

WORKING PAPER

WP/07/2008

PENGARUH DISTRIBUSI DALAM PEMBENTUKAN HARGA KOMODITAS DAN IMPLIKASINYA TERHADAP INFLASI

Nugroho Joko Prastowo

Tri Yanuarti

Yoni Depari



BANK INDONESIA

Pengaruh Distribusi Dalam Pembentukan Harga Komoditas dan Implikasinya Terhadap Inflasi

Nugroho Joko Prastowo, Tri Yanuarti, Yoni Depari¹

Working Paper

Juni 2008

Abstraks

Secara empiris harga komoditas pangan (*volatile foods*) mempunyai peranan penting dalam pengendalian inflasi. Porsi sumbangannya yang cukup signifikan terhadap inflasi dan responnya yang cepat terhadap berbagai *shocks* membuatnya layak untuk dijadikan sebagai *leading indicators* inflasi. Permintaan konsumsi komoditas pangan yang telah menjadi kebutuhan pokok cenderung stabil sehingga gejolak harganya lebih dipengaruhi oleh *shock* di sisi penawaran seperti siklus panen, bencana, dan distribusi.

Secara lebih spesifik, paper ini mencoba menelaah peran distribusi dalam pembentukan harga komoditas. Faktor distribusi yang diamati meliputi rantai distribusi, margin keuntungan, biaya dan gangguan distribusi. Hasil analisis yang dilakukan dengan menggunakan model ekonometrika dan survei menunjukkan bahwa komoditas primer cenderung mempunyai mata rantai distribusi yang lebih panjang dan kurang efisien. Sementara gangguan distribusi sangat berpengaruh terhadap harga komoditas yang *perishable* seperti cabe, namun margin yang diperoleh pedagang lebih besar dari komoditas lainnya. Hal ini membuat komoditas yang *perishable* lebih *volatile*.

Peningkatan harga BBM yang mendorong peningkatan biaya transportasi tidak signifikan terhadap harga komoditas produk industri seperti minyak goreng dan gula pasir. Namun signifikan terhadap komoditas non-industri dengan peningkatan biaya aktual sekitar 1%, namun peningkatan harga yang terjadi dapat mencapai 5%. Dengan demikian dampak peningkatan BBM terhadap harga komoditas dan inflasi secara keseluruhan lebih besar dari faktor distribusi lainnya.

Klasifikasi JEL: *L81, Q11*

Kata Kunci: harga komoditas, faktor distribusi, survei komoditas

¹ Pandangan dalam paper ini merupakan pandangan penulis dan tidak semata-mata merefleksikan pandangan DKM atau Bank Indonesia. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Ina Nurmalia dan Fiskara Indawan yang membantu pelaksanaan *witness survey* dan rekan-rekan di Biro Riset Ekonomi, Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter atas masukan, saran dan diskusi yang sangat konstruktif. e-mail: jokoprastowo@bi.go.id, tri_yanuarti@bi.go.id, yni@bi.go.id

DAFTAR ISI

ABSTRAKS	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR GRAFIK	iv
DAFTAR TABEL	vii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	3
1.3 Metodologi Penelitian	3
1.3.1 Metode Analisis	3
1.3.2 Data	3
1.4 Organisasi Penulisan	4
BAB 2 STUDI LITERATUR	
2.1 Pembentukan Harga Komoditas	5
2.2 Struktur Pasar dan Pembentukan Harga Komoditas	6
2.3 Volatilitas Harga Komoditas	7
2.4 Harga Komoditas dan Kebijakan Moneter	8
2.5 Kebijakan Stabilisasi Harga Komoditas	9
BAB 3 KARAKTERISTIK DAN PERKEMBANGAN KOMODITAS	
3.1 Perkembangan Komoditas Beras	12
3.2 Perkembangan Komoditas Minyak Goreng	17
3.3 Perkembangan Komoditas Gula Pasir	20
3.4 Perkembangan Komoditas Daging Sapi	25
3.5 Perkembangan Komoditas Cabe Merah	30
BAB 4 ESTIMASI PEMBENTUKAN HARGA KOMODITAS	
4.1 Model Empiris	35
4.2 Hasil Analisis Empiris	37
4.2.1 Pembentukan Harga Beras	37
4.2.2 Pembentukan Harga Minyak Goreng	39
4.2.3 Pembentukan Harga Gula Pasir	41
4.2.4 Pembentukan Harga Daging Sapi	43
4.2.5 Pembentukan Harga Cabe Merah	45
4.3 Faktor Distribusi dan Pembentukan Harga	46

BAB 5 ANALISIS HASIL SURVEI

5.1 Karakteristik Responden	48
5.2 Analisis Hasil Survei Per Komoditas	49
5.2.1 Hasil Survei Komoditas Beras	49
5.2.2 Hasil Survei Komoditas Daging Sapi	54
5.2.3 Hasil Survei Komoditas Cabe Merah	58
5.2.4 Distribusi Komoditas Gula Pasir dan Minyak Goreng	62
5.2.5 Faktor Distribusi dan Pembentukan Harga Komoditas	64

BAB 6 KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

6.1 Kesimpulan	66
6.2 Implikasi Kebijakan	68

DAFTAR REFERENSI	69
-------------------------	----

DAFTAR GRAFIK

3.1. Perkembangan Inflasi dan Sumbangan <i>Volatile Foods</i>	11
3.2. Perkembangan Inflasi Keseluruhan dan <i>Volatile Foods</i> (mtm)	11
3.3. Ilustrasi Siklus Produksi dan Konsumsi Beras, 2006	13
3.4. Pengadaan <i>Buffer Stock</i> Beras oleh Bulog	13
3.5. Siklus Pengadaan Beras (Rata-rata Tahun 2000 – 2006)	14
3.6. HPP dan Harga GKP di Tingkat Petani	14
3.7. Disparitas Harga Gabah dan Harga Beras	15
3.8. Porsi Harga GKP dalam Harga Eceran Beras	15
3.9. Harga Eceran Beras dan Harga BBM	15
3.10. Harga Beras Domestik dan Internasional	15
3.11. Harga Beras Eceran dan Harga Beras Bulog	16
3.12. Penyaluran Beras Bulog	16
3.13. Konsumsi Minyak Sawit dan Minyak Kelapa	17
3.14. Konsumsi Minyak Sawit Dunia	17
3.15. Komposisi Produksi Minyak Sawit Dunia	18
3.16. Sentra Produksi Minyak Kelapa Sawit	18
3.17. Produksi CPO Indonesia	19
3.18. Harga Eceran Minyak Goreng	19
3.19. Harga Minyak Sawit dan Minyak Kelapa Dunia	19
3.20. Harga Minyak Goreng di Tingkat Konsumen	19
3.21. Konsumsi Gula Nasional	20
3.22. Konsumsi Gula Rumah Tangga dan Industri	20
3.23. Struktur Konsumsi Gula Nasional	21
3.24. Produksi Gula Indonesia	21
3.25. Luas Areal Produksi Tebu	22
3.26. Sentra Produksi Gula Indonesia	22
3.27. Negara Pengimpor Gula	23
3.28. Volume Impor Gula	23
3.29. Impor Gula Putih dan Gula Rafinasi	23
3.30. Harga Gula Dalam Negeri dan Internasional	23
3.31. Harga Tebu di Tingkat Petani	24

3.32.	Struktur Harga Gula	24
3.33.	Perkembangan <i>Supply</i> Daging	26
3.34.	Perkembangan Harga Eceran Daging Sapi	28
3.35.	Gejolak Harga Daging Sapi	29
3.36.	Komposisi Produksi Cabe	30
3.37.	Komposisi Konsumsi Cabe Merah	30
3.38.	Konsumsi Cabe dan Cabe Merah per Kapita	31
3.39.	Ekspor Cabe Merah	31
3.40.	Komposisi Produksi dan Impor Cabe	32
3.41.	Sentra Produksi Cabe Merah	32
3.42.	Daerah Penghasil Cabe Merah	32
3.43.	Produksi Cabe Merah Bulanan	32
3.44.	Faktor Musiman Bulanan	33
3.45.	Harga Cabe Merah di Tingkat Retail	33
3.46.	Harga dan Produksi Cabe Merah	34
3.47.	Faktor Musiman Harga Cabe Merah	34
5.1	Penjualan Padi/Gabah Petani	50
5.2	Alasan Penjualan oleh Petani	50
5.3	Pembentukan Harga Gabah dan HPP	50
5.4	Alasan Tidak Mengacu pada HPP	50
5.5	Faktor Pendorong Kenaikan Harga Gabah di Tingkat Petani	51
5.6	Faktor Penyebab Fluktuasi Harga gabah di Tingkat Petani	51
5.7	Metode Penentuan harga Yang Digunakan oleh Pedagang Beras	52
5.8	Rata-rata Marjin Keuntungan Berdasarkan Bentuk Komoditas	52
5.9	Marjin Keuntungan Berdasarkan Level Pedagang	53
5.10	Jumlah Responden Yang Mengalami Kendala Transportasi	53
5.11	Jenis kendala Transportasi Yang Dihadapi Pedagang Beras	53
5.12	Dampak Kenaikan BBM Pada Biaya Angkut Beras	53
5.13	Faktor Penyebab Fluktuasi Harga Eceran Beras Menurut Pedagang	54
5.14	Porsi Penjualan Daging Sapi	55
5.15	Penyebab Perubahan Harga Daging	55
5.16	Metode Penentuan Harga Daging Sapi	55
5.17	Alasan Tidak Menurunkan Harga	55

5.18	Biaya Transportasi Daging	56
5.19	Kendala Transportasi Pedagang Daging	56
5.20	Metode Pembentukan Harga Daging	57
5.21	Penyebab Perubahan Harga Daging	57
5.22	Marjin Keuntungan Pedagang Daging	57
5.23	Alasan Menjual Cabe ke Tengkulak	58
5.24	Alasan Menjual Cabe ke Pedagang Besar	58
5.25	Keuntungan Petani dan pedagang	59
5.26	Metode Penentuan Harga Petani	59
5.27	Dasar Penentuan Harga di Tingkat Petani	60
5.28	Faktor Yang mendorong Perubahan Harga Jual di Tingkat Petani	60
5.29	Pertimbangan Petani Menaikkan Harga Cabe	60
5.30	Alasan Pedagang Menaikkan Harga Cabe	60
5.31	Kendala Distribusi di Tingkat Pedagang Cabe	61
5.32	Dampak Kenaikkan Harga BBM	61
5.33	Metode Penentuan Harga di Pedagang Cabe	61
5.34	Alasan Penentuan Harga Berdasarkan Keuntungan	61
5.35	Alasan Menaikkan Harga Cabe	62
5.36	Alasan Menurunkan Harga Cabe	62
5.37	Alasan Petani Menaikkan Harga	64
5.38	Alasan RPH Menaikkan Harga	64
5.39	Metode Pembentukan Harga di Tingkat Pedagang	64
5.40	Hambatan Distribusi Komoditas	65

DAFTAR TABEL

3.1 Sumbangan Inflasi dari Kelompok <i>Volatilite Foods</i>	12
3.2 Perkembangan Produksi dan Konsumsi Beras	13
3.3 Populasi Sapi Potong (ribu ekor)	26
3.4 Rincian <i>Supply</i> Daging Sapi (ribu ton)	27
3.5 Pangsa Konsumsi dan Produksi Sapi Potong	28
3.6 Tambahan Harga dalam Distribusi Daging Sapi	29
3.7 Analisis Marjin Perdagangan Daging Sapi	29
4.1 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Beras	38
4.2 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Minyak Goreng	40
4.3 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Gula Pasir	42
4.4 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Daging Sapi	44
4.5 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Cabe Merah	46
4.6 Elastisitas Harga Komoditas terhadap Faktor Distribusi	47
5.1 Rincian Responden Survei	48
5.2 Lama Usaha Responden	49
5.3 Keuntungan Pedagang	64
5.4 Dampak Kenaikan Harga BBM	65

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai dengan amanah Undang Undang No.23 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang No.4 tahun 2003 tentang Bank Indonesia, tujuan utama Bank Indonesia adalah mencapai dan menjaga kestabilan nilai rupiah². Guna mencapai tujuan tersebut, maka formulasi kebijakan moneter yang efektif untuk mengendalikan inflasi pada tingkat yang rendah dan stabil membutuhkan dukungan informasi yang akurat termasuk informasi mengenai karakteristik inflasi di Indonesia. Efektifitas upaya pengendalian inflasi menjadi krusial ketika target inflasi yang ditetapkan semakin rendah, sementara tekanan inflasi semakin besar.

Kemampuan Bank Indonesia dalam memitigasi faktor-faktor yang berperan terhadap pembentukan inflasi menjadi prasyarat dari keberhasilan upaya pengendalian inflasi. Melalui berbagai penelitian dan permodelan yang telah dilakukan³, Bank Indonesia berhasil mengidentifikasi faktor fundamental yang mempengaruhi pergerakan inflasi di Indonesia, seperti ekspektasi inflasi (*adaptive* dan *forward looking*), pergerakan nilai tukar, dan kesenjangan permintaan dan penawaran yang tercermin dari pergerakan *output gap*. Di samping faktor tersebut, kejutan yang terjadi di perekonomian yang berasal dari sisi penawaran (*supply shock*) turut mempengaruhi pergerakan inflasi di Indonesia. Kejutan tersebut antara lain *shock* harga pangan (khususnya beras) baik yang terjadi karena faktor musiman, bencana alam maupun gangguan distribusi; pergerakan harga komoditas yang ditetapkan oleh pemerintah (*administered prices*), seperti BBM, tarif listrik, dan tarif angkutan; serta *shock* harga komoditas yang dipicu oleh gejolak faktor eksternal.

Pengaruh faktor pencetus *supply shock* sejauh ini sudah dapat dikuantifikasikan terutama yang terkait dengan *administered prices*, seperti BBM dan tarif listrik. Namun demikian, pengukuran terhadap pengaruh dari faktor lainnya terutama pengaruh distribusi terhadap inflasi belum dilakukan. Faktor distribusi dinilai penting karena gangguan distribusi ditengarai berpotensi menimbulkan kelangkaan pasokan yang pada akhirnya dapat memicu kenaikan harga dan ekspektasi inflasi masyarakat. Selain faktor gangguan

² Kestabilan nilai rupiah dapat ditinjau dari dua sisi yakni kestabilan terhadap mata uang negara lain (nilai tukar) dan ketabilan terhadap harga barang dan jasa. Setelah Bank Indonesia menerapkan *free floating exchange rate system* pada tahun 1998, maka pencapaian kestabilan nilai rupiah difokuskan kepada harga barang dan jasa atau pencapaian inflasi yang rendah.

³ Majardi,dkk (2002), Majardi, F (2004) Hutabarat, A.R (2005), dan Yanuarti, T dan Hutabarat, A.R (2006).

distribusi, pengaruh faktor rantai distribusi dan kenaikan biaya distribusi juga berpengaruh terhadap pergerakan harga barang dan akan memberikan tekanan terhadap inflasi.

Kemampuan dalam pengendalian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap distribusi komoditas pangan disinyalir dapat mengurangi tekanan inflasi yang berasal dari *volatile foods*. Kebijakan sektor pertanian untuk meningkatkan produksi pangan sebenarnya solusi jangka panjang dalam penciptaan ketahanan pangan dan pengendalian harga pangan di dalam negeri. Namun upaya peningkatan produksi pertanian tidak dapat dilakukan secara instan karena terkait dengan infrastruktur, luas lahan, teknologi dan keahlian yang memerlukan investasi dan penanganan jangka panjang. Sementara faktor distribusi⁴ dapat dipengaruhi secara lebih cepat dan jumlah investasi yang dibutuhkan relatif lebih kecil.

Peningkatan harga komoditas pangan memang dapat berasal dari produsen, namun sumber peningkatan harga tersebut biasanya lebih bersifat fundamental karena di dorong oleh meningkatnya harga input/sarana produksi atau karena faktor kebijakan pemerintah seperti penetapan harga dasar (*floor price*). Sementara peningkatan harga yang didorong oleh faktor distribusi bersifat variabel, seperti panjangnya rantai jalur distribusi, hambatan transportasi dan perilaku pedagang dalam: menetapkan margin keuntungan, aksi spekulasi maupun kompetisi antar pedagang. Tingginya volatilitas harga komoditas yang terjadi selama ini mengindikasikan bahwa faktor distribusi sangat berpengaruh.

Kajian mengenai hal tersebut di atas selama ini belum pernah dilakukan oleh Bank Indonesia, maka dipandang perlu untuk melakukan kajian mengenai pengaruh distribusi terhadap pembentukan harga komoditas dan inflasi di Indonesia. Namun, mengingat jumlah komoditas yang digunakan untuk perhitungan inflasi di Indonesia saat terdiri atas 744 komoditas (barang dan jasa), maka penelitian ini memfokuskan pada beberapa komoditas pangan yang memiliki peran besar dalam pembentukan inflasi secara nasional (*volatile foods*). Setelah mempertimbangkan bobot dan sumbangan inflasi dari komoditas pangan, maka dalam penelitian ini akan diambil lima komoditas untuk dipelajari secara lebih mendalam, yaitu beras, gula pasir, minyak goreng, daging sapi dan cabe merah. Dari kajian ini diharapkan akan diperoleh pemahaman yang lebih baik tentang pengaruh perbedaan karakteristik komoditas dan sistem distribusinya terhadap pembentukan harga dan implikasinya terhadap inflasi.

⁴ Distribusi diartikan sebagai mekanisme atau jalur penyampaian komoditas dari produsen kepada konsumen.

1.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

- a. memperoleh gambaran mengenai mekanisme pembentukan harga dan pola distribusi dari komoditas pangan, khususnya komoditas beras, gula pasir, minyak goreng, daging sapi dan cabe merah.
- b. mengidentifikasi pengaruh distribusi dalam pembentukan harga komoditas pangan tersebut dan dampaknya terhadap inflasi.

1.3 Metodologi Penelitian

1.3.1 Metode Analisis

Guna mencapai tujuan penelitian di atas, metode analisis yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a. analisis deskriptif untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai karakteristik dari lima komoditas pangan tersebut, seperti pola produksi dan konsumsi, pola distribusi, tata niaga dan mekanisme pembentukan harganya.
- b. analisis kuantitatif dengan menggunakan persamaan ekonometrik untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan harga dan menganalisis dampak distribusi terhadap pembentukan harga komoditas.
- c. Analisis survei yang ditujukan untuk memperoleh informasi tambahan mengenai mekanisme distribusi dan pembentukan harga komoditas, dan sekaligus ditujukan untuk mengkonfirmasi kesimpulan hasil analisis kuantitatif yang menggunakan data sekunder.

1.3.2 Data

Data yang dipergunakan dalam analisis di atas terdiri atas:

- a. Data sekunder yang utamanya diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Pertanian, Badan Urusan Logistik (BULOG), dan CEIC Data. Adapun periodisasi dari penggunaan data tersebut bervariasi sesuai dengan ketersediaan untuk masing-masing komoditas.
- b. Data primer yang diperoleh dari pelaksanaan survei, baik yang dilakukan sendiri untuk komoditas beras, daging sapi dan cabe merah, maupun memanfaatkan hasil survei yang telah dilaksanakan oleh satuan kerja lain untuk komoditas gula pasir dan minyak goreng.

1.4 Organisasi Penulisan

Penulisan dari penelitian ini akan dibagi ke dalam enam bab yang dimulai dengan Bab Pendahuluan, diikuti Studi Literatur pada Bab 2 untuk memberikan gambaran mengenai dasar teori pembentukan harga pada komoditas pangan/pertanian dan hasil penelitian yang pernah dilakukan. Bab 3 akan membahas karakteristik dari perkembangan komoditas pangan, dilanjutkan Bab 4 yang akan menguraikan hasil analisis kuantitatif pembentukan harga komoditas yang diolah dengan menggunakan data sekunder. Sementara untuk Bab 5 akan membahas temuan-temuan menarik dari pelaksanaan survei, dan diakhiri dengan Bab 6 dengan kesimpulan dan implikasi kebijakan.

BAB II

STUDI LITERATUR

2.1 Pembentukan Harga Komoditas

Sebagai makhluk *homo economicus*, agen-agen ekonomi baik dalam kapasitas pribadi maupun perusahaan akan selalu bersifat rasional dan bertujuan memaksimalkan keuntungan (*profit maximization*). Untuk itu, dalam setiap komoditas yang diperdagangkan oleh agen-agen tersebut akan memasukkan unsur margin keuntungan. Secara tradisional, perilaku pembentukan harga dan margin keuntungan oleh para agen ekonomi tersebut dapat dinotasikan sebagai berikut:

$$P = M + C + \pi \text{ (1)}$$

$$\pi = P - (M + C) \text{ (2)}$$

Harga jual (P) merupakan penambahan dari komponen biaya input (M), biaya penambahan nilai (C) dan margin keuntungan (π). Dimana biaya input meliputi pembelian bahan baku produksi, baik berupa barang mentah (*raw materials*) maupun barang setengah jadi (*intermediate goods*). Sementara biaya penambahan nilai (*added value costs*) dapat meliputi (i) biaya pengolahan untuk merubah bentuk; (ii) biaya penyimpanan untuk menambah nilai dari segi perbedaan waktu; dan (iii) biaya distribusi untuk menambah nilai karena perpindahan barang.

Agen ekonomi dapat memperoleh keuntungan dengan melakukan salah satu dari tiga bentuk kegiatan penambahan nilai ekonomis suatu komoditas. Namun, kegiatan distribusi tetap menjadi ujung tombak dari semua kegiatan tersebut karena berhubungan langsung dengan pengguna akhir atau konsumen, setelah komoditas tersebut melalui proses perubahan bentuk maupun penyimpanan. Untuk beberapa jenis komoditas pertanian seperti sayuran, bahkan tidak perlu melalui kegiatan pengubahan bentuk dan penyimpanan karena terkait dengan karakteristik komoditas maupun cita rasanya. Selain itu, sifat komoditas yang *perishable* membuat kegiatan distribusi untuk menyampaikan komoditas tersebut kepada konsumen menjadi lebih dominan.

Harga komoditas yang terbentuk pada tingkat akhir atau level pengguna/konsumen sangat tergantung pada efisiensi dari kegiatan distribusi tersebut. Efisiensi dari kegiatan distribusi komoditas atau dikenal dengan istilah 'tata niaga' sangat dipengaruhi oleh panjang mata rantai distribusi dan besarnya margin keuntungan yang ditetapkan oleh setiap mata rantai distribusi. Semakin pendek mata rantai distribusi dan semakin kecil margin

keuntungan, maka kegiatan distribusi tersebut semakin efisien. Selain itu, efisiensi kegiatan distribusi komoditas juga dipengaruhi oleh kondisi sektor transportasi. Gangguan terhadap sektor transportasi yang berakibat pada meningkatnya biaya dan jangka waktu penyampaian akan berdampak negatif terhadap efisiensi distribusi. Gangguan tersebut dapat berupa kelangkaan armada, penurunan kualitas infrastruktur, gangguan alam seperti banjir dan tanah longsor. Untuk itu efisiensi distribusi komoditas perlu didukung oleh efisiensi sektor transportasi.

2.2 Struktur Pasar dan Pembentukan Harga Komoditas

Atas kegiatan produksi, perubahan bentuk, penyimpanan dan distribusi yang dilakukan, para agen ekonomi menetapkan margin keuntungan. Besarnya margin keuntungan yang dapat ditetapkan oleh para agen ekonomi sangat dipengaruhi oleh struktur pasar dari komoditas yang diperdagangkan. Struktur pasar ditentukan oleh beberapa kriteria, yaitu (i) jumlah perusahaan/agen/penjual yang beroperasi di pasar tersebut; (ii) ada tidaknya hambatan bagi perusahaan/agen/penjual untuk masuk dan keluar dari pasar; dan (iii) karakteristik dari komoditas yang diperdagangkan. Struktur pasar tersebut berpengaruh terhadap kekuatan dari para agen/penjual di dalamnya untuk mempengaruhi harga pasar. Secara teoritis, struktur pasar dapat berbentuk pasar monopoli, duopoli, oligopoli, persaingan monopolistik (*monopolistic competition*), dan persaingan sempurna (*perfect competition*).⁵

Pada struktur pasar yang bersifat monopoli, sebuah perusahaan atau agen tunggal yang menguasai pasar memiliki keleluasaan dalam penetapan harga untuk memperoleh margin keuntungan yang optimal karena agen tersebut berperan sebagai *price setter*. Sebaliknya, pada pasar komoditas yang bersifat persaingan sempurna (*perfect competition*) atau setidaknya *highly competition*, agen tersebut tidak mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi harga yang terjadi di pasar karena lebih berperan sebagai *price taker* sehingga margin keuntungan yang diperoleh sangat kecil. Sementara kemampuan agen/penjual untuk mempengaruhi harga pada jenis pasar duopoli, oligopoli, dan persaingan monopolistik berada di antara pasar monopoli dan persaingan sempurna.

Kondisi pasar persaingan sempurna terlihat di level petani pada saat panen raya. Homogenitas dan melimpahnya komoditas pertanian yang akan dijual membuat petani

⁵ Lihat Nicholson, W. (2004), *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*, 9th edition.

tidak mempunyai *bargaining position* untuk mempengaruhi harga dan pasrah sebagai *price taker*. Sebaliknya untuk level pedagang pengumpul/tengkulak yang jumlahnya relatif sedikit cenderung membentuk pasar oligopoli sehingga mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi harga. Seringkali para pedagang pengumpul/tengkulak tersebut membentuk sebuah kartel yang dapat membuat kesepakatan dan membentuk harga pasar.

2.3 Volatilitas Harga Komoditas

Harga yang terbentuk untuk suatu komoditas merupakan hasil interaksi antara penjual dan pembeli. Harga yang terjadi sangat dipengaruhi oleh kuantitas barang yang ditransaksikan. Dari sisi pembeli (*demand, D*) semakin banyak barang yang ingin dibeli akan meningkatkan harga, sementara dari sisi penjual (*supply, S*) semakin banyak barang yang akan dijual akan menurunkan harga. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi perilaku permintaan maupun penawaran dalam interaksi pembentukan harga. Namun untuk komoditas pangan/pertanian, pembentukan harga tersebut disinyalir lebih dipengaruhi oleh sisi penawaran (*supply shock*) karena sisi permintaan cenderung stabil mengikuti perkembangan trennya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi sisi penawaran komoditas pangan/pertanian cenderung sulit untuk dikontrol. Studi empiris yang dilakukan oleh **Deaton dan Laroque (1992)**, **Chambers dan Bailey (1996)** dan **Tomek (2000)** menyimpulkan dua faktor yang sangat berpengaruh terhadap pembentukan harga komoditas pangan/pertanian, yakni faktor produksi/panen (*harvest disturbance*) dan perilaku penyimpanan (*storage/inventory behavior*). Walaupun keberhasilan panen sangat dipengaruhi oleh kondisi musim/cuaca yang sifatnya *uncontrolable*, pengaruh pola tanam terhadap perkembangan harga komoditas pertanian di Amerika Serikat terlihat sangat dominan. Terdapat pola *cyclical* yang sistematis antara pola tanam dan *variance* harga komoditas. *Variance* harga membesar pada saat musim tanam dan mengecil pada saat musim panen. Sementara keberadaan teknologi penyimpanan atas produk pertanian, khususnya untuk produk yang mudah busuk/basi (*durable products*), akan mengurangi tekanan fluktuasi harga dari komoditas tersebut.

Tekanan sisi permintaan juga berpotensi meningkatkan harga komoditas pertanian walaupun derajatnya relatif rendah dibanding tekanan dari sisi penawaran. Sumber utama peningkatan permintaan komoditas pangan adalah peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan (**Tomek, 2000**). Namun untuk negara maju, *income effect* kepada permintaan komoditas pertanian relatif kecil bila dibandingkan dengan negara berkembang yang

mempunyai *income elasticity* lebih tinggi. Sementara **Borensztein et al (1994)** berpendapat bahwa permintaan komoditas pertanian lebih dipengaruhi oleh aktivitas perekonomian (*economic growth*). Membaiknya pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan pendapatan masyarakat yang selanjutnya mendorong konsumsi. Kondisi ini memacu sektor industri untuk meningkatkan produksi makanan sehingga permintaan komoditas pertanian sebagai bahan baku meningkat.

Selain dipengaruhi oleh faktor penawaran dan permintaan domestik, harga komoditas juga dapat dipengaruhi oleh harga komoditas di pasar internasional. Pada rezim perdagangan bebas, harga komoditas domestik akan bergerak mengikuti harga internasional, sehingga akan lebih *volatile* jika pemerintah tidak melakukan intervensi. Banyak negara *reluctant* untuk bergerak ke arah perdagangan bebas secara penuh untuk komoditas pangan/pertanian karena komoditas tersebut merupakan komoditas penting yang dapat menimbulkan instabilitas politik (**Dawe, 2001**). Untuk itu banyak negara, termasuk negara maju sekalipun seperti Jepang, yang masih memberikan proteksi berupa larangan impor untuk komoditas tertentu maupun pemberian tarif impor.

Karakteristik penawaran dan permintaan untuk komoditas pangan/pertanian memang ‘unik’ karena keduanya cenderung bersifat *inelastic* terhadap perubahan harga. Petani sebagai produsen tidak bisa serta merta meningkatkan produksinya ketika harga mengalami peningkatan. Konsumen juga tidak bisa mengurangi permintaannya ketika harga meningkat karena komoditas pangan/pertanian tersebut menjadi kebutuhan pokok. Kondisi tersebut membuat harga komoditas menjadi sangat sensitif terhadap *shock*, baik dari sisi penawaran maupun permintaan, termasuk *indirect shock* yang berpengaruh secara tidak langsung seperti gangguan distribusi.

2.4. Harga Komoditas dan Kebijakan Moneter

Dalam kaitannya antara perubahan harga komoditas dan inflasi, **Furlong dan Ingenito (1996)** meyakini bahwa harga komoditas dapat dijadikan sebagai *leading indicators* inflasi. Alasannya adalah, pertama, harga komoditas mampu merespon secara cepat *shock* yang terjadi dalam perekonomian secara umum, seperti peningkatan permintaan (*aggregate demand shock*). Kedua, harga komoditas juga mampu merespon terhadap *non-economic shocks* seperti banjir, tanah longsor dan bencana alam lainnya yang menghambat jalur distribusi dari komoditas tersebut.

Pergerakan harga komoditas pangan/pertanian akan selaras dengan perkembangan harga barang secara keseluruhan, walaupun besarnya akan berbeda. Respon harga

komoditas yang cepat tersebut dapat memberikan sinyal bahwa kenaikan harga-harga barang lainnya akan menyusul sehingga tekanan inflasi meningkat. Hasil estimasi yang dilakukan oleh **Furlong dan Ingenito (1996)** dengan menggunakan pendekatan *vector autoregression* (VAR) dan *rolling regression* menyimpulkan bahwa harga komoditas mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan inflasi, walaupun koefisiennya mengalami penurunan.

Argumen yang sama juga dikemukakan oleh **Cody dan Mills (1991)** sehingga mereka percaya bahwa peningkatan harga komoditas yang menjadi sinyal peningkatan inflasi harus diikuti dengan pengetatan kebijakan moneter. Namun, hasil estimasi yang dilakukan menunjukkan bahwa respon bank sentral melalui *fed funds rate* terhadap perubahan harga komoditas tidak signifikan sehingga inflasi yang terjadi lebih tinggi dari level inflasi optimalnya. Dapat diyakini bahwa laju inflasi dapat ditekan dan diturunkan, jika bank sentral memberi respon yang lebih memadai terhadap kenaikan harga komoditas tersebut. Hal ini mengindikasikan bahwa harga komoditas memiliki kandungan informasi yang baik terhadap inflasi.

Permasalahan dalam penetapan besaran respon kebijakan moneter terhadap perubahan harga komoditas muncul karena (i) komoditas yang ada di pasar terlalu banyak dan variatif; dan (ii) perubahan harga komoditas terkadang dipicu oleh *shock* yang bersifat spesifik yang tidak berpengaruh terhadap kondisi makroekonomi. Jika hal tersebut terjadi, maka respon kebijakan moneter terhadap perubahan harga komoditas akan menjadi *overreactive* yang berdampak buruk terhadap perekonomian. Untuk itu perlu dipilih satu keranjang komoditas yang dominan dan memiliki elastisitas yang baik terhadap kebijakan moneter agar respon yang diberikan lebih terukur, terarah dan memadai.

2.5 Kebijakan Stabilisasi Harga Komoditas

Uraian di atas menguatkan bahwa volatilitas harga komoditas berdampak negatif terhadap pelaksanaan kebijakan moneter, terutama bagi bank sentral yang mengimplementasikan *inflation targeting framework*. Selain itu juga berdampak buruk terhadap kesejahteraan petani karena pada saat musim panen harga akan turun sehingga pendapatannya rendah. Sementara pada kondisi ‘paceklik’ akan merugikan konsumen karena harga komoditas akan melambung. Untuk itu, pemerintah di sejumlah negara menerapkan kebijakan stabilisasi harga komoditas.

Dawe (2001) menyebutkan tiga jenis keuntungan dari kebijakan stabilisasi harga komoditas pangan, yaitu: (i) melindungi petani selaku produsen dari penurunan harga

sehingga mereka dapat berlaku lebih efisien; (ii) melindungi konsumen kelas menengah ke bawah yang berpendapatan rendah (*poor consumers*) dari gejolak peningkatan harga sehingga kebijakan ini dapat menjadi salah satu bentuk *social safety net*; dan (iii) menciptakan kondisi makroekonomi yang lebih stabil sehingga mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi. Stabilisasi harga juga berdampak terhadap terjaganya pendapatan riil (*real wage*) masyarakat sehingga diharapkan dapat mendorong tingkat produktivitas karena *higher wage may result in higher productivity*.

Kebijakan stabilisasi akan efektif jika *shocks* yang mendorong perubahan harga tersebut bersifat temporer dan *variance*-nya tidak terlalu besar (**Borensztein, 1994**). Perubahan harga yang didorong oleh *shocks* yang bersifat permanen, seperti perubahan permintaan yang bersifat tetap, perubahan input dan biaya produksi, tidak efektif untuk diintervensi. Secara umum, kendala dalam pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga tertumpu pada (i) keterbatasan kemampuan pemerintah untuk menjalankan skema stabilisasi; (ii) benefit yang belum tentu lebih dominan dibandingkan dengan biaya stabilisasi; dan (iii) kecenderungan bahwa kebijakan stabilisasi harga akan mengarah kepada *protectionism*.

Untuk kasus Indonesia, kebijakan stabilisasi harga komoditas pangan dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (BULOG)⁶. Adapun komoditas yang menjadi kewenangan Bulog meliputi sembilan bahan pokok, yaitu beras, gula pasir, minyak goreng & mentega, minyak tanah, garam beryodium, daging sapi & ayam, telur ayam, susu, dan jagung. Atas desakan dari International Monetary Fund (IMF), peran dan jumlah komoditas yang menjadi tanggung jawab Bulog secara bertahap dipersempit. Pada tahun 1997 tugas Bulog hanya mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras dan gula, selanjutnya dipersempit lagi hanya memonopoli komoditas besar saja⁷.

Adapun instrumen stabilisasi harga komoditas yang digunakan oleh pemerintah dan Bulog adalah (i) kebijakan *floor price* dengan menetapkan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah untuk melindungi petani; (ii) kebijakan *buffer stock* untuk mengantisipasi lonjakan permintaan dan kekurangan pasokan karena 'paceklik' maupun bencana alam; dan (iii) kebijakan *food subsidy* dengan menjual harga lebih murah kepada konsumen. Kebijakan *buffer stock* dan subsidi digunakan secara simultan karena pemerintah memberikan subsidi melalui penjualan stok yang dimiliki oleh Bulog.

⁶ Didirikan pada tahun 1967 melalui KEPPRES No. 114/KEP/1967 yang kemudian disempurnakan dengan KEPPRES No. 11/1969.

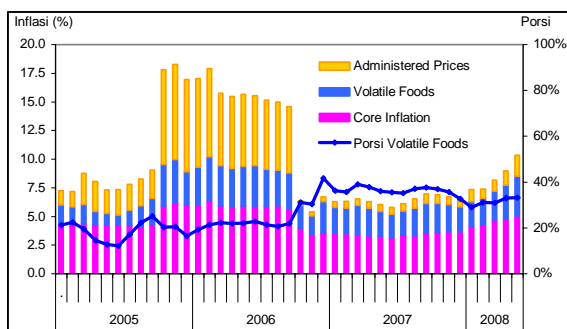
⁷ Keppres No. 45/1997 tanggal 1 Nopember 1997 dan *Letter of Intent* (LOI) tanggal 15 Januari 1998.

BAB III

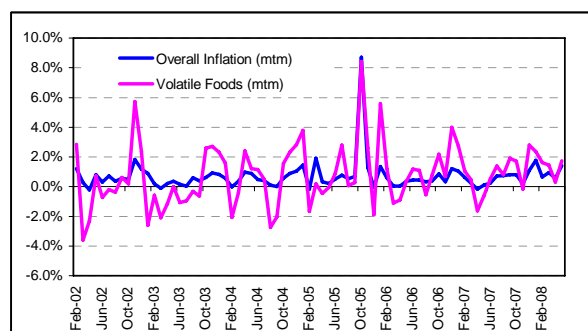
KARAKTERISTIK DAN PERKEMBANGAN KOMODITAS

Dari uraian pada bab sebelumnya, sangat jelas bahwa komoditas pangan mempunyai peran yang sangat strategis karena gejolak yang ditimbulkan dapat mempengaruhi kondisi makroekonomi, bahkan kondisi sosial politik. Bagi bank sentral, terutama yang mengimplementasikan *inflation targeting framework (ITF)*, komoditas pangan (*volatile foods*) menjadi perhatian karena kelompok ini menjadi penyumbang inflasi yang cukup signifikan. Keberhasilan dalam mengendalikan harga komoditas pangan (dengan bekerja sama dengan instansi terkait) akan menjadi salah satu faktor pendukung keberhasilan dalam pengendalian laju inflasi.

Secara historis terlihat bahwa sumbangan *volatile foods* terhadap inflasi di Indonesia sangat signifikan dan menduduki urutan kedua setelah inflasi inti (*core inflation*). Bahkan porsi sumbangannya cenderung meningkat dalam dua tahun terakhir (Grafik 3.1). Secara rata-rata sejak tahun 2005, porsi sumbangan inflasi inti mencapai 49,5%, sementara porsi sumbangan *volatile foods* sebesar 27,2% dan *administered prices* sebesar 23,4%. Hal menarik selanjutnya adalah fakta bahwa perubahan harga kelompok *volatile foods* sangat bergejolak, sehingga inflasinya lebih berfluktuasi (Grafik 3.2).



Grafik 3.1 Perkembangan Inflasi dan Sumbangan *Volatile Foods*



Grafik 3.2 Perkembangan Inflasi Keseluruhan dan *Volatile Foods* (mtm)

Lebih detail, inflasi kelompok *volatile foods* tersebut didominasi oleh beberapa komoditas saja (Tabel 3.1). Upaya untuk mengendalikan atau mengurangi volatilitas harga komoditas pangan akan berhasil jika dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan harga dan penyebab volatilitas tersebut. Untuk itu bab ini akan mencoba mengupas secara deskriptif mengenai perkembangan permintaan dan penawaran dan pembentukan harga dari lima komoditas yang akan dijadikan sampel, yaitu beras, minyak

goreng, gula pasir, daging sapi dan cabe merah. Pengambilan sampel ini dilandasi oleh bobot, sumbangan dan unsur keterwakilan per kelompok makanan.

Tabel 3.1 Sumbangan Inflasi⁸ dari Kelompok *Volatile Foods*

No	Kode & Nama Komoditi	2005		2006		2007	
		Bobot	Sumbangan	Bobot	Sumbangan	Bobot	Sumbangan
1	10101 Beras	5.81%	1.430	6.59%	1.746	7.22%	0.589
2	11004 Minyak Goreng	1.41%	0.061	1.27%	0.078	1.56%	0.538
3	10209 Daging Ayam Ras	1.48%	0.019	1.40%	0.161	1.42%	0.220
4	20206 Gula Pasir	1.43%	0.301	1.38%	0.094	1.36%	0.010
5	10216 Daging Sapi	0.99%	0.158	1.00%	0.088	1.01%	0.069
6	10515 Telur Ayam Ras	0.82%	0.064	0.75%	0.034	0.80%	0.163
7	10929 Cabe Merah	0.69%	1.219	0.57%	0.577	0.69%	-0.139
8	10819 Pisang	0.61%	0.048	0.61%	0.091	0.67%	0.093
9	10381 Tongkol	0.60%	0.226	0.66%	0.029	0.67%	0.110
10	10903 Bawang Merah	0.57%	0.160	0.57%	-0.079	0.52%	0.826
Inflasi Tahun Berjalan		100%	17.114	100%	6.598	100%	6.587

Sumber: BPS (diolah)

3.1 Perkembangan Komoditas Beras

Sebagai negara agraris, produksi padi/beras Indonesia cukup besar mencapai 57 juta ton pada tahun 2007 atau menduduki urutan ketiga di dunia setelah China dan India. Sementara tingkat produktivitas per hektar juga sangat baik mencapai 4,9 ton/ha, di atas produktivitas rata-rata negara Asia sebesar 4,2 ton/ha. Pada tahun 2007, produksi padi nasional mencapai 57,1 juta ton yang sebagian besar disumbang oleh sentra-sentra produksi di Pulau Jawa. Propinsi Jawa Barat merupakan penyumbang terbesar dengan porsi 17,3% diikuti Jawa Timur sebesar 16,6%, Jawa Tengah 15,5%, Sulawesi Selatan 6,3%, Sumatera Utara 5,7%, dan Sumatera Barat 3,4%.

Pemerintah secara intensif terus berupaya mendorong peningkatan kapasitas produksi padi melalui kebijakan: (i) ekstensifikasi dengan pembukaan lahan baru; (ii) intensifikasi yang meliputi penggunaan teknologi varietas unggul dan sistem produksi yang efisien; dan (iii) rehabilitasi atas jaringan irigasi dan lahan yang rusak. Berdasarkan estimasi secara agregat, produksi padi/beras nasional tersebut mampu mencukupi kebutuhan konsumsi beras dalam negeri yang cenderung stabil (Tabel 3.2). Kebutuhan beras tidak bertambah secara signifikan walaupun jumlah penduduk terus meningkat karena konsumsi beras per kapita turun. Penurunan konsumsi beras per kapita tersebut utamanya didorong oleh perubahan selera masyarakat seiring dengan peningkatan pendapatan/kesejahteraan dan himbauan pemerintah agar masyarakat melakukan diversifikasi pangan untuk mengurangi ketergantungan terhadap beras.

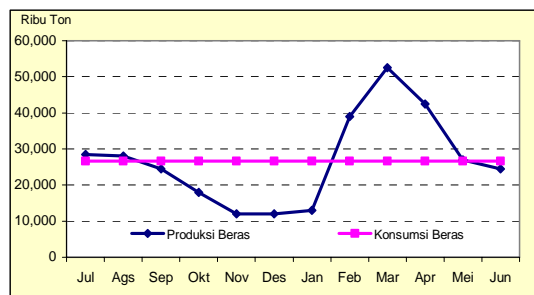
⁸ Bobot merupakan rata-rata bobot bulanan yang diperoleh dari proporsi nilai konsumsi komoditi terhadap total nilai konsumsi pada bulan berjalan. Sementara sumbangan merupakan akumulasi sumbangan bulanan selama satu tahun, dimana sumbangan bulanan = bobot x perubahan harga (inflasi) dari komoditi tersebut.

Tabel 3.2 Perkembangan Produksi dan Konsumsi Beras⁹

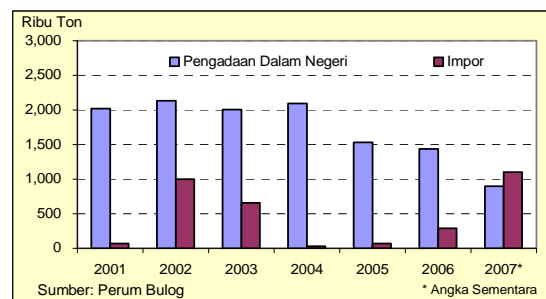
Tahun	Luas Lahan (juta ha)	Produktivitas (ton/ha)	Produksi Padi (juta ton)	Produksi Beras (juta ton)	Penduduk (juta jiwa)	Konsumsi Beras Perkapita (kg/thn)	Konsumsi Beras (juta ton)	Surplus/ Defisit
2000	11.79	4.40	51.90	26.90	205.13	128.00	26.40	0.50
2001	11.50	4.39	50.46	26.15	207.93	127.00	26.47	(0.32)
2002	11.52	4.47	51.49	26.68	210.74	126.00	26.59	0.09
2003	11.48	4.54	52.14	27.02	213.55	126.00	26.93	0.09
2004	11.92	4.54	54.09	28.03	216.38	124.00	26.84	1.19
2005	11.80	4.57	54.15	28.06	219.20	120.00	26.26	1.80
2006	11.40	4.77	54.40	28.33	222.05	120.00	26.60	1.73
2007	11.53	4.95	57.05	29.57	224.90	120.00	26.99	2.58

Sumber: CEIC, IRRI, dan BPS (berbagai terbitan, diolah)

Walaupun secara statistik produksi beras mencukupi, permasalahan muncul ketika terjadi *gap* antara produksi dan konsumsi. Produksi beras berfluktuasi mengikuti pola tanam, sementara konsumsi beras stabil sepanjang tahun. Surplus beras meningkat pada masa panen (bulan Februari-April), sementara pada musim kemarau dan musim tanam (Oktober-Januari) mengalami defisit (Grafik 3.3). Harga beras berpotensi turun ketika produksi melimpah (musim panen) yang merugikan petani, dan sebaliknya harga beras akan naik pada saat defisit yang merugikan konsumen sehingga harga beras akan bergejolak sepanjang tahun.



Grafik 3.3 Ilustrasi Siklus Produksi dan Konsumsi Beras, 2006



Grafik 3.4 Pengadaan *Buffer Stock* Beras oleh Bulog

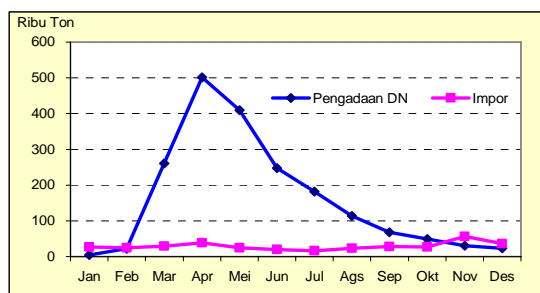
Untuk mengatasi permasalahan di atas, pemerintah menugaskan Bulog yang telah berubah badan hukum menjadi perusahaan umum (perum)¹⁰ untuk: (i) melakukan pengamanan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk melindungi petani; (ii) mendistribusikan beras bersubsidi untuk masyarakat miskin (raskin); (iii) melakukan pemupukan stok beras nasional (*buffer stock*) yang dilakukan melalui pembelian beras produksi dalam negeri maupun melalui keran impor; dan (iv) melakukan pengendalian gejolak harga beras yang dilakukan melalui operasi stabilisasi harga beras (OSHB).

⁹ Produksi beras = (produksi padi x *conversion rate* 63,2%) – (10% untuk bibit, susut dan rusak + 8% untuk koreksi lahan). Sementara konsumsi beras = jumlah penduduk x konsumsi beras per kapita .

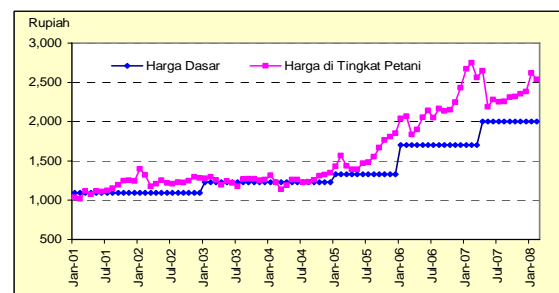
¹⁰ Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Pemerintah RI No. 61 Tahun 2003.

Dalam pelaksanaannya, pengadaan stok beras oleh Bulog secara empiris didominasi oleh pengadaan dalam negeri dengan porsi sebesar 79%, sisanya sebesar 21% dipenuhi dari impor. Impor beras diijinkan dan dilakukan untuk menutup kekurangan stok beras yang tidak dapat dipenuhi dari dalam negeri sehingga volume berfluktuasi. Volume impor dalam jumlah yang cukup besar hanya terjadi pada tahun 2002, 2003 dan 2007 (Grafik 3.4). Ditinjau dari pola pengadaanya, pola impor cenderung terdistribusi secara merata sepanjang tahun. Sementara pola pengadaan beras dalam negeri dilakukan seiring dengan musim panen yang dimulai pada bulan Maret dengan puncaknya pada bulan April dan Mei (Grafik 3.5).

Kebijakan pengadaan stok dan pola pembelian gabah/beras dalam negeri yang disesuaikan dengan musim panen tersebut berhasil menjaga harga gabah di atas harga pembelian yang ditetapkan pemerintah. Secara rata-rata, harga gabah kering panen (GKP) di tingkat petani berada di atas harga pembelian pemerintah (HPP), bahkan mengalami peningkatan yang signifikan sejak tahun 2005 (Grafik 3.6). Hal ini patut disambut gembira karena menguntungkan petani dan diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Namun di sisi lain, peningkatan harga gabah ditingkat petani tersebut akan meningkatkan harga beras di tingkat konsumen.

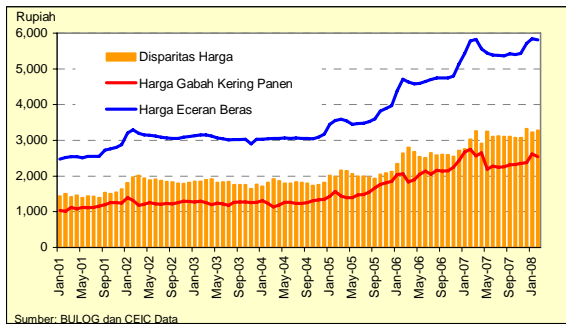


Grafik 3.5 Siklus Pengadaan Beras (Rata-Rata Tahun 2000-2006)

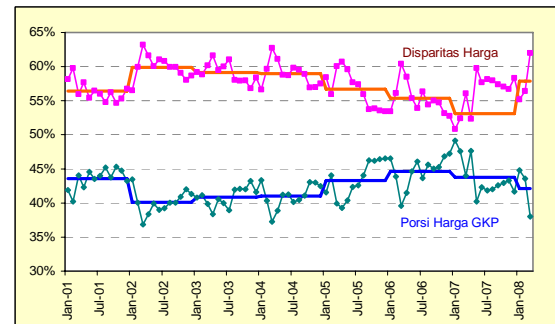


Grafik 3.6 HPP dan Harga GKP di Tingkat Petani

Harga eceran beras memang bergerak selaras dengan harga gabah ditingkat petani, harga eceran beras langsung meningkat ketika harga gabah di tingkat petani meningkat (Grafik 3.7). Secara rata-rata, porsi harga GKP dalam pembentukan harga eceran beras sebesar 42,5%. Porsi tersebut cenderung meningkat sehingga pada tahun 2007 mencapai 46,9% (Grafik 3.8). Dengan mengambil kasus pada tahun 2007, maka sebesar 53,1% dari harga eceran beras yang mencerminkan disparitas harga utamanya disumbang oleh biaya penyusutan gabah menjadi gabah kering giling (GKG), biaya randemen dari gabah menjadi beras, biaya distribusi, dan margin keuntungan dari masing-masing rantai distribusi.

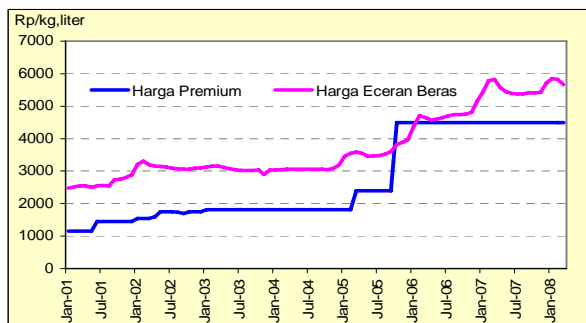


Grafik 3.7 Disparitas Harga Gabah dan Harga Eceran Beras

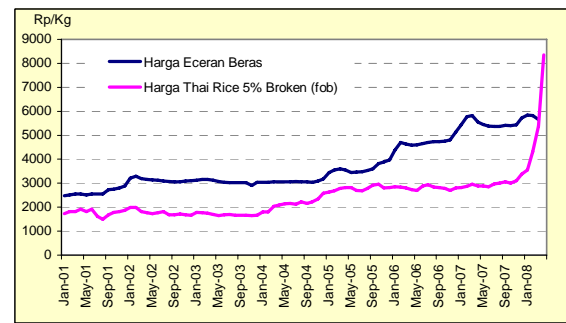


Grafik 3.8 Porsi Harga GKP dalam Harga Eceran Beras

Biaya penyusutan dan randemen yang berupa prosentase cenderung bersifat tetap untuk jangka pendek, sementara biaya distribusi dan margin keuntungan lebih bersifat variabel yang mudah berubah. Selain dipengaruhi oleh panjang rantai distribusi dan penentuan margin keuntungan, biaya penyampaian barang (transportasi) juga sangat berpengaruh terhadap pembentukan dan fluktuasi harga eceran di level konsumen. Biaya transportasi menjadi sangat signifikan jika jarak antara produsen dan konsumen sangat jauh, sehingga peningkatan biaya transportasi yang dipicu oleh peningkatan harga BBM berpengaruh terhadap harga eceran beras. Hubungan antara pergerakan harga BBM dan harga eceran beras ditampilkan pada Grafik 3.9.



Grafik 3.9 Harga Eceran Beras dan Harga BBM



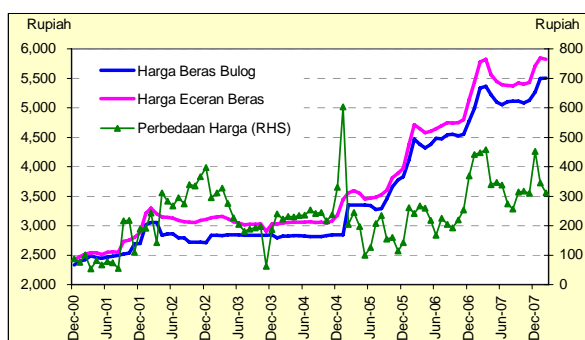
Grafik 3.10 Harga Beras Domestik dan Internasional

Syafa'at (2007)¹¹ mengemukakan bahwa harga beras domestik dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu harga dasar gabah, harga beras di pasar internasional dan jumlah stok beras Bulog. Hubungan yang erat antara harga beras dan harga dasar gabah sejalan dengan fakta pada Grafik 3.7. Sementara hubungan harga eceran domestik dengan harga beras internasional kurang kuat walaupun arahnya cukup sejalan (Grafik 3.10). Harga

¹¹ Persamaan yang digunakan adalah persamaan elastisitas (*log function*) dengan hasil estimasi sebagai berikut: $HBD = 1,821 + 0,810 HDG - 0,092 \text{ Stok Bulog} + 0,227 \text{ Harga Internasional}$
(3,36) (11,289) (-3,877) (4,903)

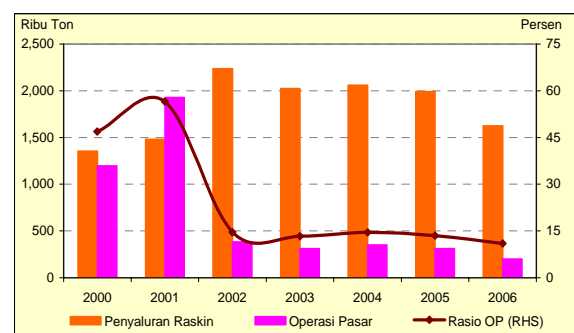
dimana, HBD : Harga Beras Domestik dan HDG : Harga Dasar Gabah

beras di pasar internasional selalu jauh di bawah harga domestik, sehingga kebijakan impor beras cukup menguntungkan. Namun sejak kuartal keempat tahun 2007, harga beras di pasar internasional mengalami lonjakan tajam sehingga lebih tinggi dari harga domestik. Untuk itu, kebijakan impor menjadi merugikan dan kondisi inilah yang mendorong beberapa pihak untuk melakukan ekspor beras. Sementara stok beras Bulog menjadi faktor penting karena dapat dijadikan sebagai ajang spekulasi para pedagang. Penurunan stok Bulog dapat mengindikasikan kerawanan pasokan beras dan penurunan kemampuan Bulog untuk melakukan operasi stabilisasi harga beras (OSHB) sehingga dimanfaatkan para spekulan untuk menaikkan harga beras di pasaran.



Sumber: CEIC, Bulog

Grafik 3.11 Harga Beras Eceran dan Harga Beras Bulog



Sumber: Bulog

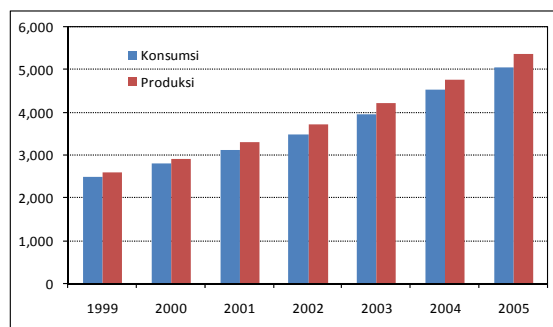
Grafik 3.12 Penyaluran Beras Bulog

Dalam kurun waktu tiga tahun (Januari 2005-Desember 2007), rata-rata harga eceran beras meningkat Rp2.418 (85%) dari Rp2.845 menjadi Rp5.263. Untuk mengurangi tekanan kenaikan harga beras tersebut, Bulog melakukan operasi stabilisasi harga beras (OSHB) dengan menjual beras di bawah harga pasar (Grafik 3.11). Namun, OSHB yang dilakukan Bulog terlihat kurang efektif dalam menekan kenaikan harga eceran beras. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kemampuan Bulog dalam pelaksanaan OSHB karena kecilnya porsi penyaluran beras yang ditujukan untuk operasi pasar. Penyaluran stok beras Bulog memang dilakukan untuk dua tujuan, yaitu (i) penyaluran beras untuk rakyat miskin (raskin), dan (ii) penyaluran beras untuk stabilisasi harga (operasi pasar). Sejak tahun 2002, raskin mendominasi penyaluran beras Bulog dengan porsi sebesar 86,6%. Sementara porsi penyaluran beras untuk operasi pasar (OSHB) hanya sebesar 13,4% atau rata-rata sebesar 311 ribu ton pertahun (Grafik 3.12). Kondisi ini tentu mengurangi kemampuan dan efektifitas kebijakan OSHB.

3.2. Perkembangan Komoditas Minyak Goreng

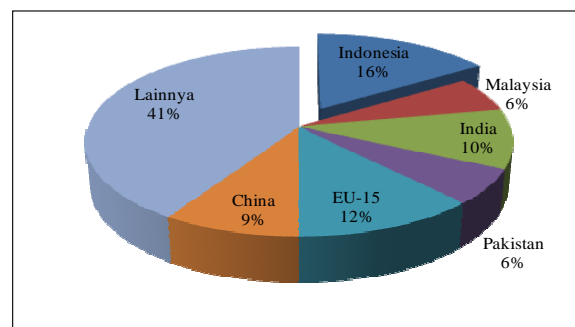
Sebagai salah satu komoditas strategis yang termasuk dalam sembilan bahan makanan pokok (SEMPAKO), konsumsi minyak goreng masyarakat Indonesia saat ini mencapai 16,5 kg per kapita per tahun, di mana 12,7 kg merupakan konsumsi per kapita minyak goreng sawit¹². Dengan jumlah penduduk Indonesia yang berkisar 225 juta jiwa, maka konsumsi minyak goreng diperkirakan mencapai 3,7 juta ton per tahunnya. Dari jumlah yang dikonsumsi tersebut, sebagian besar terdiri atas minyak goreng curah (sekitar 2,8 juta ton) dan selebihnya adalah minyak goreng kemasan bermerek. Permintaan minyak goreng tersebut diperkirakan akan tetap tinggi seiring dengan peningkatan jumlah penduduk.

Dilihat dari bahan bakunya, jenis minyak goreng yang banyak digunakan oleh masyarakat adalah minyak goreng sawit yang dalam dasawarsa terakhir mengalami peningkatan yang signifikan seiring dengan peralihan pola konsumsi masyarakat Indonesia dari minyak goreng kelapa ke minyak goreng sawit (Grafik 3.13). Peralihan ini disebabkan oleh meningkatnya produksi minyak sawit nasional yang pada akhirnya mensubstitusi peran minyak kelapa sebagai bahan baku utama minyak goreng dalam negeri¹³. Disamping itu, dari sisi harga minyak goreng sawit relatif lebih murah dibandingkan dengan minyak goreng kelapa. Selain faktor harga, umur, jumlah anggota keluarga, pilihan tempat pembelian, variasi pembungkusan/kemasan, kriteria kualitas minyak sawit dan aroma minyak goreng merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi konsumsi minyak goreng sawit khususnya bagi masyarakat di kawasan perkotaan (Wahyono dan Irianto (2006)¹⁴.



Sumber: Labaik (2006)

Grafik 3.13 Konsumsi Minyak Sawit dan Minyak Kelapa



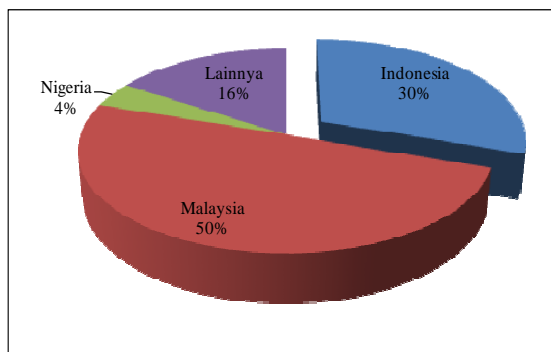
Grafik 3.14 Konsumsi Minyak Sawit Dunia

¹² Regional Investment. Kajian Pasar dan Peluang Investasi Kelapa Sawit. Regional Investment.

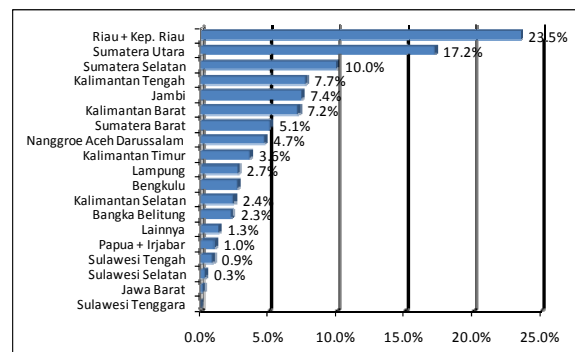
¹³ Martha Prasetyani dan Ermina Miranti. Potensi dan Prospek Bisnis Kelapa Sawit.

¹⁴ Wahyono, Teguh dan Irianto, Heru. 2006. Faktor-faktor sosial ekonomi yang berpengaruh pada konsumsi minyak goreng sawit di rumah tangga di kawasan perkotaan. Jurnal Vol. 14 No. 1 april 2006. Pusat Penelitian Kelapa Sawit.

Dilihat dari volumenya, konsumsi minyak goreng sawit Indonesia merupakan yang terbesar di dunia dengan laju pertumbuhan rata-rata mencapai 11,4 % per tahun selama periode 1990–2007 (Grafik 3.13 dan Grafik 3.14). Dengan tingkat konsumsi yang mencapai 2,8 juta ton per tahun, maka dibutuhkan sekitar 3,8 juta ton CPO sebagai bahan bakunya. Jumlah tersebut pada dasarnya masih dapat dipenuhi dari produksi CPO domestik yang saat ini telah mencapai lebih dari 10 juta ton per tahun atau terbesar kedua di dunia setelah Malaysia (Grafik 3.15). Dengan porsi hanya sekitar 30% dari produksi CPO, pengadaan bahan baku minyak goreng sawit dalam negeri pada dasarnya tidak menemui kendala yang berarti seiring dengan peningkatan luas areal tanaman kelapa sawit yang tersebar di 18 propinsi, yakni Nangro Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau, Jambi, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Bangka Belitung, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Jawa Barat dan Papua termasuk Irian Jaya Barat. Diantara wilayah tersebut, Riau (termasuk Kepulauan Riau) merupakan sentra produksi terbesar dengan luas lahan mencapai 23.5% dari total luas perkebunan kelapa sawit Indonesia yang saat ini mencapai 6.074.926 ha (Grafik 3.16).



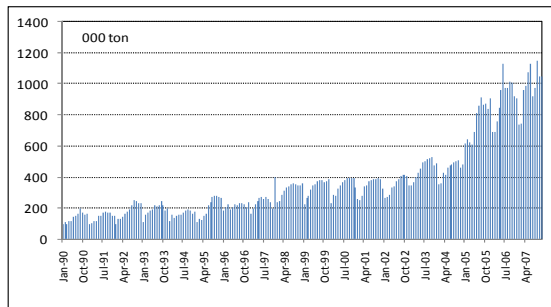
Grafik 3.15 Komposisi Produksi Minyak Sawit Dunia



Grafik 3.16 Sentra Produksi Minyak Kelapa Sawit

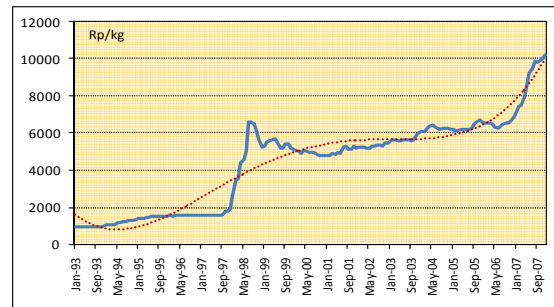
Sejalan dengan peningkatan luas areal, produksi CPO Indonesia juga meningkat sangat signifikan dari 230 ribu ton pada Januari 1990 menjadi 1 juta ton pada November 2007 (Grafik 3.17). Sebagian besar produksi CPO berasal dari Sumatera Utara dengan kontribusi 50% dari total produksi CPO nasional. Hingga saat ini terdapat sembilan produsen CPO terbesar dengan pangsa lebih dari 50% areal perkebunan kelapa sawit, yakni PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) dengan 9 PTPN, Sinar Mas, Raja Garuda Mas, Astra Agro Lestari, Minamas Plantation (Kelompok Guthrie Berhad asal Malaysia), dan Indofood Tbk. Sebagian besar dari perusahaan tersebut juga bertindak sebagai produsen minyak goreng yang tergabung dalam dua asosiasi, yakni Gabungan Industri Minyak

Nabati (GIMNI) dan Asosiasi Minyak Makan Indonesia (AIMNI). Dengan struktur industri yang demikian, terindikasi bahwa perusahaan-perusahaan tersebut memiliki kemampuan yang cukup besar dalam mengendalikan *supply* dan harga minyak goreng di pasar domestik. Indikasi kuatnya kemampuan pengendalian harga antara lain tercermin dari relatif besarnya margin keuntungan baik tingkat produsen, distributor dan pengecer yang secara keseluruhan mencapai 20% dari total harga penjualan minyak goreng per kilogramnya (Grafik 3.20).



Sumber: CEIC

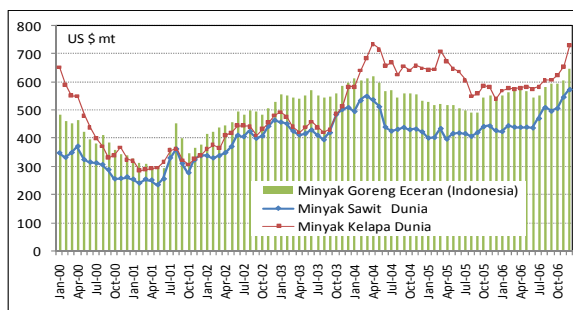
Grafik 3.17 Produksi CPO Indonesia



Sumber: CEIC

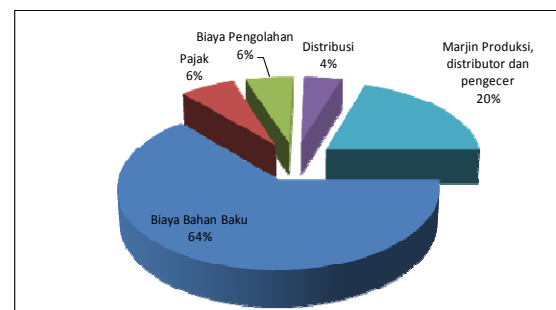
Grafik 3.18 Harga Eceran Minyak Goreng

Lebih jauh, struktur pasar minyak goreng oligopoli dan terintegrasi dengan pasar inputnya berimplikasi pada pentingnya peran pemerintah dalam pengendalian harga di tingkat konsumen. Secara historis, perkembangan harga minyak goreng eceran sebelum 1998 cenderung stabil di bawah Rp 2.000/kg (Grafik 3.18). Hal ini tidak terlepas dari besarnya peran pemerintah dalam pengendalian harga baik di tingkat konsumen maupun produsen. Di tingkat konsumen, pemerintah melalui Bulog berupaya untuk mengatur distribusi dan stok dalam negeri agar harga eceran senantiasa terkendali. Sementara di tingkat produsen, pemerintah memberlakukan sejumlah kebijakan pungutan ekspor atas CPO yang ditujukan untuk menjamin pasokan bahan baku untuk minyak goreng dalam negeri agar harga di tingkat produsen tetap terkendali.



Sumber: CEIC, IFS, Bulog

Grafik 3.19 Harga Minyak Sawit dan Minyak Kelapa Dunia



Sumber: CEIC, IFS, Bulog

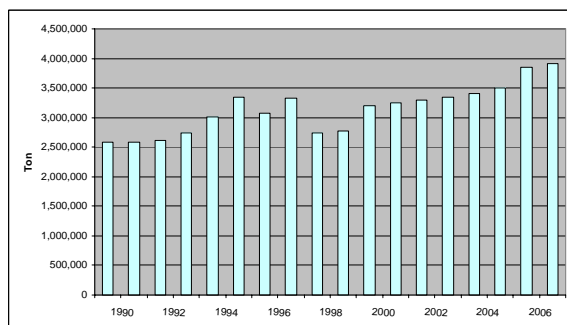
Grafik 3.20 Harga Minyak Goreng di Tingkat Konsumen¹⁵

¹⁵ Didasarkan pada perhitungan harga pembelian Rp. 5715/kg dan harga jual Rp. 9000 pada Juli 2007

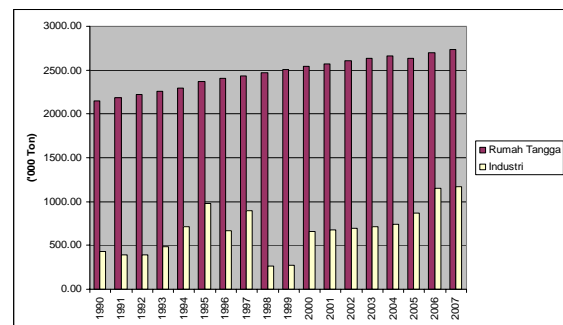
Kondisi yang berbeda dijumpai setelah 1998 seiring dengan dilepasnya peran Bulog sebagai stabilisator harga. Perkembangan harga minyak goreng di tingkat konsumen lebih berfluktuatif dengan tren yang cenderung meningkat. Harga minyak goreng pada periode tersebut sudah berada di atas Rp 4000/kg. Bahkan sejak Maret 2006, harga minyak goreng mengalami peningkatan yang sangat signifikan dari kisaran Rp 6000/kg menjadi Rp 10.000/kg pada Desember 2007 (Grafik 3.18). Lonjakan harga yang tajam tersebut dipicu oleh kenaikan harga minyak sawit mentah (CPO) di pasar internasional seiring dengan meningkatnya permintaan CPO (Grafik 3.19). Penyebab peningkatan permintaan CPO tersebut adalah tingginya permintaan CPO untuk *biodiesel*, bahan baku minyak nabati dan penurunan stok CPO dunia terkait dengan siklus musimannya.¹⁶ Faktor eksternal tersebut diduga turut pula menyebabkan kebijakan stabilisasi harga minyak goreng yang diterapkan pemerintah saat ini kurang efektif, disamping faktor internal yakni kurangnya komitmen produsen dalam negeri dalam mendukung kebijakan tersebut.

3.3. Perkembangan Komoditas Gula Pasir¹⁷

Serupa dengan minyak goreng, gula pasir juga merupakan salah satu komoditas strategis di Indonesia. Tren konsumsi gula nasional hingga saat ini cenderung meningkat dari 2,5 juta ton pada tahun 1990 menjadi 4 juta ton pada tahun 2007 (Grafik 3.21). Dari jumlah tersebut, sebagian besar gula digunakan oleh rumah tangga (78%) dan selebihnya selebihnya digunakan oleh industri, seperti industri pengolahan susu, industri roti dan biskuit, industri kembang gula, industri kecap dan sirup, dan industri coklat (Grafik 3.23).



Grafik 3.21 Konsumsi Gula Nasional



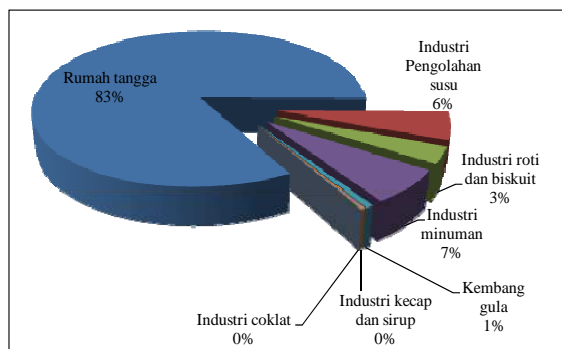
Grafik 3.22 Konsumsi Gula Rumah Tangga dan Industri

Secara historis, kebutuhan gula per kapita relatif stagnan sekitar 12 kg per tahun sejak tahun 1990 dengan tren pertumbuhan yang meningkat pertambahan jumlah

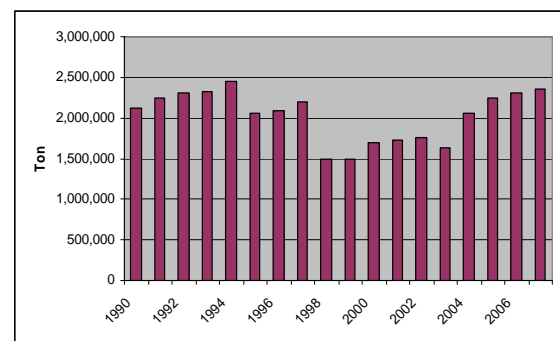
¹⁶ Disarikan dari Lembaga Riset Perkebunan Indonesia (2007), Stabilisasi Harga Minyak Goreng.

¹⁷ Bagian ini sebagian besar disarikan dari Analisis Keterkaitan Sistem Distribusi Gula dengan Laju Inflasi. Penelitian *Indepth Study* subsektor Perdagangan (2007), Kerjasama Bank Indonesia (Direktorat Statistik Ekonomi dan Moneter) dengan Dr. Ir. Wayan R. Susila, M.Ec, Apu.

penduduk. Sebaliknya, perkembangan konsumsi gula industri dalam kurun waktu 1990-2007 cenderung berfluktuatif mengikuti perkembangan kinerja industri penggunaannya (Grafik 3.22). Pada periode krisis, konsumsi gula industri menurun secara signifikan hingga di bawah level konsumsi tahun 1990 sejalan dengan penurunan kinerja industri penggunaannya. Namun demikian, sejak 2000 konsumsi gula industri mulai mengalami peningkatan hingga mencapai 1 juta ton di 2007. Diantara industri pengguna gula, industri minuman merupakan konsumen terbesar (7%), disusul oleh industri pengolahan susu (6%) dan industri roti dan biskuit (3%).

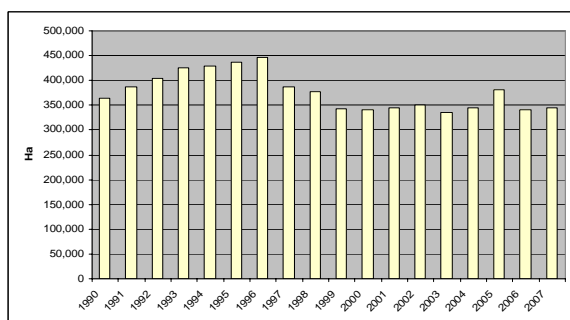


Grafik 3.23 Struktur Konsumsi Gula Nasional

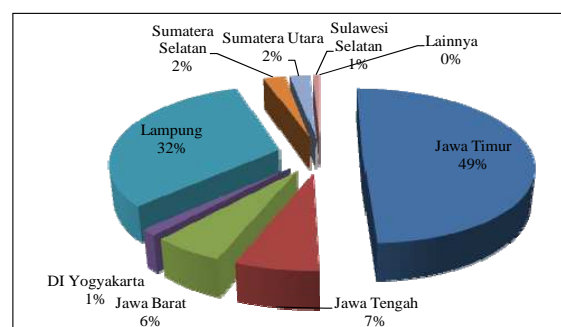


Grafik 3.24 Produksi Gula Indonesia

Konsumsi gula domestik yang relatif tinggi kurang didukung oleh *supply* dalam negeri. Hal ini tercermin dari perkembangan produksi gula dalam negeri yang cenderung berfluktuatif. Sebelum tahun 1997, produksi gula nasional berada di atas kisaran 2 juta ton per tahunnya. Namun pada periode krisis 1998-1999 terjadi penurunan produksi gula hingga berada pada level 1,5 juta ton yang disebabkan berkurangnya luas areal tanam tebu (Grafik 3.24). Penurunan luas areal tersebut merupakan respon dari kebijakan liberalisasi impor gula sejak 1998 yang menyebabkan harga gula domestik menurun tajam dan menjadi faktor disinsentif bagi petani untuk meningkatkan luas areal tanam tebu. Namun demikian, sejak diberlakukan kebijakan pemerintah yang mendukung perkembangan industri gula nasional mulai tahun 2002, luas areal tanaman tebu kembali mengalami peningkatan yang berimbas peningkatan produksi gula. Dengan kondisi tersebut di atas terindikasi bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam mendorong peningkatan produksi gula dalam negeri.



Grafik 3.25 Luas Areal Produksi Tebu

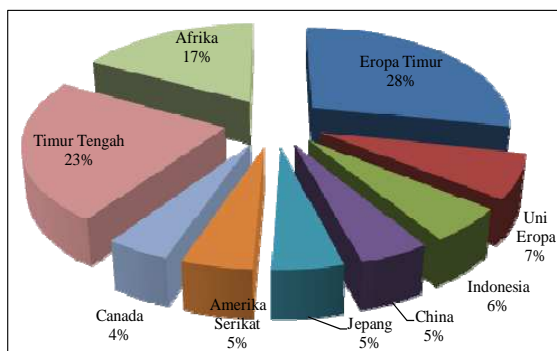


Grafik 3.26 Sentra Produksi Gula Indonesia

Dari sisi produksi, Jawa Timur merupakan sentra produksi gula terbesar di Indonesia yang didukung oleh 32 pabrik gula¹⁸ dengan kapasitas mencapai 1,14 juta ton per tahun atau sekitar 49% dari produksi nasional¹⁹. Sementara itu, di Jawa Barat dan Jawa Tengah masing-masing dengan 9 dan 5 pabrik gula mampu memproduksi 130-150 ribu ton gula per tahun dengan pangsa 6–7% terhadap produksi nasional (Grafik 3.26). Sementara itu, di Luar Jawa, wilayah yang termasuk sentra produksi gula adalah Lampung, Sumatera Selatan, Sumatera Utara, dan Sulawesi Selatan dengan total pabrik gula mencapai 15 buah. Diantara wilayah tersebut, produksi gula di Lampung merupakan yang terbesar sekitar 700 ribu ton per tahun atau 31,6% dari total produksi gula nasional (Grafik 3.26). Meskipun demikian, kondisi pabrik gula di Jawa yang sebagian merupakan peninggalan jaman penjajahan Belanda saat ini kurang optimal karena umur mesin yang relatif tua dan kurangnya dukungan suplai bahan baku atau tebu. Hal ini tercermin dari tren produksi gula saat ini cenderung lebih rendah dibandingkan periode sebelum 1998. Dari seluruh pabrik gula yang ada di Indonesia (61 buah) kapasitas giling hanya mencapai 129,03 ton tebu per hari. Jika seluruhnya beroperasi dengan kapasitas yang optimal selama 160 hari kerja, maka gula yang dihasilkan per tahunnya hanya mencapai 2,9 juta ton. Dengan jumlah tersebut, kebutuhan gula nasional masih belum dapat, sehingga pemerintah mengimpor gula dalam jumlah besar. Apabila kondisi tersebut tidak segera diperbaiki, maka ke depan dengan tren kebutuhan gula yang semakin meningkat, sementara dukungan supply dalam negeri semakin menurun, maka ketergantungan terhadap gula impor akan semakin tinggi di masa datang. Hingga saat ini, Indonesia merupakan negara pengimpor gula terbesar kelima di dunia setelah Eropa Timur, Timur Tengah, Afrika, dan Uni Eropa (Grafik 3.27) dengan volume lebih dari 2 juta ton per tahun.

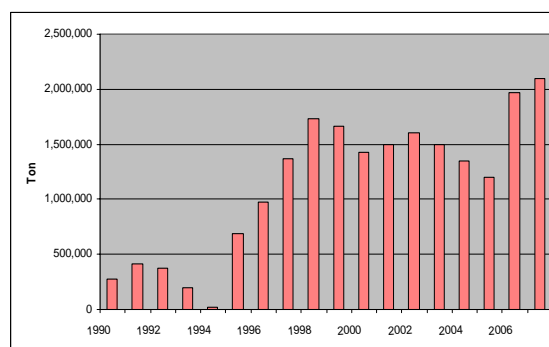
¹⁸ Evaluasi Perkembangan Ekonomi, Perbankan & Sistem Pembayaran Jawa Timur Triwulan III-2007

¹⁹ Berdasarkan data tahun 2007.



Sumber; DSM, 2007

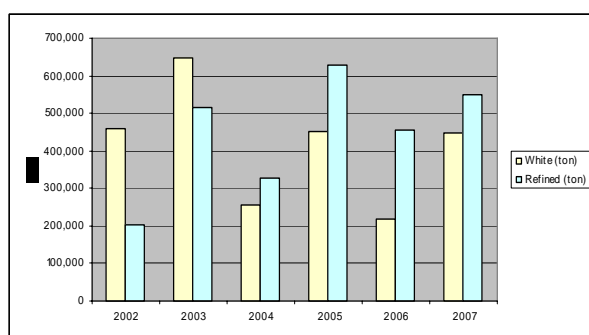
Grafik 3.27 Negara Pengimpor Gula



Sumber; DSM, 2007

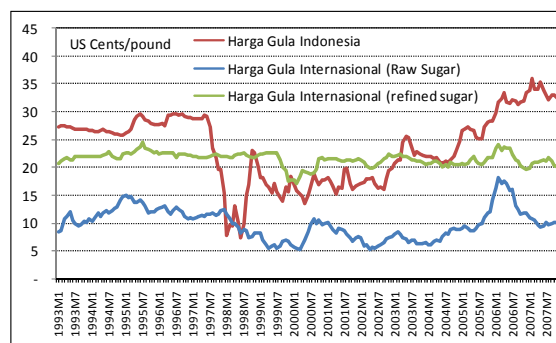
Grafik 3.28 Volume Impor Gula

Secara historis, perkembangan impor gula sangat jelas dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah. Periode 1996-1998, impor gula mengalami peningkatan sangat tajam karena pemberlakuan tarif impor 0%, hilangnya hak monopoli impor BULOG sejak tahun 1998, sehingga jumlah importir tumbuh pesat; dan harga gula dunia yang lebih rendah daripada biaya produksi dalam negeri. Sementara itu, ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan kebijakan pembatasan pelaku impor²⁰ dan perijinan impor yang dikaitkan dengan harga di tingkat petani, serta kuota impor oleh pemerintah yang didasarkan pada kondisi produksi dan stok dalam negeri²¹, volume impor cenderung menurun secara substantial selama 2002 – 2005. Sebaliknya, sejak 2006 impor gula kembali mengalami peningkatan tajam yang dipicu oleh meningkatnya impor gula rafinasi yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri.



Sumber: DSM, 2007

Grafik 3.29 Impor Gula Putih dan Gula Rafinasi



Sumber: IFS dan CEIC

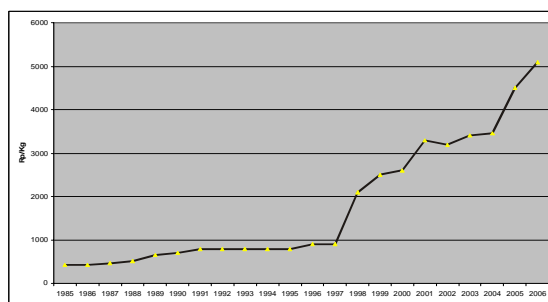
Grafik 3.30 Harga Gula Dalam Negeri dan Internasional

²⁰ Kep Menperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002 membatasi pelaku importir hanya importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT). IP mengimpor gula hanya untuk memenuhi kebutuhan industri dari IP tersebut. Sementara untuk menjadi IT, bahan baku dari PG milik IT minimal 75% berasal dari petani. Persyaratan lainnya impor gula dapat diijinkan jika harga gula di tingkat petani minimal Rp. 3.100/kg.

²¹ Kep Menperindag No.527/MPP/Kep/2004 jo Kep Menperindag No. 02/M/Kep/XII/2004 jo Kep Menperindag No. 08/M-DAG/Per/4/2005 mengatur impor gula berdasarkan kuota pemerintah setelah melihat kondisi produksi dan stok dalam negeri. Kebijakan ini merupakan ketentuan ICUMSA (International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis) yang membedakan gula kristal putih, gula rafinasi, dan raw sugar; kejelasan waktu dan pelabuhan impor, serta kenaikan harga referensi di tingkat petani menjadi Rp. 3800/kg.

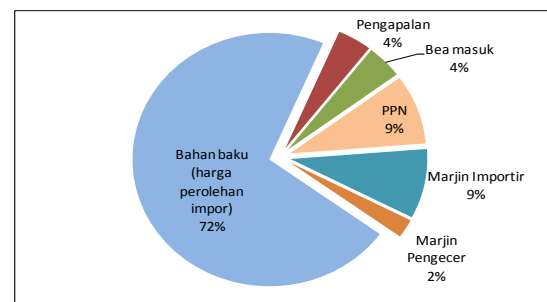
Selain mempengaruhi impor, kebijakan pemerintah juga berperan penting dalam stabilisasi harga gula di tingkat eceran. Hal ini terindikasi dari perkembangan harga gula di tingkat konsumen sepanjang 1993 – 2007. Pada periode sebelum 1998 perkembangan harga gula di tingkat konsumen cenderung stabil di bawah Rp 1000/kg. relatif stabilnya harga gula tidak terlepas dari peran Bulog sebagai stabilisator harga gula melalui penetapan harga jual gula di tingkat petani (harga *provenue*) yang didasarkan atas target harga eceran pemerintah, tingkat inflasi sebagai representasi biaya produksi dan transportasi, dan harga pupuk sebagai representasi biaya produksi²². Sebaliknya, pada periode setelah krisis di mana BULOG sudah tidak memiliki wewenang untuk mengatur harga di tingkat petani, tren harga di tingkat konsumen cenderung meningkat dengan tingkat volatilitas yang lebih tinggi mengikuti perkembangan pasar²³.

Selain faktor kebijakan pemerintah maka perkembangan harga gula di tingkat eceran juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan harga gula di pasar internasional terkait dengan tingginya ketergantungan terhadap gula (Grafik 3.30). Dilihat dari hubungannya, terlihat bahwa perkembangan harga gula domestik berkaitan cukup erat dengan perkembangan harga gula internasional (*raw sugar*) sebagaimana dicerminkan dari koefisien korelasi sebesar 0.6. Selain itu, oleh karena sebagian besar gula digunakan oleh rumah tangga, maka harga *raw sugar* cenderung lebih berkaitan dengan harga gula eceran domestik dibandingkan dengan harga gula refinasi di pasar internasional yang pada umumnya dikonsumsi oleh industri sebagaimana diindikasikan oleh koefisien korelasi yang hanya sebesar 0.4.



Sumber: DSM, 2007

Grafik 3.31 Harga Tebu di Tingkat Petani



Sumber: CEIC

Grafik 3.32 Struktur Harga Gula

²² Berdasarkan Kep Men Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81, 12 Maret 1981 mengenai Tataniaga gula pasir dalam negeri. Kebijakan ini memberikan kewenangan kepada BULOG untuk melakukan pengadaan dan penyaluran gula serta peningkatan pendapatan petani dalam rangka stabilisasi harga di pasar domestik. Dengan kebijakan ini, peran BULOG dalam pengaturan tata niaga gula semakin kuat. Detail berbagai kebijakan pemerintah terkait dengan gula disajikan dalam lampiran.

²³ Pada periode setelah krisis pemerintah mengeluarkan Kep Menperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli pada BULOG untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk mengimpor gula. Dengan kebijakan ini, BULOG tidak lagi berperan dalam distribusi gula karena sistem distribusi telah dilakukan oleh perusahaan swasta.

Selain harga impor, perkembangan harga gula di tingkat eceran dipengaruhi pula oleh harga pembelian pemerintah (HPP) di tingkat petani. Namun demikian, pengaruh dari HPP terhadap harga eceran gula di tingkat konsumen relatif kurang dominan dibandingkan pengaruh harga impor terutama sejak 1998 ketika pemerintah menyerahkan pembentukan harga di tingkat petani pada mekanisme pasar, sehingga Bulog sudah tidak memiliki wewenang tunggal dalam pembelian gula petani. Kondisi tersebut diperburuk lagi dengan struktur pasar gula yang sejak 2002 hanya dikuasai oleh 8 perusahaan besar. Kedelapan perusahaan tersebut memiliki peran ganda sebagai pembeli gula di tingkat petani dan sebagai importir terdaftar. Dengan demikian, kedelapan perusahaan tersebut dapat menguasai pasokan dalam negeri baik yang berasal dari domestik maupun lokal dan imbasnya berpengaruh pula pada pembentukan harga gula di tingkat konsumen.

Lebih jauh, indikasi relatif kuatnya peran perusahaan tersebut tercermin dari struktur biayanya gula. Di luar biaya bahan baku sebagai komponen utamanya, margin importir memegang peranan yang cukup besar dalam pembentukan harga eceran gula domestik yang berasal dari impor sebagaimana tercermin dari proporsi margin importir (termasuk di dalamnya susut dan handling) terhadap harga penjualan yang mencapai 9% (Grafik 3.32). Sementara itu, peran pedagang pengecer dalam penentuan harga relatif lebih kecil dibandingkan dengan importir sebagaimana tercermin dari margin pedagang pengecer yang berkisar 2% dari harga jual eceran gula.

3. 4. Perkembangan Komoditas Daging Sapi

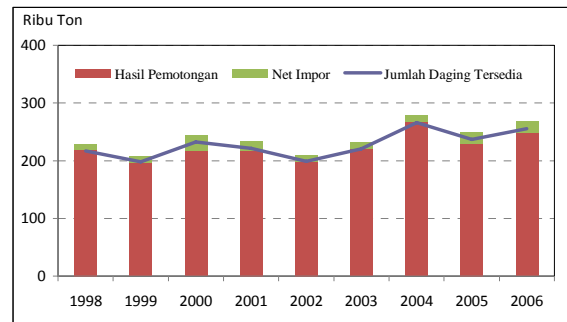
Pemenuhan kebutuhan daging sapi dalam negeri terutama bersumber dari produksi ternak sapi lokal dan sebagian impor baik berupa ternak hidup (*feeder steer*) maupun daging sapi (*bovine*). Kebijakan impor tersebut dilakukan mengingat produksi daging dalam negeri tidak sebanding dengan kebutuhan daging yang harus dicukupi.

Komoditas ternak sapi Indonesia memiliki jenis sapi lokal yang cukup potensial seperti Sapi bali, Sapi Madura, Sapi Ongol dan Sapi Aceh. Populasi sapi potong tersebar diseluruh wilayah Indonesia, dengan sentra terbesar berada di wilayah Jawa Timur, Jawa Tengah, Bali dan NAD (Tabel 3.3). Jawa Timur dan Jawa Tengah merupakan penyumbang sapi potong terbanyak dengan porsi masing-masing sebesar 23,3% dan 12,3% pada tahun 2007. Namun demikian pertumbuhan sapi potong dari tahun ke tahun sangat rendah, rata-rata pertumbuhan populasi sapi nasional untuk kurun waktu 2003 sampai dengan 2007 hanya sebesar 1,6%.

Propinsi	2003	2004	2005	2006	2007
Jateng	1,345	1,357	1,390	1,393	1,401
Jatim	2,517	2,519	2,524	2,584	2,646
NAD	702	656	625	719	764
Sumsel	420	439	450	450	584
Bali	540	577	591	613	619
NTT	513	523	534	544	555
Sulsel	738	628	594	637	647
Lampung	387	392	417	402	412
Sultra	208	209	214	222	247
Gorontalo	174	202	206	211	236
Total	10,504	10,533	10,569	10,875	11,366

Sumber: Statistik Peternakan

Tabel 3.3 Populasi Sapi Potong (ribu ekor)



Grafik 3.3 Perkembangan *Supply* Daging

Dalam rangka memenuhi kebutuhan daging nasional, Indonesia melakukan impor daging sapi serta sapi hidup berupa sapi bibit (*cattle breed*) dan sapi bakalan (*feeder steer*). Jumlah sapi impor selama kurun waktu lima tahun (2002 sampai dengan 2006) meningkat dengan 77% atau rata-rata 15,5% per tahun. Jumlah sapi yang diimpor tahun 2002 adalah 148.200 ekor, dengan nilai US\$ 47,5 juta, naik mejadi 262.900 ekor pada tahun 2006, dengan nilai US\$ 111,15 juta. Meskipun kecil, Indonesia juga melakukan ekspor daging sapi, nilai tertinggi dicapai pada tahun 2003 yakni US\$ 448.900.

Produksi daging sapi nasional, yang bersumber dari sapi lokal dan impor yang dipotong di Rumah Potong Hewan. *Conversi ratio* berupa penurunan berat dari sapi hidup menjadi daging turun rata-rata 20% sampai dengan 25%, setelah dikurangi empat kaki dan kepala (karkas) pada tahun 2003 mencapai 1.872.566 ton hanya naik menjadi 2.169.763 ton pada tahun 2007, atau rata-rata dengan 3,17%. Produksi daging nasional terutama tersebar di empat propinsi yakni Jawa Barat 21,24%, Jawa Timur 17,94%, Jawa Tengah (9,91%) dan DKI-Jakarta (5,92%).

Pemenuhan kekurangan pasokan daging yang bersumber dari impor (terutama dari Australia). Berdasarkan nilai impor, komponen daging sapi (*bovine*) merupakan komponen terbesar impor hasil ternak (*live stock product*). Komposisinya mencapai rata-rata 36,7% dari total nilai impor daging dan memiliki tren yang meningkat (Grafik 3.33). Pertumbuhan impor daging sapi selama tahun 2002 sampai 2007 meningkat rata-rata 25% pertahun. Pada tahun 2002 nilai impor daging baru mencapai US\$ 18,586 juta dengan volume 11.473,80 ton sedangkan pada tahun 2007 telah mencapai US\$ 90,368 juta dengan volume 39.351,80 ton. Apabila dilihat hasil akhir supply daging sapi nasional setelah memperhitungkan konversi rasio dari sapi hidup (lokal dan impor) menjadi daging serta *supply* dari daging impor maka total pemenuhan daging sapi nasional sejak tahun 1998 sampai dengan 2006, sangat fluktuatif. Posisi terendah terjadi pada tahun 2002 sebanyak 198.000 ton sedangkan tertinggi pada tahun 2004 yakni sebanyak 266.900 ton (Tabel 3.4).

Tahun	Masukan	Keluaran	Impor-Ekspor	Penyediaan	Tercecer	Total Supply
1998	274.1	219.3	8.8	228.1	11.4	216.7
1999	247.0	197.6	10.6	208.2	10.4	197.8
2000	272.0	217.6	26.9	244.5	12.2	232.3
2001	270.9	216.7	16.3	233.0	11.7	221.3
2002	264.2	198.0	11.4	209.4	10.5	198.9
2003	295.8	221.6	10.6	232.2	11.6	220.6
2004	358.1	268.3	11.8	280.1	14.0	266.1
2005	287.0	229.6	19.8	249.4	12.5	236.9
2006	311.4	249.1	19.9	269.0	13.5	255.5

Sumber: Statistik Peternakan

Tabel 3.4 Rincian *supply* Daging Sapi (*ribu ton*)

Dengan tingkat konsumsi sebesar 1,84/kg/kapita/thn, dan memperhitungkan jumlah penduduk tahun 2006 sebesar 222 juta, kebutuhan daging sapi nasional mencapai 408.000 ton, sehingga defisit daging sapi nasional masih sekitar 39%. Hasil keluaran daging sapi dari sapi hidup menjadi daging berkisar dari 75% sampai 80%. Setelah ditambahkan dengan jumlah bersih impor, masih perlu diperhitungkan lagi volume yang tercecer dalam proses produksi, pengangkutan dll. Volume daging sapi yang tercecer mencapai 13.500 ton pada tahun 2006. Hal ini menunjukkan penyusutan yang sangat besar terjadi dalam perdagangan sejak sapi hidup sampai menjadi daging sapi di tangan konsumen. Hal ini kemudian menjadi bagian yang harus diperhitungkan oleh pedagang dalam pembentukan harga.

Hampir semua propinsi secara relatif dapat memenuhi kebutuhan daging sapi dari pemeliharaan sapi setempat. Namun untuk Jawa Barat dan DKI Jakarta yang permintaannya sangat besar harus mendatangkan produksi dari daerah lainnya. Kegiatan mendatangkan sapi potong ini didasari oleh perilaku masyarakat yang masih menginginkan daging segar (*hot meat*) sehingga mengharuskan proses pemotongan sapi dilakukan di daerah sentra konsumsi. Ketergantungan DKI-Jakarta akan pasokan daging dari wilayah lain juga tercermin dari harga yang selalu lebih tinggi dari wilayah lain. Ketergantungan pasar Jakarta tersebut juga dicerminkan oleh pola pergerakan harga yang relatif sama (Grafik 3.34).

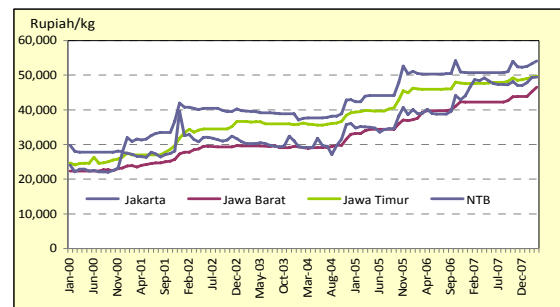
Melihat lokasi antara produsen dan konsumen yang berbeda, patut diduga terdapat keterkaitan antar pelaku melewati batas batas wilayah propinsi. Namun demikian analisis pembentukan harga dapat diestimasi dengan integrasi pasar yang biasanya menggunakan *Error Correction Model* (Alexander dan Wyeth, 1994). Apabila suatu pasar dengan pasar lainnya tidak terintegrasi maka kemungkinan daerah yang bersangkutan mengalami masalah keterisolasian, sehingga harga tidak tertransmisikan dengan baik. Analisis ini melihat kinerja pasar *output* secara horizontal yakni pasar antar produsen ataupun antar

konsumen. Untuk melihat hubungan vertikal antara pasar ditingkat produsen dengan konsumen memerlukan analisis margin perdagangan.

Provinsi	Populasi (%)	Konsumsi (%)
Jawa Timur	36	25
Jawa Barat	2	20
DKI Jakarta	0	16
Sumatra	15	10
Jawa Tengah	16	10
Sulawesi	10	8
Nusa Tenggara	14	6
Kalimantan	3	5

Sumber: Yusdja dan Ilham

Tabel 3.5 Pangsa Konsumsi dan Produksi Sapi Potong



Grafik 3.34 Perkembangan Harga Eceran Daging Sapi

Kegiatan distribusi produk dalam bentuk hewan ternak sapi (bukan daging sapi) juga mendorong tingginya biaya (Ilham dan Yusdja 2004). Biaya berupa transportasi langsung, biaya tenaga kerja dan pakan akibat keridakteraturan jadwal angkutan, masa karantina ternak di pelabuhan serta biaya penyusutan berat ternak akibat tidak memadainya perawatan dan fasilitas angkutan. Paling tidak ada tiga masalah utama dalam pemasaran ternak sapi di Indonesia yaitu: transprotasi ternak antar daerah khususnya antar pulau, pungutan pemda pada ternak yang melewati daerahnya dan banyaknya peternak yang menjual ternak pada pedagang pengumpul desa dari pada ke pasar hewan. Selama kegiatan distribusi berat badan sapi mengalami penyusutan.

Untuk mengangkut ternak sapi potong ke sentra konsumsi di Jakarta dan Jawa Barat, ternak sapi yang berasal dari sentra produksi di Jawa diperkirakan mengalami penyusutan 5,5% dan yang berasal dari luar jawa 10,5% dari berat awal (pusat penelitian pengembangan dalam negeri, Depdag 2006). Hal ini akan mengakibatkan level harga beli Sapi berada pada level yang tinggi. Namun demikian apabila dihitung tingkat margin perantara pada level distributor, maka secara rata-rata tingkat margin yang diambil oleh pedagang daging jauh lebih tinggi daripada pedagang sapi. Margin pedagang sapi daging sapi bistik dan sapi murni masing-masing 43% dan 46% sedangkan margin pedagang sapi hanya 34%. Tingginya margin pedagang daging juga disebabkan karena risiko perdagangannya yang lebih tinggi seperti penyusutan dan tingkat yang kerusakan yang lebih cepat. Marjin tersebut merupakan penjumlahan dari biaya tataniaga dan marjin keuntungan.

Lebih tingginya margin distribusi daging juga disebabkan lebih panjangnya mata rantai distribusi dibanding distribusi ternak, karena masing-masing rantai penyalur

mengambil sejumlah margin keuntungan tertentu dari setiap transaksi jual beli yang dilakukan oleh grosir ataupun pengecer (Tabel 3.7).

KOMODITI	Bulan	Rata-Rata (Rp)/kg				Margin Distribusi
		Produsen	Grosir	Konsumen	Selisih	
Daging Sapi Bistik	Oktober 2007	34,025	42,973	48,313	14,288	42%
	November	34,192	43,181	48,521	14,329	42%
	Desember	34,283	43,192	49,625	15,342	45%
		rata-rata				43%
Daging Sapi Has	Oktober 2007	34,433	43,576	46,385	11,952	35%
	November	34,617	43,805	46,698	12,081	35%
	Desember	34,658	43,882	48,221	13,563	39%
		rata-rata				36%
Daging Sapi Murni	Oktober 2007	31,690	40,129	46,281	14,591	46%
	November	31,923	40,421	46,615	14,692	46%
	Desember	32,165	40,765	46,727	14,562	45%
		rata-rata				46%

Sumber: Dinas Peternakan Jabar, diolah

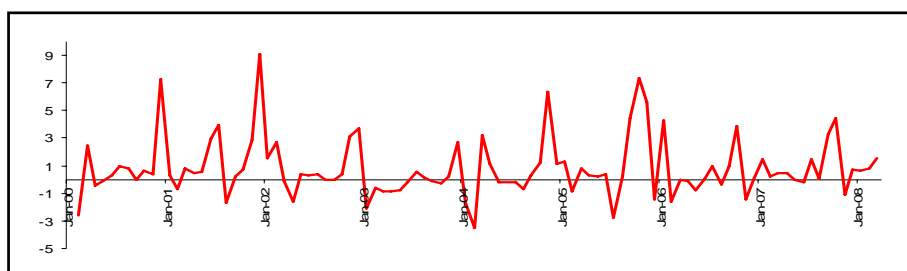
Tabel 3.6 Tambahan Harga dalam Distribusi Daging Sapi

Komponen	Sumut		Sumbar		Banten		Jakarta	
	Pangsa	Marjin	Pangsa	Marjin	Pangsa	Marjin	Pangsa	Marjin
Harga Beli Sapi	89.06		92.59		91.83		90.56	
Transportasi ternak	0.26		0.27		0.55		0.31	
Marjin Pedagang Sapi	2.90	45%	5.46	56%	5.43	60%	6.85	57%
Marjin Pengecer Daging	3.57	55%	4.07	44%	3.59	40%	5.23	43%

Sumber: Pusat Penelitian pengembangan Perdagangan, diolah

Grafik 3.7 Analisis Margin Perdagangan Daging Sapi

Didalam estimasi pembentukan harga daging sapi ditentukan berbagai faktor. Komponen utama pembentukan harga baik pada tingkat grosir maupun pengecer harga pembelian produk dengan komposisi 90% dan diikuti dengan margin keuntungan antara 6,5% sampai dengan 12%. Komponen biaya transportasi local dalam satu propinsi untuk wilayah Sumut, Sumbar dan Jakarta hanya sekitar 0,28%, sedangkan untuk wilayah Banten 0,55%. Komponen biaya transportasi antar propinsi lebih tinggi karena faktor jarak misalnya Lampung-Medan sebesar 6,42%, Lampung-Sumbar sebesar 3,29% dan Lampung-Jakarta sebesar 2,49%. Namun demikian tingginya biaya transportasi antar propinsi tersebut tidak dapat ditransmisikan ke harga, sehingga mengurangi keuntungan pedagang grosir sedangkan keuntungan pengecer tetap. Apabila dilihat dari proporsi maka bagian keuntungan yang diterima oleh pedangan grosir (Sumbar, Banten dan Jakarta) lebih besar dari porsi keuntungan pedangan pengecer. Keuntungan distributor bergerak dalam kisaran 5,46% s/d 6,85% sedangkan keuntungan pengecer antara 4% s/d 5,23%.



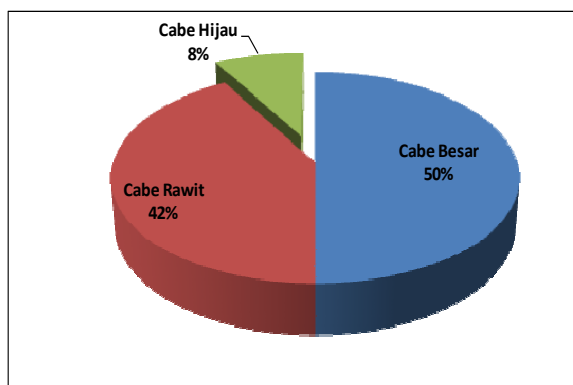
Grafik 3.35. Gejolak Harga Daging Sapi

Permasalahan harga mulai muncul sejak produsen sampai dengan distribusi ke konsumen. Penyediaan kapasitas produksi skala peternakan yang dalam skala rumah tangga, demikian juga ketersediaan modal yang sangat terbatas dan teknologi yang terbatas, menyebabkan variabel pembentukan gejolak harga yang secara rutin membentuk

inflasi adalah permintaan pada Lebaran. Kondisi permintaan pada saat hari Raya Idul Fitri, secara konsisten meningkatkan harga. Demikian juga pada saat hari raya korban secara konsisten menurunkan harga daging sapi. Kebijakan stabilisasi harga dengan menjaga *supply* yang cukup dengan distribusi yang tepat oleh pemerintah belum dapat menurunkan harga eceran daging sapi. Sehingga harga pada saat itu selalu mendorong inflasi. Namun demikian pada saat lainnya selain Lebaran harga daging sapi cenderung tidak bergejolak.

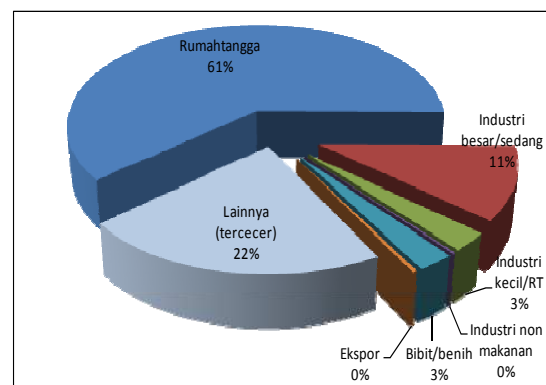
3. 5. Perkembangan Komoditas Cabe Merah

Cabe yang dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia terdiri atas cabe besar, cabe hijau, dan cabe rawit. Cabe tersebut pada umumnya digunakan dalam bentuk segar untuk keperluan sehari-hari sebagai rempah-rempah atau penambah cita rasa masakan/makanan. Diantara ketiga jenis cabe tersebut, cabe besar yang didalamnya termasuk cabe merah, merupakan jenis yang paling banyak dikonsumsi²⁴ oleh masyarakat, disusul cabe rawit dan cabe hijau (Grafik 3.36). Untuk jenis cabe merah, sebagian besar jenis cabe ini dikonsumsi oleh rumah tangga dengan pangsa penggunaannya yang mencapai 61% dari total konsumsi cabe dalam negeri. Selebihnya cabe merah dimanfaatkan sebagai bahan baku industri baik industri makanan maupun non makanan dan juga untuk keperluan ekspor baik dalam bentuk cabe segar maupun olahan, seperti cabe bubuk dan cabe kering (Grafik 3.37).



Sumber: BPS, diolah

Grafik 3.36 Komposisi Produksi Cabe



Sumber: BPS (2005), diolah

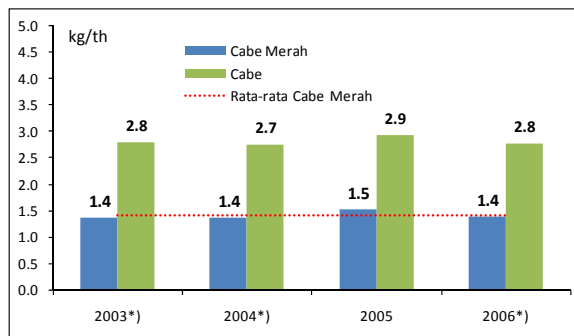
Grafik 3.37 Komposisi Konsumsi Cabe Merah

Berdasarkan data SUSENAS, rata-rata tingkat konsumsi cabe merah per kapita mencapai 1.4 kg per tahun (Grafik 3.38). Dengan jumlah penduduk Indonesia yang saat ini berada pada kisaran 225 juta orang, maka kebutuhan cabe merah untuk keperluan rumah tangga diperkirakan mencapai 252 ribu ton per tahun²⁵. Ke depan, permintaan cabe

²⁴ Didasarkan pada rata-rata kebutuhan per kapita per tahun masing-masing jenis cabe selama kurun waktu 2003 – 2006.

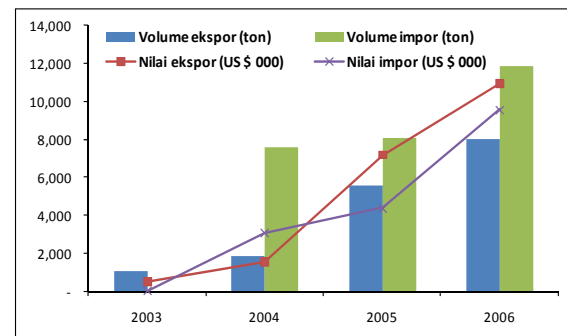
²⁵ Perhitungan didasarkan pada asumsi hanya 80% penduduk yang mengkonsumsi cabe merah.

merah untuk keperluan rumahtangga tersebut diperkirakan akan berkelanjutan (*continue*) dan stabil tinggi seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Faktor-faktor yang mempengaruhinya antara lain kebiasaan masyarakat yang mengkonsumsi cabe merah dalam bentuk segar untuk keperluan sehari-hari dan belum terdapatnya bahan yang dapat mensubstitusi kebutuhan cabe tersebut. Meskipun saat ini terdapat industri yang menghasilkan cabe merah olahan, namun jumlah dan skala usahanya relatif masih terbatas dan umumnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan ekspor.



Sumber: BPS, diolah

Grafik 3.38 Konsumsi Cabe Perkapita



Sumber: BPS dan Olahan Deptan

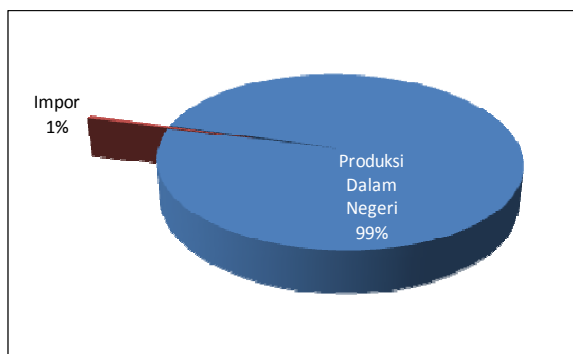
Grafik 3.39 Ekspor Cabe Merah

Terkait dengan ekspor, perkembangan volume dan nilai ekspor cabe yang terdiri atas cabe segar dan cabe olahan berada pada tren yang meningkat dalam empat tahun terakhir (Grafik 3.39). Kondisi tersebut mengindikasikan permintaan ekspor cabe produksi Indonesia masih cukup menjanjikan dan memberikan peluang bagi peningkatan ekspor ke depannya melalui peningkatan kapasitas industri pengolahan cabe yang berorientasi ekspor. Negara yang selama ini menjadi tujuan ekspor cabe Indonesia ada sekitar 51 negara, dengan Saudi Arabia, Singapura dan Malaysia sebagai negara tujuan ekspor utama dengan pangsa masing-masing 23%, 19%, dan 11% terhadap total volume ekspor. Sementara itu, dalam kurun waktu yang sama impor cabe juga menunjukkan kecenderungan yang meningkat baik dari sisi volume maupun nilainya. Berbeda dengan ekspor, negara asal impor cabe Indonesia cenderung lebih sedikit (17 negara) di mana China, India, dan Thailand sebagai negara asal impor terbesar dengan pangsa masing-masing 43%, 38%, dan 9% terhadap total volume impor.

Apabila dicermati, sejak tahun 2004 kesenjangan antara volume impor dan ekspor cukup signifikan (Grafik 3.39). Peningkatan volume impor antara lain didorong oleh meningkatkannya kebutuhan cabe untuk benih maupun produk cabe olahan yang hingga saat ini masih bergantung pada impor sebagai akibat dari terbatasnya kemampuan industri dalam negeri untuk menghasilkan produk tersebut. Untuk kebutuhan benih cabe selama ini

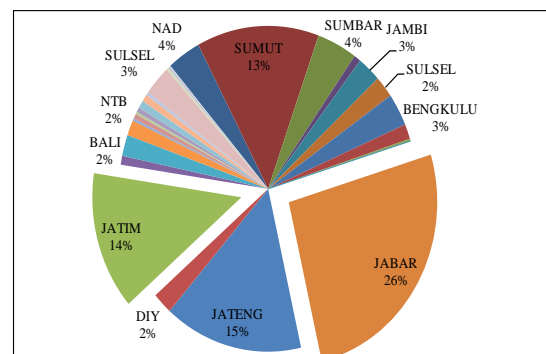
sebagian besar mengandalkan impor yang berasal dari Thailand dan India, sementara untuk cabe olahan diperoleh dari China. Meski demikian, peran impor terhadap pemenuhan kebutuhan cabe merah dalam negeri selama ini belum signifikan sebagaimana tercermin dari kontribusi impor terhadap pemenuhan kebutuhan cabe nasional yang berkisar 1%.

Cabe termasuk di dalamnya cabe merah yang dikonsumsi oleh masyarakat hampir seluruhnya berasal dari produksi dalam negeri (Grafik 3.40). Untuk cabe merah, hingga saat ini terdapat 29 propinsi yang merupakan daerah penghasil cabe merah dengan tingkat produksi yang beragam 10 - 172 ton per tahun. Propinsi Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara merupakan kontributor utama produksi cabe merah nasional dengan rata-rata pangsa terhadap produksi nasional masing-masing sebesar 26%, 15%, 14 %, dan 13% (Grafik 3.40). Secara lebih terinci, kabupaten/kota penghasil cabe merah terbesar di wilayah Jawa adalah Bandung, Garut, Cianjur, Magelang, Temanggung, Brebes, Malang, Banyuwangi dan Blitar. Sementara untuk wilayah Sumatera Utara, kabupaten/kota yang merupakan sentra produksi cabe merah adalah Karo, Deli Serdang dan Simalungun (Grafik 3.41).



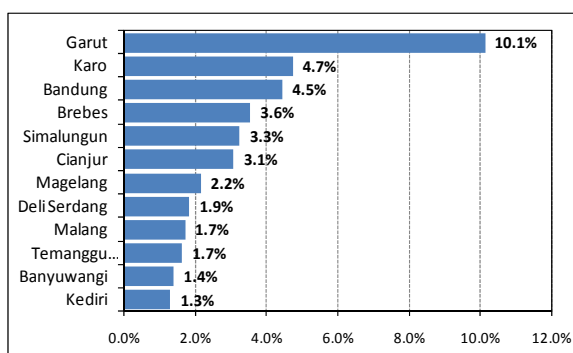
Sumber: BPS, diolah

Grafik 3.40 Komposisi Produksi dan Impor Cabe



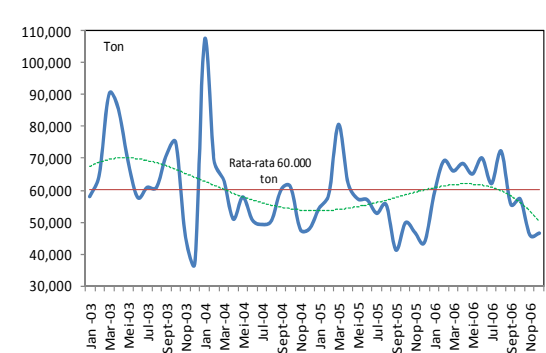
Sumber: BPS, diolah

Grafik 3.41 Sentra Produksi Cabe Merah



Sumber: BPS, diolah

Grafik 3.42 Daerah Penghasil Cabe Merah



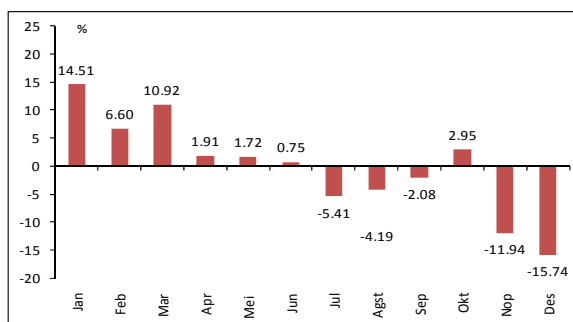
Sumber: BPS, diolah

Grafik 3.43 Produksi Cabe Bulanan

Dilihat secara bulanan, rata-rata tingkat produksi cabe merah dalam tujuh tahun terakhir berada pada kisaran 60.000 ton (Grafik 3.42). Namun demikian perkembangan

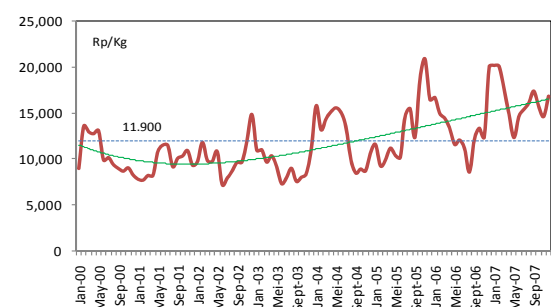
produksi bulanan cenderung berfluktuatif sepanjang tahun sejalan dengan faktor musimannya. Hasil identifikasi periode 2003-2006 menunjukkan bahwa faktor musiman berupa penambahan produksi cabe merah terjadi sepanjang bulan Januari sampai dengan Juni seiring dengan musim panen raya cabe merah (Grafik 3.43). Tingkat produksi tertinggi terjadi pada bulan Januari 2004 sebesar 106.944 ton. Sementara itu, faktor musiman berupa penurunan produksi terendah terjadi pada bulan November hingga Desember (Grafik 3.43) bertepatan dengan periode off-season cabe merah musim penghujan. Pada periode tersebut tingkat produksi cabe merah sangat terbatas karena tingginya curah hujan yang mendorong munculnya berbagai penyakit yang berpotensi meningkatkan resiko kegagalan panen. Dalam kurun waktu 2003 – 2006, tingkat produksi cabe terendah terjadi pada bulan Desember 2003 sebesar 37.263 ton. Selain faktor musiman, fluktuasi pasokan juga disebabkan karena sifat dari cabe merah yang tidak dapat disimpan dalam waktu yang lama. Hal ini menyebabkan panen harus dilakukan dalam periode mingguan atau harian untuk memenuhi permintaan konsumen.

Sementara harga cabe merah sebagai *resultante* antara konsumsi dan produksinya menunjukkan perkembangan yang berfluktuasi setiap bulannya. Tingginya fluktuasi harga tercermin pada rentang antara harga cabe merah bulanan tertinggi dan terendah di tingkat konsumen yang mencapai Rp. 14.000 per kilogram. Sepanjang 2000 – 2007, harga cabe merah tertinggi terjadi pada bulan November 2005 pada kisaran Rp. 21.000 per kilogram, sedangkan harga terendah mencapai kisaran Rp.8.000 per kilogram pada bulan Juni 2002 (Grafik 3.45). Kondisi tersebut disebabkan permintaan atau konsumsi cabe merah bulanan yang relatif stabil sepanjang tahun dan preferensi masyarakat yang lebih senang mengkonsumsi cabe merah dalam bentuk segar, sementara tingkat produksi per bulannya sangat fluktuatif terkait dengan faktor musimannya sebagaimana telah dijelaskan di atas (Grafik 3.44).



Sumber: Hasil Olahan

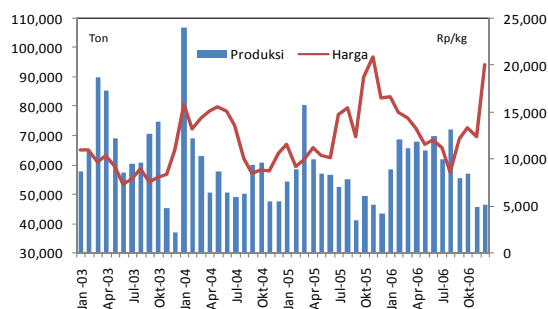
Grafik 3.44 Faktor Musiman Bulanan



Sumber: CEIC

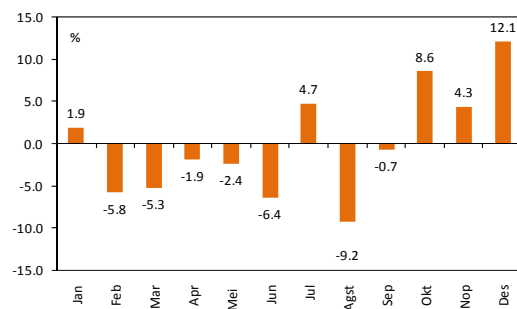
Grafik 3.45 Harga Cabe di Tingkat Retail

Lebih jauh, dilihat dari korelasinya, hubungan antara produksi cabe merah dan harga di tingkat konsumen sebagaimana tercermin pada Grafik 3.46 adalah negatif dengan koefisien korelasi sebesar -0,21. Hal ini mengindikasikan bahwa kelangkaan pasokan merupakan salah satu faktor yang berpotensi memicu fluktuasi harga cabe merah. Berdasarkan analisis musiman, terindikasi adanya penambahan kenaikan harga (inflasi) cabe pada akhir tahun yakni bulan Oktober – Desember (Grafik 3.47). Hal ini sejalan dengan terbatasnya kondisi pasokan pada periode tersebut. Selain karena kondisi pasokan, penambahan kenaikan harga pada periode akhir tahun tersebut juga terkait dengan pola musiman yang bergerak yakni perayaan hari raya Idul Fitri yang dalam beberapa tahun terakhir jatuh pada periode akhir tahun. Pola konsumsi rumah tangga menjelang perayaan hari besar keagamaan tersebut pada umumnya meningkat dan momentum tersebut dimanfaatkan oleh para pedagang untuk memperoleh tambahan keuntungan menjadi faktor pemicu kenaikan harga cabe merah yang signifikan²⁶. Hal ini sejalan dengan prognosa Departemen Pertanian yang memperkirakan adanya kenaikan kebutuhan cabe merah masyarakat sebesar 5% - 10% pada bulan-bulan menjelang puasa dan hari raya Idul Fitri dan kenaikan permintaan 10 % pada akhir tahun (Desember).



Sumber: CEIC, BPS

Grafik 3.46 Harga dan Produksi Cabe Merah



Sumber: CEIC, BPS

Grafik 3.47 Faktor Musiman Harga Cabe

Dalam beberapa tahun terakhir ini, fluktuasi harga cabe merah selain dipengaruhi oleh pasokan juga disebabkan adanya hambatan transportasi dan distribusi, seperti kerusakan jalan dan gangguan penyeberangan antar pulau. Hal ini menyebabkan produk di sentra-sentra produksi tidak dapat segera dikirim ke daerah pemasaran dan terjadi penumpukan hasil yang pada akhirnya mengakibatkan turunnya harga di tingkat produsen dan meningkatnya kerugian akibat sebagian cabe mengalami kerusakan/busuk. Di sisi lain di sentra pemasaran terjadi kelangkaan produk akibat terganggunya pengiriman pasokan menyebabkan harga di tingkat konsumen meningkat.

²⁶ Hasil Survei Mekanisme Pembentukan Harga tahun 2001 menunjukkan selain dari tingginya permintaan, perilaku pedagang sangat mendominasi terjadinya kenaikan harga di periode Idul Fitri.

BAB IV

ESTIMASI PEMBENTUKAN HARGA KOMODITAS

4.1. Model Empiris

Dalam kajian ini, analisis pengaruh distribusi terhadap harga dilakukan dengan membangun model pembentukan harga di tingkat konsumen dalam jangka pendek²⁷ di mana harga di tingkat konsumen ditentukan oleh harga di tingkat petani/produsen ditambah biaya pemasaran/distribusi komoditas dari petani/produsen sampai ke tingkat pedagang pengecer. Oleh karenanya, secara sederhana pembentukan harga di tingkat ritel akan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mempengaruhi produksi dan biaya pemasaran di tingkat pedagang yang dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$P_t = f(P_{t-1}, P_{it}, P_{mt}, P_{st}, Q_t, X_t, D_t, Z_t) \dots\dots\dots (3)$$

di mana:

- P_t : harga komoditas di tingkat konsumen (eceran)
- P_{it} : harga bahan baku/harga input
- P_{mt} : harga impor atau harga komoditas di pasar internasional
- P_{st} : harga komoditas substitusi
- Q_t : volume/jumlah produksi
- X_t : faktor-faktor dari sisi permintaan, seperti jumlah permintaan atau faktor permintaan musiman
- D_t : variabel yang menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi distribusi, seperti biaya distribusi yang direpresentasikan dengan harga BBM, atau variabel dummy yang menggambarkan kondisi banjir, kerusakan infrastruktur, atau bencana alam
- Z_t : kebijakan pemerintah yang mempengaruhi pembentukan harga komoditas. Faktor ini dimasukkan dalam model mengingat pemerintah turut pula berperan dalam pembentukan harga komoditas melalui serangkaian kebijakan yang terkait dengan tataniaga komoditas tertentu.

Persamaan (3) dapat diaplikasikan secara terpisah untuk tiap komoditas. Pemilihan variabel yang masuk ke dalam model persamaan (3) disesuaikan dengan karakteristik masing-masing komoditas sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya. Estimasi persamaan (3) dilakukan dengan menggunakan data *time series* bulanan dengan periodisasi yang bervariasi untuk tiap komoditas sesuai dengan ketersediaan data. Untuk kepentingan estimasi, pada umumnya data ditransformasikan ke dalam bentuk *logaritma natural* (*ln*).

²⁷ Merujuk pada Sexton and Zhang (1996)

Sebelum dilakukan pengujian ekonometrika, untuk masing-masing data komoditas akan dilakukan pengujian standar terhadap perilaku data runtun waktu (*time series*), seperti uji *stasionary*, uji normalitas, serta uji validasi model.

4.2. Hasil Analisis Empiris

4.2.1 Pembentukan Harga Beras

Sebagai salah satu komoditas strategis dan menjadi kebutuhan pokok masyarakat, maka permintaan beras akan cenderung stabil. Dengan demikian harganya pun akan stabil, kecuali terdapat gangguan dari sisi penawaran (*supply shocks*), seperti gagal panen, gangguan distribusi, dan kebijakan impor beras. Dengan merujuk kepada persamaan (3) di atas dan memperhatikan beberapa faktor yang secara spesifik mempengaruhi harga beras, maka persamaan yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

$$PEB_t = \alpha_0 + \alpha_1 PEB_{t-1} + \alpha_2 HPP_t + \alpha_3 PO_t + \alpha_4 PBM_t + \alpha_5 STOK_t + \alpha_6 DPANEN_t + \alpha_7 DDIS_t + \varepsilon_t \dots\dots\dots (4)$$

di mana *PEB* : harga rata-rata eceran beras di pasaran, *HPP* : harga dasar pembelian pemerintah untuk gabah kering panen di tingkat petani, *PO* : harga bahan bakar minyak sebagai proksi dari perubahan biaya transportasi/distribusi. *PBM* : harga beras di pasar internasional (*Thai rice 5% broken* dan dikonversi ke dalam rupiah), *STOK* : jumlah stok beras yang dimiliki oleh Bulog, *DPANEN* : variable *dummy* untuk masa panen raya, *DDIS* : variabel *dummy* untuk gangguan distribusi yang utamanya disebabkan oleh musim penghujan (banjir) dan tanah longsor. Variabel-variabel tersebut ditransformasikan ke dalam *logaritma natural* (*ln*), kecuali untuk variabel *dummy* (*DPANEN* dan *DDIS*).

Persamaan (4) di atas diestimasi dengan menggunakan data mulai bulan Januari 2001 - Maret 2008. Dalam periode tersebut tidak ada kebijakan pemerintah yang signifikan dalam masalah perberasan. Kebijakan yang dilakukan terbatas pada perubahan harga pembelian pemerintah (*HPP*) sebanyak tiga, yakni pada bulan Januari 2003, Januari 2006 dan April 2007²⁸. Hasil estimasi persamaan (4) yang ditampilkan pada Tabel 4.1 menunjukkan bahwa hampir semua variabel yang digunakan secara statistik signifikan mempengaruhi harga eceran beras, kecuali variabel *dummy* panen raya. Arah koefisien yang dihasilkan oleh semua variabel penjelas juga selaras dengan hipotesa.

Beberapa hal penting yang dapat ditarik dari hasil estimasi adalah: *pertama*, resistensi harga beras untuk turun cukup tinggi, terlihat dari besarnya koefisien elastisitas

²⁸ Perubahan *HPP* dilakukan melalui Inpres No. 9/2002 , Inpres No.13/2005, Inpres No.3/2007

harga eceran beras terhadap *lag*-nya (PEB_{t-1}) yang mencapai 0,76. *Kedua*, harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah kering panen di tingkat petani yang merupakan titik awal pembentukan harga beras menjadi faktor kedua dalam pembentukan harga beras. Peningkatan HPP secara otomatis akan meningkatkan harga eceran beras di pasaran. Pengaruh HPP menjadi lebih signifikan ketika harga gabah kering giling yang terjadi di tingkat petani lebih tinggi dari HPP (lihat Grafik 3.6). Peningkatan biaya hidup dan biaya sarana produksi disinyalir menjadi faktor penyebab utama peningkatan harga gabah di tingkat petani. *Ketiga*, harga BBM yang dijadikan proksi biaya transportasi/distribusi menjadi faktor ketiga dalam pembentukan harga beras dengan koefisien elastisitas sebesar 0,05. Variabel harga BBM bersifat eksogen karena diputuskan oleh pemerintah.

Tabel 4.1 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Beras

Variable	Coefficient	t-Statistic
Constanta	0.918***	3.263
Log(PEB_{t-1})	0.763***	15.198
Log(HPP_t)	0.100**	2.167
Log(PO_t)	0.045**	2.603
Log(PBM_t)	0.032*	1.932
Log($STOK_t$)	-0.039***	-3.192
$DPANEN_t$	-0.008	-1.550
$DDIS_t$	0.031***	4.938
Adjusted R-squared	0.991	
Durbin-Watson stat	1.898	
F-statistic	1043.89	

*** signifikan pada $\alpha = 1\%$, ** signifikan pada $\alpha = 5\%$, * signifikan pada $\alpha = 10\%$

Keempat, jumlah stok beras yang dikelola oleh Bulog (STOK) juga berpengaruh terhadap pembentukan harga eceran beras. Seperti diuraikan pada bab sebelumnya, penurunan stok beras Bulog akan memicu spekulasi di kalangan pedagang beras sehingga harga cenderung meningkat sehingga koefisien elastisitasnya negatif 0,04. *Kelima*, harga beras di pasar internasional (PBM) turut berperan dalam peningkatan harga eceran beras di tanah air dengan koefisien sebesar 0,03. Hal ini terjadi karena untuk mencukupi kebutuhan beras, Indonesia melakukan impor beras, terutama dari Thailand dan Vietnam. *Keenam*, variabel gangguan distribusi (DDIS) juga berpengaruh terhadap peningkatan harga eceran beras dengan koefisien elastisitas yang relatif kecil (0,03). Hal ini menandakan bahwa gangguan distribusi tidak berpengaruh banyak terhadap harga eceran beras karena umumnya para pedagang masih mempunyai stok yang mencukupi, dan dalam keadaan darurat Bulog akan mengeluarkan stok yang dimiliki sehingga harga tidak melambung. Sementara *dummy* panen raya tidak berpengaruh terhadap harga eceran beras. Secara

teoritis, peningkatan produksi akan menurunkan harga, namun penerapan kebijakan harga dasar (*floor price*) berhasil menghambat mekanisme tersebut. Hal ini sekaligus dapat mengindikasikan bahwa penetapan HPP berhasil dalam melindungi petani dari kerugian akibat penurunan harga walaupun posisi tawar petani lemah pada saat panen raya.

Hasil estimasi ini selaras dengan studi yang dilakukan oleh Syafa'at (2007), walaupun besaran koefisiennya berbeda. Syafa'at (2007) hanya menggunakan tiga variabel penjelas yakni harga pembelian pemerintah (HPP), stok beras Bulog dan harga beras di pasar internasional. Sementara dalam penelitian ini digunakan tujuh variabel penjelas sehingga mampu lebih banyak menjelaskan fenomena pembentukan harga eceran beras, terlihat dari nilai R^2 yang mencapai 99,1%. Penambahan variabel distribusi, yaitu biaya distribusi yang diproksikan dengan harga BBM dan hambatan distribusi merupakan nilai lebih dari estimasi dalam penelitian ini. Dari koefisien dua variabel distribusi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaruh biaya distribusi lebih besar dibanding dengan pengaruh hambatan distribusi/pasokan. Hal ini tidak terlalu mengkhawatirkan karena peningkatan biaya distribusi yang utamanya disebabkan oleh kenaikan harga BBM merupakan variabel yang terkontrol karena ditentukan oleh pemerintah.

4.2.2. Pembentukan Harga Minyak Goreng

Merujuk ke persamaan (8) dan mempertimbangkan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi harga minyak goreng seperti diuraikan dalam bab sebelumnya, maka persamaan harga minyak goreng yang akan digunakan dalam estimasi adalah:

$$PMG_t = \beta_0 + \beta_1 PMG_{t-1} + \beta_2 PCPO_{t-1} + \beta_3 QMG_{t-1} + \beta_4 PO_t + \beta_5 DBULOG_t + \beta_6 DDIS_t + \beta_7 DEXP_t + \varepsilon_{mt} \dots\dots\dots (5)$$

di mana PMG adalah harga eceran minyak goreng, PCPO adalah harga CPO dunia sebagai proksi harga input minyak goreng domestik. Pemilihan variabel harga CPO didasarkan pada pertimbangan bahwa minyak goreng sawit merupakan jenis yang banyak dikonsumsi masyarakat. QMG merupakan jumlah produksi CPO dalam negeri sebagai proksi produksi minyak goreng domestik. Penggunaan *lag* pada variabel PCPO dan QMG didasarkan pada kenyataan bahwa proses produksi dan pemasaran kepada konsumen tidak terjadi secara simultan. DDIS merupakan variabel *dummy* gangguan distribusi yang umumnya disebabkan oleh hujan, banjir dan tanah longsor. Sementara PO yang merupakan harga BBM digunakan sebagai proksi dari biaya transportasi/distribusi. DBULOG merupakan

variabel *dummy* yang bernilai 1 sebelum tahun 1998 ketika BULOG berperan dalam stabilisasi harga dan bernilai 0 sesudahnya. Sementara itu, DEXP merupakan variabel *dummy* untuk kebijakan tambahan pungutan ekspor yang bernilai 1 sejak Juni 2007. Penggunaan variabel ini ditujukan untuk menangkap sejauh mana peran kebijakan stabilisasi yang dilakukan saat ini.

Estimasi dilakukan dengan menggunakan data bulanan periode 1993 – 2007. Hasil estimasi sebagaimana disajikan pada Tabel 4.2 menunjukkan bahwa model yang digunakan memiliki performa yang cukup bagus. Dari seluruh variabel yang ada, terdapat tiga variabel yang tidak signifikan mempengaruhi harga eceran minyak goreng yakni variabel *dummy* distribusi, harga BBM dan variabel *dummy* kebijakan ekspor.

Tabel 4.2. Hasil Estimasi Pembentukan Harga Minyak Goreng

Variable	Coefficient	t-Statistic
C	1.039 ***	3.797
LOG(PMG(-1))	0.808 ***	19.691
LOG(PCPO(-1))	0.085 ***	3.997
LOG(QMG(-1))	0.033 **	2.026
LOG(PO)	0.001	0.067
DBULOG	-0.259 ***	-5.096
DDIS	-0.002	-0.299
DEXP	0.018	1.100
Adjusted R-squared	0.997	
Durbin-Watson stat	1.423	
F-statistic	9592.428	

Diantara variabel yang ada, harga minyak goreng bulan sebelumnya (PMG_{t-1}) memiliki pengaruh yang paling besar yang menandakan bahwa perilaku pedagang dalam menentukan harga sebagian besar masih bersifat *adaptif*. Nilai koefisien yang cukup tinggi juga mengindikasikan tingginya resistensi harga minyak goreng untuk turun, sehingga harga minyak goreng cenderung persisten. Sementara itu, pengaruh harga CPO dunia sebagai proksi harga bahan baku sangat mempengaruhi harga minyak goreng di tingkat konsumen. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan harga input akan ditransmisikan ke harga konsumen, meskipun dengan derajat yang relatif rendah. Oleh karena itu, ketika harga CPO dunia berada dalam level yang tinggi dengan tren yang meningkat, pemerintah seringkali menaikkan pungutan ekspor CPO untuk menjamin ketersediaan bahan baku minyak goreng di pasar domestik dan pengendalian harga di tingkat konsumennya.

Faktor distribusi terlihat tidak berpengaruh terhadap pembentukan harga minyak goreng. Hal ini tercermin dari koefisien harga BBM sebagai proksi biaya transportasi (PO)

maupun *dummy* hambatan distribusi (DDIS) yang tidak signifikan. Sifat dari minyak goreng yang dapat disimpan dalam waktu cukup lama diduga berperan dalam mengurangi pengaruh distribusi terhadap harga. Gangguan distribusi yang menyebabkan waktu pengiriman menjadi lebih lama tidak mempengaruhi kualitas barang, sehingga tidak mempengaruhi ketersediaan pasokan. Kelangkaan pasokan akibat gangguan distribusi dapat diantisipasi dengan pengaturan stok minyak goreng.

Di luar faktor-faktor tersebut di atas, harga minyak goreng eceran terindikasi sangat dipengaruhi oleh peran pemerintah sebagai stabilisator harga. Hal ini ditunjukkan oleh koefisien *dummy* BULOG yang bernilai negatif dan signifikan. Hal ini menandakan pada saat BULOG berperan aktif dalam pengaturan stok dan distribusi minyak goreng hingga tahun 1998, harga eceran minyak goreng cenderung lebih rendah dan stabil dibandingkan setelah 1998.

Namun demikian, tidak semua kebijakan pemerintah berpengaruh terhadap stabilisasi harga eceran minyak goreng. Kebijakan stabilisasi yang dilakukan pemerintah dalam waktu terakhir melalui operasi pasar maupun pajak ekspor tambahan terindikasi belum efektif mempengaruhi dinamika harga minyak goreng eceran. Hal ini tercermin dari pengaruh *dummy* stabilisasi yang tidak berpengaruh terhadap harga. Penyebab ketidakefektifan kebijakan tersebut antara lain adalah masih tingginya harga CPO di pasar dunia masih cukup tinggi yang terjadi karena meningkatnya permintaan CPO untuk berbagai keperluan seperti biodiesel, bahan baku minyak nabati dan menurunnya produksi CPO dunia (Lembaga Riset Perkebunan Indonesia, 2007). Faktor lainnya adalah kurangnya dukungan/komitmen produsen terhadap implementasi kebijakan tersebut. Hal ini sangat berpengaruh mengingat sebagian besar produsen CPO saat ini masih mengutamakan pasokan untuk pasar ekspor, apalagi pada saat harga CPO internasional sangat tinggi. Pelaku pasar internasional bahwa merespon kebijakan tersebut secara negatif yang menyebabkan harga CPO sempat menembus level US\$ 800 per ton pada saat dilakukannya operasi pasar tersebut (DSM, 2007).

4.2.3. Pembentukan Harga Gula Pasir

Untuk estimasi pembentukan harga gula di tingkat pengecer, yang memasukkan pengaruh distribusi, didasarkan pada persamaan sebagai berikut:

$$PG_t = \gamma_0 + \gamma_1 PG_{t-1} + \gamma_2 PM_{t-1} + \gamma_3 QG_{t-1} + \gamma_4 PO_t + \gamma_5 DDIS_t + \gamma_6 DBULOG_t + \gamma_7 DIMP_t + \varepsilon_{gt} \dots\dots\dots (6)$$

di mana, *PG* merupakan harga gula di tingkat eceran, *PM* adalah harga gula di pasar internasional (harga gula impor) dan *QG* adalah jumlah pasokan gula dalam negeri. *PO* merupakan harga BBM sebagai proksi dari biaya distribusi dan *DDIS* merupakan variabel gangguan distribusi yang umumnya disebabkan oleh faktor cuaca, banjir, dan tanah longsor. *DBULOG* merupakan *dummy* yang menunjukkan peran pemerintah dalam pengendalian harga yang bernilai 1 sebelum tahun 1998 ketika BULOG berperan dalam stabilisasi harga gula dan setelah tahun 1998 bernilai 0. *DIMP* adalah *dummy* untuk penerapan pembatasan impor gula sejak September 2002. Persamaan (6) di atas selanjutnya diestimasi dengan menggunakan data bulanan sejak 1990.

Hasil estimasi persamaan harga gula sebagaimana disajikan pada Tabel 4.3 menunjukkan bahwa model yang digunakan memiliki performa yang cukup bagus dengan nilai R^2 yang mencapai 99,5%. Dari tujuh variabel yang digunakan hanya tiga variabel yang tidak signifikan, yakni produksi gula domestik (*QG*), *dummy* gangguan distribusi (*DDIS*) dan harga BBM (*PO*). Hal ini diduga karena tren produksi dalam negeri semakin menurun, terutama setelah krisis seiring dengan menurunnya kinerja dan jumlah pabrik gula yang beroperasi. Sementara itu, tren kebutuhan gula meningkat seiring dengan penambahan jumlah penduduk. Oleh karenanya, pemenuhan kebutuhan gula dalam negeri pada akhirnya lebih banyak mengandalkan pada gula impor.

Tabel 4.3 Hasil Estimasi Pembentukan Harga Gula Pasir

Variable	Coefficient	t-Statistic
C	0.510 ***	3.62
LOG(PG(-1))	0.899 ***	36.27
LOG(PM(-1))	0.075 ***	5.03
LOG(QG(-1))	0.001	0.32
LOG(PO)	-0.005	-0.32
DDIS	0.005	0.66
DBULOG	-0.126 ***	-6.38
DIMP	0.042 ***	3.09
Adjusted R-squared	0.995	
Durbin-Watson stat	1.414	
F-statistic	5120.162	

Serupa dengan minyak goreng, pembentukan harga gula eceran juga masih bersifat adaptif. Relatif tingginya nilai koefisien variabel tersebut menunjukkan bahwa harga gula cukup persisten. Sementara itu, harga impor gula berpengaruh positif terhadap harga eceran, namun dengan elastisitas yang rendah. Elastisitas tersebut jauh lebih kecil dibandingkan dengan elastisitas yang dihasilkan dari kajian sebelumnya (DSM, 2007 dan Susila, 2005) yakni 0.23-0.32. Perbedaan nilai tersebut diduga karena perbedaan

penggunaan variabel penjelas lainnya yang dimasukkan dalam model, periode estimasi dan frekuensi data yang berbeda.

Sementara peran kebijakan pemerintah dalam mempengaruhi harga eceran gula cukup dominan. Sejalan dengan hasil estimasi pada minyak goreng, peran pemerintah melalui BULOG terindikasikan cukup berpengaruh dalam stabilisasi harga sebagaimana tercermin dari nilai koefisiennya yang negatif. Dibandingkan dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan impor protektif/pembatasan yang dilakukan sejak 2002, tampak bahwa peran BULOG lebih dominan dalam stabilisasi harga eceran gula.

Sementara itu, variabel distribusi baik yang diwakili oleh harga BBM dan gangguan distribusi terlihat tidak berpengaruh terhadap kenaikan harga eceran gula. Hal ini sejalan dengan karakteristik dari komoditas gula yang dapat disimpan dalam waktu lama. Selain itu, komoditas gula yang diproduksi oleh beberapa perusahaan telah memiliki manajemen stok dan jalur distribusi yang cukup *established* sehingga gangguan distribusi yang dapat menurunkan jumlah pasokan gula pada akhirnya kurang berdampak pada pembentukan harga.

4.2.4. Pembentukan Harga Daging Sapi

Dengan mempertimbangkan karakteristik produk, dan pola perdagangan daging sapi sebagaimana dituangkan dalam bab sebelumnya serta dengan merujuk pada persamaan (8) maka dilakukan estimasi harga daging sapi dengan beberapa variabel penjelas. Model estimasi yang mempengaruhi harga daging sapi sangat sederhana, mengingat pola perdagangan dan karakteristik penawaran dan permintaan dimaksud. Persamaan yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

$$PS_t = \theta_0 + \theta_1 PS_{t-1} + \theta_2 PO_t + \theta_3 PINT_t + \theta_4 DHIF_t + \theta_5 DHQ_t + \theta_6 DDIS_t + \varepsilon_{st} \dots\dots\dots (7)$$

di mana *PS* adalah harga rata-rata komoditas daging sapi di tingkat konsumen. *PO* merupakan harga bahan bakar minyak sebagai proksi dari perubahan biaya transportasi/distribusi. *PINT* adalah harga daging sapi di pasar internasional (*Australia Beef US cent/pounds* dan dikonversi ke dalam rupiah/kg). *DHIF* adalah variabel *dummy* lebaran, yakni yang bernilai 1 untuk hari raya Idul Fitri dan 0 untuk lainnya, *DHQ* adalah variabel *dummy* hari raya idul adha, yakni bernilai 1 pada saat hari raya Idul Adha, dan 0 untuk lainnya. Kedua variabel hari raya tersebut digunakan untuk menggambarkan faktor seasonal permintaan daging sapi. *DDIS* merupakan variabel *dummy* untuk gangguan

distribusi yang utamanya disebabkan oleh musim penghujan (banjir) dan tanah longsor. Variabel-variabel tersebut ditransformasikan ke dalam *logaritma natural* (\ln), kecuali untuk variabel dummy (DHIF, DHQ, dan DDIS).

Persamaan (7) di atas diestimasi dengan menggunakan data bulanan sejak Januari 2000 hingga Desember 2007. Pemilihan periode tersebut didasarkan pada ketersediaan data bulanan harga daging sapi domestik. Estimasi sebagaimana disajikan pada Tabel 4.4. menunjukkan bahwa model yang diestimasi memiliki kemampuan cukup baik dalam mendeskripsikan pembentukan harga daging sapi di Indonesia. Hal ini tercermin dari nilai *adjusted R*² yang sangat tinggi. Arah seluruh koefisien yang dihasilkan juga sesuai dengan yang diharapkan (hipotesa). Dari seluruh variabel yang digunakan dalam model hanya variabel *dummy* gangguan distribusi karena gangguan banjir dan tanah longsor (DDIS) yang tidak signifikan terhadap pembentukan harga daging sapi.

Tabel 4.4. Hasil Estimasi Pembentukan Harga Daging Sapi

Variable	Coefficient	t-Statistic
Constanta	0.615**	2.098
Log(PS_{t-1})	0.900***	26.462
Log(PO_t)	0.032**	2.484
Log($PINT_t$)	0.022*	1.786
DHIF _t	0.041***	6.311
DHQ _t	-0.012*	-1.935
DDIS _t	0.003	0.545
Adjusted R-squared	0.992	
Durbin-Watson stat	2.046	
F-statistic	1670.8	

*** signifikan pada $\alpha = 1\%$, ** signifikan pada $\alpha = 5\%$, * signifikan pada $\alpha = 10\%$

Pembentukan harga daging sapi sangat dipengaruhi oleh *lag* harga periode sebelumnya (PS_{t-1}). Selain menandakan bahwa pembentukan harga daging sapi bersifat adaptif, hal ini juga menunjukkan tingginya tingkat persistensi harga daging sapi. Hasil estimasi ini selaras dengan analisa dari grafik harga yang terus meningkat. Variabel permintaan pada saat Hari Raya Idul Fitri juga merupakan faktor utama dalam pembentukan gejolak harga daging, meskipun dengan elastisitas yang lebih rendah. Pada saat hari raya Idul Fitri, harga secara konsisten mengami lonjakan yang kemudian mengakibatkan inflasi. Pada tingkat signifikan 5%, harga daging sapi di pasar internasional, faktor biaya distribusi dengan proksii harga BBM serta faktor Idul Adha merupakan variabel yang juga mempengaruhi harga daging sapi. Sementara faktor gangguan distribusi karena banjir dan longsor tidak berpengaruh terhadap pembentukan harga daging sapi, terutama karena daging yang diperdagangkan disuatu wilayah umumnya dipotong pada

rumah potong hewan setempat, sesuai dengan kebiasaan masyarakat yang lebih menyukai *hot meat*. Kondisi ini tercermin pada faktor biaya distribusi (harga BBM) yang elastisitasnya cukup rendah karena transaksinya bersifat lokal. Temuan ini sejalan juga dengan analisis margin pada bab sebelumnya, dimana biaya pengangkutan sapi dari wilayah lain (misalkan Lampung) tidak dapat ditransmisikan sepenuhnya ke harga daging sapi, namun mengurangi margin keuntungan pedagang grosir.

Meskipun pemerintah tidak dapat melakukan intervensi penetapan harga daging sapi, namun pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan yang bersifat mempertahankan jumlah pasokan yang cukup pada setiap daerah. Hal ini juga dapat mengurangi resiko gejolak harga karena masalah distribusi antar propinsi dan risiko penyebaran penyakit sapi.

4.2.5. Pembentukan Harga Cabe Merah

Persamaan pembentukan harga untuk komoditas cabe merah lebih sederhana karena nyaris tidak ada kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk mempengaruhi harga cabe merah sehingga lebih mengandalkan variabel produksi dan distribusi. Persamaan pembentukan harga cabe merah di tingkat pengecer adalah sebagai berikut:

$$PC_t = \tau_0 + \tau_1 PC_{t-1} + \tau_2 Q'C_t + \tau_3 PO_t + \tau_4 DDIS_t + \varepsilon_{ct} \dots\dots\dots (8)$$

di mana PC merupakan harga cabe merah di tingkat eceran, Q'C merupakan selisih (*gap*) antara pasokan dan permintaan cabe merah, PO adalah harga BBM sebagai proksi dari biaya transportasi, dan DDIS merupakan variabel *dummy* gangguan distribusi yang disebabkan oleh faktor cuaca dan bencana alam seperti banjir dan tanah longsor. Estimasi dilakukan menggunakan data bulanan dengan periode tahun 2003-2006 sesuai dengan ketersediaan data.

Hasil estimasi persamaan (8) disajikan pada Tabel 4.5 yang secara umum mampu menunjukkan performa yang cukup baik tercermin dari *statistical properties*-nya. Dari seluruh variabel yang digunakan dalam persamaan, hanya variabel *gap* antara produksi dan konsumsi yang tidak signifikan terhadap harga cabe merah di tingkat eceran. Variabel *lag* harga cabe merah (PC_{t-1}) mempunyai koefisien elastisitas terbesar, namun lebih rendah dari elastisitas pada komoditas gula, minyak goreng dan beras. Hal ini mengindikasikan bahwa walaupun pembentukan harga cabe masih bersifat adaptif, namun persistensi harga cabe merah cenderung rendah. Untuk itu harga cabe merah lebih bergejolak (*volatile*) karena lebih sering mengalami penurunan dibanding dengan komoditas gula, minyak goreng dan beras.

Tabel 4.5. Hasil Estimasi Pembentukan Harga Cabe Merah

Variable	Coefficient	t-Statistic
C	2.892 ***	3.125
LOG(PC (-1))	0.559 ***	5.194
LOG(Q'C)	-0.129	-1.264
LOG(PO)	0.169 ***	2.606
DDIS	0.193 ***	2.805
Adjusted R-squared	0.63	
Durbin-Watson stat	1.85	
F-statistic	21.07	

Sementara itu, pengaruh distribusi dalam pembentukan harga cabe merah cukup signifikan, tercermin dari nilai koefisien variabel proksi biaya transportasi (harga BBM) dan *dummy* gangguan distribusi. Diantara kedua variable tersebut, gangguan distribusi yang misalnya disebabkan oleh banjir yang menyebabkan terganggunya jalur transportasi, pengaruhnya lebih besar dibandingkan dengan kenaikan biaya transportasi. Hal ini tidak terlepas dari karakteristik cabe merah yang *perishable*, sehingga gangguan distribusi yang menyebabkan waktu tempuh untuk pengiriman lebih lama akan berdampak pada penurunan pasokan cabe merah yang pada akhirnya memicu kenaikan harga cabe.

4.3. Faktor Distribusi, Pembentukan Harga Komoditas, dan Inflasi

Dari estimasi pembentukan harga di atas, dapat disimpulkan bahwa harga komoditas daging sapi adalah yang paling persisten atau paling resisten untuk turun terlihat dari nilai koefisien variabel *lag* harga yang mencapai 0,900 diikuti oleh harga gula pasir (0,899), harga minyak goreng (0,808), harga beras (0,763), dan cabe merah (0,559). Tingkat persistensi harga tersebut terkait erat dengan sifat dari masing-masing komoditas. Untuk komoditas yang sifatnya *perisable* akan semakin *volatile* karena tidak memungkinkan untuk disimpan dalam jangka waktu yang lama sehingga sangat rentan terhadap *supply shocks*, baik yang berasal dari produksi maupun distribusi. Hal ini terlihat pada harga komoditas cabe merah.

Secara umum, faktor distribusi yang berpengaruh terhadap pembentukan harga komoditas dapat meliputi: biaya transportasi, gangguan distribusi, rantai distribusi, dan margin keuntungan di setiap rantai distribusi. Keterbatasan data menyebabkan estimasi ekonometris di atas hanya mampu menangkap peran variabel biaya distribusi dan gangguan distribusi. Sementara untuk pengaruh variabel rantai distribusi dan margin keuntungan akan dianalisis dengan menggunakan data survei pada bab berikutnya.

Adapun besaran hasil estimasi pengaruh biaya transportasi yang diproksikan dengan harga bahan bakar minyak (BBM) pada lima komoditas tersebut, tercermin dari nilai koefisien α_3 , β_4 , γ_4 , θ_2 , dan τ_3 pada persamaan (4) sampai dengan (8). Sementara besaran pengaruh gangguan distribusi dalam pembentukan harga tercermin pada nilai koefisien α_7 , β_6 , γ_5 , θ_6 , dan τ_4 . Nilai dari koefisien tersebut dapat diperbandingkan karena sama-sama merupakan koefisien elastisitas dari harga masing-masing komoditas terhadap perubahan biaya transportasi dan gangguan distribusi.

Tabel 4.6 Elastisitas Harga Komoditas terhadap Faktor Distribusi

Variabel Distribusi	Beras	Minyak Goreng	Gula Pasir	Daging Sapi	Cabe Merah
Harga BBM	0,045**	0,001	-0,005	0,032**	0,169***
Gangguan Distribusi	0,031***	-0,002	0,005	0,003	0,193***

Tabel 4.6 di atas memperlihatkan bahwa biaya distribusi yang diproksikan dengan harga BBM dan gangguan distribusi tidak berpengaruh terhadap harga komoditas minyak goreng dan gula pasir, sebaliknya signifikan mempengaruhi harga komoditas beras dan cabe merah. Tidak signifikkannya pengaruh kedua faktor distribusi terhadap harga minyak goreng dan gula pasir disinyalir karena produksi dari kedua komoditas dilakukan oleh industri yang cenderung lebih efisien dari komoditas yang lainnya, dapat disimpan dalam waktu yang cukup lama, dan telah memiliki jalur distribusi yang lebih permanen dengan jumlah mata rantai yang lebih pendek. Sementara untuk beras dan cabe merah diproduksi oleh petani dalam skala kecil yang kurang efisien dan dengan mata rantai distribusi yang lebih panjang. Pengaruh terhadap harga cabe paling dominan karena sifatnya yang *perisable*, sementara untuk beras dapat dilakukan penyimpanan dan terdapat unsur intervensi dari Bulog. Harga daging sapi tidak terpengaruh oleh gangguan distribusi karena sifat transaksinya lokal, namun tetap terpengaruh oleh kenaikan biaya distribusi walaupun lebih rendah dari komoditas beras dan cabe merah.

Hal-hal tersebut di atas mengindikasikan bahwa tidak semua harga komoditas terpengaruh oleh variabel distribusi. Dampak variabel distribusi terhadap pembentukan harga komoditas dan inflasi tergantung pada *durability* dan sifat transaksi dari komoditas tersebut. Cabe merah yang *perishable* dan transaksinya bersifat lintas wilayah akan semakin peka terhadap variabel distribusi dan menjadi komoditas penyumbang inflasi jika terjadi *shock* distribusi.

BAB V

ANALISIS HASIL SURVEI

Dari lima komoditas yang diteliti, hanya tiga komoditas yang dilakukan survei langsung, yakni komoditas beras, daging sapi dan cabe merah. Hal ini dilakukan mengingat kajian mengenai komoditas minyak goreng dan gula pasir pernah dilakukan oleh DSM (2007), dan faktor keterbatasan waktu dan sumber daya. Pendalaman informasi untuk kedua komoditas tersebut akan memanfaatkan hasil kajian dimaksud, sementara untuk komoditas beras, daging sapi dan cabe merah akan menggunakan hasil survei berikut.

5.1 Karakteristik Responden

Total responden survei untuk ketiga komoditas sebanyak 474 responden²⁹ yang mewakili level produsen, pedagang pengumpul, pedagang besar, pedagang pengecer dan importir (khusus untuk daging sapi). Wilayah survei meliputi 14 kota yang tersebar di Jabodetabek, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Pemilihan kota/wilayah survei tersebut ditujukan untuk mewakili daerah sentra produksi dan kota besar yang menjadi konsumen utama guna mendeteksi pola produksi dan distribusi dari ketiga komoditas tersebut. Sampel untuk sentra produksi padi/beras antara lain Karawang, Subang, Indramayu, Cirebon, Demak, Solo, Jember dan Lamongan. Sampel untuk sentra produksi cabe merah meliputi daerah Cianjur, Temanggung, Magelang, dan Malang. Sementara untuk komoditas daging sapi, pengamatan pembentukan harga dimulai dari rumah potong hewan (RPH) yang terdapat di beberapa kota besar seperti Jakarta, Bogor, Semarang, Solo, dan Surabaya. Rincian jumlah responden perkomoditas disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 5.1 Rincian Responden Survei

Level Responden	Komoditas			Total Responden
	Beras	Daging Sapi	Cabe Merah	
Petani atau RPH	25	22	26	73
Importir	-	6	-	6
Pedagang	130	132	133	395
- Pedagang Pengumpul	22	-	21	43
- Pedagang Besar	46	76	49	171
- Pedagang Pengecer	62	56	63	181
Total Responden	155	160	159	474

²⁹ Melebihi target responden yang ditetapkan sebanyak 450 responden atau 150 responden untuk setiap komoditas. Kelebihan tersebut merupakan responden cadangan yang tetap *valid* untuk ditambahkan menjadi sampel sehingga dapat meningkatkan akurasi data survei.

Responden pedagang lebih besar dibanding dengan responden petani/RPH/importir karena pedagang lebih berperan dalam mata rantai distribusi dan pembentukan harga akhir di tingkat konsumen. Mata rantai distribusi untuk beras dan cabe merah terlihat lebih ‘rigid’ dimana umumnya pedagang besar tidak menjual komoditas langsung kepada konsumen, tetapi melalui pedagang kecil/pengecer sehingga jumlah pedagang pengecer lebih banyak dari pedagang besar. Berbeda dengan komoditas daging sapi dimana semua pedagang dapat langsung menjual kepada konsumen. Pengelompokan pedagang besar dan kecil hanya didasarkan pada jumlah omset penjualan³⁰ sehingga dimungkinkan jumlah pedagang besar lebih banyak dari pedagang kecil.

Tabel 5.2 Lama Usaha Responden

Lama Usaha	Responden untuk Komoditas			Total
	Beras	Daging Sapi	Cabe Merah	
3 - 5 tahun	17.4%	9.8%	13.8%	13.6%
5 - 10 tahun	16.1%	6.7%	18.2%	13.6%
di atas 10 tahun	66.5%	83.5%	67.9%	72.8%

Untuk menjaga akurasi survei maka responden harus mempunyai pengalaman lebih dari tiga tahun. Hasil tabulasi pada Tabel 5.2 menunjukkan bahwa sebagian besar responden (72,8%) mempunyai pengalaman usaha di atas 10 tahun dan 13,6% dengan pengalaman selama 5-10 tahun. Untuk komoditas beras, responden yang mempunyai pengalaman usaha lebih dari 10 tahun sebesar 66,5%, komoditas daging sapi 83,5% dan cabe merah 67,9%. Tingginya proporsi responden yang mempunyai pengalaman lebih dari 10 tahun semakin meyakinkan bahwa jawaban dari survei akan akurat.

5.2 Analisis Hasil Survei Perkomoditas

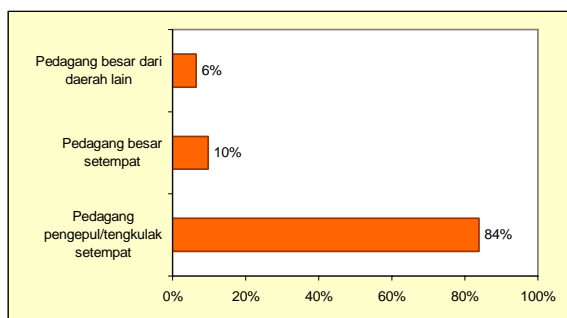
5.2.1 Hasil Survei Komoditas Beras

Responden pada level petani yang disurvei sebagian besar merupakan petani yang berusaha di lahan milik sendiri (68%), sementara petani yang menyewa lahan sebanyak 20% dan 12% sisanya merupakan petani penggarap atau sistem bagi hasil. Sebesar 92% dari hasil produksi padi dijual dan hanya 8% yang digunakan untuk konsumsi sendiri. Penjualan dilakukan dalam bentuk gabah kering panen (GKP) sebanyak 45%, gabah kering giling (GKG) 42%, dan beras 13%. Produk tersebut utamanya dijual kepada pedagang

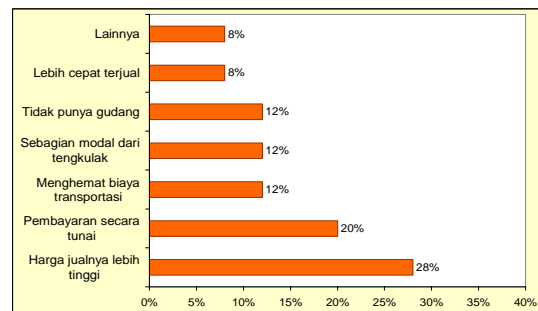
³⁰ Pedagang daging sapi diklasifikasikan menjadi pedagang kecil jika omset penjualan perbulannya di bawah Rp 50 juta dan pedagang besar jika omsetnya di atas Rp 50 juta.

pengepul/tengkulak setempat (84%), pedagang setempat hanya 10% dan pedagang besar dari daerah lain 6% (Grafik 5.1).

Adapun alasan utama petani lebih suka menjual kepada pedagang pengepul/tengkulak setempat karena harga jualnya lebih tinggi, pembayaran dilakukan secara tunai, menghemat biaya transportasi, dan memperoleh pinjaman/modal dari tengkulak tersebut (Grafik 5.2). Dengan menjual kepada pedagang pengepul/tengkulak setempat, petani memang dapat menghemat biaya transportasi karena gabah tersebut diambil di tempat oleh tengkulak (88%). Beberapa alasan di atas mendorong petani untuk menjual kepada pedagang pengepul/tengkulak yang sama setiap kali panen.

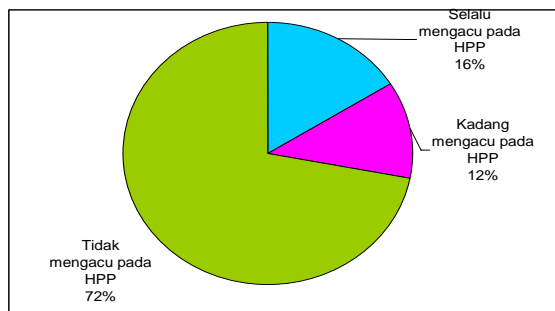


Grafik 5.1 Penjualan Padi/Gabah Petani

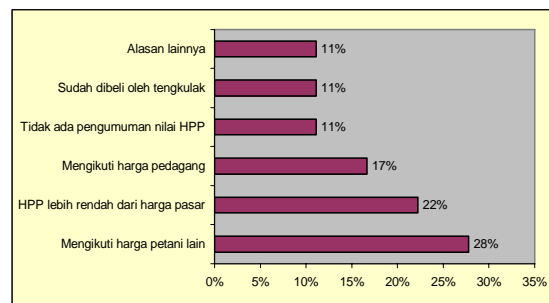


Grafik 5.2 Alasan Penjualan oleh Petani

Dalam menjual gabah hasil panen, ternyata sebagian besar petani responden (72%) tidak mengacu kepada HPP. Hanya 16% responden yang selalu menggunakannya sebagai acuan dan 12% responden kadang-kadang menggunakannya (Grafik 5.3). Adapun alasan mengapa petani tidak menggunakan HPP sebagai acuan harga karena (i) lebih suka mengikuti harga yang ditentukan oleh petani lain (harga pasar); (ii) HPP lebih rendah dari harga pasar; (iii) tidak tahu atau tidak ada pengumuman nilai HPP yang berlaku; dan (iv) padinya telah dibeli oleh tengkulak (Grafik 5.4). Pada kenyataannya memang HPP lebih rendah dari harga gabah, baik GKP maupun GKG, di tingkat petani. Hal ini cukup ironis karena Bulog menjadikan hal ini sebagai salah satu indikator keberhasilan dalam menjaga HPP. Namun di sisi lain, rendahnya HPP membuat instrumen kebijakan ini kurang diperhatikan oleh petani karena nilai tersebut tidak cukup untuk menutupi biaya produksi dan biaya hidup petani.

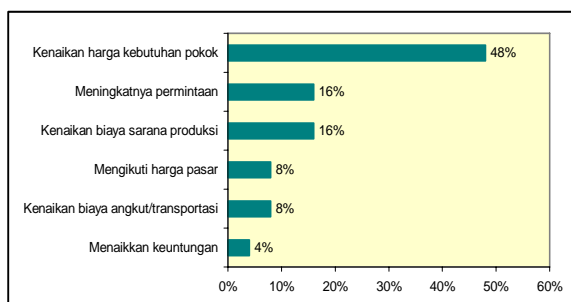


Grafik 5.3 Pembentukan Harga Gabah dan HPP

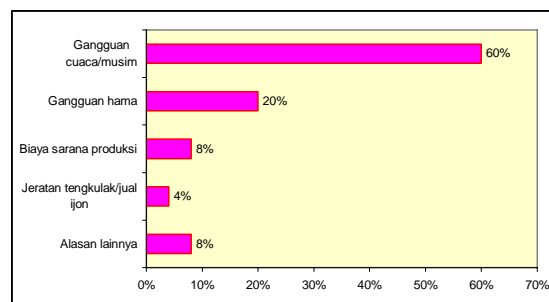


Grafik 5.4 Alasan Tidak Mengacu pada HPP

Dari sisi petani, alasan utama yang mendorong untuk meningkatkan harga jual gabah adalah meningkatnya harga barang kebutuhan pokok (48%), meningkatnya biaya/harga sarana produksi, utamanya harga benih, pupuk dan pestisida (16%), peningkatan permintaan (16%), peningkatan biaya angkut/transportasi (8%), dan untuk meningkatkan keuntungan (Grafik 5.5). Sementara faktor utama yang menjadi penyebab terjadinya fluktuasi harga gabah di tingkat petani adalah gangguan cuaca/musim yang mempengaruhi jumlah produksi padi (60%), adanya serangan hama yang menurunkan jumlah serta kualitas padi (20%), dan perubahan harga sarana produksi padi (8%).

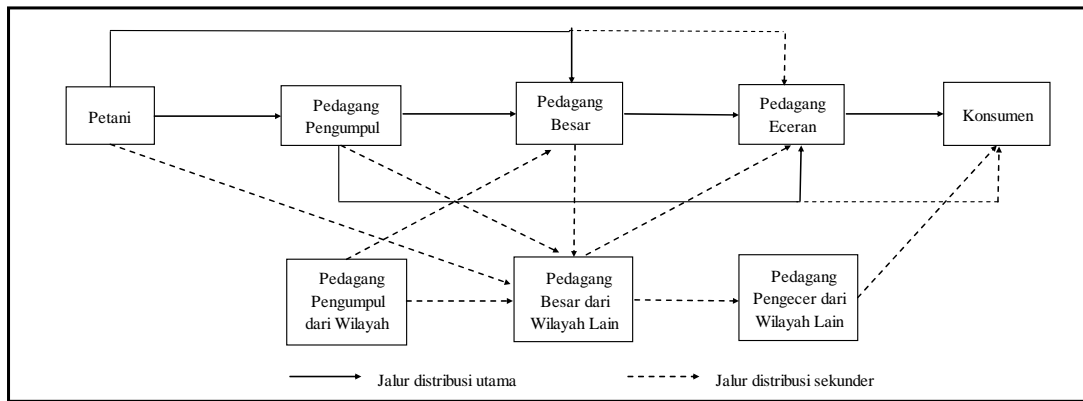


Grafik 5.5 Faktor Pendorong Kenaikan Harga Gabah di Tingkat Petani



Grafik 5.6 Faktor Penyebab Fluktuasi Harga Gabah di Tingkat Petani

Walaupun tidak seratus persen 'rigid', namun jalur utama distribusi beras terlihat cukup baku. Secara berurutan, jalur tersebut adalah dari petani ke pedagang pengepul/tengkulak, selanjutnya ke pedagang besar, pedagang pengecer, dan konsumen. Sebanyak 78% responden mengetahui jalur distribusi beras, sementara 22% responden lainnya tidak mengetahui dan tidak memperdulikan jalur distribusi beras. Dari jumlah responden yang tahu, sebanyak 70% responden memilih jalur di atas, sementara 20% responden memilih jalur yang tidak melibatkan pedagang besar. Gambaran lengkap dari jalur distribusi beras adalah sebagai berikut.

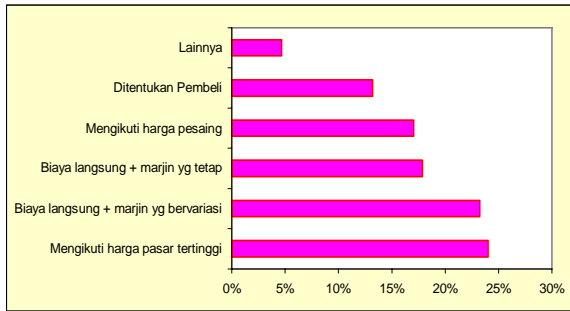


Bagan 5.1. Jalur Distribusi Komoditas Beras

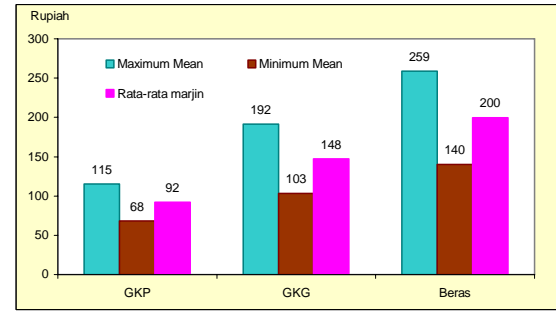
Sebelum dijual kepada konsumen, masing-masing mata rantai distribusi tersebut melakukan upaya penambahan nilai yang berbeda-beda, yakni:

- Pedagang pengepul/tengkulak melakukan kegiatan penambahan nilai atas gabah kering panen (GKP) yang dihasilkan petani melalui aktivitas pengeringan dan penggilingan.
- Pedagang besar melakukan penambahan nilai dengan pengemasan, pemberian merek (*branding*), dan pengangkutan. Karena pedagang besar juga dapat melakukan pembelian langsung kepada petani dalam bentuk gabah yang siap giling (GKG), maka ada sebagian kecil pedagang besar yang melakukan kegiatan penggilingan.
- Pedagang pengecer perannya lebih terfokus pada pengangkutan/peralihan tempat mendekati lokasi konsumen. Beberapa pedagang melakukan pengemasan dalam ukuran yang lebih kecil agar harganya terjangkau oleh konsumen.

Biaya penambahan nilai diatas dimasukkan ke dalam harga perolehan barang yang akan dijadikan dasar pembentukan harga jual. Metode pembentukan harga jual yang digunakan oleh para pedagang berbeda-beda. Sebagian besar pedagang responden (41%) cenderung menambahkan margin keuntungan pada biaya perolehan (biaya langsung), dengan rincian 23% pedagang menetapkan margin keuntungan yang bervariasi dan 18% pedagang menggunakan margin tetap. Sebanyak 24% responden memilih sebagai *follower* dengan mengikuti harga yang ditentukan oleh pedagang pesaing (*price leader*), dan 13% pedagang responden mengikuti harga yang ditentukan oleh pembeli (Grafik 5.7).

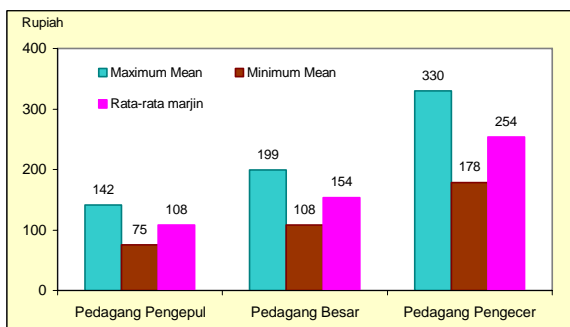


Grafik 5.7 Metode Penentuan Harga Yang Digunakan oleh Pedagang Beras

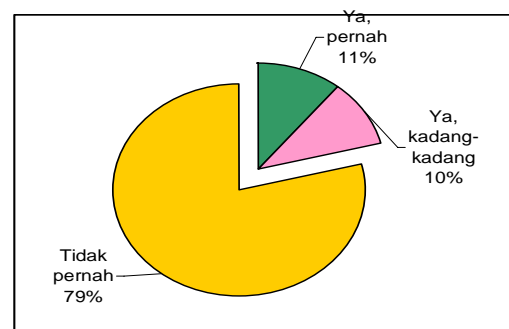


Grafik 5.8 Rata-Rata Margin Keuntungan Berdasarkan Bentuk Komoditas

Margin keuntungan untuk setiap bentuk komoditas berbeda-beda. Penjualan dalam bentuk beras akan memberikan rata-rata margin keuntungan paling besar, yakni Rp200/kg, sementara penjualan dalam bentuk GKG hanya sebesar Rp148/kg dan GKP sebesar Rp92/kg (Grafik 5.8). Besar margin keuntungan untuk setiap level pedagang juga berbeda-beda. Pedagang pengecer yang hanya menjual dalam bentuk beras mendapatkan margin keuntungan yang paling besar, dengan rata-rata sebesar Rp254/kg. Rata-rata margin terbesar kedua dinikmati oleh pedagang besar, yakni sebesar Rp154/kg, sementara pedagang pengepul hanya menikmati rata-rata margin sebesar Rp108/kg (Grafik 5.9). Dengan demikian, total rata-rata keuntungan yang dinikmati oleh ketiga level pedagang tersebut mencapai Rp516/kg.

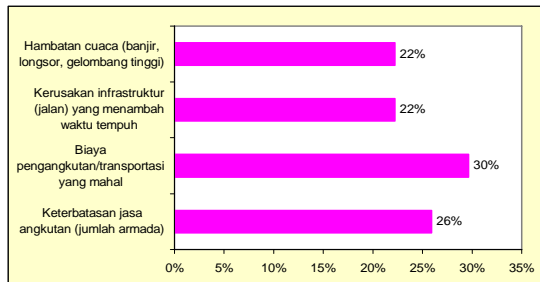


Grafik 5.9 Margin Keuntungan Berdasarkan Level Pedagang

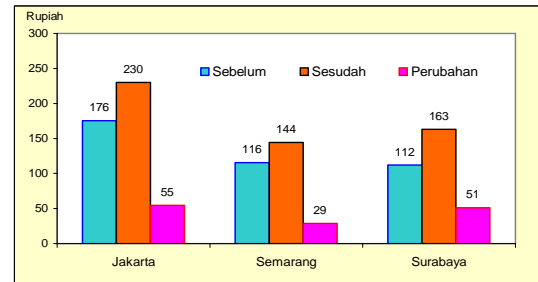


Grafik 5.10 Jumlah Responden Yang Mengalami Kendala Transportasi

Dalam melakukan kegiatan distribusi komoditas beras, sebagian besar pedagang responden (79%) tidak pernah mengalami hambatan/kendala transportasi. Hanya 11% pedagang responden yang sering mengalami hambatan transportasi, sementara 10% sisanya kadang-kadang mengalami hambatan (Grafik 5.10). Rendahnya jumlah responden yang mengalami hambatan transportasi mengindikasikan bahwa sarana angkutan/transportasi tidak menjadi masalah yang krusial dalam proses distribusi beras, terlebih komoditas beras bersifat tahan lama dan manajemen inventori telah berjalan dengan baik di bawah koordinasi Bulog.

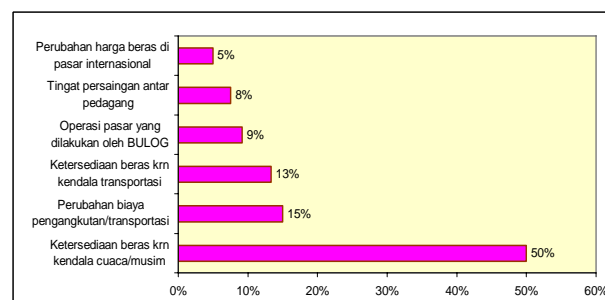


Grafik 5.11 Jenis Kendala Transportasi Yang Dihadapi Pedagang Beras



Grafik 5.12 Dampak Kenaikan BBM pada Biaya Angkut Beras

Sementara jenis kendala yang paling sering dihadapi oleh sebagian kecil pedagang responden adalah peningkatan biaya angkutan (30%), keterbatasan jumlah armada (26%), kerusakan infrastruktur jalan dan hambatan cuaca/musim masing-masing 22% (Grafik 5.11). Faktor penyumbang utama peningkatan biaya angkutan adalah kenaikan BBM yang dilakukan oleh pemerintah. Besarnya biaya angkut tergantung pada jarak tempuh yang dituju. Hasil survei di beberapa kota menunjukkan besaran perubahan biaya angkut yang berbeda-beda. Dampak perubahan BBM di Jakarta secara rata-rata sebesar Rp 55/kg, Semarang Rp 29/kg, dan Surabaya Rp 51/kg (Grafik 5.12). Dengan harga eceran beras di pasar sekitar Rp5.500/kg maka dampak aktual kenaikan BBM pada biaya angkut tersebut kurang dari 1% harga eceran beras. Anehnya, harga eceran beras di pasaran bisa meningkat antara 5%-10%. Selisih keuntungan tersebut merupakan margin keuntungan yang didistribusikan kepada masing-masing level rantai distribusi, termasuk harga gabah di tingkat petani pada musim panen berikutnya.



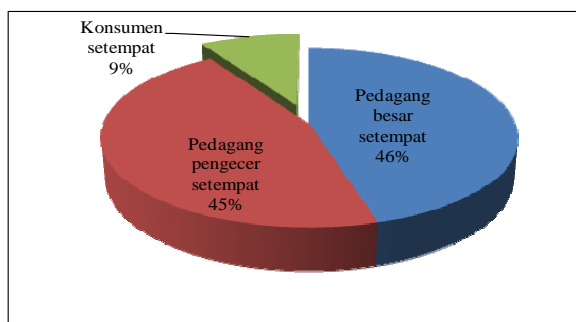
Grafik 5.13 Faktor Penyebab Fluktuasi Harga Eceran Beras Menurut Pedagang

Berdasarkan persepsi para pedagang, faktor yang paling berpengaruh terhadap fluktuasi harga eceran beras di pasaran adalah ketersediaan beras karena kendala cuaca/musim sehingga hasil panen tidak optimal (50%), diikuti faktor peningkatan biaya angkut/transportasi (15%), dan ketersediaan beras karena kendala transportasi seperti kurangnya umlah armada, banjir dan gelombang tinggi (13%). Sementara faktor operasi stabilisasi harga beras (OSHB) yang dilakukan oleh Bulog hanya menduduki urutan ke

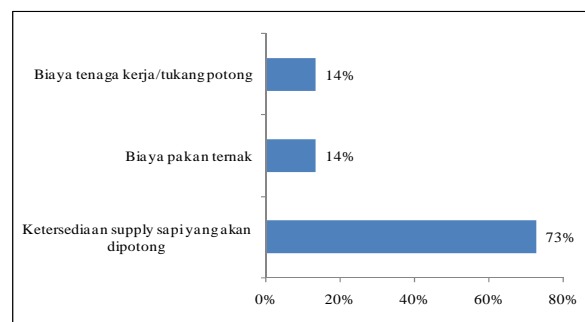
empat (9%). Hal ini menandakan bahwa pengaruh OSHB terhadap pembentukan harga eceran beras tidak terlalu signifikan (Grafik 5.13).

5.2.2 Hasil Survei Komoditas Daging Sapi

Rumah potong hewan yang menjadi responden memiliki omzet yang bervariasi mulai dari Rp50 juta - Rp1,2 miliar per bulan. Dari seluruh RPH yang disurvei, jumlah sapi yang dipotong per bulannya rata-rata mencapai lebih dari 50 ekor. Jenis sapi yang dipotong seluruhnya merupakan sapi lokal yang sebagian besar didatangkan dari peternak di wilayah lain. Selebihnya RPH memperoleh sapi potong dari peternak setempat, pedagang setempat, pedagang wilayah lain maupun dari importir namun dalam jumlah yang lebih sedikit. Hal ini disebabkan pengusahaan sapi potong dalam skala besar pada umumnya dilakukan pada wilayah tertentu yang ditetapkan sebagai sentra produksi. Pengusahaan di luar sentra produksi pada umumnya dilakukan dalam skala usaha yang relatif kecil. Di samping menjual daging, peran utama RPH adalah penyediaan jasa pemotongan sapi dan penyewaan kandang kepada pedagang yang akan memotong sapi di RPH.



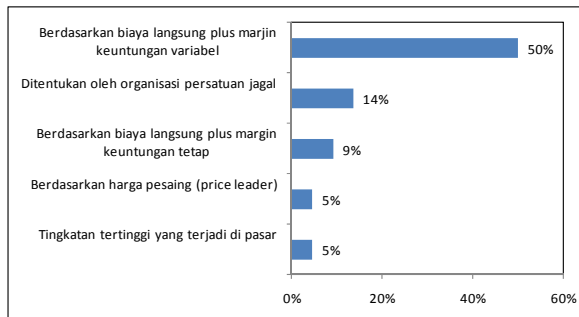
Grafik 5.14 Porsi Penjualan Daging Sapi



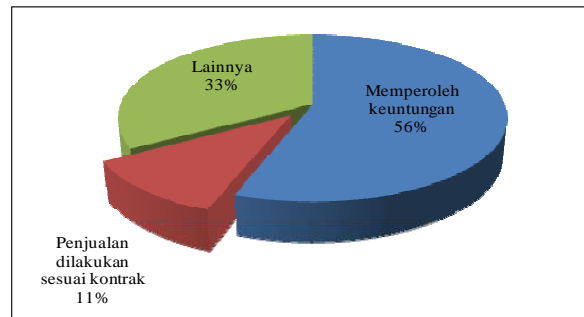
Grafik 5.15. Penyebab Perubahan Harga Daging

Hasil survei mengindikasikan bahwa daging sapi yang dihasilkan oleh RPH hampir seluruhnya dijual dalam bentuk daging segar dan hanya 10% RPH yang menjualnya dalam bentuk sapi beku (*local meat frozen*). Penjualan daging tersebut dilakukan ke pedagang besar setempat, pedagang pengecer setempat, dan sisanya ke konsumen setempat (Grafik 5.14). Sementara penjualan ke pedagang ke wilayah lain relatif terbatas. Hal ini terkait dengan karakteristik dari daging sapi yang dijual dalam bentuk segar yang mudah rusak (*perishable*) dan preferensi konsumen yang lebih senang menggunakan daging sapi segar. Sejalan dengan karakteristik tersebut, perubahan harga di level RPH terutama disebabkan oleh ketersediaan pasokan atau *supply* sapi yang akan dipotong (73%) dan selebihnya dipengaruhi oleh perubahan biaya ternak (pakan, biaya uji kesehatan, dsb) dan biaya

tenaga kerja/tukang potong. Lebih jauh, dilihat dari metodenya, pembentukan harga daging sapi di tingkat RPH sebagian besar (59%) berdasarkan biaya langsung plus margin keuntungan yang bersifat variabel (Grafik 5.16).



Grafik 5.16. Metode Penentuan Harga Daging



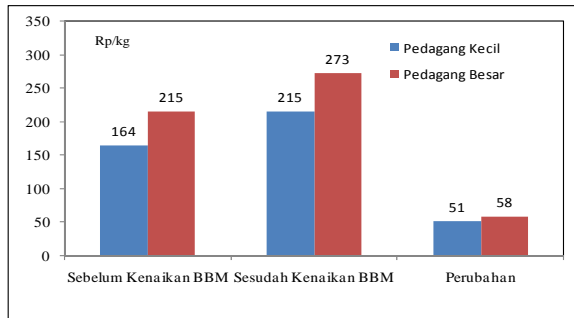
Grafik 5.17. Alasan Tidak Menurunkan Harga

Meskipun hampir seluruh daging sapi yang dijual di RPH berasal dari dalam negeri, namun demikian hasil survei mengindikasikan adanya hubungan antara harga daging sapi impor dengan harga daging sapi di tingkat RPH. Hal ini tercermin dari perilaku RPH yang melakukan penyesuaian harga jualnya sebagai respon terhadap perubahan harga impor. Respon RPH terindikasi asimetris, yakni pada saat harga daging impor naik, RPH akan menaikkan harga jual, namun RPH tidak menurunkan harga daging pada harga impornya turun. Alasan utamanya adalah RPH berusaha untuk memanfaatkan momen agar memperoleh keuntungan lebih besar (Grafik 5.17).

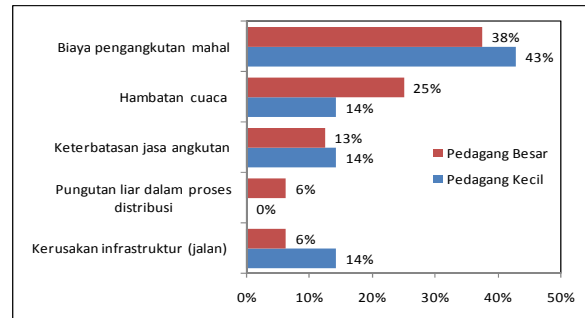
Lebih jauh, identifikasi terhadap importir daging sapi mengindikasikan bahwa impor daging sapi yang dilakukan responden sebagian besar berasal dari Australia dan selebihnya Selandia Baru, dan Amerika Serikat. Kendala utama yang dihadapi oleh importir daging sapi adalah pajak impor yang tinggi. Sementara itu kendala lainnya yang pernah dialami responden adalah pembatasan kuota impor, pungutan liar dalam proses impor, nilai tukar, dan persyaratan kesehatan daging impor. Distribusi daging sapi dari importir selanjutnya dilakukan terutama ke pedagang besar dan pengecer setempat, selebihnya ke pedagang besar dan eceran di luar Jakarta namun dalam jumlah kecil karena konsumen daging impor lebih terbatas dibandingkan dengan daging lokal. Meskipun importir tidak menjual daging lokal, namun sebagian dari responden akan merespon kenaikan harga daging lokal dengan segera menaikkan harga daging impor dengan alasan untuk menyesuaikan dengan kondisi harga daging di pasaran.

Serupa dengan RPH, daging yang dijual di tingkat pedagang besar maupun pengecer hampir seluruhnya dalam bentuk segar, sedangkan daging yang dijual dalam bentuk beku hanya kurang dari 2%. Mayoritas pedagang besar (58%) dan pedagang kecil

(73%) memperoleh daging sapi dari pedagang besar setempat dan sisanya diperoleh dari RPH setempat.



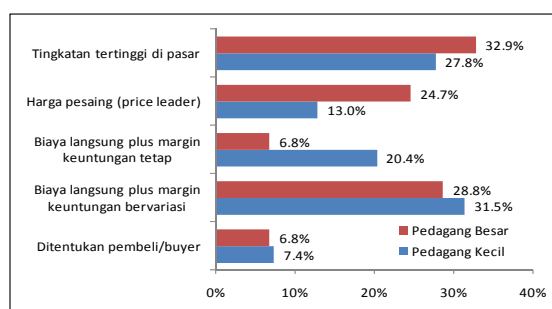
Grafik 5.18 Biaya Transportasi Daging



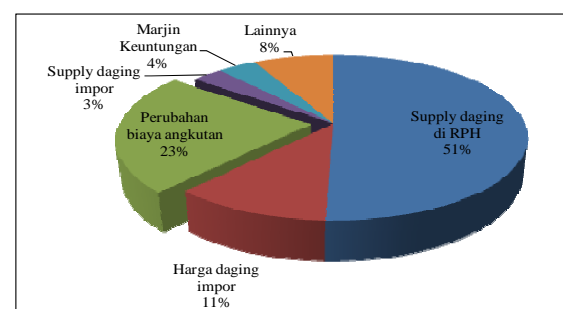
Grafik 5.19 Kendala Transportasi Daging

Mengingat distribusi daging sapi lebih bersifat lokal (setempat), mayoritas pedagang besar dan pengecer (82% responden) tidak pernah mengalami hambatan dalam pendistribusian daging. Dari 18% responden yang mengalami kendala, faktor biaya pengangkutan yang mahal, hambatan cuaca dan keterbatasan jasa angkutan merupakan kendala utama dalam pendistribusian daging sapi (Grafik 5.19). Sementara dampak kenaikan harga BBM pada akhir Mei 2008 menyebabkan kenaikan biaya transportasi di pedagang besar dan pedagang kecil masing-masing Rp 50/ kg dan Rp 63/kg.

Dilihat dari metodenya, pembentukan harga daging sapi di tingkat pedagang lebih banyak ditentukan oleh berdasarkan tingkatan harga tertinggi dan biaya langsung plus margin keuntungan yang baik yang bervariasi maupun tetap. Di tingkat pedagang kecil daging sapi penentuan harga lebih didasarkan pada faktor keuntungan, sementara di tingkat pedagang besar lebih ditentukan oleh harga tertinggi di pasar (Grafik 5.20).



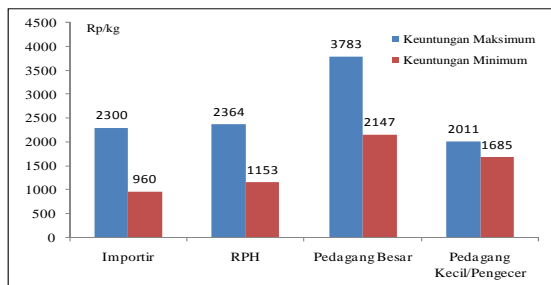
Grafik 5.20 Metode Pembentukan Harga Daging



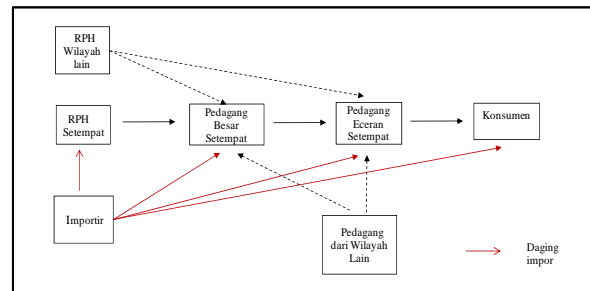
Grafik 5.21 Penyebab Perubahan Harga Daging

Sementara itu, faktor yang paling mempengaruhi perubahan harga jual daging sapi adalah ketersediaan daging sapi di tingkat RPH. Faktor lainnya yang juga turut mempengaruhi perubahan harga namun dalam kadar yang lebih rendah adalah perubahan biaya angkut dan isu kenaikan harga daging. Lebih dominannya peran ketersediaan pasokan dibandingkan dengan pengaruh faktor keuntungan terhadap perubahan harga

daging sapi disinyalir terkait dengan struktur pasarnya yang mengarah ke persaingan sempurna. Hasil survei menunjukkan jumlah pedagang baik di tingkat pengecer maupun pedagang besar yang berada dalam satu wilayah (pasar) sebagian besar lebih dari 5 orang.



Grafik 5.22 Marjin Keuntungan Pedagang



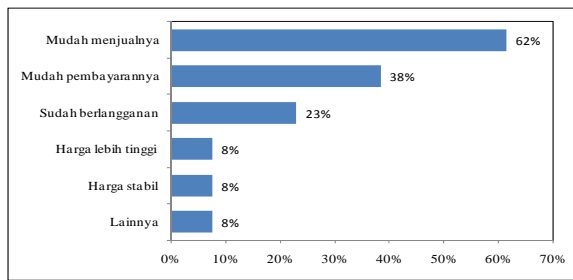
Bagan 5.2 Jalur Distribusi Daging Sapi

Lebih jauh, respon pedagang terhadap perubahan harga beli pada umumnya lebih banyak (56,8%) yang segera melakukan penyesuaian harga. Ketika harga beli meningkat, 48% responden segera merespon menaikkan harga dengan pertimbangan untuk memperoleh keuntungan dan menyesuaikan harga pasar/pesaingnya (17%). Sementara itu, pedagang yang tidak segera merespon perubahan harga beli disebabkan ingin mempertahankan pelanggan, menunggu penyesuaian harga di pasar, dan tergantung harga dari pedagang besar/RPH. Kondisi yang sama terjadi pada saat terjadi penurunan harga beli, di mana 56,1% responden akan segera menurunkan harga. Hal tersebut antara lain didasarkan pada pertimbangan agar mempertahankan pelanggan (23%), agar daging tetap laku (13%) dan menyesuaikan dengan harga di pasar (10%).

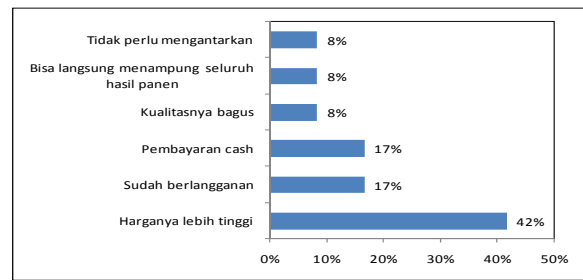
Berdasarkan identifikasi terhadap RPH, importir, dan pedagang sebagaimana telah diuraikan di atas, maka distribusi daging baik daging lokal maupun impor secara umum dilakukan melalui beberapa jalur sebagaimana diilustrasikan pada bagan 5.x di bawah ini. Diantara pelaku yang terlibat dalam distribusi daging sapi terindikasikan oleh hasil survei bahwa keuntungan yang terbesar dijumpai pada pedagang besar. Hasil ini sejalan dengan analisis marjin yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya.

5.2.3 Hasil Survei Komoditas Cabe Merah

Petani cabe yang disurvei sebagian besar merupakan petani yang memiliki lahan sendiri (61,5%), sedangkan sisanya adalah petani sewa (34,6%) dan petani penggarap/bagi hasil (3,8%). Dengan luas penguasaan lahan rata-rata sebesar 1,3 hektar, produksi cabe yang dihasilkan mencapai 3,8 ton/hektar. Seluruh cabe yang dihasilkan oleh petani dijual ke pedagang pengumpul, pedagang besar maupun pedagang pengecer, baik yang berada di wilayah setempat maupun di wilayah lain.



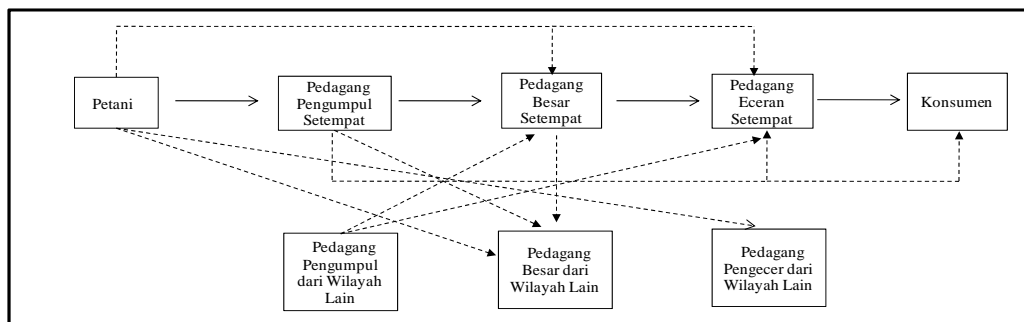
Grafik 5.23 Alasan Menjual ke Tengkulak



Grafik 5.24 Alasan Menjual ke Pedagang Besar

Dari seluruh petani yang menjadi responden, sekitar 73%-nya menjual cabe ke pedagang pengumpul/tengkulak setempat dengan alasan utama adalah kemudahan dalam menjualnya. Hal ini terjadi karena pada umumnya pedagang pengumpul yang mendatangi petani untuk mengambil barang dagangannya dan biaya angkut/pengiriman barang dibebankan kepada petani. Selain alasan tersebut, faktor lain yang mendorong petani lebih menyukai untuk menjual cabe ke pedagang pengumpul setempat adalah kemudahan pembayaran dan kedekatan hubungan karena sudah berlangganan (Grafik 5.23).

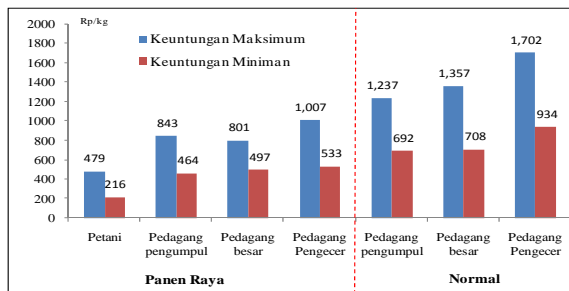
Di samping ke tengkulak, sebagian petani juga menjual cabe ke pedagang besar dan pedagang pengecer. Alasan utama menjual ke pedagang besar adalah harga yang diperoleh lebih tinggi dari tengkulak, sudah berlangganan dan pembayaran dilakukan secara tunai (Grafik 5.24). Oleh karena setiap petani dimungkinkan untuk menjual ke lebih dari satu jenis pedagang, berdasarkan hasil survei dapat diidentifikasi beberapa jalur distribusi cabe merah yang terbentuk mulai dari petani hingga ke konsumen sebagaimana diilustrasikan pada Bagan 5.3.



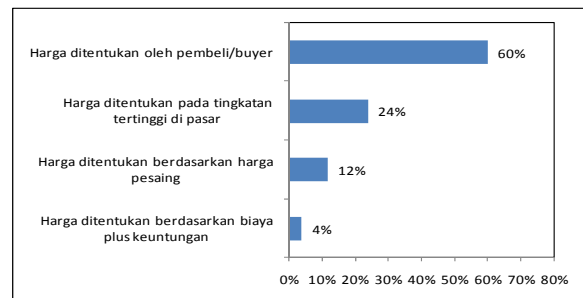
Bagan 5.3 Jalur Distribusi Cabe Merah

Dalam penentuan harga jual, tengkulak dan pedagang besar disinyalir memiliki peran yang lebih besar dalam penentuan harga dibandingkan dengan petani. Diantara kedua pedagang tersebut, keuntungan yang diperoleh pedagang besar relatif lebih tinggi dibandingkan dengan pedagang pengumpul maupun pedagang pengecer. Sedangkan keuntungan petani merupakan yang terendah dibandingkan dengan seluruh jenis pedagang (Grafik 5.25). Selain itu, kuatnya peran pedagang juga teridentifikasi melalui metode

penentuan harga di mana sebagian besar harga di tingkat petani terbentuk atas dasar harga dari pembeli/*buyer* (Grafik 5.26). Hanya sekitar 4% petani yang menentukan harga jual cabe merah dengan mendasarkan pada biaya produksi plus keuntungan. Untuk kasus ini, faktor yang melatarbelakanginya adalah pertimbangan untuk pemenuhan biaya hidup dan menyediakan modal untuk musim tanam berikutnya (Grafik 5.27).

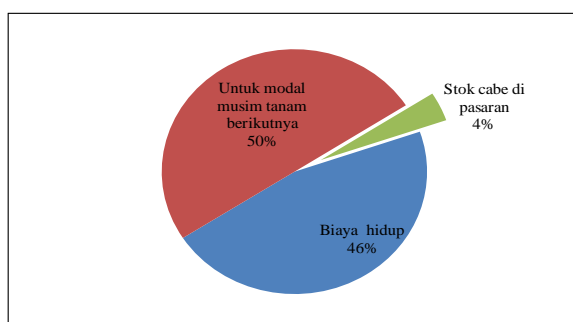


Grafik 5.25 Keuntungan Petani & Pedagang

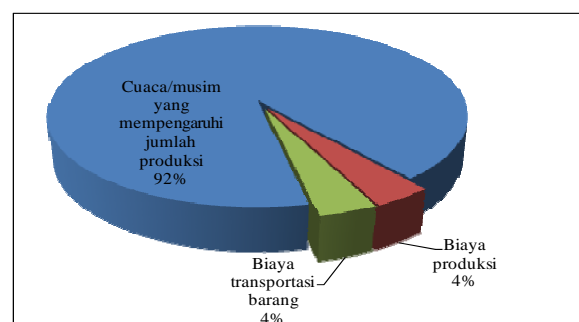


Grafik. 5.26 Metode Penentuan Harga Petani

Lebih jauh, seperti layaknya produk pertanian lainnya, faktor yang paling mempengaruhi perubahan harga jual cabe di tingkat petani adalah gangguan cuaca/musim yang berdampak pada penurunan kualitas dan kuantitas cabe yang diproduksi (Grafik 5.28). Ketika petani menaikkan harga jual cabe, beberapa faktor yang menjadi pertimbangan adalah kenaikan harga kebutuhan pokok, meningkatnya permintaan, kenaikan biaya produksi dan kenaikan biaya angkutan barang (Grafik 5.29). Mengingat sebagian besar petani cabe tidak memiliki pekerjaan lain di luar berusaha tani cabe, maka alasan petani tersebut secara implisit menandakan bahwa dorongan untuk menaikkan harga dipengaruhi oleh upaya petani untuk meningkatkan daya belinya untuk mengimbangi kenaikan harga kebutuhan pokok saat ini.



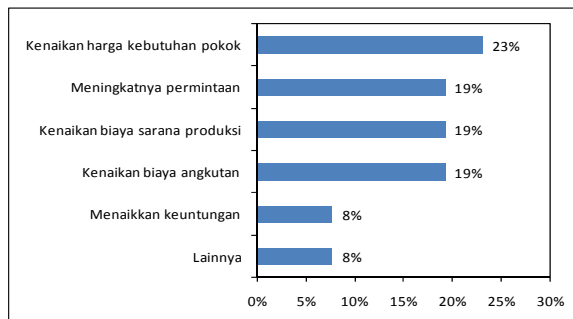
Grafik. 5.27 Dasar Penentuan Harga di Tingkat Petani Cabe



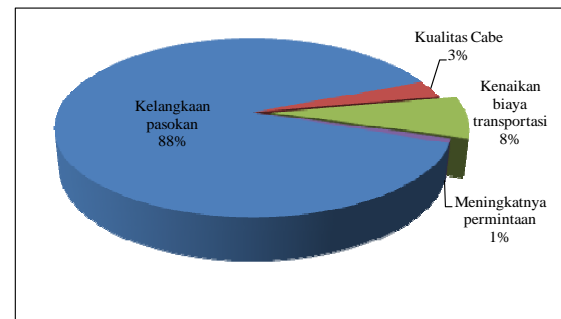
Grafik 5.28 Faktor yang Mendorong Perubahan Harga Jual di Tingkat Petani

Kondisi yang berbeda dijumpai di pedagang cabe, di mana kelangkaan pasokan merupakan faktor yang paling dominan menyebabkan kenaikan harga, sedangkan faktor lainnya seperti kualitas cabe, kenaikan biaya transportasi dan meningkatnya permintaan relatif kurang dominan (Grafik 5.20). Terkait dengan transportasi, hanya sekitar 20%

pedagang yang mengalami hambatan dalam pendistribusian cabe dan pada umumnya dialami oleh pedagang pengumpul dan pedagang besar. Sementara itu, pedagang eceran nyaris tidak pernah mengalami kendala transportasi mengingat area penjualannya relatif terbatas di satu wilayah (pasar) tertentu.

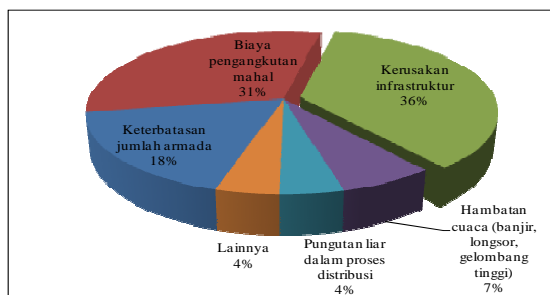


Grafik. 5.29 Pertimbangan Petani Menaikkan Harga Cabe

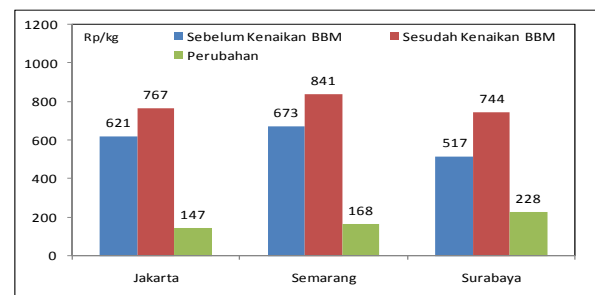


Grafik 5.30 Alasan Pedagang Menaikkan Harga Cabe

Bagi pedagang yang mengalami hambatan transportasi, kendala yang paling sering dihadapi adalah kerusakan infrastruktur (jalan) yang menambah waktu tempuh, biaya pengangkutan/transportasi yang mahal dan keterbatasan jumlah armada. Selain faktor-faktor tersebut, hambatan distribusi karena cuaca seperti banjir dan longsor, pungutan liar dalam proses distribusi, keterbatasan jasa angkutan, dan gangguan di jalan raya seperti kecelakaan, aksi demo, dan kerusakan kendaraan juga merupakan kendala dalam pendistribusian cabe tetapi kurang dominan (Grafik 5.31).

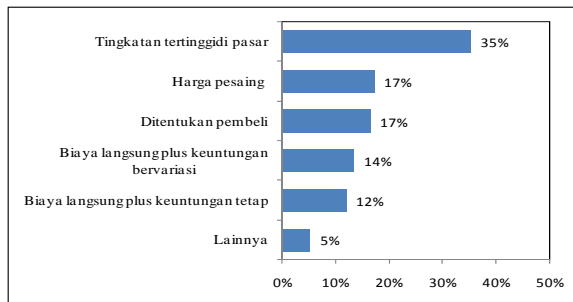


Grafik 5.31 Kendala Distribusi di Tingkat Pedagang Cabe

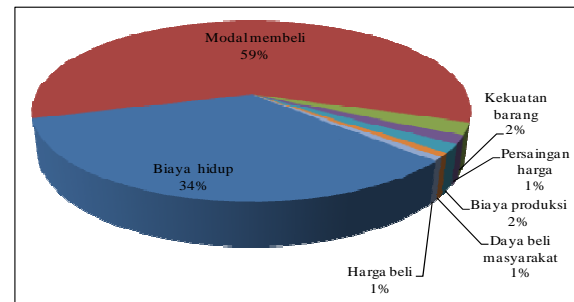


Grafik 5.32 Dampak Kenaikan Harga BBM

Lebih jauh, hasil survei mengindikasikan bahwa kenaikan harga BBM yang terjadi pada akhir Mei 2008 telah menyebabkan biaya transportasi cabe merah meningkat. Besarnya kenaikan biaya transportasi di beberapa kota yang disurvei cukup bervariasi tergantung pada jarak kota tersebut dengan sentra produksi cabe merah. Kenaikan biaya transportasi di Jakarta lebih tinggi dibandingkan dengan kota lainnya seperti Bandung, Surabaya dan Semarang (Grafik 5.32).



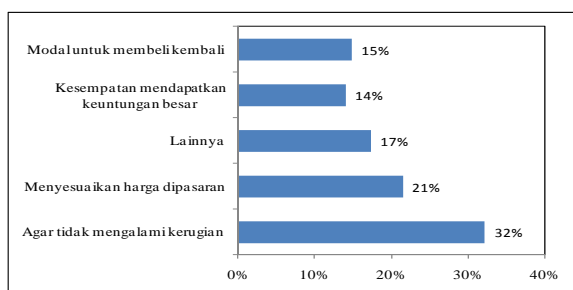
Grafik 5.33 Metode Penentuan Harga di Pedagang Cabe



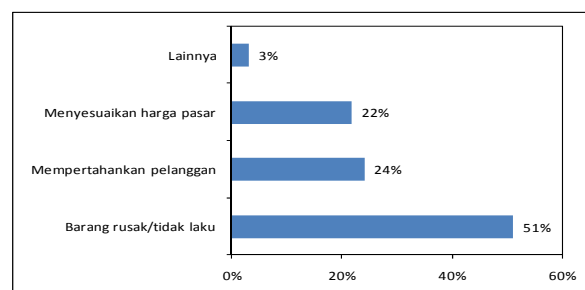
Grafik 5.34 Alasan Penentuan Harga Berdasarkan Keuntungan

Dilihat dari metode penentuan harganya, 35% pedagang menentukan harga jualnya berdasarkan pada tingkatan harga yang tertinggi di pasar (Grafik 5.33). Harga tertinggi di pasar yang terbentuk pada umumnya dipengaruhi oleh kondisi pasokan. Selain itu struktur pasar cabe merah yang lebih mengarah ke persaingan sempurna sebagaimana ditunjukkan oleh jumlah pesaing yang di dihadapi oleh pedagang di masing-masing wilayahnya (pasar/desa) rata-rata di atas 33 orang turut mempengaruhi pembentukan harga cabe.

Dari seluruh responden hanya 26% pedagang yang mendasarkan penentuan harganya pada keuntungan. Untuk kasus ini, alasan yang melatarbelakanginya adalah modal untuk membeli lagi dan biaya hidup. Alasan modal menandakan pedagang berupaya untuk mempertahankan keberlangsungan usaha dengan mempertahankan margin keuntungan pada tingkat tertentu. Sementara alasan biaya hidup mengindikasikan pedagang berusaha mempertahankan daya belinya seiring dengan meningkatnya harga kebutuhan pokok. Sebagaimana yang terjadi di petani, kondisi yang demikian terjadi karena sebagian besar pedagang tidak memiliki pekerjaan lain di luar aktivitasnya sebagai pedagang cabe merah. Selain metode tersebut di atas, penentuan harga yang didasarkan pada harga pesaing dan harga yang ditentukan pembeli masing-masing hanya digunakan oleh sekitar 17% responden pedagang.



Grafik 5.35 Alasan Menaikkan Harga Cabe



Grafik 5.36 Alasan Menurunkan Harga Cabe

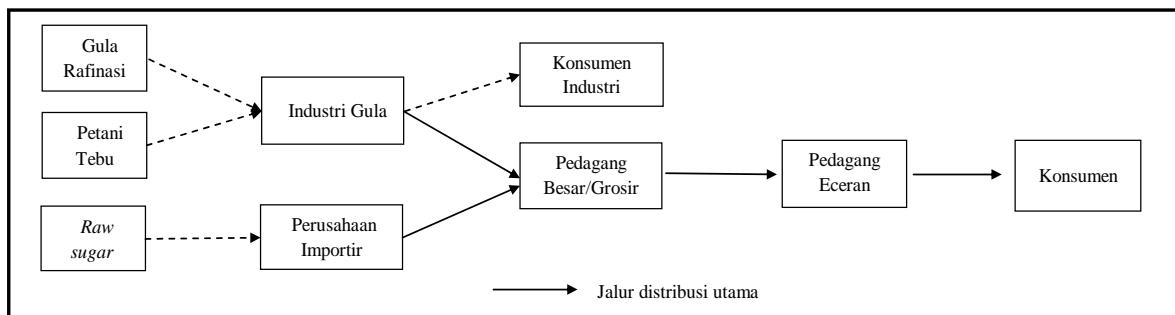
Sifat cabe yang mudah busuk/rusak (*perishable*) menjadi salah satu alasan bagi sebagian besar pedagang (97%) untuk merespon perubahan harga dengan segera. Respon pedagang tersebut bersifat simetris baik pada saat terjadi kenaikan maupun penurunan

harga. Respon pedagang pada saat menaikkan harga didasarkan kepada pertimbangan untuk mempertahankan keuntungan, menyesuaikan harga di pasar dan memanfaatkan momen untuk meningkatkan keuntungan (Grafik 5.35). Sebaliknya, respon pedagang untuk menurunkan harga sebagian besar disebabkan pedagang berusaha untuk mengurangi kerugian yang mungkin timbul akibat menurunnya kualitas barang (busuk/rusak) jika tetap dijual dengan harga tinggi, takut kehilangan pelanggan karena beralih ke pedagang lain yang menjual lebih murah, dan menyesuaikan harga di pasaran (Grafik 5.36).

5.3 Distribusi Komoditas Gula Pasir dan Minyak Goreng

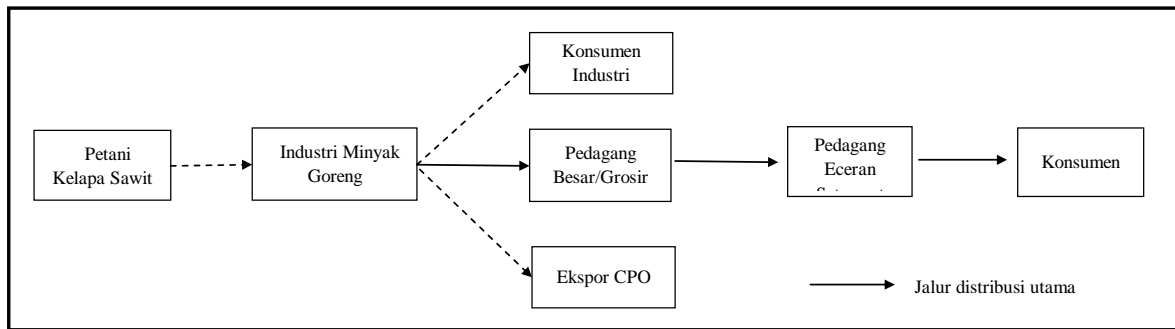
Untuk analisis distribusi komoditas gula pasir dan minyak goreng memanfaatkan studi yang dilakukan oleh DSM (2007)³¹. Berbeda dengan tiga komoditas sebelumnya yang dapat diproduksi dan didistribusikan secara perorangan, komoditas gula pasir dan minyak goreng hanya dapat diproduksi oleh industri sehingga titik awal jalur distribusi lebih terfokus. Selain itu, perusahaan juga berkepentingan terhadap pemasaran produknya ditambah dengan masih kuatnya pengaruh jalur distribusi binaan Bulog sebelum dilakukan liberalisasi pada tahun 1998 membuat jalur distribusi gula pasir dan minyak goreng lebih efisien dibanding jalur distribusi komoditas beras, daging sapi dan cabe merah.

Dengan mengambil titik distribusi dari industri gula atau minyak goreng, maka jalur distribusi komoditas gula dan minyak goreng dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan 5.4 Jalur Distribusi Gula Pasir

³¹ Bekerja sama dengan Dr. Ir. Wayan R. Susila, M.Ec,APU untuk *indepth study* komoditas gula pasir dan dengan Dr. Ir. Nizwar Syafaat, APU untuk *indepth study* komoditas minyak goreng.



Bagan 5.5 Jalur Distribusi Minyak Goreng

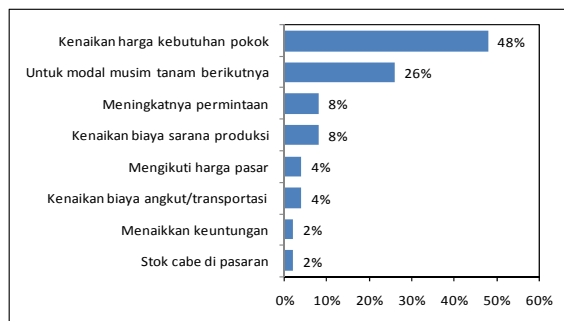
Dari hasil studi DSM (2007) diketahui bahwa biaya distribusi gula di Pulau Jawa sekitar Rp210/kg. Biaya angkut ini biasanya ditanggung oleh pedagang besar/grosir yang mengambil gula pasir dari lokasi produsen atau menanggung biaya antar yang dilakukan oleh produsen. Sementara pedagang pengecer cenderung mengambil gula pasir dari pedagang besar di wilayahnya sehingga biaya angkutnya relatif kecil (asumsi sebesar Rp100/kg). Dengan mengambil contoh pembentukan harga gula pasir di Jawa Timur, harga gula di tingkat produsen sebesar Rp5.250/kg. Sementara harga di tingkat pedagang besar Rp5.700/kg dan ditingkat pengecer/konsumen Rp6.200/kg. Dengan memasukkan biaya angkut pada masing-masing level pedagang maka margin keuntungan yang dinikmati pedagang besar Rp240/kg dan pedagang pengecer Rp400/kg. dengan demikian total margin yang dinikmati oleh para pedagang adalah sebesar Rp640/kg dan pedagang pengecer merupakan mata rantai distribusi yang paling banyak menikmati margin keuntungan.

Sementara untuk komoditas minyak goreng, besarnya biaya distribusi diperkirakan sebesar Rp400/kg. Namun penelitian ini tidak dengan rinci menganalisa besaran margin keuntungan yang diperoleh para pedagang. Ilustrasi yang diberikan sebatas biaya produksi dan distribusi minyak goreng yang mencapai Rp7.200/kg (asumsi Juli 2007). Dengan harga eceran minyak goreng pada waktu itu sebesar Rp9.000/kg maka produsen, pedagang besar dan pedagang pengecer akan memperoleh margin sebesar Rp1.800/kg. Secara umum, pedagang pengecer tetap akan menikmati porsi margin yang paling banyak untuk mengimbangi omzet penjualan yang relatif kecil.

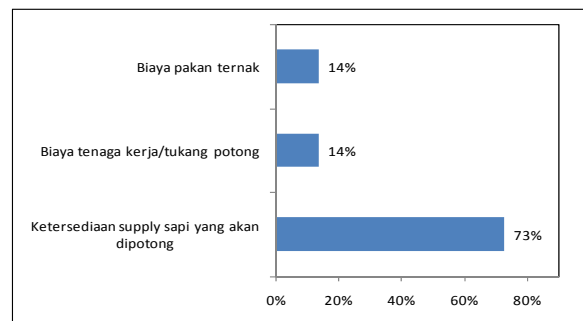
5.4. Faktor Distribusi dan Pembentukan Harga Komoditas

Berdasarkan hasil survei di atas dapat disimpulkan bahwa pertimbangan untuk menaikkan harga jual di tingkat produsen suatu komoditas dipengaruhi oleh karakteristik usahanya. Untuk usaha cabe merah dan beras yang sifatnya adalah milik sendiri dan luas penguasaannya relatif kecil, peningkatan harga jual lebih sebagian besar responden (48%)

didasarkan pada alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup seiring dengan kenaikan harga kebutuhan pokok (Grafik 5.37). Fluktuasi harga di kedua komoditas tersebut sebagian besar disebabkan oleh gangguan cuaca/musim (72%). Sementara untuk RPH yang besar berbentuk badan usaha yang sifatnya lebih *established* daripada usaha tani, sebanyak 75% RPH mendasarkan pada ketersediaan bahan baku dalam menaikkan harga jualnya.

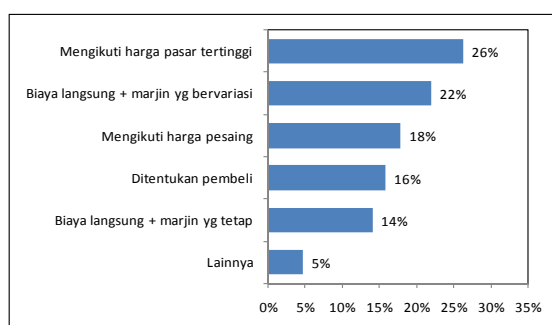


Grafik 5.37 Alasan Petani Menaikkan Harga



Grafik 5.38 Alasan RPH Menaikkan Harga

Di tingkat pedagang, hasil survey menunjukkan bahwa metode pembentukan harga jual yang digunakan bervariasi. Sebanyak 28 % responden mengikuti harga tertinggi dipasar dan 22 % responden menambahkan margin keuntungan yang bervariasi. Selebihnya pedagang memilih sebagai *follower* dengan mengikuti harga pesaing dan 13% pedagang mengikuti harga yang ditentukan pembeli (Grafik 5.39). Margin keuntungan yang diterima oleh pedagang berbeda-beda tergantung dari jenis komoditas, besarnya peran, resiko, dan upaya yang dilakukan pedagang untuk meningkatkan nilai tambah komoditas yang diperdagangkan. Secara umum margin keuntungan terbesar diperoleh pedagang pengecer, kecuali di komoditas daging sapi (Tabel 5.3) .



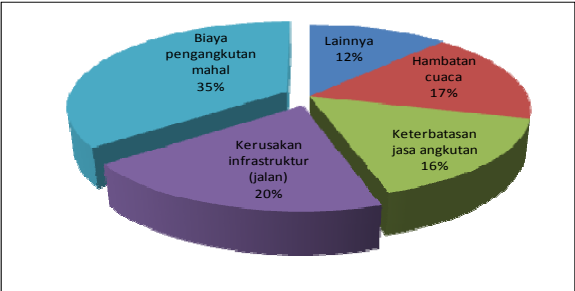
Grafik 5.39 Metode Pembentukan Harga di Tingkat Pedagang

Keuntungan	Beras	Daging sapi	Cabe Merah	Gula Pasir
Pedagang pengumpul	108		809	
Pedagang besar	154	2943	841	240
Pedagang pengecer	254	1848	1044	400

Tabel 5.3 Keuntungan Pedagang

Meskipun pendistribusian komoditas dari produsen hingga pedagang pengecer dapat dilakukan melalui berbagai jalur, namun demikian terdapat jalur distribusi utama yang diidentifikasi dari hasil survei untuk komoditas pertanian yakni dari petani ke pedagang pengepul, selanjutnya ke pedagang besar, pedagang pengecer dan konsumen. Dalam pendistribusian komoditas, hanya 20% responden yang mengalami hambatan dalam

distribusi. Hambatan tersebut berupa biaya pengangkutan yang mahal, kerusakan infrastruktur, keterbatasan jasa angkutan, serta hambatan cuaca (Grafik 5.30). Faktor penyumbang utama peningkatan biaya angkutan adalah kenaikan harga BBM yang dilakukan oleh pemerintah. Besarnya kenaikan biaya transportasi akibat kenaikan BBM pada akhir Mei 2008 cukup bervariasi untuk masing-masing komoditas (Tabel 5.4).



Grafik 5.40 Hambatan Distribusi Komoditas

Komoditas	Beras	Daging sapi	Cabe Merah
Sebelum kenaikan BBM	135	190	603
Sesudah kenaikan BBM	179	244	784
Perubahan	44	55	181

Tabel 5.4 Dampak Kenaikan Harga BBM

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis di atas dapat ditarik beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Komoditas pangan (*volatile foods*) mempunyai peranan yang penting karena sumbangannya yang cukup signifikan dalam pembentukan inflasi. Dalam tiga tahun terakhir, rata-rata sumbangan kelompok *volatile foods* terhadap inflasi mencapai 27,2%. Untuk itu, kemampuan dalam memitigasi gejolak harga komoditas pangan akan menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam pengendalian inflasi.
2. Tekanan gejolak harga kelompok *volatile foods* lebih dipicu oleh *supply shocks*, mengingat permintaan komoditas tersebut yang umumnya merupakan kebutuhan pokok cenderung stabil. Sumber *supply shock* tersebut umumnya terkait dengan kelangkaan pasokan karena siklus produksi, gangguan cuaca/musim, serangan hama penyakit, dan gangguan distribusi (seperti jalur distribusi, margin keuntungan, biaya dan hambatan transportasi).
3. Gejolak harga kelompok *volatile foods* cenderung meningkat pada periode setelah krisis seiring dengan berkurangnya peran pemerintah dalam pengendalian harga komoditas. Saat ini, pemerintah melalui Bulog hanya terbatas pada pengendalian harga beras melalui manajemen stok.
4. Hasil estimasi pembentukan harga lima komoditas utama penyumbang inflasi kelompok *volatile foods* mengindikasikan bahwa (i) semakin cepat rusak/busuk (*perishable*) suatu komoditas tingkat fluktuasi harganya semakin tinggi tercermin dari koefisien *lag variable* harga komoditas yang semakin rendah; (ii) manajemen stok atas suatu komoditas (seperti yang dilakukan Bulog dalam komoditas beras) dapat mengurangi tekanan gejolak harga; (iii) pola produksi yang tidak dipengaruhi oleh faktor musiman dan pola distribusi yang bersifat lokal (seperti komoditas daging sapi) mengurangi fluktuasi harga; (iv) harga komoditas yang porsi ekspor-impornya cukup tinggi terkait erat dengan perkembangan harga di pasar internasional.
5. Temuan menarik lainnya menunjukkan bahwa biaya transportasi yang diprosikan dengan harga BBM berpengaruh signifikan terhadap produk yang lebih *perishable* dan memakan tempat (*bulky*) dalam pengangkutan seperti cabe merah. Namun biaya

transportasi tidak berpengaruh terhadap komoditas yang diproduksi dan didistribusikan oleh industri/perusahaan seperti gula pasir dan minyak goreng. Sementara itu gangguan distribusi yang disebabkan oleh banjir, longsor, dan gelombang tinggi hanya berpengaruh terhadap harga beras dan cabe merah.

6. Hasil survei terhadap komoditas beras, daging sapi, dan cabe merah memperlihatkan bahwa posisi tawar petani dalam penentuan harga relatif lemah dan cenderung mengikuti harga pembeli (tengkulak atau pedagang besar), sedangkan alasan utama penyesuaian harga di tingkat petani adalah untuk memenuhi biaya kebutuhan pokok (48%) dan modal usaha periode berikutnya (26%). Sementara penentuan harga di tingkat pedagang cenderung mengikuti harga tertinggi di pasar (26%), biaya langsung ditambah keuntungan yang bervariasi (22%) dan mengikuti harga pesaing (18%).
7. Jalur distribusi utama komoditas pertanian cenderung lebih panjang dengan melibatkan pedagang pengumpul/tengkulak, pedagang besar, dan pedagang pengecer. Sementara jalur distribusi untuk komoditas yang diproduksi dan didistribusikan oleh industri/perusahaan lebih pendek, terstruktur dan efisien. Dari masing-masing rantai distribusi tersebut, umumnya pedagang pengecer memperoleh margin keuntungan terbesar, diikuti pedagang besar dan pedagang pengumpul.
8. Hanya sebanyak 20% responden yang menemui hambatan dalam melakukan distribusi komoditas. Adapun jenis hambatan yang paling sering dihadapi adalah biaya pengangkutan yang mahal (35%), kerusakan infrastruktur (20%), hambatan cuaca/musim (17%), dan keterbatasan armada angkutan (16%). Peningkatan biaya pengangkutan tersebut umumnya dipicu oleh kenaikan harga BBM. Hasil survei menunjukkan bahwa kenaikan harga BBM terhadap biaya transportasi hanya sekitar 1% (Rp45/kg untuk komoditas beras) dari harga eceran di pasar. Namun, efek terhadap peningkatan harga komoditas dapat mencapai 5%, margin tersebut didistribusikan kepada seluruh rantai distribusi untuk mencukupi kebutuhan pokok dan modal usaha periode berikutnya.
9. Implikasi dari pengaruh faktor distribusi terhadap harga komoditas yang selanjutnya mempengaruhi inflasi secara relatif tidak terlalu besar karena hanya signifikan terhadap komoditas yang *perishable*, tidak mempunyai manajemen stok, jalur distribusinya tidak dikendalikan oleh suatu perusahaan. Dampak faktor distribusi yang sangat berbahaya terhadap inflasi adalah *second round effect* dari peningkatan biaya transportasi.

6.2 Implikasi Kebijakan

Implikasi kebijakan yang dapat ditarik dari beberapa poin kesimpulan di atas antara lain adalah:

1. *Volatile foods* memiliki peran yang penting dalam pengendalian inflasi, namun karakteristiknya yang *inelastic* terhadap kebijakan moneter membuat Bank Indonesia tidak dapat secara langsung mempengaruhi pergerakan harga *volatile foods* tersebut. Untuk itu dalam rangka pencapaian target inflasi, Bank Indonesia perlu melibatkan dan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait.
2. Manajemen stok yang dilakukan Bulog pada masa sebelum krisis secara empiris mampu menekan gejolak harga barang kebutuhan pokok (sembako), maka perlu dipertimbangkan upaya untuk mengembalikan peran Bulog dalam pengaturan stok dan distribusi sembako.
3. Mengingat infrastruktur pendukung distribusi komoditas, seperti jalan dan jumlah armada, memiliki peran yang cukup penting dalam pembentukan harga komoditas, maka perhatian pemerintah melalui instansi terkait terhadap kelayakan infrasturktur tersebut perlu ditingkatkan.
4. Untuk meningkatkan posisi tawar dan melindungi kepentingan petani diperlukan upaya penguatan peran Koperasi Unit Desa (KUD) atau lembaga sejenis yang dapat melakukan transaksi pembelian hasil panen maupun penyediaan sarana produksi dengan harga yang lebih layak.
5. Untuk membentuk ekspektasi, memberikan *guidance* dan mengurangi *asymetric information* kepada masyarakat, baik penjual maupun pembeli, maka penyebaran informasi harga-harga komoditas pangan (khususnya *volatile foods*) perlu ditingkatkan dengan memanfaatkan berbagai media yang ada.

DAFTAR REFERENSI

- Bank Indonesia. 2007. Evaluasi Perkembangan Ekonomi, Perbankan & Sistem Pembayaran Jawa Timur Triwulan III-2007
- Borensztein, E., Khan, M.S., Reinhart, C.M., and Wickham, P. (1994). The behavior of non-oil commodity prices. *Occasional Paper No.112*, Internation Monetary Fund, Washington D.C.
- Borensztein, E., Khan, M.S., Reinhart, C.M., and Wickham, P. (1994). The Behavior of Non-oil Commodity Prices. *Occasional Paper No.112*, Internation Monetary Fund, Washington D.C.
- Chambers, M.J. and Bailey, R.E. (1996). A theory of commodity price fluctuations. *The Journal of Political Economy*, Vol. 104, No. 5, hal. 924-957.
- Cody, B.J. and Mills, L.O. (1991). The role of commodity prices in formulating monetary policy. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 73, No. 2, hal. 358-365.
- Darsono, dkk. 2001. Survei Mekanisme Pembentukan Harga. Bank Indonesia.
- Dawe, David (2001). How Far Down the Path to Free Trade? The Importance of Rice Price Stabilization in Developing Asia. *Food Policy*, Vol. 26, hal. 163-175.
- Deaton, A. and Laroque, G. (1992). On the behavior of commodity prices. *Review of Economic Studies*, No. 59, hal. 1-23.
- Direktorat Statistik Ekonomi dan Moneter. 2007. Analisis Keterkaitan Sistem Distribusi Gula dengan Laju Inflasi. Penelitian *Indepth Study* Subsektor Perdagangan. Bank Indonesia.
- , 2007. Analisis Tata Niaga dan Struktur Pasar CPO dan Minyak Goreng. Penelitian *Indepth Study* Subsektor Perdagangan. Bank Indonesia.
- , 2007. Analisis Tata Niaga dan Struktur Pasar Gabah dan Beras. Penelitian *Indepth Study* Subsektor Perdagangan. Bank Indonesia.
- Furlong, F. and Ingenito, R. (1996). Commodity Prices and Inflation. *Federal Reserve Bank of San Francisco (FRBSF) Economic Review* No. 2, hal. 27-47.
- Gordon dan Hazledine. (1996). Modelling Farm-retail Price Linkage for Eight Agricultural Commodities. Tehnical Report No. 1/98. Agriculture and Agro-food Canada Policy Branch. Economic and Policy Analysis Directorate.
- Lembaga Riset Perkebunan Indonesia. (2007). Stabilisasi Harga Minyak Goreng.

- Majardi, F. 2002. Administered Price dan Pola Penetapan Harga BBM. Occasional Paper No. OP/02/09. Bank Indonesia
- Majardi, Darsono, Hartawan, Arief. 2002. Small Scale Macro Model-EXTENDED. Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter, Bank Indonesia.
- Prasetyani, Martha dan Miranti, Ermina. 2004. Potensi dan Prospek Bisnis Kelapa Sawit. Bank Negara Indonesia.
- Regional Investment. 2005. Peta Komoditi Utama Sektor Primer dan Pengkajian Peluang Pasar serta Peluang Investasinya di Indonesia.
- Sexton, J. R . dan Zhang, M. (1996). Model of Price Determination for Fresh Produce with Application to California Iceberg Lettuce. *American Journal of Agricultural Economics*, No. 78, November 1996.
- Tomek, William G. (2000). Commodity Prices Revisited. *Staff Paper 2000-05*, Department of Applied Economics and Management, Cornell University, New York.
- Wahyono, Teguh dan Irianto, Heru. 2006. Faktor-faktor sosial ekonomi yang berpengaruh pada konsumsi minyak goreng sawit di rumah tangga di kawasan perkotaan. Pusat Penelitian Kelapa Sawit. JurnalVol. 14, No. 1, April 2006. .
- Wahyono, Teguh dan Irianto, Heru. 2006. Faktor-faktor Sosial Ekonomi yang Berpengaruh pada Konsumsi Minyak Goreng Sawit di Rumahtangga di Kawasan Perkotaan. Pusat Penelitian Kelapa Sawit. Jurnal Vol. 14, No. 1, April 2006.
- Ward, E.C. 1981. Short-period Pricing Model for Fed Cattle and Impacts of Wholesale Carcass Beef and Live Cattle Futures Market Prices. *Southern Journal of Agricultural Economics*, July 1981.