

# DAMPAK KEBIJAKAN FISKAL DALAM UPAYA STABILISASI HARGA KOMODITAS PERTANIAN

## *Fiscal Policy Impacts in Stabilizing Agricultural Commodities Prices*

**Mahpud Sujai**

*Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara  
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan  
Jl. Dr. Wahidin 1 Jakarta 10710*

Naskah masuk : 11 Mei 2011

Naskah diterima : 19 Oktober 2011

### **ABSTRACT**

Currently, agricultural commodities prices quite fluctuate due to increased demand and lack of supply. Climate change and global political instability also result in enhanced agricultural commodities prices. The government implements appropriate fiscal policies such as subsidies, fiscal incentives including taxes and duties, and budget optimization, to reduce fluctuations in agricultural commodities prices. Some main findings of this study are: (a) fluctuations in agricultural commodities prices significantly affect inflation, price instability, and food supply; (b) the government uses various fiscal policy instruments to stabilize the prices and supply of food; (c) fiscal policy implementation decreases inflation in the first quarter of 2011 to 6.16 percent year-on-year in April 2011; (d) incentives of taxes and duties are temporarily applied and in the same time agricultural productivity should be increased. Fiscal policy in the future will be challenging due to increased pressures of climate change and international geopolitical conditions. Suggested policy recommendations are: (a) fiscal policy should not harm the farmers and should not discourage agricultural sector development; (b) reduced tariff duties on agricultural commodities should be applied temporarily because in the long run it will damage the farmers in the country; (c) the government has to continue to protect domestic agricultural sector to create food security and people's welfare.

**Key words:** *fiscal policy, price stability, inflation*

### **ABSTRAK**

Fluktuasi harga komoditas pertanian saat ini sudah mencapai kondisi serius sebagai akibat peningkatan permintaan tidak diimbangi dengan penawaran yang cukup. Selain itu kondisi iklim yang tidak menentu dan instabilitas politik global mengakibatkan pula peningkatan harga komoditas pangan internasional. Salah satu cara Pemerintah guna meredam fluktuasi harga komoditas pertanian adalah dengan implementasi kebijakan

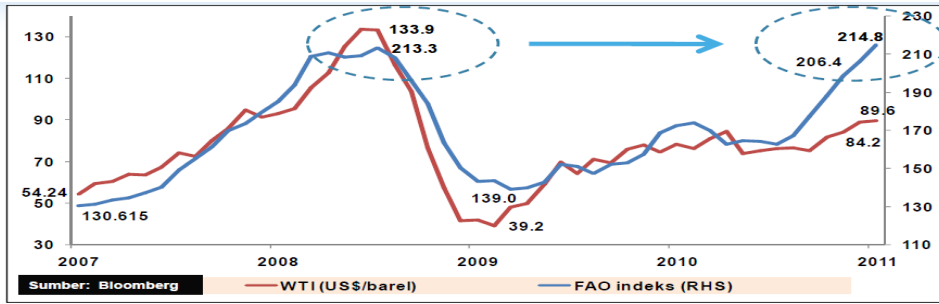
fiskal yang tepat berupa pemberian subsidi, insentif fiskal termasuk keringanan perpajakan dan bea serta optimalisasi anggaran. Temuan pokok kajian ini adalah (a) fluktuasi harga komoditas pertanian berdampak signifikan terhadap inflasi dan menciptakan instabilitas harga dan pasokan pangan; (b) pemerintah telah menggunakan berbagai instrument kebijakan fiskal dalam upaya stabilisasi harga dan ketersediaan pasokan pangan; (c) kebijakan fiskal Pemerintah telah membuahkan hasil terbukti dengan terus turunnya inflasi di triwulan I tahun 2011 hingga mencapai 6,16 persen *year on year* pada bulan April 2011; (d) kebijakan fiskal berupa insentif perpajakan dan bea hanya berlaku sementara dibarengi dengan upaya peningkatan produktifitas produksi pertanian. Antisipasi kebijakan fiskal ke depan akan penuh tantangan seiring dengan semakin meningkatnya tekanan perubahan iklim dan kondisi geopolitik internasional. Karena itu kedepan rekomendasi kebijakan yang bisa diimplementasikan antara lain (a) kebijakan fiskal yang diambil jangan sampai merugikan petani dan menjadi disinsentif terhadap pengembangan sektor pertanian dalam negeri (b) penurunan tarif bea masuk terhadap komoditas pertanian harus bersifat temporer karena akan merugikan petani dalam negeri jika diberlakukan dalam waktu yang lama (c) pemerintah harus tetap memproteksi sektor pertanian dalam negeri untuk menciptakan ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat.

**Kata kunci:** *kebijakan fiskal, stabilisasi harga, inflasi*

## PENDAHULUAN

Komoditas pertanian sangat penting dan strategis karena menyangkut kebutuhan dasar manusia. Teori Piramida Maslow menyatakan bahwa kebutuhan fisiologis manusia termasuk pangan merupakan kebutuhan paling mendasar yang harus dipenuhi (Goble, 1987). Seiring dengan terus meningkatnya jumlah populasi di dunia yang tidak diimbangi dengan kenaikan penyediaan bahan pangan karena produktifitas pertanian pangan yang meningkat lebih lambat mengakibatkan ketahanan pangan global berada dalam kondisi yang mengkhawatirkan. Kondisi ini menyebabkan harga komoditas pertanian di dunia terus meningkat.

Harga komoditas yang sangat fluktuatif dan cenderung meningkat akhir-akhir ini sangat dipengaruhi oleh harga internasional, dimana lonjakan harga pangan dunia saat ini sudah berada di posisi tertinggi di tingkat indeks 214,8. Berdasarkan data *FAO food prices index* yang dihitung dari rata-rata tertimbang 55 jenis komoditas perdagangan internasional, FAO dan Bank Dunia telah memperingatkan bahwa risiko iklim yang tidak pasti dan kondisi geopolitik di dunia dapat mengakibatkan instabilitas produksi pangan dan berpotensi menimbulkan kenaikan harga komoditas pangan ke depan. Gambar 1 menunjukkan bahwa seperti juga harga minyak mentah *West Texas Intermediate* (WTI), harga komoditas pangan seperti ditunjukkan pada indeks FAO sebelah kanan atau *Right Hand Side* (RHS) terus melonjak dan bahkan melewati kondisi ketika krisis tahun 2008.



Gambar 1. Fluktuasi Harga Pangan dan Minyak Mentah Internasional, 2007-2010

Sumber: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com), diunduh tanggal 15 Juni 2010.

Dampak terbesar akibat kenaikan harga pangan ini adalah meningkatnya inflasi sehingga memberatkan masyarakat di Indonesia terutama masyarakat miskin. Namun harga komoditas pertanian yang rendah juga kurang baik karena akan sangat merugikan petani. Karena itu perlu dicari keseimbangan harga komoditas pertanian sehingga tidak terlalu tinggi yang memberatkan konsumen dan tidak terlalu rendah yang merugikan petani.

Pemerintah selaku regulator mempunyai berbagai kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur sektor pertanian yang salah satunya adalah menentukan kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal dibuat pemerintah untuk mengarahkan ekonomi suatu negara melalui pengeluaran dan pendapatan (berupa pajak) pemerintah ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)). Selain kebijakan fiskal, terdapat pula kebijakan moneter yang bertujuan untuk menstabilkan perekonomian dengan cara mengontrol tingkat bunga dan jumlah uang beredar. Kedua kebijakan tersebut harus berjalan beriringan dan simultan dalam menjaga stabilitas perekonomian nasional. Instrumen utama kebijakan fiskal adalah pengeluaran pemerintah dan pajak. Perubahan tingkat dan komposisi pajak serta pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi variabel-variabel seperti permintaan agregat dan tingkat aktivitas ekonomi, pola persebaran sumber daya dan distribusi pendapatan yang akan sangat mempengaruhi perekonomian ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)).

Dalam menjalankan perekonomian suatu negara, kebijakan fiskal mempunyai peranan yang sangat penting. Beberapa fungsi dan kegunaan kebijakan fiskal antara lain adalah untuk memobilisasi sumber daya seperti meningkatkan investasi, menyediakan infrastruktur dan pengelolaan energi. Kegunaan lain dari kebijakan fiskal adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya akan mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan (Restrepo, 2011). Selain itu, kebijakan fiskal dapat pula digunakan untuk menstabilkan harga, karena kebijakan ini dapat mempengaruhi efek inflasi atau deflasi dalam suatu perekonomian, seperti operasi pasar, penerapan pajak dan subsidi. Yang tak kalah penting dari fungsi kebijakan fiskal adalah sebagai

instrumen untuk meminimalkan ketidak merataan pendapatan dan kekayaan masyarakat, sehingga ada fungsi distribusi dan alokasi dalam sebuah kebijakan fiskal yang diambil antara lain pengenaan pajak kepada orang kaya dan pemberian subsidi kepada orang miskin (Restrepo, 2011).

Berkaitan dengan gejolak harga komoditas pertanian saat ini, Pemerintah Indonesia dapat mengambil peran yang sangat penting dalam upaya stabilisasi harga melalui kebijakan fiskal. Kebijakan yang diambil dapat berupa pajak termasuk bea masuk dan bea keluar, maupun dalam bentuk subsidi yang merupakan *negative tax*<sup>1</sup>. Berkaitan dengan kebijakan fiskal yang diambil pemerintah dalam upaya stabilisasi harga komoditas pertanian, ada sejumlah permasalahan yang dihadapi, antara lain: (i) fluktuasi harga komoditas pertanian sangat dipengaruhi oleh kondisi yang berada diluar kontrol pemerintah atau bahkan manusia sekalipun seperti kondisi iklim ekstrim dan kondisi geopolitik di dunia internasional, (ii) harga beberapa komoditas pertanian seperti gandum, beras dan jagung telah diperdagangkan di bursa komoditas sehingga tidak hanya kondisi riil *supply demand* yang mempengaruhi, tetapi faktor spekulasi dan *profit taking* juga sangat menentukan<sup>2</sup>,(iii) kebijakan fiskal berupa pajak, tarif dan subsidi merupakan instrumen yang sangat distortif terhadap perekonomian, sehingga kebijakan yang diambil pasti akan berpengaruh baik positif maupun negatif terhadap sektor lain (Saptono,1998).

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka tulisan ini mempunyai tujuan antara lain mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya fluktuasi harga komoditas pertanian dan mengeksplorasi serta mengevaluasi kebijakan fiskal pemerintah baik dalam bentuk subsidi maupun pajak dalam upaya menstabilkan harga komoditas pertanian.

## **DAMPAK FLUKTUASI HARGA KOMODITAS PANGAN DAN PERTANIAN TERHADAP INFLASI DI INDONESIA**

### **Perkembangan Harga Komoditas Pangan dan Pertanian di Indonesia**

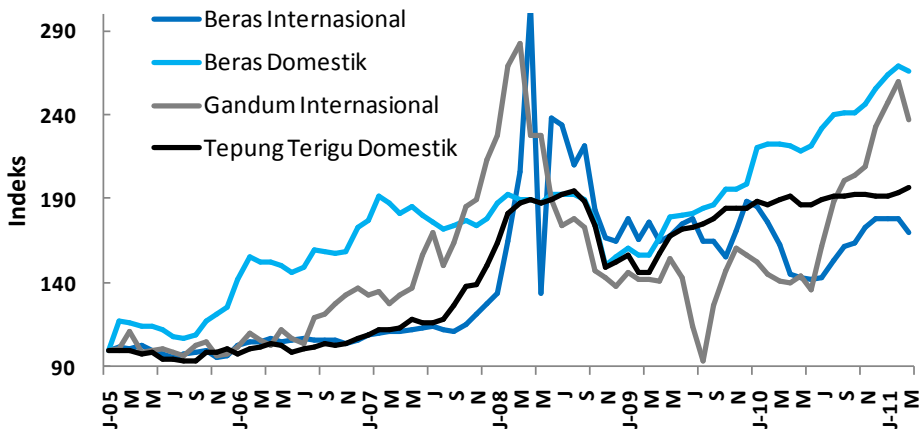
Krisis global yang melanda dunia saat ini termasuk krisis pangan dan pertanian telah menyebabkan harga komoditas pertanian internasional meningkat

---

<sup>1</sup> <http://iharvestblog.com/2011/03/07/progressive-farm-subsidies/> Subsidies are a negatif tax, but when we talk about taxes we don't complain that they are "unfair" because the [wealthiest 5% of Americans pay 59% of all tax revenue](#) (in 2008). Istilah negatif tax dapat diunduh pula di [http://www.huffingtonpost.com/social/CPA\\_4\\_Life/gas-prices-your-pain-their-gain\\_n\\_855673\\_86383230.html](http://www.huffingtonpost.com/social/CPA_4_Life/gas-prices-your-pain-their-gain_n_855673_86383230.html) Subsidy is the equivalent of a negatif tax in the tax incidence analysis.

<sup>2</sup> Disampaikan oleh Menteri Keuangan dalam pertemuan G20 di Paris, dapat diunduh di <http://www.antarav.com/berita/246350/pertemuan-g20-diharapkan-tekan-spekulasi-komoditas-pangan>

tajam. Peningkatan harga pangan dan pertanian internasional tersebut mempengaruhi harga domestik. Berdasarkan data Bloomberg, dapat dilihat bahwa harga komoditas domestik cenderung mengikuti harga internasional. Gambar 2 menunjukkan hubungan antara harga beras internasional dengan harga beras domestik dan harga gandum internasional dengan harga tepung terigu domestik. Dapat dilihat bahwa harga beras domestik meningkat cukup signifikan, demikian pula dengan harga tepung terigu domestik. Apabila dibandingkan dengan harga beras dan gandum internasional, dapat dilihat bahwa tren harga domestik cenderung mengikuti tren harga internasional.

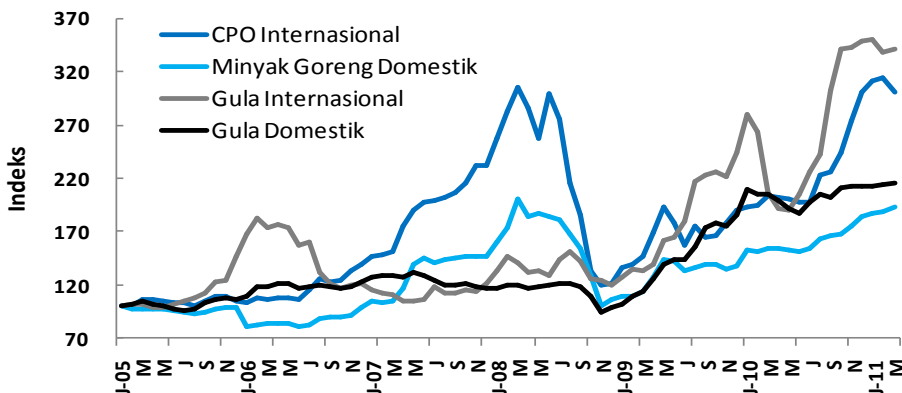


Gambar 2. Fluktuasi Harga Beras dan Gandum Internasional, 2005-2011

Sumber: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com), diunduh tanggal 18 Juni 2011.

Sementara itu untuk komoditas minyak kelapa sawit (CPO) dan gula, dimana Indonesia juga merupakan produsen yang cukup besar untuk dua komoditas ini, fluktuasi harga mempunyai kecenderungan yang sama dengan komoditas lainnya seperti beras, gandum, kedelai dan jagung. Harga CPO dan gula, baik domestik maupun internasional, cenderung meningkat hingga awal tahun 2011, bahkan harga gula dan CPO internasional telah melewati harga ketika puncak krisis terjadi di tahun 2008. Gambar 3 menunjukkan pergerakan harga CPO dan gula baik domestik maupun internasional.

Berdasarkan data fluktuasi harga komoditas pertanian tersebut, baik di pasar domestik maupun internasional, dapat dilihat bahwa harga yang cenderung meningkat untuk komoditas pertanian tersebut dikhawatirkan akan berdampak terhadap ketahanan pangan dan stabilitas harga. Karena itu, perlu diambil langkah-langkah kebijakan yang cepat dan tepat dalam mengatasi kenaikan dan fluktuasi harga.



Gambar 3. Perkembangan Harga CPO dan Gula Domestik dan Internasional, 2005-2011

Sumber: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com), diunduh tanggal 10 Juni 2011.

### Faktor-faktor Penyebab Fluktuasi Harga Komoditas Pertanian

Komoditas pangan dan pertanian merupakan salah satu kebutuhan dasar yang dikonsumsi oleh seluruh lapisan masyarakat. Akibatnya permintaan akan komoditas pangan dan pertanian akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah populasi masyarakat dan peningkatan taraf hidup serta kesejahteraan masyarakat. Sementara itu disisi penawaran, komoditas pangan dan pertanian sangat rentan terhadap gangguan baik kondisi iklim dan alam, keterbatasan dan peralihan fungsi lahan pertanian maupun kondisi geopolitik internasional. Hal ini berakibat sering terganggunya penawaran komoditas pertanian. Perkembangan permintaan yang cukup tinggi dan terus meningkat tanpa diikuti dengan perkembangan penawaran yang seimbang akan mengakibatkan kenaikan harga untuk mencapai keseimbangan baru.

Studi yang dilakukan oleh Deaton and Laroque (1992), Chambers and Bailey (1996) dan Tomek (2000) menunjukkan bahwa sangat sulit untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran komoditas pertanian. Namun studi tersebut menghasilkan dua faktor utama yang sangat berpengaruh terhadap pembentukan harga komoditas pangan yaitu faktor produksi saat panen (*harvest disturbance*) dan perilaku penyimpanan (*storage behaviour*). Walaupun keberhasilan panen sangat dipengaruhi oleh kondisi iklim yang tidak terkontrol, namun terdapat pola sifat siklus yang sistematis antara pola tanam dan variasi harga komoditas. Variasi harga akan membesar pada saat musim tanam dan mengecil pada saat musim panen. Sementara keberadaan teknologi penyimpanan atas produk pertanian, terutama yang mudah rusak (*perishable goods*), akan mengurangi risiko fluktuasi harga komoditas tersebut (Prastowo *et al.*, 2008).

Peningkatan harga komoditas pertanian juga dipengaruhi oleh tekanan dari sisi permintaan meskipun tidak sebesar tekanan yang disebabkan oleh penawaran. Permintaan akan produk pertanian dipengaruhi terutama oleh peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan (Tomek, 2000). Selain itu permintaan akan komoditas pertanian dipengaruhi pula oleh pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan masyarakat yang mendorong konsumsi (Borensztein, 1994).

Harga komoditas pertanian juga sangat dipengaruhi oleh harga komoditas tersebut di pasar internasional. Terutama di era pasar bebas dan globalisasi, harga internasional merupakan salah satu faktor yang cukup signifikan dalam mempengaruhi harga komoditas pertanian domestik. Banyaknya negara yang mengenakan hambatan terhadap perdagangan internasional sektor pertanian menunjukkan bahwa komoditas pertanian dan pangan merupakan komoditas penting dan strategis yang dapat menimbulkan instabilitas politik dalam negeri. Bahkan negara maju seperti Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara Eropa masih memberikan proteksi yang sangat tinggi terhadap komoditas pertaniannya (Dawe, 2001).

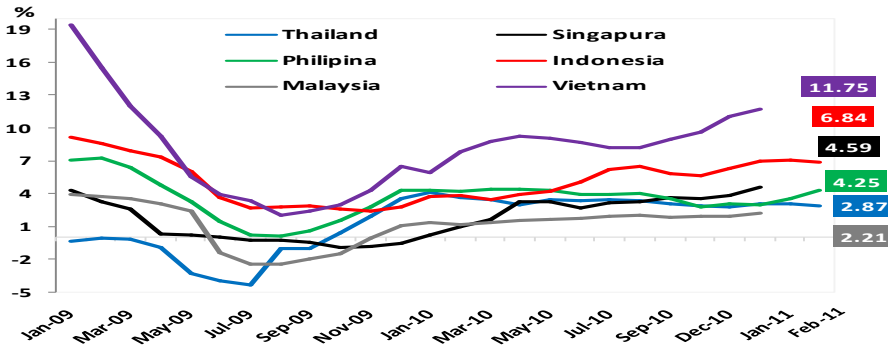
### **Pengaruh Fluktuasi Harga Komoditas Pertanian Terhadap Inflasi**

Harga komoditas pertanian dan pangan yang cenderung terus meningkat di masa mendatang akan menimbulkan dampak negatif terhadap kondisi perekonomian domestik. Dampak negatif tersebut terutama terhadap inflasi. Inflasi yang tinggi akan menyebabkan keresahan masyarakat dan instabilitas politik. Selain itu inflasi yang tinggi akan kontra produktif terhadap pertumbuhan ekonomi. Inflasi adalah meningkatnya harga-harga umum dan terus-menerus yang berkaitan dengan mekanisme pasar yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain konsumsi masyarakat yang meningkat, berlebihnya likuiditas di pasar yang memicu konsumsi atau bahkan spekulasi, sampai termasuk juga akibat adanya ketidak lancaran distribusi barang ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)).

Inflasi timbul karena adanya tekanan dari sisi penawaran (*cost push inflation*), dari sisi permintaan (*demand pull inflation*), dan dari ekspektasi inflasi. Faktor-faktor terjadinya *cost push inflation* dapat disebabkan oleh depresiasi nilai tukar, dampak inflasi luar negeri terutama negara-negara mitra dagang, peningkatan harga-harga komoditi yang diatur pemerintah (*administered price*), dan terjadi *negative supply shocks* akibat bencana alam dan terganggunya distribusi ([www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)).

Faktor penyebab terjadi *demand pull inflation* adalah tingginya permintaan barang dan jasa relatif terhadap ketersediaannya. Dalam konteks makroekonomi, kondisi ini digambarkan oleh *output* riil yang melebihi *output* potensialnya atau permintaan total (*aggregate demand*) lebih besar dari pada kapasitas perekonomian ([www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)).

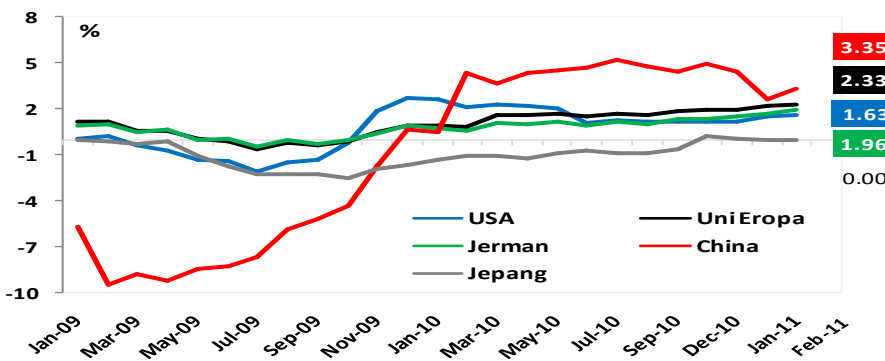
Tekanan kenaikan harga komoditas pangan dan pertanian saat ini tidak hanya terjadi di Indonesia, namun terjadi pula di negara-negara lain baik negara maju maupun berkembang. Berdasarkan data Bloomberg, inflasi di negara-negara ASEAN terus meningkat. Gambar 4 menunjukkan bahwa inflasi di negara-negara ASEAN cenderung terus meningkat.



Gambar 4. Perkembangan Laju Inflasi di Beberapa Negara ASEAN, 2009-2011

Sumber: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com), diunduh tanggal 1 Juni 2011.

Kondisi tersebut terjadi pula di negara-negara maju. Secara nominal tingkat inflasi di negara maju lebih rendah dibandingkan dengan negara berkembang, namun terus meningkat. Gambar 5 menunjukkan tingkat inflasi di beberapa negara maju.

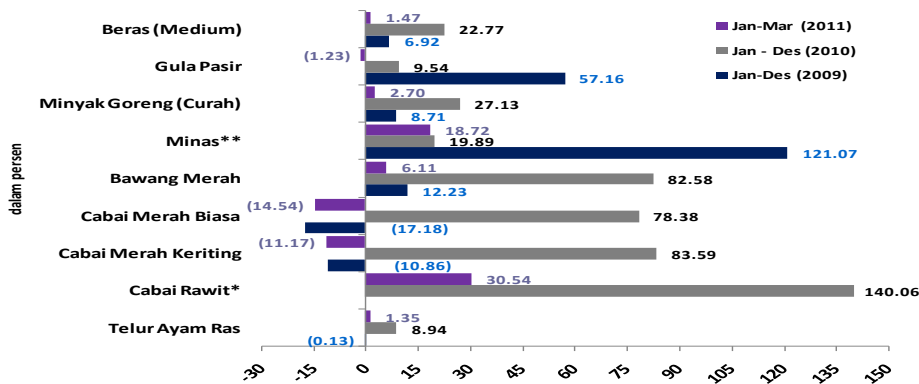


Gambar 5. Perkembangan Laju Inflasi di Beberapa Negara Maju, 2009-2011

Sumber: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com), diunduh tanggal 5 Juni 2011.



Komoditas pertanian di Indonesia memberikan pengaruh signifikan terhadap tingkat inflasi di negara tersebut. Dari beberapa komoditas pertanian yang menjadi indikator inflasi di Indonesia, sebagian besar memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap inflasi. Berdasarkan data *time series* dari tahun 2009-2011, terdapat lonjakan harga beberapa komoditas pertanian yang cukup memberikan dampak negatif bagi inflasi antara lain beras, gula, minyak goreng, bawang merah, cabai dan telur ayam. Hal ini menyebabkan tekanan inflasi yang cukup besar. Indeks Inflasi beberapa komoditas pertanian dan pangan dapat dilihat dalam Gambar 6.

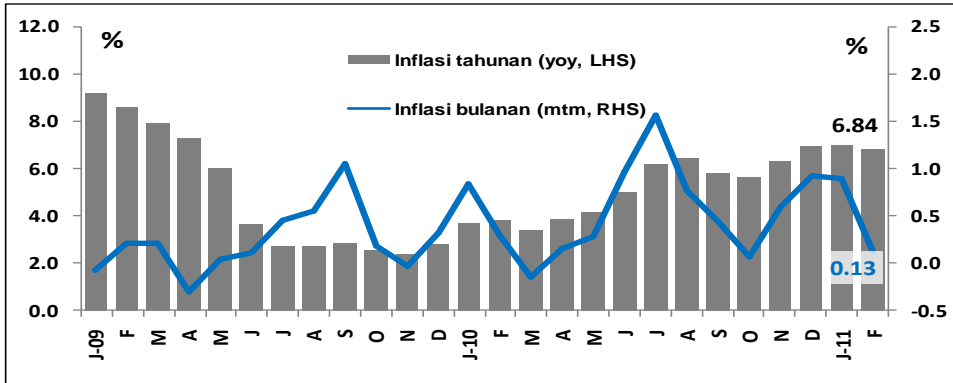


Gambar 6. Indeks Inflasi Beberapa Komoditas Pangan di Indonesia, 2009-2011

Sumber: Laporan Inflasi Tahunan 2009- 2011, Bank Indonesia

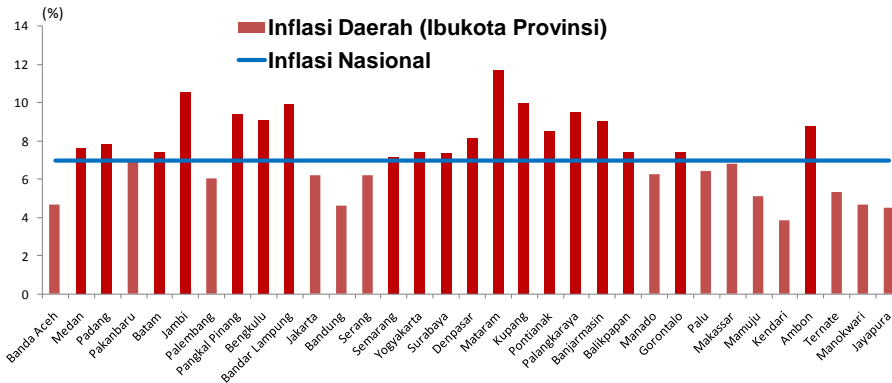
Berdasarkan data Bank Indonesia, inflasi *year on year* pada bulan Januari 2011 mencapai posisi tertinggi di level 7,02 persen. Inflasi Februari 2011 tercatat 0,13% (*month to month*) atau 6,84% (*year on year*) yang merupakan inflasi tahunan terendah selama empat bulan terakhir. Deflasi *volatile food* merupakan faktor utama rendahnya inflasi bulan ini yaitu sebesar 0,48% (*mtm*) atau 16,51% (*yoy*). Inflasi pada bulan Februari meskipun menurun menjadi 6,84 persen, masih tergolong tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata selama 2 tahun terakhir pada level 5,5 persen. Data inflasi tahunan maupun bulanan dapat dilihat dalam gambar 7, dimana indeks inflasi tahunan berada di sebelah kiri/LHS (*left hand side*) dan inflasi bulanan di sebelah kanan/RHS (*right hand side*).

Sementara itu data inflasi di Ibukota 33 propinsi di Indonesia menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa daerah dengan tingkat inflasi yang cukup tinggi (diatas rata-rata inflasi nasional). Daerah-daerah tersebut utamanya adalah Jambi, Bandar Lampung, Mataram, Kupang dan Palangkaraya. Namun ada pula daerah dengan tingkat inflasi yang jauh lebih rendah dibanding rata-rata nasional seperti di Banda Aceh, Bandung dan Kendari. Untuk lebih jelasnya, data inflasi di 33 ibukota propinsi dapat dilihat dalam Gambar 8:



Gambar 7. Perkembangan Inflasi Tahunan dan Bulanan di Indonesia, 2009-2011

Sumber: Laporan Inflasi Tahunan 2009-2011, Bank Indonesia



Gambar 8. Perkembangan Inflasi Daerah dan Inflasi Agregat di Indonesia, 2010

Sumber: Statistik Indonesia 2010, Badan Pusat Statistik

Mengantisipasi lonjakan inflasi yang cukup tinggi akhir-akhir ini sebagai akibat dari kenaikan harga komoditas pangan dan pertanian, Pemerintah telah mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna meredam inflasi agar tidak terlalu mengkhawatirkan. Langkah-langkah yang diambil Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan antara lain sebagaimana dituangkan dalam PMK No. 143/PMK.011/2010, tanggal 24 Agustus 2010 yang menetapkan sasaran inflasi untuk tahun 2011 sebesar 5 persen plus minus 1 persen, dan tahun 2012 sebesar 4,5 persen plus minus 1 persen. Hal ini dilakukan dengan mempertimbangkan *trade-off* antara sasaran yang realistis namun cukup idealis, guna mencapai sasaran inflasi jangka menengah panjang yang rendah dan stabil. Penetapan sasaran inflasi yang realistis sangat membantu pemerintah dan Bank Indonesia dalam

membangun kredibilitas. Kredibilitas berkontribusi sangat penting dalam membentuk ekspektasi inflasi. Dengan makin tingginya level kredibilitas, ekspektasi akan lebih mudah diarahkan dan bahkan menjangkarkan pada sasaran/target inflasi yang ditetapkan, sehingga dalam jangka menengah-panjang akan lebih mudah dalam mencapai sasaran inflasi.

## **KEBIJAKAN FISKAL DALAM UPAYA MENGATASI FLUKTUASI HARGA KOMODITAS PANGAN DAN PERTANIAN**

### **Kebijakan Fiskal Pemerintah**

Berdasarkan teori ekonomi, Pemerintah dalam menjalankan tugasnya mempunyai beberapa fungsi penting yaitu stabilisasi, alokasi dan distribusi. Fungsi stabilisasi adalah menciptakan kestabilan ekonomi, sosial, politik, hukum, pertahanan dan keamanan. Sementara itu fungsi alokasi adalah menyediakan barang dan jasa publik seperti pembangunan jalan raya, jembatan, irigasi, sekolah, penerangan dan fasilitas umum lainnya yang tidak disediakan oleh swasta. Sementara itu fungsi distribusi adalah pemerataan atau distribusi pendapatan masyarakat.

Dalam menjalankan fungsi ekonominya tersebut, Pemerintah menetapkan dan merumuskan berbagai kebijakan yang digunakan untuk mengimplementasikan fungsinya. Kebijakan Pemerintah yang diambil berkaitan dengan fungsi ekonomi tersebut adalah kebijakan fiskal, yang dapat berupa pemungutan pajak, pemberian subsidi dan pengalokasian anggaran untuk terlaksananya kegiatan dan program-program Pemerintah dalam rangka mensejahterakan masyarakat.

Di awal Tahun 2011, Pemerintah dihadapkan pada kenaikan harga pangan pokok yang cukup tajam. Guna mengurangi gejolak kenaikan harga pangan dilakukan langkah-langkah antara lain memastikan bahwa operasi pasar akan dilakukan di seluruh Indonesia terutama di daerah yang mengalami kenaikan beras cukup tinggi, termasuk melalui pola komersial, pemberian fasilitas fiskal perdagangan atas ekspor dan impor, terkait dengan keringanan Bea Masuk dan fasilitas PPN DTP, memastikan stok pangan yang cukup baik di tingkat pusat, daerah dan masyarakat (lumbung pangan) untuk mencegah spekulasi dan melakukan upaya untuk kelancaran distribusi angkutan pangan pokok termasuk bongkar muat di pelabuhan.

### **Kebijakan Subsidi**

Dalam upaya stabilisasi harga komoditas pertanian, Pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan pasokan komoditas pangan dan pertanian, meningkatkan produksi pertanian dan meredam gejolak harga komoditas pangan dan pertanian di pasar domestik.

Salah satu kebijakan fiskal yang diambil Pemerintah dalam upaya stabilisasi harga komoditas pertanian adalah memberikan alokasi anggaran subsidi untuk sektor pangan dan pertanian. Subsidi pangan diberikan kepada masyarakat miskin dalam bentuk beras (Raskin). Program raskin ini diberikan untuk membantu masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pangannya dengan harga yang rendah sebagai akibat kenaikan harga komoditas pangan yang cukup tinggi. Besaran subsidi pangan yang diberikan terus meningkat dari tahun ke tahun, yaitu Rp.13,9 triliun pada tahun 2010 dan pada tahun 2011 meningkat menjadi Rp.15,3 triliun.

Subsidi lain yang diberikan Pemerintah adalah subsidi pupuk. Subsidi pupuk diberikan dengan maksud agar tersedia pupuk yang dibutuhkan oleh petani dengan harga murah dan terjangkau sehingga bisa menekan biaya produksi pertanian dan meningkatkan produktifitas usaha pertanian. Dalam tahun 2010, subsidi pupuk mencapai Rp.18,4 triliun dan pada tahun 2011 dialokasikan dana sebesar Rp.16,4 triliun. Selain pupuk, Pemerintah juga memberikan subsidi benih dengan alokasi dana Rp.2,3 triliun pada tahun 2010. Subsidi benih ini diberikan agar tersedia benih unggul dengan harga terjangkau sehingga dapat membantu petani dalam meningkatkan produktifitas usaha pertanian.

Secara total, realisasi subsidi pertanian sampai dengan akhir tahun 2010 mencapai Rp.34,6 triliun, atau 11,5 persen lebih tinggi dari realisasi 2009 yang mencapai Rp.33,1 triliun. Salah satu faktor utama yang menyebabkan realisasi subsidi tahun 2010 melampaui tahun 2009 adalah meningkatnya subsidi pupuk dan benih. Selain itu, meningkatnya realisasi subsidi pangan dan pertanian juga berkaitan dengan adanya pemberian subsidi pangan ke-13 untuk masyarakat miskin. Langkah tersebut dilakukan dalam upaya meringankan beban masyarakat atas dampak dari kenaikan harga komoditas dunia yang berimbas pada kenaikan harga komoditas dalam negeri. Untuk menghadapi masalah tersebut Pemerintah mengambil langkah kebijakan antara lain melalui operasi pasar, penggunaan dana stabilisasi harga pada APBN Tahun 2010 dan 2011, peningkatan stok beras, penambahan alokasi raskin, peningkatan koordinasi dengan Bank Indonesia, serta penurunan tarif bea masuk impor beras untuk sementara waktu.

### **Insentif Fiskal Berupa Pengurangan Pajak dan Bea**

Kebijakan fiskal lain yang diambil Pemerintah dalam upaya stabilisasi harga komoditas pangan adalah dengan memberikan insentif fiskal baik berupa keringanan pajak, pajak ditanggung Pemerintah maupun dalam bentuk kebijakan tarif dan bea masuk. Sementara itu, untuk mengantisipasi dampak kenaikan harga pangan, Pemerintah tetap berkomitmen untuk terus melanjutkan kebijakan pemberian insentif perpajakan diantaranya berupa kebijakan penyesuaian 57 pos tarif bea masuk atas biji gandum, bahan baku ternak, pupuk, produk pangan dan bahan baku pangan menjadi nol persen sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.011/2011. PMK tersebut mengatur

harmonisasi tarif bea masuk sehingga harga komoditas pangan di dalam negeri menjadi lebih murah dan lebih terjangkau masyarakat. Kebijakan ini juga dimaksudkan untuk menekan inflasi yang cenderung terus meningkat.

Harmonisasi tarif yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan berupa penurunan tarif bea masuk beras tahun 2010 dari 30 persen menjadi 0 persen dan berlaku sampai dengan tanggal 31 Maret 2011 sesuai dengan PMK No.241 tahun 2010. Penurunan tarif bea masuk ini dilakukan sebagai upaya untuk menstabilkan harga beras domestik dalam jangka pendek. Sehingga peraturan ini hanya berlaku sementara hingga harga mulai stabil. Dengan penurunan bea masuk ini, diharapkan tercapai kestabilan harga beras yang sangat mempengaruhi inflasi, meskipun akan terdapat kerugian potensial dari bea masuk sebagai akibat penurunan bea masuk beras impor.

Penurunan tarif bea masuk juga dilakukan untuk komoditas kedelai. Sesuai dengan PMK No.13 tahun 2011, bea masuk kedelai impor diturunkan dari 10 persen menjadi 0 persen. Hal ini dilakukan sebagai akibat melonjaknya harga kedelai domestik hingga 30 persen. Karena kedelai termasuk bahan pangan yang cukup penting sebagai bahan baku pembuatan tahu, tempe dan kecap, peningkatan harga kedelai secara otomatis akan menyebabkan peningkatan harga produk turunannya. Karena itu Pemerintah mengambil kebijakan menurunkan tarif bea masuk impor kedelai untuk menjaga stabilitas harga tahu dan tempe. Selain beras dan kedelai, penurunan bea masuk diberikan juga kepada sejumlah produk pangan dan pertanian lainnya. Berdasarkan PMK No.13 tahun 2011, tarif bea masuk atas biji gandum, bahan baku ternak, beberapa produk pangan dan bahan baku pangan diturunkan menjadi 0 persen.

Produk lain yang diupayakan stabil harganya adalah minyak goreng. Minyak goreng termasuk salah satu kebutuhan pokok yang juga penting bagi masyarakat untuk pengolahan pangan baik untuk konsumsi maupun untuk industri kecil dan industri makanan. Meningkatnya harga CPO internasional menyebabkan harga minyak dalam negeri meningkat. Meskipun Indonesia merupakan salah satu produsen CPO terbesar di dunia, perdagangan bebas telah membuat harga domestik pun terpengaruh oleh harga internasional. Karena itu Pemerintah mengambil kebijakan dengan menerbitkan PMK No.26/PMK.011/2011 terkait Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah (PPN DTP) Minyak Goreng dengan merk Minyakita di dalam negeri, dan PMK No.29/PMK.011/2011 terkait PPN DTP Minyak Goreng Sawit Curah di dalam negeri. Kedua PMK tersebut diterbitkan guna mendukung stabilisasi harga pangan dan perbaikan kualitas pangan khususnya minyak goreng.

Dampak dari kebijakan fiskal yang diambil Pemerintah dalam upaya stabilisasi harga pangan mulai menampakkan hasil dengan turunnya berbagai harga komoditas domestik seperti beras, terigu, kedelai dan gula. Penurunan tersebut terlihat dari relatif menurunnya inflasi mulai bulan Februari 2011. Stabilitasnya harga komoditas pangan dan pertanian akan sangat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokoknya.

Berbagai kebijakan fiskal yang diambil terkait dengan keringanan pajak dan penurunan bea masuk bukan berarti Pemerintah tidak memperhatikan produksi dalam negeri dan ketahanan pangan domestik. Pemerintah selain berupaya menstabilkan harga pangan domestik, juga terus berupaya untuk meningkatkan produksi pertanian dalam negeri dengan berbagai kebijakan. Selain pemberian subsidi, Pemerintah juga mengambil kebijakan dengan menerbitkan beberapa peraturan untuk menangani masalah pertanian dan pangan domestik. Salah satu peraturan yang diterbitkan Pemerintah adalah Inpres No. 5 tahun 2011 tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional Dalam Menghadapi Cuaca Ekstrem. Berdasarkan Inpres ini, Pemerintah melalui Kementerian Pertanian diberi kewenangan untuk menyalurkan bantuan biaya usaha tani (ganti rugi) bagi daerah atau petani yang mengalami puso dan terkena bencana akibat iklim ekstrem. Kebijakan ini diberikan untuk melindungi petani dari kerugian akibat bencana dan perubahan iklim. Dengan kebijakan ini diharapkan petani akan meningkatkan produksinya dan dapat terus melakukan penanaman walaupun mengalami kerugian di musim tanam sebelumnya.

Kebijakan lain yang dikeluarkan diantaranya bantuan langsung benih unggul dan bantuan langsung pupuk. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Perpres No.14 tahun 2011 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul dan Bantuan Langsung Pupuk. Kebijakan ini dikeluarkan guna membantu input petani dalam produksi pertanian. Pemerintah tetap memberikan Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU) dan Bantuan Langsung Pupuk (BLP) kepada petani melalui kelompok tani yang meliputi benih padi, jagung, dan kedelai dengan total sebanyak 68,5 ribu ton benih, serta pupuk NPK dan organik dengan total sebanyak 9,8 juta ton. Alokasi anggaran untuk BLBU dan BLP untuk tahun anggaran 2011 dimasukkan dalam anggaran Kementerian Pertanian, dari yang sebelumnya masuk dalam pos subsidi. Pengalokasian anggaran ini dimaksudkan agar distribusi bantuan serta pertanggungjawabannya lebih akuntabel dan transparan. Di samping itu, Pemerintah juga mengalokasikan anggaran untuk Cadangan Benih Nasional (CBN), Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dan Cadangan Stabilisasi Harga Pangan dalam pos belanja lain-lain. Dana cadangan tersebut dimaksudkan sebagai *buffer* apabila terjadi ancaman terhadap ketahanan pangan nasional, baik sebagai akibat dari kekurangan pasokan maupun kenaikan harga.

## **PENUTUP**

Pengurangan pajak dan bea sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal secara efektif telah berhasil menstabilkan harga komoditas pangan dan pertanian dalam negeri terlihat dari laju inflasi yang terus menurun. Namun kebijakan fiskal berupa pengurangan pajak dan bea bukan kebijakan yang tepat apabila diterapkan dalam waktu yang lama karena akan menjadi disinsentif terhadap produktifitas

sektor pertanian dalam negeri. Karena itu, perlu kebijakan fiskal lain dalam upaya untuk terus meningkatkan produksi pertanian seperti pemberian subsidi dan alokasi anggaran pertanian.

Dalam mengantisipasi fluktuasi harga komoditas pangan kedepan mencakup tiga aspek kebijakan fiskal antara lain: (a) Perlu sinergi kebijakan antara kebijakan pajak dan tarif serta kebijakan sektor pertanian; (b) Stabilisasi harga komoditas yang dilakukan secara simultan antara pengurangan pajak dan bea, operasi pasar, saluran distribusi dan peningkatan produksi pertanian dalam negeri; (c) Keseimbangan antara penawaran dan permintaan komoditas pertanian perlu dipertahankan dengan ketersediaan pasokan yang cukup dan harga yang terjangkau.

Dalam jangka menengah, Pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan produktifitas pertanian sehingga pasokan pangan dapat terus tersedia. Produksi pangan dan pertanian dalam negeri yang cukup akan memperkuat ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya petani. Upaya tersebut harus dibarengi dengan upaya jangka panjang dalam rangka menghadapi bahaya perubahan iklim seperti pengurangan emisi, penghijauan dan mencegah kerusakan kualitas sumber daya alam terutama hutan.

Sinergi antara kebijakan jangka pendek berupa insentif perpajakan dan bea, kebijakan jangka menengah berupa peningkatan produktifitas pertanian dan kebijakan jangka panjang berupa adaptasi dan mitigasi perubahan iklim diharapkan dapat menciptakan kestabilan harga dan pasokan pangan untuk menjamin ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 2011. Laporan Inflasi Tahunan (Indeks Harga Konsumen) Berdasarkan perhitungan inflasi tahunan, <http://www.bi.go.id/web/id/Moneter/Inflasi/Data+Inflasi/#>
- Borensztein, E., M.S. Khan, C.M. Reinhart, and P. Wickham. 1994. The behavior of Non-oil Commodity Prices. Occasional Paper N0.112. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Chambers, M.J. and R.E. Bailey. 1996. A Theory of Commodity Price Fluctuations. The Journal of Political Economy, Vol.104 (5).
- Dawe, D. 2001. How Far Down the Path to Free Trade? The Importance of Rice Price Stabilization in Developing Asia. Food Policy, Vol.26.
- Deaton, A. and G. Laroque. 1992. On the Behaviour of Commodity Prices. Review of Economic Studies, No.59.
- Goble, F. 1987. The Third Force: The Psychology of Abraham Maslow. Kanisius, Jakarta.

- Kemenkeu. 2010. Peraturan Menteri Keuangan No. 241/PMK.011/2010 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Menteri Keuangan No.110/PMK.010/2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor.
- Kemenkeu. 2011. Peraturan Menteri Keuangan No. 13/PMK.011/2011 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Keuangan No.110/PMK.010/2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor.
- Kemenkeu. 2011. Peraturan Menteri Keuangan No. 26/PMK.011/2011 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Penyerahan Minyak Goreng Kemasan Sederhana di Dalam Negeri.
- Kemenkeu. 2011. Peraturan Menteri Keuangan No. 29/PMK.011/2011 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Minyak Goreng Minyakita di Dalam Negeri.
- Kementan. 2011. Inpres No. 5 tahun 2011 tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional Dalam Menghadapi Cuaca Ekstrim. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Kementan. 2011. Peraturan Menteri Pertanian No.5/Permentan/PP.200/2/2011 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas.
- Kementan. 2011. Perpres No.14 tahun 2011 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul dan Bantuan Langsung Pupuk. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Prastowo, J., T. Yanuarti dan Y. Depari. 2008. Pengaruh Distribusi Dalam Pembentukan Harga Komoditas dan Implikasinya terhadap Inflasi. Working Paper Bank Indonesia. Jakarta.
- Restrepo, J., IMF-STI. 2011. Material Presentation, Course on Macro Economic Management and Fiskal Issues, Singapore. Materi dapat diunduh di [https://uat-ins.imf.org/file.php/29/Course/Presentation\\_Slides/L02\\_-\\_Fiskal\\_Accounts\\_Analysis\\_Measurement.pdf](https://uat-ins.imf.org/file.php/29/Course/Presentation_Slides/L02_-_Fiskal_Accounts_Analysis_Measurement.pdf)
- Saptono, I.T. 1998. Krisis Ekonomi dan Distorsi Pasar Agribisnis. Agrimedia, Volume 4 No 2.
- Tomek, W.G. 2000. Commodity Prices Revisited. Staff Paper 2000-05, Department of Applied Economics and Management, Cornell University, New York.
- <http://www.bloomberg.com>, diunduh tanggal 1, 5, 10 dan 18 Juni 2011
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan\\_fiskal](http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_fiskal), diunduh tanggal 3 Juni 2011.
- [http://www.huffingtonpost.com/social/CPA\\_4\\_Life/gas-prices-your-pain-their-gain\\_n\\_855673\\_86383230.html](http://www.huffingtonpost.com/social/CPA_4_Life/gas-prices-your-pain-their-gain_n_855673_86383230.html), diunduh tanggal 7 Juni 2011.
- <http://iharvestblog.com/2011/03/07/progressive-farm-subsidies/>, diunduh tanggal 3 Juni 2011.