rezim Pasar Bebas (1998-1999), sebagai akibat akumulasi dari berbagai kondisi yang terjadi, yaitu kemarau panjang, krisis moneter, dan perubahan kekuasaan, maka pada tahun 1998 fluktuasi harga beras meningkat sebesar 29.3 persen (tabel 1), yang kemudian berakibat pada tingkat stabilitas harga beras semakin rendah atau semakin tidak stabil yaitu sebesar 6.2 persen.

Dalam rezim Pasar Terbuka-Terkendali (2000-2003) pemerintah memberlakukan kebijakan pengendalian impor dengan menetapkan bea masuk impor beras sebesar 30 persen (Rp 430/kg). Pengendalian impor ini berdampak pada menurunnya tingkat fluktuasi harga beras dibandingkan pada rezim Pasar Bebas, dimana fluktuasi harga beras berkisar 2.0 – 4.3 persen. Dengan demikian tingkat stabilitas harga beras meningkat yaitu sebesar 2.4 persen (sebelumnya pada rezim Pasar Bebas sebesar 6.2 persen), berarti relatif lebih stabil dibandingkan dengan rezim Pasar Bebas dan rezim Orde Baru.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa tingkat stabilitas harga beras di tingkat konsumen relatif lebih tinggi (lebih stabil) dari pada harga gabah di tingkat petani dalam ketiga rezim (Orde Baru, Pasar Bebas, Pasar Terbuka Terkendali) atau dalam ketiga periode. Ini artinya kebijakan stabilisasi harga yang ditempuh selama ini oleh pemerintah lebih berpihak kepada konsumen dibandingkan kepada produsen. Dalam hal ini konsumen selalu lebih diuntungkan dari pada petani. Namun hal ini tidak sepenuhnya benar, petani juga dapat merasakan keuntungan dari kejadian ini, karena sebagian besar petani Indonesia adalah petani yang memiliki lahan sempit (kurang dari 0.5 ha per petani), maka petani sebagai produsen padi juga sebagai konsumen beras. Jadi yang perlu dicermati adalah bagaimana meredam gejolak harga gabah ketika musim panen raya tiba. Karena dengan mengurangi fluktuasi harga pada musim panen raya akan banyak membantu petani, artinya harga gabah tidak terlalu rendah pada musim ini.

## **Kesimpulan dan saran**

### **Kesimpulan**

1. Perkembangan tingkat stabilitas harga gabah mengalami peningkatan dan dapat dikatakan bahwa tingkat stabilitas harga gabah dalam rezim Pasar Terbuka Terkendali relatif lebih tinggi (lebih stabil) dibandingkan dalam rezim Orde Baru dan rezim Pasar Bebas.

2. Perkembangan tingkat stabilitas harga beras di tingkat konsumen mengalami penurunan dan dapat dikatakan bahwa tingkat stabilitas harga beras dalam rezim Orde Baru relatif lebih tinggi (lebih stabil) dibandingkan dalam Pasar Terbuka Terkendali dan rezim Pasar Bebas.
3. Berdasarkan perkembangan tingkat stabilitas harga gabah dan harga beras tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tingkat stabilitas harga beras relatif lebih tinggi (lebih stabil) dari pada harga gabah dalam ketiga rezim (Orde Baru, Pasar Bebas, Pasar Terbuka Terkendali). Berarti kebijakan stabilitas harga beras lebih berpihak kepada konsumen dibandingkan kepada produsen (petani).

## Saran

1. Untuk menjamin stabilitas harga (gabah dan beras) di pasar domestik, maka perlu adanya peningkatan suplai yang terkendali melalui upaya peningkatan produktivitas, luas panen, pengurangan kehilangan pasca panen dan pengendalian impor termasuk penyelundupan.
2. Kebijakan stabilisasi harga gabah dan harga beras yang harus dilakukan pemerintah (Bulog) dalam jangka pendek (antar musim) seyogyanya dapat mempertimbangkan penetapan kebijakan rentang harga dasar gabah terkelola, yaitu melalui penetapan harga minimum dan harga maksimum serta dilakukan pemantauan perkembangan harga dalam rangka menetapkan kebijakan berikutnya.

## Daftar pustaka

- Dorosh, P. and Q. Shahabuddin. 2002. *Rice Price Stabilization in Bangladesh: An Analysis of Policy Option*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC.
- Gonarsyah, I. 1998. *Kebijakan Tataniaga Cengkeh dalam Perspektif: Tinjauan Teoritis dan Temuan Empiris*. Ekonomi dan Keuangan Indonesia, 66(1): 35 – 77.
- Mears, L.A. 1982. *Era Baru Perberasan Indonesia*. Gajah Mada University Press, Jogjakarta.
- Mulyono, S. 1971. Teori Stok Penyangga dan Penerapannya. Dalam *Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*. Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Editor: M. H. Sawit, T. Pranolo, A. Saifullah, B. Djanuardi, dan Sapuan. Institut Pertanian Bogor-Press, Bogor.
- Sapuan. 2000. Kebijakan Harga dan Pemasaran di Indonesia. Dalam *Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*. Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Editor: M. H. Sawit, T. Pranolo, A. Saifullah, B. Djanuardi, dan Sapuan. Institut Pertanian Bogor-Press, Bogor.

- Siamwalla, H. and S. Haykin. 1983. *The World Price Market: Structure, Conduct, and Performance*. International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Timmer, C.P. 1991. Institutional Development: Indonesian Experience in Stabilizing Rice Market. *Indonesian Food Journal*, 2(3), 54-79.