



Perkembangan, Pemicu dan Dampak Harga Komoditas: Implikasinya terhadap Perekonomian Indonesia

KANTOR BANK DUNIA JAKARTA

Gedung Bursa Efek Indonesia Menara II Lt. 12-13
Jln. Jenderal Sudirman, Kav. 52-53
Jakarta – 12190
Telp. (+6221) 5299 3000
Fax. (+6221) 5299 3111

Dicetak pada Bulan Maret 2011

Perkembangan, Pemicu dan Dampak Harga Komoditas: Implikasinya terhadap Perekonomian Indonesia merupakan hasil kerja staf Bank Dunia. Temuan, interpretasi, dan kesimpulan dalam laporan ini tidak mencerminkan pendapat Dewan Eksekutif Bank Dunia maupun pemerintah yang mereka wakili.

Bank Dunia tidak menjamin keakuratan data yang terdapat dalam laporan ini. Batasan, warna, angka, dan informasi lain yang tercantum pada setiap peta dalam laporan ini tidak mencerminkan penilaian Bank Dunia tentang status hukum suatu wilayah atau merupakan bentuk pengakuan dan penerimaan atas batasan tersebut.

Foto-foto pada halaman sampul dan tiap bab merupakan hak cipta © Brad Jackson untuk foto sebelah kiri di halaman sampul dan pada Bab 7; Ross Jaax untuk foto tengah di halaman sampul; Bappeda Provinsi Gorontalo untuk foto sebelah kanan halaman sampul dan pada Bab 6; Bastian Zaini untuk foto atas pada halaman sampul belakang, Bab 2, Bab 3, dan Bab 5; Hasbi Akhir untuk foto sebelah kiri di halaman sampul belakang, Bab 1 dan Bab 3; Takiko Koyama untuk foto di Bab 4 dan Bab 6; untuk foto-foto di Bab 6, Bab 7, dan foto sebelah kanan di halaman sampul belakang adalah berasal dari Koleksi Foto Bank Dunia.

Laporan ini dapat di unduh di <http://go.worldbank.org/YYLOOD9UBO> dan di www.worldbank.org/id/trade

Laporan Pengembangan Sektor Perdagangan

Perkembangan, Pemicu dan Dampak Harga Komoditas: Implikasinya terhadap Perekonomian Indonesia

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	ix
Kata Pengantar	x
Daftar Singkatan	xiii
Ringkasan Eksekutif	1
Ringkasan Bab	4
Bab 1 Kenaikan Harga Pangan: Dampak dari Kenaikan Produksi Bahan Bakar Nabati (Biofuel)	17
1.1 Pendahuluan	18
1.2 Kenaikan Harga Pangan Global	19
1.3 Kajian Terbaru tentang Kontribusi Peningkatan Produksi Bahan Bakar Nabati terhadap Kenaikan Harga Pangan	20
1.4 Estimasi Faktor-Faktor yang Menyebabkan Kenaikan Harga Komoditas Pangan	22
1.5 Kesimpulan	33
Bab 2 Memecahkan Gelembung Harga untuk Mencegah Krisis Beras Dunia	35
2.1 Pendahuluan	36
2.2 Sifat Beras: Pasar Tipis, Segmentasi Kualitas, Ekspor Terkonsentrasi dan Sensitif Secara Politik	37
2.3 Faktor-faktor yang Bukan Pemicu Utama Kenaikan Harga tahun 2008: Minyak, Bahan Bakar Nabati (biofuels), Dolar AS dan Penurunan Produksi	39
2.4 Faktor-Faktor yang Merupakan Pemicu Utama Kenaikan Harga Tahun 2008: Pembatasan Perdagangan dan Perilaku Pembelian	43
2.5 Skenario Harga: Tetap Tinggi, Naik Terus Atau Turun	46
2.6 Tanggapan Kebijakan untuk Mencegah Peningkatan Krisis Beras Global Lebih Lanjut	46
2.7 Keterangan Tambahan: Apa yang Terjadi Berikutnya?	49
Bab 3 Guncangan Harga Komoditas dan Integrasi Pasar di Indonesia	53
3.1 Pendahuluan	54
3.2 Integrasi Spasial antara Pasar Komoditas Indonesia dengan Pasar Dunia	55
3.3 Integrasi Antar Provinsi di Indonesia	61
3.4 Faktor-Faktor yang Menentukan Integrasi Pasar	63
3.5 Ketidakstabilan Harga Komoditas	68
3.6 Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan	72
Bab 4 Dampak Harga Komoditas Terhadap Perekonomian Indonesia	75
4.1 Pendahuluan	76
4.2 Model Ekuilibrium Umum Wayang 2005	78
4.3 Hasil dan Pembahasan	83
4.4 Kesimpulan	92

Bab 5 Guncangan Harga Komoditas di Indonesia	95
5.1 Pendahuluan	96
5.2 Dampak dari Harga Komoditas yang Tinggi dan Ketidakstabilan Harga: Eksportir, Konsumen, Produsen, dan Pemerintah	97
5.3 Menghadapi Guncangan Harga Komoditas: Pengalaman Indonesia	102
5.4 Tanggapan Kebijakan Internasional Baru-Baru ini Terhadap Kenaikan dan Ketidakstabilan Harga Komoditas	111
5.5 Rekomendasi Kebijakan Untuk Indonesia	117
Bab 6 Kecenderungan Pertumbuhan Ekonomi dan Ekspor Indonesia: Perspektif Makro dan Sektoral	123
6.1 Pendahuluan	124
6.2 Pertumbuhan Indonesia: Kecenderungan Makro Jangka Panjang dan Penggerak Pertumbuhan	124
6.3 Pertumbuhan di Daerah	130
6.4 Kinerja dan Pendorong Ekspor	133
6.5 Pendorong Pertumbuhan Kinerja Ekspor Indonesia sejak 1998	139
6.6 Implikasi terhadap Strategi Pengembangan Perdagangan	148
6.7 Kesimpulan	150
Bab 7 Memanfaatkan Sebaik-baiknya Harga Komoditas yang Tinggi	153
7.2 Pentingnya Komoditas bagi Perekonomian Indonesia	155
7.3 Pembangunan Berbasis Komoditas: Tantangan dan Peluang	157
7.4 Indonesia dan Kenaikan Harga Komoditas: Dampak dan Peluang yang Hilang	161
7.5 Realita Global Baru: Harga Komoditas yang Tinggi dan Tidak Stabil	168
7.6 Indonesia: Mempunyai “Kue dan Memakannya Juga”	170
7.7 Kesimpulan	190
Lampiran	195
Lampiran I	196
Lampiran II	198
Lampiran III	221
Lampiran IV	242
Lampiran V	246
Lampiran VI	249
Lampiran VII	264
Referensi	287

Daftar Gambar

Gambar 1:	Pemicu kenaikan harga pangan	5
Gambar 1.1:	Harga pangan internasional	19
Gambar 1.2:	Sub-indeks harga pangan internasional	20
Gambar 1.3:	Penggunaan jagung dunia	25
Gambar 1.4:	Penggunaan minyak sayur dunia	26
Gambar 1.5:	Impor biji minyak Uni Eropa	26
Gambar 1.6:	Luas lahan jagung dan kedelai di AS	28
Gambar 1.7:	Luas lahan gandum dan biji minyak	29
Gambar 1.8:	Stok gandum aktual dan simulasi	29
Gambar 1.9:	Harga vs stok gandum	29
Gambar 1.10:	Dampak larangan India terhadap ekspor beras (harga ekspor beras Thailand, US\$/ton)	30
Gambar 1.11:	Konsumsi padi-padian dunia	31
Gambar 1.12:	Harga pangan vs nilai tukar	32
Gambar 1.13:	Minat yang terbuka dan harga gandum	32
Gambar 2.1:	Harga riil beras, 1961-2008	37
Gambar 2.2:	Perbandingan harga ekspor beras Thailand dan AS, 2005-08	38
Gambar 2.3:	Rasio stok terhadap penggunaan padi-padian dunia	40
Gambar 2.4:	Harga komoditas dalam mata uang dolar AS saat ini (2003=100)	43
Gambar 2.5:	Harga beras pasar dunia, 2004-2008 (harga ekspor 100B Thailand)	45
Gambar 2.6:	Harga beras (100% B Thailand) dan pembatasan ekspor	50
Gambar 3.1:	Perkembangan harga komoditas dunia	56
Gambar 3.2:	Penyesuaian guncangan dengan harga beras dunia	60
Gambar 3.3:	Perkembangan penyebaran harga	63
Gambar 3.4:	Kontribusi keterpencilan dan infrastruktur untuk selisih harga beras	68
Gambar 3.5:	Ketidastabilan harga beras: Indonesia dan luar negeri	71
Gambar 5.1:	Ekspor meningkat seiring dengan melonjaknya harga komoditas	97
Gambar 5.2:	Indonesia Memiliki Cadangan Devisa Hampir Dua Kali Lipat	98
Gambar 5.3:	Laju inflasi, 2007-08	98
Gambar 5.4:	Pengaruh kenaikan harga beras sepuluh persen berdasarkan desil (decile) penghasilan	99
Gambar 5.6:	Keuntungan dari obligasi Pemerintah Indonesia tampaknya mengikuti biaya subsidi	101
Gambar 5.7:	Dampak guncangan yang parah terhadap kemajuan ekonomi	102
Gambar 5.8:	Harga pangan mendahului inflasi umum	103
Gambar 5.9:	Kenaikan harga pangan internasional	104
Gambar 5.10:	Kecuali Beras, Harga-Harga di Indonesia Dipengaruhi oleh Kenaikan Harga Internasional	104
Gambar 5.11:	Harga Minyak Goreng Domestik Distabilkan Setelah Kenaikan Pajak Ekspor CPO	107
Gambar 5.12:	Pembatasan Perdagangan Memicu Kepanikan di Pasar Beras Dunia	108
Gambar 5.13:	Subsidi BBM Lebih Banyak Dinikmati Orang Kaya Ketimbang Orang Miskin	109
Gambar 5.14:	Subsidi Energi Menjadi Tidak Berkelanjutan	109
Gambar 5.15:	Harga minyak ditetapkan di bawah biaya ekonomis	110
Gambar 5.16:	Harga BBM di Indonesia masih Terendah di Kawasan Regional	110
Gambar 5.17:	Pengalaman negara dan kekhawatiran terhadap gejolak sosial	112

Gambar 6.1:	PDB per kapita Indonesia	125
Gambar 6.2:	Pertumbuhan PDB per kapita tahunan Indonesia	125
Gambar 6.3:	Angka pertumbuhan Indonesia selama seperempat abad terakhir terutama berasal dari sektor manufaktur dan jasa	125
Gambar 6.4:	Kontribusi untuk pertumbuhan PDB menurut sektor – ditimbang dengan pangsa nilai tambah sektor	127
Gambar 6.5:	Kontribusi untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja menurut sektor (ditimbang dengan intensitas tenaga kerja di sektor bersangkutan)	127
Gambar 6.6:	Intensitas tenaga kerja menurut sektor	127
Gambar 6.7:	Pertumbuhan PDB per kapita dan premium intensitas tenaga kerja	128
Gambar 6.8:	Pertumbuhan per kapita dan premium intensitas tenaga kerja regional, 2001-05 –tingkat sederhana (simple rates)	131
Gambar 6.9:	Pertumbuhan per kapita dan premium intensitas tenaga kerja regional, 2001-05--penduduk 2001- tingkat disesuaikan	131
Gambar 6.10:	Pertumbuhan per kapita Sumatra 2001-5 – tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001	132
Gambar 6.11:	Pertumbuhan per kapita Jawa Bali – tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001	132
Gambar 6.12:	Pertumbuhan per kapita Kalimantan 2001-05-tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001	132
Gambar 6.13:	Pertumbuhan per kapita Sulawesi 2001-05 - tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001	132
Gambar 6.14:	Pertumbuhan per kapita Indonesia Timur 2001-05-tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001	132
Gambar 6. 15:	Tingkat awal pertumbuhan dan output per daerah, 2001-05	133
Gambar 6.16:	Pertumbuhan ekspor menurut sektor	134
Gambar 6.17:	Komposisi ekspor – perubahan jangka panjang	134
Gambar 6.18:	Pertumbuhan ekspor sektor manufaktur	135
Gambar 6.19:	Pertumbuhan intensitas ekspor sektor manufaktur	135
Gambar 6.20:	Jumlah produk yang diekspor – khusus arus perdagangan di atas US\$100.000	136
Gambar 6.21:	Produk lama masih mendominasi pertumbuhan ekspor	137
Gambar 6.22:	Hubungan antara ekspor dan pertumbuhan selanjutnya	138
Gambar 6.23:	EXPY atau pendapatan dari keranjang ekspor	138
Gambar 6.24:	Membandingkan perkembangan kecanggihan produk ekspor – Indonesia vs negara-negara yang mengekspor produk serupa pada tahun 1980an	139
Gambar 6.25:	Ekspor Cina baru-baru ini	140
Gambar 6.26:	Impor Cina baru-baru ini	140
Gambar 6.27:	Ekspor Indonesia di masa lalu	141
Gambar 6.28:	Ekspor Indonesia baru-baru ini	141
Gambar 6.29:	Ekspor komoditas primer – perbandingan Indonesia dengan Malaysia dan Thailand	142
Gambar 6.30:	Ekspor produk berteknologi menengah – perbandingan Indonesia dengan Malaysia dan Thailand	143
Gambar 6.31:	Indikator melakukan usaha (doing business)	144
Gambar 6.32:	Indikator perlindungan investor	144
Gambar 6.33:	Indikator inovasi, teknologi dan pengetahuan	145
Gambar 6.34 :	Nilai satuan ekspor minyak sawit	146
Gambar 7.1:	Dampak dari guncangan hebat terhadap kemajuan ekonomi	158
Gambar 7.2:	Dampak dari harga komoditas terhadap nilai tukar perdagangan negara-negara sebagai persentase dari PDB	163

Gambar 7.3:	Kenaikan harga komoditas telah menyebabkan apresiasi nilai tukar	164
Gambar 7.4:	Hasil obligasi Indonesia berkorelasi dengan kesenjangan harga BBM	165
Gambar 7.5:	Kegiatan eksplorasi minyak di Indonesia terus menurun sejak tahun 2000	166
Gambar 7.6:	Indonesia mempunyai prospek mineral yang sangat besar tetapi iklim investasi yang sangat tidak menguntungkan dan, oleh karena itu, nilai investasi yang kecil	167
Gambar 7.7:	Subsidi energi di Indonesia mencapai 2½ kali bantuan sosial	168
Gambar 7.8:	Subsidi BBM lebih banyak dinikmati orang kaya ketimbang orang miskin	168
Gambar 7.9:	Harga komoditas meningkat tajam selama sebagian besar dasawarsa ini dan diramalkan akan tetap tinggi selama dasawarsa berikutnya dibandingkan dengan tahun 2000	169
Gambar 7.10:	Harga penjualan migas dan batubara jauh di atas biaya produksi di Indonesia	169
Gambar 7.11:	Kontribusi untuk pertumbuhan PDB rata-rata tahunan, 2003-08	172
Gambar 7.12:	Bahkan meskipun sektor primer memberikan kontribusi yang signifikan kepada pertumbuhan ekonomi Indonesia, sektor manufaktur dan jasa memberikan kontribusi terbesar kepada pertumbuhan pendapatan tenaga kerja	173
Gambar 7.13:	Persentase kontribusi untuk pertumbuhan PDB Indonesia menurut sektor, rata-rata tiga tahunan, rupiah konstan tahun 2000	174
Gambar 7.14:	Produk lama masih mendominasi pertumbuhan ekspor	179
Gambar 7.15:	Investasi infrastruktur sebagai persentase dari PDB hanya setengah dari investasi sebelum krisis	180
Gambar 7.16:	Peta jarak ekonomis berdasarkan biaya tiket penumpang udara dan biaya angkutan laut peti kemas 20 kaki dari Jakarta ke kota-kota besar di Indonesia dan Singapura.	182
Gambar 7.17:	Indikator kunci empat pilar perekonomian pengetahuan	185
Gambar 7.18:	Berdasarkan tingkat pendapatan Indonesia saat ini, beberapa negara telah mencapai "lepas landas ekonomi" sedangkan yang lainnya masih berjalan di tempat	191
Lampiran Gambar 3.1:	Simulasi dampak bantuan langsung tunai (BLT) kepada kelompok sosial ekonomi Pedesaan 4 terhadap pengeluaran per kapita mereka	236
Lampiran Gambar 3. 2:	Dampak simulasi SR-4 ditambah bantuan langsung tunai terhadap pengeluaran per kapita kelompok sosial ekonomi Pedesaan 4	236
Lampiran Gambar 6.1:	Perbedaan efisiensi energi di antara perusahaan-perusahaan semen	255

Daftar Tabel

Tabel 1.1:	Biaya produksi jagung, kedelai dan gandum, antara tahun 2002 dan 2007 (US\$ per hektar)	23
Tabel 1.2:	Marjin antara daerah produksi utama dan pelabuhan Gulf di Amerika Serikat	24
Tabel 2.1:	Ekspor beras dunia, 2006-08 (ribuan metrik ton)	39
Tabel 2.2.:	Produksi beras giling	40
Tabel 2.3:	Stok akhir beras dunia (MMT)	41
Tabel 3.1:	Tingkat pertumbuhan harga bulanan rata-rata selama 14 tahun	58
Tabel 3.2:	Ringkasan indikator integrasi spasial sehubungan dengan pasar dunia	59
Tabel 3.3:	Integrasi lintas provinsi dan selisih harga	62
Tabel 3.4:	Ringkasan statistik menurut provinsi	64
Tabel 3.5:	Matriks korelasi	66
Tabel 3.6:	Ketidakstabilan harga komoditas: ringkasan statistik	69
Tabel 4.1:	Guncangan: Perubahan harga komoditas internasional, menurut Indeks MUV (perubahan dalam persen)	77

Tabel 4.2:	Hasil ekonomi makro jangka pendek	84
Tabel 4.3:	Hasil jangka pendek: output regional (PDRB)	85
Tabel 4.4:	Hasil jangka pendek – insiden kemiskinan, dengan program bantuan langsung (transfer)	88
Tabel 4.5:	Hasil ekonomi makro jangka panjang	90
Tabel 4.6:	Hasil jangka panjang atas insiden kemiskinan	91
Table 5.1:	Persentase pengeluaran untuk pangan dan non-pangan terhadap total pengeluaran (%)	99
Tabel 5.2:	Pengalaman Indonesia baru-baru ini	104
Tabel 5.3:	Harga Kedelai di Tingkat Internasional dan Domestik	105
Tabel 5.4:	Meningkatkan swasembada beras bisa lebih mahal daripada mengandalkan impor	108
Tabel 6.1:	‘Penemuan’ ekspor masih minim	136
Tabel 6.2:	Premium nilai satuan tahun 2002 untuk minyak sawit ekspor dibandingkan dengan Indonesia	146
Tabel 6.3:	Ukuran diversifikasi dan intensitas teknologi Indonesia dan pesaing regional	147
Tabel 7.1:	Peringkat negara menurut cadangan mineral per orang dewasa	156
Tabel 7.2:	“Penemuan” ekspor masih minim	179
Tabel 7.3:	Ringkasan pilihan kebijakan	188
Lampiran Tabel 2.1:	Ringkasan Literatur	199
Lampiran Tabel 2.2:	Statistik deskriptif	203
Lampiran Tabel 2.3:	Statistik deskriptif menurut provinsi	205
Lampiran Tabel 2.4:	Statistik deskriptif menurut provinsi – variable spesifik komoditas	206
Lampiran Tabel 2.5:	Matriks statistik jejak untuk beras	208
Lampiran Tabel 2.6:	Matriks statistik jejak untuk kedelai	209
Lampiran Tabel 2.7:	Matriks statistik jejak untuk jagung	210
Lampiran Tabel 2.8:	Matriks statistik jejak untuk gula	211
Lampiran Tabel 2.9:	Matriks statistik jejak untuk minyak goreng	212
Lampiran Tabel 2.10:	Matriks korelasi	214
Lampiran Tabel 2.11:	Faktor penentu diferensial harga lintas provinsi	216
Lampiran Tabel 2.12:	Faktor penentu integrasi pasar spasial di Indonesia	219
Lampiran Tabel 3.1:	Pangsa biaya faktor produksi utama: padi dan sektor lain, 2005	226
Lampiran Tabel 3.2:	Sumber penghasilan faktor kelompok rumah tangga secara umum, 2005	227
Lampiran Tabel 3.3:	Ringkasan kategori rumah tangga	228
Lampiran Tabel 3.4:	Pengeluaran dan insiden kemiskinan berdasarkan kelompok rumah tangga, 2005	228
Lampiran Tabel 3.5:	Guncangan jangka pendek terhadap harga ekspor dan impor untuk simulasi SR-1 sampai SR-6 (perubahan persentase dari nilai dasar)	229
Lampiran Tabel 3.6:	Guncangan jangka panjang terhadap harga ekspor dan impor untuk simulasi LR-1 sampai LR-6 (perubahan persentase dari nilai dasar)	230
Lampiran Tabel 3.7:	Pendekatan model: Ringkasan asumsi pendekatan model jangka pendek dan jangka panjang	231
Lampiran Tabel 3.8:	Ringkasan bantuan langsung tunai yang ditargetkan dan pembiayaannya	231
Lampiran Tabel 3.9:	Hasil jangka pendek - Output sektor pertanian dan pertambangan	232
Lampiran Tabel 3.10:	Hasil jangka pendek – lapangan kerja di sektor pertanian dan pertambangan	233
Lampiran Tabel 3.11:	Hasil jangka pendek – transmisi harga	234

Lampiran Tabel 3.12: Hasil jangka pendek – perubahan persentase hasil faktor riil (deflator CPI) (Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar)	235
Lampiran Tabel 3.13: jangka pendek – pengeluaran riil rumah tangga (deflator CPI)	235
Lampiran Tabel 3.14: Hasil jangka pendek – insiden kemiskinan, tanpa bantuan langsung tunai	237
Lampiran Tabel 3.15: Hasil jangka panjang - output sektor pertanian dan pertambangan	238
Lampiran Tabel 3.16: Hasil jangka panjang - lapangan kerja di sektor pertanian dan pertambangan	239
Lampiran Tabel 3.17 Hasil jangka panjang – output regional (PDRB)	240
Lampiran Tabel 3.18: Hasil jangka panjang – hasil faktor riil (deflator CPI)	241
Lampiran Tabel 3.19: Hasil jangka panjang – pengeluaran riil rumah tangga (deflator CPI)	241
Lampiran Tabel 4.1: Rekomendasi kebijakan bagi negara-negara untuk menanggulangi harga komoditas yang tinggi	242
Lampiran Tabel 4.2 : Instrumen Kebijakan Perdagangan dalam Konteks sebuah Pasar	243
Lampiran Tabel 4.3: Instrumen Intervensi Pasar Domestik	244
Lampiran Tabel 6. 1: Jumlah perusahaan manufaktur dan pekerja menurut sektor	250
Lampiran Tabel 6. 2: Sektor penghasil atau pengolah komoditas	251
Lampiran Tabel 6. 3: Guncangan harga antara tahun 2005 dan 2007	252
Lampiran Tabel 6. 4: Persentase kenaikan total biaya input akibat kenaikan harga input komoditas.	253
Lampiran Tabel 6. 5: Intensitas input komoditas per industri	254
Lampiran Tabel 6. 6: Bobot input komoditas terhadap penjualan	255
Lampiran Tabel 6. 7: Dampak guncangan harga input komoditas terhadap keuntungan	257
Lampiran Tabel 6.8: Perusahaan yang keluar dan insiden keluar berdasarkan industri	258
Lampiran Tabel 6.9: Dinamika keluar dari pasar setelah guncangan	259
Lampiran Tabel 6.10: Dampak terhadap lapangan pekerjaan secara keseluruhan	260
Lampiran Tabel 6.11: Dampak negatif terhadap lapangan pekerjaan akibat “new exitors”, dampak positif terhadap lapangan pekerjaan akibat “escaping exit”, dan dampak negatif terhadap lapangan pekerjaan akibat “stay exitors”	262

Daftar Kotak

Kotak 5.1: Biaya Stabilisasi Harga Publik oleh Lembaga Pemasaran Publik	115
Kotak 5.2: Rekomendasi kebijakan bagi negara-negara untuk mengatasi harga komoditas yang tinggi	118

Ucapan Terima Kasih

Laporan ini, *Perkembangan, Pemicu dan Dampak Harga Komoditas: Implikasinya terhadap Perekonomian Indonesia*, merupakan hasil kerjasama antara *Trade Unit Bank Dunia Indonesia*, *Dutch Trust Fund to Improve Indonesia's Trade Policy* dan *Multi-donor Facility for Trade and Investment Climate* (MDFTIC).

Laporan ini disusun oleh sebuah tim inti yang diketuai oleh Enrique Aldaz-Carroll. Bab 1 ditulis oleh Donald Mitchell. Bab 2 ditulis oleh Enrique Aldaz-Carroll, Thomas Slayton, dan Peter Timmer. Bab 3 ditulis oleh Gonzalo Varela, Enrique Aldaz-Carroll, dan Leonardo Iacovone. Bab 4 ditulis oleh Peter Warr dan Enrique Aldaz-Carroll. Bab 5 ditulis oleh Sjamsu Rahardja, Enrique Aldaz-Carroll, dan Marcos Sampablo Lauro. Bab 6 ditulis oleh Leonardo Iacovone, Norman Loayza, dan Akhmad Rizal Shidiq. Bab 7 ditulis oleh Enrique Aldaz-Carroll. Kontribusi dari Arief Anshory Yusuf, Dominique Van Der Mensbrugge, Rina Oktaviani, Henry Sandee, dan Takiko Koyama sangat dihargai. Penyusunan laporan ini secara umum berada di bawah pengarahan Vikram Nehru, Direktur Sektoral dan Ekonom Utama Sementara EASPR, William E. Wallace, mantan Ekonom Utama untuk Indonesia (EASPR) Bank Dunia, dan Shubham Chaudhuri, Ekonom Utama untuk Indonesia (EASPR) Bank Dunia. Bimbingan strategis dan komentar penting juga diberikan oleh Joachim von Amsberg, mantan Direktur Bank Dunia untuk Indonesia.

Ulasan yang berharga untuk laporan ini diberikan oleh Enrique Blanco Armas, Milan Bramhbhatt, Timothy Brown, Andrew Burns, Luc Christiaensen, Christopher Delgado, Sanjay Dhar, Wolfgang Fengler, Bert Hofman, Homi Kharas, Masami Kojima, Irfan Kortschak, Bayu Krisnamurthi, Donald Larson, Daniel Lederman, William F. Maloney, William J. Martin, Peter Milne, Harry de Gorter, Martin Rama, Peter Rosner, Agus Saifullah, Louise F. Scura, Shobha Shetty, P. S. Srinivas, Ron Steenblik, Hans Timmer, dan Hassan Zaman. Laporan ini juga memanfaatkan hasil pembahasan dengan pejabat-pejabat pemerintah dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Bulog, khususnya pada saat terjadinya krisis pangan, serta umpan balik yang diterima oleh sektor swasta, akademisi dan donor selama lokakarya di mana hasil-hasil permulaan disampaikan.

Pendanaan dari Pemerintah Belanda melalui *Dutch Trust Fund Program to Improve Indonesia's Trade Policy* dan *Multi-Donor Facility for Trade and Investment Climate* sangat dihargai.

Kata Pengantar

Hasil studi yang dicantumkan dalam laporan ini membahas naik-turunnya harga komoditas serta pengaruhnya terhadap perekonomian Indonesia. Laporan ini disusun ketika sebuah observasi dilakukan pada pertengahan tahun 2007 yang menunjukkan bahwa harga komoditas telah keluar dari kecenderungan turun secara terus menerus, dan apa artinya bagi Indonesia jika hal ini terus berlanjut. Sebenarnya, kenaikan harga komoditas diperkirakan dapat menambah PDB sebesar 0,4 persen per tahun dan secara dramatis mengubah pola pertumbuhan geografis. Akan tetapi, kecenderungan positif pada harga energi dan mineral bertentangan dengan anjloknya investasi baru (*greenfield investment*) di sektor pertambangan dan penurunan produksi migas. Hal ini menimbulkan sejumlah pertanyaan sehubungan dengan kenaikan harga komoditas yang berkelanjutan, apa saja dampak yang sudah dirasakan dan apa akibatnya bagi Indonesia jika pola harga komoditas yang lebih tinggi terus berlanjut.

Namun, kami tentu tidak mengetahui seberapa besar pengaruh naik-turunnya harga tersebut yang mulai terjadi ketika penelitian ini sedang berlangsung. Pada akhir tahun 2007, harga pangan terus mengalami kenaikan bersamaan dengan harga-harga komoditas lain yang menimbulkan kekhawatiran di seluruh dunia. Pada awal tahun 2008, Indonesia dan negara-negara lain berupaya memitigasi dampak kenaikan harga terhadap penduduk miskin sehingga mengubah fokus analisis kami ke tingkat menengah (*midstream*). Tingginya kenaikan harga ini semakin memperparah dampak jangka pendek terhadap harga-harga komoditas dan memperbesar peranan mereka dalam analisis kami. Fokus penelitian pada implikasi terhadap pembangunan jangka panjang Indonesia menjadi berkurang, dan kajian ini sekarang ditujukan untuk melakukan eksplorasi awal atas suatu topik yang akan menjadi fokus dari penelitian berikutnya karena kecenderungan yang mendasarinya masih menjadi persoalan penting bagi pembangunan Indonesia.

Struktur laporan ini adalah kumpulan beberapa catatan/dokumen (*paper*) yang terpisah. Pendekatan ini dipilih agar temuan-temuan dapat disebarluaskan segera setelah temuan-temuan tersebut tersedia mengingat cepatnya kenaikan harga (dan kemudian penurunan) terjadi. Pendekatan ini juga mencerminkan kerjasama kami dengan berbagai pelaku dari Pemerintah Indonesia, khususnya dengan Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan akhirnya Badan Urusan Logistik (Bulog) dan akademisi. Dokumen-dokumen tersebut disatukan dalam dokumen final ini, yang meninjau dari bagian awal dan menarik kesimpulan yang lebih luas. Bagian-bagian lain dari laporan ini terdiri dari enam dokumen mengenai topik terpilih dan beberapa catatan sepanjang dua halaman yang disiapkan untuk disebarluaskan secara cepat.

Ketika analisis akan dilakukan, tim penyusun laporan menyampaikan pokok bahasan tentang penyebab dan keberlanjutan harga komoditas kepada DECPG (Kelompok Prospek Departemen Penelitian Bank Dunia) pada bulan Juli 2007. Langkah awal sebelum mengkaji implikasi harga komoditas yang tinggi terhadap Indonesia adalah mengkaji pemicu kenaikan harga, karena implikasi kebijakan akan berbeda jika pemicunya bersifat siklus dan bukan struktural. Laporan-laporan yang ada saat itu menunjukkan bahwa kedua jenis pemicu tersebut menjadi penyebab utama tingginya harga pangan: peningkatan permintaan pangan dan kekeringan baru-baru ini di Cina. Tim penyusun meminta Don Mitchell (DECPG) untuk menganalisis pemicu harga pangan. Dokumen ini adalah yang pertama mengukur dampak berbagai pemicu harga pangan. Dokumen ini mengidentifikasi

bahan bakar nabati (biofuel) sebagai penyebab utama kenaikan harga pangan. Temuan ini akhirnya menarik perhatian dunia internasional terhadap bahan bakar nabati sebagai pemicu utama krisis pangan. Dokumen ini juga diterbitkan sebagai Kertas Kerja Bank Dunia.

Hasil permulaan dari studi ini telah tersedia pada akhir tahun 2007 dan khususnya berguna karena perhatian utama media massa di Indonesia adalah menyalahkan perantara pemasaran (*middlemen*) atas kenaikan harga domestik dan menuntut adanya pengendalian harga. Kontribusi studi adalah membuktikan bahwa kenaikan harga sebenarnya disebabkan oleh faktor-faktor fundamental berbasis internasional sehingga terjadi perubahan pokok bahasan dari pengendalian harga menjadi aksi-aksi kebijakan.

Persoalannya kemudian berubah menjadi bagaimana Indonesia dapat memitigasi dampak kenaikan harga terhadap penduduknya yang miskin. Tim penyusun laporan telah mempersiapkan beberapa catatan singkat mengenai stabilisasi harga berdasarkan literatur yang ada dan menggabungkannya dengan catatan tentang praktek terbaik yang telah dipersiapkan oleh tim Bank Dunia di Washington DC berdasarkan tindakan stabilisasi harga terakhir sebagaimana dilaporkan oleh kantor perwakilan Bank Dunia di seluruh dunia. Catatan-catatan tersebut digabungkan dalam Bab 5 yang berisi pelajaran dari keberhasilan dan kegagalan Indonesia baru-baru ini dalam melakukan stabilisasi harga serta rekomendasi mengenai cara mengembangkan pendekatan yang lebih terstruktur untuk stabilisasi harga di masa mendatang.

Untuk memahami waktu dan dampak dari guncangan harga maka Bab 3 mengkaji bagaimana guncangan harga internasional ditransmisikan kepada harga Indonesia, serta faktor-faktor penentu kecepatan pengaruh tersebut. Temuan-temuan dipresentasikan dalam lokakarya mengenai harga komoditas (yang diselenggarakan oleh Institut Pertanian Bogor (IPB) dan tim penyusun laporan). Lokakarya ini diikuti oleh banyak peserta, dibuka oleh Menteri Perdagangan dan ditutup oleh Menteri Pertanian. Surat kabar nasional meliput pengaruh dari guncangan harga tersebut dan Bulog meminta agar dilakukan simulasi dengan data beras yang dimilikinya. Tim penyusun laporan memberikan pelatihan di bidang metodologi pengaruh harga kepada pejabat pemerintah atas permintaan Kementerian Perdagangan.

Harga beras, makanan pokok yang dikonsumsi oleh rumah tangga miskin, terus bergerak naik melampaui harga komoditas lain sampai tiga kali lipat antara bulan April dan Mei 2008 sehingga mengejutkan para peramal harga. Karena lonjakan yang dramatis ini tidak terjadi pada harga padi-padian lainnya maka bahan bakar nabati (biofuel) tidak dapat dijadikan sebagai pemicu utama. Sangat penting untuk mengidentifikasi apa yang memicu kenaikan ini dan, jika mungkin, cara-cara untuk memitigasinya. Dua orang pakar beras internasional digunakan untuk mengkaji isu internasional ini dan konsekuensinya bagi Indonesia. Temuan dan rekomendasi mereka disampaikan melalui konferensi video kepada kantor-kantor perwakilan Bank Dunia di negara lain (Filipina dan Vietnam) dan kantor pusat Bank Dunia. Tim penyusun laporan telah menyusun beberapa catatan tentang kenaikan harga beras, dan kantor-kantor perwakilan dan kantor pusat Bank Dunia telah melakukan upaya terpadu untuk meningkatkan kesadaran tentang isu ini di tingkat internasional. Sebenarnya, para penulis telah mengadakan rapat dengan Asosiasi Beras Amerika (*US Rice Association*) dan diwawancarai oleh media (*Bloomberg TV* dan surat kabar di seluruh dunia). Alhasil, temuan-temuan tersebut dibahas oleh Kongres Amerika Serikat, yang mengizinkan Jepang untuk menjual kembali stok berasnya seperti yang direkomendasikan oleh studi. Pengumuman dan keputusan negara-negara eksportir untuk menghentikan pembatasan ekspor menghasilkan penurunan harga beras dan akhirnya harga beras pun turun. Pengalaman ini menggambarkan bagaimana pembatasan perdagangan yang diterapkan untuk mengatasi kenaikan harga domestik dapat menciptakan gelembung harga yang justru memperburuk situasi bagi semua pemangku kepentingan.

Kami juga dapat mulai mengestimasi dampak kenaikan harga komoditas terhadap Indonesia. Sebuah model *Computable General Equilibrium* (CGE), termasuk survei rumah tangga, dan survei industri akhirnya digunakan untuk menilai dampak harga komoditas yang tinggi terhadap Indonesia. Penelitian model CGE ini dilaksanakan oleh Peter Warr (Universitas Nasional Australia) dengan dukungan dari Ibu Rina Oktaviani (Institut Pertanian Bogor) dan Dominique Van Mensbrugge (Bank Dunia, DECPG). Simulasi CGE menunjukkan bahwa harga komoditas yang tinggi secara umum bermanfaat bagi Indonesia dan menyumbang kepada penurunan angka kemiskinan, tidak seperti negara-negara lain. Dampak positif dari kenaikan upah riil (*real wage*) sektor pertanian dan upah riil operator serta peningkatan hasil nyata dari bentuk-bentuk modal yang dimiliki oleh masyarakat miskin melebihi dampak negatif dari kenaikan harga komoditas yang dikonsumsi oleh mereka. Namun, dampak ekonomi ini sangat beragam dari satu daerah ke daerah lain. Hasil penelitian ini dipresentasikan dalam lokakarya bulan Juni 2008.

Pada pertengahan tahun 2009, harga-harga komoditas turun secara signifikan ketika krisis keuangan terjadi, namun estimasi yang terbaru tetap memperlihatkan bahwa harga komoditas akan masih berada pada tingkat yang lebih tinggi. Hal ini menimbulkan pertanyaan, bagaimana negara yang kaya akan sumber daya alam harus memanfaatkan pendapatan dari komoditasnya sebaik mungkin untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan tetap mengingat kajian ini, Bab 6 meninjau pertumbuhan masa lalu dan kecenderungan ekspor Indonesia serta memberikan pemahaman tentang komposisi sektoral yang dapat mendukung terwujudnya tujuan Indonesia untuk mencapai pertumbuhan yang tinggi dan menyeluruh di suatu dunia yang mengalami harga-harga komoditas yang tinggi. Temuan-temuan dalam dokumen tersebut digunakan sebagai masukan untuk bagian yang membahas perdagangan dalam Tinjauan Kebijakan Pembangunan Indonesia 2009.

Temuan-temuan studi disampaikan dalam lokakarya bersama sektor swasta dan masyarakat sipil seperti konferensi internasional antara Bank Dunia dan Organisasi Masyarakat Sipil, diskusi Jaringan Eksekutif (yang menerbitkan presentasi dalam majalah mereka), presentasi untuk Kamar Dagang Eropa, lokakarya di *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia* mengenai strategi Asia di bidang pangan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (temuan-temuan lokakarya dikonversikan menjadi sebuah Makalah Strategi Pangan untuk ASEAN), lokakarya mengenai ketahanan pangan di Universitas Indonesia dan sebuah sesi pelatihan selama setengah hari mengenai harga pangan untuk para pejabat pemerintah dari negara-negara Asia Timur selama berlangsungnya pelatihan WTO di Singapura.

Daftar Singkatan

ADB	: Asian Development Bank
ASEAN	: Association South East Asian Nations
Bappebti	: <i>Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi</i> or Commodity Futures Trading Regulatory Agency
BPS	: <i>Biro Pusat Statistik</i> or Central Bureau of Statistics of Indonesia
CCT	: Conditional Cash Transfer
CEIC	: Census and Economic Information Center
CES	: Constant Elasticity of Substitution
CGD	: Center for Global Development
CGE	: Computable General Equilibrium
CPO	: Crude Palm Oil
CV	: Coefficient of Variation
DECPG	: Development Economics and Prospects Group
DMO	: Domestic Market Obligations
EC	: European Community
EU	: European Union
EWCPPI	: Export-Weighted Commodity Price Index
FAPRI	: Food and Agricultural Policy Research Institute
FAO	: Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAOSTAT	: Food and Agriculture Organization of the United Nations Statistics
FDI	: Foreign Direct Investment
FOB	: Free On Board
GDP	: Gross Domestic Product
IEA	: International Energy Agency
IFPRI	: International Food Policy Research Institute
IMF	: International Monetary Fund
IO	: Input-output
IPB	: Institut Pertanian Bogor
JORR	: Jakarta Outer Ring Road
KAM	: Knowledge Assessment Methodology
LHS	: <i>Left Hand Side</i> atau mengacu ke aksis kiri
MEP	: Minimum Export Price

MMBTU	: Million British Thermal Units
MMT	: Million Metric Tons
MUV	: Manufacturing Unit Value
NFA	: National Food Authority
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
OLS	: Ordinary Least Square
OREC	: Organization of Rice Exporting Countries
PCI	: Per Capita Income
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
R&D	: Research and Development
RHS	: <i>Right Hand Side</i> atau mengacu ke aksis kanan
SAM	: Social Accounting Matrix
SITC	: Standard International Trade Classification
SNI	: <i>Standar Nasional Indonesia</i> or Indonesian National Standard
TFP	: Total Factor Productivity
TREDA	: Trade Research and Development Agency
USDA	: US Department of Agriculture
WTO	: World Trade Organization

Ringkasan Eksekutif

Indonesia merupakan salah satu negara eksportir komoditas terbesar di dunia. Dengan potensi mineral yang dimilikinya dan kecenderungan harga komoditas dunia, Indonesia bisa dan perlu mengembangkan posisinya yang terdepan. Nilai komoditas mencapai seperempat PDB Indonesia dan lebih dari seperlima total pendapatan pemerintah pada tahun 2007. Potensi pertumbuhan produksi komoditas lebih lanjut cukup besar saat ini. Indonesia merupakan produsen terbesar minyak sawit di dunia (pendapatan ekspor berjumlah hampir US\$9 milyar pada tahun 2007 dengan 3,8 juta pekerja purna waktu) dengan prospek pertumbuhan yang baik. Indonesia juga menjadi salah satu negara yang memiliki potensi pertambangan terbesar dengan cadangan tembaga terbesar kedua serta cadangan batubara dan nikel terbesar ketiga di dunia.

Kenaikan harga komoditas dari tahun 2003 sampai pertengahan 2008 telah memberikan manfaat yang besar kepada perekonomian Indonesia. Kenaikan harga ini menghasilkan pertumbuhan total ekspor sekitar 14 persen per tahun selama periode tersebut, yang merupakan ekspansi ekspor tertinggi dan paling berkelanjutan yang dialami Indonesia sejak krisis Asia Timur. Empat komoditas saja, yaitu minyak sawit, nikel, tembaga dan batubara, sudah mencapai hampir separuh dari total pertumbuhan ekspor non-migas pada tahun 2007. Rejeki (*windfalls*) dari pendapatan ekspor ini menambah surplus neraca perdagangan dan turut meningkatkan cadangan devisa Indonesia hampir dua kali lipat dari tahun 2002 sampai 2007. Harga komoditas yang tinggi meningkatkan total pendapatan Indonesia rata-rata sebesar 1,2 persen dari PDB pada tahun 2004-07. Saham dari perusahaan-perusahaan Indonesia yang bergerak di bidang komoditas memimpin kinerja bursa efek Indonesia, yang meningkat hampir dua setengah kali dan menjadi salah satu bursa efek dengan kinerja terbaik di dunia antara tahun 2005 dan 2007. Peningkatan nilai produksi komoditas mencapai 40 persen dari pertumbuhan nominal PDB pada tahun 2005-07. Pendapatan provinsi-provinsi yang kaya dengan sumber daya alam, terutama kawasan perkebunan dan pertambangan Sumatra dan Kalimantan, meningkat tajam yang mendorong ekspansi luar biasa pada penjualan mobil dan sepeda motor – penjualan sepeda motor di provinsi-provinsi ini meningkat 60-80 persen pada pertengahan pertama tahun 2008 dibandingkan dengan pertengahan pertama tahun 2007 – maupun pembentukan pasar-pasar swalayan baru. Kenaikan harga komoditas juga meningkatkan pendapatan pemerintah dan menyumbang kepada penurunan angka kemiskinan dari tahun 2005 sampai 2008, sebagian berkat kenaikan pendapatan di sektor pertanian

Namun, Indonesia tidak sepenuhnya memanfaatkan rejeki dari pendapatan sumber daya alam secara produktif, sehingga kehilangan kesempatan untuk menikmati pertumbuhan yang tinggi secara berkelanjutan. Pertama, pertumbuhan komoditas sebagian besar bersifat nominal dan bukan riil. Tanggapan pasokan dari sektor pertambangan dan migas yang mencapai 11 persen dari PDB mengecewakan. Sebaliknya, di tengah kenaikan harga komoditas internasional sejak awal tahun 2000, volume produksi minyak malah turun separuhnya selama dasawarsa terakhir dan investasi pertambangan pada kapasitas produksi baru hampir tidak ada. Empat per lima pertumbuhan nilai total ekspor komoditas dari tahun 2005 sampai 2007 berasal dari kenaikan harga, bukan dari kenaikan produksi. Kedua, dibanding dengan para pesaingnya Indonesia menerima lebih sedikit pendapatan dari sumber daya alam karena produk ekspornya mempunyai nilai tambah yang rendah. Yang terakhir, sebagian besar pendapatan komoditas dibelanjakan untuk subsidi, bukan untuk investasi yang produktif, tidak seperti pada tahun 1970an ketika Indonesia memanfaatkan rejeki dari komoditasnya untuk memperbaiki infrastruktur dan meningkatkan sektor pertanian.

Meskipun harga komoditas mengalami penurunan akibat krisis keuangan global, sebagian besar proyeksi saat ini memperkirakan bahwa harga komoditas tidak akan kembali ke tingkat semula dan akan masih relatif tinggi untuk jangka menengah sampai jangka lebih panjang. “Jeda struktur” (*structural break*) ini terutama disebabkan oleh semakin kuatnya hubungan antara harga komoditas dan pertumbuhan global karena negara-negara berkembang lebih terintegrasi dengan ekonomi global, dan oleh semakin kuatnya hubungan antara harga komoditas pertanian dan harga energi karena adanya bahan bakar nabati (*biofuels*). Bank Dunia memprediksikan bahwa harga produk pertambangan dan pangan pada tahun 2020 akan menjadi 50 persen lebih tinggi dibandingkan dengan awal tahun 2000 sehubungan dengan usaha manufaktur.

Kemungkinan kenaikan harga komoditas memberi Indonesia kesempatan untuk mengembangkan strategi pertumbuhan yang tinggi, menyeluruh dan berkelanjutan untuk jangka panjang berdasarkan kekayaan sumber daya alamnya. Literatur ekonomi terbaru yang didasarkan pada pengalaman banyak negara menyimpulkan bahwa bila dikelola dengan baik, sumber daya alam bisa jadi vital bagi pembangunan (De Ferranti dkk. 2002, Lederman dkk., 2007). Bukti empiris dengan kuat memperlihatkan bahwa eksploitasi sumber daya alam dapat menghasilkan pertumbuhan untuk jangka waktu yang lama tanpa menghambat pengembangan kegiatan manufaktur atau kegiatan-kegiatan lainnya. Yang penting adalah bukan apa yang dihasilkan melainkan bagaimana dihasilkan. Anugerah sumber daya alam yang melimpah, disertai dengan pengejaran dan penerapan yang agresif terhadap keunggulan komparatif baru dengan berinvestasi pada keterampilan, inovasi dan lembaga-lembaga yang baru merupakan resep pertumbuhan yang telah terbukti. Bukti yang paling meyakinkan diberikan oleh sejarah: Australia, Kanada, Finlandia, Swedia, dan Amerika Serikat mendasarkan kemajuan teknologi pembangunan mereka pada sumber daya alam.

Jadi, ketimbang meremehkan sumber daya mineral dan migasnya, secara ekonomi lebih masuk akal bagi Indonesia untuk mengandalkan sektor sumber daya alamnya guna menghasilkan pendapatan yang diperlukan untuk mengembangkan sektor-sektor lainnya. Potensi manfaat dari sumber daya alam dengan sepatutnya terlalu besar untuk diabaikan. Perubahan utama yang diperlukan untuk mendorong peningkatan sektor migas dan pertambangan adalah memperbaiki lingkungan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang yang baru tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang disahkan pada bulan Januari 2009 tampaknya belum memperbaiki iklim usaha, karena undang-undang ini dianggap masih kurang jelas oleh para investor. Oleh karena itu, pengembangan peraturan-peraturan terkait memberikan kesempatan untuk meningkatkan kepastian dan memicu respons yang luas dari investor-investor pertambangan domestik maupun internasional terhadap harga yang menguntungkan. Rejeki pendapatan dari lonjakan di sektor-sektor ini dan pengembangan minyak sawit yang berkelanjutan memungkinkan Pemerintah melaksanakan program yang ambisius untuk mempercepat pembangunan yang menyeluruh dan inklusif.

Kecuali jika dikelola secara hati-hati, lonjakan produksi pertambangan, migas dan minyak sawit dapat menimbulkan “penyakit Belanda” (*Dutch disease*). Jika tidak ditangani, maka *windfalls* dari sumber daya alam akan mendorong kenaikan inflasi, harga modal dan nilai tukar yang menyebabkan sektor-sektor yang dapat diperdagangkan (*tradable*) di bidang non-sumber daya alam kehilangan daya saingnya dan sektor-sektor yang tidak dapat diperdagangkan (*Non-tradables*) semakin bertambah. Hal ini akan sangat memperburuk konsentrasi ekspor Indonesia pada sektor-sektor komoditas yang sedang meningkat sejak krisis Asia Timur, yang tidak diinginkan karena dua alasan. Pertama, perekonomian yang terkonsentrasi tidak dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang memadai bagi dua juta pendatang baru di pasar tenaga kerja setiap tahun karena sektor-sektor sumber daya alam tidak menjadi padat karya (*job intensive*). Pengalaman pertumbuhan Indonesia sendiri di masa lalu memperlihatkan bahwa pertumbuhan di sektor manufaktur juga perlu untuk

menyerap tenaga kerja yang terus bertambah. Kedua, konsentrasi ekonomi yang berlebihan akan meningkatkan kemungkinan Indonesia mengalami siklus naik-turun (*boom-and-bust cycles*) yang mahal sehubungan dengan komoditas, dan hal ini menyebabkan pertumbuhan tidak stabil. Struktur ekspor yang berimbang merupakan kunci bagi perekonomian yang sehat.

Pemerintah Indonesia dapat mencegah terjadinya “penyakit Belanda” akibat lonjakan sumber daya alam. Caranya dengan meningkatkan daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan dan/atau dengan mengurangi apresiasi nilai tukar. Daya saing adalah suatu hal di mana banyak terdapat ruang lingkup untuk diperbaiki mengingat rendahnya kecanggihan teknologi dan rendahnya dinamisme ekonomi produk-produk Indonesia. Penyakit Belanda juga dapat dicegah dengan memitigasi apresiasi nilai tukar melalui penciptaan dana kekayaan negara (*sovereign wealth fund*) untuk mensterilkan pendapatan dari lonjakan atau dengan meningkatkan tabungan.

Untuk meningkatkan daya saing, kecanggihan teknologi dan dinamisme sektor-sektor yang dapat diperdagangkan di Indonesia, maka Pemerintah perlu mengembangkan suatu strategi yang komprehensif. Strategi ini hendaknya berfokus pada peningkatan kualitas logistik, mendorong arus investasi asing langsung (FDI) untuk menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan, dan mempromosikan pengembangan industri pengetahuan, terutama dalam kegiatan-kegiatan berbasis sumber daya alam di mana Indonesia mempunyai keunggulan komparatif. Hal ini membutuhkan pengembangan baru di bidang modal manusia dan pengetahuan, dan pengembangan lembaga dan pelayanan yang lebih baik untuk memfasilitasi diversifikasi menjadi produk-produk yang bernilai tambah lebih tinggi dan mendorong dinamisme.

Pemerintah juga berperan dalam memitigasi dampak negatif dari ketidakstabilan harga komoditas terhadap rumah tangga rentan dan meningkatkan kestabilan sosial dan politik. Untuk menghindari penyalahgunaan dana, pemerintah perlu mengembangkan prosedur operasional untuk memitigasi dampak ketidakstabilan harga terhadap penduduk miskin yang merupakan konsumen pangan netto. Kerangka seperti ini idealnya terdiri dari lima langkah sebagai berikut: a) sistem pemantauan harga yang efektif; b) penilaian dampak perubahan harga terhadap perekonomian dan penduduk; c) penilaian pilihan-pilihan kebijakan yang paling efisien dan durasi yang diinginkan berdasarkan analisis biaya-manfaat; d) proses stabilisasi harga yang terukur, transparan dan konsultatif; dan e) sistem evaluasi untuk memantau pelaksanaan tanggapan kebijakan dan menilai dampaknya sehingga penyesuaian dapat dibuat bila dibutuhkan. Selanjutnya, kecuali jika telah diretribusi secara tepat, pendapatan yang diperoleh dari komoditas dapat menyebabkan ketegangan, seperti konflik antar daerah atas penggunaan pendapatan, ketegangan sosial akibat meningkatnya ketidakmerataan pendapatan dan masalah-masalah tata kelola pemerintahan seperti risiko korupsi.

Ringkasan dari isi dan temuan-temuan utama setiap bab dalam laporan ini dapat dilihat pada bagian berikut.

Ringkasan Bab

Laporan ini terdiri dari tujuh bab. Enam bab pertama memeriksa dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong kenaikan harga komoditas, ramalan harga, dampak ekonomi dari kenaikan harga komoditas, kebijakan stabilisasi harga yang efektif dan pelajaran dari pengalaman pertumbuhan Indonesia di masa lalu. Bab yang terakhir menyampaikan temuan-temuan dari bab-bab sebelumnya dan memperlihatkan strategi pembangunan untuk Indonesia dalam konteks harga komoditas yang tinggi. Bagian ini meringkaskan isi dari seluruh bab beserta temuan-temuan utamanya.

Bab 1 – Kenaikan Harga Pangan: Dampak dari Kenaikan Produksi Bahan Bakar Nabati (Biofuel)

Harga dari komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional telah meningkat tajam sejak tahun 2002, dan kenaikan yang paling dramatis terjadi selama periode dari Januari 2006 sampai Juni 2008. Akibatnya, harga pangan di tingkat konsumen juga telah meningkat di seluruh dunia. Kenaikan harga pangan ini telah menjadi beban bagi masyarakat miskin di negara-negara berkembang, yang membelanjakan rata-rata separuh dari pendapatan rumah tangga mereka untuk makanan. Bab 1 memeriksa bagaimana pola harga untuk komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional telah berubah dan menganalisis penyebab kenaikan harga tersebut. Penyebab kenaikan harga ini mencakup faktor-faktor seperti meningkatnya volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak (*oilseeds*); dolar Amerika yang lemah; dan kenaikan harga energi.

Bab 1 dimulai dengan menguraikan kecenderungan harga komoditas pangan. Indeks harga komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional dari Dana Moneter Internasional (IMF) menunjukkan bahwa kenaikan harga komoditas ini mencapai 130 persen selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008. Sebelum periode ini, harga komoditas pangan relatif stabil setelah anjlok ke titik terendah pada tahun 2000 dan 2001 akibat krisis keuangan Asia. Dari semua komoditas pangan, harga padi-padian adalah yang pertama naik secara dramatis pada periode bersangkutan. Hal ini memperlihatkan bahwa permintaan terhadap bahan bakar nabati yang diproduksi dari padi-padian sebagai bahan mentah utama dan yang bersaing dengan padi-padian lain dalam penggunaan lahan, dapat turut menyebabkan kenaikan harga padi-padian dan pangan.

Bab ini kemudian meninjau sejumlah studi tentang dampak dari meningkatnya permintaan bahan bakar nabati terhadap harga komoditas pangan. Meskipun adanya perbedaan pendekatan yang digunakan dalam studi-studi ini, sebagian besar studi mengakui bahwa peningkatan volume produksi bahan bakar nabati merupakan penyebab utama kenaikan harga pangan.

Lebih jauh lagi, bab ini juga meninjau sejumlah faktor lain yang mungkin telah menyebabkan kenaikan harga komoditas pangan secara dramatis, termasuk kenaikan biaya bahan bakar dan energi, penurunan produksi, merosotnya nilai mata uang dolar AS, serta spekulasi dan meningkatnya keterlibatan investor di bidang komoditas.

Analisis yang dilakukan dalam bab ini memperlihatkan bahwa kenaikan harga pangan yang diperdagangkan secara internasional selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008 disebabkan oleh gabungan beberapa faktor. Namun, analisis tersebut menegaskan bahwa faktor terpenting yang menyebabkan kenaikan harga komoditas pangan adalah peningkatan yang besar pada volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Jika kenaikan ini tidak terjadi, stok gandum dan jagung dunia mungkin tidak akan jauh menurun dan kenaikan harga akibat faktor-faktor lain mungkin tidak akan terlalu tinggi. Kenaikan harga biji minyak terutama disebabkan oleh permintaan bahan mentah untuk memproduksi biosolar (*biodiesel*), yang akhirnya didorong oleh insentif yang dibentuk oleh kebijakan yang diterapkan di Uni Eropa pada tahun 2001 dan di Amerika Serikat pada tahun 2004.

Perubahan tata guna lahan di negara-negara eksportir gandum akibat semakin luasnya lahan yang diperuntukkan bagi biji minyak untuk memproduksi biosolar mempersulit perluasan produksi gandum. Hal ini menyebabkan penurunan yang besar pada stok gandum dunia dan, dengan demikian, menyebabkan kenaikan harga gandum. Lonjakan harga beras terutama disebabkan oleh kenaikan harga gandum, bukan oleh perubahan produksi atau stok beras. Mengingat hal-hal ini, kenaikan harga beras secara tidak langsung dapat disebabkan oleh meningkatnya permintaan bahan bakar nabati – jadi bukan secara langsung – karena beras umumnya tidak digunakan sebagai bahan mentah untuk memproduksi bahan bakar nabati.

Larangan ekspor padi-padian dan kegiatan spekulatif mungkin tidak akan terjadi seandainya tidak ada lonjakan harga padi-padian akibat meningkatnya permintaan bahan bakar nabati. Meskipun larangan ekspor dan kegiatan spekulatif pasti memperburuk kenaikan harga, hal-hal ini barangkali lebih cocok dipandang sebagai respons tanpa perhitungan terhadap kenaikan harga yang justru memberikan dampak yang tidak diinginkan, bukan sebagai penyebab utama.

Harga energi dan pupuk yang lebih tinggi akan menyebabkan kenaikan biaya produksi tanaman pangan antara 15 sampai 20 persen di Amerika Serikat dan lebih rendah lagi di negara-negara dengan praktek produksi yang kurang intensif. Kekeringan yang terjadi secara berurutan di Australia tidak mempunyai dampak yang besar terhadap harga karena hanya menyebabkan penurunan tingkat ekspor padi-padian dunia sekitar 4 persen. Di bawah keadaan normal, negara eksportir lain mampu menutupi kekurangan ini. Penurunan nilai mata uang dolar Amerika telah menyebabkan kenaikan sekitar 20 persen pada harga-harga makanan yang ditetapkan dalam dolar Amerika.

Gambar 1: Pemicu kenaikan harga pangan



Sumber: Perhitungan Staf Bank Dunia berdasarkan hasil temuan Bab 1

Kombinasi kenaikan harga energi dan kenaikan terkait pada harga pupuk dan biaya transportasi serta penurunan nilai mata uang dolar Amerika telah menyebabkan kenaikan harga pangan dunia sekitar 35-40 persen selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008. Faktor-faktor ini menyumbang sekitar 25-30 persen total kenaikan harga pangan. Sedangkan kenaikan 70-75 persen lagi terutama disebabkan oleh meningkatnya permintaan bahan bakar nabati serta stok padi-padian yang rendah, perubahan besar pada tata guna lahan, kegiatan spekulatif dan larangan ekspor (Gambar 1).

Kenaikan yang paling signifikan pada volume produksi bahan bakar nabati terjadi di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Kenaikan tersebut terutama dipicu oleh subsidi, keputusan pemerintah dan bea masuk. Jika kebijakan-kebijakan ini tidak dilaksanakan, volume produksi bahan bakar nabati mungkin akan lebih rendah dan harga komoditas pangan mungkin tidak akan naik setinggi itu. Produksi bahan bakar nabati dari tebu di Brasil jauh lebih murah daripada biaya produksi bahan bakar nabati di Amerika Serikat maupun Uni Eropa. Di Brasil, produksi etanol dari tebu tidak menyebabkan kenaikan yang signifikan pada harga gula karena produksi tebu telah berkembang secara memadai dan cepat untuk memenuhi kebutuhan produksi gula maupun bahan bakar nabati. Pencabutan bea masuk atas etanol di Amerika Serikat dan Uni Eropa akan memungkinkan negara-negara produsen yang lebih efisien, seperti Brasil dan negara-negara berkembang lainnya, termasuk banyak negara Afrika, memproduksi etanol secara menguntungkan untuk diekspor dalam rangka memenuhi tingkat penggunaan bahan bakar terbarukan yang diwajibkan di Amerika Serikat dan Uni Eropa.

Kontribusi bahan bakar nabati terhadap kenaikan harga pangan menimbulkan masalah kebijakan yang penting karena kenaikan itu terutama disebabkan oleh kebijakan pemerintah di negara-negara Uni Eropa dan Amerika yang memberikan insentif untuk produksi bahan bakar nabati. Mengingat dampaknya atas harga pangan maka kebijakan-kebijakan yang mendorong pemberian subsidi untuk memproduksi bahan bakar nabati perlu dipertimbangkan kembali secara serius.

Bab 2 – Memecahkan Gelembung Harga untuk Mencegah Krisis Beras Dunia

Pada periode sebelum penulisan bab ini, harga beras di pasar dunia telah meningkat secara dramatis. Selama periode dari Desember 2007 sampai April 2008, harga patokan beras putih Thai 100B naik dari US\$368/ton menjadi lebih dari US\$1.200/ton. Lonjakan harga ini jelas memperlihatkan suatu jeda pada kecenderungan historis. Harga beras internasional turun hingga ke titik terendah pada tahun 2001, yang telah disesuaikan dengan laju inflasi. Sejak itu, harga beras mengalami kenaikan secara moderat sampai Desember 2008 ketika harga-harga bergerak naik dengan cara yang sama seperti kenaikan harga pada tahun 1974.

Sejumlah besar penduduk di kawasan Asia Timur membelanjakan sebagian besar penghasilan bersihnya untuk komoditas ini saja: sepertiga asupan kalori harian rata-rata rumah tangga di Asia Timur berasal dari konsumsi beras. Maka kenaikan harga beras mengancam akan menimbulkan krisis kemiskinan yang luas.

Mengingat adanya potensi dampak negatif dari kenaikan harga komoditas yang sangat penting ini terhadap tingkat konsumsi rumah tangga maka sangat penting bagi para pembuat kebijakan untuk memahami faktor-faktor yang memicu kenaikan harga dan merumuskan kebijakan-kebijakan yang dapat memfasilitasi upaya untuk memecahkan gelembung harga. Bab ini bertujuan untuk membantu memahami faktor-faktor tersebut dan juga menyampaikan serangkaian rekomendasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Bab ini dimulai dengan meninjau sifat spesifik dari pasar beras, khususnya dengan memperhatikan aspek-aspek yang dapat memperkuat sensitivitas pasar terhadap guncangan harga. Ini termasuk fakta bahwa pasar beras adalah pasar yang sensitif secara politik dan pasar yang “tipis” dengan sejumlah kecil eksportir yang mengadakan perdagangan komoditas ini dalam volume yang relatif rendah. Akibatnya, perubahan yang sangat kecil pada penawaran dan/atau permintaan dapat mempunyai dampak dramatis terhadap harga beras.

Bab ini kemudian menelaah sejumlah faktor yang diajukan untuk menjelaskan pergerakan naik harga beras secara dramatis. Faktor-faktor itu adalah faktor-faktor yang diakui telah memicu kenaikan harga sejumlah komoditas lain, seperti gandum. Secara khusus, lonjakan harga beras berkaitan dengan lemahnya dolar, kenaikan harga energi dan peningkatan permintaan bahan bakar nabati (*biofuels*). Bab ini menyatakan bahwa kenaikan harga tersebut terutama bukan disebabkan oleh faktor-faktor yang menyebabkan kenaikan harga komoditas lain, termasuk padi-padian. Sebaliknya, bab ini menyatakan bahwa kenaikan harga tersebut disebabkan oleh perubahan secara tiba-tiba pada kebijakan perdagangan negara-negara eksportir beras untuk menjamin pasokan dengan harga berapa pun sehingga menimbulkan penimbunan dan spekulasi. Pasar beras dunia yang 'tipis' ini menyebabkan harga beras sangat rentan terhadap kebijakan-kebijakan yang tidak berpandangan jauh ke depan. Dampak dari kebijakan-kebijakan tersebut adalah terhentinya perdagangan beras dan terciptanya gelembung harga yang berpotensi memperparah kemiskinan di daerah-daerah di mana beras menjadi makanan pokok yang utama.

Sejumlah skenario yang disajikan memperlihatkan arah yang mungkin telah ditempuh pasar beras pada bulan Mei 2008. Pada saat ditulis, bab ini memperlihatkan bahwa negara-negara eksportir dan importir beras serta masyarakat internasional dapat membantu memecahkan gelembung harga dengan bekerja sama untuk mengurangi ketatnya perdagangan. Solusi cepat yang paling praktis yang ditunjukkan dalam bab ini adalah dilepaskannya stok oleh Jepang, Thailand dan Cina; pencabutan larangan ekspor; dan penangguhan tender umum berskala besar untuk mendukung negosiasi langsung.

Bab ini diakhiri dengan keterangan tambahan yang menguraikan apa yang telah terjadi setelah dokumen kebijakan awal disampaikan kepada para pembuat kebijakan di kawasan regional. Pada tanggal 2 Mei 2008, Filipina secara terbuka mengumumkan bahwa Filipina sedang bernegosiasi dengan Jepang untuk membeli 60.000 ton beras domestik dari Jepang. Amerika Serikat menyatakan secara terbuka bahwa Amerika Serikat tidak akan menentang re-ekspor beras Jepang. Dalam pertemuan tingkat tinggi FAO tentang krisis pangan pada tanggal 2 Juni 2008, Jepang berkomitmen akan melepaskan 300.000 ton beras impor ke pasar dunia dalam waktu dekat. Komitmen publik ini, meskipun lebih berhati-hati daripada yang diharapkan, memainkan peranan penting dalam menenangkan pasar. Pada bulan Juni, ketika volume ekspor dan produksi meningkat dan permintaan impor menurun, fundamental pasar mulai membaik. Setelah perundingan penjualan antar-pemerintah dengan Filipina selesai dilakukan, Vietnam mencabut larangan ekspornya atas penjualan baru. Akibat meningkatnya penawaran dari para petani di Asia sebagai tanggapan terhadap harga-harga yang tinggi tersebut, permintaan impor pun menjadi sangat lemah.

Penting agar kita menarik pelajaran dari pengalaman ini dan pemerintah mengambil tindakan untuk mencegah terjadinya gelembung-gelembung harga di masa mendatang. Secara khusus, sangat penting untuk menyadari bahwa kenaikan harga beras bukan disebabkan oleh faktor-faktor alam, seperti cuaca atau gagal panen, atau oleh faktor-faktor seperti menguatnya dolar atau meningkatnya permintaan bahan bakar nabati. Sebaliknya, kenaikan harga beras disebabkan oleh pembatasan perdagangan yang merusak, yang bahkan tidak melayani kepentingan jangka pendek dari negara-negara yang menerapkan pembatasan tersebut. Penting agar pemerintah-pemerintah menghindari perilaku seperti ini di masa mendatang dan agar mereka membuat kesepakatan untuk membantu mencegah terulangnya gelembung harga di kemudian hari.

Bab 3 – Guncangan Harga Komoditas dan Integrasi Pasar di Indonesia

Dalam beberapa tahun terakhir, harga komoditas telah berfluktuasi secara dramatis. Dengan harga-harga yang cenderung naik, semakin penting bagi pembuat kebijakan untuk memahami integrasi pasar spasial: sejauh mana guncangan harga komoditas internasional mempengaruhi pasar domestik, dan seberapa cepat pengaruh guncangan harga itu mulai dirasakan, serta pemicu utama dan pola geografis yang mendefinisikan guncangan tersebut. Ini adalah bidang yang sangat sedikit mendapatkan perhatian sampai sekarang.

Oleh karena itu, bab ini memeriksa sejauh mana pasar-pasar Indonesia untuk beras, gula, minyak goreng, kedelai dan jagung terintegrasi dengan pasar dunia. Ternyata didapati bahwa kelima pasar komoditas ini terintegrasi dengan pasar dunia sampai pada taraf yang signifikan. Selama jangka waktu sekitar satu tahun, kenaikan harga dunia rata-rata sebesar 1,0 persen menyebabkan kenaikan harga domestik sebesar 1,0 persen. Meskipun kelima pasar komoditas ini terintegrasi dengan pasar dunia, komoditas-komoditas yang berbeda tersebut didapati merespons guncangan harga dunia dengan kecepatan yang berbeda. Secara umum, pasar komoditas yang paling cepat menyesuaikan diri dengan guncangan harga dunia adalah gula dan minyak goreng sedangkan yang paling lambat adalah kedelai dan jagung. Bahkan meskipun ada beberapa divergensi (penyimpangan) pada pola perubahan antara harga dunia dan domestik, harga dunia dan domestik bergerak bersama-sama secara erat bila ditinjau dari jangka waktu yang lebih lama. Hal ini konsisten dengan konsep integrasi. Kecepatan guncangan harga internasional dalam mempengaruhi perekonomian domestik juga berbeda-beda dari provinsi ke provinsi. Misalnya, dalam hal beras, beberapa simulasi memperlihatkan bahwa penyesuaian tercepat dengan guncangan harga beras internasional terjadi di Jakarta. Di Jakarta, separuh divergensi dapat dikoreksi hanya dalam waktu sekitar 5 bulan sedangkan di Kalimantan Barat sekitar 25 bulan (simulasi ini mengasumsikan bahwa pemerintah tidak melarang ekspor untuk melindungi perekonomian domestik dari guncangan).

Di Indonesia, faktor-faktor utama yang menentukan tingkat integrasi pasar antara berbagai provinsi adalah letaknya yang terpencil dan kualitas infrastruktur transportasi di provinsi tersebut. Data dan informasi yang ada menunjukkan bahwa secara umum, provinsi terpencil kurang terintegrasi. Namun, dampak ini dikurangi oleh infrastruktur yang baik.

Hasil analisis juga memperlihatkan bahwa pasar-pasar komoditas dengan tingkat integrasi tertinggi di seluruh provinsi mempunyai selisih harga yang lebih kecil antara provinsi-provinsi: pada pasar gula dan beras, selisih harga rata-rata antar daerah adalah 5 dan 12 persen, sedangkan pada pasar jagung, kedelai dan minyak goreng, selisih harganya masing-masing mencapai 16 persen dan 22 persen. Demikian pula, selisih harga maksimum dan harga minimum di Indonesia lebih rendah untuk komoditas-komoditas yang terintegrasi dengan kuat antara provinsi-provinsi. Harga beras di provinsi termahal (Jakarta) bisa mencapai 64 persen lebih tinggi daripada harga beras di provinsi termurah (Nusa Tenggara Barat), sedangkan untuk jagung, selisih harganya bisa mencapai 117 persen.

Selisih harga yang mencapai 70 persen antara provinsi-provinsi dapat disebabkan oleh perbedaan tingkat keterpencilan, infrastruktur transportasi, output komoditas, produktivitas lahan dan pendapatan per kapita. Di provinsi-provinsi terpencil, harga-harga lebih tinggi kecuali provinsi-provinsi tersebut mempunyai infrastruktur transportasi yang baik. Misalnya, di Kalimantan Barat, karena letaknya yang terpencil, maka selisih harga beras mencapai sekitar Rp 133/kg lebih mahal daripada di provinsi-provinsi lain.

Data di atas memperlihatkan bahwa ketidakstabilan harga pasar dunia tidak sepenuhnya berpengaruh terhadap pasar domestik. Perbedaan nilai tukar lebih penting daripada perbedaan harga dunia sebagai faktor penentu ketidakstabilan harga domestik. Selain mengawasi nilai tukar dan harga dunia, provinsi-provinsi terpencil tampaknya mempunyai tingkat ketidakstabilan harga yang lebih tinggi dibandingkan provinsi-provinsi sentral.

Hasil studi ini memperlihatkan bahwa guncangan harga komoditas internasional sepenuhnya mempengaruhi harga domestik. Jadi, dampaknya terhadap perekonomian tidak hanya melalui perubahan harga serta volume ekspor dan impor, melainkan juga melalui perubahan produksi domestik yang disebabkan oleh perubahan harga domestik. Hasil studi juga memperlihatkan bahwa dampak ekonomi tidak homogen di seluruh negeri karena adanya perbedaan tingkat integrasi antar provinsi. Kecepatan dan kekuatan perubahan harga di provinsi-provinsi terpencil umumnya akan lebih lambat dan kurang signifikan daripada di provinsi-provinsi lain.

Analisis ini mempunyai beberapa implikasi yang penting terhadap kebijakan. Analisis ini menandakan pentingnya investasi pada infrastruktur. Secara khusus, analisis ini menunjukkan bahwa hambatan akibat letak geografis yang terpencil dalam mengirimkan tanda-tanda perubahan harga dapat diatasi dengan meningkatkan kualitas infrastruktur. Hal ini mempunyai implikasi yang penting terhadap ketahanan pangan. Kebijakan-kebijakan yang bertujuan menekan biaya transportasi dengan meningkatkan infrastruktur atau menghapuskan rintangan birokrasi di sektor transportasi akan meningkatkan integrasi di Indonesia dan turut menurunkan diferensiasi/perbedaan harga antar provinsi. Studi ini menandakan pentingnya tindakan-tindakan untuk meningkatkan produktivitas pertanian dalam rangka menurunkan harga konsumen dan pada saat yang sama meningkatkan pendapatan petani. Akhirnya, studi ini memperlihatkan bahwa intervensi pemerintah mungkin bukan cara yang paling efektif untuk mengurangi ketidakstabilan harga.

Bab 4 – Dampak Harga Komoditas Terhadap Perekonomian Indonesia

Bab 4 memperkirakan dampak dari perubahan harga internasional untuk makanan, minyak bumi, pertambangan dan komoditas lain terhadap struktur perekonomian Indonesia, kesejahteraan ekonomi secara keseluruhan dan tingkat kemiskinan di Indonesia. Studi ini menggabungkan model ekuilibrium umum perekonomian Indonesia dengan perubahan harga komoditas yang diamati selama periode dari tahun 2005 sampai 2008 dan kenaikan harga komoditas yang diproyeksikan untuk jangka panjang selama periode dari tahun 2005 sampai 2020 untuk memeriksa dampak-dampaknya yang berbeda.

Seringkali diasumsikan bahwa penduduk miskin di negara-negara berkembang telah dirugikan dengan kenaikan harga komoditas di pasar internasional pada tahun-tahun belakangan ini. Namun, bab ini memperlihatkan kesimpulan sebaliknya untuk Indonesia. Kenaikan harga komoditas yang terjadi antara tahun 2005 dan 2008 pada umumnya mempunyai dampak positif jangka pendek terhadap penduduk miskin di Indonesia. Dampak ini berasal dari kenaikan upah riil sektor pertanian, upah riil operator dan peningkatan hasil nyata dari bentuk modal yang dimiliki oleh penduduk miskin. Memang, harga dari komoditas yang dikonsumsi masyarakat miskin meningkat, tetapi dampak negatif ini lebih kecil dibandingkan dengan manfaat yang mereka terima dari sisi pendapatan.

Diperkirakan kenaikan harga komoditas pertanian yang terjadi antara tahun 2005 dan 2008 telah mengurangi angka kemiskinan pedesaan dalam jangka pendek sebesar 2,2 persen, namun angka kemiskinan perkotaan hampir tidak berubah. Bila digabungkan, ini menunjukkan penurunan angka kemiskinan nasional secara keseluruhan sebesar 1,7 persen.

Angka kemiskinan perkotaan tetap sama karena dampak positif dan negatif dari kenaikan harga terhadap penduduk perkotaan berimbang. Kenaikan harga komoditas pertanian menyebabkan kenaikan harga konsumen untuk makanan yang dibeli oleh penduduk perkotaan. Di pihak lain, kenaikan ini mempengaruhi struktur produksi pertanian sehingga mempengaruhi harga faktor produksi, khususnya dengan menaikkan hasil dari komponen-komponen tenaga kerja tidak terampil dan modal yang dimiliki oleh penduduk miskin. Meskipun kenaikan harga komoditas menekan pengeluaran penduduk perkotaan, dampak ini bukan terjadi melalui harga beras, makanan pokok utama di Indonesia, karena hasil simulasi mengakui bahwa harga beras domestik tidak dipengaruhi oleh harga internasional dengan adanya larangan impor beras Indonesia. Namun, dampak ini memang terjadi melalui harga konsumen untuk jenis makanan pendukung lainnya. Sebagai kontras, dampak terhadap harga faktor produksi menyebabkan kenaikan pendapatan masyarakat miskin pedesaan dan mengurangi dampak terhadap tingkat kemiskinan perkotaan. Dalam simulasi, kedua dampak yang saling bertentangan ini hampir saling menutupi satu sama lain.

Larangan impor beras oleh Indonesia telah melindungi konsumen dan produsen beras domestik terhadap lonjakan harga dunia selama 9 bulan mulai dari Maret sampai Desember 2008. Namun, larangan ini dilakukan dengan biaya yang tinggi. Larangan impor beras menyebabkan harga beras domestik jauh lebih tinggi daripada harga internasional sejak tahun 2004. Jadi, tindakan yang bertujuan melindungi konsumen domestik ini justru merupakan biaya besar yang dibebankan atas mereka.

Dampak jangka pendek gabungan dari semua kenaikan harga komoditas (komoditas energi, pertanian dan pertambangan) adalah berkurangnya angka kemiskinan pedesaan sebesar 4,7 persen dan berkurangnya angka kemiskinan perkotaan sebesar 2,7 persen. Jika digabungkan, angka-angka ini menunjukkan penurunan angka kemiskinan nasional secara keseluruhan sebesar 4,1 persen. Bantuan langsung tunai yang diterapkan oleh Pemerintah untuk memberikan kompensasi kepada konsumen miskin atas pengaruh sebagian dari kenaikan harga minyak bumi dunia terhadap harga domestik semakin memperkecil angka insiden kemiskinan.

Kecuali perekonomian DKI Jakarta dan Banten, pengaruh jangka pendek dari semua kenaikan harga komoditas terhadap perekonomian daerah-daerah di Indonesia cukup positif sebagaimana tercermin dari kenaikan signifikan pada output domestik bruto daerah. Hasil ini konsisten dengan laporan media tentang kenaikan yang mengesankan pada konsumsi barang-barang, seperti sepeda motor dan mobil di daerah-daerah di luar Jawa, berkat adanya keuntungan yang diperoleh dari harga komoditas yang tinggi, terutama di bidang pertambangan dan perkebunan. Sebaliknya, sektor manufaktur dan jasa di DKI Jakarta mengalami kerugian akibat kenaikan harga komoditas (energi, pertanian dan pertambangan).

Proyeksi kenaikan harga jangka panjang tahun 2005-20 di sektor energi, pertanian dan pertambangan lebih rendah daripada perubahan yang diamati tahun 2005-08. Akibatnya, pengaruh yang disimulasikan dari perubahan harga komoditas ini kurang menguntungkan. Dampak jangka panjang yang disimulasikan dari peningkatan iklim investasi di sektor pertambangan adalah peningkatan besar pada konsumsi riil agregat dan berkurangnya insiden kemiskinan di daerah pedesaan maupun perkotaan.

Bab 5 – Mengelola Guncangan Harga Komoditas di Indonesia

Meskipun harga komoditas yang tinggi secara umum merupakan kabar baik bagi negara-negara produsen dan eksportir komoditas netto seperti Indonesia, lonjakan harga BBM dan pangan mempunyai dampak yang serius terhadap konsumen, terutama rumah tangga miskin, dan terhadap

produsen, terutama produsen yang menggunakan input komoditas secara intensif untuk proses produksi mereka.

Untuk memitigasi dampak fluktuasi harga terhadap konsumen, khususnya konsumen miskin, dan mendukung produsen, maka sejak tahun 1960an, Indonesia telah melaksanakan berbagai program dan kebijakan untuk menstabilkan harga-harga dari komoditas yang sebagian besar termasuk dalam “keranjang konsumsi” dan komoditas yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Program dan kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah ini mempunyai tingkat keberhasilan yang beragam. Beberapa di antaranya menimbulkan konsekuensi negatif yang tidak diharapkan. Secara khusus, subsidi BBM yang berkepanjangan telah dinikmati oleh konsumen mampu dengan mengorbankan kesanggupan Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik lainnya seperti kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Pengalaman di Indonesia maupun di luar negeri juga memperlihatkan bahwa tindakan-tindakan lain tertentu seringkali tidak efektif atau tidak efisien dari segi biaya. Tindakan-tindakan tersebut mencakup pengendalian terhadap ekspor dan pengendalian artifisial terhadap harga-harga yang diatur dengan tindakan-tindakan administratif.

Bab ini bertujuan membantu para pembuat kebijakan merancang instrumen-instrumen yang lebih efisien untuk mengatasi perubahan-perubahan harga komoditas. Bab ini dimulai dengan memeriksa dampak dari harga komoditas yang tinggi dan ketidakstabilan harga terhadap eksportir, konsumen, produsen dan Pemerintah. Kemudian, bab ini meninjau pengalaman Indonesia dalam menghadapi guncangan harga komoditas dan diakhiri dengan menyampaikan rekomendasi kebijakan kepada para pembuat kebijakan di Indonesia.

Bab ini menyimpulkan bahwa Indonesia perlu menetapkan suatu pendekatan yang lebih dapat diprediksi, lebih tepat sasaran, lebih murah dan lebih efektif untuk memitigasi dampak dari guncangan harga. Krisis harga pangan baru-baru ini telah memperlihatkan betapa pentingnya pemerintah mempunyai sebuah kerangka aksi. Kerangka yang ditetapkan secara tepat akan memberikan aturan dasar kepada pemerintah untuk memantau perkembangan harga secara sistematis, menilai dampaknya terhadap perekonomian, menilai pilihan-pilihan kebijakan yang ada melalui analisis biaya-manfaat, serta melaksanakan dan memantau tindakan-tindakan yang diambil secara tepat. Kerangka tersebut hendaknya meliputi empat komponen utama. Pertama adalah sistem pemantauan harga yang efektif untuk berbagi informasi antara berbagai pemangku kepentingan publik dan swasta.

Kedua adalah pelaksanaan suatu sistem untuk menilai kemungkinan dampak perubahan harga komoditas terhadap perekonomian dan penduduk. Pembuat kebijakan harus mampu menetapkan dampak kenaikan harga, apakah positif atau negatif, terhadap berbagai segmen penduduk. Di daerah pedesaan di Indonesia, mayoritas rumah tangga adalah pembeli pangan netto dan hanya sebagian kecil dari rumah tangga yang lebih kaya menjadi penjual pangan netto. Sebagian besar rumah tangga miskin adalah konsumen pangan netto. Rumah tangga miskin lebih menderita akibat kenaikan harga pangan. Di kalangan produsen, dampak dari harga pangan yang rendah setidaknya sebagian ditutupi oleh harga dan output yang tidak berhubungan.

Komponen ketiga dari kerangka ini mencakup penilaian instrumen kebijakan yang tepat berdasarkan analisis biaya-manfaat. Instrumen-instrumen kebijakan hendaknya dirancang secara cermat dengan mengingat tiga tujuan: melindungi konsumen yang rentan, mempertahankan dan menciptakan insentif bagi produsen, dan berkelanjutan secara fiskal. Subsidi BBM tidak memenuhi ketiga kriteria ini: subsidi BBM tidak berpihak kepada rakyat miskin, maka lebih baik menggantikannya dengan instrumen yang lebih efektif. Beberapa tindakan stabilisasi harga mungkin masuk akal untuk dilakukan jika kenaikan harga disebabkan oleh guncangan sementara. Namun, jika kenaikan

harga disebabkan oleh faktor-faktor struktural, Pemerintah akan merasa terpaksa melaksanakan tindakan stabilisasi untuk waktu yang belum ditentukan sehingga membutuhkan biaya yang sangat besar dan dapat mendistorsi perekonomian. Namun, prakteknya, seringkali sulit membedakan kapan perubahan harga disebabkan oleh guncangan jangka pendek dan kapan perubahan harga disebabkan oleh perubahan struktural dalam jangka yang lebih panjang. Seringkali, perbedaannya menjadi jelas hanya setelah hal-hal tersebut terjadi. Oleh karena itu, jika Pemerintah memutuskan akan melakukan tindakan stabilisasi harga maka cara terbaik adalah mempunyai harga target atau pemicu yang secara otomatis disesuaikan dengan harga pasar internasional pada waktu tertentu, dan bukan suatu target yang ditetapkan secara permanen.

Pilihan-pilihan terbaik untuk memitigasi dampak guncangan harga kemungkinan adalah melibatkan program-program jaring pengaman sosial yang lebih baik, seperti bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dan penerapan kebijakan perdagangan dan peraturan impor secara cerdas, seperti penurunan bea masuk dan pengendalian peraturan impor, dan pengelolaan fiskal secara hati-hati. Selain itu, pilihan-pilihan ini juga dapat melibatkan tindakan-tindakan yang membantu meningkatkan stabilisasi pasar. Tindakan-tindakan tersebut meliputi, antara lain, memperbaiki infrastruktur; lebih mengandalkan pengadaan stok sektor swasta; memperbaiki sistem hukum, jaringan informasi dan standar-standar; dan mengembangkan mekanisme stabilisasi harga demi kepentingan petani kecil (misalnya, asuransi cuaca berbasis indeks).

Komponen keempat dari kerangka ini adalah sistem pemantauan untuk memantau pelaksanaan tanggapan kebijakan dan menilai dampaknya sehingga dapat dibuat penyesuaian-penyesuaian yang tepat. Yang dibutuhkan bukan hanya mengadakan analisis secara seksama terhadap pilihan-pilihan serta biaya dan manfaat yang diharapkan sebelum pelaksanaan program melainkan juga sangat penting untuk melaksanakan suatu sistem yang dapat memantau dampaknya setelah program tersebut dilaksanakan. Kebijakan-kebijakan hendaknya dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pelaksanaannya dapat ditinjau dan diubah atau direvisi jika kebijakan-kebijakan tersebut ternyata tidak memberikan dampak yang diinginkan.

Bab 6 – Kecenderungan Pertumbuhan Ekonomi dan Ekspor Indonesia: Perspektif Makro dan Sektoral

Bab ini meninjau kecenderungan pertumbuhan ekonomi dan ekspor Indonesia untuk menentukan komposisi sektoral yang memungkinkan Indonesia mencapai angka pertumbuhan menyeluruh yang tinggi dalam konteks harga komoditas global yang tinggi.

Bab ini dimulai dengan kecenderungan ekonomi makro jangka panjang Indonesia untuk menentukan “mesin penggerak” utama pertumbuhan. Bab ini kemudian meninjau kecenderungan pertumbuhan di daerah dengan mengidentifikasi ketimpangan pertumbuhan antara berbagai daerah pada tahun 2000an. Bab ini juga memeriksa kecenderungan jangka panjang yang mempengaruhi ekspor Indonesia serta hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi. Bab ini kemudian berfokus pada kinerja sektor-sektor yang berorientasi pada ekspor selama dasawarsa yang lalu dan meninjau penyebab utama kinerja Indonesia yang relatif buruk dalam mewujudkan diversifikasi ekspor.

Empat pelajaran utama dari analisis ini adalah sebagai berikut:

- (a) Segi yang paling menonjol dari pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam empat dasawarsa terakhir adalah bahwa pertumbuhannya tidak bersifat padat karya. Oleh karena itu, meskipun mesin penggerak pertumbuhan output di masa datang mungkin adalah sektor manufaktur dan jasa, perkembangan sektor pertanian, yang sampai saat ini masih menyerap

- tenaga kerja dari sebagian besar penduduk, tetap penting dalam jangka pendek. Dalam jangka panjang, penyiapan tenaga kerja untuk beralih ke dan berpartisipasi di sektor-sektor yang modern perlu diprioritaskan.
- (b) Pola pertumbuhan ekonomi daerah memperlihatkan bahwa mobilitas tenaga kerja dan modal masih perlu ditingkatkan guna memperluas partisipasi tenaga kerja di sektor manufaktur dan jasa yang dinamis, terutama di luar Jawa. Ini dapat dicapai dengan meningkatkan infrastruktur publik dan melaksanakan kebijakan-kebijakan lain yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas di daerah-daerah tersebut.
 - (c) Ekspor produk manufaktur di masa lalu telah menjadi mesin penggerak pertumbuhan dan diversifikasi. Namun, sejak akhir tahun 1990an, pola ini beralih ke sektor jasa. Kinerja ekspor produk manufaktur sejak krisis Asia Timur telah mengecewakan karena terus mengalami penurunan sebagai bagian dari PDB sejak tahun 2000.
 - (d) Tampaknya ada serangkaian penyebab yang saling berkaitan dan kompleks atas penurunan kinerja sektor manufaktur ini. Penyebab eksternal utama adalah munculnya Cina sebagai produsen produk manufaktur perakitan yang bersifat padat karya (*labor intensive*). Penyebab internal utama adalah kurang berhasilnya Indonesia dalam mendorong pengembangan keterampilan dan kemampuan yang dibutuhkan untuk meningkatkan “jenjang nilai/kualitas”. Penyebabnya ada dua: (i) iklim investasi yang buruk yang menghambat investasi asing langsung (FDI) dan pengetahuan dari luar negeri dan (ii) investasi domestik untuk mengembangkan sebuah “sistem inovasi nasional” masih sangat kurang jika dibandingkan dengan negara-negara pesaing langsung di Asia Timur, khususnya Thailand dan Malaysia. Pada saat yang sama, karena memiliki anugerah sumber daya alam yang melimpah, Indonesia merasa jauh lebih mudah untuk mengalihkan spesialisasi relatifnya kepada sumber daya alam dan komoditas serta berpaling dari barang-barang manufaktur.

Implikasi kebijakan utama terhadap Indonesia adalah kebutuhan untuk mengembangkan sebuah strategi ganda yang terdiri dari komponen jangka pendek dan jangka panjang. Dalam jangka pendek, Indonesia perlu mengeksploitasi kekayaan sumber daya alam dan tenaganya untuk mendorong pertumbuhan padat karya. Pemanfaatan potensi sektor pertambangan pada saat harga komoditas tinggi dapat menghasilkan sumber daya yang diperlukan untuk memperkuat sektor pertanian dan membantunya membuat kemajuan dalam memproduksi hasil pertanian dengan nilai tambah yang lebih tinggi. Dalam jangka panjang, Indonesia perlu mendorong akumulasi keterampilan dan modal manusia agar tidak terlalu bergantung pada sedikit komoditas dan barang-barang yang bernilai tambah rendah/berkualitas rendah.

Strategi ganda ini mungkin membutuhkan pengembangan iklim usaha yang lebih kondusif untuk mendorong investasi domestik dan asing, investasi di bidang “infrastruktur pengetahuan dan keterampilan” (sistem inovasi nasional), mobilitas tenaga kerja dan jasa promosi ekspor yang ditujukan untuk mendorong diversifikasi dan peningkatan kualitas (*upgrading*).

Bab 7 – Memanfaatkan Sebaik-Baiknya Harga Komoditas yang Tinggi untuk Pembangunan Indonesia

Setelah terjadi lonjakan harga komoditas dan karena harga komoditas mungkin akan tetap tinggi dalam jangka menengah, penting untuk memikirkan kembali peran komoditas dalam pembangunan di negara-negara dengan sumber daya alam yang melimpah seperti Indonesia. Bab penutup ini memperlihatkan perlunya pemikiran kembali dengan menggunakan temuan-temuan dari bab-

bab sebelumnya dalam rangka menilai tantangan maupun peluang pembangunan, termasuk lebih menekankan produksi komoditas. Secara khusus, bab ini mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan: seberapa besar ketergantungan Indonesia pada ekspor komoditas? Apa saja tantangan dan peluang utama yang ditimbulkan oleh spesialisasi yang lebih tinggi di bidang komoditas? Bagaimana lonjakan harga komoditas dunia telah berdampak terhadap perekonomian Indonesia? Apa prospek harga komoditas? Bagaimana Indonesia dapat mengelola sebaik-baiknya pendapatan yang diperoleh dari sektor komoditas untuk pembangunannya? Apakah Indonesia sebaiknya tetap berfokus pada pengembangan sektor manufakturnya atau perlu mendorong peningkatan produksi komoditasnya?

Komoditas pasti sangat penting bagi perekonomian Indonesia, sebagaimana didukung oleh fakta bahwa pendapatan dari komoditas mencapai seperempat PDB Indonesia dan lebih dari seperlima pendapatan total pemerintah pada tahun 2007. Indonesia juga merupakan salah satu negara eksportir komoditas terbesar di dunia dan, dengan cadangan mineralnya yang belum dieksploitasi dan belum ditemukan, Indonesia dapat terus mengembangkan posisinya yang terdepan sebagai eksportir komoditas. Sebagai gambaran pentingnya: Indonesia mempunyai cadangan tembaga terbesar kedua dan cadangan batubara dan nikel terbesar ketiga di dunia. Indonesia juga menjadi produsen minyak sawit terbesar di dunia, dengan pendapatan ekspor yang mencapai hampir US\$9 milyar pada tahun 2007 dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi sekitar 3,8 juta orang.

Prospek pengembangan berbasis komoditas telah lama dibicarakan dan menjadi sumber perdebatan yang panjang antara ekonom dan perencana pembangunan. Ketergantungan yang berlebihan pada komoditas dapat mempunyai konsekuensi yang merugikan, seperti ketidakstabilan harga, masalah-masalah pemerintahan yang terkait dengan korupsi, dampak 'penyakit Belanda' dan rendahnya tingkat penciptaan lapangan pekerjaan. Beberapa ekonom berpendapat bahwa Indonesia perlu merancang kebijakan yang mendorong pengembangan sektor manufaktur yang bersifat padat karya jika ingin menciptakan lapangan pekerjaan yang memadai bagi angkatan kerjanya yang berkembang dengan pesat. Di pihak lain, ada juga argumen yang kuat bahwa masuk akal menggunakan sektor komoditas untuk menciptakan peluang pembangunan, terutama ketika harga-harga komoditas tinggi dan mungkin akan tetap tinggi untuk jangka menengah. Selain itu, daerah-daerah produsen komoditas utama di pulau-pulau terluar di Indonesia mempunyai potensi yang besar untuk menghasilkan pendapatan yang dapat disalurkan untuk investasi produktif dalam rangka meningkatkan nilai tambah dan kandungan teknologi produksi di sektor komoditas, manufaktur dan jasa.

Seperti yang dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya, perekonomian Indonesia secara umum telah mendapatkan manfaat yang besar dari kenaikan harga komoditas selama dasawarsa yang lalu. Namun, Pemerintah telah kehilangan "jendela kesempatan" yang penting untuk memanfaatkan sepenuhnya harga komoditas yang tinggi untuk kepentingan pembangunan karena menggunakan sebagian besar rejeki dari lonjakan harga komoditas untuk belanja publik yang tidak produktif. Selain itu, pasokan potensial untuk merespons harga komoditas yang tinggi telah dihambat oleh iklim usaha yang tidak kondusif.

Meskipun harga komoditas telah melemah sejak permulaan krisis keuangan global setelah tahun 2008, banyak yang berharap bahwa harga komoditas yang tinggi akan tetap menjadi faktor konstan dalam jangka menengah sampai jangka panjang, meskipun ketidakstabilan harga mungkin juga sangat besar. Karena perekonomian dunia berangsur-angsur pulih dari krisis dan permintaan meningkat, maka permintaan energi dan logam di negara-negara berkembang akan terus meningkat

sehingga mendukung penguatan harga komoditas lebih lanjut. Ada juga yang berharap bahwa harga komoditas pertanian akan mengikuti harga energi karena adanya hubungan antara harga bahan bakar nabati, pupuk dan energi.

Prospek harga komoditas yang tinggi membuka kesempatan bagi Indonesia untuk mengembangkan strategi pertumbuhan yang tinggi, berkelanjutan dan menyeluruh dalam jangka panjang. Hasil kajian (literatur) ekonomi yang terbaru berdasarkan pengalaman internasional menyimpulkan bahwa, jika dikelola dengan baik, sumber daya alam dapat menjadi kunci pembangunan (De Ferranti, dkk 2002, Lederman dkk., 2007). Bukti empiris dengan kuat memperlihatkan bahwa eksploitasi sumber daya alam dapat mendukung pembangunan untuk periode yang lama tanpa menghalangi pengembangan kegiatan manufaktur atau kegiatan lainnya. Memang, pengalaman internasional dari Australia, Kanada, Finlandia, Swedia dan Amerika Serikat memperlihatkan bahwa anugerah sumber daya alam yang melimpah serta pengejaran dan penggunaan keunggulan komparatif yang baru melalui investasi pada keterampilan, inovasi dan lembaga-lembaga yang baik merupakan resep untuk pertumbuhan ekonomi.

Oleh karena itu, secara ekonomi masuk akal bagi Indonesia untuk mengandalkan sektor sumber daya mineral dan migas guna menghasilkan pendapatan yang diperlukan untuk mengembangkan sektor-sektor lainnya. Namun, lingkungan peraturan perundang-undangan saat ini tidak kondusif untuk mendukung peningkatan sektor pertambangan dan migas. Misalnya, Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara bulan Januari 2009 tampaknya belum memperbaiki undang-undang sebelumnya karena investor menganggap bahwa undang-undang ini masih belum memberikan kejelasan mengenai isu-isu penting. Oleh karena itu, dalam hal ini, penyusunan peraturan pelaksanaan merupakan kesempatan untuk meningkatkan kepastian dan menciptakan lingkungan yang lebih kondusif. Peningkatan kejelasan peraturan perundang-undangan dapat membantu mendorong respons yang lebih kuat dari investor pertambangan domestik dan internasional terhadap harga komoditas yang tinggi. Akhirnya, Pemerintah akan dapat melaksanakan program yang ambisius untuk mempercepat pembangunan yang menyeluruh dan inklusif dengan memanfaatkan rejeki pendapatan dari peningkatan di sektor-sektor ini.

Namun, bahaya 'penyakit Belanda' tidak bisa diabaikan sehingga peningkatan di sektor pertambangan, migas dan minyak sawit perlu dikelola secara hati-hati. Jika tidak maka hal itu bisa menyebabkan sektor-sektor yang dapat diperdagangkan di bidang non-sumber daya alam kehilangan daya saingnya dan sektor-sektor yang tidak dapat diperdagangkan (*non-tradables*) semakin bertambah sehingga memperburuk konsentrasi ekspor komoditas Indonesia yang sedang meningkat. Hal ini tidak diinginkan karena dua alasan. Pertama, sektor-sektor sumber daya alam tidak bersifat padat karya sehingga perekonomian yang dikonsentrasikan pada sektor-sektor ini tidak dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang memadai bagi lebih dari dua juta pendatang baru di pasar tenaga kerja setiap tahun. Pengalaman pertumbuhan Indonesia sendiri di masa lalu memperlihatkan bahwa pertumbuhan di sektor manufaktur juga masih dibutuhkan untuk menyerap tenaga kerja yang terus bertambah. Kedua, konsentrasi ekonomi yang berlebihan akan meningkatkan kemungkinan Indonesia mengalami siklus naik-turun (*boom-and-bust cycles*) yang menyebabkan pertumbuhan tidak stabil. Oleh karena itu, struktur ekspor yang berimbang merupakan kunci bagi perekonomian yang sehat.

Lonjakan sumber daya alam di Indonesia dapat dikelola untuk mencegah bahaya 'penyakit Belanda' dengan meningkatkan daya saing sektor-sektor yang dapat diperdagangkan dan/atau mengurangi apresiasi nilai tukar. Penyakit Belanda dapat dicegah dengan meningkatkan daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan untuk menutupi hilangnya daya saing akibat apresiasi

nilai tukar. Mengingat rendahnya kecanggihan teknologi dan dinamisme di sektor manufaktur, maka masih banyak ruang lingkup yang perlu diperbaiki. Penyakit Belanda juga dapat dicegah dengan mengendalikan ketidakstabilan nilai tukar melalui penciptaan *sovereign wealth fund* untuk mensterilkan pendapatan dari lonjakan meskipun bermanfaat untuk tetap meningkatkan tabungan di sektor publik dan swasta.

Untuk itu, Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk mengembangkan sebuah strategi yang komprehensif dengan tujuan meningkatkan daya saing, kecanggihan teknologi dan dinamisme sektor-sektor yang dapat diperdagangkan di Indonesia. Strategi ini hendaknya berfokus pada peningkatan kualitas logistik, mendorong arus investasi asing langsung (FDI) untuk menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan dan mempromosikan pengembangan industri pengetahuan, terutama dalam kegiatan-kegiatan berbasis sumber daya alam di mana Indonesia mempunyai keunggulan komparatif. Hal ini membutuhkan pengembangan kemampuan baru di bidang modal manusia dan pengetahuan. Hal ini juga membutuhkan pengembangan lembaga dan pelayanan yang lebih baik untuk memfasilitasi diversifikasi menjadi produk-produk yang bernilai tambah lebih tinggi dan mendorong dinamisme.

Dampak negatif dari ketidakstabilan harga komoditas terhadap perekonomian dan, khususnya, terhadap masyarakat miskin, juga dapat dimitigasi oleh Pemerintah. Sehubungan dengan ekspor, penting untuk melakukan diversifikasi pasar ekspor dan produk untuk mengurangi ketidakstabilan ekspor. Pemberian bantuan langsung tunai yang tepat sasaran dapat membatasi dampak lonjakan harga barang-barang kebutuhan pokok, dengan mengurangi dampak ketidakstabilan harga komoditas terhadap masyarakat miskin. Pembuat kebijakan juga dapat memanfaatkan instrumen-instrumen untuk menekan biaya transaksi, mendorong penawaran dan mengurangi ketidakstabilan harga, termasuk mengurangi hambatan birokrasi yang membatasi pengangkutan barang dan mengurangi kuota dan bea masuk.

Dalam jangka menengah, pembuat kebijakan dapat mendorong pengembangan instrumen berbasis pasar yang berfungsi sebagai stabilisator harga, misalnya dengan mempromosikan investasi dari sektor swasta pada sistem penyimpanan dan resi gudang; mengembangkan pasar domestik untuk kontrak-kontrak penyerahan kemudian (*forward contracts*); dan mengembangkan pasar berjangka dan asuransi cuaca berbasis indeks. Pemerintah dapat mendukung pengembangan instrumen-instrumen ini dengan menciptakan lingkungan peraturan perundang-undangan yang tepat dan memberikan dukungan langsung untuk mengatasi kegagalan pasar di tahap awal.

Masalah ketidakmerataan dan tata pemerintahan yang biasanya terkait dengan produksi komoditas dalam jumlah lebih besar juga dapat dimitigasi oleh Pemerintah dengan mendistribusikan kembali rejeki pendapatan dari sumber daya alam melalui cara-cara yang dapat meningkatkan kestabilan sosial dan politik. Lonjakan sumber daya alam dapat memperluas ketidakmerataan antara daerah-daerah di Indonesia sehingga menimbulkan ketegangan di antara mereka akibat melebarnya disparitas pendapatan. Lonjakan seperti ini juga dapat melemahkan tata kelola dengan meningkatnya peluang untuk korupsi. Pemerataan kembali dana bagi hasil antar daerah dan penetapan sistem kesejahteraan sosial untuk mendukung masyarakat miskin dapat membuat pertumbuhan ekonomi lebih inklusif dan membantu mengurangi potensi meluasnya ketidakstabilan politik.



**Kenaikan Harga Pangan:
Dampak dari Kenaikan Produksi
Bahan Bakar Nabati (Biofuel)**

Abstrak: Harga dari komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional telah meningkat tajam sejak tahun 2002, dan khususnya sejak akhir tahun 2006. Kenaikan harga pangan ini telah menjadi beban bagi masyarakat miskin di negara-negara berkembang, yang rata-rata membelanjakan separuh dari pendapatan rumah tangga mereka untuk makanan. Bab ini mengkaji penyebab kenaikan harga tersebut untuk mengetahui faktor-faktor kontribusinya. Penyebab kenaikan harga tersebut mencakup faktor-faktor seperti meningkatnya volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak (oilseeds); dolar Amerika yang lemah; dan kenaikan harga energi. Hasil pemeriksaan ini memperlihatkan bahwa faktor yang terpenting adalah peningkatan yang besar pada volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Jika kenaikan ini tidak terjadi, dampak kekeringan dan faktor-faktor lain mungkin tidak akan terlalu tinggi. Larangan ekspor komoditas pangan tertentu yang diterapkan sejumlah negara dan kegiatan-kegiatan spekulatif yang ditimbulkannya mungkin tidak akan terjadi karena hal-hal ini terutama merupakan respons terhadap kenaikan harga – meskipun pada akhirnya, tindakan-tindakan tersebut justru hanya memperburuk situasi. Kontribusi bahan bakar nabati terhadap kenaikan harga pangan menimbulkan persoalan kebijakan yang penting karena sebagian besar peningkatan produksinya disebabkan oleh kebijakan pemerintah dari negara-negara Uni Eropa dan Amerika Serikat yang memberikan insentif untuk memproduksi bahan bakar nabati. Mengingat dampaknya atas harga pangan maka kebijakan-kebijakan yang mendorong pemberian subsidi untuk memproduksi bahan bakar nabati perlu dipertimbangkan kembali.

1.1 Pendahuluan

Harga dari komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional telah meningkat tajam sejak tahun 2002, dan khususnya sejak akhir tahun 2006. Selama periode dari Januari 2006 sampai Juni 2008, harga-harga makanan pokok utama seperti padi-padian dan biji minyak,¹ naik dua kali lipat. Kenaikan harga telah menyebabkan kerisauan di bidang pangan di beberapa negara dan mendorong dilaksanakannya kebijakan-kebijakan yang seringkali merusak, seperti pelarangan ekspor padi-padian dan bahan pangan lain oleh sejumlah negara dan penurunan bea masuk atas makanan impor di negara-negara lain. Tindakan-tindakan kebijakan ini mencerminkan kekhawatiran pemerintah-pemerintah sehubungan dengan dampak kenaikan harga pangan terhadap masyarakat miskin, khususnya di negara-negara berkembang di mana rata-rata konsumen membelanjakan sekitar separuh dari pendapatan rumah tangga mereka untuk makanan. Bab ini mengkaji bagaimana pola harga untuk komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional telah berubah dan menganalisis penyebab kenaikan harga tersebut. Secara khusus, bab ini meninjau kontribusi peningkatan volume produksi bahan bakar nabati, khususnya etanol dan biosolar (biodiesel), terhadap kenaikan harga komoditas pangan.²

Susunan bab ini adalah sebagai berikut: Bagian 1.1 memuat pertanyaan-pertanyaan yang akan dijawab melalui bab ini dan menguraikan pengorganisasiannya. Bagian 1.2 menguraikan kecenderungan harga komoditas pangan dengan menyatakan bahwa harga-harga tersebut telah meningkat secara dramatis selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008. Bagian 1.3 meninjau sejumlah hasil kajian baru-baru ini mengenai dampak dari peningkatan permintaan bahan bakar nabati terhadap harga komoditas pangan, dengan menyatakan bahwa meskipun terdapat perbedaan pada pendekatan yang digunakan untuk berbagai studi ini, sebagian besar mengakui bahwa peningkatan volume produksi bahan bakar nabati merupakan kontributor utama untuk kenaikan harga pangan. Bagian 1.4 meninjau sejumlah faktor lain yang mungkin telah menyebabkan kenaikan yang dramatis pada harga-harga komoditas pangan, termasuk kenaikan biaya bahan bakar

1 Biji minyak (oilseeds) adalah jenis tanaman dengan kandungan minyak yang tinggi seperti kedelai, biji rape, biji bunga matahari, rami dan biji kapas.

2 Etanol diproduksi dari tanaman yang mengandung gula seperti tebu atau bit, atau tanaman yang mengandung tepung seperti jagung. Biosolar (biodiesel) diproduksi dari minyak sayur atau lemak hewani.

dan energi; penurunan produksi; merosotnya nilai dolar AS; serta spekulasi dan meningkatnya keterlibatan investor di bidang komoditas. Bagian 1.5 menyimpulkan bahwa kontributor terbesar untuk kenaikan harga komoditas pangan adalah tingginya peningkatan volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Selanjutnya, peningkatan volume produksi bahan bakar nabati ini dipicu oleh pemberian subsidi pemerintah dan kebijakan-kebijakan pemerintah lainnya di kedua kawasan tersebut.

1.2 Kenaikan Harga Pangan Global

Indeks IMF tentang harga komoditas pangan yang diperdagangkan secara internasional³ menunjukkan bahwa harga komoditas naik secara dramatis selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008, dan khususnya selama periode dari Januari 2007 sampai Juni 2008. Indeks ini memperlihatkan bahwa kenaikan harga komoditas mencapai 130 persen selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008. Selama periode antara Januari 2007 dan Juni 2008 saja, kenaikan harga komoditas mencapai 56 persen (Gambar 1.1). Sebelumnya, harga komoditas pangan relatif stabil mencapai titik terendah pada tahun 2000 dan 2001 akibat krisis keuangan Asia. Sebelum lonjakan harga yang cepat ini, tingkat harga padi-padian dunia yang rendah telah diidentifikasi sebagai penyebab kekhawatiran di sejumlah forum (Mitchell dan Le Vallee, 2005). Selain itu, risiko harga pangan yang lebih tinggi ditonjolkan dalam publikasi Bank Dunia (Bank Dunia, 2007) dan secara online (Mitchell, 2007).

Gambar 1.1: Harga pangan internasional



Sumber: DECPG, Bank Dunia.

Harga padi-padian adalah yang pertama mengalami kenaikan secara dramatis. Pemeriksaan terhadap beberapa sub-indeks harga pangan internasional memperlihatkan bahwa dari semua komoditas pangan, harga padi-padian adalah yang pertama mengalami kenaikan secara dramatis selama periode bersangkutan (Gambar 1.2). Pada musim panen tahun 2004/05,⁴ tercatat suatu rekor panen global padi-padian. Pada musim panen ini, volume produksi mencapai 10,2 persen lebih tinggi daripada rata-rata tiga tahun sebelumnya. Pada tahun 2005/06, volume produksi bahkan meningkat sebesar 8,9 persen. Meskipun volume produksi meningkat, kenaikan harga yang berkelanjutan mulai terjadi sejak awal tahun 2005. Dengan tingkat produksi yang tinggi, maka stok padi-padian

³ Indeks dolar nominal untuk harga komoditas pangan menggunakan bobot nilai ekspor global.

⁴ Tahun panen dimulai sejak waktu panen sampai panen berikutnya.

dunia juga meningkat pada tahun 2004/05. Namun, stok ini menurun pada tahun 2005/06 ketika permintaan melebihi volume produksi. Selama periode dari Januari 2005 sampai Juni 2008, harga jagung meningkat sebesar hampir 200 persen, harga gandum meningkat 127 persen dan harga beras meningkat 170 persen.

Kenaikan harga padi-padian diikuti dengan kenaikan harga lemak dan minyak pada pertengahan tahun 2006. Sekali lagi, kenaikan ini disebabkan oleh peningkatan permintaan dan bukan penurunan penawaran. Pada musim panen tahun 2004/05, volume biji minyak yang diproduksi di tingkat dunia mencapai 13 persen lebih tinggi daripada tahun sebelumnya. Ini diikuti dengan tingkat produksi yang bahkan lebih tinggi pada tahun 2005/06. Pada tahun-tahun berikutnya, harga lemak dan minyak telah meningkat sebanding dengan harga padi-padian, dan harga minyak sawit melonjak sebesar 200 persen selama periode dari Januari 2005 sampai Juni 2008. Selama periode yang sama, harga minyak kedelai melonjak sebesar 192 persen dan kecenderungan harga dari jenis minyak sayur lainnya juga menunjukkan pola yang serupa. Harga komoditas pangan yang lain, termasuk gula, jeruk, pisang, udang dan daging, meningkat rata-rata sebesar 48 persen selama periode dari Januari 2005 sampai Juni 2008.

Gambar 1.2: Sub-indeks harga pangan internasional



Sumber: DECPG, Bank Dunia.

1.3 Kajian Terbaru tentang Kontribusi Peningkatan Produksi Bahan Bakar Nabati terhadap Kenaikan Harga Pangan

Ada sejumlah kajian tentang sejauh mana peningkatan volume produksi bahan bakar nabati semakin memperburuk kenaikan harga komoditas pangan. Akan tetapi, estimasi-estimasi kontribusi peningkatan volume produksi sulit, atau bahkan mustahil, untuk dibandingkan mengingat metodologi dan definisi yang digunakan sangat beragam. Estimasi-estimasi dapat sangat berbeda karena pertimbangan jangka waktu yang berbeda; karena pertimbangan harga ekspor, impor, grosir atau eceran; dan karena pertimbangan jenis komoditas pangan. Selain itu, analisis ini bergantung pada mata uang yang digunakan sebagai satuan harga dan pada apakah kenaikan harga disesuaikan dengan laju inflasi atau dinyatakan secara nominal.

Selain itu, studi-studi lain yang menggunakan berbagai metodologi dapat memberikan hasil yang bervariasi. Model-model ekuilibrium umum memperlihatkan dampak guncangan tertentu terhadap harga dalam jangka panjang. Model-model ini memperhitungkan interaksi dengan pasar lain tetapi tidak mencakup dinamika harga jangka pendek yang jauh lebih menonjol. Studi yang terperinci tentang tanaman pangan tertentu dapat mencakup dinamika jangka pendek, tetapi seringkali mengabaikan dampak terhadap pasar-pasar lain. Metodologi juga dapat berbeda-beda jika guncangan dianggap sebagai pemicu independen. Misalnya, spekulasi dapat dianggap sebagai pemicu independen atau dapat disebabkan oleh perubahan pada fundamental pasar yang seharusnya tidak terjadi bila tidak ada spekulasi.

Meskipun adanya perbedaan pendekatan yang digunakan dalam studi-studi ini, sebagian besar studi mengakui bahwa peningkatan volume produksi bahan bakar nabati merupakan penyebab utama kenaikan harga pangan. Ekonom utama dari USDA, yang memberikan pernyataan di hadapan Komite Ekonomi Gabungan Kongres pada tanggal 1 Mei 2008, dengan tegas menyatakan bahwa kenaikan harga jagung dan kedelai terutama disebabkan oleh produksi bahan bakar nabati (Glauber, 2008). IMF memperkirakan bahwa peningkatan permintaan bahan bakar nabati menyebabkan kenaikan harga jagung sebesar 70 persen dan kenaikan harga kedelai sebesar 40 persen (Lipsky, 8 Mei 2008). Collins (2008) menggunakan simulasi matematika untuk memperkirakan bahwa sekitar 60 persen kenaikan harga jagung selama periode dari tahun 2006 sampai 2008 mungkin disebabkan oleh kenaikan volume jagung yang digunakan untuk memproduksi etanol. Rosegrant, dkk (2008) menggunakan model ekuilibrium umum untuk menghitung dampak jangka panjang dari percepatan produksi bahan bakar nabati terhadap harga tertimbang sereal dari tahun 2000 sampai 2007 yang mencapai 30 persen secara riil. Harga jagung diperkirakan telah meningkat sebesar 39 persen secara riil; harga gandum sebesar 22 persen; dan harga beras sebesar 21 persen. Selama periode ini, Indeks Harga Konsumen (IHK atau *consumer price index/CPI*) Amerika Serikat meningkat sebesar 20,4 persen, yang berarti terjadi kenaikan harga nominal 47 persen untuk jagung; 26 persen untuk gandum; dan 25 persen untuk beras. Estimasi-estimasi ini mempunyai nilai yang sama seperti yang dihitung dengan menggunakan model *Linkages* Bank Dunia (van der Mensbrugge, 2006).

Perkiraan dampak peningkatan volume produksi bahan bakar nabati terhadap indeks harga tergantung pada asumsi yang dibuat. Perbedaan perkiraan dampak peningkatan volume produksi bahan bakar nabati terhadap indeks harga semua pangan terutama bergantung pada seberapa luas 'keranjang pangan' didefinisikan dan apa saja asumsi yang dibuat sehubungan dengan interaksi antara harga jagung dan minyak sayur, yang jelas secara langsung dipengaruhi oleh permintaan bahan bakar nabati dan tanaman pangan lain, seperti beras, melalui substitusi dari sisi penawaran atau permintaan. Jadi, Dewan Penasihat Ekonomi (Lazear, 14 Mei 2008) memperkirakan bahwa produksi etanol hanya mencapai 3 persen kenaikan harga pangan eceran, sebagian karena mereka hanya mempertimbangkan dampak harga jagung secara langsung dan tidak langsung terhadap harga eceran.

Ada banyak pemicu potensial lain terhadap kenaikan harga yang disebutkan dalam diskusi. Pemicu-pemicu tersebut meliputi dampak dari merosotnya nilai dolar, kenaikan harga energi, kenaikan biaya produksi pertanian, peningkatan devisa yang dimiliki negara-negara importir pangan yang besar, dan kebijakan terbaru beberapa negara eksportir untuk mengurangi inflasi harga pangan mereka. Misalnya, laporan USDA yang terbaru (Trostle, Mei 2008) menghubungkan kenaikan harga dunia dari komoditas pangan utama dengan semua faktor ini, selain dampak dari permintaan bahan bakar nabati. Namun, ada beberapa estimasi kualitatif mengenai dampak dari faktor-faktor ini.

Metodologi yang digunakan dalam bab ini bersifat sementara (ad hoc) karena bab ini tidak menggunakan model struktural untuk menghitung faktor-faktor pemicu. Sebaliknya, bab ini mencoba mengidentifikasi beberapa faktor kunci yang telah menyebabkan kenaikan harga komoditas pangan maupun dampak tidak langsung lainnya akibat kelangkaan pada pasar hasil pertanian yang disebabkan oleh faktor-faktor pemicu kunci tersebut. Pendekatan ini bersifat sementara tetapi keunggulannya adalah bahwa dampak-dampak tidak langsung yang sulit diukur dan bersifat jangka pendek dapat ditelaah secara terperinci. Analisis ini berfokus pada kenaikan harga dari setiap tanaman pangan yang meliputi jagung, gandum, beras dan biji minyak. Analisis ini juga berfokus pada indeks harga komoditas pangan sejak tahun 2002. Harga komoditas pangan tersebut mencerminkan harga ekspor komoditas pangan, bukan harga eceran atau harga impor negara-negara berkembang, yang dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti tarif angkutan, nilai tukar dan inflasi domestik. Analisis ini tidak membuat prediksi tentang keadaan yang akan datang dan tidak mempertimbangkan bagaimana penawaran akan merespons harga komoditas yang tinggi dan kenaikan harga yang moderat dari waktu ke waktu.

1.4 Estimasi Faktor-Faktor yang Menyebabkan Kenaikan Harga Komoditas Pangan

Jelas, ada sejumlah faktor yang telah menyebabkan kenaikan harga pangan. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah kenaikan harga energi serta kenaikan harga pupuk dan bahan kimia terkait, yang diproduksi dari energi maupun yang memanfaatkan lebih banyak energi untuk proses produksi. Kenaikan biaya energi tersebut telah menambah biaya produksi, yang akhirnya tercermin pada harga pangan yang lebih tinggi. Harga energi yang lebih tinggi juga telah menambah biaya transportasi. Kenaikan harga bahan bakar juga telah membuat produksi bahan bakar nabati lebih menarik secara finansial dan telah mendorong dukungan kebijakan untuk memproduksinya. Kenaikan volume produksi bahan bakar nabati bukan hanya meningkatkan permintaan komoditas pangan melainkan juga menyebabkan perubahan tata guna lahan yang signifikan sehingga mengurangi pasokan gandum dan tanaman pangan yang bersaing dengan komoditas pangan yang digunakan untuk bahan bakar nabati. Kekeringan di Australia pada tahun 2006 dan 2007 serta gagal panen di Eropa pada tahun 2007 semakin memperburuk kenaikan harga padi-padian dan biji minyak, meskipun kenaikan yang signifikan pada permintaan biji minyak dari Cina untuk memenuhi kebutuhan industri pakan ternak dan unggas juga telah menyebabkan kenaikan harga tersebut. Faktor-faktor lain, termasuk merosotnya nilai dolar dan meningkatnya nilai investasi komoditas oleh lembaga-lembaga investor untuk mengendalikan laju inflasi dan melakukan diversifikasi portfolio mungkin juga telah menyebabkan kenaikan harga. Bagian ini akan mengkaji dampak dari berbagai segi ini.

Harga energi yang tinggi telah menyebabkan 15-20 persen kenaikan biaya produksi dan angkutan komoditas pangan Amerika Serikat. Selama jangka waktu dari tahun 2002 sampai 2007, biaya produksi jagung di Amerika Serikat meningkat sebesar 32,3 persen, kedelai sebesar 25,6 persen; dan gandum sebesar 31,4 persen, menurut survei biaya produksi USDA (USDA, 2008a) dan beberapa ramalan (Tabel 1.1). Namun, peningkatan hasil panen selama periode ini menekan kenaikan biaya per gantang menjadi masing-masing 17,0; 24,1; dan 6,7 persen. Kontribusi terhadap kenaikan harga dari komponen-komponen biaya produksi yang bersifat intensif energi, terutama pupuk, bahan kimia, bahan bakar, pelumas dan listrik adalah 13,4 persen untuk jagung, 6,7 persen untuk kedelai dan 9,4 persen untuk gandum per gantang. Kenaikan rata-rata tertimbang produksi pada biaya produksi karena input-input intensif energi untuk tanaman pangan tersebut adalah 11,5 persen antara tahun

2002 dan 2007. Selain kenaikan biaya produksi, biaya transportasi juga meningkat sebagai akibat kenaikan harga bahan bakar. Marjin antara harga domestik dan ekspor mencerminkan biaya ini (Tabel 1.2). Namun, marjin tersebut juga mencakup biaya bongkar muat dan biaya lain-lain, seperti asuransi, yang meningkat seiring dengan harga tanaman pangan. Marjin jagung antara harga tunai di Illinois tengah dan jasa tongkang di pelabuhan Gulf meningkat dari US\$0,36 menjadi US\$0,72 per gantang, yang berarti kenaikan sebesar 15,5 persen, sedangkan marjin gandum antara Kota Kansas dan pelabuhan Gulf hanya naik US\$1 per ton. Harga rata-rata tertimbang ekspor memperlihatkan bahwa biaya transportasi dapat menambah 10,2 persen kepada harga ekspor jagung dan gandum. Data perbandingan tidak tersedia untuk kedelai. Jadi, kenaikan gabungan biaya produksi dan biaya transportasi untuk komoditas pangan utama di Amerika Serikat paling tinggi 21,7 persen. Ini mungkin merupakan estimasi lebih (*overestimation*), karena biaya transportasi tidak dihitung secara terpisah. Oleh karena itu, tampaknya masuk akal untuk menyimpulkan bahwa kenaikan biaya energi dan biaya terkait telah menyebabkan kenaikan harga ekspor komoditas pangan utama Amerika Serikat sekitar 15-20 persen antara tahun 2002 dan 2007.

Tabel 1.1: Biaya produksi jagung, kedelai dan gandum, antara tahun 2002 dan 2007 (US\$ per hektar)

	Jagung		Kedelai		Gandum	
	2002	2007**	2002	2007**	2002	2007**
Biaya operasional:						
Benih	31,84	48,93	25,45	38,27	6,65	9,51
Pupuk	42,51	93,96	6,79	13,94	17,71	33,33
Bahan kimia	26,11	24,67	17,12	14,79	7,13	9,23
<i>Custom operations</i>	10,79	10,93	6,16	7,25	5,67	6,93
Bahan bakar*	18,93	30,98	6,98	16,98	8,67	19,20
Reparasi	13,91	14,86	9,76	11,93	10,15	12,78
Lain-lain	0,22	0,12	0,63	0,15	0,61	0,34
Biaya bunga	1,17	5,16	0,61	2,37	0,48	2,14
Total biaya operasional	145,48	229,61	73,5	105,68	57,07	93,46
Alokasi overhead:						
Tenaga kerja yang direkrut	3,06	2,22	1,84	2,15	2,53	2,52
Tenaga kerja yang tidak dibayar	25,74	23,86	15,59	17,02	16,72	21,97
Pemulihan modal	55,26	69,99	43,30	54,00	48,97	53,86
Lahan	87,44	95,44	80,74	92,72	39,19	42,93
Pajak & asuransi	5,42	7,39	5,66	6,93	3,90	7,24
Overhead	11,91	13,83	11,37	12,90	7,25	8,78
Total Alokasi Overhead	188,83	212,73	158,5	185,72	118,56	137,3
Total Biaya (\$per Ha)	334,31	442,34	232,0	291,4	175,63	230,76
Panen	134,0	151,5	40,0	40,5	27,9	34,4
Total Biaya (\$/gantang)	2,49	2,92	5,80	7,20	6,29	6,71

Sumber: Survei dan Ramalan Biaya Produksi USDA, Juli 2008.

Catatan: *Bahan bakar termasuk pelumas dan listrik. ** adalah ramalan USDA.

Tabel 1.2: Marjin antara daerah produksi utama dan pelabuhan Gulf di Amerika Serikat

Tahun Panen	Harga Jagung \$/gantang			Harga gandum \$/metrik ton		
	Illinois Tengah	Pelabuhan Gulf	Marjin	HRW Kota Kansas	HRW Pelabuhan Gulf	Marjin
2002	2,34	2,70	0,36	155	160	5,00
2003	2,52	2,94	0,42	148	156	8,00
2004	1,93	2,48	0,55	147	151	4,00
2005	2,00	2,69	0,69	164	168	4,00
2006	3,33	3,94	0,61	198	204	6,00
2007	4,43	5,16	0,72	335	341	6,00
Kenaikan 2002-07 (persen)			15,53			0,65

Sumber: USDA Feed Grains and Wheat Yearbook Tables, Juli 2008.

Kenaikan volume produksi bahan bakar nabati meningkatkan permintaan komoditas pangan. Penggunaan jagung untuk memproduksi etanol meningkat sangat cepat dari tahun 2004 sampai 2007. Selama periode ini, sekitar 70 persen kenaikan produksi jagung dunia dimanfaatkan untuk keperluan ini (Gambar 1.3). Sebaliknya, penggunaan jagung untuk memproduksi makanan, yang mencapai 65 persen penggunaan jagung dunia, meningkat hanya sebesar 1,5 persen dari tahun 2004 sampai 2007. Selama periode ini, volume etanol yang digunakan sebagai bahan bakar meningkat sebesar 36 persen per tahun. Seiring dengan kenaikan harga jagung, proporsi jagung yang digunakan untuk memproduksi makanan menurun dari 69 persen menjadi 64 persen dari tahun 2004 sampai 2007. Jika produk sampingan pakan dari produksi bahan bakar nabati dimasukkan dalam penggunaan pakan maka proporsi tersebut menurun dari 70 persen menjadi 67 persen selama periode yang sama.⁵

Amerika Serikat adalah produsen terbesar etanol dari jagung. Amerika Serikat diperkirakan menggunakan sekitar 81 juta ton jagung untuk memproduksi etanol pada musim panen tahun 2007/08. Jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, maka Kanada, Cina dan Uni Eropa menggunakan sekitar 5 juta ton jagung untuk memproduksi etanol pada tahun 2007 (USDA, 2008b). Secara keseluruhan, sekitar 86 juta ton jagung, yaitu sekitar 11 persen total volume produksi jagung, digunakan di seluruh dunia untuk memproduksi etanol. Besarnya volume jagung yang digunakan Amerika Serikat untuk memproduksi etanol mempunyai implikasi yang penting bagi dunia karena Amerika Serikat menggunakan sekitar sepertiga produksi jagung dunia dan dua per tiga ekspor dunia. Pada tahun 2007/08, sekitar 25 persen jagung yang dihasilkan di Amerika Serikat sendiri digunakan untuk memproduksi etanol.

Sekitar 7 persen pasokan minyak sayur dunia digunakan untuk memproduksi biosolar (biodiesel) pada tahun 2007. Sekitar sepertiga kenaikan konsumsi dari tahun 2004 sampai 2007 disebabkan oleh penggunaan untuk memproduksi biosolar.⁶ Produsen biosolar terbesar adalah Uni Eropa, Amerika Serikat, Argentina, Australia dan Brasil. Bersama-sama, negara-negara tersebut menggunakan sekitar 8,6 juta ton minyak sayur untuk memproduksi biosolar pada tahun 2007.

5 Produksi bahan bakar nabati dari jagung hanya menggunakan pati biji jagung dan 30 persen dari sisa biji jagung sebagai produk sampingan yang disebut distillers dried grains with solubles (DDGS) yang merupakan pakan ternak dengan kandungan protein yang tinggi.

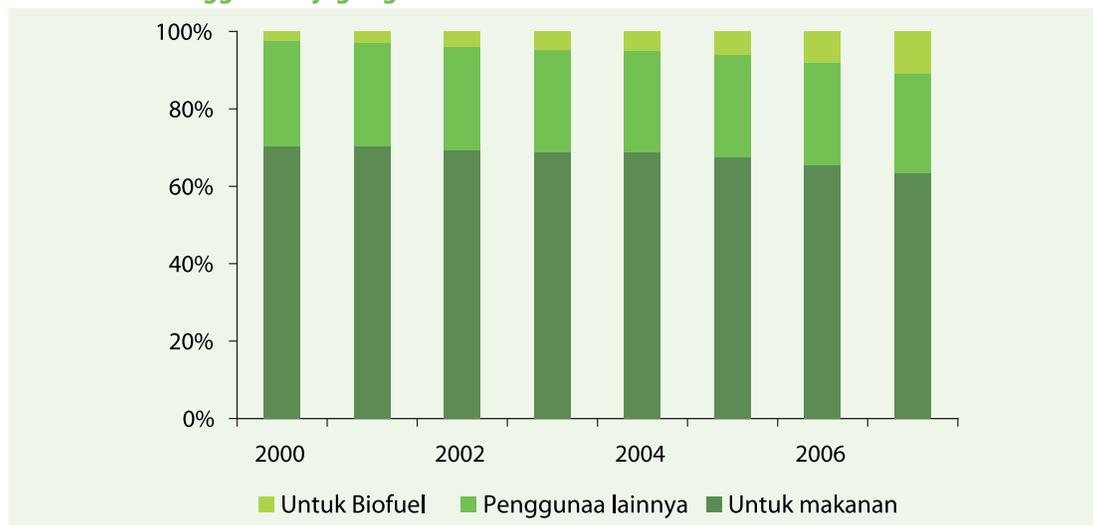
6 Data mengenai biosolar tidak lengkap dan tidak memungkinkan dilakukannya estimasi secara tepat.

Menurut USDA, total volume minyak sayur dunia yang diproduksi pada tahun tersebut adalah 132 juta ton (2008f). Dari tahun 2004 sampai 2007, konsumsi minyak sayur dunia untuk segala macam penggunaan meningkat sebesar 20,8 juta ton di mana penggunaan untuk kebutuhan makanan mencapai 80 persen dari seluruh penggunaan dan 60 persen dari peningkatan. Penggunaan minyak sayur untuk kebutuhan industri, yang mencakup produksi biosolar, meningkat 15 persen per tahun dari tahun 2004 sampai 2007. Ini sebanding dengan kenaikan rata-rata tahunan sebesar 4,2 persen untuk kebutuhan makanan. Proporsi semua minyak yang dikonsumsi untuk kebutuhan industri meningkat dari 14,4 persen pada tahun 2004 menjadi 18,7 persen pada tahun 2007 (Gambar 1.4).

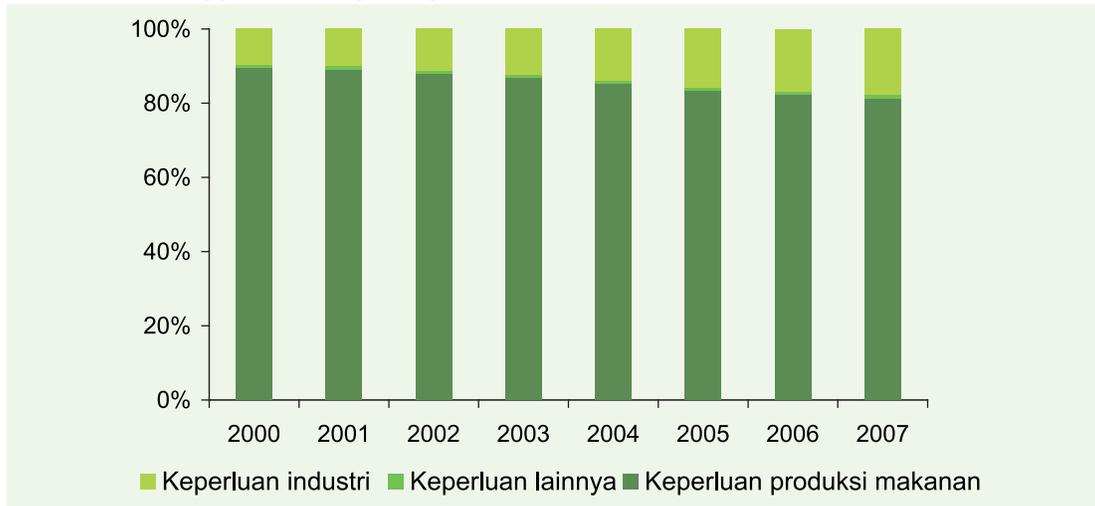
Tingkat impor minyak sayur oleh Uni Eropa dan Amerika Serikat telah meningkat tajam selama tahun-tahun bersangkutan. Selama periode dari tahun 2000 sampai 2007, total volume minyak yang diimpor oleh 27 negara anggota Uni Eropa (UE-27) meningkat dari 4,4 menjadi 6,9 juta ton. Selama periode yang sama, volume yang diimpor oleh Amerika Serikat meningkat dari 1,7 juta ton menjadi 2,9 juta ton (Gambar 1.5). Kenaikan tingkat impor bersamaan dengan kenaikan produksi biosolar di EU-27 dari 0,45 milyar galon pada tahun 2004 menjadi 1,9 milyar galon pada tahun 2007. Selama periode yang sama, produksi meningkat dari 0,03 milyar galon di Amerika Serikat pada tahun 2004 menjadi sekitar 0,44 milyar galon pada tahun 2007.

Produksi etanol dari tebu di Brasil bukan penyebab utama kenaikan harga komoditas pangan baru-baru ini. Tingkat produksi tebu di Brasil telah meningkat pesat, dengan nilai ekspor gula yang meningkat hampir tiga kali lipat sejak tahun 2000. Brasil menggunakan sekitar separuh dari tebu produksi domestiknya untuk memproduksi etanol untuk konsumsi domestik maupun ekspor di mana sisanya digunakan untuk memproduksi gula. Volume produksi tebu telah meningkat secara cukup signifikan sehingga produksi gula dapat meningkat dari 17,1 juta ton menjadi 20,6 juta ton. Pangsa pasar ekspor gula Brasil di dunia meningkat dari 20 persen pada tahun 2000 menjadi 40 persen pada tahun 2007. Hal ini memadai untuk mencegah lonjakan harga gula, kecuali untuk tahun 2005 dan awal tahun 2006 ketika Brasil dan Thailand mengalami panen yang buruk akibat kekeringan.

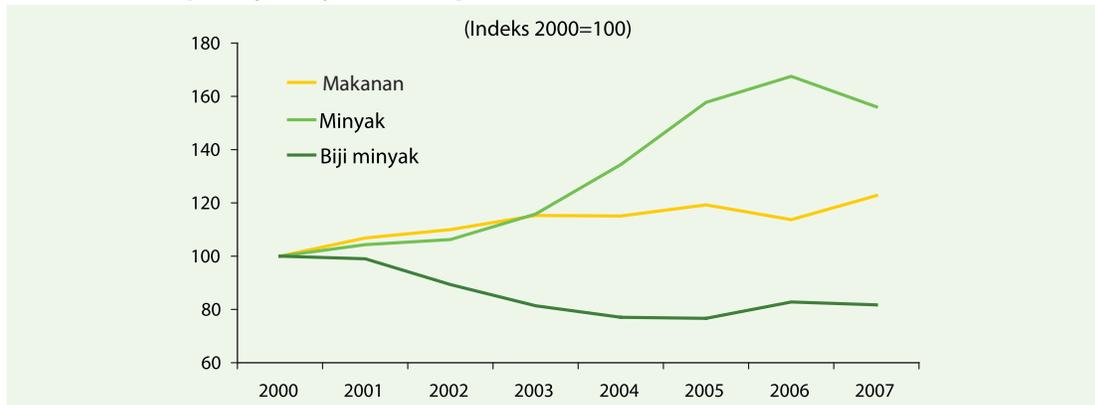
Gambar 1.3: Penggunaan jagung dunia



Sumber: Perhitungan DECPG berdasarkan data USDA.

Gambar 1.4: Penggunaan minyak sayur dunia

Sumber: Perhitungan DECPG berdasarkan data USDA.

Gambar 1.5: Impor biji minyak Uni Eropa

Sumber: Perhitungan DECPG berdasarkan data USDA.

Peningkatan produksi bahan bakar nabati di Uni Eropa, Amerika Serikat dan sebagian besar negara-negara produsen bahan bakar nabati lainnya dipicu oleh subsidi dan mandat dari pemerintah. Amerika Serikat menerapkan sistem kredit pajak terhadap produsen bahan bakar campuran etanol (*ethanol blender*) sebesar US\$0,51 per galon dan bea masuk sebesar US\$0,54 per galon. Selain itu, blender biosolar mendapatkan manfaat dari kredit pajak sebesar US\$1,00 per galon. Amerika Serikat memandatkan produksi 7,5 galon bahan bakar terbarukan pada tahun 2012 melalui peraturan perundang-undangan yang diberlakukan tahun 2005. Demikian pula, peraturan perundang-undangan tentang energi yang disahkan pada akhir tahun 2007 memandatkan peningkatan produksi etanol sampai 15 milyar galon dari sumber konvensional (jagung) pada tahun 2022 dan produksi biosolar sebanyak 1,0 milyar galon pada tahun 2012.

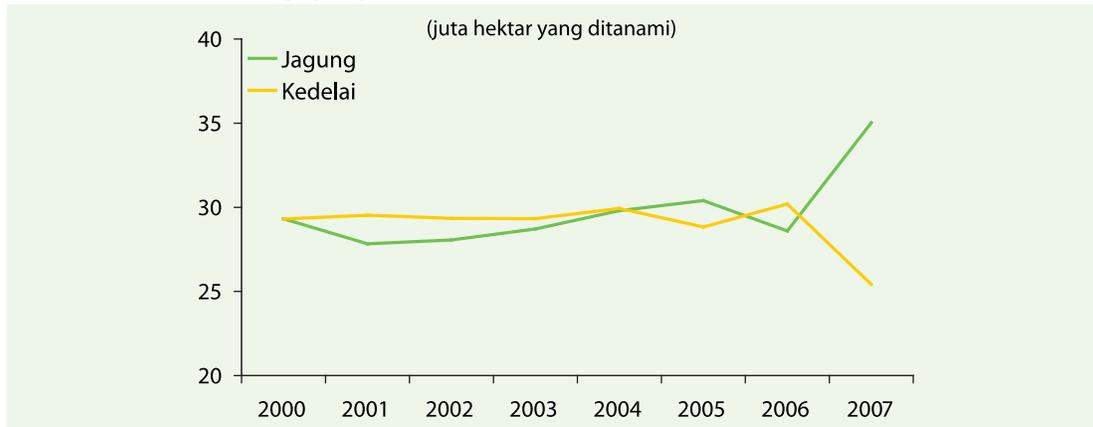
Insentif dan mandat seperti ini mendorong perluasan yang cepat dalam memproduksi bahan bakar nabati di Uni Eropa maupun Amerika Serikat. Mandat-mandat yang baru di Amerika Serikat mewajibkan volume produksi etanol lebih dari dua kali lipat dan produksi biosolar tiga kali lipat jika tingkat yang dimandatkan ingin dicapai melalui produksi domestik pada tahun 2012. Uni Eropa

mempunyai bea masuk spesifik sebesar €0,192 per liter etanol, yang kira-kira sebanding dengan €0,727 atau US\$1,10 per galon). Uni Eropa menerapkan bea impor *ad valorem* sebesar 6,5 persen atas biosolar. Negara-negara anggota Uni Eropa diperbolehkan membebaskan atau mengurangi pajak atas bahan bakar nabati, dan beberapa negara anggota Uni Eropa telah memberlakukan ketentuan pencampuran bahan bakar (*blending*) wajib. Setiap negara anggota juga telah memberikan banyak konsesi cukai. Jerman, misalnya, telah memberikan pembebasan pajak sebesar €0,4704/ (US\$0,64) per liter biosolar dan €0,6545 (US\$0,88) per liter etanol sebelum adanya undang-undang yang baru pada tahun 2006 (Kojima, Mitchell dan Ward, 2007; *Global Subsidies Initiative*, 2008). Insentif dan mandat yang kuat seperti ini telah mendorong perluasan yang cepat dalam memproduksi bahan bakar nabati di Uni Eropa maupun Amerika Serikat.

Uni Eropa mulai memperluas secara cepat produksi biosolar setelah instruksi Uni Eropa tentang bahan bakar nabati (2003/03/EC) mulai diberlakukan pada bulan Oktober 2001. Instruksi ini menetapkan bahwa setiap negara anggota Uni Eropa hendaknya bertujuan untuk mengganti 5,75 persen dari seluruh bahan bakar fosil di sektor transportasi dengan bahan bakar nabati pada tahun 2010. Hal ini menyebabkan kenaikan volume produksi biosolar dari 0,28 milyar galon pada tahun 2001 sampai 1,78 milyar galon pada tahun 2007 (FAPRI, 2008). *Rapeseed* (biji rape) adalah bahan mentah utama untuk memproduksi bahan bakar nabati, yang diikuti dengan minyak kedelai dan minyak bunga matahari. Total volume gabungan minyak sayur yang digunakan untuk memproduksi biosolar adalah 6,1 juta ton pada tahun 2007, dibandingkan dengan sekitar 1,0 juta ton pada tahun 2001.

Amerika Serikat meningkatkan volume produksi biosolarnya setelah undang-undang disahkan pada tahun 2004. Undang-undang ini, yang mulai berlaku pada bulan Januari 2005, menetapkan kredit cukai sebesar US\$1,00 per galon biosolar yang diproduksi dari hasil pertanian. Hal ini menyebabkan kenaikan volume produksi biosolar di Amerika Serikat dari 0,03 milyar galon pada tahun 2005 menjadi 0,44 milyar galon pada tahun 2007. Pada tahun 2007, sekitar 3,0 juta ton minyak kedelai dan 0,3 juta ton lemak dan minyak lain dimanfaatkan untuk tujuan ini. Kedua kebijakan tersebut mendorong perluasan yang cepat untuk memproduksi biji minyak dan menyebabkan lonjakan harga minyak sayur. Harga tahunan rata-rata minyak kedelai meningkat dari US\$354 per ton pada tahun 2001 menjadi US\$881 per ton pada tahun 2007. Harga bulanan minyak kedelai meningkat menjadi US\$1.522 per ton pada bulan Juni 2008. Karena berbagai biji minyak dapat disubstitusi satu sama lain dalam memproduksi makanan maupun bahan bakar nabati maka harga-harganya saling berhubungan dengan erat. Jadi, kenaikan harga kedelai berhubungan dengan kenaikan harga biji minyak yang lain.

Telah terjadi perubahan yang signifikan terhadap tata guna lahan akibat meningkatnya penggunaan komoditas bersangkutan untuk memproduksi bahan bakar nabati sehingga produksi tanaman pangan lain berkurang. Di Amerika Serikat, luas lahan keseluruhan yang digunakan untuk memproduksi jagung meningkat sebesar 23 persen pada tahun 2007 seiring dengan naiknya harga jagung yang disebabkan oleh pesatnya pertumbuhan permintaan jagung untuk memproduksi etanol. Perluasan ini menyebabkan pengurangan 16 persen luas lahan yang digunakan untuk memproduksi kedelai (Gambar 1.6). Akibat berkurangnya tingkat produksi kedelai, harga komoditas ini melonjak sebesar 75 persen selama periode antara April 2007 dan April 2008.

Gambar 1.6: Luas lahan jagung dan kedelai di AS

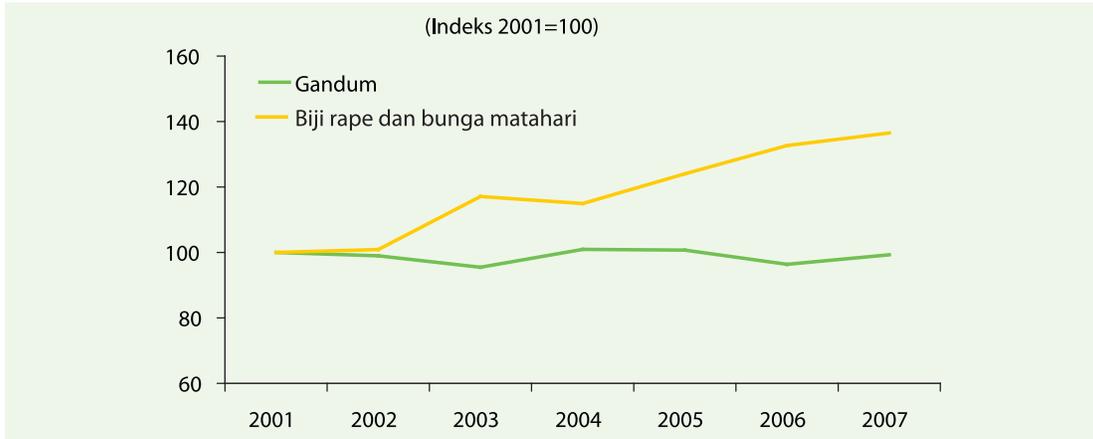
Sumber: Perhitungan DECPG berdasarkan data USDA.

Meskipun jagung menggantikan kedelai di Amerika Serikat, biji minyak lain menggantikan gandum di Uni Eropa dan di negara-negara eksportir gandum lainnya. Peningkatan produksi biosolar di Uni Eropa telah menyebabkan berkurangnya luas lahan yang digunakan untuk memproduksi gandum. Hal ini menghambat peningkatan volume produksi gandum, padahal stok gandum seharusnya terus ditingkatkan. Seiring dengan meningkatnya permintaan dan harga biji minyak, luas lahan yang ditanami biji minyak juga meningkat, terutama *rapeseed* dan, pada taraf yang lebih rendah, bunga matahari. Peningkatan ini terutama terjadi di negara-negara yang juga menjadi eksportir gandum yang besar, seperti Argentina, Kanada, Uni Eropa, Rusia dan Ukraina.

Biji minyak dan gandum ditanam pada kondisi iklim yang serupa dan daerah yang serupa. Maka, perluasan produksi *rapeseed* dan bunga matahari telah menggantikan gandum sebagai tanaman pangan. Delapan negara eksportir gandum terbesar⁷ menambah luas lahan yang diperuntukkan bagi produksi *rapeseed* dan bunga matahari sebesar 36 persen (8,4 juta hektar) antara tahun 2001 dan 2007. Selama periode yang sama, luas lahan yang diperuntukkan bagi produksi gandum turun sebesar 1,0 persen di negara-negara ini (Gambar 1.7). Volume gandum yang mungkin diproduksi dengan lahan yang digunakan untuk mendukung ekspansi produksi *rapeseed* dan bunga matahari adalah 26 juta ton pada tahun 2007, berdasarkan hasil panen gandum rata-rata di setiap negara. Volume kumulatif gandum yang mungkin diproduksi dari lahan tersebut mencapai 92 juta ton selama periode dari tahun 2002 sampai 2007. Untuk menggambarkan dampak dari pengurangan stok gandum ini, Gambar 1.8 membandingkan tingkat stok gandum aktual dengan tingkat stok gandum simulasi jika lahan yang digunakan untuk memproduksi *rapeseed* dan bunga matahari ditanami dengan gandum dan jika stok gandum meningkat secara proporsional. Simulasi ini memperlihatkan bahwa tingkat stok gandum pada tahun 2007 hampir sama dengan tahun 2001, dan bukan berkurang hampir separuhnya. Gambar 1.9 memperlihatkan hubungan antara stok dan harga gandum.

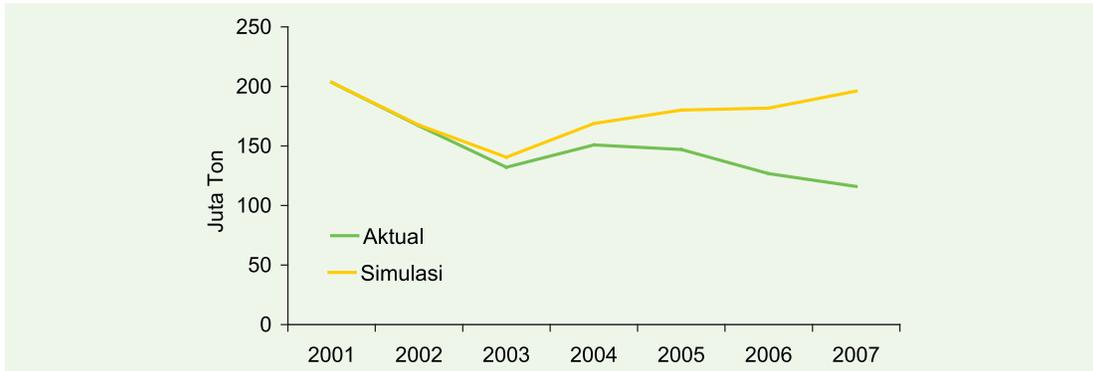
7 Delapan negara dan kelompok mencapai 90 persen ekspor gandum dunia pada tahun 2005-07. Negara-negara tersebut serta pangsa pasar mereka adalah: AS 25,4 persen, Kanada 15,3 persen, EU-27 11,9 persen, Rusia 9,8 persen, Australia 9,3 persen, Argentina 8,8 persen, Kazakhstan 6,0 persen dan Ukraina 3,2 persen.

Gambar 1.7: Luas lahan gandum dan biji minyak



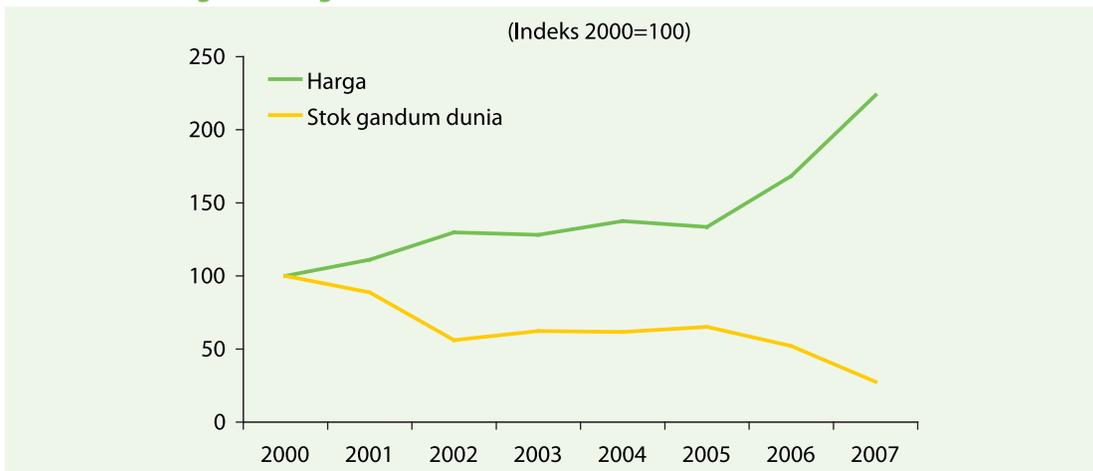
Sumber: Perhitungan DECPCG berdasarkan data USDA.

Gambar 1.8: Stok gandum aktual dan simulasi



Sumber: Perhitungan DECPCG berdasarkan data USDA.

Gambar 1.9: Harga vs stok gandum



Sumber: Perhitungan DECPCG berdasarkan data USDA.

Larangan dan pembatasan ekspor, meskipun biasanya bertujuan untuk mengendalikan lonjakan harga di pasar domestik, justru berdampak sebaliknya atas kenaikan harga yang lebih buruk dengan membatasi akses ke pasokan. Negara-negara yang telah menerapkan pembatasan atau larangan ekspor padi-padian untuk mengendalikan kenaikan harga domestik meliputi Argentina, India, Kazakhstan, Pakistan, Ukraina, Rusia dan Vietnam. Dampak dari larangan atau pembatasan tersebut digambarkan dalam Gambar 1.10 yang memperlihatkan harga ekspor beras Thailand selama beberapa pekan sebelum dan sesudah India melarang ekspor beras pada tanggal 9 Oktober 2007. Menurut USDA (USDA, 2007) dan Dewan Padi-Padian Internasional/*International Grain Council* (2007), tidak ada perkembangan pasar penting lain pada waktu itu yang dapat menyebabkan kenaikan harga beras selanjutnya. USDA memproyeksikan bahwa India akan mengekspor 4,1 juta ton pada bulan sebelum pelarangan. Setelah pelarangan, proyeksi tersebut direvisi menjadi 3,4 juta ton. Larangan ekspor menyebabkan kenaikan harga yang terus menerus selama beberapa minggu berikutnya. Meskipun mungkin tidak tepat untuk menganggap bahwa semua kenaikan harga disebabkan oleh larangan ekspor, tindakan itu mungkin mempertimbangkan fundamental pasar dan kenaikan harga gandum sehingga menyebabkan pelaku pasar mempertimbangkan kembali tingkat ekspor dan impor mereka.

Gambar 1.10: Dampak larangan India terhadap ekspor beras (harga ekspor beras Thailand, US\$/ton)



Sumber: Data Dewan Padi-Padian Internasional.

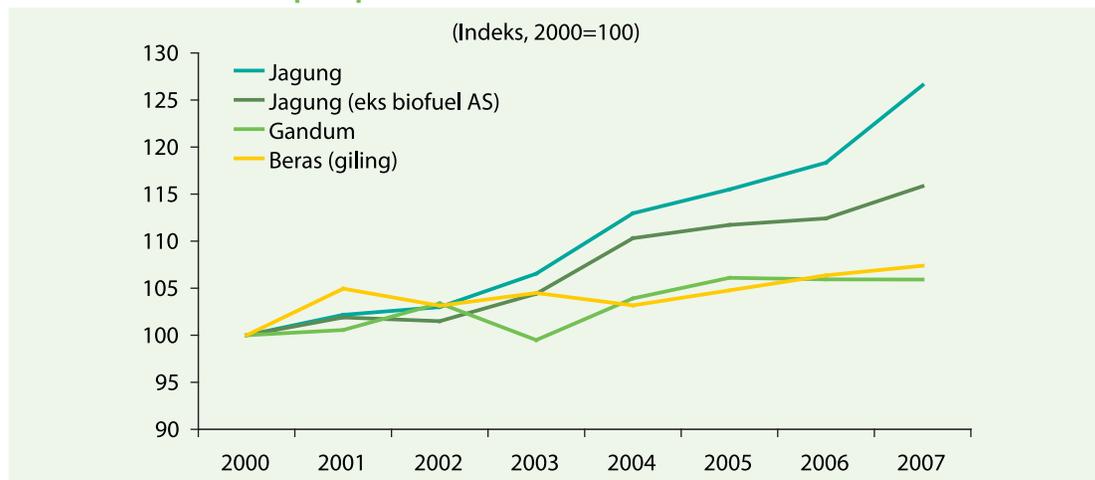
Beras tidak digunakan untuk memproduksi bahan bakar nabati. Meskipun demikian, kenaikan harga komoditas lain telah menyebabkan pesatnya kenaikan harga beras. Harga beras naik hampir tiga kali lipat selama periode dari Januari sampai April 2008 meskipun hanya ada sedikit perubahan pada tingkat produksi atau cadangan beras. Sebaliknya, kenaikan ini terutama disebabkan oleh lonjakan harga gandum pada tahun 2007 hingga 88 persen selama periode dari Januari sampai Desember. Hal ini menimbulkan kekhawatiran terhadap kecukupan pasokan padi-padian dunia dan mendorong beberapa negara melarang ekspor beras guna melindungi konsumen terhadap kenaikan harga dunia. Karena alasan yang serupa, hal ini menyebabkan negara-negara lain meningkatkan impor mereka.

Penurunan produksi akibat cuaca telah diidentifikasi sebagai penyebab utama kenaikan harga sereal dunia, terutama di Australia, Amerika Serikat, Uni Eropa, Kanada, Rusia dan Ukraina (OECD-FAO, 2007). Kekeringan yang terjadi secara berurutan di Australia pada tahun 2006 dan 2007 mengurangi ekspor padi-padian rata-rata sebesar 9,2 juta ton per tahun dibandingkan dengan tahun 2005. Hasil panen yang buruk di Uni Eropa dan Ukraina menyebabkan penurunan yang tajam pada ekspor dari negara-negara tersebut sebesar 10 juta ton pada tahun 2007.

Namun, penurunan tersebut masih lebih besar daripada yang bisa ditutupi oleh panen raya di Argentina, Kazakhstan, Rusia dan Amerika Serikat. Pada tahun 2007, total volume ekspor padi-padian dari negara-negara ini meningkat sekitar 22 juta ton dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Produksi padi-padian dunia memang menurun sebesar 1,3 persen pada tahun 2006. Namun, pada tahun berikutnya, produksi dunia meningkat sebesar 4,7 persen. Hal ini memperlihatkan bahwa penurunan produksi padi-padian itu sendiri bukan menjadi penyebab utama kenaikan harga padi-padian. Namun, jika dikombinasikan dengan lonjakan volume produksi bahan bakar nabati, perubahan tata guna lahan dan penurunan stok, maka penurunan produksi dunia tersebut pasti turut menyebabkan kenaikan harga. Penurunan produksi yang paling signifikan terjadi pada gandum, di mana produksi dunia menurun sebesar 4,5 persen pada tahun 2006 dan meningkat hanya sebesar 2 persen pada tahun 2007. Produksi biji minyak dunia meningkat sebesar 5,4 persen pada tahun 2006/07 dan kemudian menurun sebesar 3,4 persen pada tahun 2007/08.

Pertumbuhan penghasilan yang pesat di negara-negara berkembang tidak menghasilkan peningkatan yang besar pada konsumsi padi-padian dunia dan bukan menjadi penyebab utama kenaikan harga padi-padian yang besar. Namun, pertumbuhan penghasilan ini menyebabkan peningkatan permintaan biji minyak dan kenaikan harga biji minyak karena Cina meningkatkan volume impor kedelainya untuk industri ternak dan unggas. Cina maupun India telah menjadi eksportir padi-padian netto sejak tahun 2000 meskipun ekspor mereka menurun ketika konsumsi meningkat. Konsumsi gandum dunia meningkat hanya 0,8 persen dan konsumsi beras hanya 1,0 persen per tahun selama periode dari tahun 2000 sampai 2007, meskipun konsumsi jagung meningkat sebesar 2,1 persen, tidak termasuk peningkatan konsumsi akibat permintaan bahan bakar nabati di Amerika Serikat (Gambar 1.11). Peningkatan permintaan tersebut masih lebih rendah dibandingkan dengan peningkatan selama periode antara tahun 1995 dan 2000, ketika konsumsi gandum, beras dan jagung meningkat masing-masing sebesar 1,4; 1,4 dan 2,6 persen per tahun.

Gambar 1.11: Konsumsi padi-padian dunia

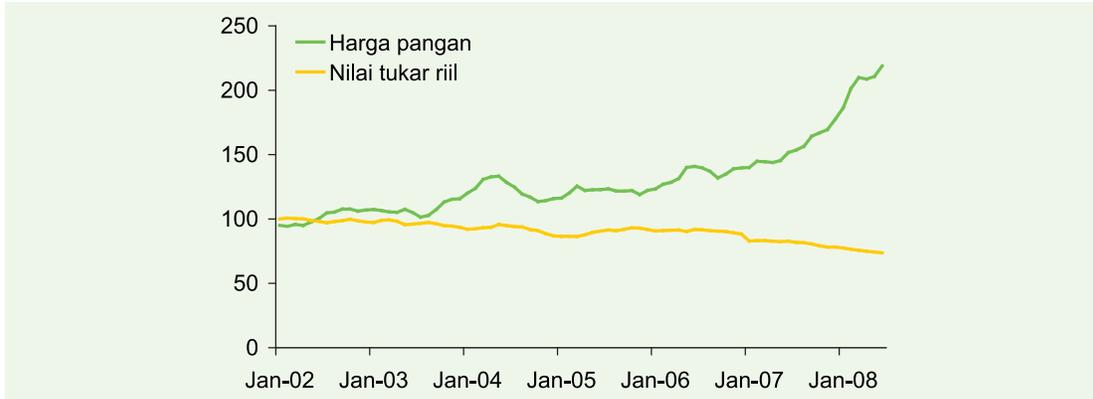


Sumber: Perhitungan DECPG berdasarkan data USDA.

Merosotnya nilai dolar AS menyebabkan kenaikan harga komoditas pangan. Dolar AS mengalami depresiasi sekitar 35 persen terhadap Euro selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008. Depresiasi dolar ternyata menyebabkan kenaikan harga komoditas dalam mata uang dolar dengan elastisitas antara 0,5 dan 1,0 (Gilbert, 1989; Baffes, 1997). Namun, depresiasi dolar jauh lebih rendah dibandingkan dengan kebanyakan mata uang di Asia, dan nilai tukar tertimbang-perdagangan riil untuk ekspor hasil pertanian curah AS yang dikomputasi oleh USDA (USDA,

2008h) mengalami depresiasi hanya sebesar 26 persen selama periode bersangkutan. Elastisitas ini seharusnya di bawah 1,0 karena nilai tukar tidak sepenuhnya mempengaruhi banyak negara akibat adanya kebijakan-kebijakan pemerintah (Shane dan Liefert, 2007). Perbandingan antara nilai tukar tertimbang-perdagangan riil dan indeks harga pangan (Gambar 1.12) secara umum memperlihatkan kesesuaian antara depresiasi dolar dan kenaikan harga pangan. Jika elastisitas diambil nilai tengahnya antara 0,5 dan 1,0 maka kenaikan harga pangan akibat merosotnya nilai dolar mencapai sekitar 20 persen (26 persen dikali 0,75) antara bulan Januari 2002 dan Juni 2008.

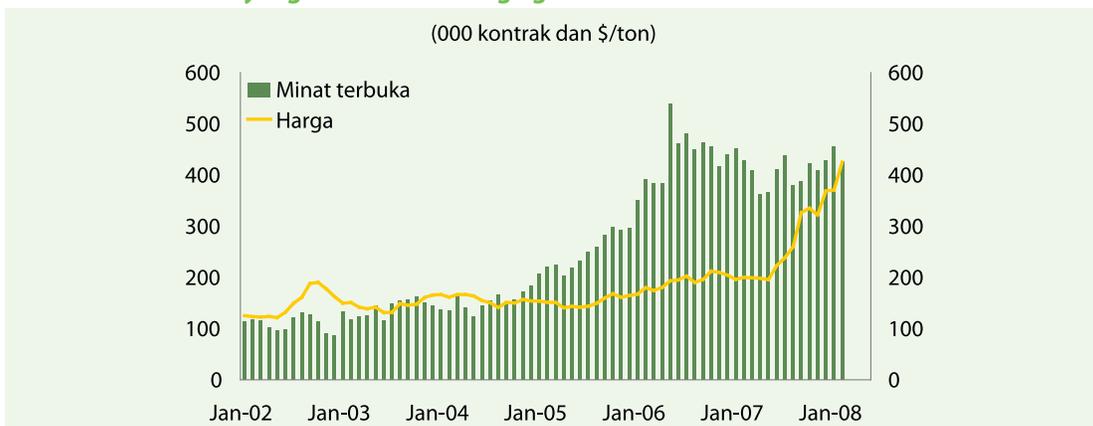
Gambar 1.12: Harga pangan vs nilai tukar



Sumber: Perhitungan DECPG berdasarkan data USDA.

Spekulasi dan minat investor pada komoditas juga telah meningkat. Hal ini telah menyebabkan kenaikan harga pangan. Meningkatnya minat investor pada komoditas tercermin dari pertambahan empat kali lipat jumlah kontrak berjangka (*futures contracts*) gandum yang diperdagangkan melalui Badan Perdagangan Chicago selama periode dari tahun 2002 sampai 2006 (Gambar 1.13). Namun, peningkatan volume perdagangan melalui kontrak berjangka tidak benar-benar bertepatan dengan kenaikan harga gandum, yang menimbulkan keragu-raguan mengenai dampak perdagangan ini terhadap harga. Dampak terhadap harga sulit diukur dan kebanyakan penelitian tidak memperlihatkan bahwa kegiatan seperti ini akan mengubah harga dari level yang berlaku ketika tidak ada kegiatan (Gilbert, 2007). Namun, perdagangan ini bisa berdampak terhadap besarnya penyesuaian dengan ekuilibrium baru ketika terjadi perubahan pada faktor-faktor fundamental.

Gambar 1.13: Minat yang terbuka dan harga gandum



Sumber: DECPG, Bank Dunia.

1.5 Kesimpulan

Faktor terpenting yang mengendalikan harga pangan internasional adalah peningkatan yang besar pada produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Kenaikan harga pangan yang diperdagangkan secara internasional dari bulan Januari 2002 sampai Juni 2008 disebabkan oleh sejumlah faktor. Namun, faktor penyebab terpenting adalah peningkatan yang besar pada volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Jika kenaikan ini tidak terjadi, stok gandum dan jagung dunia mungkin tidak akan jauh menurun dan kenaikan harga akibat faktor-faktor lain mungkin tidak akan terlalu tinggi. Kenaikan harga biji minyak terutama disebabkan oleh permintaan bahan mentah untuk memproduksi biosolar (*biodiesel*), yang akhirnya didorong oleh insentif yang dibentuk oleh kebijakan yang diterapkan di Uni Eropa pada tahun 2001 dan di Amerika Serikat pada tahun 2004.

Perubahan tata guna lahan di negara-negara eksportir gandum akibat semakin luasnya lahan yang diperuntukkan bagi biji minyak untuk memproduksi biosolar membatasi perluasan produksi gandum. Hal ini menyebabkan penurunan yang besar pada stok gandum dunia dan, dengan demikian, menyebabkan kenaikan harga gandum. Lonjakan harga beras terutama disebabkan oleh kenaikan harga gandum, bukan oleh perubahan produksi atau stok beras. Mengingat hal-hal ini, kenaikan harga beras secara tidak langsung dapat disebabkan oleh meningkatnya permintaan bahan bakar nabati sampai pada taraf yang signifikan.

Larangan ekspor padi-padian dan kegiatan spekulatif mungkin tidak akan terjadi seandainya tidak ada lonjakan harga padi-padian akibat meningkatnya permintaan bahan bakar nabati. Meskipun larangan ekspor dan kegiatan spekulatif pasti memperburuk kenaikan harga, hal-hal ini barangkali lebih cocok dipandang sebagai respons tanpa perhitungan terhadap kenaikan harga, ketimbang sebagai penyebab utama. Harga energi dan pupuk yang lebih tinggi akan menyebabkan kenaikan biaya produksi tanaman pangan antara 15 sampai 20 persen di Amerika Serikat dan lebih rendah lagi di negara-negara dengan praktek produksi yang kurang intensif. Kekeringan yang terjadi secara berurutan di Australia tidak mempunyai dampak yang besar terhadap harga karena hanya menyebabkan penurunan tingkat ekspor padi-padian dunia sekitar 4 persen. Di bawah keadaan normal, negara eksportir lain biasanya mampu menutupi kekurangan ini. Penurunan nilai dolar telah menyebabkan kenaikan sekitar 20 persen pada harga-harga makanan yang ditetapkan dalam dolar.

Kombinasi kenaikan harga energi dan kenaikan terkait pada harga pupuk dan biaya transportasi serta penurunan nilai dolar telah menyebabkan kenaikan harga pangan dunia sekitar 35-40 persen selama periode dari Januari 2002 sampai Juni 2008. Faktor-faktor ini menyumbang sekitar 25-30 persen total kenaikan harga pangan.

Kenaikan 70-75 persen lagi pada harga komoditas pangan disebabkan oleh meningkatnya permintaan bahan bakar nabati serta konsekuensi terkait dari stok padi-padian yang rendah, perubahan tata guna lahan secara luas, kegiatan spekulatif dan larangan ekspor. Kenaikan yang paling signifikan pada volume produksi bahan bakar nabati terjadi di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Kenaikan tersebut terutama didorong oleh subsidi, mandat pemerintah dan bea masuk. Jika tindakan-tindakan ini tidak dilaksanakan, volume produksi bahan bakar nabati mungkin akan lebih rendah dan harga komoditas pangan mungkin tidak akan naik setinggi itu.

Pencabutan bea masuk atas impor etanol di Amerika Serikat dan Uni Eropa akan memungkinkan negara-negara produsen yang lebih efisien, seperti Brasil dan negara-negara berkembang lainnya, termasuk banyak negara Afrika, memproduksi etanol secara menguntungkan untuk diekspor dalam rangka memenuhi tingkat penggunaan bahan bakar terbarukan yang dimandatkan di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Produksi bahan bakar nabati dari tebu di Brasil jauh lebih murah daripada biaya produksi bahan bakar nabati di Amerika Serikat maupun Uni Eropa. Di Brasil, produksi etanol dari tebu tidak menyebabkan kenaikan yang signifikan pada harga gula karena produksi tebu telah berkembang secara memadai dan cepat untuk memenuhi kebutuhan produksi gula maupun bahan bakar nabati. Mengingat potensi dampak yang merusak terhadap harga pangan maka pemberian subsidi untuk memproduksi bahan bakar nabati perlu dipertimbangkan kembali secara serius.



Memecahkan Gelembung Harga untuk Mencegah Krisis Beras Dunia

Abstrak: Pada bulan Mei 2008, harga beras dunia mengalami kenaikan sampai tiga kali lipat dalam kurun waktu kurang dari empat bulan, yang mencapai puncak inflasi tertinggi dalam jangka waktu 30 tahun. Karena jumlah penduduk di kawasan Asia Timur yang membelanjakan sebagian besar penghasilan bersih mereka untuk komoditas tunggal ini sangat besar, maka kenaikan harga tersebut mengancam akan menimbulkan krisis kemiskinan yang luas. Banyak pengamat di sektor ini telah berupaya menjelaskan kenaikan harga secara dramatis tersebut berdasarkan faktor-faktor yang diakui sebagai pemicu kenaikan harga dari sejumlah komoditas lain seperti gandum. Secara khusus, lonjakan harga tersebut berkaitan dengan lemahnya dolar, kenaikan harga energi dan peningkatan permintaan bahan bakar nabati (biofuel). Bab ini memperlihatkan bahwa kenaikan harga terutama bukan disebabkan oleh faktor-faktor tersebut. Sebaliknya, bab ini menyatakan bahwa kenaikan harga disebabkan oleh perubahan secara tiba-tiba pada kebijakan perdagangan negara-negara eksportir beras dan upaya-upaya yang mendesak dari beberapa negara importir beras untuk menjamin pasokan dengan harga berapa pun sehingga menimbulkan penimbunan dan spekulasi. Negara-negara eksportir dan importir beras dan masyarakat internasional dapat membantu memecahkan gelembung harga dengan bekerja sama untuk mengurangi ketatnya perdagangan. Solusi cepat yang paling praktis adalah dilepaskannya stok oleh Jepang, Thailand dan Cina, pencabutan larangan ekspor dan penangguhan tender umum berskala besar dan untuk mendukung negosiasi langsung.

2.1 Pendahuluan

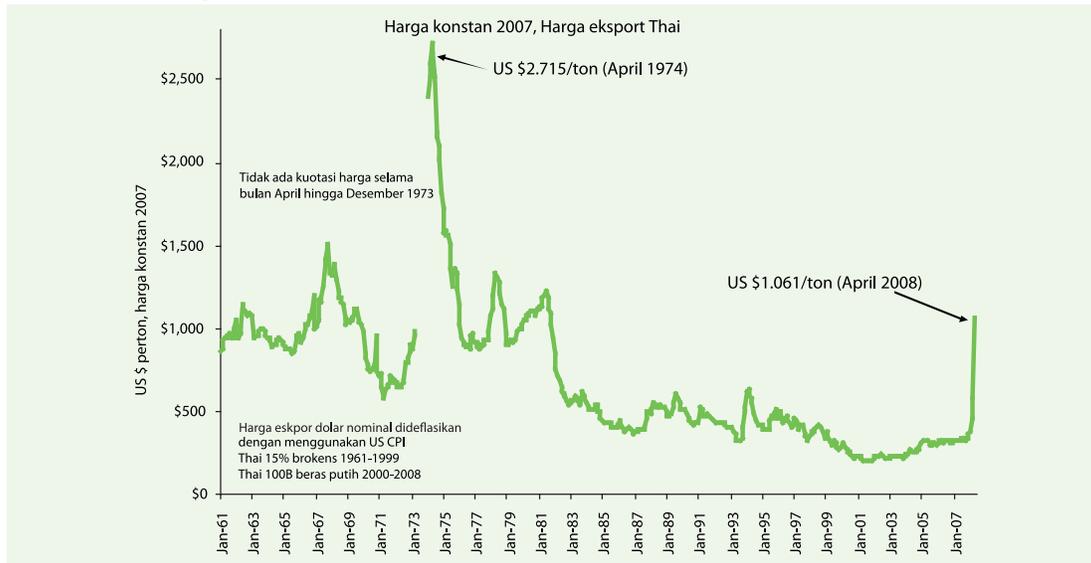
Selama periode sebelum penulisan bab ini, harga beras di pasar dunia telah meningkat secara dramatis. Selama periode dari Desember 2008 sampai April 2009, harga beras naik sekitar tiga kali lipat di seluruh dunia. Misalnya, harga patokan beras putih Thai 100B naik dari US\$368/ton pada bulan Desember menjadi lebih dari US\$1.200/ton pada bulan April.

Lonjakan harga ini dengan jelas memperlihatkan suatu jeda pada kecenderungan historis (Gambar 2.1). Harga beras internasional turun hingga ke titik terendah pada tahun 2001, yang diukur dengan harga tetap. Sejak itu, harga beras bercirikan kecenderungan naik moderat. Harga rata-rata dunia naik sebesar tingkat riil rata-rata 8 persen per tahun sampai pertengahan tahun 2007, sebelum kembali ke tingkat harga yang dianggap normal pada bulan Desember 2007. Sejak itu, harga bergerak naik dengan cara yang sama seperti kenaikan harga pada tahun 1974.

Harga beras yang terus naik di pasar dunia mempunyai implikasi yang dramatis terhadap penduduk di seluruh kawasan Asia Timur. Di seluruh kawasan regional tersebut, sejumlah besar penduduk membelanjakan sebagian besar penghasilannya untuk komoditas beras. Secara spesifik, di rata-rata rumah tangga Asia Timur, pangan mencapai 30 sampai 50 persen dari total “keranjang konsumsi”. Di rumah tangga tersebut, sepertiga asupan kalori harian berasal dari konsumsi beras (FAOSTAT 2003).

Mengingat pentingnya beras, maka para pembuat kebijakan perlu memahami faktor-faktor yang memicu kenaikan harga. Mengingat adanya potensi dampak negatif dari kenaikan harga rata-rata komoditas yang sangat penting ini terhadap tingkat konsumsi rumah tangga maka sangat penting bagi para pembuat kebijakan untuk memahami faktor-faktor yang memicu kenaikan harga dan merumuskan kebijakan-kebijakan yang dapat memfasilitasi upaya untuk memecahkan gelembung harga. Bab ini bertujuan untuk membantu memahami faktor-faktor tersebut maupun menyampaikan serangkaian rekomendasi untuk mencapai tujuan tersebut.

Gambar 2.1: Harga riil beras, 1961-2008



Sumber: IRRRI (Thai 15% brokens) dan USDA (Thai 100B).

Bab 2 disusun dengan urutan sebagai berikut. Bagian 2.1, bagian ini mendefinisikan pertanyaan-pertanyaan dan pernyataan-pernyataan yang dijabakan oleh bab ini, dan menguraikan susunannya. Bagian 2.2 menjabarkan sifat spesifik dari pasar-pasar beras, khususnya dengan memperhatikan aspek-aspek yang dapat memperkuat sensitivitas pasar terhadap guncangan harga. Ini termasuk fakta bahwa pasar beras adalah pasar yang sensitif secara politik dengan sejumlah kecil eksportir yang mengadakan perdagangan komoditas ini dalam volume yang relatif rendah. Bagian 2.3 menjabarkan sejumlah faktor yang telah digunakan untuk menjelaskan kenaikan harga yang dramatis baru-baru ini, khusus untuk mengetahui penjelasan yang memadai. Penjelasan tersebut mencakup melemahnya dolar AS; meningkatnya harga minyak; dan meningkatnya permintaan bahan bakar nabati. Bagian 2.4 memperlihatkan bahwa penyebab utama kenaikan harga beras baru-baru ini adalah pembatasan perdagangan dan perilaku pembelian. Bagian 2.5 menyajikan sejumlah skenario untuk melukiskan arah kebijakan yang mungkin ditempuh pasar beras pada bulan Mei 2008. Bagian 2.6 menguraikan tanggapan kebijakan yang telah atau mungkin telah ditempuh untuk mencegah peningkatan krisis beras global lebih lanjut. Bagian 2.7 adalah keterangan tambahan yang menguraikan apa yang telah terjadi setelah dokumen kebijakan awal yang menjadi dasar dokumen ini disampaikan kepada para pembuat kebijakan di kawasan regional.

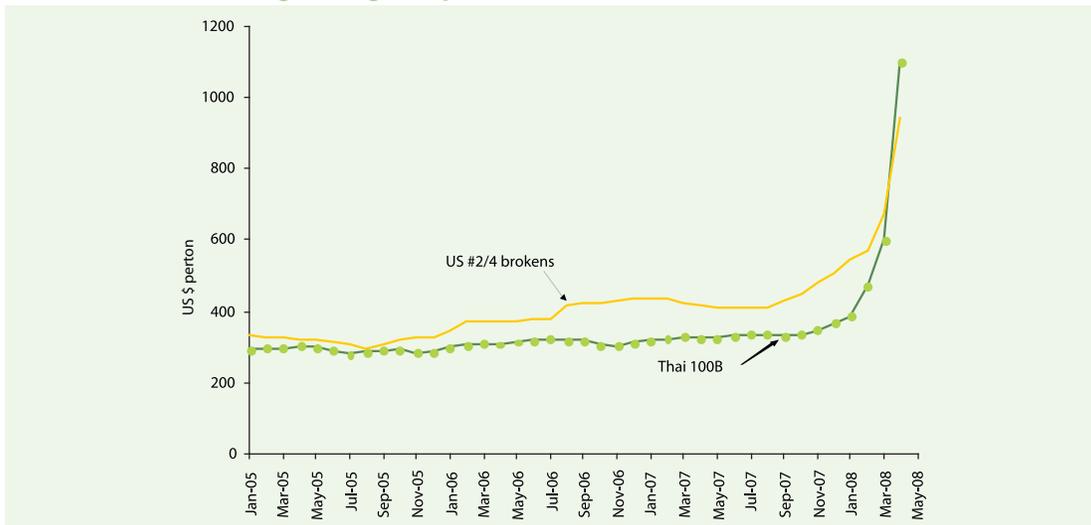
2.2 Sifat Beras: Pasar Tipis, Segmentasi Kualitas, Ekspor Terkonsentrasi dan Sensitif Secara Politik

Di seluruh dunia, pasar beras mempunyai empat sifat yang berbeda dan cenderung membuat pasar semakin sensitif terhadap guncangan harga. Keempat sifat tersebut adalah:

Pasar tipis: Perubahan yang sangat kecil pada penawaran dan/atau permintaan dapat memberikan dampak yang dramatis terhadap harga beras di pasar dunia. Hal ini terutama disebabkan oleh fakta bahwa perdagangan beras merupakan kegiatan sisa di kebanyakan negara. Di antara negara-negara produsen beras terbesar, hampir semua beras dikonsumsi di dalam negeri. Hanya sebagian kecil dari total produksi diimpor atau tersedia untuk diekspor. Dari total produksi beras 420 juta ton pada tahun 2007, hanya 30 juta ton, atau delapan persen dari nilai total, diekspor ke luar negara produsen. Sebenarnya, ini merupakan kenaikan yang signifikan sekitar empat sampai lima persen dibandingkan dengan jumlah yang tercatat pada tahun 1960an dan 1970an. Meskipun demikian, produksi yang sedikit menurun dapat menyebabkan kenaikan harga yang dramatis.

Segmentasi kualitas: Karena kuatnya preferensi konsumen yang seringkali terikat pada kepercayaan dan kebudayaan yang sudah lama dianut, elastisitas substitusi antara berbagai jenis beras tidak terlalu besar. Khususnya, ada sedikit elastisitas substitusi antara beras Indica dan Japonica di berbagai pasar. Selain itu, ada perbedaan muatan yang besar antara pasar-pasar akhir (end-markets). Akibatnya, harga beras jenis tertentu dapat mengalami sensitivitas yang sangat tinggi (Gambar 2.2)

Gambar 2.2: Perbandingan harga ekspor beras Thailand dan AS, 2005-08



Sumber: FAO sampai Februari 2008, Creed Rice Report Maret-April 2008.

Ekspor Terkonsentrasi: Sebagian besar beras yang diproduksi untuk pasar ekspor berasal dari tiga negara saja. Hal ini menyebabkan harga beras sangat sensitif terhadap perubahan ekonomi, lingkungan atau perubahan lain yang mempengaruhi tingkat produksi di salah satu dari ketiga negara tersebut. Secara spesifik, pada tahun 2007, Thailand, India dan Vietnam memproduksi dua per tiga total volume beras yang diekspor ke pasar dunia (Tabel 2.1).

Sensitif secara politik: Akibat dampak harga beras domestik di tingkat rumah tangga terhadap tingkat konsumsi, pemerintah-pemerintah di Asia dan Afrika berada di bawah tekanan yang berat untuk mengendalikan harga beras di pasar-pasar yang mempengaruhi rakyat mereka. Untuk mencegah gejolak sosial dan masalah-masalah lain yang timbul akibat tekanan kenaikan harga, pemerintah-pemerintah seringkali berupaya melindungi pasar domestik mereka dari dampak ketidakstabilan di pasar dunia. Akibat proteksionisme dan pemberian subsidi serta tindakan-tindakan lainnya maka pasar global bahkan menjadi semakin 'tipis'.

Tabel 2.1: Ekspor beras dunia, 2006-08 (ribuan metrik ton)

	2006	2007	Ramalan 2008
Thailand	7.376	9.500	9.000
India	4.537	5.000	3.000
Vietnam	4.705	4.522	4.000
Amerika Serikat	3.306	3.044	3.500
Pakistan	3.579	2.400	2.900
Cina	1.216	1.340	1.000
Mesir	958	1.209	800
Total Dunia	29.403	30.299	27.485

Sumber: USDA.

2.3 Faktor-faktor yang Bukan Pemicu Utama Kenaikan Harga tahun 2008: Minyak, Bahan Bakar Nabati (biofuels), Dolar AS dan Penurunan Produksi

Para ekonom dan pengamat lainnya berupaya menjelaskan lonjakan harga beras baru-baru ini berdasarkan sejumlah faktor berbeda yang meliputi: penurunan produksi dan/atau peningkatan permintaan; depresiasi nilai dolar AS; kenaikan harga minyak; spekulasi keuangan; dan tekanan yang disebabkan oleh kenaikan produksi bahan bakar nabati.

Sebaliknya, bab ini memperlihatkan bahwa dua penyebab utama lonjakan harga beras baru-baru ini adalah pembatasan perdagangan dan perilaku pembelian. Bab ini memperlihatkan bahwa negara-negara eksportir membatasi ekspor untuk melindungi konsumen domestik mereka dari kenaikan harga pangan dunia; banyak negara importir berupaya menjamin pasokan mereka dengan harga berapapun; dan pemerintah dan sektor swasta menimbun stok untuk mengantisipasi kekacauan pasar yang ekstrem. Sebelum berupaya menajajaki bagaimana faktor-faktor tersebut berdampak terhadap kenaikan harga beras, kami akan memeriksa penjelasan-penjelasan alternatif yang telah diberikan.

Penurunan produksi dan/atau peningkatan permintaan

Sulit untuk membuktikan bahwa lonjakan harga beras selama bulan-bulan terakhir ini disebabkan oleh penurunan produksi atau peningkatan permintaan. Tingkat produksi beras dunia terus meningkat selama beberapa tahun terakhir, bahkan mengikuti kenaikan permintaan. Data USDA memperlihatkan bahwa produksi maupun konsumsi beras meningkat hanya sebesar satu persen per tahun selama sepuluh tahun terakhir.⁸ Selama tiga tahun terakhir, produksi meningkat 2,4 persen per tahun sedangkan konsumsi meningkat kurang dari satu persen per tahun.⁹ Semua produsen beras yang besar di Asia menikmati panen yang baik tahun lalu meskipun masih terdapat

8 USDA, Grain: World Markets and Trade, berbagai permasalahan, diunduh 4 Mei 2008 dari http://www.fas.gov/grain_arc.asp

9 USDA, Grain: World Markets and Trade, April 2008.

beberapa masalah lokal. Malahan, puncak panen diramalkan akan terjadi tahun ini (Tabel 2.2). Pada saat yang sama, tidak ada perubahan yang berarti pada pola permintaan beras.

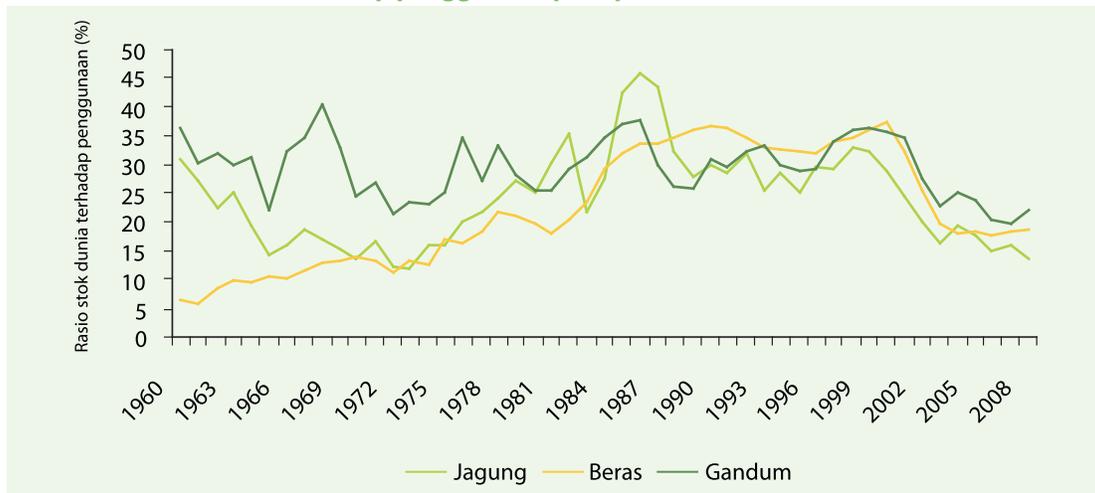
Tabel 2.2.: Produksi beras giling

Produksi beras giling, dalam ribuan metrik ton	Pertumbuhan					
	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	Prediksi 2007/2008*	Prediksi 06/07-07/08 (%)
Cina	112.462	125.363	126.414	127.800	129.500	1,3
India	88.530	83.130	91.790	93.350	94.000	0,7
Indonesia	35.024	34.830	34.959	35.300	35.500	0,6
Thailand	18.011	17.360	18.200	18.250	18.500	1,4
Vietnam	22.082	22.716	22.772	22.894	23.261	1,6
Filipina	9.200	9.425	9.821	10.085	10.400	3,1
Dunia	391.699	400.775	418.061	420.561	425.288	1,1

Sumber: USDA.

Beberapa pengamat mengatakan bahwa penurunan yang tajam pada stok beras dunia telah menjadi faktor yang menentukan dalam memicu lonjakan harga beras. Namun, pernyataan ini tampaknya tidak didukung oleh data. Pertama, penurunan stok beras dunia terjadi di awal tahun 2000. Sejak tahun 2004 dan seterusnya, stok beras stabil (Gambar 2.3). Kedua, penurunan yang tajam pada stok beras dunia hampir seluruhnya didorong oleh pengurangan stok (destocking) oleh Cina.

Gambar 2.3: Rasio stok terhadap penggunaan padi-padian dunia



Sumber: Bank Dunia.

Menurut laporan USDA maupun FAO, angka total stok banyak dipengaruhi oleh tingginya tingkat konsumsi maupun produksi beras oleh Cina dan India. Selama empat tahun terakhir, Cina dan India bersama-sama mempunyai lebih dari separuh konsumsi beras dunia. Persediaan Cina diperkirakan mencapai lebih dari separuh total persediaan dunia. Menurut USDA, persediaan Cina

mencapai 51 persen total persediaan dunia dalam empat tahun terakhir, sedangkan FAO menyatakan angkanya mencapai 55 persen. Karena menonjolnya Cina dalam hal ini, maka perubahan kebijakan pemerintah Cina atau keseimbangan penawaran-permintaan di Cina akan mempunyai dampak yang besar terhadap angka-angka global.

Di akhir tahun 1990an, akumulasi stok beras Cina sangat tinggi. Di akhir tahun 1990an, tingkat stok beras Cina melambung tinggi akibat tingkat produksi dan stok cadangan padi-padian provinsi minimum serta penurunan penjualan kepada konsumen dari toko-toko padi-padian yang dioperasikan oleh negara. Seraya berupaya menjalankan pemerintahannya dengan subsidi yang melambung tinggi, Beijing mempersempit rentang harga antara harga pasar dan toko padi-padian. Hal ini menyebabkan penumpukan stok pemerintah yang bahkan lebih besar lagi.

Di akhir tahun 2000an, Cina memutuskan untuk melepaskan stok berasnya dalam jumlah sangat besar. Mengingat hal ini, sekitar sepuluh tahun yang lalu, pemerintah Cina memutuskan untuk melaksanakan kebijakan melepaskan stoknya melalui penjualan domestik yang disubsidi dan ekspor. Subsidi ekspor pada tahun 2003, misalnya, mencapai sekitar US\$6,3 milyar. FAO memperkirakan bahwa stok beras Cina di akhir tahun 2003 mencapai sekitar 74 juta ton (MMT) atau 62 persen dari total persediaan dunia. Menurut perhitungan USDA, stok Cina tersebut adalah 64 juta ton, 10 ton lebih rendah. Selama tahun-tahun intervensi, luas lahan pertanian di Cina diperkirakan berkurang 23 persen (FAO) sampai 42 persen (estimasi USDA) (Tabel 2.3).

Data mengenai tingkat persediaan tidak tepat. Patut diperhatikan bahwa data mengenai tingkat persediaan sangat tidak akurat. Sebagian besar pemerintah tidak berupaya mensurvei persediaan stok yang sebenarnya di negara mereka sehingga USDA maupun FAO harus berupaya membuat perkiraan kasar sendiri. Di Cina, hal ini diperburuk oleh kenyataan bahwa informasi mengenai stok beras merupakan rahasia negara. Kesulitan untuk memperoleh data yang tepat diilustrasikan dengan meningkatnya selisih antara berbagai estimasi yang disusun oleh USDA dan FAO (Tabel 2.3).

Perdagangan beras Cina di pasar internasional terdiri dari impor yang rata-rata hanya mencapai 0,7 juta ton dan ekspor yang mencapai 1,9 juta ton. Jadi, peranan Cina di pasar beras dunia tidak terlalu berpengaruh. Maka, sulit untuk mengatakan bahwa ketahanan pangan dunia menurun akibat berkurangnya persediaan di Cina, tidak soal seberapa besar penurunan itu terjadi.

Tabel 2.3: Stok akhir beras dunia (MMT)

Tahun	USDA					FAO				
	Dunia			Cina	India	Dunia			Cina	India
	Total	- Cina	-Cina & India			Total	- Cina	- Cina & India		
1999/00	143,1	45,7	28,0	97,4	17,7	152,9	59,3	34,4	93,6	24,9
2000/01	146,7	53,7	28,6	93,0	25,1	150,7	60,2	35,2	90,5	25,0
2001/02	133,0	53,8	29,4	79,2	24,4	142,7	59,4	32,8	83,3	26,6
2002/03	103,3	40,2	29,2	63,1	11,0	119,2	45,7	33,7	73,5	12,0
2003/04	82,1	38,2	27,4	43,9	10,8	105,3	46,3	33,3	59,0	13,0
2004/05	73,2	34,3	25,8	38,9	8,5	99,9	43,6	34,6	56,3	9,0
2005/06	75,7	38,9	28,4	36,8	10,5	105,0	49,1	37,5	56,0	11,6
2006/07	75,8	39,9	28,5	35,9	11,4	105,5	48,9	35,7	56,6	13,2
2007/08*	78,5	40,8	27,8	37,7	13,0	105,0	48,6	32,6	56,4	16,0

Sumber: USDA dan FAO.

Depresiasi nilai dolar AS

Depresiasi nilai dolar AS hampir dapat dipastikan berperan dalam mendorong kenaikan harga komoditas sebelum tahun 2008. Selama periode sampai Desember 2007, depresiasi nilai dolar AS hampir dapat dipastikan berperan dalam mendorong kenaikan harga komoditas seperti beras yang ditetapkan dalam mata uang ini. Eksportir di negara-negara dengan mata uang yang relatif kuat menuntut agar harga-harga yang ditetapkan dalam mata uang dolar AS dapat menutupi biaya-biaya mereka. Demikian pula, pembeli di negara-negara dengan mata uang yang menguat nilainya mampu membayar harga-harga yang lebih tinggi.

Namun, kecil kemungkinannya depresiasi nilai dolar AS memainkan peranan yang serupa dalam lonjakan harga beras tahun 2008. Selama periode sebelumnya, nilai mata uang Thailand, Baht, menguat 14,3 persen. Karena Thailand adalah negara eksportir beras yang penting maka hal ini mungkin turut menyebabkan lonjakan harga pada tahun 2007. Sebaliknya, selama periode dari Desember 2007 sampai April 2008, ketika harga-harga naik secara dramatis, nilai mata uang Thailand melemah masing-masing 4,6 persen dan 2,4 persen.¹⁰

Kenaikan harga minyak

Meskipun kenaikan harga minyak telah menyebabkan kenaikan harga padi-padian secara umum selama beberapa tahun terakhir, kenaikan harga minyak tidak menyebabkan kenaikan harga beras secara tiba-tiba dibandingkan dengan padi-padian lain. Secara umum, kenaikan harga minyak menyebabkan kenaikan biaya produksi untuk semua jenis padi-padian akibat tekanan kenaikan harga pupuk dan bahan kimia pertanian, biaya pompa irigasi, pemanenan, pengeringan, penggilingan dan biaya transportasi di dalam dan luar negeri. Selama periode antara tahun 2002 dan 2007, kenaikan biaya energi diperkirakan menyebabkan kenaikan sekitar 20 persen harga bahan makanan pokok seperti gandum dan jagung (Bab Satu). Namun, meskipun kenaikan biaya energi dan biaya lainnya mendorong naiknya harga semua jenis padi-padian (termasuk beras) selama periode sampai tahun 2007, biaya-biaya tersebut tidak menyebabkan kenaikan yang dramatis pada harga beras dibandingkan dengan padi-padian lain pada tahun 2008.

Spekulasi keuangan

Salah satu penyebab kecenderungan kenaikan dramatis pada harga bahan pangan lain selama beberapa tahun terakhir adalah peranan spekulasi keuangan. Namun, tidak seperti gandum dan jagung, pasar berjangka untuk beras sangat 'tipis' (Timmer 2009). Jadi, sangat tidak mungkin untuk menjelaskan kenaikan harga beras berdasarkan faktor ini.

Meningkatnya permintaan bahan bakar nabati

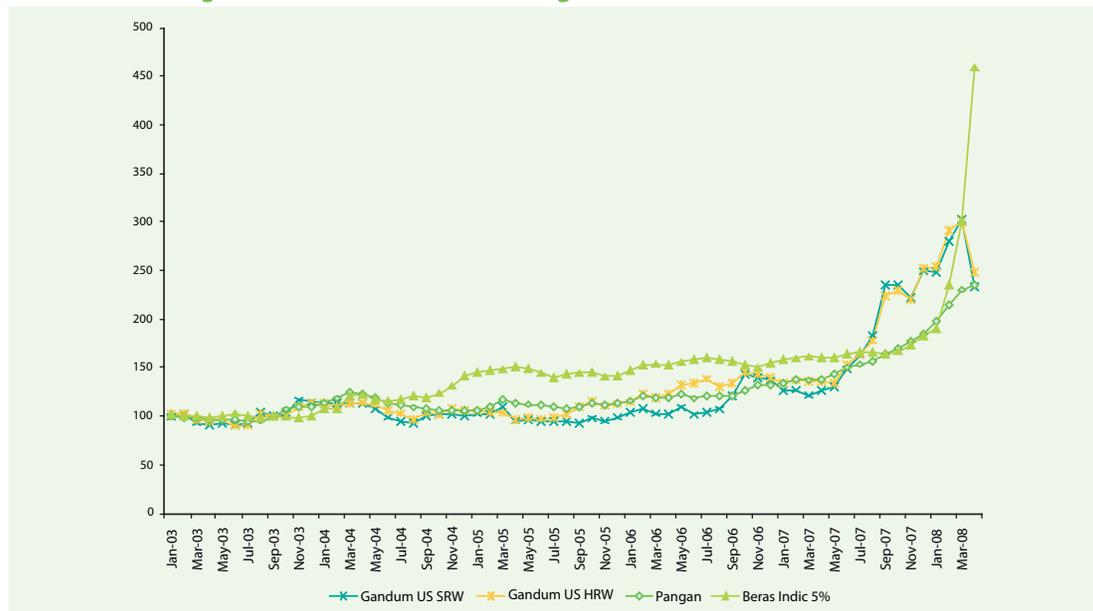
Tidak seperti padi-padian lain, dampak dari meningkatnya permintaan bahan bakar nabati kemungkinan tidak terlalu besar sebagai faktor yang menyebabkan kenaikan harga beras, khususnya jika dibandingkan dengan makanan pokok lain seperti gandum. Beras tidak digunakan untuk memproduksi bahan bakar nabati, atau lahan tidak digunakan untuk memproduksi beras yang dengan mudah dimanfaatkan untuk menghasilkan tanaman bahan bakar nabati. Jadi, setiap dampak dari meningkatnya permintaan bahan bakar nabati terhadap harga beras bersifat tidak langsung.

¹⁰ Timmer (2009) menyampaikan hasil analisis statistik tentang hubungan antara harga beras dan nilai tukar, stok, spekulasi keuangan dan harga padi-padian lain yang mendukung kesimpulan dalam bagian ini.

Meningkatnya permintaan bahan bakar nabati mempunyai dampak yang jauh lebih besar terhadap harga gandum. Harga beras dan terigu saling berhubungan karena di tingkat konsumsi pangan, satu komoditas seringkali dapat menggantikan komoditas lainnya. Oleh karena itu, uji kausalitas Granger memperlihatkan bahwa nilai harga harian gandum protein tinggi (hard wheat) berhubungan dengan harga harian beras selama sepertiga dari periode antara tahun 2000 dan pertengahan tahun 2008 (Timmer 2009).

Hubungan antara harga beras dan gandum dapat menjelaskan kecenderungan meningkatnya harga-harga sampai tahun 2007. Namun, hal tersebut belum cukup untuk menjelaskan kenaikan harga secara dramatis pada tahun 2008 (Gambar 2.4). Berdasarkan hubungan historis antara harga terigu dan beras sejak tahun 1990, dapat diprediksi bahwa harga terigu yang tinggi pada tahun 2008 dapat mendorong harga beras ke kisaran US\$600 per ton. Namun, ini masih jauh lebih rendah daripada harga beras rata-rata sebenarnya yang melebihi US\$1.000 per ton pada bulan April 2008.

Gambar 2.4: Harga komoditas dalam mata uang dolar AS saat ini (2003=100)



Sumber: Data Bank Dunia dan perhitungan staf Bank Dunia.

2.4 Faktor-Faktor yang Merupakan Pemicu Utama Kenaikan Harga Tahun 2008: Pembatasan Perdagangan dan Perilaku Pembelian

Dua penyebab utama lonjakan harga tahun 2008 tampaknya adalah pembatasan perdagangan dan perilaku pembelian. Setelah meneliti penjelasan tambahan untuk kecenderungan kenaikan harga beras secara dramatis pada tahun 2008, bab ini sekarang memperlihatkan bahwa dua alasan utama lonjakan harga baru-baru ini adalah pembatasan perdagangan dan perilaku pembelian yang didorong oleh perilaku berhati-hati dan psikologi pasar. Secara spesifik, bagian ini memperlihatkan bahwa:

- Negara-negara eksportir beras utama membatasi tingkat ekspor mereka untuk melindungi konsumen domestik dari kenaikan harga pangan dunia;
- Banyak negara importir berupaya untuk menjamin pasokan mereka dengan harga berapa pun; dan
- Pemerintah dan sektor swasta menimbun beras untuk mengantisipasi kekacauan pasar yang ekstrem.

Pembatasan perdagangan terhadap perilaku pentenderan seperti itu mungkin dipicu oleh keputusan eksportir beras terbesar kedua di dunia, India, untuk membatasi eksportnya pada bulan Oktober 2007. Keputusan ini diambil karena khawatir bahwa kenaikan yang dramatis pada harga gandum internasional akan menimbulkan inflasi pangan karena gandum merupakan makanan pokok yang utama di India. Menjelang pemilu pada tahun 2009 dan karena mendapatkan kritikan atas impor gandumnya tahun sebelumnya, India mengurangi pembelian gandum dari pasar internasional sebanyak 5 juta ton (MMT) dan mengkompensasinya dengan melarang ekspor beras non-Basmati. Pada waktu itu diprediksi bahwa hal ini akan menurunkan ekspor beras tahunan India sedikitnya 3 juta ton pada tahun 2008. Jumlah ini sama dengan sepuluh persen total volume perdagangan beras dunia tahun 2007. Pembatasan tersebut awalnya dilaksanakan melalui penetapan harga ekspor minimum yang berada jauh di atas harga pasar yang berlaku, sehingga dengan efektif menghalangi kontrak-kontrak ekspor yang baru. Ketika itu, ekspor beras dari India mencapai 16 persen dari total ekspor dunia. Jadi, penerapan harga ekspor minimum ini mempercepat kenaikan harga beras internasional yang menyebabkan tekanan terhadap negara-negara eksportir yang lain.

Akibat diterapkannya harga ekspor minimum oleh India, negara eksportir beras yang lain juga melaksanakan tindakan kebijakan perdagangan yang bersifat pencegahan untuk menjamin akses mereka ke pasokan beras. Hal ini menimbulkan efek bola salju. Ketika harga beras internasional naik, inflasi pangan mencapai tingkat yang mengkhawatirkan di negara-negara importir dan eksportir beras. Inflasi pangan ini mengancam melemahkan standar hidup dan menimbulkan tekanan yang berat bagi pemerintah untuk melindungi pasokan domestiknya.

Untuk menghadapi inflasi pangan yang tinggi maka Vietnam, eksportir beras terbesar ketiga di dunia, menghentikan menerima pesanan ekspor yang baru di awal tahun 2008. Kemudian, India melarang semua ekspor beras non-Basmati pada tanggal 1 April 2008. Secara bersama-sama, nilai perdagangan India dan Vietnam mencapai 34 persen dari seluruh perdagangan dunia tahun 2007.

Negara-negara eksportir beras yang lain, termasuk Mesir, Pakistan, Cina, Kamboja dan Brasil, juga mengambil tindakan untuk membatasi ekspor beras. Pejabat senior pemerintah departemen perdagangan Thailand juga mengusulkan kemungkinan pembatasan ekspor beras sehingga menimbulkan tekanan spekulasi. Namun belakangan Thailand mengumumkan bahwa pemerintahnya tidak akan membatasi ekspor beras.

Pembatasan perdagangan menyebabkan kenaikan yang signifikan pada harga beras. Namun, guncangan utama disebabkan oleh perilaku pentenderan dan penimbunan selanjutnya. Penurunan pasokan ekspor sebesar 4 juta ton yang disebabkan oleh pembatasan perdagangan mungkin telah menimbulkan kenaikan harga dunia menjadi US\$700. Namun, di pasar ekspor yang semakin ketat, upaya-upaya yang mendesak dari beberapa negara importir beras untuk menjamin pasokan mereka telah memberikan dampak yang lebih besar terhadap harga. Hal ini menimbulkan gelembung spekulasi yang ada saat ini, dengan tingkat harga di atas US\$1.000 per ton.

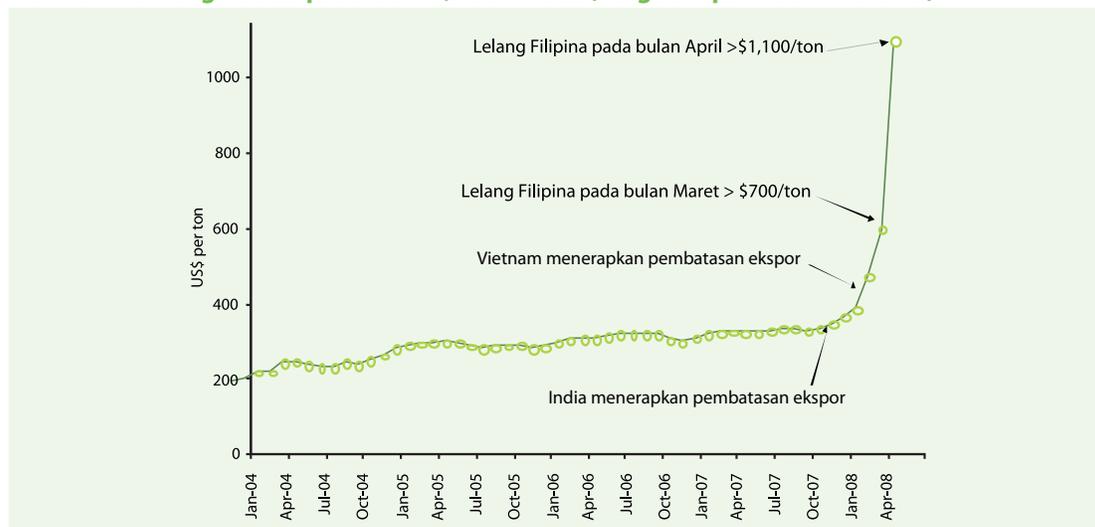
Pembatasan ekspor dan lonjakan harga telah menimbulkan kepanikan untuk melakukan pembelian oleh Filipina, importir terbesar di dunia. Filipina melakukan tender pembelian dalam jumlah besar dan menerima tawaran harga jauh di atas harga pasar sebelumnya dalam tender bulan Maret dan April. Dalam tender umum pada bulan Maret 2008, National Food Authority (NFA) Filipina meminta 500.000 ton beras tetapi menawarkan hanya 60 persen dari jumlah ini dengan harga rata-rata sekitar US\$710 per ton. Ini berarti hampir 50 persen lebih tinggi dibandingkan harga yang berlaku pada bulan sebelumnya. Dalam tender NFA berikutnya tanggal 17 April, harga-harga melambung tinggi menjadi di atas US\$1.100 per ton. Meskipun demikian, hanya 309.000 ton yang ditawarkan (Gambar 2.5).

Lonjakan harga mendorong perilaku penimbunan oleh jutaan rumah tangga, petani, pedagang dan beberapa pemerintah. Hal ini dapat digolongkan sebagai permintaan untuk pencegahan oleh pedagang kecil dan konsumen, ketimbang sebagai permintaan untuk spekulasi dari investor luar. Pembatasan perdagangan serta perilaku pentenderan dan penimbunan telah mengubah kenaikan harga beras bertahap sejak tahun 2002 sampai 2007 menjadi suatu lonjakan.

Pembatasan ekspor beras justru mempunyai dampak sebaliknya dari apa yang diharapkan di pasar lokal dari negara-negara yang melaksanakan tindakan-tindakan tersebut. Akibat kepanikan untuk membeli dan menimbun, harga beras domestik naik secara dramatis di India, Vietnam dan Filipina. Setiap negara telah melaksanakan tindakan-tindakan untuk melindungi ketahanan pangan domestik yang, jika diteliti masing-masing, tampaknya masuk akal. Namun, dampak dari tindakan serupa oleh sejumlah negara adalah kebalikan dari apa yang diharapkan. Akibat kepanikan global, tindakan dari setiap negara yang bertujuan untuk mencegah kenaikan harga beras domestik justru telah menyebabkan kenaikan harga beras domestik yang bahkan lebih cepat.

Ada pesan moral yang jelas yang dapat dipelajari dari pengalaman ini: tidak ada satu negarapun yang dapat menyelesaikan krisis beras dunia sendirian. Dampak kumulatif dari pembatasan ekspor dan tender umum dalam jumlah besar dengan keputusan pembelian yang tidak disiplin di pasar beras dunia yang ketat dapat dilihat dalam diagram berikut ini.

Gambar 2.5: Harga beras pasar dunia, 2004-2008 (harga ekspor 100B Thailand)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data USDA dan FAO.

2.5 Skenario Harga: Tetap Tinggi, Naik Terus Atau Turun

Pada bulan Mei 2008, ketika dokumen ini mulai disusun, ada kemungkinan untuk membuat beberapa skenario harga beras yang berbeda pada bulan-bulan berikutnya. Skenario-skenario tersebut antara lain:

- Harga beras tetap tinggi, meskipun ada tindakan stabilisasi di berbagai tingkat;
- Harga beras naik ke tingkat yang bahkan lebih tinggi; dan
- Harga beras turun dari tingkat kenaikan yang ada ke level tertentu

Harga beras tetap tinggi

Dalam jangka pendek, ini tampaknya menjadi skenario yang paling tepat. Meskipun tekanan langsung terhadap pasar beras dunia berkurang akibat gagalnya tender 675.000 ton beras oleh Filipina pada tanggal 5 Mei ketika hanya Vietnam yang berpartisipasi, permintaan diperkirakan masih kuat pada bulan-bulan berikutnya. Filipina masih mencari tambahan pasokan, dan negara-negara importir lain segera meningkatkan stok domestik mereka sehingga pasar internasional kekurangan pasokan. Dengan berlanjutnya pembatasan ekspor, pasokan ke pasar-pasar dunia diperkirakan akan terbatas. Thailand diperkirakan tidak dapat melanjutkan eksportnya pada tingkat rekor di atas satu juta ton per bulan selama 7 bulan.

Harga beras naik ke tingkat yang bahkan lebih tinggi

Di pasar-pasar yang sangat ketat selama periode bersangkutan, sedikit saja pasokan berkurang dapat mendorong harga beras Asia ke tingkat US\$1.500 per ton atau lebih tinggi. Pada tahun 1973/74, Thailand menghentikan ekspor berasnya selama beberapa bulan. Selama periode tersebut, harga beras dunia mencapai lebih dari US\$630 per ton, sebanding dengan US\$2.700 per ton pada tingkat harga saat ini. Selama periode bersangkutan, sangat mungkin pengalaman ini akan terulang.

Harga beras turun dari tingkat kenaikan

Selama periode bersangkutan, ada kemungkinan untuk memperkirakan penurunan harga beras dari tingkat yang ekstrem pada saat itu jika tindakan-tindakan yang cocok dilaksanakan untuk mendorong dilepaskannya stok beras. Secara khusus, meningkatnya pasokan dapat diwujudkan dengan dikendurkannya pengendalian ekspor beras oleh India, Vietnam dan Cina; dan dengan dilepaskannya stok beras oleh Jepang, Cina atau Thailand, semuanya mempunyai stok beras yang cukup besar.

2.6 Tanggapan Kebijakan untuk Mencegah Peningkatan Krisis Beras Global Lebih Lanjut

Bagian berikut ini mengkaji tindakan-tindakan yang mungkin telah (atau benar-benar telah) dilaksanakan untuk “memecahkan gelembung” harga beras.

Penurunan harga dari tingkat ekstrem saat ini menjadi kepentingan eksportir beras maupun importir beras. Jika harga tetap tinggi dan tidak stabil dan jika pasar dunia dianggap sebagai sumber pangan yang tidak dapat diandalkan maka negara-negara importir beras akan berupaya keras untuk mencapai swasembada. Ini dapat menjadi kemunduran yang parah terhadap tindakan-tindakan yang telah dilakukan dalam dua dasawarsa terakhir untuk mendorong pengembangan pasar beras internasional yang lebih besar dan lebih stabil. Kompetisi ini terutama disebabkan oleh masuknya eksportir-eksportir baru, khususnya India dan Vietnam. Melalui pesan yang jelas bahwa mereka tidak dapat diandalkan dalam keadaan darurat, maka negara-negara eksportir beras berisiko menghancurkan pasar mereka sendiri.

Yang menjadi kabar baik adalah tidak terlalu sulit untuk menghentikan krisis beras. Seperti dikemukakan sebelumnya, pasar beras dunia adalah pasar yang sangat ketat dengan volume komoditas beras yang diperdagangkan di pasar dunia sangat kecil dibandingkan dengan bahan pangan lain seperti gandum. Tidak diragukan, hal ini merupakan faktor yang memperburuk dampak dari pembatasan perdagangan dan perilaku pentenderan yang tidak bertanggung jawab. Namun, karakteristik tersebut juga menjadi jalan keluar bagi masalah kenaikan dramatis harga beras, yang lebih mudah daripada untuk komoditas-komoditas lain.

Karena pasar beras dunia kecil maka peningkatan pasokan sebesar satu juta ton saja dapat mempunyai dampak yang besar terhadap harga. Satu juta ton pasokan baru dapat segera menyelesaikan masalah importir beras terbesar. Jika ditambahkan 2-3 juta ton lagi, terutama jika beras tersebut berasal dari sumber yang tak terduga, maka harga beras dapat turun ke tingkat yang lebih masuk akal. Intervensi pasar tidak hanya akan membantu mengatasi masalah permintaan importir melainkan juga akan menenangkan situasi yang dapat mengurangi kepanikan sehingga membantu “memecahkan gelembung harga”. Peningkatan pasokan yang penting ini dapat diwujudkan melalui tindakan-tindakan sebagai berikut:

- Mengendurnya pengendalian ekspor beras, terutama oleh India, Vietnam dan Cina;
- Dilepaskannya stok beras oleh negara-negara yang memiliki stok yang cukup besar, terutama oleh Jepang, Cina dan Thailand.

Peranan penting Jepang dan Cina

Jepang maupun Cina mempunyai stok beras yang sangat besar. USDA memperkirakan bahwa stok beras Cina mencapai 37 juta ton. Perdana Menteri Cina Wen Jia Bao baru-baru ini menyatakan bahwa tingkat stok Cina bahkan lebih tinggi lagi, yaitu 40 sampai 50 juta ton. Angka yang disebutkan terakhir berarti lebih dari separuh stok beras dunia saat ini.¹¹ Jepang mempunyai stok 1,5 juta ton beras impor, selain 770.000 ton beras domestik. Thailand juga memiliki stok pemerintah 2,1 juta ton dan stok swasta sekitar 2 juta ton.

Cara yang paling efektif untuk menekan harga beras adalah dengan melepaskan stok yang dimiliki Jepang dan Cina. Kekurangan pasokan ekspor sebesar 4,0 juta ton mungkin telah mengakibatkan naiknya harga dunia menjadi dua kali lipat sebesar US\$700. Namun, gelembung spekulatif saat ini menyebabkan nilainya jauh di atas tingkat harga tersebut. Untuk menekan harga ke tingkat yang secara umum lebih mencerminkan biaya produksi di atas US\$100 per barel, para pembuat kebijakan/keputusan perlu merekayasa kenaikan harga beras yang dapat diekspor ke pasar dunia. Cara yang paling efektif untuk mencapainya adalah dengan mendorong dilepaskannya stok yang dimiliki Jepang dan Cina.

11 Reuters, “Pedagang Cina menyatakan bahwa ekspor beras akan berlanjut,” 22 April 2008.

Jepang mungkin bersedia untuk melepaskan stok beras impornya jika Amerika Serikat menunjukkan dukungannya untuk tindakan ini. Stok beras impor Jepang menimbulkan biaya penyimpanan yang sangat tinggi. Di akhir tahun 2006, biayanya dilaporkan mendekati US\$145 juta per tahun.¹² Namun, industri beras Amerika Serikat mungkin mempunyai kekhawatiran bahwa Jepang akan mengekspor berasnya kembali. Karena ekspor beras Jepang secara historis menjadi pokok persengketaan dengan Amerika Serikat, maka Tokyo enggan mengekspor tanpa persetujuan Washington. Karena krisis selama periode ini serius maka tidak dapat dipastikan apakah Pemerintahan Bush telah mengalami dampak domestik yang signifikan dengan menyetujui ekspor Jepang.

Cina berpotensi menjadi sumber kedua pasokan beras tambahan untuk pasar dunia. Cina dapat dengan mudah menggandakan volume ekspor berasnya tahun lalu sebanyak 1,3 juta ton. Memang, tawaran harga sebesar US\$600-700 per ton dalam tender NFA tanggal 5 Mei telah menyebabkan anjloknya harga beras saat ini. Pada waktu yang sama, kedua negara itu mendapatkan manfaat dari kemauan baik politik yang besar dengan dilepaskannya stok.

Keterlibatan negara-negara lain juga dapat membantu memecahkan gelembung tekanan harga. Jika Thailand telah menjual stoknya, dan tidak menahannya sampai hasil panen baru utamanya diketahui pada bulan November, hal ini dapat membantu mengurangi tekanan spekulasi. Demikian pula, karena India mengalami panen gandum yang sangat baik dan mempunyai stok padi-padian yang cukup maka pemerintah India dalam kondisi yang bagus untuk mengendurkan larangan ekspor berasnya, yang mempunyai dampak serupa.

Sejumlah tindakan lain dapat dilakukan untuk mengurangi ketidakpastian dan mengurangi kepanikan. Secara khusus, tindakan-tindakan telah diambil untuk tidak mengutamakan tender umum beras berskala besar yang mendukung pengaturan antar-pemerintah. Tindakan-tindakan tersebut mungkin telah berperan dalam mengurangi spekulasi dan menenangkan pasar.

Tanggapan kebijakan jangka panjang untuk mengurangi dampak krisis dan mencegah krisis mendatang

Tanggapan kebijakan untuk jangka yang lebih panjang perlu dikembangkan guna memfasilitasi munculnya pasar beras yang lebih sehat dan tidak terlalu dibatasi. Tindakan-tindakan yang diuraikan di atas mungkin telah membantu untuk segera mengurangi tekanan atas harga beras dan mencegah krisis beras dunia. Namun, selain tindakan-tindakan jangka pendek, sejumlah tanggapan kebijakan untuk jangka yang lebih panjang perlu dikembangkan guna memfasilitasi munculnya pasar-pasar beras yang lebih sehat dan tidak terlalu dibatasi. Tanggapan-tanggapan demikian mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Koordinasi regional yang lebih luas untuk mengatasi kenaikan harga pangan secara tiba-tiba dan mengurangi distorsi perdagangan, terutama dalam kerangka ASEAN+3;
- Pengembangan cara-cara yang lebih efektif untuk melaksanakan tender umum dan stabilisasi harga; dan
- Pengembangan tindakan-tindakan untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan mengurangi bea masuk beras.

Bank Dunia, organisasi multilateral lain dan masyarakat donor dapat memainkan peranan yang penting dalam memberikan nasihat dan mendanai inisiatif-inisiatif tersebut.

¹² USDA, Laporan Tahunan Padi-padian dan Pangan Jepang tahun 2008, 3 Maret 2008, dan MAFF Perlu Mengurangi Stok Beras Impor, Komentar Dewan Audit, 3 November 2006.

2.7 Keterangan Tambahan: Apa yang Terjadi Berikutnya?

Kita dapat meninjau kembali temuan dan rekomendasi studi untuk mengkaji dampak dari kebijakan-kebijakan yang direkomendasikan. Dokumen ini awalnya ditulis pada bulan Mei 2008 ketika krisis beras dunia tampaknya sangat berbahaya. Sekarang, kita dapat meninjau kembali temuan dan rekomendasi studi dengan mengingat apa yang telah terjadi untuk mengkaji dampak dari kebijakan-kebijakan yang direkomendasikan oleh studi. Oleh karena itu, bagian ini mengkaji peristiwa-peristiwa terkait dengan penawaran dan permintaan beras di pasar global dan harga beras selama periode setelah diterbitkannya dokumen yang semula. Sebuah kronologi yang terperinci mengenai peristiwa-peristiwa yang terkait dengan hal-hal tersebut dapat dilihat dalam Lampiran 1, yang dikutip dari Slayton (2009).

Pada bulan April 2008, temuan-temuan awal dokumen ini disampaikan kepada Kantor Pusat dan Kantor-Kantor Cabang Negara Bank Dunia di negara-negara utama yang memperdagangkan beras di kawasan regional yang memainkan peranan penting dalam merumuskan dokumen awal. Temuan-temuan dokumen ini dipresentasikan pada tanggal 7 Mei 2008 kepada Kantor-Kantor Cabang Negara Bank Dunia di kawasan regional dan kepada Kantor Pusat Bank Dunia melalui sebuah seminar konferensi video. Secara umum disepakati hasil penilaian dari dokumen ini terhadap pemicu dan penyebab kenaikan harga. Juga ada konsensus bahwa meningkatkan pasokan beras kepada pasar dunia dengan melepaskan pasokan persediaan di Jepang adalah solusi yang paling praktis untuk menekan harga dalam jangka pendek. Setelah diadakan presentasi tentang dokumen ini, Bank Dunia menyampaikan informasi dan rekomendasi kepada pemerintah-pemerintah utama yang terlibat dalam perdagangan beras. Setelah itu, secara berturut-turut, terjadi peristiwa-peristiwa berikut ini:

Proses pentenderan Filipina

Karena khawatir harga beras dunia akan melambung hingga US\$1.500/ton, beberapa lembaga internasional dan negara importir beras mengusulkan agar Filipina membatalkan tendernya. Walaupun ada permintaan tersebut, NFA Filipina memutuskan untuk tetap melaksanakan tender. Namun, tender akhirnya dibatalkan ketika hanya ada satu penjual yang mengajukan penawaran. Setelah tender dibatalkan, Filipina menyatakan pada tanggal 5 Mei bahwa Filipina telah membeli cukup beras untuk memenuhi kebutuhannya. Filipina juga menyatakan bahwa meskipun Filipina akan mempertimbangkan untuk membeli pasokan tambahan pada musim gugur, harga yang dibayar tidak akan melebihi US\$1.200/ton.

Re-ekspor beras dari Jepang

Pada tanggal 9 Mei, Center for Global Development (CGD) menerbitkan sebuah dokumen “Unwanted Rice in Japan Can Solve Rice Crisis- If Washington and Tokyo Act” oleh Tom Slayton dan Peter Timmer. Dokumen ini, yang menerima banyak liputan media, menyajikan temuan-temuan studi yang dibahas dalam dokumen ini. Slayton dan Timmer berpendapat bahwa harga beras dunia dapat dipangkas menjadi US\$500-600 per ton di akhir Juni jika stok yang ada di Thailand, Cina dan Jepang dilepaskan untuk ekspor ke pasar dunia. Pada hari yang sama, Filipina mengumumkan secara terbuka bahwa Filipina sedang berunding dengan Jepang untuk membeli 60.000 ton beras domestik dari Jepang.

Usulan agar Jepang diperbolehkan mengekspor kembali berasnya mendapatkan dukungan dari Washington. Masalah ini dibahas dengan serius dalam acara dengar pendapat kongres secara berurutan pada tanggal 12 Mei di Senat maupun Dewan Perwakilan Rakyat. Keesokan harinya, Amerika Serikat memperlihatkan secara terbuka bahwa Amerika Serikat tidak akan menentang re-ekspor beras Jepang. Selain itu, Washington secara pribadi memberitahukan Tokyo bahwa Amerika Serikat tidak akan menekan Jepang untuk memenuhi sisa komitmen pembelian berasnya tahun 2007 dan komitmen yang disepakati untuk tahun 2008 sampai krisis yang dihadapi berkurang. Ketika pasar dunia menyadari kemungkinan meningkatnya pasokan beras akibat dilepaskannya pasokan persediaan beras Jepang, maka sentimen pasar mulai bergeser (Gambar 2.6).

Gambar 2.6: Harga beras (100% B Thailand) dan pembatasan ekspor



Sumber: Slayton 2009.

Pada bulan Juni, ketika volume ekspor dan produksi meningkat dan permintaan impor menurun, fundamental pasar mulai membaik. Setelah perundingan penjualan dengan Filipina selesai dilakukan, Vietnam mencabut larangannya atas penjualan baru. Faktor lain adalah bahwa para petani di Asia menanggapi harga-harga yang sangat tinggi dengan meningkatkan penanaman beras mereka secara signifikan. Akibat meningkatnya penawaran dari sumber ini, permintaan menjadi sangat lemah.

Akhirnya, pasokan ke pasar dunia melalui re-ekspor stok Jepang tidak mengalami kenaikan yang berarti. Namun, kemungkinan besar peningkatan penawaran tersebut sangat berperan dalam mendorong penurunan harga dunia. Para pembuat kebijakan di Amerika Serikat segera menanggapi tekanan politik dan publik yang dipicu oleh dokumen CGD dengan memberi Jepang lampu hijau untuk melepaskan kelebihan stok beras impornya. Dalam pertemuan tingkat tinggi FAO tentang krisis pangan pada tanggal 2 Juni, Perdana Menteri Jepang Fukuda berkomitmen "untuk segera melepaskan lebih dari 300.000 ton beras impor" ke pasar dunia. Komitmen publik ini, meskipun lebih berhati-hati daripada yang diharapkan, memainkan peran penting dalam menenangkan pasar. Setelah sorotan publik memudar, komitmen tersebut tidak terwujud. Namun, tujuan dibuatnya komitmen tersebut sebenarnya telah tercapai.

Pada pertengahan Juni, Filipina menerima tawaran untuk pembelian antar-pemerintah. Filipina mengumumkan pembelian antar-pemerintah untuk 600.000 ton kepada Vinafood dari Vietnam, pembelian pertama sejak tahun 2003. Hal ini memberikan kepastian yang lebih besar kepada pasar dunia dengan memastikan bahwa tender-tender berikutnya tidak akan dilakukan.

Meskipun gelembung harga beras telah dipecahkan, sangat penting untuk mengambil pelajaran dari pengalaman ini dan pemerintah perlu mengambil tindakan untuk mencegah terjadinya kembali gelembung-gelembung harga. Dalam kasus khusus ini, kisahnya mempunyai akhir yang membahagiakan. Namun yang penting adalah menarik pelajaran dari pengalaman ini dan pemerintah perlu mengambil tindakan untuk mencegah terjadinya kembali gelembung-gelembung harga. Secara khusus, sangat penting untuk menyadari bahwa kenaikan harga beras bukan disebabkan faktor-faktor alam, seperti gagal panen, atau faktor-faktor lain, seperti menguatnya dolar atau meningkatnya permintaan bahan bakar nabati. Sebaliknya, kenaikan harga tersebut disebabkan oleh pembatasan perdagangan yang merusak sehingga bahkan tidak melayani kepentingan jangka pendek dari negara-negara yang menerapkan pembatasan tersebut. Penting agar pemerintah-pemerintah menghindari perilaku seperti ini di masa mendatang dan agar mereka membuat kesepakatan untuk membantu mencegah terulangnya gelembung harga di kemudian hari.





Guncangan Harga Komoditas dan Integrasi Pasar di Indonesia

Abstrak: Dalam beberapa tahun terakhir, harga komoditas telah berfluktuasi secara dramatis. Dengan harga-harga yang cenderung naik, semakin penting bagi pembuat kebijakan untuk memahami sejauh mana guncangan harga internasional ditransmisikan kepada pasar domestik; serta kecepatan, pola geografis dan pemicu transmisi guncangan harga tersebut. Bab ini memperlihatkan bahwa pasar beras, gula, minyak goreng, kedelai dan jagung di Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia sampai pada taraf yang signifikan. Namun, pasar-pasar tersebut didapati merespons guncangan harga dunia dengan kecepatan yang berbeda-beda. Selain itu, kecepatan transmisi guncangan harga internasional kepada perekonomian domestik juga berbeda-beda dari provinsi ke provinsi. Secara khusus, provinsi-provinsi yang mengimpor komoditas tertentu dan yang terletak di kawasan sentral lebih cepat menyesuaikan diri dengan guncangan harga. Di Indonesia, faktor-faktor utama yang menentukan tingkat integrasi pasar satu sama lain di berbagai provinsi adalah keterpencilan dan kualitas infrastruktur transportasi di provinsi tersebut. Namun, perbedaan yang signifikan juga dipengaruhi oleh jenis komoditas tertentu. Secara khusus, pasar gula dan beras didapati sangat terintegrasi di provinsi-provinsi. Didapati bahwa jika tingkat integrasi di berbagai provinsi lebih tinggi maka diferensial harganya juga lebih rendah. Di pasar gula dan beras, selisih harga berada di kisaran 5-12 persen, sedangkan di pasar jagung, kedelai dan minyak goreng, kisaran selisih harganya mencapai 16-22 persen. Selisih harga antar provinsi disebabkan oleh perbedaan karakteristik provinsi. Karakteristik provinsi meliputi keterpencilan, infrastruktur transportasi, output komoditas, produktivitas lahan dan pendapatan per kapita. Ketidakstabilan harga domestik untuk semua produk didapati sangat dipengaruhi oleh ketidakstabilan nilai tukar.

3.1 Pendahuluan

Lonjakan harga komoditas internasional yang tinggi baru-baru ini membuat pemahaman tentang integrasi pasar spasial sangat penting bagi pembuat kebijakan. Sejauh mana pasar terintegrasi menentukan seberapa besar produsen komoditas mendapatkan manfaat dari kenaikan harga-harga komoditas internasional. Sejauh mana pasar terintegrasi juga menentukan seberapa besar konsumen mengalami dampak dari kenaikan harga tersebut di pasar lokal. Beberapa aspek integrasi pasar yang perlu dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan mencakup luas, kecepatan, faktor penentu dan dampak geografis dari transmisi. Dengan memahami semua aspek integrasi pasar tersebut, para pembuat kebijakan akan lebih mampu merumuskan kebijakan yang mendatangkan manfaat bagi produsen, sekaligus melindungi konsumen.

Kenaikan yang tajam pada harga komoditas dunia menciptakan tantangan maupun peluang bagi negara-negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, seperti Indonesia. Seberapa jauh produsen komoditas Indonesia mendapatkan manfaat dari kenaikan harga komoditas dunia bergantung pada sejumlah faktor, yang mencakup hal-hal berikut ini:

- Sejauh mana pasar domestik terintegrasi dengan pasar dunia. Integrasi ini akan ditunjukkan oleh seberapa besar kenaikan harga komoditas dunia tercermin pada kenaikan harga komoditas lokal; dan
- Sejauh mana berbagai pasar provinsi terintegrasi satu sama lain. Ini akan ditunjukkan oleh sejauh mana kenaikan harga komoditas dunia tercermin pada kenaikan harga di pasar provinsi.

Integrasi yang lemah antara pasar domestik dan pasar global menunjukkan lemahnya respons pasokan domestik. Hal itu berarti hilangnya kesempatan yang sangat besar bagi perekonomian di mana produsen pertanian tidak memperoleh tingkat pendapatan yang optimal dari hasil penjualan produk mereka.

Bab ini berupaya menjajaki masalah-masalah tersebut dengan menjawab beberapa pertanyaan berikut ini:

- **Integrasi spasial:** Seberapa jauh pasar komoditas Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia? Di Indonesia, apakah pasar komoditas provinsi terintegrasi secara spasial? Apakah ada pergerakan bersama yang signifikan di antara harga-harga komoditas provinsi?
- **Faktor penentu (determinan) selisih harga dan integrasi spasial:** Apa saja faktor yang menyebabkan selisih harga komoditas antar provinsi? Apa saja faktor yang menyebabkan integrasi spasial atau kurangnya integrasi? Peranan apa yang dimainkan biaya logistik dalam mencapai atau gagal mencapai integrasi? Apakah tingkat output yang lebih tinggi menunjukkan tingkat integrasi yang lebih rendah dengan pasar dunia?
- **Faktor-faktor penentu ketidakstabilan harga komoditas:** Apa saja faktor yang menyebabkan ketidakstabilan harga komoditas di Indonesia?

Bab 3 disusun dengan urutan sebagai berikut. Bagian 3.1, bagian ini mendefinisikan pertanyaan-pertanyaan yang diperdalam pada bab ini dan menguraikan susunannya. Bagian 3.2 mengkaji tingkat integrasi kelima pasar komoditas utama Indonesia dengan pasar dunia. Bagian 3.3 mengukur tingkat integritas pasar komoditas antara provinsi-provinsi di Indonesia. Bagian 3.4 memeriksa pendorong integrasi pasar dan penyebab selisih harga antara provinsi-provinsi. Bagian 3.5 menganalisis faktor-faktor penentu ketidakstabilan harga komoditas. Bagian 3.6 menguraikan kesimpulan dan implikasi kebijakan.

3.2 Integrasi Spasial antara Pasar Komoditas Indonesia dengan Pasar Dunia

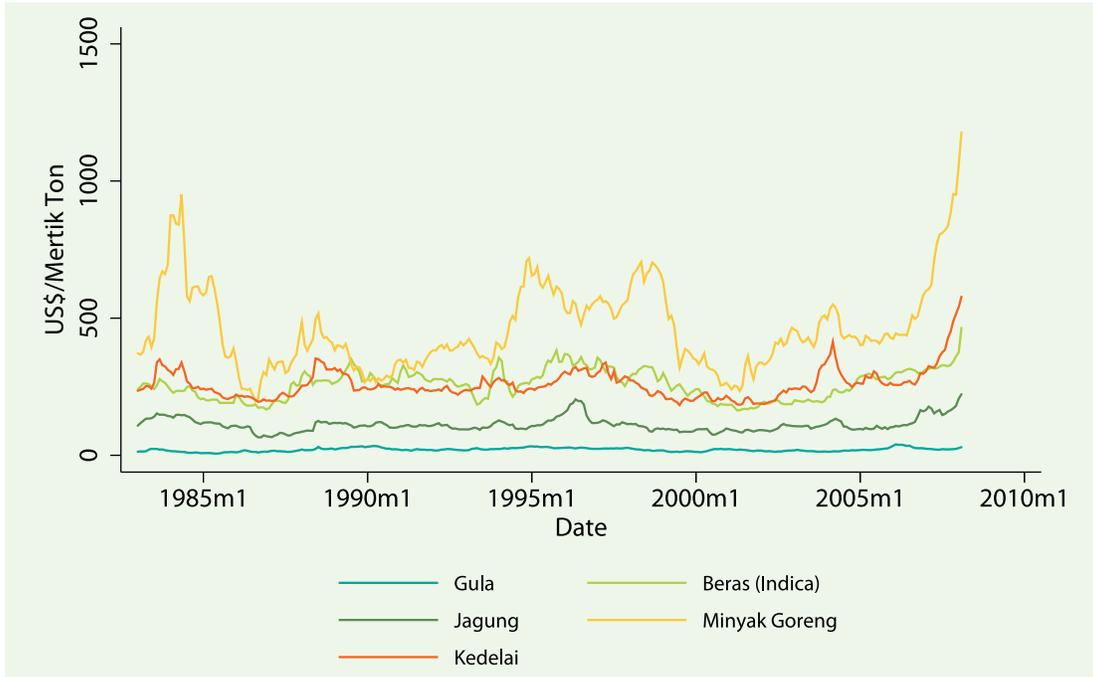
Sejauh mana pasar komoditas domestik Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia akan menentukan dampaknya di dalam negeri. Harga komoditas naik secara dramatis selama dua tahun sampai pertengahan 2008 (Gambar 3.1). Meskipun anjlok pada pertengahan kedua tahun 2008, harga komoditas diramalkan akan naik lagi dan tetap pada tingkat harga yang relatif lebih tinggi dibanding dengan harga produk manufaktur. Sejauh mana pasar komoditas domestik Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia akan menentukan tingkat dampak kecenderungan harga komoditas terhadap perekonomian.

Kenaikan harga komoditas: Peluang dan tantangan bagi Indonesia

Kenaikan harga komoditas menciptakan peluang bagi produsen, sekaligus tantangan bagi konsumen. Kenaikan harga membuka peluang bagi produsen karena akan meningkatkan pendapatan dan mendorong peningkatan produksi. Pada saat yang sama, kenaikan harga juga menciptakan tantangan bagi konsumen karena berpotensi akan mengurangi daya beli.

Agar produsen komoditas Indonesia dapat memperoleh manfaat dari kenaikan harga komoditas internasional maka pasar komoditas Indonesia harus terintegrasi dengan pasar komoditas global. Ini berarti bahwa arus informasi harus bebas antara pasar dunia dan pasar domestik. Jika arus informasi bebas maka petani Indonesia akan mengetahui nilai relatif dari produk mereka di pasar internasional. Maka, mereka akan berada pada posisi yang lebih baik untuk mendapatkan manfaat dari kenaikan harga komoditas dunia dengan mengoptimalkan penggunaan sumber daya dan memaksimalkan pendapatan mereka.

Gambar 3.1: Perkembangan harga komoditas dunia



Sumber: Database Bank Dunia.

Oleh karena itu sangat penting bagi pembuat kebijakan untuk memahami sejauh mana pasar Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia. Hal ini akan memungkinkan pembuat kebijakan menilai potensi respons pasokan dari produsen dan pola geografisnya. Hal ini juga akan mempermudah rancangan kebijakan untuk menanggulangi dampak dari kenaikan harga komoditas terhadap rumah tangga miskin.

Integrasi pasar spasial di Indonesia: Kedelai, jagung, beras, gula dan minyak goreng

Bab ini mengkaji integrasi pasar spasial di Indonesia dengan menguji sejauh mana pasar lokal untuk kelima makanan pokok tersebut terintegrasi dengan pasar dunia. Secara spesifik, bab ini meninjau pasar kedelai, jagung, beras, gula dan minyak goreng. Bab ini menguji sejauh mana pasar lokal terintegrasi dengan pasar dunia selama 14 tahun terakhir berdasarkan data yang tersedia (1993/01-2007/12 untuk beras, gula dan minyak sayur, dan 1992/01-2006/12 untuk kedelai dan jagung).¹³ Salah satu tanda yang jelas bahwa dua pasar terintegrasi adalah ketika guncangan yang terjadi di satu pasar ditransmisikan kepada pasar lainnya (Fackler dan Goodwin, 2001).

13 Untuk beras, gula dan minyak goreng, kami menggunakan serangkaian harga konsumen untuk dianalisis. Untuk kedelai dan jagung, kami menggunakan harga produsen.

Produk-produk yang berbeda: berbagai tingkat keterbukaan dan pengendalian

Pasar-pasar untuk berbagai komoditas sangat beragam dalam hal keterbukaan terhadap perdagangan internasional. Pasar-pasar tersebut juga beragam dalam hal tingkat dan cara bagaimana harga-harga dikendalikan melalui kebijakan pemerintah.

- **Beras:** Bulog (instansi pemerintah yang bertanggung jawab atas kebijakan beras) memegang monopoli atas impor dan melarang ekspor. Impor hanya sebagian kecil dari konsumsi domestik. Bulog menyatakan menjaga harga beras domestik setingkat dengan harga dunia.
- **Gula:** Di pasar gula, pemerintah melakukan intervensi yang signifikan sampai tahun 1998. Sejak itu, impor secara teori hanya diizinkan untuk konsumen industri saja. Namun, terjadi kebocoran yang signifikan pada pasar konsumen.
- **Minyak goreng:** Pasar minyak goreng, yang terutama dibuat dari minyak sawit, mungkin merupakan komoditas yang paling terbuka untuk perdagangan internasional. Indonesia merupakan eksportir netto minyak sawit. Pajak ekspor dikenakan dan tidak mengalami perubahan dalam beberapa tahun terakhir.
- **Kedelai dan jagung:** Di pasar kedelai dan jagung, Indonesia merupakan importir netto. Khususnya, Indonesia mengimpor kedelai dalam volume yang besar. Perusahaan importir harus mendapatkan izin yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Tingkat integrasi yang tinggi antara pasar provinsi di Indonesia dan pasar dunia

Pasar provinsi di Indonesia untuk komoditas-komoditas bersangkutan dapat dianggap sangat terintegrasi dengan pasar dunia. Hal ini ditunjukkan dengan hasil yang diperoleh melalui tiga pengukuran integrasi yang berbeda:

- Perbandingan sederhana terhadap tingkat pertumbuhan harga domestik dan harga dunia;
- Koefisien korelasi antara harga domestik dan harga dunia; dan
- Pengujian pergerakan bersama secara sistematis (systematic co-movement) dan pangsa kecenderungan jangka panjang bersama dengan menggunakan model koreksi kesalahan (error correction model).

Perbandingan sederhana tingkat pertumbuhan harga domestik dan harga dunia

Pengukuran integrasi pertama menunjukkan bahwa rata-rata perubahan harga domestik sama dengan jumlah rata-rata perubahan harga dunia dan rata-rata perubahan nilai tukar. Pengukuran integrasi ini dihitung dengan membandingkan tingkat pertumbuhan harga domestik dengan tingkat pertumbuhan harga dunia selama jangka waktu bersangkutan. Jika harga dunia sepenuhnya ditransmisikan kepada harga domestik (yaitu integrasi sepenuhnya pasar domestik dengan pasar dunia) maka harga komoditas domestik akan naik dengan tingkat yang sama seperti harga komoditas dunia, dengan sejumlah kelonggaran untuk perubahan nilai tukar. Tabel 3.1 menyajikan tingkat pertumbuhan harga dari komoditas tertentu, beserta perubahan nilai tukar, berdasarkan hasil analisis selama 14 tahun. Kecuali kedelai, pertumbuhan harga komoditas domestik relatif serupa dengan jumlah pertumbuhan harga dunia dan nilai tukar.

Koefisien korelasi antara harga domestik dan harga dunia

Hasil kajian tentang koefisien korelasi antara harga komoditas domestik dan dunia memperlihatkan korelasi yang signifikan. Untuk semua produk, koefisien korelasi antara harga domestik dan harga dunia yang dinyatakan dalam rupiah secara sistematis berada di atas 90 persen.

Tabel 3.1: Tingkat pertumbuhan harga bulanan rata-rata selama 14 tahun

	Beras	Gula	Minyak goreng	Kedelai*	Jagung*
Pertumbuhan Harga Domestik (%)	1,20	0,90	1,20	0,82	1,03
Pertumbuhan Harga Dunia (%)	0,18	0,14	0,42	0,42	0,23
Pertumbuhan Nilai Tukar (%)	0,85	0,85	0,85	0,90	0,90

*Sumber: Data harga domestik dari BPS, harga dunia dari Bank Dunia.

Catatan: *Jangka waktu untuk beras, gula dan minyak goreng adalah Januari 1993 – Desember 2007 dan untuk kedelai dan jagung Januari 1992 – Desember 2006.

Harga dunia dinyatakan dalam dolar AS sedangkan harga domestik dalam rupiah. Kurs dalam rupiah per US\$1.

Jika dilihat dari perubahan harga dan bukan tingkat, korelasi dengan perubahan harga dunia menunjukkan penurunan. Untuk minyak goreng, korelasinya turun menjadi rata-rata 60 persen; untuk beras dan gula menjadi rata-rata 30 persen; sedangkan untuk kedelai dan jagung, korelasi perubahan harga domestik dengan harga dunia di bawah 20 persen. Namun, korelasi-korelasi tersebut masih signifikan, yang menunjukkan bahwa perubahan harga domestik bergerak ke arah yang sama dengan perubahan harga dunia. Koefisien-koefisien yang lebih rendah memperlihatkan bahwa tidak ada pergerakan harga yang sinkron secara sempurna. Hal ini menunjukkan keterlambatan dalam penyesuaian di pasar domestik.

Pengujian pergerakan bersama (*co-movement*) dan kecenderungan jangka panjang bersama (*shared long-run trends*)

Hasil kajian tentang kecenderungan harga memperlihatkan bahwa harga domestik menimbulkan kecenderungan jangka panjang atas semua komoditas yang dibahas. Bukti ini menegaskan bahwa harga domestik mengalami kointegrasi dengan harga dunia karena pengujian kointegrasi merupakan cara yang lebih formal untuk menilai integrasi pasar spasial. Pengujian menunjukkan hasil yang kuat terutama untuk beras dan gula, dan kurang kuat untuk minyak goreng, kedelai dan jagung. Fakta bahwa harga domestik dan harga dunia mengalami kointegrasi menyiratkan pergerakan bersama yang sistematis. Untuk menghadapi guncangan yang menjauhkan harga domestik dari harga dunia, maka suatu mekanisme koreksi perlu dikembangkan agar, dalam jangka panjang, harga domestik dan harga dunia selaras satu dengan yang lain.

Intensitas dan kecepatan transmisi guncangan harga dunia kepada perekonomian domestik

Setelah menetapkan bahwa pasar domestik dan pasar dunia mengalami kointegrasi, kami kemudian mengkaji intensitas dan kecepatan pengaruh guncangan harga dunia terhadap perekonomian domestik dengan memeriksa dua koefisien. Koefisien pengaruh (*pass-through*) mengukur seberapa besar guncangan harga dunia pada suatu komoditas ditransmisikan kepada

harga domestiknya. Kecepatan koefisien penyesuaian mengukur berapa lama waktu yang dibutuhkan harga domestik untuk menyesuaikan diri dengan guncangan harga dunia.

Untuk tiga komoditas, gula, beras dan jagung, guncangan harga dunia ditransmisikan secara penuh kepada harga domestik. Dengan kata lain, koefisien *pass-through* sama dengan satu: kenaikan 1 persen pada harga komoditas menyebabkan kenaikan rata-rata jangka panjang 1 persen pada harga di pasar domestik.

Di pasar minyak goreng, koefisien *pass-through* sedikit di atas satu. Dengan kata lain, guncangan harga dunia cenderung memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap pasar domestik. Sebaliknya, koefisien *pass-through* untuk kedelai tidak penuh: kenaikan 1,0 persen pada harga dunia secara rata-rata menyebabkan kenaikan harga domestik 0,8 persen dalam jangka panjang, dengan hal-hal lainnya tetap sama (*ceteris paribus*). Kolom pertama Tabel 3.2 merangkum perkiraan koefisien *pass-through* untuk semua produk yang dibahas.

Tabel 3.2: Ringkasan indikator integrasi spasial sehubungan dengan pasar dunia

Produk	Rata-rata	Rata-rata	Paling lambat	Paling cepat		
	Pass-through	Kecepatan Penyesuaian (%)	Penyesuaian (%)	Di mana?	Penyesuaian (%)	Di mana?
Kedelai	0,8**	11,1	5,6	Jateng	16,7	Jatim
Jagung	1,03	10,0	6,3	Sumbar	12,5	Bali/Jateng
Beras	1,1	11,1	3,6	Sulsel	30,3	Jakarta
Gula	1,08	33,3	14,3	Sumut	66,7	Jateng
Minyak Goreng	1,15**	25,0	16,7	Jatim	40,0	Yogyakarta

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan Bank Dunia.

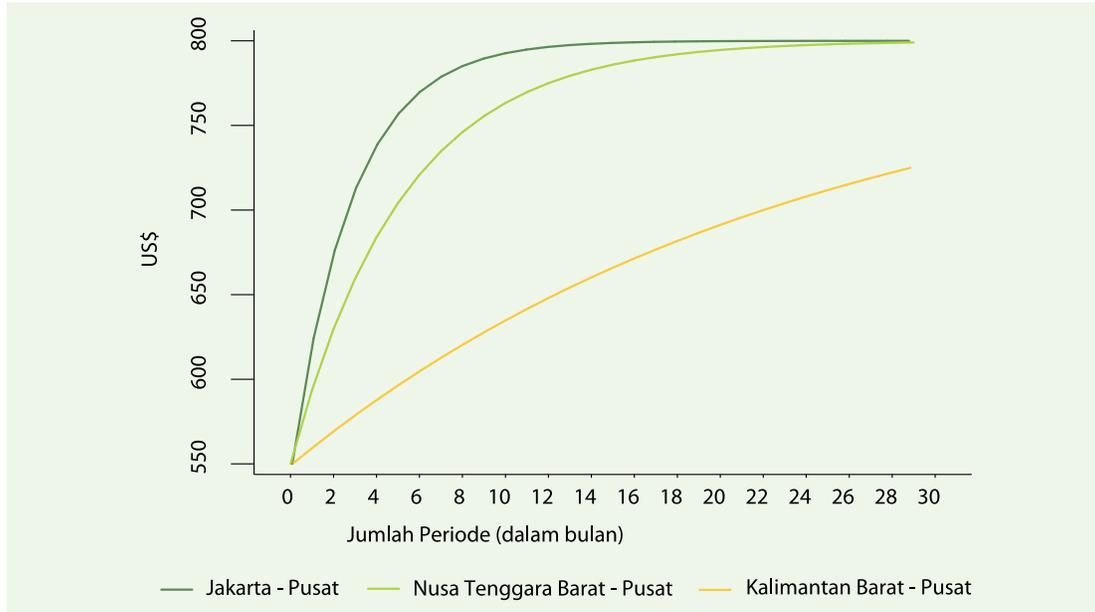
Catatan: ** Menunjukkan perbedaan yang signifikan dari 1, sebesar 5%

Penyesuaian dinyatakan sebagai % dari guncangan yang dikoreksi di setiap periode.

Perbedaan yang signifikan pada kecepatan penyesuaian antar provinsi

Kecepatan provinsi untuk menyesuaikan harga setelah terjadi guncangan harga dunia sangat berbeda-beda antar provinsi. Kecepatan ini merefleksikan seberapa cepat informasi mengalir dan merupakan dimensi yang penting bagaimana pasar-pasar terintegrasi. Contohnya adalah beras. Guncangan terhadap pasar dunia menyebabkan selisih sekitar US\$250/ton antara harga beras dunia dan harga beras domestik pada bulan Juli 2008. Berdasarkan asumsi bahwa kebijakan ekspor mencerminkan kebijakan impor (yang menunjukkan bahwa Pemerintah mengubah larangan ekspornya dan mengizinkan arus ekspornya secara terkendali seperti halnya dengan impor), estimasi berdasarkan kecenderungan di masa lalu memperlihatkan bahwa provinsi dengan penyesuaian harga tercepat adalah Jakarta, di mana sekitar 30 persen dari disequilibrium (ketidakseimbangan) antara harga domestik dan harga dunia yang disebabkan oleh guncangan disesuaikan setiap bulan. Hal tersebut berarti bahwa dalam waktu sekitar 5 bulan, separuh dari divergensi akan dikoreksi. Di Nusa Tenggara Barat, separuh dari koreksi ini membutuhkan waktu sekitar 9 bulan sedangkan di Kalimantan Barat, membutuhkan waktu sekitar 25 bulan. Proses-proses penyesuaian yang berbeda tersebut diilustrasikan dalam Gambar 3.2. (NB: ramalan-ramalan tersebut tidak terjadi karena Pemerintah tetap melarang ekspor sehingga mencegah transmisi guncangan harga beras dunia melalui ekspor).

Gambar 3.2: Penyesuaian guncangan dengan harga beras dunia



Sumber: Database Bank Dunia.

Harga beras: suatu korelasi antara lambatnya transmisi dan keterpencilan dengan surplus produksi

Lambatnya guncangan harga beras dunia ditransmisikan kepada pasar-pasar domestik hingga taraf tertentu disebabkan oleh letak daerah yang terpencil dan surplus produksi komoditas bersangkutan. Hal ini ditunjukkan dengan korelasi negatif antara tingkat keterpencilan dan output provinsi per kapita dari komoditas bersangkutan dengan kecepatan koefisien penyesuaian. Provinsi-provinsi terpencil yang didefinisikan sebagai provinsi yang terletak jauh dari lima kota utama di Indonesia, menghadapi beban biaya transportasi yang lebih tinggi dan lebih tidak stabil. Hal ini mungkin menyebabkan lambatnya transmisi sinyal harga dari pasar dunia. Provinsi-provinsi yang menghasilkan lebih banyak output daripada yang dikonsumsi juga bisa jadi relatif terisolasi dari pasar-pasar lain karena mereka telah berswasembada beras.¹⁴

Komoditas berbeda, maka kecepatan transmisi dan penyesuaian pun berbeda

Di antara berbagai komoditas yang dikaji, ada perbedaan yang signifikan pada kecepatan penyesuaian dengan guncangan harga dunia. Tabel 3.2 di atas merangkum hasil analisis integrasi

¹⁴ Swasembada merupakan penyebab potensial suatu provinsi terisolasi dari perubahan harga di luar negeri jika selisih harga domestik dan luar negeri lebih rendah daripada biaya transportasi. Dalam hal ini, tidak ada peluang bagi provinsi tersebut untuk melakukan ekspor karena harga domestik dan biaya transportasi berada di atas harga luar negeri. Demikian pula, provinsi tersebut tidak berpeluang melakukan impor. Hal ini menyebabkan provinsi tersebut tetap terisolasi dari perubahan harga di luar negeri, sepanjang perubahan harga di luar negeri tidak cukup besar untuk menciptakan peluang impor/ekspor. Juga perhatikan bahwa, ketika terjadi surplus, provinsi berubah menjadi eksportir komoditas sehingga terbuka terhadap harga-harga di luar provinsi, sama seperti ketika provinsi itu menjadi importir netto.

spasial sehubungan dengan pasar dunia. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa penyesuaian dengan guncangan harga dunia tampaknya lebih cepat di pasar gula dan minyak goreng. Di pasar-pasar ini, setiap periode, secara rata-rata sekitar sepertiga atau seperempat disequilibrium disesuaikan. Tingkat penyesuaian lebih lambat di pasar jagung dan kedelai di mana hanya sepersepuluh atau sepersembilan dari disequilibrium dikoreksi. Pasar minyak goreng adalah pasar yang paling terbuka terhadap perdagangan internasional. Di pasar ini, intervensi pemerintah berupa pajak ekspor tampaknya masih relatif stabil selama periode penelitian. Untuk jagung dan kedelai, tingkat penyesuaiannya lebih lambat sesuai dengan koefisien korelasi yang rendah untuk perubahan harga dan sesuai dengan hasil kointegrasi yang lebih lemah.

3.3 Integrasi Antar Provinsi di Indonesia

Yang sekarang patut diperhatikan adalah analisis terhadap integrasi spasial di Indonesia untuk mengetahui bagaimana provinsi-provinsi di Indonesia saling terintegrasi, sebagai salah satu ciri penting yang harus diketahui para pembuat kebijakan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dua pasar dianggap terintegrasi apabila guncangan yang terjadi di salah satu pasar ditransmisikan ke pasar lainnya. Hal ini menunjukkan pergerakan bersama (*co-movement*) pada harga dalam jangka panjang. Namun, hal ini bukan berarti harga-harga akan sama. Diferensial harga bisa saja terjadi antara pasar-pasar yang terintegrasi di dua provinsi yang berbeda asalkan diferensial tersebut stabil dari waktu ke waktu. Dengan adanya biaya logistik (biaya transportasi dan distribusi), diferensial harga bisa cukup tinggi antara pasar-pasar di dua provinsi yang berbeda tanpa harus berarti gagalnya arus informasi dan sinyal harga.

Mengkaji selisih harga antar provinsi pada suatu waktu tertentu dan memahami apakah selisih harga tersebut disebabkan oleh jarak, infrastruktur yang buruk, kekuatan pasar atau faktor-faktor lain, juga menjadi informasi yang penting bagi pembuat kebijakan. Dengan memahami penyebab dari selisih harga, pembuat kebijakan dapat lebih efektif dalam merumuskan intervensi sasaran, seperti pasokan makanan pokok bagi rumah tangga miskin di pasar-pasar tertentu. Pada saat yang sama, pembuat kebijakan juga dapat mengurangi selisih harga antar pasar di berbagai provinsi dengan menanggulangi faktor-faktor seperti kurangnya infrastruktur demi manfaat bersama konsumen maupun produsen.

Oleh karena itu, bagian ini meninjau tingkat integrasi dan selisih harga antar provinsi. Bagian ini dimulai dengan mengkaji korelasi antara tingkat harga dengan perubahan harga, dan mengadakan uji kointegrasi untuk mengetahui tingkat pergerakan bersama dalam jangka panjang. Lalu, bagian ini menghitung selisih harga di seluruh provinsi dan memeriksa ciri-ciri dan perkembangannya.

Harga komoditas: Arah sama tetapi kecepatan berbeda

Untuk semua komoditas, harga tampaknya bergerak ke arah yang sama tetapi dengan kecepatan yang berbeda. Koefisien korelasi yang tinggi (mendekati satu) untuk tingkat-tingkat harga provinsi memberikan bukti awal adanya pergerakan harga secara bersama-sama. Bila kita meninjau korelasi perubahan harga, maka korelasi tersebut signifikan tetapi jauh lebih kecil dari satu (rata-rata: 50 persen meskipun meskipun berbeda-beda berdasarkan produk). Hasil tinjauan ini memperlihatkan bahwa harga-harga bergerak ke arah yang sama tetapi perubahan harga tidak disinkronkan secara sempurna di semua provinsi.

Intervensi pemerintah sebagai faktor integrasi pasar

Komoditas-komoditas mengalami integrasi pasar yang kuat ketika ada intervensi pemerintah yang eksplisit. Uji kointegrasi untuk beras memperlihatkan bahwa 76 persen dari semua kemungkinan kombinasi harga provinsi mengalami kointegrasi, yang menunjukkan pergerakan bersama yang kuat antara harga-harga di berbagai provinsi. Penjelasan yang mungkin untuk hal ini adalah bahwa Bulog membuat komitmen yang eksplisit untuk membeli beras dari daerah-daerah yang mengalami surplus produksi dan menjualnya ke daerah-daerah yang mengalami defisit produksi. Melalui peranannya sebagai arbitrator harga, Bulog berfungsi sebagai kekuatan untuk integrasi pasar.

Di pasar-pasar komoditas lain yang menerima banyak intervensi pemerintah, seperti beras, tingkat integrasinya sedikit lebih tinggi. Di pasar gula, tingkat integrasi spasial antar provinsi cukup signifikan sebagaimana ditunjukkan oleh pergerakan bersama harga yang kuat: 83 persen dari semua kemungkinan pasangan pasar provinsi. Di pasar minyak goreng, sekitar 30 persen dari semua kemungkinan pasangan pasar memperlihatkan integrasi pasar yang tinggi. Untuk jagung, jumlahnya mencapai 28 persen dengan sebuah klaster yang ditemukan untuk provinsi-provinsi di Sumatra. Di pasar kedelai, jumlah provinsi yang terintegrasi turun menjadi 26 persen, dengan sebuah klaster yang dibentuk di Jawa dan Nusa Tenggara. Tabel 3.3 merangkum hasil kointegrasi untuk kelima komoditas ini.

Tabel 3.3: Integrasi lintas provinsi dan selisih harga

Produk	Kointegrasi (% pasangan provinsi yang terintegrasi)	CV (%)	Maks/Min
Kedelai	26	16	1,74
Jagung	28	22	2,17
Minyak Goreng	30	19	2,15
Beras	76	12	1,64
Gula	83	5	1,22

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan Bulog.
Catatan: CV adalah koefisien variasi (coefficient of variation).

Hubungan diferensial harga yang lebih tinggi dengan integrasi yang lebih rendah antar provinsi

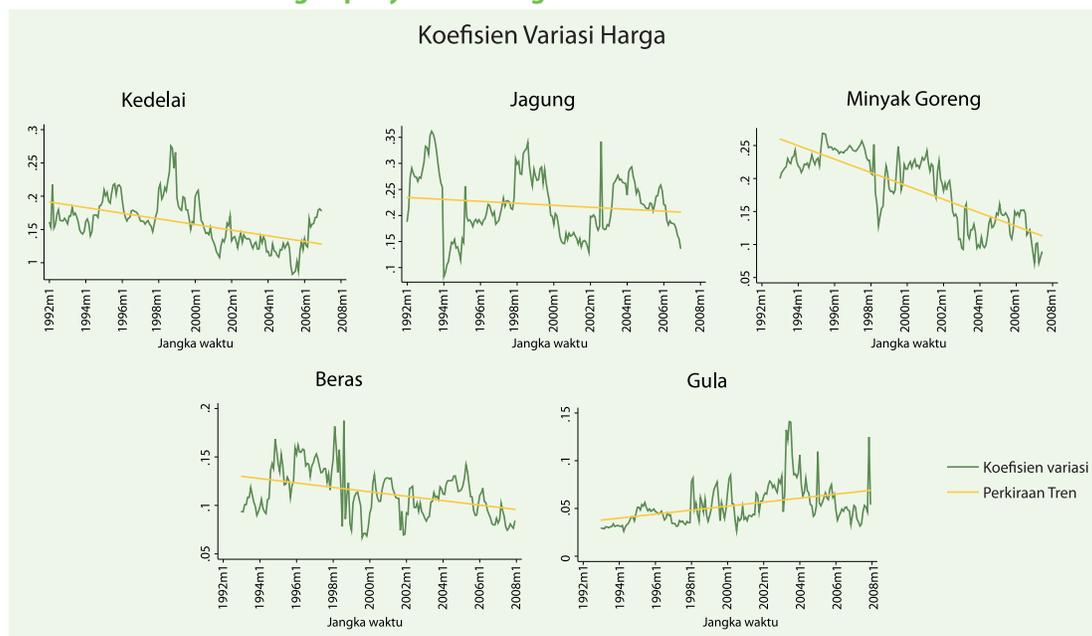
Integrasi yang lebih rendah antar provinsi untuk suatu komoditas berhubungan dengan diferensial harga yang lebih tinggi pada waktu tertentu untuk komoditas tersebut. Hal ini dapat dilihat dari Tabel 3.3, yang menyajikan dua ukuran yang berbeda dari variasi harga. Kolom tiga memperlihatkan rata-rata koefisien variasi harga yang dihitung pada setiap waktu selama jangka waktu 14 tahun yang dibahas. Diferensial harga yang terendah ditemukan pada pasar yang paling terintegrasi, yaitu pasar gula. Secara rata-rata, variasi harga gula antar provinsi mencapai sekitar 5 persen dari harga tengah, atau sekitar Rp 190 per kg. Pada pasar beras, variasi rata-rata adalah 12 persen, atau Rp 720/kg. Sebaliknya, di pasar kedelai, jagung dan minyak goreng, yang mempunyai tingkat integrasi lebih rendah, diferensial harganya jauh lebih tinggi. Variasi rata-rata untuk kedelai adalah 16 persen; untuk jagung 22 persen; dan untuk minyak goreng 19 persen. Kolom empat memperlihatkan rasio rata-rata harga maksimum terhadap harga minimum, yang dihitung setiap waktu. Indikator ini mengukur variasi ekstrem. Sekali lagi, selisih harga lebih rendah untuk pasar-

pasar yang lebih terintegrasi (gula dan beras). Harga pembelian beras di provinsi termahal (Jakarta) dapat mencapai 64 persen lebih tinggi dari pada harga pembelian di provinsi termurah (Nusa Tenggara Barat). Rasio tertinggi antara harga-harga mencapai 2,17 di pasar jagung.¹⁵

Penurunan diferensial harga untuk kedelai, minyak goreng dan beras

Seraya waktu berlalu, variasi harga kedelai, minyak goreng dan beras antar provinsi telah semakin menurun. Gambar 3.3 menyajikan koefisien variasi harga yang dihitung untuk setiap produk dan untuk setiap jangka waktu beserta sebuah garis pendukung yang memperlihatkan kecenderungan penyebaran (dispersi) harga. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa penyebaran harga meningkat secara signifikan selama krisis keuangan tahun 1998. Ini karena provinsi-provinsi yang berbeda menyesuaikan harga mereka terhadap perubahan nilai mata uang pada waktu-waktu yang berbeda sehingga menyebabkan penyebaran harga komoditas semakin melebar pada waktu tersebut. Yang juga patut diperhatikan adalah penurunan penyebaran harga di pasar kedelai, minyak goreng dan beras. Untuk jagung dan gula, tingkat penyebaran harga masih relatif stabil.

Gambar 3.3: Perkembangan penyebaran harga



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia, berdasarkan data dari BPS dan Bulog.

Catatan: Nilai-nilai yang dicantumkan menunjukkan kecenderungan.

3.4 Faktor-Faktor yang Menentukan Integrasi Pasar

Juga sangat penting untuk memahami faktor pemicu dan penyebabnya. Belum banyak analisis dilakukan terhadap faktor-faktor yang menentukan integrasi pasar, kecuali penelitian yang diadakan oleh Goodwin dan Schroeder (1991) mengenai pasar ternak di AS; Goletti dkk (1995) mengenai pasar

15 Patut diperhatikan bahwa untuk produk tertentu, ada berbagai kualitas yang juga mencerminkan perbedaan harga. Hal ini khususnya relevan untuk minyak goreng di mana ada beragam kualitas. Hal ini dapat menggelembungkan selisih harga yang kami sampaikan.

beras di Bangladesh; dan penelitian oleh Ismet dkk (1998) untuk pasar beras di Indonesia.¹⁶ Bagian ini menjabarkan faktor-faktor yang memicu diferensial harga beras di berbagai provinsi (hasil penelitian untuk komoditas lain dapat dilihat dalam Lampiran II). Bagian ini juga menjabarkan faktor-faktor yang mendorong integrasi pasar untuk kelima komoditas yang sedang dibahas.

Heterogenitas pola pendapatan, infrastruktur, jumlah penduduk dan produksi

Antara provinsi-provinsi yang berbeda, terdapat variasi yang besar pada pola-pola pendapatan per kapita, infrastruktur transportasi, jumlah penduduk dan produksi. Statistik untuk indikator-indikator kunci yang berpotensi mempengaruhi biaya perdagangan dan integrasi spasial di berbagai provinsi menyingkapkan perbedaan-perbedaan penting antar provinsi (Tabel 3.4). Misalnya, di sebuah provinsi, hampir semua jalan diaspal. Di berbagai provinsi lain, hanya 15 persen jalan yang diaspal. Tabel 3.5 menyajikan selisih rata-rata harga beras antar provinsi serta ‘statistik penelusuran’ (*trace statistics*), sebuah ukuran integrasi provinsi.¹⁷ Selisih harga yang signifikan dapat diamati di antara provinsi-provinsi.

Tabel 3.4: Ringkasan statistik menurut provinsi

Provinsi	Jarak	Keterpencilan	Penduduk	PCI	Infrastruktur
Aceh	424	0,037	3.990	2.714	0,45
Sumatera Utara	0	0,000	11.600	1.878	0,49
Sumatera Barat	460	0,123	4.396	1.617	0,71
Riau	291	0,078	3.734	4.880	0,35
Jambi	304	0,082	2.498	1.210	0,58
Sumatera Selatan	424	0,047	6.512	1.714	0,53
Bengkulu	566	0,063	1.520	1.069	0,72
Lampung	195	0,022	6.836	933	0,49
Jakarta	0	0,000	9.000	6.298	0,98
Jawa Barat	121	0,000	34.900	1.526	0,70
Jawa Tengah	258	0,007	31.400	1.216	0,64
Yogyakarta	264	0,008	3.040	1.542	0,76
Jawa Timur	0	0,000	35.000	1.566	0,58
Kalimantan Barat	607	0,163	3.817	1.667	0,31
Kalimantan Tengah	624	0,018	1.837	2.066	0,15
Kalimantan Selatan	485	0,014	3.032	1.854	0,56
Kalimantan Timur	583	0,084	2.543	7.915	0,21
Sulawesi Utara	953	0,136	1.982	1.235	0,72
Sulawesi Tengah	484	0,069	2.072	1.046	0,54
Sulawesi Selatan	0	0,000	6.985	1.150	0,51
Sulawesi Tenggara	367	0,053	1.755	901	0,45
Bali	317	0,009	3.085	2.223	0,97
Nusa Tenggara Barat	402	0,012	3.843	858	0,76
Nusa Tenggara Timur	726	0,104	3.828	682	0,40
Papua	2381	0,341	1.633	3.132	0,15

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Catatan: Penduduk dan pendapatan per kapita (PCI) dinyatakan dalam ribuan.

16 Tinjauan literatur ini dapat dilihat dalam Lampiran II.

17 Semakin tinggi penelusurannya maka semakin tinggi pula tingkat integrasinya. Sebagai contoh, kami hanya melaporkan selisih harga dan statistik penelusuran untuk pasar beras. Untuk komoditas lainnya, data dan metodologi yang digunakan untuk konstruksinya dapat dilihat dalam Lampiran II.

Seperti yang diharapkan, secara umum, pasar-pasar yang mengalami kointegrasi (pasar-pasar dengan tingkat penelusuran yang lebih tinggi) memperlihatkan selisih harga yang lebih rendah. Papua (Irian Jaya) adalah daerah yang paling terpencil dari segi jarak dataran ke kota utama maupun jarak tertimbang oleh jumlah penduduk ke kota tersebut, yang berfungsi sebagai ukuran “keterpencilan” dalam penelitian ini. Pada saat yang sama, Papua memperlihatkan tingkat diferensial harga tertinggi dibandingkan dengan semua provinsi lain. Jakarta jelas dapat dianggap sebagai “inti”. Kualitas infrastruktur transportasi masih rendah di Papua dan semua provinsi di Kalimantan kecuali Kalimantan Selatan. Pendapatan Per Kapita (PCI) yang tertinggi ada di Kalimantan Timur dan Jakarta sedangkan yang terendah ada di Nusa Tenggara Timur dan Barat.

Di pasar untuk semua komoditas yang berbeda, diferensial harga antar provinsi berkorelasi secara negatif dengan infrastruktur transportasi. Diferensial harga di pasar beras, jagung dan gula juga sangat berkorelasi dengan jarak dan keterpencilan. Tabel 3.5 menyajikan korelasi indikator integrasi pasar dan selisih harga rata-rata per provinsi (yang diukur sebagai selisih harga rata-rata antara satu provinsi dan provinsi lainnya) dengan sejumlah faktor penentu yang potensial. Akibat keterpencilan dan infrastruktur cukup jelas: implikasi dari jarak adalah biaya transportasi akan lebih tinggi sehingga harga juga akan relatif lebih tinggi daripada di provinsi-provinsi yang lebih sentral. Infrastruktur transportasi yang lebih baik mengurangi biaya transportasi dan merupakan faktor pendorong untuk konvergensi harga.

Ada korelasi positif yang kuat antara pendapatan per kapita dan selisih harga di pasar beras, kedelai dan jagung. Hal ini mungkin disebabkan oleh hubungan antara pendapatan per kapita (PCI) dan pola konsumsi (perbedaan kualitas komoditas yang dikonsumsi oleh rumah tangga). Untuk gula dan minyak goreng, korelasinya dengan pendapatan per kapita (PCI) tidak signifikan.¹⁸

Produk beras, kedelai dan jagung: korelasi negatif antara integrasi pasar dan jarak

Di pasar beras, kedelai dan jagung, ada korelasi negatif yang signifikan antara tingkat integrasi pasar dan jarak. Nilai mutlak korelasi meningkat ketika keterpencilan diperhitungkan. Keterpencilan menunjukkan dua kekuatan interaksi: Di satu pihak, keterpencilan merupakan faktor penting dalam menentukan biaya pergerakan barang secara fisik. Di pihak lain, keterpencilan juga menunjukkan jarak dari suatu *hub*, di mana jarak yang dekat dengan hub mungkin akan meningkatkan arus informasi dan akses ke pasar-pasar yang berfungsi dengan lebih baik sehingga menjadi daya dorong yang positif bagi integrasi. Fakta bahwa keterpencilan berkorelasi lebih kuat dengan integrasi pasar dibanding jarak memperlihatkan bahwa penting untuk memperhitungkan efek ‘potensi pasar’ ketika sedang menjelaskan integrasi.¹⁹

18 Dapat dikatakan bahwa lingkup perbedaan kualitas gula lebih rendah daripada beras. Hal ini menyebabkan korelasi yang tidak signifikan antara PCI dan Selisih Harga. Meskipun demikian, alasan yang sama tidak berlaku untuk minyak goreng.

19 Menarik, untuk gula dan minyak goreng, korelasinya positif dan tidak berubah secara signifikan sehubungan dengan jarak atau keterpencilan.

Tabel 3.5: Matriks korelasi

		Jarak	Terpencil	Penduduk	PCI	Infrastr	PC Output	Produktivitas	Penelusuran
	Jarak								
	Terpencil	0,901							
	Penduduk	-0,376	-0,349						
	PCI	0,059	0,096	-0,112					
	Infrastruktur	-0,461	-0,468	0,209	-0,172				
Beras	PC Output	-0,229	-0,222	0,051	-0,155	-0,020			
	Produktivitas	-0,467	-0,510	0,576	-0,040	0,826	0,127		
	Penelusuran	-0,138	-0,254	0,134	-0,141	0,278	-0,065	0,314	
	Selisih Harga	0,412	0,486	-0,195	0,276	-0,233	-0,404	-0,268	-0,159
Kedelai	PC Output	-0,058	-0,312	0,020	0,001	0,254			
	Produktivitas	-0,119	-0,147	0,137	-0,051	0,125	0,208		
	Penelusuran	-0,043	-0,088	0,100	0,101	0,040	0,034	-0,130	
	Selisih Harga	0,084	0,232	-0,386	0,152	-0,486	-0,451	0,047	0,183
Jagung	PC Output	-0,438	-0,413	0,407	-0,444	0,148			
	Produktivitas	-0,598	-0,716	0,815	-0,244	0,394	0,319		
	Penelusuran	-0,163	-0,345	0,183	-0,052	0,255	0,058	0,398	
	Selisih Harga	0,180	0,431	-0,364	0,275	-0,346	-0,313	-0,639	-0,342
Gula	Penelusuran	0,189	0,206	-0,215	-0,031	-0,044			
	Selisih Harga	0,626	0,620	-0,236	-0,064	-0,425			0,013
Minyak Goreng	Penelusuran	0,061	0,052	-0,065	0,025	0,016			
	Selisih Harga	-0,006	0,006	-0,008	-0,001	-0,033			-0,209

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan CEIC Data Ltd.

Catatan: Produktivitas diukur sebagai output per hektar. "Penelusuran" (Trace) adalah indikator integrasi pasar spasial.

Selisih harga antar provinsi disebabkan oleh keterpencilan, infrastruktur transportasi, output komoditas, produktivitas lahan dan pendapatan per kapita

Hasil analisis ekonometrik menyatakan bahwa 70 persen selisih harga antar provinsi dapat disebabkan oleh perbedaan tingkat keterpencilan, infrastruktur transportasi, output komoditas, produktivitas lahan dan pendapatan per kapita. Analisis regresi yang mengidentifikasi faktor-faktor penentu selisih harga antar provinsi menghasilkan temuan-temuan yang konsisten, tanpa memperhatikan komoditas yang dianalisis.

Faktor-faktor penting yang mempengaruhi selisih harga adalah output per kapita, produktivitas lahan, keterpencilan dan interaksi antara keterpencilan dan kualitas infrastruktur. Hal ini menunjukkan bahwa provinsi-provinsi yang terpencil membayar harga yang lebih tinggi, tetapi dampak keterpencilan dimitigasi oleh infrastruktur transportasi yang baik. Di pasar beras, misalnya, kenaikan keterpencilan suatu provinsi sebesar 1 persen akan meningkatkan selisih harga rata-rata di provinsi itu sekitar 0,3 persen. Tetapi, untuk provinsi yang terpencil dengan

infrastruktur transportasi terbaik, dampak ini turun menjadi 0,21 persen sedangkan untuk provinsi terpencil dengan infrastruktur transportasi terburuk, dampak keterpencilan meningkat menjadi 0,35 persen.

Gambar 3.4 mengilustrasikan kontribusi keterpencilan (kanan) dan infrastruktur (kiri) untuk harga beras di enam provinsi terpilih. Hasilnya didasarkan atas analisis regresi: semakin terpencil suatu provinsi, semakin tinggi harga berasnya; semakin baik infrastruktur di provinsi, semakin rendah harga berasnya. Kalimantan Barat maupun Sulawesi Utara merupakan provinsi terpencil. Namun, kualitas infrastruktur transportasi yang relatif lebih baik di Sulawesi Utara mengurangi dampak negatif keterpencilan. Sedangkan bagi penduduk di Kalimantan Barat, keterpencilan membuat mereka harus membayar sekitar Rp 133/kg lebih tinggi untuk beras daripada rata-rata harga beras di Indonesia. Di Sulawesi Utara, mereka harus membayar sekitar Rp 24/kg lebih tinggi.

Faktor lain yang menyebabkan diferensial harga antar provinsi adalah surplus atau defisit produksi dari komoditas yang diteliti. Produksi komoditas yang lebih banyak di provinsi berarti bahwa harga yang dibayar konsumen lebih rendah untuk biaya transportasi dan logistik lain. Maka, kami berharap akan menemukan harga-harga yang lebih rendah di provinsi-provinsi yang mengalami surplus produksi. Sehubungan dengan beras, perbedaan tingkat produksi di provinsi-provinsi menunjukkan bahwa penduduk di Jakarta akan membayar Rp 210/kg lebih tinggi daripada penduduk di Sulawesi Selatan.

Tingkat produktivitas lahan menentukan diferensial harga beberapa komoditas. Di pasar kedelai dan jagung, provinsi-provinsi yang lebih produktif membayar harga komoditas yang lebih rendah. Tetapi dampak ini tidak ditemukan di pasar beras.²⁰

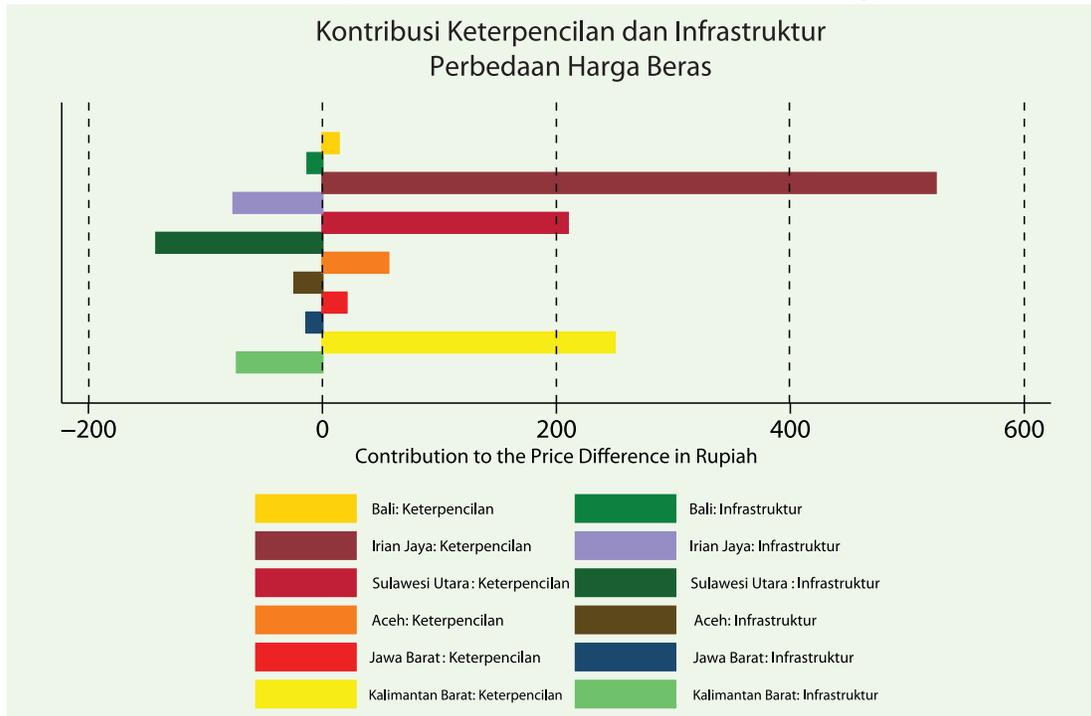
Pendapatan per kapita juga merupakan faktor lain yang menentukan diferensial harga. Ini mungkin berkaitan dengan perbedaan kualitas komoditas yang dikonsumsi oleh rumah tangga dengan berbagai tingkat pendapatan. Jika rumah tangga yang lebih kaya membeli produk-produk yang lebih berkualitas maka harga-harga yang mencerminkan jenis produk akan lebih tinggi dibandingkan dengan harga produk yang dibeli oleh rumah tangga yang relatif lebih miskin. Hal ini tidak berhubungan dengan perbedaan margin pemasaran. Dalam hal pasar beras, program Raskin, yang digunakan oleh Bulog untuk mendistribusikan beras berkualitas rendah kepada rumah tangga miskin dengan harga subsidi, juga mempunyai dampak terhadap diferensial harga. Program ini meningkatkan pasokan beras berkualitas rendah ke pasaran di mana jumlah penduduk miskin lebih tinggi dan, akibatnya, pendapatan per kapita rata-rata lebih rendah sehingga menurunkan harga beras.

Perhatian sekarang diarahkan kepada faktor penentu integrasi pasar antar provinsi. Bukti ekonometrik memperlihatkan bahwa pasar-pasar kurang terintegrasi di provinsi-provinsi terpencil, dengan hal-hal lainnya tetap sama (*ceteris paribus*). Hal ini selaras dengan hasil dari penelitian lain (Goodwin dan Schroeder, 1991; Goletti dkk, 1995; serta Ismet dkk, 1998). Dampak keterpencilan terhadap integrasi pasar dimitigasi dengan kualitas infrastruktur. Namun, meskipun signifikan untuk jagung dan gula, dampak tersebut tidak signifikan untuk beras dan minyak goreng. Dampak kualitas terhadap pendapatan per kapita (PCI) tampaknya mendominasi pasar beras karena koefisien untuk pendapatan per kapita (PCI) negatif. Untuk jagung dan gula, dampak 'perkembangan pasar' terhadap pendapatan per kapita (PCI) tampaknya mendominasi karena pendapatan per kapita (PCI) meningkatkan integrasi pasar.²¹

20 Untuk pasar gula dan minyak goreng, data tentang produktivitas tidak tersedia.

21 Lingkup perbedaan kualitas gula lebih rendah daripada lingkup perbedaan kualitas beras. Barangkali, hal yang sama dapat terjadi pada jagung mengingat jagung pada umumnya digunakan sebagai pakan ternak.

Gambar 3.4: Kontribusi keterpencilan dan infrastruktur untuk selisih harga beras



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan CEIC Data Ltd.

Data tidak sepenuhnya mendukung hipotesa swasembada. Hipotesa tersebut memperlihatkan bahwa pasar-pasar di provinsi yang berswasembada suatu komoditas relatif kurang terintegrasi sehingga kurang dipengaruhi oleh guncangan di provinsi-provinsi lain. Integrasi pasar berkaitan dengan output secara non-linear dalam hal beras: volume produksi beras yang lebih tinggi berkorelasi dengan integrasi pasar yang lebih rendah, tetapi hanya sampai pada tingkat tertentu, kemudian integrasi pasar menjadi lebih kuat dengan meningkatnya produksi.²² Hasil ini tampaknya masuk akal: setelah melampaui tingkat produksi tertentu, provinsi berubah dari swasembada menjadi eksportir beras ke provinsi lain dan hal ini menyebabkan harga beras provinsi dipengaruhi oleh harga beras di daerah tujuan (sehingga terjadi transmisi harga yang lebih besar). Namun, hasil ini hanya berlaku di pasar beras.

3.5 Ketidakstabilan Harga Komoditas

Dimensi penting lain dalam analisis integrasi pasar komoditas adalah ketidakstabilan dan sejauh mana ketidakstabilan itu ditransmisikan dari pasar luar negeri ke pasar domestik. Di pasar-pasar yang lebih tidak stabil, produsen maupun konsumen menghadapi ketidakpastian yang tinggi. Bagi produsen, ini umumnya berhubungan dengan tingkat kemauan yang rendah untuk berinvestasi dan berinovasi. Petani kecil khususnya rentan karena mereka tidak mampu melindungi diri dari fluktuasi harga. Bagi konsumen, hal itu berarti ketidakstabilan yang lebih tinggi

²² Titik balik ini diperkirakan mencapai sekitar 0,7 ton per kapita beras. Konversi dari padi ke beras umumnya adalah 1,5 kg padi untuk 1 kg beras, yang berarti bahwa, dengan asumsi tidak ada pemborosan, titik balik tersebut terjadi ketika provinsi memproduksi lebih dari 466 kg beras per kapita.

dalam pengeluaran mereka. Jika mereka tidak mau mengambil risiko, hal itu berarti penurunan kesejahteraan mereka. Bagian ini menguraikan pola-pola ketidakstabilan untuk kelima pasar komoditas yang sedang dibahas.

Bukan lebih tidak stabil melainkan lebih ekstrem

Harga domestik tampaknya bukan tidak lebih stabil daripada harga dunia. Namun, harga domestik lebih rawan terhadap perubahan ekstrem daripada harga dunia. Tabel 3.6 memperlihatkan deviasi standar perubahan harga domestik yang dinyatakan dalam rupiah; perubahan harga dunia yang dinyatakan dalam dolar; dan perubahan nilai tukar (rupiah per US\$1) untuk kelima komoditas bersangkutan.²³

Untuk beras, minyak goreng, gula dan kedelai, tingkat ketidakstabilan harga tidak terlalu berbeda antara pasar domestik dan pasar dunia, sebagaimana diukur menurut deviasi standar perubahan harga. Namun untuk jagung, deviasi standar ketidakstabilan harga domestik jauh lebih tinggi daripada deviasi standar ketidakstabilan harga dunia. Tingkat pertumbuhan harga domestik mengalami deviasi rata-rata sekitar 9,6 persen dari nilai tengahnya sedangkan untuk harga dunia, deviasi rata-rata dari angka pertumbuhan tengah adalah sebesar 5,4 persen.

Tabel 3.6: Ketidakstabilan harga komoditas: ringkasan statistik

Produk	Deviasi standar	Kurtosis
Harga Beras – Domestik	0,062	13,095
Harga Beras – Dunia	0,054	6,509
Harga Minyak Sawit – Domestik	0,068	24,613
Harga Minyak Sawit - Dunia	0,065	4,552
Harga Gula – Domestik	0,051	10,224
Harga Gula – Dunia	0,071	3,282
Nilai Tukar 1993-2007	0,089	40,385
Harga Kedelai – Domestik	0,048	15,024
Harga Kedelai – Dunia	0,049	4,267
Harga Jagung – Domestik	0,096	33,972
Harga Jagung – Dunia	0,054	5,568
Nilai Tukar 1992-2006	0,089	40,612

Sumber: Data harga domestik dari BPS, harga dunia dari Bank Dunia.

Catatan: Harga domestik untuk beras, minyak goreng dan gula adalah harga konsumen. Kedelai dan jagung adalah harga produsen.

Dimensi ketidakstabilan harga lain berhubungan dengan kemungkinan pergerakan harga ekstrem. Indikator kurtosis mencakup dimensi ini.²⁴ Harga domestik secara sistematis lebih terbuka terhadap perubahan harga ekstrem daripada harga dunia. Untuk beras, kurtosis harga domestik dua kali lebih tinggi daripada kurtosis harga dunia. Untuk minyak goreng dan jagung, kurtosis harga domestik mencapai lima kali lebih tinggi. Untuk kedelai dan gula, kurtosis harga domestik mencapai

23 Harga domestik untuk beras, gula dan minyak goreng adalah harga konsumen. Ketidakstabilan harga domestik untuk komoditas-komoditas ini tidak selalu sebanding dengan ketidakstabilan harga dunia karena harga dunia merupakan harga produsen. Hasil penelitian tersebut hendaknya digunakan dengan mempertimbangkan hal ini. Untuk kedelai dan jagung, harga domestik sama dengan harga produsen.

24 Sebagai tolok ukur, kurtosis yang sama dengan tiga konsisten dengan proses di mana kemungkinan mengalami pergerakan harga ekstrem sangat rendah (distribusi normal).

sekitar tiga kali lebih tinggi. Kecenderungan yang lebih tinggi terhadap kejadian-kejadian ekstrem tampaknya didorong oleh kecenderungan nilai tukar yang tinggi terhadap perubahan ekstrem.²⁵ Jadi, pergerakan nilai tukar merupakan faktor penentu yang penting dari harga-harga komoditas domestik.

Dampak signifikan dari ketidakstabilan nilai tukar terhadap ketidakstabilan harga domestik

Untuk kelima komoditas yang diteliti, ketidakstabilan harga domestik sangat dipengaruhi oleh ketidakstabilan nilai tukar. Namun, transmisi ketidakstabilan harga dunia kepada harga domestik masih kurang jelas. Masuk akal untuk memperkirakan bahwa ketidakstabilan harga dunia tidak akan sepenuhnya ditransmisikan kepada harga domestik bahkan meskipun pasar domestik terintegrasi dengan pasar dunia. Salah satu alasannya adalah bahwa harga konsumen sangat dipengaruhi oleh komponen-komponen pemasaran yang lebih stabil daripada harga produsen. Selain itu, ketidakstabilan margin pemasaran itu sendiri mungkin tidak berkorelasi dengan ketidakstabilan harga produsen. Faktor lainnya adalah harga domestik juga mungkin dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah yang secara spesifik ditujukan untuk mengurangi ketidakstabilan. Misalnya, Bulog mempunyai komitmen yang eksplisit untuk mengendalikan ketidakstabilan harga beras.

Sejauh mana ketidakstabilan harga dunia dan ketidakstabilan nilai tukar ditransmisikan kepada harga domestik berbeda-beda di antara berbagai jenis komoditas yang diteliti. Untuk gula, ada hubungan yang kuat antara ketidakstabilan harga domestik dan harga dunia. Untuk beras dan minyak goreng, hubungan antara ketidakstabilan harga dunia dan harga domestik jauh lebih lemah meskipun masih cukup signifikan. Untuk beras, peningkatan ketidakstabilan harga dunia sebesar 10 persen berkorelasi dengan peningkatan ketidakstabilan harga domestik rata-rata sebesar 1,1 persen. Untuk pasar jagung dan kedelai, ketidakstabilan harga dunia tampaknya tidak mempengaruhi harga domestik. Hal ini selaras dengan lambatnya transmisi guncangan harga di pasar-pasar untuk komoditas jagung dan kedelai dibandingkan dengan ketiga komoditas lainnya.

Namun, dampak ketidakstabilan nilai tukar terhadap ketidakstabilan harga domestik sangat kuat untuk kelima komoditas. Misalnya, peningkatan ketidakstabilan nilai tukar sebesar 10 persen menyebabkan peningkatan ketidakstabilan harga beras domestik rata-rata sebesar 2,2 persen, dengan faktor-faktor lainnya tetap sama (*ceteris paribus*). Ketidakstabilan nilai tukar yang semakin tinggi menyebabkan peningkatan ketidakstabilan domestik karena ketidakstabilan nilai tukar menimbulkan lebih banyak variabilitas harga yang dibayar oleh konsumen (untuk barang impor) atau yang diterima oleh produsen (untuk barang ekspor). Ketidakstabilan nilai tukar juga mempengaruhi ketidakstabilan harga input yang diimpor.

Provinsi terpencil memperlihatkan tingkat ketidakstabilan harga komoditas yang lebih tinggi

Provinsi-provinsi terpencil tampaknya memperlihatkan tingkat ketidakstabilan harga komoditas yang lebih tinggi daripada provinsi-provinsi di kawasan sentral. Porsi ketidakstabilan harga provinsi yang tidak berhubungan dengan ketidakstabilan harga dunia atau nilai tukar sangat berbeda-beda di berbagai provinsi. Porsi ketidakstabilan yang spesifik sedikit berkorelasi dengan keterpencilan. Harga komoditas di provinsi-provinsi yang lebih terpencil lebih tidak stabil dan

²⁵ Kurtosis yang tinggi terutama disebabkan oleh pergerakan nilai tukar yang tajam pada tahun 1998.

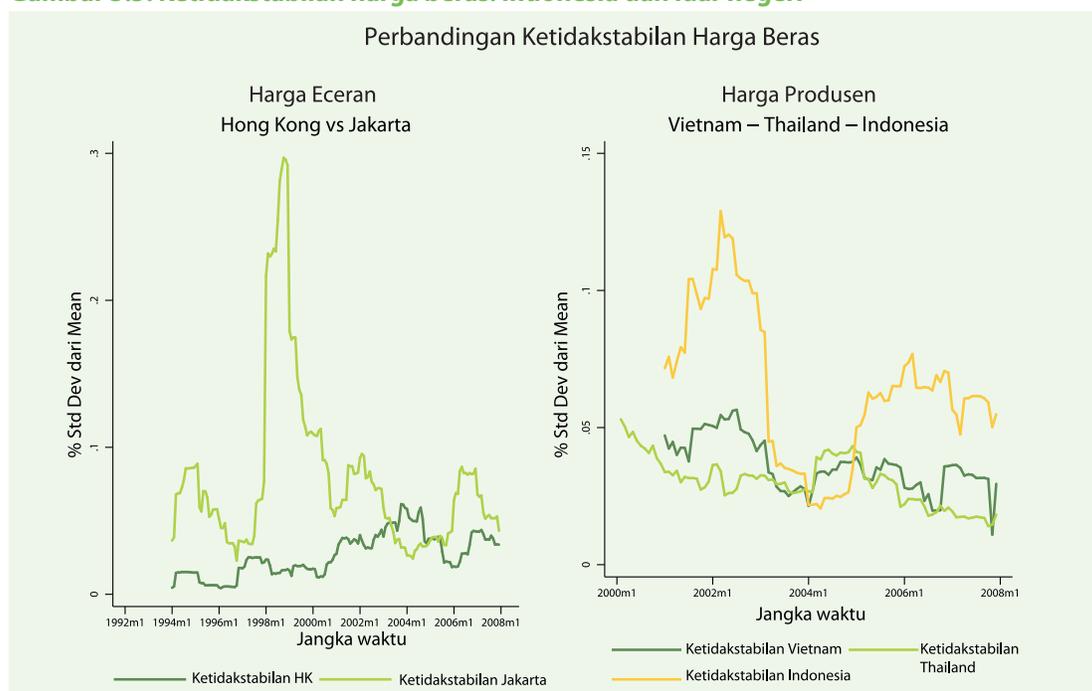
pasarnya kurang terintegrasi. Jika keterpencilan berhubungan dengan infrastruktur yang lemah maka keterpencilan berimplikasi terhadap biaya transportasi yang tinggi dan tidak pasti. Hal ini dapat menimbulkan kesulitan perdagangan antar provinsi. Hal ini juga dapat menyebabkan hambatan (*bottlenecks*), sehingga harga domestik semakin sensitif terhadap guncangan penawaran atau permintaan lokal. Akhirnya, hal ini dapat membuat harga domestik lebih tidak stabil. Tampaknya, ini adalah kasus yang terjadi di Provinsi Sumatra Utara dan di Kalimantan di mana harga komoditas sangat tidak stabil dan kualitas infrastruktur transportasi masih buruk.

Swasembada bukan faktor yang signifikan dalam ketidakstabilan

Sering dinyatakan bahwa swasembada dapat turut mengurangi ketidakstabilan harga komoditas. Hasil dari studi ini tidak mendukung hipotesa tersebut. Tidak ada bukti bahwa tingkat produksi berkaitan dengan tingkat ketidakstabilan harga di provinsi tertentu.

Intervensi pemerintah di pasar beras tampaknya tidak mengurangi ketidakstabilan

Gambar 3.5: Ketidakstabilan harga beras: Indonesia dan luar negeri



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan database Bank Dunia.

Harga beras Indonesia jauh lebih tidak stabil daripada harga beras di pasar negara-negara lain di mana harga-harga ditentukan oleh pasar. Hal ini dapat dibuktikan dengan membandingkan harga beras eceran di Indonesia dengan harga eceran di Hong Kong di mana intervensi tidak dilakukan. Pasar beras Indonesia jauh lebih tidak stabil daripada pasar beras Hong Kong bahkan meskipun kita mengabaikan ketidakstabilan nilai tukar yang tinggi tahun 1998/9 di Indonesia. Walaupun beberapa kebijakan aktif dirancang untuk mengurangi ketidakstabilan, harga beras Indonesia jauh lebih tidak

stabil daripada harga beras di negara-negara lain di mana harga-harga ditentukan oleh pasar. Panel kiri dari Gambar 3.5 memperlihatkan deviasi standar secara berputar dari harga-harga beras eceran di Indonesia dan Hong Kong. Panel kanan dari gambar membandingkan ketidakstabilan harga produsen, dan bukan harga konsumen, untuk periode 2000/01-2008/01, ketika ketidakstabilan nilai tukar cukup rendah. Harga beras Indonesia secara umum lebih tidak stabil jika dibandingkan dengan harga beras Vietnam atau Thailand.

3.6 Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Di negara-negara dengan sumber daya alam yang melimpah seperti Indonesia, kecenderungan terhadap kenaikan harga komoditas menciptakan peluang maupun tantangan. Untuk merumuskan kebijakan yang efektif dalam rangka memanfaatkan peluang dan menghadapi tantangan tersebut, sangat penting agar pembuat kebijakan memahami sejauh mana pasar-pasar domestik di Indonesia terintegrasi satu dengan yang lain dan dengan pasar global. Pemahaman mengenai hal-hal ini memungkinkan pembuat kebijakan memprediksi kecepatan dan intensitas pengaruh (*pass-through*) guncangan harga dan memahami dampak dari guncangan harga tersebut terhadap Indonesia secara keseluruhan dan terhadap berbagai provinsi di Indonesia. Pemahaman ini akan membantu pembuat kebijakan untuk menilai respons penawaran dari produsen dan pola geografis dari respons tersebut. Pemahaman ini juga akan membantu pembuat kebijakan untuk merancang kebijakan yang lebih efektif dalam rangka memitigasi dampak dari kenaikan harga komoditas terhadap konsumen miskin. Akhirnya, pemahaman tentang faktor-faktor yang mendorong integrasi pasar akan membantu pembuat kebijakan untuk memfasilitasi tindakan-tindakan guna mencapai integrasi pasar provinsi dengan lebih baik.

Bab ini memeriksa estimasi integrasi antara pasar domestik dan pasar dunia serta antara berbagai pasar domestik di Indonesia untuk lima makanan pokok (beras, gula, minyak goreng, kedelai dan jagung) selama jangka waktu 14 tahun (Januari 1993 – Desember 2007 untuk beras, gula dan minyak goreng serta Januari 1992 – Desember 2006 untuk kedelai dan jagung). Bab ini juga berupaya mengidentifikasi pemicu utama dan rintangan integrasi. Bab ini juga menjajaki diferensial harga dari komoditas-komoditas tersebut antara berbagai provinsi. Akhirnya, bab ini memeriksa pola-pola utama ketidakstabilan harga komoditas di seluruh provinsi di Indonesia. Hasil-hasil penting disajikan di bawah ini.

Salah satu hal yang muncul adalah bahwa pasar beras, kedelai, gula dan minyak goreng di Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia secara signifikan. Bahkan meskipun ada beberapa divergensi bila dibandingkan dengan perubahan bulanan harga dunia dan domestik, harga-harga tersebut bergerak bersama-sama secara erat bila ditinjau dari jangka waktu yang lebih lama. Hal ini konsisten dengan konsep integrasi. Selama jangka waktu sekitar setahun, kenaikan harga dunia sebesar 1 persen secara rata-rata menyebabkan kenaikan harga domestik sebesar 1 persen.

Kecepatan provinsi-provinsi menyesuaikan harga terhadap guncangan harga dunia didapati sangat berbeda-beda untuk berbagai komoditas. Selain itu, untuk setiap komoditas spesifik, terdapat perbedaan yang signifikan pada kecepatan antara berbagai provinsi. Secara umum, penyesuaian dengan guncangan harga dunia yang tercepat terjadi pada pasar gula dan minyak goreng. Penyesuaian yang paling lambat terjadi pada pasar kedelai dan jagung. Perbedaan kecepatan penyesuaian harga antara provinsi-provinsi untuk komoditas yang spesifik mungkin yang paling baik diperlihatkan oleh contoh pasar beras. Di pasar beras, 30 persen disequilibrium dengan harga dunia dikoreksi di Jakarta, sedangkan di Kalimantan Barat hanya 4 persen dikoreksi setiap bulan. Provinsi-provinsi yang terletak di kawasan sentral secara geografis dan yang membudidayakan komoditas tertentu cenderung paling cepat menyesuaikan diri dengan guncangan harga dunia.

Di Indonesia, pasar gula dan beras memperlihatkan tingkat integrasi tertinggi

Di pasar gula, serangkaian harga secara signifikan bergerak bersama mengikuti suatu tren (kecenderungan). Dari semua kemungkinan kombinasi provinsi, 83 persen terintegrasi. Di pasar beras, 76 persen dari semua kombinasi provinsi mengikuti kecenderungan jangka panjang, sedangkan untuk jagung, kedelai dan minyak goreng, proporsinya kurang dari 30 persen.

Tingkat integrasi spasial yang lebih rendah antara provinsi-provinsi berkaitan dengan diferensial harga yang lebih tinggi

Pasar-pasar komoditas yang dicirikan oleh tingkat integrasi spasial yang lebih rendah mencakup pasar kedelai, jagung dan minyak goreng. Di pasar-pasar tersebut, selisih harga antara provinsi-provinsi masing-masing mencapai rata-rata 16, 22, dan 19 persen. Pasar-pasar komoditas yang dicirikan oleh tingkat integrasi spasial yang lebih tinggi mencakup pasar gula dan beras. Di kedua pasar ini, selisih harga di seluruh provinsi masing-masing mencapai rata-rata 5 dan 12 persen.

Untuk semua komoditas, faktor-faktor signifikan yang menyebabkan selisih harga mencakup output per kapita komoditas, produktivitas lahan, keterpencilan dan interaksi antara keterpencilan dan kualitas infrastruktur. Interaksi antara keterpencilan dan kualitas infrastruktur menunjukkan dampak infrastruktur yang menentukan keterpencilan suatu provinsi. Harga di provinsi yang terpencil lebih tinggi tetapi dampak dari keterpencilan dapat dikurangi dengan infrastruktur transportasi yang baik.

Dampak pendapatan per kapita terhadap diferensial harga provinsi berbeda-beda dari komoditas ke komoditas yang lain

Pendapatan per kapita mungkin mencakup perbedaan kualitas komoditas yang belum diteliti antara provinsi-provinsi dan kapasitas-kapasitas produksi lokal. Jika komoditas mempunyai perbedaan kualitas yang besar, seperti beras, maka provinsi-provinsi yang lebih kaya tampaknya mengkonsumsi komoditas yang berkualitas lebih tinggi sehingga harga rata-rata yang dibayar untuk komoditas-komoditas tersebut lebih tinggi. Untuk komoditas-komoditas di mana diferensial kualitas tidak terlalu penting seperti gula, kedelai dan jagung maka dampak yang menonjol tampaknya adalah kapasitas produksi lokal yang membantu menjaga harga tetap lebih rendah.

Sehubungan dengan faktor-faktor penentu integrasi, keterpencilan dan infrastruktur merupakan faktor penentu yang penting bagi semua komoditas. Khususnya untuk pasar beras, ada bukti bahwa swasembada berkaitan dengan tingkat integrasi yang lebih rendah.

Data memperlihatkan bahwa transmisi ketidakstabilan harga dari pasar dunia ke pasar domestik tidak penuh. Sebaliknya, perbedaan nilai tukar lebih penting daripada perbedaan harga dunia sebagai faktor penentu ketidakstabilan harga domestik. Setelah mengendalikan nilai tukar dan harga dunia, provinsi terpencil tampaknya menghadapi ketidakstabilan harga yang lebih tinggi daripada provinsi sentral.

Implikasi kebijakan

Analisis ini mempunyai beberapa implikasi kebijakan yang penting:

Infrastruktur: Studi ini menandakan pentingnya investasi pada infrastruktur. Studi ini memperlihatkan bahwa rintangan geografis dan keterpencilan terhadap transmisi sinyal harga dapat diatasi dengan meningkatkan kualitas infrastruktur. Ini mempunyai implikasi yang penting terhadap ketahanan pangan karena ketahanan pangan berkaitan dengan tingkat integrasi pasar pangan. Tingkat integrasi yang tinggi menunjukkan bahwa sistem harga bekerja dan sinyal harga mengalir dari satu pasar ke pasar lain. Akhirnya, ini berarti bahwa, jika terjadi kekurangan pasokan di suatu daerah, harga akan naik di daerah itu dan ditransmisikan ke daerah-daerah lain, yang menghasilkan respons penawaran oleh daerah-daerah lain. Kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi biaya transportasi dengan meningkatkan kualitas infrastruktur atau dengan menghapuskan hambatan-hambatan birokrasi di bidang transportasi akan mendorong integrasi di Indonesia dan membantu mengurangi diferensial harga antar provinsi.

Peningkatan Produktivitas: Studi ini menyoroti pentingnya tindakan-tindakan untuk meningkatkan produktivitas pertanian sebagai salah satu cara untuk menurunkan harga konsumen dan pada saat yang sama meningkatkan penghasilan petani.

Intervensi Pemerintah: Studi ini memperlihatkan bahwa intervensi pemerintah mungkin bukan cara yang paling efektif untuk mengurangi ketidakstabilan. Meskipun intervensi pemerintah terhadap pasar-pasar beras Indonesia bertujuan untuk mengurangi ketidakstabilan, pasar-pasar beras tersebut mengalami puncak harga yang lebih tinggi selama periode Januari 1994 – Januari 2008 dibandingkan dengan pasar-pasar yang tidak diintervensi.²⁶ Setidaknya, studi ini memperlihatkan bahwa analisis biaya-manfaat perlu dilakukan terhadap berbagai pendekatan intervensi Pemerintah. Analisis ini dapat memastikan agar sumber daya dimanfaatkan dengan cara yang paling efisien.

26 Karena faktor ketersediaan data, analisis ini tidak menyertakan lonjakan harga beras dunia tahun 2008, yang merupakan lonjakan terbesar sejak pertengahan tahun 1970an. Indonesia adalah satu-satunya negara di Asia Timur yang mengalami lonjakan harga terkecil pada pertengahan pertama tahun 2008 karena hasil panen yang baik dan larangan eksportnya. Namun, intervensi terhadap pasar beras bukan tanpa pengorbanan, biaya yang harus ditanggung oleh konsumen domestik cukup besar: sejak tahun 2005 sampai akhir tahun 2007, harga domestik rata-rata US\$232/ton lebih tinggi daripada harga internasional. Setelah jangka waktu 9 bulan dari Maret sampai Desember 2008 (selama periode tersebut, harga internasional di atas harga domestik), harga internasional beras berada di bawah harga domestik.



Dampak Harga Komoditas Terhadap Perekonomian Indonesia

Abstrak: Untuk memperkirakan dampak dari perubahan harga internasional terhadap struktur perekonomian Indonesia, kesejahteraan ekonomi secara keseluruhan dan tingkat kemiskinan di Indonesia, maka data tentang harga internasional untuk komoditas pangan, minyak bumi dan pertambangan digabungkan dengan model ekuilibrium umum perekonomian Indonesia. Diperkirakan dampak gabungan dari perubahan harga antara tahun 2005 dan 2008 adalah berkurangnya angka insiden kemiskinan di Indonesia sebesar 4,1 persen. Penduduk pedesaan maupun perkotaan mendapatkan manfaat. Dampak terhadap output domestik bruto dari semua daerah di Indonesia positif, kecuali DKI Jakarta dan Banten yang mengalami kelangkaan komoditas. Kenaikan harga komoditas pertanian internasional selama periode tersebut mengurangi insiden kemiskinan di pedesaan sebesar 2,2 persen dalam jangka pendek, namun angka insiden kemiskinan di perkotaan hampir tidak berubah. Larangan Indonesia atas impor beras melindungi konsumen dan produsen beras di dalam negeri terhadap lonjakan harga selama sembilan bulan dari Maret sampai Desember 2008. Akan tetapi, larangan ini dilakukan dengan biaya yang tinggi. Larangan impor beras menyebabkan harga beras domestik jauh lebih tinggi daripada harga internasional sejak tahun 2004. Akibatnya, konsumen domestik dibebani dengan biaya yang besar. Proyeksi kenaikan harga jangka panjang tahun 2005-20 di sektor energi, pertanian dan pertambangan masih lebih rendah dibandingkan dengan perubahan yang diamati tahun 2005-08. Akibatnya, dampak yang disimulasikan dari perubahan harga komoditas tersebut menjadi kurang menguntungkan. Dampak jangka panjang yang disimulasikan dari peningkatan iklim investasi di sektor pertambangan adalah peningkatan besar pada konsumsi riil agregat dan berkurangnya insiden kemiskinan.

4.1 Pendahuluan

Antara tahun 2005 dan pertengahan tahun 2008, harga internasional pangan dan komoditas lain meningkat secara drastis. Kenaikan harga ini berpotensi mempunyai implikasi positif dan negatif terhadap insiden kemiskinan, terutama di negara-negara yang belum maju yang masih sangat bergantung pada sektor pertanian sebagai kontributor untuk PDB dan sebagai sumber lapangan pekerjaan.

Sejauh mana kenaikan harga komoditas mempunyai dampak positif atau negatif bergantung pada sejauh mana suatu negara tertentu menjadi importir netto atau eksportir netto komoditas bersangkutan. Indonesia adalah importir neto dari sejumlah komoditas makanan pokok. Diperkirakan kenaikan harga komoditas tersebut mempunyai dampak negatif terhadap perekonomian Indonesia. Akan tetapi, kenaikan bukan hanya terjadi pada harga makanan. Harga produk tambang dan minyak bumi juga melonjak. Indonesia adalah eksportir neto beberapa dari komoditas-komoditas ini dan hasil penjualannya memberikan kontribusi yang signifikan kepada PDB.

Patut diperhatikan bahwa hubungan antara harga internasional dan insiden kemiskinan bersifat tidak langsung. Misalnya, kenaikan harga pangan, sampai pada taraf di mana kenaikan harga tersebut ditransmisikan kepada pasar domestik, dapat merugikan konsumen miskin di perkotaan dan pedesaan yang membelanjakan sebagian besar penghasilan nettonya untuk makanan. Akan tetapi, di pihak lain, kenaikan harga komoditas dapat menguntungkan bagi petani miskin sebagai penjual netto komoditas bersangkutan.

Pada tingkat analisis yang paling sederhana, kenaikan harga pangan tampaknya akan meningkatkan angka kemiskinan bagi rumah tangga yang menjadi konsumen netto sekaligus mengurangi angka kemiskinan bagi rumah tangga yang menjadi produsen netto. Namun, mungkin ada dampak yang lebih samar-samar dan tidak langsung yang memperumit permasalahan ini. Ketika petani merespons kenaikan harga produk, respons mereka dapat mempengaruhi upah pasar. Di negara-negara berkembang, sektor-sektor produsen makanan pokok cenderung sangat bersifat padat karya. Jika output dari sektor-sektor ini berkembang, maka

permintaan agregat terhadap tenaga kerja tidak terampil juga dapat sangat meningkat. Akhirnya, hal ini dapat mendorong kenaikan upah pasar untuk tenaga kerja tidak terampil. Oleh karena itu, banyak konsumen netto komoditas makanan pokok dapat memperoleh penghasilan yang lebih tinggi yang, sampai taraf tertentu, dapat menutupi kenaikan biaya hidup mereka. Selain itu, jika pasar tenaga kerja terintegrasi, pemicu kenaikan upah mungkin tidak hanya terbatas pada pekerja yang langsung bekerja di sektor produksi komoditas bersangkutan. Tabel 4.1 menyajikan data tentang harga internasional tiga kelompok komoditas yang berkaitan dengan sektor energi, pertanian dan pertambangan dalam perekonomian Indonesia, di mana semuanya mengalami deflasi berdasarkan Indeks Nilai Satuan Manufaktur internasional.

Tabel 4.1: Guncangan: Perubahan harga komoditas internasional, menurut Indeks MUV (perubahan dalam persen)

Komoditas	Perubahan harga relatif internasional (%)	
	Data aktual jangka pendek (2005-08)	Data proyeksi jangka panjang (2005-20)
Sektor energi (3 komoditas)		
1. Minyak mentah	24,3	20,2
2. LNG	71,5	31,1
3. Produk minyak bumi	80,4	20,2
Sektor pertanian (19 komoditas)		
4. Beras	109,3	17,6
5. Tepung gandum	91,0	30,1
6. Tepung lain	18,0	18,0
7. Jagung	125,5	32,6
8. Kedelai	91,6	2,1
9. Produk kedelai	29,2	8,1
10. Sereal lain	18,0	18,0
11. Tanaman pangan lain	18,0	18,0
12. Gula	15,9	30,4
13. Kelapa sawit	123,1	26,7
14. Kakao	53,0	17,3
15. Minyak hewani dan minyak sayur	94,2	13,3
16. Kopi dan teh	41,5	10,5
17. Pangan lain	16,0	16,1
18. Tembakau	3,1	3,1
19. Karet	71,0	7,9
20. Produk karet	40,8	7,9
21. Produk ternak	2,5	0,7
22. Hasil pertanian lain	22,3	22,3
Sektor pertambangan (6 komoditas)		
23. Batubara	169,6	17,8
24. Biji tembaga	86,1	14,6
25. Nikel dan biji bauksit	45,1	16,3
26. Biji timah	14,3	15,5
27. Logam lain	70,5	11,1
28. Pertambangan lain	18,1	18,1

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Bank Dunia, database DECPG. Proyeksi jangka panjang merupakan ramalan DECPG Bank Dunia per 28 Januari 2009.

Catatan: Indeks MUV memaksudkan Indeks Nilai Satuan Manufaktur (Manufacturing Unit Value Index).

Produk Minyak Bumi: Pada kolom pertama, data ditujukan untuk periode dari tahun 2005 sampai 2008. Meskipun Indonesia merupakan importir neto produk minyak bumi, harga domestik dikendalikan melalui subsidi publik selama periode tersebut. Beban anggaran untuk subsidi tersebut meningkat secara mencolok ketika harga internasional melonjak. Pemerintah merespons dengan menaikkan harga produk minyak bumi yang dikendalikan pemerintah dan secara bersamaan menjalankan program bantuan langsung tunai untuk memberikan kompensasi kepada konsumen miskin atas pengaruh kenaikan harga. Maka, ada transmisi parsial dari kenaikan harga internasional kepada konsumen domestik, yang dikompensasikan, hingga taraf tertentu, melalui subsidi bagi masyarakat miskin.

Komoditas Pertambangan: Indonesia merupakan eksportir neto beberapa komoditas pertambangan yang harganya juga naik selama periode bersangkutan. Hal ini mendatangkan manfaat pendapatan pajak yang besar sehingga memungkinkan peningkatan belanja pemerintah, yang mungkin tidak dapat dilakukan jika pendapatan pemerintah tidak meningkat.

Produk Pertanian: Kenaikan harga produk pertanian mendatangkan manfaat bagi produsen pertanian tetapi merugikan konsumen pangan neto di daerah perkotaan dan pedesaan. Faktor penentu utama adalah harga beras yang menjadi makanan pokok di negeri ini. Tabel 4.1 juga memperlihatkan, dalam kolom kedua, proyeksi perubahan jangka panjang pada harga relatif yang mencakup periode 2005-2020. Data tersebut akan dijabarkan lebih lanjut dalam bab ini.

Konsekuensi neto bagi masyarakat miskin akibat dari perubahan harga komoditas internasional jelas sangat kompleks. Bab ini berusaha menjelaskan secara simultan semua hubungan yang diuraikan di atas, dengan menggunakan model ekuilibrium umum yang besar dari perekonomian Indonesia yang dicirikan oleh perincian sektor-sektor (74 sektor) maupun perincian rumah tangga yang luas (1.000 rumah tangga).

Bab ini disusun dengan urutan sebagai berikut. Bagian A, bagian ini mendefinisikan pertanyaan-pertanyaan yang dijawab oleh bab ini dan menguraikan susunannya. Bagian B menyampaikan model perekonomian Indonesia yang akan digunakan, model Wayang 2005, serta caranya perubahan harga internasional dijadikan sebagai model. Analisis ini berupaya mempertimbangkan bukan hanya perubahan harga tahun 2005-08 dan ramalan perubahan harga 2005-20, melainkan juga intervensi utama pemerintah yang telah mempengaruhi caranya perubahan harga komoditas internasional mempunyai dampak terhadap masyarakat miskin. Bagian C meninjau dampak perubahan harga jangka pendek dan jangka panjang terhadap struktur ekonomi Indonesia, kesejahteraan ekonomi dan angka kemiskinan di Indonesia. Bagian D menyampaikan kesimpulan berdasarkan hasil analisis.

4.2 Model Ekuilibrium Umum Wayang 2005

Tinjauan Umum

Studi ini menggunakan versi yang telah diperbaharui dari model ekuilibrium umum Wayang perekonomian Indonesia (Warr dkk, 1998; Warr, 2005). Model ini selanjutnya disebut Wayang 2005 serta didasarkan atas Tabel Input-Output (IO) Indonesia dan Matriks Akuntansi Sosial (SAM) 2005 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik. Segi-segi utama dari model tersebut akan diuraikan di bawah ini. Uraian yang terperinci mengenai model tersebut dapat dilihat dalam Lampiran III.

Model Wayang mengidentifikasi 10 jenis rumah tangga yang berbeda, yang mewakili sepuluh kelompok sosial ekonomi sebagaimana didefinisikan dalam SAM 2005. Untuk keperluan studi ini, masing-masing dari ke-10 kategori rumah tangga SAM dibagi menjadi 100 subkategori, atau

kelompok sentil (*centile groups*), dengan ukuran populasi yang sama. Sub-subkategori tersebut disusun berdasarkan pengeluaran per kapita untuk konsumsi. Dengan 10 kategori utama yang masing-masing dibagi menjadi 100 subkategori maka seluruhnya ada 1.000 subkategori. Penggunaan model ekuilibrium umum dengan sektor rumah tangga yang diperinci secara luas memungkinkan diadakannya eksperimen terkendali yang berfokus pada konsekuensi atas penghasilan rumah tangga, pengeluaran, tingkat kemiskinan dan ketimpangan yang timbul dari berbagai guncangan ekonomi, yang dilakukan secara sekaligus.

Selain perincian rumah tangga, Wayang 2005 juga mempunyai struktur sektoral dan komoditas terperinci, dengan 74 sektor produksi. Model ini didasarkan pada asumsi bahwa perilaku ekonomi mikro akan dicirikan oleh maksimalisasi laba yang kompetitif di pihak semua perusahaan dan maksimalisasi pemanfaatan yang kompetitif di pihak konsumen. Pada simulasi yang dilaporkan dalam bab ini, pasar untuk output final, produk antara dan faktor-faktor produksi semuanya diasumsikan sebagai pasar riil dengan harga yang ditentukan secara endogen dalam model.

Nilai tukar nominal antara rupiah dan dolar AS dapat dianggap ditetapkan secara eksogen. Peranan nilai tukar nominal eksogen dalam model adalah untuk menentukan tingkat harga domestik nominal, beserta harga internasional. Mengingat harga-harga disesuaikan secara fleksibel dengan pasar riil maka kenaikan sebesar 1,0 persen pada nilai tukar Rp/dolar AS akan menyebabkan kenaikan sebesar 1,0 persen pada semua harga domestik nominal, sedangkan semua variabel riil tidak berubah.

Simulasi kebijakan

Guncangan jangka pendek dan jangka panjang

Dua rangkaian simulasi dilaporkan, yaitu simulasi jangka pendek dan simulasi jangka panjang. Kedua rangkaian simulasi ini berbeda-beda berdasarkan jenis guncangan yang dialami dan pendekatan model. Guncangan-guncangan tersebut adalah perubahan eksogen *pada* harga internasional, yang berasal dari perubahan harga yang disampaikan dalam Tabel 4.1 di atas.

Guncangan jangka pendek terdiri dari dua jenis:

- Perubahan harga aktual yang diamati selama periode 2005-08, yang dinyatakan sebagai perubahan persentase total pada harga komoditas bersangkutan sehubungan dengan Indeks Nilai Satuan Manufaktur; dan
- Kenaikan 98 persen yang bersifat hipotetis pada harga produk tambang yang bertujuan untuk mensimulasikan perbaikan lingkungan investasi di sektor pertambangan.²⁷

27 Investasi pertambangan tahun 1995 sama dengan tahun 2007 meskipun sebenarnya harga mineral pada tahun 2007 mencapai 160% lebih tinggi daripada tahun 1995. Pada tahun 1995, ada sedikit ketidakpastian peraturan perundang-undangan, tidak seperti tahun 2007. Karena investasi pertambangan tahun 2007 sama dengan tahun 1995, maka biaya dari ketidakpastian yang lebih besar ini sebanding dengan penurunan harga mineral sebesar 60% pada tingkat harga tahun 2007. Ini sebanding dengan penurunan harga mineral sebesar 98% pada tingkat harga tahun 2005. Oleh karena itu, penghapusan ketidakpastian peraturan perundang-undangan ditunjukkan dengan kenaikan harga mineral sebesar 98% pada tingkat harga tahun 2005.

	Investasi Pertambangan	Harga
1995	99,0	106,4
2005	73,5	162,3
2007	96,7	266,0

Sumber: Bank Dunia (2008), database DECPG dan Pricewaterhouse Coopers (2008).
Catatan: Nilai riil (dengan deflasi menurut MUV) dengan nilai dolar konstan.

Guncangan jangka panjang terdiri dari dua jenis:

- a. Proyeksi perubahan harga komoditas selama periode 2005-20; dan
- b. Kenaikan hipotesis 98 persen yang sama pada harga produk tambang yang bertujuan untuk mensimulasikan perbaikan lingkungan investasi di sektor pertambangan.

Patut diperhatikan dari Tabel 4.1 bahwa ukuran rata-rata guncangan harga jangka pendek yang diamati jauh lebih besar daripada ukuran rata-rata guncangan harga jangka panjang yang diproyeksikan. Juga perhatikan bahwa perbedaan pada pendekatan model jangka pendek dan jangka panjang adalah, bahwa untuk jangka pendek, mobilitas faktor di seluruh sektor terbatas pada mobilitas tenaga kerja; untuk jangka panjang, mobilitas modal maupun tenaga kerja terjadi di semua sektor dan mobilitas lahan terjadi di seluruh industri pertanian.

Untuk pendekatan model jangka pendek, enam rangkaian simulasi dilakukan untuk membedakan dampak dari perubahan harga berbagai komoditas maupun dampak dari perbaikan lingkungan investasi pertambangan. Guncangan-guncangan tersebut adalah:

1. Simulasi SR-1: Perubahan aktual pada harga energi internasional (khusus komoditas 1 sampai 3)
2. Simulasi SR-2: Perubahan aktual pada harga produk pertanian internasional (khusus komoditas 4 sampai 22)
3. Simulasi SR-3: Perubahan aktual pada harga produk pertambangan internasional (khusus komoditas 23 sampai 28)
4. Simulasi SR-4: Perubahan harga internasional aktual pada semua komoditas (SR-1 sampai SR-3 bersama-sama)
5. Simulasi SR-5: Kenaikan 98 persen pada Harga Produk Mineral (komoditas 23 sampai 28)
6. Simulasi SR-6: Simulasi SR-4 ditambah Simulasi SR-5, bersama-sama.

Untuk pendekatan model jangka panjang, ada enam simulasi. Guncangan-guncangan tersebut adalah:

1. Simulasi LR-1: Perubahan proyeksi pada harga energi internasional (komoditas 1 sampai 3)
2. Simulasi LR-2: Perubahan proyeksi pada harga produk pertanian internasional (komoditas 4 sampai 22)
3. Simulasi LR-3: Perubahan proyeksi pada harga produk pertambangan internasional (khusus komoditas 23 sampai 28)
4. Simulasi LR-4: Perubahan harga internasional proyeksi pada semua komoditas (LR-1 sampai LR-3 bersama-sama)
5. Simulasi LR-5: Kenaikan 98 persen pada Harga Produk Mineral (komoditas 23 sampai 28).
6. Simulasi LR-6: Simulasi LR-4 ditambah Simulasi LR-5, bersama-sama.

Lampiran Tabel 3.5 dan Lampiran Tabel 3.6 memberikan daftar terperinci dari guncangan-guncangan tersebut untuk masing-masing dari keenam simulasi jangka pendek maupun jangka panjang. Simulasi jangka pendek berlangsung berdasarkan dua skenario yang berbeda: tanpa bantuan langsung (transfer) tunai dan dengan bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin. Hal ini memungkinkan kita memahami dampak tambahan dari bantuan langsung tunai yang diberikan Pemerintah terhadap perekonomian dan penduduk.

Pendekatan Model Jangka Pendek: Tanpa Bantuan Langsung Tunai

Semua asumsi utama dari pendekatan model diringkaskan dalam Lampiran Tabel 3.7. Defisit neraca transaksi berjalan (*current account*) dianggap eksogen, yang berarti bahwa ukurannya tidak berubah dengan adanya dampak guncangan. Pendekatan ini tidak didasarkan

atas keyakinan atau asumsi bahwa neraca transaksi berjalan sebenarnya tidak akan dipengaruhi dalam jangka pendek oleh guncangan eksternal. Sebaliknya, tujuan dari pendekatan ini adalah agar peningkatan defisit neraca transaksi berjalan, misalnya, mencerminkan peningkatan pinjaman dari luar negeri dan, oleh karena itu, kebutuhan untuk mengembalikan dana pinjaman tersebut di masa mendatang. Namun, model yang bersifat periode tunggal ini tidak memungkinkan penanggungan pengembalian pinjaman dan dampaknya di kemudian hari terhadap kesejahteraan ekonomi. Oleh karena itu, karena tujuannya adalah memperkirakan dampak guncangan terhadap kesejahteraan ekonomi maka asumsi neraca transaksi berjalan eksogen digunakan untuk mencegah munculnya dampak yang tidak diperhitungkan seperti ini.

Perlakuan terhadap stok modal dan stok lahan pertanian: kami berasumsi bahwa mobilitas modal terbatas di sektor-sektor dan mobilitas lahan pertanian tidak terjadi dalam jangka pendek (lihat Struktur Teori Model dalam Lampiran III). Mobilitas masing-masing dari keempat kategori tenaga kerja terjadi di semua sektor, tetapi total stok tenaga kerja ditetapkan secara eksogen. Pengeluaran pemerintah dan realisasi pengeluaran investasi ditetapkan secara eksogen.

Perlakuan terhadap volume impor beras: volume impor beras ditetapkan secara eksogen sebesar 10 persen dari level sebelum diterapkannya larangan impor. Asumsi ini mencerminkan larangan resmi terhadap impor beras yang diterapkan pada tahun 2004 dan fakta yang diamati bahwa perkecualian dari larangan impor kadang-kadang diberikan sehingga terdapat sejumlah kecil impor beras. Untuk mencapai hasil ini, bea masuk endogen atas impor beras diterapkan, tarifnya disesuaikan untuk mencegah perubahan volume impor.

Perlakuan terhadap volume ekspor beras: dengan mengakui fakta bahwa kenaikan harga internasional beras dapat mendorong ekspor beras dan bahwa ekspor beras saat ini dilarang maka volume ekspor beras dianggap ditetapkan dengan cara yang sama, melalui pajak ekspor yang disesuaikan secara endogen. Pendapatan yang diperoleh dari bea masuk beras yang implisit, sesuai dengan rente yang berakumulasi sampai terpenuhinya kuota 10 persen (larangan efektif 90 persen), didistribusikan dalam model kepada 1 persen rumah tangga perkotaan yang terkaya.

Perlakuan terhadap produk-produk bensin dan minyak bumi: harga bensin dan minyak bumi ditetapkan secara eksogen. Selama periode tahun 2005-08, harga minyak bumi dikendalikan oleh pemerintah tetapi tidak dianggap konstan secara nominal. Sebaliknya, ada kenaikan nominal yang besar sebagai akibat dari penyesuaian yang dibuat oleh Pemerintah. Kenaikan harga tersebut harus dilakukan karena lonjakan beban anggaran untuk subsidi sebagai tindakan pengendalian atas harga-harga internasional yang terus meningkat. Oleh karena itu, lonjakan beban anggaran untuk subsidi tidak terlepas dari kenaikan harga internasional yang menjadi fokus dari studi ini. Jadi, harga domestik minyak bumi dibatasi secara eksogen untuk bergerak pada nilai yang diamati, secara relatif terhadap dan Indeks Harga Konsumen (CPI), selama periode tahun 2005-08. Ini dicapai melalui subsidi yang jumlahnya meningkat selama periode tersebut karena harga domestik yang dikendalikan meningkat dengan nilai di bawah kenaikan dalam CPI.

Pendekatan model jangka pendek: dengan bantuan langsung tunai

Kelompok kedua dari hasil jangka pendek mengubah hasil distribusi jangka pendek di atas agar keberadaan sistem bantuan langsung tunai terhubung dengan kenaikan harga internasional. Pendekatan model jangka pendek dengan bantuan langsung tunai sama seperti yang diuraikan di atas, kecuali untuk perubahan ini. Karena harga internasional untuk produk-produk minyak bumi meningkat, maka Pemerintah merasa perlu untuk menaikkan harga yang dikendalikan

tetapi pada saat yang sama melaksanakan program bantuan langsung tunai yang dirancang untuk memberikan kompensasi kepada konsumen miskin atas kenaikan harga nominal produk minyak bumi yang mereka hadapi.

Bantuan langsung tunai diberikan secara bulanan selama dua periode yang berbeda:

- *Bantuan langsung tunai pertama*: Rp 108.235 untuk setiap rumah tangga miskin per bulan selama 18 bulan sejak Maret 2005 dan seterusnya.
- *Bantuan langsung tunai kedua*: Rp 300.000 untuk setiap rumah tangga miskin per bulan selama 8 bulan sejak Mei 2008 dan seterusnya.

Bantuan langsung tunai tersebut mencapai total Rp 4.348.246 selama periode 2005-08 untuk setiap rumah tangga miskin. Karena semua perhitungan dilakukan secara bulanan dalam bab ini, maka transfer dana dianggap bernilai Rp 90.588 per bulan untuk setiap rumah tangga yang awalnya berada di bawah garis kemiskinan resmi. Jika semua rumah tangga miskin mempunyai jumlah anggota yang sama sebagai ukuran rumah tangga rata-rata Indonesia, maka ini akan sama dengan transfer per kapita bulanan bruto rata-rata kepada setiap anggota rumah tangga yang awalnya berada di bawah garis kemiskinan sebesar Rp 22.534.

Namun, Pemerintah harus membiayai transfer tersebut. Analisis ini berasumsi bahwa pengeluaran publik menyusut cukup besar untuk membiayai beban anggaran atas bantuan langsung tunai. Penyusutan pengeluaran publik tersebut dianggap sebanding dengan transfer negatif kepada setiap warga negara Indonesia yang nilai totalnya sama dengan beban anggaran atas bantuan langsung tunai. Hal ini berarti transfer netto positif kepada setiap warga negara Indonesia yang menjadi anggota rumah tangga yang awalnya berada di bawah garis kemiskinan sekitar Rp 22.534 – 3.993 = Rp 18.825 per orang per bulan, sedangkan setiap warga negara Indonesia lain menerima transfer netto negatif sebesar Rp 3.993. Perhitungan terperinci, yang memungkinkan adanya perbedaan ukuran keluarga dalam kelompok-kelompok sosial ekonomi, diringkaskan dalam (Lampiran Tabel 3.8) Lampiran III.

Karena kesulitan teknis dalam menentukan model transfer yang ditujukan kepada jenis rumah tangga tertentu, perhitungan perubahan pada distribusi pengeluaran atas program bantuan langsung tunai diadakan di luar model sebagai perhitungan *add-on spreadsheet*. Perhitungan ini mengasumsikan bahwa meskipun transfer mengubah distribusi pendapatan rumah tangga namun transfer tidak secara signifikan mengubah alokasi sumber daya. Karena di sini diasumsikan bahwa skema transfer ditargetkan kepada rumah tangga miskin tanpa kesalahan maka hal itu dapat diasumsikan bahwa skema transfer berhasil mengurangi insiden kemiskinan. Namun, hal itu masih harus ditentukan sampai seberapa jauh.

Pendekatan model jangka panjang

Untuk alasan-alasan yang disebutkan di atas maka pendekatan model jangka panjang juga mengasumsikan bahwa neraca transaksi berjalan harus berimbang. Pada saat yang sama, pendekatan ini mengasumsikan fleksibilitas yang jauh lebih besar dalam penyesuaian di Indonesia dengan guncangan harga komoditas internasional, yang juga kurang signifikan dibandingkan dengan pendekatan jangka pendek. Dalam jangka panjang, mobilitas modal diasumsikan terjadi di semua sektor di dalam negeri, tetapi total stok modal masih ditetapkan secara eksogen. Mobilitas lahan pertanian juga terjadi di sektor-sektor pertanian, yang berarti bahwa petani dapat mengalokasikan kembali lahan mereka untuk keperluan pertanian yang berbeda, tetapi total stok lahan ditetapkan secara eksogen. Impor dan ekspor beras masih ditetapkan secara eksogen, tetapi pengendalian harga minyak bumi beserta subsidi yang terkait, dan bantuan langsung tunai diasumsikan tidak ada.

4.3 Hasil dan Pembahasan

Simulasi CGE jangka pendek

Hasil ekonomi makro dan sektoral dari keenam rangkaian simulasi jangka pendek diringkaskan dalam Tabel 4.2. Tingkat konsumsi riil rumah tangga meningkat dalam setiap kasus, meskipun perubahan PDB nyata tidak terlalu besar. Alasan rendahnya tingkat perubahan ini adalah karena PDB riil diukur dengan harga periode dasar. Ketika harga internasional berubah, nilai tukar perdagangan (*terms of trade*) yang lebih menguntungkan tidak dimasukkan dalam menghitung nilai output nasional, yang diukur sebagai PDB riil. Meskipun PDB riil mungkin masih belum berubah, perbaikan nilai tukar perdagangan berarti bahwa tingkat konsumsi domestik dapat lebih tinggi tanpa adanya perubahan neraca transaksi berjalan. Maka, konsumsi riil rumah tangga merupakan indikator kesejahteraan yang jauh lebih baik daripada PDB riil ketika nilai tukar eksternal (*external terms of trade*) menjadi sumber guncangan. Patut diperhatikan bahwa peningkatan terbesar pada konsumsi riil agregat disebabkan oleh kenaikan harga komoditas pertambangan (Simulasi SR-3). Hal ini juga terjadi ketika terdapat peningkatan kuantitatif terbesar pada nilai tukar perdagangan.

Dampak jangka pendek dari kenaikan harga internasional terhadap output berbeda-beda di antara produk-produk. Kenaikan harga energi menghasilkan ekspansi output gas bumi yang tidak terlalu besar (Simulasi SR-1) dan kenaikan harga produk pertambangan mendorong output sektor pertambangan yang lebih luas (Simulasi SR-3). Tetapi kenaikan harga komoditas pertanian tidak menghasilkan output beras bahkan meskipun harga beras internasional meningkat nyata sekitar dua kali lipat (Simulasi SR-2). Sedangkan output komoditas pertanian lain merespons kenaikan harga. Reaksi yang berbeda ini disebabkan oleh adanya larangan perdagangan beras, terutama larangan atas ekspor, untuk melindungi pasar beras domestik dari pengaruh kenaikan harga internasional. Dengan kata lain, tidak ada transmisi perubahan harga internasional kepada pasar beras domestik.

Perubahan jangka pendek yang dilaporkan pada lapangan pekerjaan menurut sektor (Tabel 3.10 pada Lampiran III) melampaui perubahan output yang dilaporkan. Alasannya adalah sebagai berikut. Semua sektor diasumsikan mempunyai teknologi skala hasil konstan (*constant returns to scale technology*). Dalam simulasi jangka pendek tersebut, stok modal ditetapkan. Ini berarti bahwa untuk mencapai ekspansi output, ekspansi proporsional lapangan pekerjaan harus melampaui ekspansi output untuk mengkompensasi kestabilan modal. Ini berlaku sebaliknya jika output menyusut. Penyusutan proporsional lapangan pekerjaan harus melampaui penyusutan proporsional output karena stok modal tidak dapat menyusut.

Tabel 4.2: Hasil ekonomi makro jangka pendek

SR-1: Kenaikan harga internasional jangka pendek di sektor energi (komoditas 1 sampai 3).						
SR-2: Kenaikan harga internasional jangka pendek di sektor pertanian (komoditas 4 sampai 22).						
SR-3: Kenaikan harga internasional jangka pendek di sektor pertambangan (komoditas 23 sampai 28).						
SR-4: Kenaikan harga internasional jangka pendek pada semua komoditas di atas (1 sampai 28) = SR-1 + SR-2 + SR-3						
SR-5: kenaikan 98% pada harga komoditas perdagangan (komoditas 23 sampai 28)						
SR-6: Simulasi SR-4 ditambah Simulasi SR-5, bersama-sama.						
	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
Konsumsi riil rumah tangga	0,64	2,26	7,08	9,89	5,52	15,37
PDB riil dari sisi pengeluaran	-0,23	0,09	0,22	0,08	0,16	0,24
Indeks volume ekspor	0,27	-1,90	-5,79	-7,21	-4,66	-11,74
Indeks volume impor, bobot lunas bea (duty-paid)	2,61	2,27	8,10	13,08	6,18	19,31
Neraca perdagangan – valuta asing (perubahan)	0*	0*	0*	0*	0*	0*
Neraca transaksi berjalan – valuta asing (perubahan)	0*	0*	0*	0*	0*	0*
Arus masuk modal – valuta asing (perubahan)	1146	2149	1663	4911	1341	6244
Nilai tukar perdagangan	-0,28	3,23	12,18	14,99	9,44	24,34
Devaluasi riil	7,90	-4,44	-10,14	-6,50	-7,53	-13,92
Upah petani nominal rata-rata	-0,94	24,06	15,88	38,63	12,27	50,68
Upah operator nominal rata-rata	11,05	7,14	6,75	24,72	5,93	30,53
Upah administrator nominal rata-rata	0,89	2,43	7,10	10,33	5,41	15,68
Upah profesional nominal rata-rata	3,07	2,06	7,23	12,28	5,61	17,85
Hasil dari modal tetap – pertanian	-1,95	20,68	15,94	34,30	12,26	46,34
Hasil dari modal tetap – non-pertanian	15,11	3,60	10,80	29,40	8,46	37,80
Sewa modal rata-rata	14,71	4,00	10,92	29,52	8,55	38,00
Indeks harga konsumen	1,86	7,72	7,43	16,83	5,84	22,56
Indeks harga PDB, sisi pengeluaran	2,41	6,90	10,48	19,60	8,24	27,73

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia

Dampak jangka pendek agregat dari kenaikan harga komoditas (SR-4) adalah pertumbuhan yang mengesankan di semua daerah kecuali DKI Jakarta, di mana produk domestik regional bruto (PDRB) turun 17 persen (Tabel 4.4). Kenaikan harga energi (SR-1) meningkatkan PDRB di sebagian besar provinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta, Banten dan Bali, di mana PDRB mengalami penurunan. Sebagai daerah produsen minyak utama di Indonesia, dampak positif tertinggi tercatat dialami Kalimantan Timur, yang diikuti oleh Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Jawa Tengah (Jateng), dan Sumatera Selatan (Sumsel). Kenaikan harga komoditas pertanian meningkatkan PDRB di

kebanyakan provinsi mengingat kebanyakan provinsi merupakan produsen komoditas pertanian netto. Namun, kenaikan harga komoditas pertanian menurunkan PDRB DKI Jakarta dan Kalimantan Timur (Kaltim). DKI Jakarta adalah konsumen netto komoditas pertanian dan perekonomiannya terutama didominasi oleh sektor manufaktur dan jasa. Di pihak lain, sektor-sektor utama di Kalimantan Timur adalah sektor pertambangan dan minyak mentah. Kenaikan harga komoditas pertambangan menyebabkan peningkatan PDRB provinsi-provinsi yang memiliki sumber daya pertambangan yang melimpah seperti Sumatera Barat (Sumbar), Bengkulu, Kalimantan Barat (Kalbar), Sulawesi Tenggara (Sultra), dan Nusa Tenggara Barat (NTB).

Tabel 4.3: Hasil jangka pendek: Output regional (PDRB)

	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
NAD	42,2	9,7	10,3	61,8	8,1	69,6
Sumut	3,5	29,5	28,3	60,6	21,8	82,0
Sumbar	3,3	28,1	28,3	59,4	22,4	81,6
Riau	2,2	6,1	3,0	11,3	2,4	13,6
Jambi	2,2	17,1	12,9	32,0	10,1	41,9
Sumsel	16,0	23,8	26,9	66,2	21,3	87,2
Babel	0,1	4,0	7,1	11,1	6,2	17,2
Bengkulu	4,9	51,3	52,6	106,4	41,3	146,2
Lampung	3,3	34,5	31,9	69,4	25,0	94,1
DKI Jakarta	-2,6	-6,4	-8,5	-17,4	-6,9	-24,2
Jabar	4,7	14,3	15,0	33,5	11,5	44,6
Banten	-0,2	2,5	2,7	4,9	1,8	6,7
Jateng	26,6	20,0	21,8	67,6	17,1	84,2
DIY	5,2	20,2	32,4	57,0	25,2	81,7
Jatim	3,4	25,4	24,8	52,8	19,4	71,7
Kalbar	1,2	23,7	21,0	45,3	16,4	61,2
Kalteng	0,8	31,2	20,3	51,7	15,8	67,2
Kalsel	1,1	12,2	18,2	31,0	14,9	45,6
Kaltim	44,3	-3,0	1,8	43,2	1,8	45,0
Sulut	2,7	16,1	19,9	38,6	16,2	54,6
Gorontalo	3,0	21,6	23,6	47,4	18,4	65,3
Sulteng	2,4	41,7	31,7	75,5	24,8	100,1
Sulsel	1,1	18,3	16,0	35,2	13,0	48,1
Sultra	3,4	31,0	32,9	65,8	25,9	90,9
Bali	-1,5	6,1	4,6	8,8	3,5	12,2
NTB	0,7	6,5	18,3	25,4	15,5	40,8
NTT	1,9	19,2	19,8	40,1	15,5	55,0
Maluku	2,1	20,2	20,9	42,1	16,2	57,7
Malut	0,8	29,0	27,7	55,8	21,9	76,7
Papua	3,7	8,1	8,3	19,8	6,7	26,3

Sumber: Penghitungan staf Bank Dunia.

Ketika harga komoditas di pasar internasional berubah, harga domestik biasanya terpengaruh, yang disertai dengan respons ekonomi domestik terhadap penawaran dan permintaan barang dan jasa. Namun, respons harga domestik terhadap perubahan harga internasional biasanya bukan satu komoditas untuk satu komoditas. Untuk komoditas tertentu, perubahan persentase harga produsen domestik dibandingkan dengan perubahan persentase harga internasional disebut *sebuah* rasio transmisi. Besarnya rasio ini dapat berbeda-beda dari satu komoditas ke komoditas lain. Untuk komoditas impor, besarnya rasio bergantung pada elastisitas Armington untuk substitusi konsumsi antara barang impor dan produksi domestik dari jenis yang sama dan besarnya respons penawaran domestik. Besarnya rasio juga bergantung pada kebijakan. Jika barang bersangkutan terkena kuota atau larangan impor, seperti dalam hal beras di Indonesia, rasio transmisi mungkin nol atau mendekati nol.

Tabel 3.11 dalam Lampiran III memperlihatkan estimasi rasio transmisi sesuai dengan simulasi SR-4. Rasio transmisi adalah rasio harga internasional dari komoditas bersangkutan terhadap harga produsen riil dari komoditas bersangkutan, dengan menggunakan harga produsen sebagai ukuran harga domestik. Semua estimasi rasio transmisi terletak antara nol dan satu. Dalam hal beras, estimasi rasionya adalah mendekati nol, seperti yang diharapkan. Larangan atas impor berarti bahwa ketika harga internasional berubah, harga produsen domestik riil hampir tidak terpengaruh.

Sebagai dasar perhitungan dampak perubahan harga komoditas terhadap insiden kemiskinan, Tabel 3.12 dalam Lampiran III memperlihatkan perubahan pada hasil faktor riil (*real factor returns*), dengan menggunakan indeks harga konsumen sebagai deflator. Hasil tersebut dihitung dari hasil ekonomi makro yang diringkas dalam Tabel 4.2. Perubahan harga energi jangka pendek (SR-1) mengurangi hasil tenaga kerja petani dan tenaga kerja administrator. Kenaikan harga energi menyebabkan devaluasi riil (kenaikan harga barang yang diperdagangkan dibandingkan dengan barang dan jasa yang tidak diperdagangkan). Penurunan upah administrator berasal dari devaluasi riil ini. Nilai riil upah petani dan upah administrator menurun dalam simulasi ini. Namun, terdapat peningkatan yang signifikan pada hasil modal pertanian dan non-pertanian. Kenaikan harga komoditas pertanian (SR-2) menghasilkan dampak sebaliknya. Kenaikan harga komoditas pertanian meningkatkan hasil riil dari tenaga kerja petani, modal dan lahan pertanian, dan mengurangi hasil riil dari faktor-faktor non-pertanian. Kenaikan harga komoditas pertambangan meningkatkan hasil riil dari faktor-faktor pertanian serta meningkatkan hasil modal secara umum. Dampak perbaikan lingkungan investasi pertambangan terhadap harga faktor yang diestimasi (SR-5) secara kualitatif serupa dengan dampak ini.

Tabel 3.13 dalam Lampiran III menyajikan estimasi dampak dari keenam kelompok guncangan terhadap konsumsi riil rata-rata untuk masing-masing dari ke-10 kelompok sosial ekonomi. Dampak ini konsisten dengan perubahan harga faktor yang diringkaskan di atas. Kenaikan harga energi (SR-1) menyebabkan penurunan yang signifikan pada konsumsi dalam kategori rumah tangga pedesaan. Kenaikan harga komoditas pertanian (SR-2) meningkatkan konsumsi riil secara signifikan pada kelompok-kelompok sosial ekonomi pedesaan, dengan hanya sedikit dampak positif atau negatif terhadap rumah tangga perkotaan.

Dalam memahami hasil-hasil tersebut, penting untuk mengingat bahwa, karena adanya kebijakan impor beras Indonesia, harga konsumen untuk beras hampir tidak dipengaruhi oleh kenaikan harga beras internasional. Agak mengejutkan, kenaikan harga di sektor pertambangan mendatangkan keuntungan bagi kesepuluh kelompok sosial ekonomi. Meskipun kenaikan harga di sektor energi (SR-1) dan sektor pertanian (SR-2) masing-masing menimbulkan dampak negatif terhadap konsumsi riil rata-rata kesepuluh kelompok sosial ekonomi tersebut, dampak gabungan dari ketiga kelompok kenaikan harga (SR-4) meningkatkan konsumsi riil rata-rata untuk kesepuluh kategori, seperti halnya perbaikan lingkungan investasi di sektor pertambangan.

Metode yang digunakan untuk memperkirakan perubahan insiden kemiskinan diilustrasikan dalam Gambar 3.1 dan Gambar 3.2 dalam Lampiran III. Titik awalnya adalah distribusi pengeluaran riil ke seluruh 100 subkategori sentil dalam masing-masing dari ke-10 kelompok sosial ekonomi yang dirangkum di atas. Data yang diperlihatkan dalam Tabel 4.2 dan dibahas di atas adalah rata-rata dari ke-100 subkategori tersebut. Namun, untuk menganalisis angka insiden kemiskinan, data yang terperinci dibutuhkan. Lampiran Gambar 3.1 memperlihatkan distribusi pengeluaran *ex-ante*, atau awal, untuk kelompok sosial ekonomi 'Pedesaan 4' (petani yang memiliki lahan lebih dari satu hektar), beserta distribusi pengeluaran baru yang disimulasikan yang berasal dari Simulasi SR-4. Jadi, kedua kurva tersebut memperlihatkan distribusi pengeluaran kumulatif per orang sebelum dan sesudah guncangan. Untuk setiap tingkat pengeluaran (sumbu horisontal), setiap kurva pada sumbu vertikal memperlihatkan proporsi penduduk dengan pengeluaran kurang dari atau sama dengan jumlah tersebut. Untuk setiap garis kemiskinan, insiden kemiskinan dapat dibaca sebagai nilai persimpangan vertikal antara garis kemiskinan (sumbu horisontal) dan distribusi kumulatif.

Angka insiden kemiskinan awal untuk kelompok sosial ekonomi ini adalah 25,2 persen. Simulasi SR-4 menggeser distribusi ke garis yang bertanda 'baru tanpa transfer (tanpa bantuan langsung tunai)'. Pergeseran ini menggambarkan perubahan distribusi pengeluaran riil, yang diukur dengan harga tahun 2005, sehingga insiden kemiskinan dapat dibaca dengan menggunakan garis kemiskinan yang sama seperti sebelumnya. Garis kemiskinan berhubungan dengan pengeluaran yang diukur dalam satuan daya beli konstan – yaitu, pengeluaran riil. Angka insiden kemiskinan turun menjadi 16,3 persen, penurunan 8,9 persen penduduk dari kelompok sosial ekonomi bersangkutan. Menurut hasil simulasi, distribusi kumulatif keseluruhan bergeser ke kanan, meskipun tidak secara seragam, yang menunjukkan bahwa insiden kemiskinan menurun untuk setiap garis kemiskinan yang mungkin telah dipilih. Oleh karena itu, kesimpulan bahwa insiden kemiskinan mengalami penurunan untuk kelompok sosial ekonomi ini tidak bergantung pada garis kemiskinan tertentu yang dipilih, meskipun besarnya penurunan akan dipengaruhi sampai taraf tertentu oleh pilihan garis kemiskinan.

Jelas, simulasi serupa dapat dilakukan untuk masing-masing dari kesembilan kelompok sosial ekonomi lainnya. Hasil simulasi untuk masing-masing kelompok tersebut pada masing-masing dari keenam simulasi dirangkum dalam Tabel 3.14 dalam Lampiran III. Dampak dari kenaikan yang diamati pada harga energi (simulasi SR-1) adalah berkurangnya insiden kemiskinan untuk semua kelompok kecuali Pedesaan 1, Pedesaan 2 dan Pedesaan 7, sedangkan insiden kemiskinan pada kelompok Pedesaan 5 tetap tidak berubah. Tabel 3.3 dalam Lampiran III memperlihatkan bahwa keempat kelompok ini bergantung bukan hanya pada upah petani, tetapi juga, yang mengejutkan, pada upah administrator. Sumber pendapatan ini berasal dari anggota rumah tangga yang tinggal di daerah perkotaan dan terutama bekerja di sektor jasa. Kenaikan harga energi menyebabkan devaluasi riil, seperti diuraikan di atas. Nilai riil dari upah petani maupun upah administrator mengalami penurunan. Hal ini, serta tidak adanya dampak signifikan yang dapat menutupinya (*offsetting effects*), menjadi berdampak pada angka insiden kemiskinan dalam kelompok-kelompok tersebut.

Untuk Simulasi SR-2 sampai SR-6, insiden kemiskinan mengalami penurunan pada semua kelompok sosial ekonomi. Kenaikan harga pangan internasional (Simulasi SR-2) mengurangi angka insiden kemiskinan pada semua kelompok pedesaan namun kelompok perkotaan hampir tidak terpengaruh. Meskipun harga nominal sebagian besar jenis makanan mengalami kenaikan, Lampiran Tabel 3.12 memperlihatkan bahwa upah riil petani juga mengalami kenaikan tetapi upah riil operator hampir tidak berubah, di mana kenaikan nominalnya hampir sama dengan kenaikan dalam indeks harga konsumen (CPI). Akibatnya, insiden kemiskinan pedesaan mengalami penurunan yang signifikan tetapi insiden kemiskinan perkotaan hanya mengalami sedikit penurunan. Pada semua simulasi lain, SR-3 sampai SR-5, insiden kemiskinan mengalami penurunan pada semua kelompok sosial ekonomi. Penurunan mutlak pada kemiskinan pedesaan adalah yang terbesar dalam setiap

kasus. Peningkatan hasil riil dari modal, termasuk modal sektor pertanian dan non-pertanian, seperti ditunjukkan dalam Tabel 4.2, serta pentingnya kepemilikan modal untuk semua kategori rumah tangga, seperti ditunjukkan dalam Lampiran Tabel 3.3, sangat penting bagi hasil simulasi ini.

Seperti dikemukakan sebelumnya, harga minyak bumi disubsidi di tingkat konsumen selama periode dari tahun 2005 sampai 2008 dan hanya sebagian dari kenaikan harga minyak bumi internasional diteruskan kepada konsumen. Pemerintah melaksanakan program bantuan langsung tunai (transfer) untuk memberikan kompensasi kepada konsumen miskin atas kenaikan harga nominal BBM. Besarnya dana bantuan ini telah dibahas sebelumnya. Tabel 4.4 menggambarkan bagaimana dana bantuan tersebut mempengaruhi insiden kemiskinan. Tabel tersebut memperlihatkan hal ini untuk kelompok sosial ekonomi yang sama yang digambarkan dalam Gambar 3.2, Pedesaan 4, serta menguraikan hasil dari simulasi SR-4T.

Tabel 4.4: Hasil jangka pendek – insiden kemiskinan, dengan program bantuan langsung (transfer)

Kategori	Pangsa penduduk	Insiden kemiskinan awal	SR-1T	SR-2T	SR-3T	SR-4T	SR-5T	SR-6T
			Insiden kemiskinan (simulasi) baru					
Pedesaan 1	13,46	21,2	18,2	10,1	9,0	9,2	9,2	8,0
Pedesaan 2	17,70	23,1	15,1	10,1	9,2	8,2	10,0	7,1
Pedesaan 3	6,62	30,1	17,0	15,1	14,0	11,2	14,2	10,0
Pedesaan 4	4,61	25,2	12,0	14,1	11,1	8,2	12,0	7,1
Pedesaan 5	15,77	15,1	9,0	8,0	5,1	5,0	5,2	4,0
Pedesaan 6	4,76	20,1	8,1	8,1	7,1	5,1	7,1	4,1
Pedesaan 7	6,89	7,2	5,1	2,1	2,0	1,2	2,1	1,0
Perkotaan 1	15,98	15,0	8,2	10,1	7,2	6,2	8,1	5,2
Perkotaan 2	5,37	13,0	7,1	7,1	6,0	5,2	6,1	5,0
Perkotaan 3	8,84	5,0	2,2	2,2	2,0	2,0	2,1	1,1
Pedesaan	70,00	20,0	12,8	9,4	7,9	7,0	8,3	6,0
Perkotaan	30,00	11,7	6,3	7,3	5,5	4,8	6,0	4,0
Nasional	100	16,0	9,3	7,3	5,7	4,9	6,1	3,9
			Simulasi perubahan insiden kemiskinan					
Pedesaan 1			-3,0	-11,1	-12,2	-12,0	-12,0	-13,2
Pedesaan 2			-8,0	-13,0	-13,9	-14,9	-13,1	-16,0
Pedesaan 3			-13,1	-15,0	-16,1	-18,9	-15,9	-20,1
Pedesaan 4			-13,2	-11,1	-14,1	-17,0	-13,2	-18,1
Pedesaan 5			-6,1	-7,1	-10,0	-10,1	-9,9	-11,1
Pedesaan 6			-12,0	-12,0	-13,0	-15,0	-13,0	-16,0
Pedesaan 7			-2,1	-5,1	-5,2	-6,0	-5,1	-6,2
Perkotaan 1			-6,8	-4,9	-7,8	-8,8	-6,9	-9,8
Perkotaan 2			-5,9	-5,9	-7,0	-7,8	-6,9	-8,0
Perkotaan 3			-2,8	-2,8	-3,0	-3,0	-2,9	-3,9
Pedesaan			-7,2	-10,6	-12,1	-13,0	-11,7	-14,0
Perkotaan			-5,4	-4,4	-6,2	-6,9	-5,7	-7,7
Nasional			-6,7	-8,7	-10,3	-11,1	-9,9	-12,1

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Distribusi pengeluaran riil yang dihitung bergeser ke garis putus-putus yang ditandai dengan 'Baru dengan transfer'. Terdapat lekukan di tingkat insiden kemiskinan awal (25,2 persen) karena semua rumah tangga yang berada di bawah garis kemiskinan menerima transfer netto positif dan semua rumah tangga yang berada di atas garis kemiskinan menerima transfer netto negatif berupa beban pajak tambahan. Insiden kemiskinan yang disimulasikan menurun secara mencolok menjadi 8,2 persen. Bantuan langsung tunai merupakan redistribusi penghasilan yang sangat besar, sebagaimana diperlihatkan oleh Tabel 4.4. Dampak gabungan dari perubahan harga internasional dan bantuan langsung (transfer) tunai adalah penurunan yang mencolok pada insiden kemiskinan di semua kelompok sosial ekonomi.

Simulasi CGE jangka panjang

Perubahan harga relatif yang diproyeksikan untuk jangka panjang yang ditunjukkan pada Tabel 3.6 dalam Lampiran III hampir selalu lebih kecil daripada perubahan yang sebenarnya terjadi antara tahun 2005 dan 2008, yang digunakan sebagai dasar untuk guncangan jangka pendek yang dibahas di atas. Meskipun perubahan harga yang diamati untuk jangka pendek mencakup peningkatan nilai tukar perdagangan untuk masing-masing dari kelima rangkaian simulasi, kecuali guncangan harga energi yang dianalisis dalam SR-1 (Tabel 4.1), hal ini tidak terjadi pada perubahan harga yang diproyeksikan untuk jangka panjang. Proyeksi kenaikan harga impor melebihi proyeksi kenaikan harga ekspor pada tiga simulasi (LR-2, LR-3 dan LR-4). Secara khusus, meskipun proyeksi perubahan harga energi (Simulasi LR-1) menunjukkan perbaikan nilai tukar perdagangan, kebalikannya berlaku bagi perubahan harga komoditas pertanian (Simulasi LR-2), sebagaimana yang terjadi pada LR-3 dan LR-4.

Tabel 4.5 memperlihatkan perkiraan dampak ekonomi makro dari perubahan harga mengingat asumsi pendekatan model jangka panjang yang diuraikan sebelumnya. Perubahan konsumsi riil rumah tangga mencerminkan perubahan nilai tukar perdagangan dan mencakup perubahan kesejahteraan ekonomi. Untuk alasan yang dibahas di atas, PDB riil bukan indikator yang baik untuk kesejahteraan ekonomi ketika nilai tukar perdagangan berubah. Perubahan hasil faktor riil tidak mencerminkan secara tepat perubahan nilai tukar perdagangan, khususnya dalam simulasi LR-1, LR-2 dan LR-3. Temuan ini menunjukkan bahwa kesejahteraan kelompok sosial ekonomi secara individu, yang berbeda dalam hal kepemilikan faktor, mungkin tidak secara sekaligus bergerak dalam ketiga simulasi ini.

Kenaikan sebesar 98 persen pada harga komoditas pertambangan yang digunakan untuk mensimulasi perbaikan lingkungan investasi di sektor pertambangan (Simulasi LR-5) menghasilkan peningkatan yang besar pada konsumsi riil agregat (2,5 persen) dan menurunkan insiden kemiskinan secara signifikan di daerah pedesaan maupun perkotaan. Profitabilitas sektor pertambangan meningkat serta output dan lapangan pekerjaan bertambah secara signifikan di kebanyakan sektor pertambangan ketika modal bergerak masuk ke sektor-sektor tersebut. Apresiasi nyata yang signifikan didorong oleh guncangan ini, dan upah riil petani dan hasil modal di sektor non-pertanian meningkat secara signifikan. Semua dampak ini diperkuat ketika iklim investasi yang lebih baik digabungkan dengan proyeksi kenaikan harga ekspor (Simulasi LR-6).

Tabel 4.5 menunjukkan bahwa hasil riil dari tenaga petani mengalami penurunan pada semua simulasi LR-1 sampai LR-4, serta hasil dari modal dan lahan pertanian, maupun hasil dari sebagian besar kategori tenaga kerja lain. Simulasi LR-1 dan LR-4 meningkatkan hasil dari modal non-pertanian. Estimasi dampak dari iklim investasi yang lebih baik di sektor pertambangan sangat berbeda dengan hal ini. Hasil dari kebanyakan kategori tenaga kerja mengalami peningkatan yang disertai dengan hasil dari lahan pertanian dan, khususnya, modal non-pertanian.

Tabel 4.5: Hasil ekonomi makro jangka panjang

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar, kecuali variabel-variabel yang ditandai (perubahan), di mana satuannya adalah milyaran Rupiah dengan harga tahun 2005)

LR-1: Kenaikan harga internasional jangka panjang di sektor energi (komoditas 1 sampai 3).						
LR-2: Kenaikan harga internasional jangka panjang di sektor pertanian (komoditas 4 sampai 22).						
LR-3: Kenaikan harga internasional jangka panjang di sektor pertambangan (komoditas 23 sampai 28).						
LR-4: Kenaikan harga internasional jangka panjang pada semua komoditas di atas (1 sampai 28) = LR-1 + LR-2 + LR-3						
LR-5: Kenaikan sebesar 98% pada harga komoditas pertambangan (komoditas 23 sampai 28)						
LR-6: Simulasi LR-4 ditambah Simulasi LR-5, bersama-sama.						
	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
Konsumsi riil rumah tangga	0,52	-0,61	-0,02	-0,12	2,46	5,22
PDB riil (sisi pengeluaran)	-0,02	-0,05	0,00	-0,07	0,15	0,21
Indeks volume ekspor	0,36	-0,27	-0,01	0,07	-0,53	-1,67
Indeks volume impor, bobot lunas bea (duty-paid)	1,76	-1,56	-0,06	0,13	4,41	9,09
Neraca perdagangan – valuta asing (perubahan)	0*	0*	0*	0*	0*	0*
Neraca transaksi berjalan: valuta asing (perubahan)	0*	0*	0*	0*	0*	0*
Nilai tukar perdagangan	0,25	-1,07	-0,06	-0,87	4,04	8,93
Devaluasi riil	1,22	1,09	0,09	2,39	-4,43	-9,36
Rata-rata upah petani nominal	-0,80	-0,47	-0,08	-1,31	4,27	6,41
Rata-rata upah operator nominal	2,32	-0,73	0,20	1,80	3,60	7,08
Rata-rata upah administrator nominal	0,15	-0,55	-0,04	-0,43	3,04	5,59
Rata-rata upah profesional nominal	0,83	-0,44	0,08	0,47	3,62	6,49
Hasil dari modal bergerak – pertanian	-2,39	-1,44	-0,10	-3,90	3,12	3,53
Hasil dari modal bergerak – non-pertanian	6,99	-0,43	-0,04	6,53	6,00	14,41
Rata-rata sewa modal	6,77	-0,46	-0,04	6,29	5,93	14,16
Indeks harga konsumen	2,47	-0,03	0,01	2,46	3,34	6,86
Indeks harga PDB, sisi pengeluaran	2,63	-0,44	0,00	2,21	4,43	9,36

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: 0* memaksudkan variabel yang dianggap ditetapkan secara eksogen.

Dari Tabel 4.5, pengeluaran riil rata-rata dari 10 kategori sosial ekonomi mencerminkan dampak dari harga faktor di atas. Kenaikan harga energi (LR-1) merugikan dua kelompok pedesaan termiskin dan cukup bermanfaat bagi semua kategori lainnya. Kenaikan harga komoditas pertanian (LR-2) mengurangi pengeluaran riil rata-rata bagi ke-10 kategori rumah tangga. Perbedaan yang dramatis antara hasil simulasi ini dan hasil yang diperoleh akibat guncangan harga komoditas pertanian jangka pendek (SR-2) terutama berhubungan dengan komposisi guncangan harga itu sendiri. Meskipun perubahan harga komoditas pertanian jangka pendek memperbaiki nilai tukar perdagangan Indonesia secara keseluruhan dan meningkatkan konsumsi riil agregat (Simulasi SR-2 dalam Tabel 4.2), proyeksi perubahan harga komoditas pertanian jangka panjang menunjukkan sebaliknya (Simulasi LR-2 dalam Tabel 4.5). Untuk jangka pendek, upah petani riil mengalami kenaikan bersama-sama dengan hasil dari modal dan lahan pertanian. Seluruh variabel riil ini mengalami penurunan sebagai akibat dari perubahan harga yang diproyeksikan untuk jangka panjang. Iklim investasi yang lebih baik di sektor pertambangan (LR-4) meningkatkan pengeluaran riil bagi semua kategori rumah tangga.

Estimasi perubahan insiden kemiskinan diringkaskan dalam Tabel 4.6 dengan menggunakan metode yang sama dan garis kemiskinan yang sama seperti yang dibahas di atas untuk hasil-hasil jangka pendek. Angka insiden kemiskinan agregat menurun pada simulasi LR-1 dan LR-3, namun proyeksi kenaikan harga komoditas pertanian (Simulasi LR-2) menunjukkan sedikit peningkatan pada insiden kemiskinan perkotaan baru-baru ini dan pada kemiskinan agregat. Insiden kemiskinan pedesaan baru-baru ini tetap konstan, tetapi dampaknya sangat berbeda-beda di antara tujuh kelompok sosial ekonomi pedesaan. Perbaikan iklim investasi di sektor pertambangan (Simulasi LR-5 dan LR-6) menyebabkan penurunan yang signifikan pada angka insiden kemiskinan pada masing-masing dari kesepuluh kelompok sosial ekonomi.

Tabel 4.6: Hasil jangka panjang atas insiden kemiskinan

Kategori	Pangsa penduduk	Insiden kemiskinan awal	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
			Insiden kemiskinan (simulasi) baru					
Pedesaan 1	13,46	21,2	22,0	21,4	21,2	22,2	20,2	21,2
Pedesaan 2	17,70	23,1	23,2	23,2	23,0	23,2	22,0	22,1
Pedesaan 3	6,62	30,1	29,3	30,3	29,3	28,7	28,0	26,6
Pedesaan 4	4,61	25,2	24,0	25,2	25,2	24,0	23,2	22,0
Pedesaan 5	15,77	15,1	14,2	15,1	15,0	14,1	13,2	12,2
Pedesaan 6	4,76	20,1	19,0	20,0	19,2	18,0	18,2	16,1
Pedesaan 7	6,89	7,2	6,2	7,1	7,1	6,0	6,1	4,9
Perkotaan 1	15,98	15,0	14,3	15,2	15,1	14,6	14,1	13,7
Perkotaan 2	5,37	13,0	12,2	13,1	12,2	11,5	11,2	9,7
Perkotaan 3	8,84	5,0	4,2	5,0	4,2	3,4	4,1	2,5
Pedesaan	70,00	20,0	19,5	20,0	19,7	19,2	18,4	17,7
Perkotaan	30,00	11,7	11,0	11,9	11,5	11,0	10,7	10,0
Nasional	100	16,0	15,5	16,1	15,7	15,3	14,6	13,9
			Simulasi perubahan insiden kemiskinan					
Pedesaan 1			0,8	0,2	0,0	1,0	-1,0	0,0
Pedesaan 2			0,1	0,1	-0,1	0,1	-1,1	-1,0
Pedesaan 3			-0,9	0,2	-0,8	-1,5	-2,1	-3,6
Pedesaan 4			-1,2	0,0	0,0	-1,2	-2,0	-3,2
Pedesaan 5			-0,9	0,0	-0,1	-1,0	-1,9	-2,9
Pedesaan 6			-1,1	-0,1	-0,9	-2,1	-1,9	-4,0
Pedesaan 7			-1,0	-0,1	-0,1	-1,2	-1,1	-2,3
Perkotaan 1			-0,7	0,2	0,1	-0,4	-0,9	-1,3
Perkotaan 2			-0,8	0,1	-0,8	-1,5	-1,8	-3,3
Perkotaan 3			-0,8	0,0	-0,8	-1,6	-0,9	-2,5
Pedesaan			-0,5	0,0	-0,3	-0,8	-1,6	-2,3
Perkotaan			-0,7	0,2	-0,2	-0,7	-1,0	-1,7
Nasional			-0,5	0,1	-0,3	-0,7	-1,4	-2,1

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Estimasi kami tentang perubahan jangka panjang pada angka insiden kemiskinan berbeda dalam dua hal penting: guncangan dan pendekatan model. Guncangan jangka pendek lebih besar daripada guncangan jangka panjang, tetapi pendekatan model jangka panjang memungkinkan penyesuaian yang lebih fleksibel terhadap perubahan nilai tukar perdagangan melalui mobilitas

modal dan lahan pertanian jangka panjang yang lebih besar. Untuk menguji pentingnya kedua perbedaan ini, guncangan jangka pendek diterapkan pada pendekatan model jangka panjang. Dampak yang disimulasikan dari guncangan tersebut, misalnya, terhadap konsumsi riil agregat, memiliki tanda yang sama seperti untuk jangka pendek tetapi mencapai sekitar 50 persen lebih besar di bawah asumsi pendekatan model jangka panjang. Perekonomian yang lebih fleksibel di bawah asumsi pendekatan model jangka panjang berarti bahwa dampak positif dari perbaikan nilai tukar perdagangan menghasilkan keuntungan ekonomi (*economic gains*) yang lebih besar. Hasil simulasi ini memperlihatkan bahwa estimasi jangka pendek secara umum lebih besar karena guncangan jangka pendek pada harga internasional lebih besar daripada perubahan harga yang diproyeksikan untuk jangka panjang.

Berdasarkan hasil simulasi terhadap kenaikan hipotesis pada harga produk pertambangan sebesar 98 persen (LR-5), dampak jangka panjang dari perbaikan iklim investasi sektor pertambangan melebihi dampak proyeksi perubahan nilai tukar perdagangan (LR-6). Terdapat ekspansi substansial pada output pertambangan dan lapangan pekerjaan dan insiden kemiskinan berkurang di semua kelompok sosial ekonomi. Tingkat penurunan melebihi seluruh simulasi nilai tukar perdagangan.

4.4 Kesimpulan

Kenaikan harga komoditas yang terjadi antara tahun 2005 dan 2008 umumnya mempunyai dampak jangka pendek yang positif bagi masyarakat miskin di Indonesia. Seringkali diasumsikan bahwa rakyat miskin di negara-negara berkembang dirugikan dengan kenaikan harga komoditas di pasar internasional dalam beberapa tahun terakhir. Namun, bab ini memperlihatkan kesimpulan yang sebaliknya bagi Indonesia. Kenaikan harga komoditas yang terjadi antara tahun 2005 dan 2008 umumnya mempunyai dampak jangka pendek yang positif bagi masyarakat miskin di Indonesia. Dampak ini berasal dari kenaikan upah riil petani, upah riil operator dan peningkatan hasil riil dari bentuk-bentuk modal yang dimiliki masyarakat miskin. Memang harga komoditas yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin meningkat tetapi dampak negatif ini lebih kecil dibandingkan dengan manfaat yang mereka dapatkan di sisi pendapatan.

Diperkirakan kenaikan harga komoditas pertanian yang terjadi antara tahun 2005 dan 2008 telah mengurangi angka kemiskinan pedesaan dalam jangka pendek sebesar 2,2 persen, sedangkan angka kemiskinan perkotaan hampir tidak berubah. Ini menunjukkan penurunan angka kemiskinan nasional sebesar 1,7 persen.

Alasan bahwa insiden kemiskinan perkotaan hampir tidak berubah adalah karena kenaikan harga komoditas pertanian mempengaruhi masyarakat miskin perkotaan melalui dua mekanisme yang saling bertentangan:

- Kenaikan harga komoditas pertanian menyebabkan kenaikan harga konsumen untuk jenis makanan yang dibeli oleh penduduk perkotaan; dan
- Kenaikan harga tersebut mempengaruhi struktur produksi pertanian sehingga mempengaruhi harga faktor produksi, khususnya dengan menaikkan hasil dari komponen-komponen tenaga kerja tidak terampil dan modal yang dimiliki oleh penduduk miskin.

Kedua dampak yang saling bertentangan ini hampir saling menutupi satu sama lain. Dampak pertama menyebabkan peningkatan angka kemiskinan perkotaan, yang beroperasi berdasarkan pengeluaran penduduk perkotaan. Tetapi dalam simulasi, dampak ini *tidak* beroperasi melalui harga

beras, makanan pokok utama di Indonesia, karena hasil simulasi mengakui bahwa harga beras domestik dilindungi dari harga internasional melalui larangan impor beras Indonesia. Dampak ini sebenarnya beroperasi melalui harga konsumen untuk jenis makanan pendukung lainnya. Sebaliknya, dampak kedua beroperasi berdasarkan pendapatan masyarakat miskin perkotaan dan mengurangi angka kemiskinan perkotaan. Dalam simulasi, kedua dampak yang saling bertentangan ini hampir saling menutupi satu sama lain.

Meskipun larangan impor beras oleh Indonesia melindungi konsumen dan produsen beras domestik sejak terjadinya lonjakan selama 9 bulan (Maret-Desember 2008), larangan ini dilakukan dengan biaya yang tinggi. Larangan impor beras itu sendiri menyebabkan kenaikan harga beras domestik di atas harga internasional sejak tahun 2004. Biaya yang dibebankan atas konsumen domestik sangat besar selama periode empat tahun sebelum lonjakan harga internasional tahun 2008. Secara khusus, dari tahun 2005 sampai akhir tahun 2007, harga domestik rata-rata mencapai US\$232/ton lebih tinggi daripada harga internasional. Selain itu, ketika harga beras internasional selanjutnya turun pada bulan Desember 2008, harga beras yang lebih rendah ini tidak diteruskan kepada konsumen domestik. Meskipun kenaikan harga internasional ternyata hanya sementara, larangan impor beras membuat harga beras yang tinggi bersifat permanen, dengan beban permanen bagi konsumen domestik

Dampak jangka pendek gabungan dari semua kenaikan harga komoditas (komoditas energi, pertanian dan pertambangan) adalah berkurangnya angka kemiskinan pedesaan sebesar 4,7 persen dan berkurangnya angka kemiskinan perkotaan sebesar 2,7 persen. Jika digabungkan, angka-angka ini menunjukkan penurunan angka kemiskinan nasional secara keseluruhan sebesar 4,1 persen dari total penduduk. Bantuan langsung tunai yang diterapkan oleh Pemerintah untuk memberikan kompensasi kepada konsumen miskin atas pengaruh sebagian dari kenaikan harga minyak bumi dunia terhadap harga domestik semakin memperkecil angka insiden kemiskinan

Kecuali perekonomian DKI Jakarta dan Banten, pengaruh jangka pendek dari semua kenaikan harga komoditas terhadap perekonomian daerah-daerah di Indonesia cukup positif. Hal ini tercermin dari kenaikan signifikan pada output domestik regional bruto. Hasil ini konsisten dengan laporan media tentang kenaikan yang mengesankan pada konsumsi barang-barang, seperti sepeda motor dan mobil di daerah-daerah di luar Jawa, berkat adanya keuntungan yang diperoleh dari harga komoditas yang tinggi, terutama di bidang pertambangan dan perkebunan. Sebaliknya, sektor manufaktur dan jasa di DKI Jakarta mengalami kerugian akibat kenaikan harga komoditas (energi, pertanian dan pertambangan).

Dampak kenaikan harga yang diproyeksikan untuk jangka panjang masih lebih kecil dibandingkan dengan dampak perubahan harga jangka pendek. Proyeksi kenaikan harga jangka panjang lebih rendah daripada perubahan jangka pendek yang diamati seperti yang dibahas di atas. Akibatnya, pengaruh yang disimulasikan dari perubahan harga komoditas ini kurang menguntungkan. Dampak yang disimulasikan dari peningkatan iklim investasi di sektor pertambangan adalah peningkatan yang besar pada konsumsi riil agregat dan berkurangnya insiden kemiskinan di daerah pedesaan maupun perkotaan.





Guncangan Harga Komoditas di Indonesia

Abstrak: Indonesia merupakan produsen dan eksportir netto komoditas. Maka, secara umum, harga komoditas yang tinggi menguntungkan bagi Indonesia karena akan meningkatkan pendapatan ekspor dan PDB. Namun, pada saat yang sama, lonjakan harga BBM dan pangan mempunyai dampak yang serius terhadap konsumen Indonesia, khususnya rumah tangga miskin. Kenaikan harga komoditas dan BBM juga mempunyai dampak negatif terhadap pengusaha karena biaya inputnya menjadi lebih tinggi. Kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah sejak tahun 1960an untuk mengurangi dampak fluktuasi harga terhadap konsumen mempunyai tingkat keberhasilan yang beragam. Sebagai contoh, subsidi BBM yang berkepanjangan telah dinikmati oleh konsumen mampu dengan mengorbankan kapasitas Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik lainnya seperti kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Pengalaman di Indonesia maupun di luar negeri juga memperlihatkan bahwa kebijakan-kebijakan lain seringkali tidak efektif atau tidak efisien dari segi biaya. Kebijakan tersebut mencakup pengendalian terhadap ekspor dan pengendalian harga-harga yang diatur dengan tindakan-tindakan administratif. Instrumen kebijakan untuk mengelola dampak kenaikan harga dan ketidakstabilan (volatilitas) harga perlu dirancang secara cermat dengan tetap mengingat tiga tujuan: melindungi konsumen yang rentan, mempertahankan dan menciptakan insentif bagi produsen, dan berkelanjutan secara fiskal. Pilihan yang terbaik mungkin meliputi pengembangan sistem pemantauan dan tanggapan kebijakan; perbaikan program jaring pengaman sosial; penerapan kebijakan perdagangan dan peraturan impor secara cerdas; perbaikan infrastruktur; perbaikan sistem hukum serta jaringan, standar dan sertifikasi informasi; pengurangan pembatasan perdagangan; pengelolaan fiskal secara hati-hati; dan pengembangan mekanisme stabilisasi harga demi kepentingan petani kecil.

5.1 Pendahuluan

Pembuat kebijakan di seluruh dunia telah menerapkan kebijakan-kebijakan untuk mengurangi dampak kenaikan harga komoditas baru-baru ini terhadap masyarakat miskin dengan tingkat keberhasilan yang beragam. Indonesia bukan perkecualian. Kenaikan harga komoditas baru-baru ini telah menimbulkan lonjakan harga pangan dan BBM di pasar domestik di Indonesia, yang mengancam konsumen miskin. Untuk menanggulangnya, Pemerintah menggunakan berbagai instrumen. Namun, beberapa kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi dampak kenaikan harga komoditas terhadap rumah tangga miskin justru mempunyai pengaruh sebaliknya, sehingga semakin memperburuk masalah-masalah yang seharusnya diselesaikan oleh kebijakan-kebijakan tersebut.

Bab ini bertujuan untuk membantu pembuat kebijakan merancang instrumen-instrumen yang lebih efisien untuk mengatasi perubahan-perubahan harga komoditas. Susunan bab ini adalah sebagai berikut: Bagian 5.1 memuat pertanyaan-pertanyaan yang dijawab melalui bab ini dan menguraikan pengorganisasiannya. Bagian 5.2 memeriksa dampak dari harga komoditas yang tinggi dan ketidakstabilan harga terhadap eksportir, konsumen, produsen dan pemerintah. Bagian 5.3 meninjau pengalaman Indonesia dalam menghadapi guncangan harga komoditas. Bagian 5.4 memeriksa berbagai tanggapan kebijakan internasional terhadap kenaikan dan ketidakstabilan harga-harga komoditas. Bagian 5.5 menyajikan rekomendasi kebijakan yang khususnya mengacu kepada kebutuhan pembuat kebijakan di Indonesia.

5.2 Dampak dari Harga Komoditas yang Tinggi dan Ketidakstabilan Harga: Eksportir, Konsumen, Produsen, dan Pemerintah

Peningkatan pendapatan ekspor dan peningkatan PDB

Indonesia merupakan produsen dan eksportir netto komoditas. Indonesia adalah produsen terbesar dan eksportir terbesar kedua minyak sawit mentah, dan menjadi salah satu produsen terbesar karet mentah. Indonesia juga merupakan salah satu produsen terbesar rempah-rempah, dan menjadi pemasuk dunia yang semakin penting untuk komoditas kakao, teh dan kopi. Indonesia merupakan eksportir ikan dan udang budidaya yang penting ke pasar-pasar mulai dari Timur Tengah sampai Jepang dan Amerika Serikat. Negeri ini juga mengekspor bahan-bahan galian seperti batubara, tembaga dan timah serta memiliki sumber daya mineral, gas dan minyak bumi yang sebagian besar belum diolah.

Gambar 5.1: Ekspor meningkat seiring dengan melonjaknya harga komoditas



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

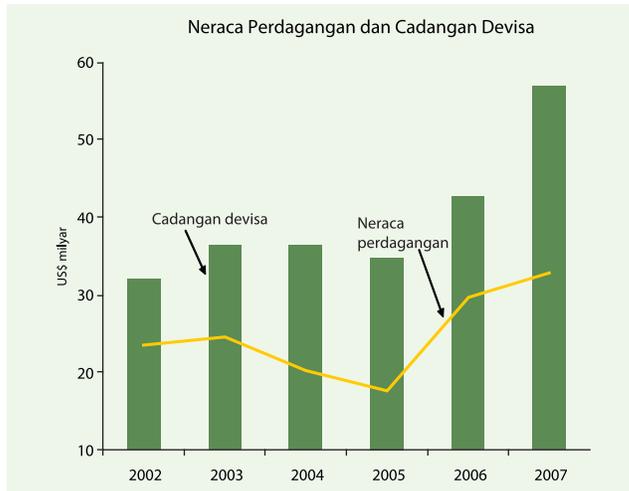
Secara umum, harga-harga komoditas yang tinggi di pasar dunia merupakan kabar baik bagi Indonesia. Lonjakan harga komoditas dalam beberapa tahun terakhir mempunyai dampak positif yang signifikan atas pendapatan ekspor. Secara khusus, total nilai ekspor meningkat 16 persen selama jangka waktu antara tahun 2004 sampai 2008. Angka ini adalah ekspansi ekspor tertinggi dan paling lama bertahan yang dialami Indonesia sejak terjadinya krisis di Asia Timur (Gambar 5.1). Pendapatan ekspor tersebut turut menciptakan surplus pada neraca perdagangan dan memungkinkan Indonesia menjamin cadangan devisanya (Gambar 5.2).

Meskipun volume dan nilai komoditas impor juga penting, total nilai ekspor jauh lebih penting daripada volume dan nilai impor. Diperkirakan harga komoditas yang tinggi telah menaikkan total pendapatan Indonesia rata-rata sebesar 1,2 persen dari PDB per tahun antara tahun 2004 dan 2007.²⁸ Dalam arti mutlak, tidak ada negara lain di Asia Timur yang merasakan manfaat seperti Indonesia dari harga-harga komoditas yang tinggi.

Bagian terbesar dari pendapatan ekspor berasal dari ekspor bahan mentah seperti bahan galian dan produk pertanian. Pada tahun 2007, nilai ekspor bahan galian, termasuk minyak dan gas bumi, mencapai US\$20,4 milyar. Pada tahun yang sama, nilai ekspor produk pertanian seluruhnya mencapai US\$16,7 milyar.

²⁸ Perkiraan perubahan ekspor netto komoditas terhadap PDB yang dilaporkan dalam East Asia & Pacific Update, November 2007.

Gambar 5.2: Indonesia memiliki cadangan devisa hampir dua kali lipat

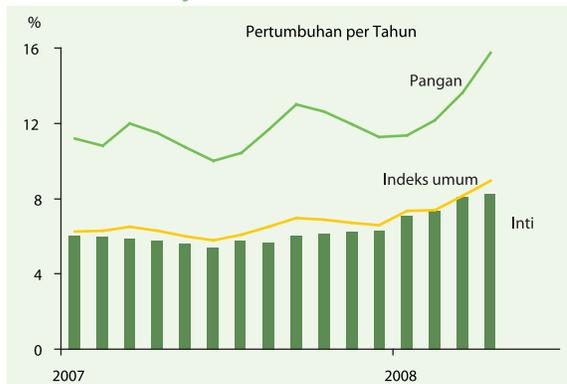


Sumber: Bank Indonesia.

Pada tahun 2008, ekspor minyak sawit mentah mencapai sekitar 9 persen dari total nilai ekspor non-migas Indonesia. Nilai ekspor bahan galian, terutama batubara dan timah, telah meningkat secara signifikan dalam beberapa tahun terakhir, yaitu 9 persen dari total nilai ekspor nonmigas Indonesia pada tahun 2008. Meskipun terdapat pertumbuhan yang tinggi dan potensi yang menjanjikan, nilai ekspor kakao, kopi, udang dan komoditas lainnya dari Indonesia masih belum memberikan kontribusi yang berarti untuk angka ekspor. Meskipun demikian, produk-produk tersebut merupakan sumber penghasilan yang penting bagi petani kecil.

Dampak bagi Konsumen: Harga pangan dan BBM yang lebih tinggi di pasar domestik

Gambar 5.3: Laju inflasi, 2007-08



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan CEIC.

Meskipun kenaikan harga komoditas di pasar global mempunyai dampak positif yang signifikan terhadap pendapatan ekspor dan PDB Indonesia, kenaikan tersebut juga menimbulkan kesulitan bagi konsumen Indonesia. Khususnya, peningkatan nilai komoditas pertanian telah menyebabkan kenaikan harga pangan di pasar domestik dan laju inflasi yang tinggi. Harga pangan terus mengalami kenaikan antara tahun 2006 dan 2008 dengan tingkat yang jauh lebih besar daripada laju inflasi inti (Gambar 5.3).

Kenaikan harga, khususnya kenaikan harga beras, mempunyai dampak yang besar terutama terhadap rumah tangga miskin, yang membelanjakan sebagian besar penghasilannya untuk kebutuhan pangan. Seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 5.1, rumah tangga miskin di Indonesia membelanjakan sekitar dua per tiga penghasilannya untuk kebutuhan pangan. Dan, sedikitnya rata-rata 20 persen dibelanjakan untuk beras.

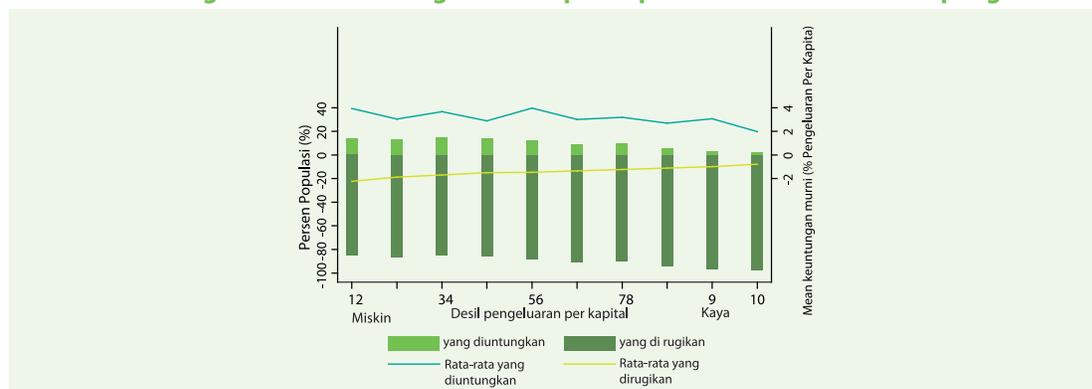
Table 5.1: Persentase pengeluaran untuk pangan dan non-pangan terhadap total pengeluaran (%)

	Miskin	Semua rumah tangga
Total Pangan	66,7	49,3
Beras	22,4	9,7
Minyak goreng	2,4	1,4
Gula	2,4	1,4
Kedelai	2,1	1,3
Cabai	1,5	0,9
Mie	1,3	1,1
Jagung	1,3	0,3
Telur	1,2	1,1
Bawang merah	1,2	0,7
Daging	0,8	1,8
Bumbu	0,7	0,4
Susu	0,6	1,7
Tepung	0,2	0,2
Bahan makanan lain	28,7	27,4
Total Non-Pangan	33,3	50,7
Perumahan dan pemeliharaan	7,6	10,7
Minyak tanah	2,4	1,8
Transpotasi	2,6	6,7
Pos dan telekomunikasi	0,3	2,7
Kesehatan	1,9	2,9
Pendidikan	1,9	3,2

Sumber: Susenas 2007.

Meskipun banyak rumah tangga miskin di Indonesia langsung terlibat dalam memproduksi komoditas, hal itu bukan berarti mereka pasti merasakan manfaat dari kenaikan harga-harga komoditas. Banyak produsen komoditas miskin di Indonesia adalah konsumen komoditas netto, terutama dalam hal petani padi berskala kecil. Akibatnya, para petani tersebut rentan terhadap kenaikan tajam harga-harga komoditas. Kenaikan relatif harga beras sebesar sepuluh persen menyebabkan dua juta orang lain hidup di bawah garis kemiskinan (Gambar 5.4).

Gambar 5.4: Pengaruh kenaikan harga beras sepuluh persen berdasarkan desil penghasilan



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Susenas 2007.

Rumah tangga yang lebih miskin di Indonesia juga sangat bergantung pada minyak tanah sebagai sumber energi. Kenaikan harga minyak tanah memaksa rumah tangga miskin mengurangi pengeluaran mereka untuk pelayanan kesehatan dan pendidikan, yang penting bagi kesejahteraan mereka di masa mendatang. Oleh karena itu, kenaikan harga-harga komoditas bukan hanya dapat memperbesar angka kemiskinan mutlak melainkan juga memperdalam jurang kemiskinan.

Dampak bagi Pengusaha: Kenaikan biaya input dan energi

Para pengusaha juga menghadapi kesulitan karena kenaikan harga komoditas. Harga BBM yang tinggi paling mempengaruhi operasi manufaktur melalui kenaikan biaya transportasi dan, pada taraf yang lebih rendah, kenaikan biaya energi. Simulasi dalam Lampiran Bab 6 memperlihatkan bahwa kenaikan sepuluh persen pada harga BBM menaikkan biaya transportasi sebesar satu persen.

Biaya transportasi dan operasional yang lebih tinggi akan menyebabkan perusahaan-perusahaan yang paling tidak efisien di suatu sektor mengalami kebangkrutan sehingga menyebabkan hilangnya lapangan pekerjaan. Harga listrik ditetapkan oleh Pemerintah tetapi karena pasokan listrik tidak dapat diandalkan, banyak perusahaan juga bergantung pada generator mereka sendiri yang digerakkan oleh BBM untuk mendapatkan energi listrik. Jadi, kenaikan harga BBM mempunyai dampak yang signifikan terhadap biaya operasional perusahaan. Biaya transportasi dan operasional yang lebih tinggi akan menyebabkan perusahaan-perusahaan yang paling tidak efisien di suatu sektor mengalami kebangkrutan sehingga menyebabkan hilangnya lapangan pekerjaan. Simulasi tersebut memperlihatkan bahwa jika sepuluh persen perusahaan yang tidak efisien di setiap industri manufaktur mengalami kebangkrutan maka hal ini dapat menyebabkan hilangnya lapangan pekerjaan di sektor manufaktur sebanyak delapan persen.

Dampak ekonomi makro: Kesulitan keuangan publik

Meskipun harga komoditas yang lebih tinggi dapat mempunyai dampak positif yang signifikan terhadap neraca perdagangan negara eksportir komoditas, harga yang lebih tinggi juga menyebabkan ‘penyakit Belanda’. Di satu pihak, meskipun harga komoditas yang lebih tinggi dapat mempunyai dampak positif yang signifikan terhadap neraca perdagangan negara eksportir komoditas, harga yang lebih tinggi juga menyebabkan apresiasi mata uang dan menyingkirkan sektor yang layak diperdagangkan, suatu fenomena yang umumnya disebut “penyakit Belanda” (Dutch disease).

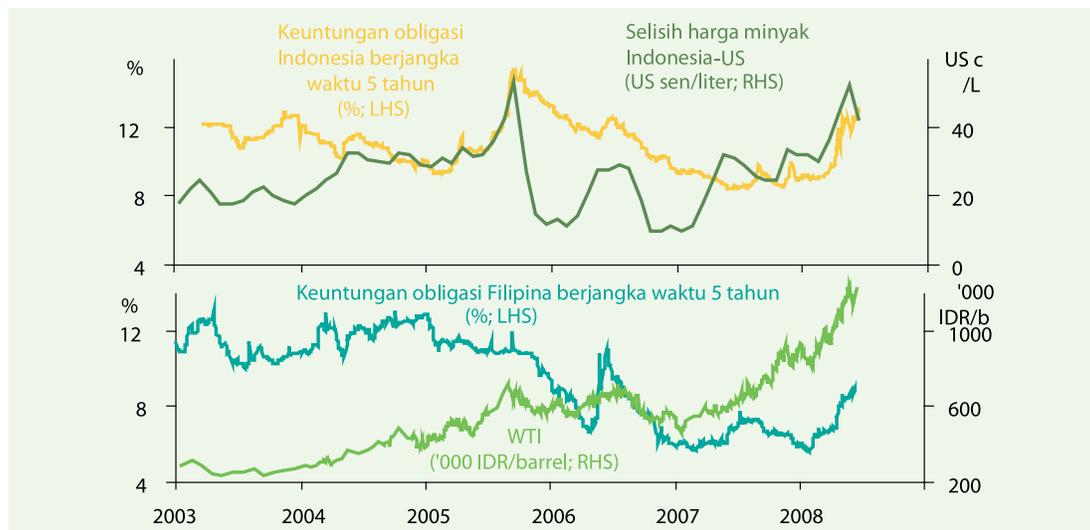
Negara-negara eksportir komoditas rentan terhadap guncangan harga selama terjadinya lonjakan dan anjloknya harga. Negara-negara eksportir komoditas khususnya rentan terhadap guncangan harga selama terjadinya lonjakan dan anjloknya harga karena fluktuasi harga komoditas secara tiba-tiba dan dramatis dapat mempunyai dampak yang signifikan terhadap pendapatan pemerintah dan kemampuan pemerintah untuk mengadakan belanja. Selama terjadinya lonjakan harga minyak baru-baru ini, misalnya, banyak pemerintah di negara-negara eksportir minyak menaikkan tingkat belanja mereka dan memperluas intervensi mereka dalam perekonomian. Penurunan harga yang kemudian terjadi menyebabkan pemerintah-pemerintah tersebut menghadapi posisi anggaran yang sangat sulit.

Kenaikan harga komoditas, khususnya harga BBM dan minyak mentah yang tinggi, dapat menyebabkan kesulitan yang besar bagi keuangan publik di negara-negara eksportir komoditas. Di negara-negara demikian, pemerintah mungkin mendapatkan tekanan politik yang berat untuk mensubsidi biaya BBM dan pangan dalam rangka memitigasi dampak kenaikan harga

terhadap rumah tangga miskin. Kenaikan harga komoditas akan menaikkan biaya subsidi. Misalnya, sebagai negara eksportir netto energi dan pangan, anggaran pemerintah Indonesia mungkin mendapatkan keuntungan dari harga komoditas yang tinggi. Namun, sebagai akibat biaya subsidi BBM, anggaran pemerintah pusat mendapatkan dampak netto yang negatif. Selama terjadinya lonjakan harga BBM baru-baru ini, biaya subsidi mencapai sekitar 20 persen dari total anggaran belanja pemerintah.

Biaya utang Pemerintah Indonesia sangat berhubungan dengan ukuran subsidi energi pemerintah dan kebutuhan pembiayaannya. Pasar utang membebankan premi ketika subsidi bertambah. Keuntungan dari obligasi pemerintah yang bergerak bersama-sama dengan harga minyak sudah umum terjadi di Indonesia (Gambar 5.6). Namun, pergerakan keuntungan obligasi Indonesia teristimewa menonjol, dan membutuhkan waktu yang lebih lama dari rata-rata untuk kembali ke tingkat normal setelah harga minyak kembali menguat. Selanjutnya, transaksi obligasi Indonesia juga sangat sensitif terhadap bagaimana Pemerintah Indonesia mengelola harga BBM domestik yang telah diatur. Ketika kesenjangan semakin melebar antara harga BBM Indonesia dan harga BBM internasional, keuntungan obligasi Indonesia meningkat dengan nyata.

Gambar 5.6: Keuntungan dari obligasi Pemerintah Indonesia tampaknya mengikuti biaya subsidi



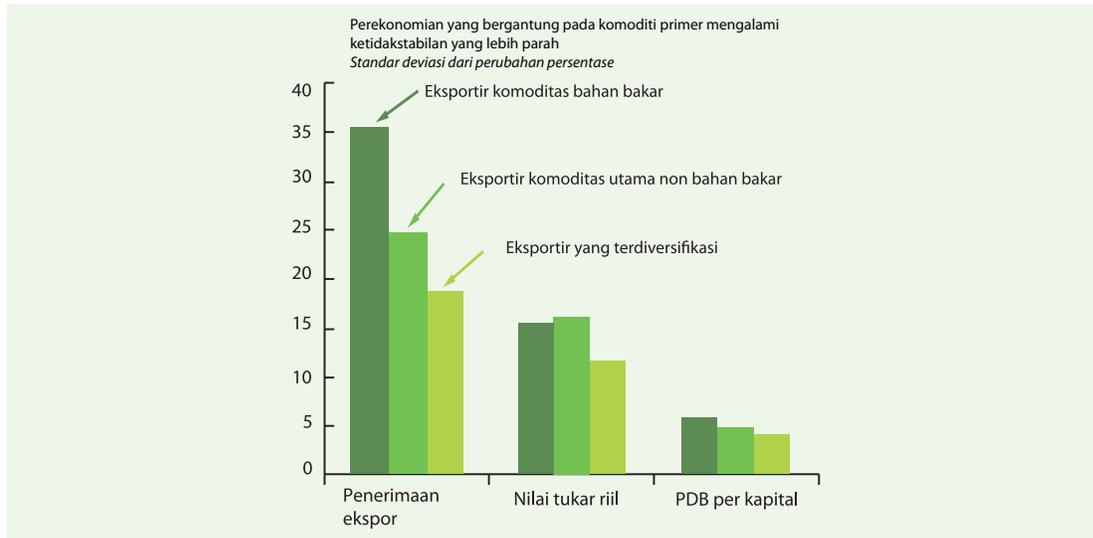
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari CEIC dan Departemen Energi AS.

Ketidakstabilan harga yang melekat pada komoditas mempunyai implikasi ekonomi mikro dan ekonomi makro yang signifikan terhadap negara-negara yang perekonomiannya banyak mengandalkan ekspor komoditas. Ketidakstabilan harga menimbulkan kesulitan bagi petani kecil yang hidup secara pas-pasan. Ketidakstabilan harga juga memperbesar risiko produsen komoditas karena menghambat investasi. Ketidakstabilan harga juga meningkatkan jumlah tabungan sebagai tindakan pencegahan dalam perekonomian (Deaton, 1992) karena konsumen menabung lebih banyak untuk melindungi diri dari kenaikan harga di masa mendatang dan produsen menabung lebih banyak untuk melindungi diri dari anjloknya harga di masa mendatang.

Di tingkat ekonomi makro, tingginya ketidakstabilan harga komoditas menyebabkan PDB, nilai kurs dan pendapatan ekspor menjadi lebih tidak stabil. Hal ini khususnya terjadi pada negara-negara yang sangat bergantung pada ekspor komoditas utama (Gambar 5.7). Ketidakstabilan

harga juga dapat mempunyai dampak yang merugikan terhadap kemampuan pemerintah untuk merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi jangka panjang yang efektif dan dapat menimbulkan disequilibrium finansial dan moneter yang negatif.

Gambar 5.7: Dampak guncangan yang parah terhadap kemajuan ekonomi



Sumber: Prospek Ekonomi Global (2008).

Catatan: Ketidakstabilan didefinisikan sebagai deviasi standar perubahan persentase dari waktu ke waktu (data tahunan). Konsentrasi komoditas yang diukur pada tahun 1980 tidak termasuk negara-negara dengan jumlah penduduk kurang dari satu juta jiwa.

5.3 Menghadapi Guncangan Harga Komoditas: Pengalaman Indonesia

Di masa lalu, pemerintah Indonesia pernah menjadikan stabilisasi harga komoditas makanan pokok di pasar domestik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan sosial ekonominya. Kebijakan tersebut dilaksanakan karena dua alasan utama:

- mengurangi dampak fluktuasi harga terhadap konsumen, khususnya rakyat miskin; dan
- melengkapi kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengembangkan sektor pertanian dan mencapai ketahanan pangan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, sejak tahun 1960an, Indonesia telah melaksanakan berbagai program dan kebijakan untuk menstabilkan harga-harga dari komoditas yang sebagian besar termasuk dalam “keranjang konsumsi” dan komoditas yang sangat penting bagi Indonesia. Selama jangka waktu tahun 1969 sampai 1998, pemerintah memberikan wewenang kepada Badan Logistik (Bulog) untuk melaksanakan tindakan-tindakan guna memastikan ketersediaan makanan pokok dan menstabilkan harganya, antara lain seperti beras, gula, kedelai, minyak goreng dan daging. Mekanisme untuk mencapai tujuan ini berupa intervensi publik di bidang pengadaan, pengelolaan stok dan distribusi pangan. Demikian pula, pemerintah telah memberikan wewenang kepada perusahaan minyak negara Pertamina untuk mengelola seluruh produksi dan sepenuhnya mengendalikan harga dan distribusi bahan bakar bersubsidi.

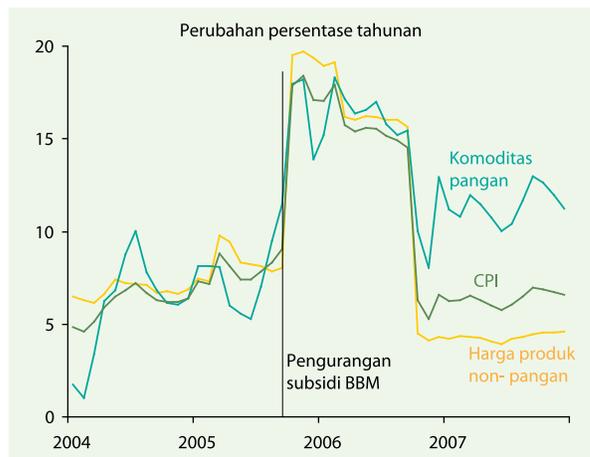
Krisis pangan global di awal tahun 1970an telah mendorong Pemerintah Indonesia untuk

mengeluarkan kebijakan yang kuat. Krisis tersebut disebabkan oleh perdagangan pangan global yang menurun dan tidak stabil. Pemerintah menanggapi dengan melakukan investasi yang besar di sektor irigasi dan dengan mempromosikan penggunaan teknologi penanaman padi yang baru untuk meningkatkan produksi beras. Pemerintah juga memberikan mandat kepada Bulog untuk memastikan insentif harga yang layak bagi petani padi dengan mempertahankan harga beras domestik pada tingkat yang diinginkan melalui pengadaan stok dan operasi pasar. Sejak krisis keuangan tahun 1997 di Asia Timur, peranan Bulog mengalami perubahan besar melalui transformasi menjadi perusahaan publik yang berorientasi pada laba.

Pemerintah menciptakan monopoli perdagangan bahan bakar dalam rangka mewujudkan stabilitas harga bahan bakar. Melalui perusahaan minyak milik negara, Pertamina, pemerintah menjalankan monopoli perdagangan bahan bakar dalam rangka mewujudkan stabilitas harga bahan bakar di Indonesia. Pemerintah mengalokasikan subsidi BBM dalam anggaran belanja tahunannya dan menyalurkannya melalui Pertamina. Selama puluhan tahun, pemerintah menggunakan Pertamina untuk memastikan bahwa BBM dialokasikan ke semua daerah dan dijual dengan harga yang sama. Pertamina tetap mengendalikan distribusi eceran BBM dan minyak pelumas serta perizinan SPBU di seluruh Indonesia. Setelah krisis keuangan, pemerintah meliberalisasi distribusi BBM dan produk-produk minyak bumi dengan mengundang investasi swasta, khususnya dalam jaringan distribusi. Pada tahun 2005, pemerintah menjalankan reformasi kebijakan besar lain dengan mengurangi subsidi BBM.

Dari tahun 2005 sampai 2008: Inflasi yang tinggi dan kenaikan harga-harga komoditas

Gambar 5.8: Harga pangan mendahului inflasi umum



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Dari tahun 2005 sampai 2008, perekonomian Indonesia mengalami masa inflasi yang tinggi. Inflasi tersebut pada awalnya disebabkan oleh pengurangan subsidi BBM tahun 2005, meskipun dampaknya dapat diatasi selama tahun 2006. Pada tahun 2006 dan 2007, harga beras tetap lebih tinggi daripada harga dunia karena adanya pembatasan impor dan ekspor. Pada tahun 2007, inflasi pangan disebabkan oleh kenaikan harga minyak goreng, tepung dan kedelai pada tahun 2007 (Gambar 5.8, Gambar 5.9 dan Gambar 5.10).

Kenaikan harga komoditas menimbulkan tantangan bagi Indonesia. Sejak krisis moneter, Indonesia semakin mengandalkan perdagangan

swasta dan mengalami harga yang relatif stabil untuk sebagian besar komoditas pangan. Pada bulan Februari 2008, untuk mengatasi lonjakan harga pangan, pemerintah bertindak cepat untuk menghadapi kenaikan harga pangan melalui berbagai instrumen. Instrumen-instrumen tersebut diuraikan di bawah ini dan dirangkum dalam Tabel 5.3.

Gambar 5.9: Kenaikan harga pangan internasional



Sumber: DECPG, perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari DECPG

Gambar 5.10: Kecuali beras, harga-harga di Indonesia dipengaruhi oleh kenaikan harga internasional



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan Kementerian Perdagangan.

Tabel 5.2: Pengalaman Indonesia baru-baru ini

Paket kebijakan untuk menstabilkan harga dan melindungi rakyat miskin dari kenaikan harga pangan, yang diumumkan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian pada bulan Februari 2008

Tepung

- Menghapuskan bea masuk 5 persen untuk tepung gandum (terigu), melaksanakan PPN-DTP (pajak pertambahan nilai ditanggung pemerintah) untuk tepung gandum, menunda ketentuan kelayakan tepung gandum yang dinyatakan dalam SNI (Standar Nasional Indonesia);
- Diversifikasi pangan, termasuk pengembangan dan penggunaan tepung yang berasal dari ubi-ubian lain;
- Memfasilitasi UKM di sektor industri pangan untuk mengkonversikan sumber energi dari minyak tanah menjadi LPG yang lebih murah.

Kedelai

- Menghapuskan bea masuk 10 persen untuk kedelai dan memberikan "lampu hijau" Pabean kepada impor kedelai untuk mempercepat perizinan impor;
- Menjual kedelai dengan harga subsidi untuk UKM yang memproduksi tahu dan tempe selama 6 bulan (subsidi Rp 1.000/kg);
- Terus mengembangkan perkebunan besar kedelai untuk meningkatkan produksi domestik.

Minyak Goreng

- Terus mengenakan pajak ekspor CPO;
- Melaksanakan PPTN-DTP (Pajak Pertambahan Nilai yang ditanggung Pemerintah) untuk minyak goreng kemasan.
- Menjual minyak goreng kemasan non-merek dengan harga bersubsidi kepada masyarakat yang berpendapatan rendah dan UKM selama enam bulan (subsidi Rp 2.500/liter).

Beras

- Meningkatkan beras bersubsidi hingga 15 kg/rumah tangga miskin selama 9 bulan berturut-turut. Rumah tangga miskin berhak untuk membeli beras pada harga Rp. 1.600/kg (sekitar 16 sen/kg).
- Menurunkan bea masuk beras menjadi Rp 450/kg;
- Meningkatkan produksi beras melalui distribusi benih yang berkualitas lebih tinggi.

Sumber: (www.ekon.go.id)

Gandum

Gandum merupakan input penting bagi industri pangan. Industri pangan, yang terdiri dari ribuan usaha kecil yang melayani berbagai segmen penghasilan, mengkonsumsi tepung gandum (terigu) dalam jumlah yang besar. 49 persen input antara di industri makaroni dan mie serta 35 persen input antara di industri roti dan biskuit adalah gandum.²⁹ Gandum yang sebagian besar digunakan di industri pangan adalah gandum impor. Sebelum krisis keuangan Asia Timur, Pemerintah mengendalikan impor gandum melalui badan-badan usaha milik negara. Sejak krisis keuangan, perdagangan diliberalisasi. Pada tahun 2007, Indonesia mengimpor 4,6 juta ton gandum atau 9 persen dari seluruh volume perdagangan dunia.

Pada pertengahan tahun 2007 dan awal tahun 2008, harga gandum di pasar global meningkat dengan tajam. Pemerintah Indonesia segera merespons kenaikan harga ini dengan serangkaian tindakan.³⁰ Di antara tindakan-tindakan tersebut, Pemerintah menghapuskan bea masuk atas gandum dan pajak pertambahan nilai atas tepung gandum. Untuk sementara waktu, Pemerintah menanggukhan ketentuan kelayakan tepung untuk mengurangi biaya lebih lanjut dan mempercepat waktu distribusi ke pengecer. Dalam banyak hal, tindakan-tindakan tersebut berhasil mencapai tujuannya untuk menstabilkan harga eceran tepung gandum.

Kedelai

Kedelai adalah sumber utama protein bagi rakyat miskin Indonesia. 14 persen total biaya input produksi tempe dan kecap, dua jenis produk makanan populer di Indonesia, adalah kedelai.³¹ Pengeluaran per kapita rumah tangga untuk kedelai dan produk-produknya (tempe, tahu dan kecap) mencapai sekitar dua persen dalam desil pertama dan kedua pengeluaran per kapita.

Harga kedelai di pasar domestik Indonesia meningkat secara dramatis selama periode setelah Januari 2007. Akibat kenaikan harga di pasar dunia, harga kedelai di pasar domestik naik sebesar 54 persen selama periode Januari 2007 sampai Januari 2008. Harga kedelai sangat dipengaruhi oleh harga internasional. Korelasi antara harga domestik dan internasional mencapai 0,7 yang menunjukkan pengaruh yang kuat dari guncangan harga internasional terhadap komoditas ini (Tabel 5.4).

Tabel 5.3: Harga kedelai di tingkat internasional dan domestik

	Harga kedelai internasional (Rp/Kg)	Harga eceran kedelai impor (Rp/Kg)	Harga eceran kedelai lokal (Rp/Kg)
Jan 07	2.221	4.884	5.113
Des 07	3.739	5.824	5.871
Jan 08	4.181	7.500	7.500
Kenaikan Jan 07- Des 07	68	19	15
Kenaikan Jan 07- Jan 08	88	54	47

Sumber: Harga kedelai internasional dari DECPG Bank Dunia, Harga eceran Januari 07 dan Desember 08 dari Kementerian Perdagangan dan Harga eceran Januari 08 dari the Jakarta Post (berwarna merah dalam tabel).

29 Tabel Input-Output Indonesia 2000.

30 Lihat USDA Wheat Outlook: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/WHS//2000s/2007/WHS-12-13-2007.pdf>

31 Tabel Input-Output Indonesia 2000.

Kenaikan harga kedelai menimbulkan demonstrasi produsen produk-produk makanan yang berbahan baku kedelai. Para produsen mengaku bahwa mereka dirugikan oleh kenaikan biaya input karena mereka tidak dapat meneruskan biaya tersebut kepada konsumen akibat tingginya elastisitas permintaan. Sebagai jawaban, pemerintah memperkenalkan serangkaian tindakan sementara yang efektif dalam membantu para konsumen untuk menghadapi lonjakan harga. Untuk menjawab keluhan para produsen, pemerintah merumuskan suatu paket yang mencakup dihapuskannya bea masuk atas kedelai dan pembebasan sementara pajak pertambahan nilai atas produk olahan kedelai.

Pemerintah juga menyetujui sistem subsidi langsung kepada produsen makanan berskala kecil yang menggunakan bahan baku kedelai. Namun, pemerintah tidak melaksanakan sistem tersebut karena menyadari bahwa sistem tersebut merupakan tindakan yang tidak efisien dan tidak perlu di mana produsen makanan berskala kecil yang menggunakan bahan baku kedelai akan meneruskan biaya kenaikan input kepada produk akhir mereka. Meskipun demikian, pengumuman sistem subsidi langsung ini mempunyai sejumlah dampak yang merugikan. Secara khusus, sistem subsidi ini menimbulkan harapan dari sektor-sektor lain bahwa subsidi pemerintah dapat digunakan sebagai jalan keluar untuk harga-harga yang mengalami kenaikan. Produsen daging dan nelayan tidak lama kemudian juga menuntut diberikan subsidi dari pemerintah.

Minyak goreng

Indonesia adalah produsen minyak sawit terbesar di dunia, dan minyak sawit juga minyak yang paling luas dikonsumsi di pasar domestik. Pada tahun 2007, Indonesia memproduksi sekitar 16,8 juta ton minyak sawit mentah (crude palm oil/CPO), dan 12 juta ton di antaranya digunakan oleh pabrik penyulingan minyak domestik sedangkan sisanya diekspor. Sebagian besar CPO yang dikonsumsi di dalam negeri diproses menjadi minyak goreng. Secara rata-rata, rumah tangga Indonesia mengeluarkan 1,4 persen dari penghasilannya untuk minyak goreng. Minyak goreng juga merupakan input penting bagi pengusaha kecil warung makan dan restoran.

Harga minyak goreng di pasar domestik berkorelasi secara erat dengan harga CPO di pasar dunia sekalipun Indonesia merupakan produsen CPO terbesar. Pada bulan April 2007, harga CPO di pasar dunia naik 15 persen dalam sebulan. Selanjutnya, harga minyak goreng di Indonesia naik 23 persen selama tiga bulan berikutnya.

Pemerintah Indonesia berupaya melaksanakan dua mekanisme yang berbeda untuk menstabilkan harga minyak goreng domestik. Pertama, pemerintah berupaya membatasi ekspor CPO dengan mewajibkan pabrik-pabrik penyulingan minyak untuk menyisihkan sebagian CPO ke pasar domestik. Kewajiban ini disebut 'kewajiban pemenuhan pasar domestik' atau DMO. Pendekatan ini sulit untuk dilaksanakan dan menimbulkan biaya pengawasan yang tinggi. Pendekatan ini tidak berhasil mencapai tujuannya untuk menstabilkan harga minyak goreng di pasar domestik.

Karena tindakan ini tidak berhasil maka pemerintah memutuskan untuk menaikkan pajak ekspor atas CPO dari 1,5 persen menjadi 6,5 persen pada bulan Juni 2007. Pajak ekspor lebih mudah untuk dilaksanakan daripada sistem kewajiban pemenuhan pasar domestik. Pajak ekspor juga mempunyai keunggulan tambahan dengan menciptakan pendapatan bagi pemerintah yang dapat digunakan untuk memberikan kompensasi kepada petani kelapa sawit miskin dan konsumen minyak goreng miskin.

Tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia untuk menstabilkan harga minyak goreng di pasar domestik mempunyai beberapa kekurangan. Pertama, tindakan-tindakan tersebut bermanfaat bagi konsumen namun merugikan pabrik penyulingan minyak dan

petani. Kedua, karena Indonesia merupakan salah satu eksportir CPO terbesar ke pasar dunia, tindakan tersebut akhirnya dapat menyebabkan kenaikan harga CPO di pasar dunia. Jadi, masalah-masalah dasar yang awalnya ingin diselesaikan melalui tindakan tersebut justru bertambah buruk.

Pelaksanaan pajak ekspor tidak mempunyai dampak langsung terhadap stabilisasi harga minyak goreng domestik. Pajak ekspor dikenakan pada input utama (CPO) produksi minyak goreng. Namun, dibutuhkan waktu agar pajak ekspor CPO mempengaruhi harga minyak goreng domestik karena produsen minyak goreng menjual persediaannya berdasarkan harga CPO yang telah ditetapkan sebelumnya (Gambar 5.11). Pada bulan Februari 2008, Pemerintah mengumumkan jadwal progresif pajak ekspor sebelum pajak tersebut dilaksanakan. Hal ini menyebabkan kenaikan harga CPO dan minyak goreng lebih lanjut karena produsen mendapatkan dorongan yang kuat untuk meningkatkan volume ekspornya sebelum pajak ekspor CPO tersebut dilaksanakan. Maka, pelajaran yang dipetik adalah pentingnya menerapkan tindakan dengan segera ketimbang mengumumkan tindakan tersebut sebelumnya.

Depresiasi rupiah terhadap dolar AS juga menjadi dorongan yang kuat bagi produsen CPO untuk meningkatkan volume ekspornya. Jadi, tindakan pajak ekspor CPO tersebut kurang efektif untuk menstabilkan harga minyak goreng domestik.

Gambar 5.11: Harga minyak goreng domestik distabilkan setelah kenaikan pajak ekspor CPO



Sumber: Perhitungan staf Bank dunia, DECPG, berdasarkan data dari BPS dan Kementerian Keuangan

Beras

Beras adalah makanan pokok utama di Indonesia. Produksi beras melibatkan tenaga kerja dalam jumlah yang cukup banyak. Karena pentingnya makanan pokok ini bagi konsumen maupun mereka yang terlibat dalam produksi, stabilisasi pasar domestik untuk komoditas ini telah menjadi prioritas politik yang penting bagi pemerintah Indonesia sejak kemerdekaannya. Selama dasawarsa yang lalu, pemerintah telah mengadopsi berbagai tindakan untuk mewujudkan stabilisasi harga beras. Selama periode singkat tahun 1999 sampai 2004, pasar beras diliberalisasi. Namun, pada tahun 2004, pemerintah membalikkan kecenderungan ini dengan melarang impor dan ekspor beras.

Pembatasan impor dan ekspor beras berarti bahwa Indonesia tidak terlalu terpengaruh oleh lonjakan harga beras yang terjadi selama empat bulan pada tahun 2008. Dengan adanya pembatasan impor dan ekspor beras oleh pemerintah Indonesia maka pasar domestik sama sekali tidak dipengaruhi oleh guncangan harga internasional setelah pembatasan ekspor ditetapkan oleh India dan Vietnam pada tahun 2008. Pada bulan Mei 2008, harga rata-rata beras Vietnam mencapai tingkat terbaik bulanan sebesar US\$863/ton. Dalam periode yang sama, di Indonesia, harga beras di pasar domestik berada di kisaran US\$616/ton (Gambar 5.12). Pembatasan ini melindungi konsumen Indonesia dari guncangan harga yang dapat menyebabkan kerugian besar bagi rakyat miskin selama periode 4 bulan tersebut.

Gambar 5.12: Pembatasan perdagangan memicu kepanikan di pasar beras dunia



Source : USDA, FAO, PIBIC, World Bank staff calculations.

Meskipun demikian, secara umum dan dalam jangka panjang, pembatasan ini merugikan konsumen. Secara khusus, dari tahun 2005 sampai akhir tahun 2007, harga domestik rata-rata US\$232 lebih tinggi daripada harga internasional. Demikian pula, simulasi Bank Dunia baru-baru ini (2009) memperkirakan bahwa jika pembatasan impor diterapkan untuk mencapai swasembada selama tahun 2000-2005 guna meningkatkan harga domestik yang mendorong produksi tambahan, maka konsumen Indonesia harus membayar biaya tambahan sebesar US\$3,8 milyar³² (Tabel 5.5).

Pemerintah untuk sementara waktu telah memperluas program bantuan beras untuk meringankan beban rakyat miskin akibat kenaikan harga-harga komoditas. Program ini dilaksanakan dengan menyediakan 15 kg beras bersubsidi per bulan kepada rumah tangga miskin selama 9 bulan mulai bulan Februari 2008.

Tabel 5.4: Meningkatkan swasembada beras bisa lebih mahal daripada mengandalkan impor

	Biaya konsumsi beras				
	Produksi	Konsumsi	Impor	Strategi Impor	Swasembada
	(juta metrik ton)			(US\$ milyar)	
Cina	123,2	133,8	10,6	28,8	43,2
Indonesia	33,8	36,1	2,3	7,8	11,6
Nigeria	2,2	3,7	1,6	0,8	1,2
Iran	1,6	2,9	1,3	0,6	0,9
Irak	0,1	1,1	1,0	0,2	0,4
Uni Eropa	1,7	2,6	0,9	0,6	0,8
Filipina	8,7	9,6	0,9	2,1	3,1
Bangladesh	25,3	26,0	0,8	5,6	8,4
Senegal	0,1	0,9	0,7	0,2	0,3
Pantai Gading	0,5	1,2	0,7	0,3	0,4
Total	197,2	217,9	20,7	46,8	70,3

Sumber: Bank Dunia (2009).

32 Simulasi ini dilaksanakan berdasarkan asumsi bahwa untuk meningkatkan output beras domestik sebesar 10 persen, suatu negara harus menaikkan harga domestik sebesar 50 persen.

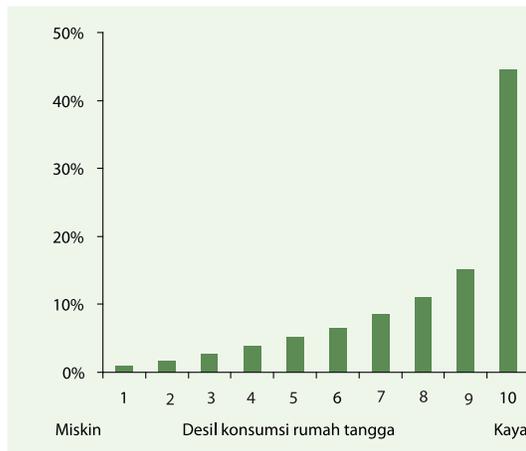
Bahan Bakar Minyak

Harga bahan bakar di Indonesia adalah yang termurah di kawasan Asia Pasifik³³ (Gambar 53). Indonesia merupakan salah satu dari beberapa negara di kawasan ini di mana pemerintah masih mengatur harga BBM secara langsung. Harga-harga sangat disubsidi. Subsidi tersebut sangat regresif karena jauh lebih banyak dimanfaatkan oleh orang-orang kaya ketimbang rakyat miskin.

Kenaikan harga minyak mentah dalam beberapa tahun terakhir menyebabkan kenaikan yang signifikan pada biaya subsidi BBM. Lonjakan harga minyak pada tahun 2005 memaksa pemerintah untuk meninjau kembali subsidi beberapa produk BBM. Pemerintah banyak mengurangi jenis produk energi yang disubsidi dan menaikkan harga banyak produk energi secara tajam. Dalam beberapa kasus, kenaikan tersebut lebih dari 100 persen. Namun, pemerintah tetap memberikan subsidi untuk minyak tanah yang dikonsumsi rumah tangga, untuk bensin dan solar yang beroktan rendah, dan LPG yang digunakan rumah tangga. Pemerintah juga tetap memberikan subsidi kepada Perusahaan Listrik Negara.

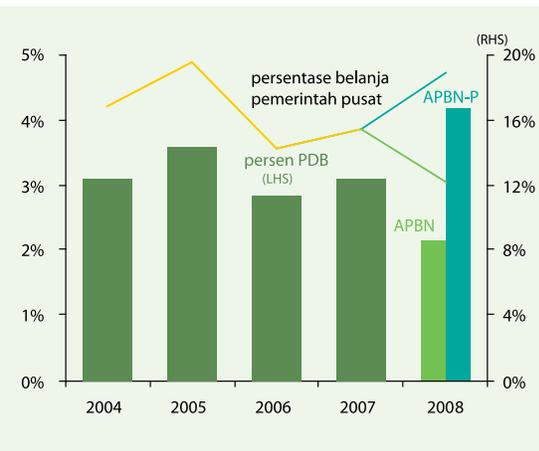
Skema harga dan subsidi yang baru masih belum efisien dan kurang tepat sasaran. Harga BBM dinaikkan berdasarkan surat keputusan namun tidak ada mekanisme yang diterapkan untuk menghubungkan perubahan harga dunia lebih lanjut dengan harga domestik BBM. Akibatnya, APBN tetap rentan terhadap kenaikan harga minyak lebih lanjut. Subsidi masih regresif. Sekitar dua per tiga belanja untuk subsidi BBM masih dinikmati oleh 20 persen penduduk teratas, sedangkan sepersepuluh penduduk terbawah hanya menerima 1 persen manfaat langsung (Gambar 5.13).³⁴

Gambar 5.13: Subsidi BBM lebih banyak dinikmati orang kaya ketimbang orang miskin



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Susenas 2007.

Gambar 5.14: Subsidi energi menjadi tidak berkelanjutan



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan Kementerian Keuangan.

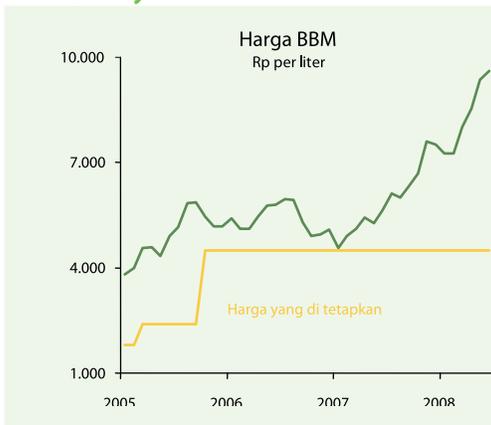
33 Untuk analisis yang terperinci terhadap subsidi energi, lihat Cut Dian R.D. Agustina dkk dan laporan Bank Dunia "Tinjauan Pengeluaran Publik Indonesia 2008"

34 Pemerintah menyadari hal ini dan memperkirakan bahwa dari subsidi BBM sebesar US\$6 milyar yang semula diusulkan dalam APBN 2008, US\$5,6 milyar akan dinikmati orang kaya. Sementara itu, dalam APBN, pemerintah hanya mengalokasikan US\$7,4 milyar untuk program pengentasan kemiskinan. <http://www.depsos.go.id/unduh/wawancara%20MENSOS%20vs%20RAMAKO.pdf>

Lonjakan harga BBM pada tahun 2007 menimbulkan tekanan baru atas APBN. Biaya subsidi pada tahun 2008 diproyeksikan mencapai US\$25 milyar. Ini melebihi tingkat biaya sebelum penyesuaian harga tahun 2005. Mengingat pemerintah menerima sekitar 80 persen nilai produksi minyak bumi dan sekitar 70 persen nilai produksi gas bumi, maka setiap kenaikan US\$10 pada harga minyak mentah dunia menyebabkan kenaikan pendapatan pemerintah sekitar 25 persen. Namun, kenaikan harga minyak mentah tersebut menyebabkan kenaikan biaya subsidi pemerintah untuk produk-produk energi sedikitnya sebesar 81 persen, atau lebih dari US\$ 4,4 milyar. Selain transfer terkait dengan minyak sekitar 30 persen lebih tinggi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, kenaikan harga minyak internasional pada tahun 2007 dari US\$60 menjadi US\$90 per barel menyebabkan kenaikan defisit pemerintah pusat sedikitnya sebesar dua per tiga, dari 1,5 persen menjadi sekitar 2,15 persen dari PDB (Gambar 5.12). Pada tahun 2008, pemerintah Indonesia terpaksa meninjau sekali lagi program subsidi BBMnya

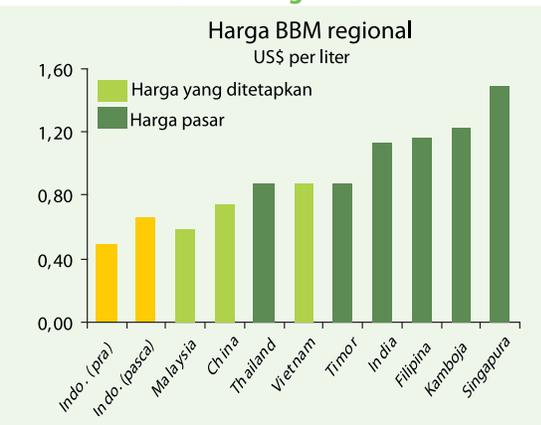
Untuk mengurangi tekanan pada APBN dan menjaga stabilisasi pasar keuangan, pemerintah memutuskan untuk mengurangi subsidi BBM dan menggunakan dana yang dihemat untuk melaksanakan program bantuan langsung tunai yang ditargetkan sangat luas. Setelah harga internasional minyak mentah naik melebihi ambang batas US\$110 per barel, pemerintah menaikkan harga BBM yang diatur rata-rata sebesar 28,7 persen di akhir bulan Mei 2008. Namun, kenaikan harga tersebut masih lebih rendah dibandingkan kenaikan harga BBM dunia sejak awal tahun 2008. Pemerintah masih menetapkan harga BBM jauh di bawah biaya ekonomisnya (Gambar 5.13) dan jauh di bawah tingkat harga di kawasan regional (Gambar 5.14). Akibatnya, sekitar seperlima dari belanja pemerintah, atau sekitar 4,5 persen dari PDB, harus digunakan untuk subsidi energi. Namun, tindakan tersebut memberikan sumber daya yang memungkinkan pemerintah meluncurkan kembali bantuan langsung tunai yang ditargetkan tanpa syarat untuk menutupi kenaikan biaya pangan bagi 19 juta rumah tangga.

Gambar 5.15: Harga minyak ditetapkan di bawah biaya ekonomis



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan Kementerian Keuangan.

Gambar 5.16: Harga BBM di Indonesia masih terendah di kawasan regional



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Kementerian Keuangan.

Catatan: Pra-Indonesia mengacu kepada harga sebelum bulan Mei 2008 dan pasca-Indonesia mengacu kepada harga setelah Mei 2008.

Skema subsidi Indonesia menyebabkan perekonomian domestik dipengaruhi kenaikan harga internasional secara tiba-tiba. Indonesia masih mempertahankan kebijakan harga yang ditetapkan untuk kebanyakan jenis bahan bakar dan untuk listrik. Indonesia membatasi impor bahan pangan tertentu, terutama beras. Harga-harga hanya sesekali dibiarkan berubah sehingga menimbulkan

lonjakan inflasi dan penurunan angka pertumbuhan selama tahun-tahun berlangsungnya penyesuaian harga. Misalnya, tindakan pada tahun 2005 untuk menaikkan sebagian besar harga BBM lebih dari 100 persen “mengguncang” perekonomian Indonesia selama setahun dan membentuk pola inflasi Indonesia yang tidak lazim, yang mencapai 13,1 persen pada tahun 2006. Hal ini memaksa bank sentral menaikkan suku bunga yang menyebabkan penurunan angka pertumbuhan menjadi 5,5 persen.

5.4 Tanggapan Kebijakan Internasional Baru-Baru ini Terhadap Kenaikan dan Ketidakstabilan Harga Komoditas

Kebanyakan negara harus menghadapi masalah-masalah sosial dan ekonomi sehubungan dengan kenaikan harga pangan. Di seluruh dunia, selama dasawarsa terakhir, harga komoditas secara umum dan komoditas pangan secara khusus terus mengalami kenaikan. Kenaikan harga pangan dan bahan bakar mencerminkan laju inflasi yang lebih tinggi. Kecenderungan terhadap kenaikan harga mempunyai dampak langsung terhadap penduduk di kebanyakan negara. Hampir semua negara, termasuk negara-negara dengan perekonomian maju dan berkembang, harus menghadapi masalah sosial dan ekonomi terkait dengan kenaikan harga pangan. Tanggapan dari 56 tim tingkat negara Bank Dunia terhadap suatu survei di awal tahun 2008 memperlihatkan bahwa 39 negara merasa bahwa kenaikan harga merupakan masalah sosial politik yang utama. Di 18 negara telah terjadi pergolakan atau aksi protes sosial, dan di 33 negara dikhawatirkan akan terjadi pergolakan di masa mendatang (Gambar 5.17). Situasi ini memaksa banyak pemerintah melaksanakan tindakan untuk membatasi dampak guncangan harga. Misalnya, Malaysia dalam jangka pendek mengendalikan pasokan minyak gorengnya, dan Cina membebaskan pajak atas ekspor makanan ketika inflasi mencapai puncak tertinggi dalam kurun waktu 11 tahun.

Pemerintah-pemerintah mempunyai instrumen kebijakan yang terbatas untuk menghadapi kenaikan harga pangan. Instrumen-instrumen kebijakan tersebut mungkin dimaksudkan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu atau menyelesaikan sejumlah masalah tertentu, termasuk: (i) Ketidakamanan pangan rumah tangga; (ii) memperbaiki ketersediaan bahan pangan pokok dalam jangka pendek; (iii) menghadapi implikasi ekonomi makro; dan (iv) meningkatkan pasokan bahan pangan dalam jangka panjang dan mengurangi ketidakstabilan.

Ada tiga pilihan untuk menanggulangi ketidakamanan pangan rumah tangga: Pilihan-pilihan terbaik untuk mengelola ketidakamanan pangan rumah tangga mencakup program bantuan tunai (Etiopia, Brasil); program pemberian pangan kepada kelompok-kelompok rentan (misalnya, program-program yang dilaksanakan di Burkina Faso, Honduras, Maroko); dan program pekerjaan umum yang ditargetkan sendiri (Mozambik, Kamboja). Pengendalian harga terbukti merupakan pilihan kebijakan yang sangat tidak efisien. Meskipun begitu, 23 dari 56 negara yang disurvei telah melaksanakan pengendalian harga di produk-produk dan pasar-pasar tertentu. Salah satu pilihan kebijakan yang khususnya buruk adalah memaksa produsen menjual di bawah harga pokok (Mongolia dan Zimbabwe) karena pilihan tersebut justru memperburuk masalah-masalah yang seharusnya diatasi oleh kebijakan.

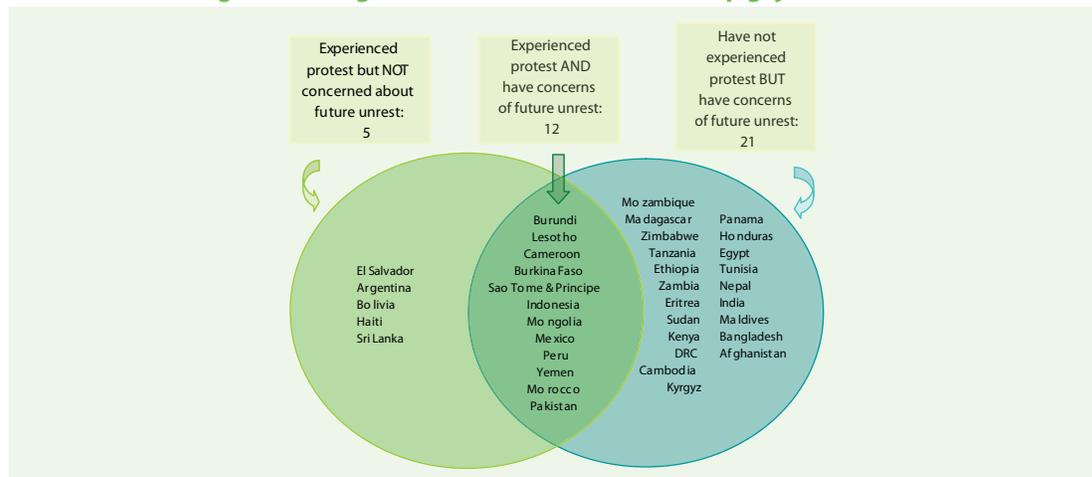
Pilihan terbaik untuk menjamin pasokan bahan pangan dasar dalam jangka pendek adalah mengurangi bea masuk atas padi-padian. Sebenarnya, kebanyakan negara membebaskan bea masuk yang tinggi atas padi-padian sehingga ketika terjadi lonjakan harga hal itu direspons dengan penurunan bea masuk yang cukup besar. Instrumen-instrumen yang kurang efektif mencakup

intervensi langsung dari negara dalam perdagangan padi-padian untuk menekan harga (Yaman); subsidi impor untuk padi-padian tertentu (Saudi Arabia); dan pembatasan ekspor padi-padian (India, Argentina, Kroasia, Pakistan, Vietnam, Rusia, Ukraina). Pembatasan ekspor di sejumlah negara telah menimbulkan ketidakstabilan harga yang tajam di pasar-pasar lain (seperti dalam kasus larangan ekspor beras oleh India dan Vietnam, yang menimbulkan gelembung harga beras).

Pinjaman dan hibah dari luar negeri dapat membantu mengelola implikasi ekonomi makro dari instrumen-instrumen kebijakan: Tindakan-tindakan untuk mengatasi kesenjangan fiskal akibat biaya kebijakan baru dan turunnya pendapatan pajak perdagangan dapat mencakup pinjaman dan hibah dari luar negeri. Pilihan-pilihan lain untuk mengendalikan laju inflasi secara lebih umum mencakup kebijakan moneter yang lebih ketat; kebijakan fiskal yang lebih ketat dan kebijakan-kebijakan lain yang dimaksudkan untuk mendorong apresiasi nilai tukar.

Ada beberapa opsi untuk meningkatkan pasokan bahan pangan dalam jangka panjang dan mengurangi ketidakstabilan. Pilihan-pilihan kebijakan yang cocok untuk mengurangi ketidakstabilan harga dengan meningkatkan pasokan mencakup menggeser perdagangan dan pengadaan pangan ke sektor swasta; mengembangkan instrumen-instrumen pengelolaan risiko berbasis pasar (Malawi, Afrika Selatan); mendorong investasi di bidang jasa pendukung pertanian (Brasil, Malaysia, Thailand); dan melakukan investasi di bidang infrastruktur pedesaan dan fasilitas perdagangan.

Gambar 5.17: Pengalaman negara dan kekhawatiran terhadap gejolak sosial



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data mengenai tanggapan kebijakan dari 56 tim tingkat negara Bank Dunia

Paragraf-paragraf berikut ini mengulas pilihan-pilihan kebijakan dengan lebih terperinci.

Tindakan-tindakan untuk menjamin keamanan pangan rumah tangga

Bantuan langsung tunai: Jika dikelola dengan tepat maka bantuan langsung tunai dapat meningkatkan konsumsi pangan dengan meningkatkan kekayaan kelompok sasaran. Program bantuan langsung tunai demikian telah dilaksanakan baru-baru ini di negara-negara seperti Meksiko, Sri Lanka, Etiopia, Brasil, Mozambik, Afrika Selatan dan Cina. Program-program tersebut relatif mudah dikelola. Program-program tersebut khususnya efektif dalam mencapai tujuannya jika jumlah orang miskin di pasar secara keseluruhan tidak terlalu besar dan jika kelompok-kelompok bersangkutan dapat dengan mudah diidentifikasi.

Namun, dalam keadaan tertentu, bantuan langsung tunai dapat mempunyai beberapa dampak negatif. Pertama, dengan mendorong konsumsi, bantuan langsung tunai dapat memperburuk kenaikan harga jika kelompok sasaran mewakili sebagian besar konsumen. Kedua, bantuan langsung tunai dapat terhenti secara finansial jika kelompok sasarannya terlalu besar atau jika dukungan tidak diberikan hanya untuk jangka waktu yang terbatas. Ketiga, bantuan langsung tunai dapat menjadi penghambat untuk mencari sumber penghasilan lain.

Program pemberian pangan: Program-program seperti ini dapat menjadi cara yang efektif dan hemat biaya untuk meningkatkan konsumsi pangan dari kelompok-kelompok sasaran seperti konsumen dan anak-anak miskin. Berbagai negara seperti Amerika Serikat, Eritrea, Mozambik, Afrika Selatan, Cina, Brasil, Bhutan, Maladewa, dan Pakistan telah melaksanakan program-program pangan bersubsidi yang menargetkan konsumen miskin. Biasanya, program-program tersebut dilaksanakan melalui lembaga-lembaga mitra untuk mengurangi biaya birokrasi dalam mengidentifikasi penerima manfaat dan melaksanakan program tersebut. Program-program pemberian pangan di sekolah telah dilaksanakan untuk menargetkan anak-anak secara efektif dan meningkatkan pendidikan di sejumlah negara berkembang.

Bantuan padi-padian: Bantuan padi-padian kepada masyarakat miskin juga dapat menjadi sarana yang efektif untuk menjamin keamanan pangan rumah tangga miskin. Namun, program-program ini mungkin membutuhkan biaya yang besar dan menimbulkan inefisiensi seperti penjualan kembali bantuan pangan oleh penerimanya. Negara-negara seperti Bangladesh, Mozambik, Kamboja, Etiopia, Brasil dan Mesir telah melaksanakan pemberian bantuan pangan langsung kepada rakyat miskin. Program-program tersebut paling efektif ketika terdapat persediaan pangan publik dalam jumlah yang besar atau ketika tersedia bantuan pangan. Stok publik di masa lampau terutama terdapat di sebagian besar Asia Selatan dan negara-negara Afrika. Namun, stok negara saat ini tidak dapat diadakan dan dipertahankan lagi mengingat tingginya biaya pengelolaan dan ketidakmampuan kebanyakan administrasi publik untuk menggunakannya secara efisien.

Jadi, sistem bantuan padi-padian mempunyai tiga kelemahan utama. Pertama, program bantuan padi-padian mungkin lebih mahal dibandingkan dengan tindakan-tindakan lain. Kedua, program bantuan padi-padian mungkin memerlukan prosedur administrasi yang kompleks. Ketiga, program bantuan padi-padian bergantung pada komitmen bantuan pangan oleh pihak ketiga: jadi, program bantuan padi-padian rentan terhadap tidak terpenuhinya komitmen pihak ketiga.

Subsidi padi-padian/roti secara selektif: Subsidi seperti ini dapat menjadi cara yang efektif untuk meningkatkan konsumsi pangan dari kelompok-kelompok sasaran. Subsidi tersebut cenderung tidak menciptakan distorsi pasar yang besar. Namun, subsidi tersebut cenderung membutuhkan biaya administrasi yang tinggi sehingga saat ini jarang dilaksanakan dibandingkan di masa lalu. Program-program subsidi tersebut masih terlihat di Mesir, Maroko, Tunisia, Aljazair, Yordania dan Indonesia.

Agar efektif, program-program tersebut memerlukan kondisi-kondisi berikut: administrasi yang efisien dapat mengidentifikasi kelompok-kelompok sasaran; jumlah penerima manfaat dari keluarga miskin tidak terlalu besar; dan kapasitas kelembagaan untuk mengoperasikan toko-toko dengan "harga murah" yang melayani kelompok-kelompok sasaran; sistem untuk memantau penajatan yang efektif; dan elastisitas harga yang negatif atau rendah. Pelaksanaan subsidi mungkin terhalang oleh dampak mencari rente yang tidak diinginkan dan membuka kesempatan untuk korupsi. Pelaksanaan subsidi juga mungkin terhalang oleh biaya pelaksanaan yang tinggi.

Pengendalian harga secara administratif: Pengendalian harga dapat melemahkan produksi dan cenderung menjadi cara yang tidak efektif untuk menciptakan keamanan pangan bagi rumah tangga miskin. Negara-negara seperti Cina, Kazakhstan, Kyrgystan, Kamerun, Rusia, Venezuela, Mauritius, Zimbabwe, dan Mongolia mengendalikan harga-harga secara administratif atas makanan pokok “strategis” tertentu. Pengendalian harga secara administratif cenderung tidak efisien karena dua alasan utama. Pertama, pengendalian harga mengurangi harga bagi semua konsumen tanpa mempertimbangkan kebutuhan mereka. Ini dapat menyebabkan konsumsi yang berlebihan atau penggunaan yang tidak efisien terhadap makanan bersangkutan. Kedua, pengendalian harga melemahkan produksi dan perdagangan domestik sehingga seringkali menyebabkan kekurangan pasokan.

Pengadaan langsung oleh negara: Pengadaan makanan pokok secara langsung oleh lembaga-lembaga negara di bawah harga pasar yang didistribusikan kepada kelompok-kelompok sasaran hampir dapat dipastikan menjadi pilihan kebijakan yang buruk. Memaksa produsen menjual di bawah harga pasar mempengaruhi kebebasan ekonomi dan kebebasan individu serta seringkali harus dilaksanakan melalui penggunaan tindakan-tindakan yang represif dan disertai ancaman. Dengan hilangnya dorongan untuk memproduksi, tindakan-tindakan tersebut seringkali menyebabkan kekurangan pangan dan kekosongan pasar. Sistem seperti ini jarang digunakan meskipun belum lama ini dipraktikkan di Zimbabwe dan Mongolia.

Tindakan-tindakan untuk menjamin pasokan padi-padian jangka pendek

Bea masuk dikurangi: Pengurangan bea masuk mengurangi dampak kenaikan harga terhadap pasar dunia di pasar domestik. Pengurangan bea masuk dapat ditetapkan melalui surat keputusan dan berlaku untuk jangka waktu yang sangat singkat. Pengurangan bea masuk memungkinkan pemerintah meredam lonjakan harga internasional sampai pada tingkat pajak impor awal.

Namun, bea masuk yang dikurangi menyebabkan berkurangnya pendapatan pemerintah. Untuk pilihan ini, perlu dilakukan analisis perkiraan dampaknya atas anggaran pemerintah karena pajak impor merupakan sumber pendapatan yang penting bagi negara-negara berpenghasilan rendah. Penurunan jumlah pendapatan mungkin perlu dibiayai di pasar keuangan atau oleh lembaga dan donor internasional. Mekanisme ini telah dilaksanakan oleh banyak negara baru-baru ini, termasuk Maroko, Nigeria dan Turki.

Pengenduran peraturan dan kebijakan yang menutup mata: Beberapa negara memutuskan untuk mengendurkan peraturan impor atau mengendurkan pengendalian terhadap pelaksanaannya. Ini menurunkan harga domestik tetapi seringkali menyebabkan meningkatnya penyelundupan dan berkurangnya transparansi peraturan. Hal ini menciptakan rente dan kesempatan untuk korupsi yang mungkin sulit untuk dihapuskan di kemudian hari.

Pembatasan ekspor: Dalam jangka waktu yang sangat singkat, pembatasan ekspor dapat menjadi sarana yang efektif untuk menjamin pasokan padi-padian di pasar domestik. Pembatasan ekspor dapat berupa larangan ekspor, pajak ekspor dan kewajiban pemenuhan pasar domestik (Argentina, Kroasia, India, Kazakhstan, Pakistan, Rusia, Serbia, Ukraina dan Vietnam). Meskipun instrumen-instrumen tersebut mungkin menurunkan harga padi-padian domestik dalam jangka pendek, instrumen-instrumen tersebut sangat merugikan produsen lokal. Selain itu, lembaga-lembaga yang efektif diperlukan untuk memantau perdagangan dan melaksanakan peraturan.

Biaya pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut cukup tinggi. Pertama, jika negara eksportir besar mengenakan pembatasan, mereka dapat memperburuk kenaikan harga di pasar dunia dan memperbesar ketidakstabilan harga (misalnya, lihat Bab 3, yang membahas gelembung harga beras baru-baru ini). Kedua, kebijakan-kebijakan tersebut mendorong negara-negara untuk melakukan investasi pada stok penyangga dan meningkatkan produksi sehingga mempersempit pasar ekspor di kemudian hari. Ketiga, kebijakan-kebijakan tersebut kurang mendorong produsen domestik untuk melakukan investasi dan memanfaatkan harga dunia yang lebih tinggi.

Subsidi impor padi-padian tertentu: Pelaksanaan sistem pemberian subsidi kepada importir padi-padian tertentu membutuhkan lembaga-lembaga yang efektif. Saudi Arabia adalah importir padi-padian yang melaksanakan sistem subsidi. Instrumen ini dapat menjadi efektif jika impor padi-padian merupakan sebagian kecil dari perdagangan; jika subsidi sering berubah-ubah bergantung pada ketidakstabilan pasar global; dan jika ada lembaga-lembaga yang efektif untuk memantau perdagangan dan melaksanakan peraturan secara cepat.

Pembentukan lembaga-lembaga publik untuk bersaing dengan importir swasta: Negara-negara seperti Bangladesh, Turki dan Yaman telah mendirikan lembaga-lembaga negara yang menangani ekspor untuk bersaing dengan sektor swasta yang bertujuan untuk menekan harga. Instrumen ini seringkali tidak efisien karena adanya risiko biaya yang besar dalam anggaran belanja publik untuk menggeser posisi sektor swasta. (Kotak 5.1)

Kotak 5.1: Biaya Stabilisasi Harga Publik oleh Lembaga Pemasaran Publik

Pengalaman manca negara memperlihatkan bahwa lembaga-lembaga pemasaran publik tidak efisien dan menimbulkan kesulitan dalam anggaran belanja pemerintah. Biaya operasional dari lembaga-lembaga ini cenderung lebih tinggi daripada biaya operasional sektor swasta dan kemampuannya untuk mendapatkan keuntungan hilang dengan cepat. Pada saat yang sama, operasi lembaga pemasaran publik dikendalikan secara politik. Biaya subsidi pemerintah India untuk stok penyangga meningkat dari US\$160 juta pada tahun 1992 menjadi sekitar US\$1,6 milyar pada tahun 2002. Di Filipina, kerugian tahunan rata-rata akibat intervensi seperti ini diperkirakan mencapai lebih dari US\$414 juta selama jangka waktu 1996-98.

Sumber: Rashid dkk (2007).

Tindakan-tindakan untuk mengatasi implikasi ekonomi makro:

Kebijakan fiskal yang cermat dan pengeluaran yang terkendali: Negara-negara produsen komoditas cenderung sesukanya melakukan pengeluaran yang berlebihan asalkan kenaikan harga komoditas meningkatkan pendapatan pemerintah. Seringkali, pengeluaran seperti ini dinikmati oleh sektor-sektor ekonomi yang tidak produktif dan sulit untuk dipangkas di kemudian hari.

Dana stabilisasi: Dana stabilisasi adalah penyisihan pendapatan yang berasal dari ekspor komoditas selama masa kejayaannya untuk digunakan oleh pemerintah ketika harga-harga turun. Dana tersebut mempunyai dua tujuan utama. Pertama, dana stabilisasi mengurangi dampak ketidakstabilan harga komoditas terhadap pendapatan pemerintah. Kedua, jika ditetapkan dalam mata uang asing dan diinvestasikan di luar negeri, dana stabilisasi membantu mengelola apresiasi mata uang dari negara tersebut.

Di Cile, Dana Stabilisasi Tembaga dibentuk untuk menyisihkan sebagian dari keuntungan yang diperoleh negara dari kegiatan pertambangan untuk digunakan pada saat-saat ketika harga anjlok. Demikian pula, Norwegia membentuk Dana Minyak Bumi Negara Norwegia pada

tahun 1996 untuk memfasilitasi pengeluaran meskipun pendapatan masih belum stabil dan untuk menghimpun dana dalam rangka menghadapi pengeluaran yang diproyeksikan terkait dengan penduduk lansia. Dana tersebut diinvestasikan di luar negeri, sedangkan pengeluaran domestik dari dana tersebut dibatasi pada pengeluaran yang dibutuhkan untuk membiayai defisit anggaran non-minyak bumi. Oleh karena itu, dana tersebut dibelanjakan melalui proses anggaran.

Memperbaiki pasokan bahan pangan pokok dalam jangka panjang dan mengurangi ketidakstabilan

Instrumen pengelolaan risiko berbasis pasar: Instrumen pasar dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mengurangi ketidakstabilan harga dan menjadi instrumen pilihan. Instrumen tersebut dapat terdiri dari berbagai bentuk. Misalnya, Malawi sedang mengujicoba asuransi cuaca berbasis indeks. Afrika Selatan telah mengembangkan pasar berjangka regional untuk makanan pokok.

Instrumen-instrumen berbasis pasar mungkin paling efektif di negara-negara berpenghasilan menengah dan berpenghasilan tinggi di mana pasar-pasar keuangannya cukup canggih dan sektor swastanya mempunyai ukuran dan kemampuan untuk mengadakan kontrak. Namun demikian, seperti yang terjadi di Malawi, mekanisme-mekanisme yang inovatif saat ini sedang dikembangkan untuk menyediakan instrumen bagi para petani kecil di negara-negara berpenghasilan rendah.

Pengadaan swasta: Karena mekanisme sektor swasta semakin dapat diandalkan maka terjadi pergeseran minat dari mekanisme pengadaan pemerintah ke mekanisme pengadaan swasta. Impor oleh sektor swasta menjadi mekanisme stabilisasi harga yang menghapuskan kebutuhan untuk mengadakan stok pemerintah dalam jumlah yang besar dan menghasilkan penghematan fiskal yang besar bagi Pemerintah. Tindakan seperti ini sangat efektif jika disertai dengan sejumlah kebijakan pendukung yang jelas, seperti penghapusan pembatasan stok swasta dan penghapusan pembatasan akses ke valuta asing. Tindakan tersebut juga memerlukan infrastruktur pasar yang memadai.

Dengan dibiarkannya harga-harga komoditas yang lebih tinggi mempengaruhi pasar-pasar domestik maka investasi publik dan swasta meningkat di bidang jasa pendukung pertanian. Dalam tahun-tahun belakangan ini, sebagai akibat mengendurnya pengendalian harga, beberapa negara seperti Brasil, Malaysia dan Thailand mengalami pertumbuhan investasi yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas sereal. Negara-negara yang bermaksud mendorong investasi di sektor pertanian perlu mengembangkan kebijakan-kebijakan yang dapat menciptakan iklim investasi yang menguntungkan.

Subsidi untuk mendorong produksi pertanian: Banyak pemerintah masih mengandalkan subsidi untuk mendorong produksi pertanian. Di Malawi, di mana angka penggunaan pupuk masih rendah, Pemerintah telah mensubsidi harga pupuk untuk mendorong penggunaannya sehingga meningkatkan produktivitas. Namun, subsidi harus digunakan secara hati-hati. Subsidi seringkali melibatkan biaya yang besar dan dapat membatasi kemampuan pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya ke investasi prioritas lain di bidang pertanian. Subsidi juga dapat menyingkirkan pasokan input swasta. Agar dapat berfungsi dengan baik, subsidi perlu menjadi bagian dari strategi yang komprehensif untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Untuk menghindari pemborosan, subsidi harus transparan, tepat sasaran dan tidak bersifat permanen.

Penghapusan kebijakan perlindungan: Kenaikan harga komoditas pertanian menciptakan “jendela kesempatan” untuk mereformasi kebijakan perlindungan harga karena penghapusan kebijakan tersebut tidak terlalu mempengaruhi produsen, setidaknya dalam jangka pendek ketika kebijakan-kebijakan yang baru sedang disosialisasikan. Kebijakan perlindungan harga di negara-negara seperti kebanyakan anggota OECD dan India melibatkan biaya yang sangat besar bagi anggaran belanja pemerintah. Kebijakan tersebut berdampak terhadap dorongan dan produksi di pasar dunia. Reformasi mungkin akan lebih layak untuk dilaksanakan jika para produsen yakin bahwa harga-harga akan tetap tinggi. Reformasi mungkin juga akan lebih berhasil jika penghapusan perlindungan disertai dengan peningkatan investasi pada mekanisme pendukung produsen lain, seperti sistem penyuluhan dan penelitian.

Cadangan strategis padi-padian: Pengembangan dan pemeliharaan cadangan seperti ini sebagai sarana untuk menstabilkan harga pangan tidak disukai. Efektivitas stok penyangga strategis untuk menstabilkan harga pangan secara historis masih kurang memuaskan. Stok penyangga telah melemahkan pasar swasta serta menyebabkan kenaikan harga dan ketidakstabilan pasokan di kawasan-kawasan seperti Afrika. Banyak negara yang sebelumnya mengadakan cadangan seperti ini sekarang beralih ke sistem cadangan keuangan untuk keadaan darurat. Pendekatan ini paling efektif jika dana dikelola oleh suatu lembaga yang sama sekali independen dari proses politik dan memiliki tujuan-tujuan yang jelas dan didefinisikan dengan baik. Lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan dana harus mengembangkan aturan-aturan yang jelas dan transparan untuk menentukan kondisi-kondisi ketika mereka akan melakukan intervensi pasar. Mereka harus mempunyai likuiditas keuangan agar dapat bertindak secara tepat waktu ketika terjadi keadaan darurat yang membutuhkan intervensi mereka.

5.5 Rekomendasi Kebijakan Untuk Indonesia

Bagian ini menyajikan instrumen-instrumen kebijakan yang tersedia bagi pembuat kebijakan untuk mengatasi lonjakan harga-harga komoditas. Berdasarkan analisis di atas, bagian ini menyajikan instrumen kebijakan yang tersedia bagi pembuat kebijakan di Indonesia untuk mengatasi lonjakan harga-harga komoditas. Sejumlah rekomendasi kebijakan umum bagi negara-negara untuk mengatasi harga-harga komoditas yang tinggi disajikan dalam Kotak 5.2. Rekomendasi yang lebih spesifik bagi Indonesia adalah sebagai berikut.

Indonesia perlu menetapkan pendekatan stabilisasi harga publik yang lebih dapat diprediksi, lebih tepat sasaran, lebih murah dan lebih efektif. Krisis harga pangan baru-baru ini memperlihatkan bahwa betapa pentingnya bagi pemerintah untuk mempunyai kerangka tindakan. Kerangka yang ditetapkan secara tepat akan memberikan aturan dasar kepada pemerintah untuk memantau perkembangan harga secara sistematis, menilai dampaknya terhadap perekonomian, menilai pilihan-pilihan kebijakan yang ada melalui analisis biaya-manfaat, dan melaksanakan dan memantau tindakan-tindakan yang diambil secara tepat.

Pemerintah perlu mengembangkan sebuah kerangka aksi yang mendefinisikan prosedur-prosedur operasional untuk menilai dan mengelola gejolak harga. Kerangka tersebut hendaknya meliputi empat komponen utama:

- a. Sistem pemantauan harga yang efektif;
- b. Penilaian dampak perubahan harga komoditas terhadap perekonomian;
- c. Penilaian pilihan kebijakan yang ada berdasarkan analisis biaya-manfaat; dan
- d. Sistem pemantauan untuk memantau pelaksanaan tanggapan kebijakan dan menilai dampaknya sehingga dapat dilakukan perubahan-perubahan.

Kotak 5.2: Rekomendasi kebijakan bagi negara-negara untuk mengatasi harga komoditas yang tinggi

Instrumen jangka pendek

Bantuan langsung kepada rumah tangga miskin: Pembuat kebijakan dapat menggunakan tindakan bantuan langsung tunai maupun natura secara tepat sasaran untuk mengurangi dampak lonjakan harga kebutuhan dasar terhadap rakyat miskin. Program bantuan langsung tunai yang dapat langsung dilaksanakan dalam jangka pendek hendaknya memperluas program bantuan langsung tunai yang ada dan memberikan subsidi dalam jumlah yang terbatas kepada penerimanya secara tepat sasaran. Program-program bantuan natura mencakup program-program distribusi pangan seperti program pemberian pangan dan program padat karya pangan (*food for work*).

Stabilisasi harga publik: Pemerintah dapat menekan kenaikan harga dengan menanggung sebagian harga pokok yang mencakup mengurangi bea masuk dan menghapuskan kuota impor. Jika pemerintah mengelola dan mempunyai stok pangan, maka pemerintah dapat menekan harga domestik dengan melepaskan sebagian stok yang ada.

Transisi ke tindakan stabilisasi pasar: Pembuat kebijakan dapat memanfaatkan beberapa instrumen untuk mengurangi biaya transaksi, mendorong penawaran dan menekan harga. Instrumen-instrumen tersebut mencakup pengurangan atau penghapusan “birokrasi” dalam mengangkut barang lintas daerah dan intervensi yang terbatas dengan menggunakan tarif yang bervariasi.

Instrumen-instrumen jangka menengah

Bantuan langsung kepada rumah tangga miskin: Rancangan dan pelaksanaan program-program bantuan langsung tunai secara tepat sasaran membutuhkan banyak sumber daya dan waktu. Akibatnya, ketika program bantuan tunai tidak dapat didasarkan pada inisiatif-inisiatif yang ada maka program-program tersebut hanya dapat menjadi tanggapan jangka menengah terhadap krisis harga.

Stabilisasi harga publik: Dalam jangka menengah, pembuat kebijakan dapat menyumbang kepada stabilisasi harga dengan mendukung program-program yang mendorong sisi penawaran dan menyumbang kepada penurunan harga bagi produsen. Inisiatif seperti ini mencakup program-program untuk meningkatkan produktivitas pertanian, meningkatkan infrastruktur desa dan meningkatkan jaringan logistik pangan.

Transisi ke tindakan stabilisasi pasar: Pada saat yang sama, pembuat kebijakan hendaknya mendorong dikembangkannya instrumen-instrumen berbasis pasar yang berfungsi sebagai stabilisator harga. Tindakan-tindakan semacam ini mencakup: peningkatan investasi oleh sektor swasta pada sistem resi gudang (*warehouse receipt*); pengembangan pasar domestik untuk kontrak-kontrak penyerahan kemudian (*forward contracts*); serta pengembangan pasar berjangka dan asuransi cuaca berbasis indeks. Pemerintah dapat mendukung pengembangan instrumen-instrumen ini dengan menciptakan lingkungan peraturan perundang-undangan yang tepat dan memberikan dukungan langsung untuk mengatasi kegagalan pasar di tahap awal. Untuk melaksanakannya, pemerintah Indonesia hendaknya bekerja sama dengan sektor swasta dan dengan organisasi pembangunan internasional.

Kebijakan-kebijakan yang perlu dihindari

Subsidi universal: Subsidi universal perlu dihindari karena mungkin sangat mahal bagi anggaran belanja negara dan karena memicu inflasi tanpa mendukung perluasan penawaran.

Stabilisasi harga publik yang berkepanjangan: Godaan untuk menetapkan harga berdasarkan surat keputusan perlu dihindari. Pilihan ini bukan cara yang efektif untuk menstabilkan harga dan menyebabkan munculnya pasar-pasar gelap paralel. Pada saat yang sama, pilihan ini memboroskan sumber daya penting yang dapat dialokasikan untuk tujuan lain dalam rangka memantau pelaksanaan tindakan dan menghukum mereka yang melanggar peraturan.

Kuota impor dan larangan impor: Meskipun tindakan-tindakan ini kadangkala digunakan untuk mendukung produsen domestik dan melindungi mereka dari penurunan harga di pasar dunia, namun dalam jangka panjang tindakan-tindakan tersebut tidak efisien. Kuota impor dan larangan impor menyebabkan sektor domestik tidak kompetitif dan membebarkannya pada konsumen domestik yang terpaksa harus membayar harga yang lebih tinggi atas produk-produk tersebut.

Sistem pemantauan harga

Untuk memahami besarnya fluktuasi harga domestik dan mengambil tindakan yang tepat untuk mengatasi fluktuasi tersebut, maka sangat penting untuk mempunyai sistem pengumpulan data dan analisis yang baik. Untuk meningkatkan kapasitas statistik, maka harus dikembangkan sistem-sistem yang dapat memfasilitasi pemberian data yang lebih baik antara kementerian-kementerian, standarisasi database dan peningkatan kualitas data. Informasi harga, khususnya harga komoditas pangan di pasar domestik hendaknya juga disediakan bagi masyarakat umum melalui media, seperti yang dilakukan di masa lampau, untuk memfasilitasi integrasi pasar dan mendorong stabilisasi harga yang lebih baik di seluruh negeri.

Dampak perubahan harga komoditas terhadap perekonomian

Agar dapat merancang tanggapan kebijakan yang tepat maka pembuat kebijakan perlu mempunyai pemahaman yang jelas tentang dampak harga terhadap perekonomian dan terhadap penduduk. Pembuat kebijakan harus mampu menetapkan dampak kenaikan harga, apakah positif atau negatif, terhadap berbagai segmen penduduk. Di daerah pedesaan di Indonesia, mayoritas rumah tangga adalah pembeli pangan netto dan hanya sebagian kecil dari rumah tangga yang lebih kaya menjadi penjual pangan netto. Sebagian besar rumah tangga miskin adalah pembeli pangan netto. Rumah tangga miskin lebih menderita akibat kenaikan harga pangan. Di kalangan produsen, dampak dari harga pangan yang rendah setidaknya sebagian ditutupi oleh harga dan output yang tidak berhubungan.

Tidak selalu tepat untuk melaksanakan tindakan-tindakan stabilisasi. Stabilisasi masuk akal untuk dilakukan jika kenaikan harga disebabkan oleh guncangan sementara. Namun, tindakan stabilisasi lebih sulit diterima jika kenaikan harga disebabkan oleh faktor-faktor struktural. Ketika kenaikan harga struktural terjadi maka tindakan stabilisasinya harus dilaksanakan untuk waktu yang belum ditentukan sehingga membutuhkan biaya yang sangat besar.

Pada saat yang sama, sangat penting bagi pemerintah untuk menetapkan kriteria yang didefinisikan secara jelas untuk menentukan kapan tindakan-tindakan stabilisasi akan dilaksanakan. Jika kriteria tersebut didefinisikan secara jelas maka pemerintah akan lebih sanggup menghadapi tekanan dari kelompok-kelompok lobi dan warga masyarakat. Namun, prakteknya, seringkali sulit membedakan kapan perubahan harga disebabkan oleh guncangan jangka pendek dan kapan perubahan harga disebabkan oleh perubahan struktural dalam jangka yang lebih panjang. Seringkali, perbedaannya menjadi jelas hanya setelah hal-hal tersebut terjadi. Oleh karena itu, yang terbaik adalah mempunyai harga target atau pemicu yang secara otomatis disesuaikan dengan harga pasar internasional pada waktu tertentu, dan bukan suatu target yang ditetapkan secara permanen.

Analisis biaya-manfaat terhadap pilihan-pilihan kebijakan yang ada

Perlu untuk menentukan intervensi kebijakan apa yang layak dan masuk akal dari segi ekonomi. Jadi, pembuat kebijakan perlu mempunyai instrumen-instrumen yang tepat untuk mengadakan analisis biaya-manfaat yang baik agar dapat menentukan harga komoditas apa seharusnya mereka terlibat dalam melakukan stabilisasi dan dalam mendefinisikan penduduk sasaran dari skema pendukung akhir.

Alat-alat untuk melakukan analisis biaya-manfaat ini juga dapat mengurangi ketidakpastian yang ditimbulkan oleh intervensi ad hoc terhadap pasar. Hal ini mendorong sektor swasta untuk memainkan peranan yang lebih besar dalam stabilisasi stok dan harga. Seleksi penerima manfaat

dapat didasarkan atas kriteria ekonomi (menargetkan individu-individu yang khususnya rentan terhadap ketidakstabilan harga) atau kriteria politik (stabilisasi dilaksanakan untuk mentransfer penghasilan dari satu kelompok kepada kelompok lain atau kepada pemerintah).

Jika program-program untuk mewujudkan stabilitas harga diumumkan secara prematur sebelum pelaksanaannya, seringkali tindakan-tindakan yang dilakukan mempunyai hasil negatif dan mengurangi dampak yang diinginkan dari kebijakan tersebut. Misalnya, ketika pemerintah secara prematur mengumumkan maksudnya untuk menaikkan pajak minyak sawit, maka produsen segera meningkatkan ekspor mereka sebelum kenaikan pajak tersebut direalisasikan. Jadi, lembaga-lembaga pemerintah harus menghindari mendorong spekulasi dengan mengumumkan rincian rencana-rencana seperti ini, kecuali jika sosialisasi sebelumnya merupakan bagian integral dari pemrograman.

Sistem pemantauan dan tanggapan kebijakan

Kebijakan dan program yang bertujuan untuk mewujudkan stabilitas harga perlu dipertahankan hanya apabila kebijakan dan program tersebut efektif. Yang dibutuhkan bukan hanya mengadakan analisis secara saksama terhadap pilihan-pilihan serta biaya dan manfaat yang diharapkan sebelum pelaksanaan program melainkan juga sangat penting untuk melaksanakan suatu sistem yang dapat memantau dampaknya setelah program tersebut dilaksanakan. Kebijakan-kebijakan hendaknya dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pelaksanaannya dapat ditinjau dan diubah atau direvisi jika kebijakan-kebijakan tersebut ternyata tidak memberikan dampak yang diinginkan.

Di masa lalu, Indonesia sepenuhnya mengandalkan mekanisme stabilisasi harga publik. Indonesia akan mendapatkan manfaat dengan terus membangun infrastruktur untuk intervensi yang ditargetkan untuk melindungi rakyat miskin seraya tetap melakukan stabilisasi harga berbasis pasar. Pendekatan berbasis pasar hendaknya digunakan sebagai instrumen untuk menstabilkan harga. Daripada berupaya mengendalikan harga pasar ekuilibrium, Indonesia dapat melaksanakan tindakan-tindakan untuk mengurangi dampaknya terhadap mereka yang paling dipengaruhi oleh perubahan harga. Bantuan langsung tunai yang ditargetkan dan program distribusi pangan yang terbatas menciptakan sedikit distorsi pasar dan tidak mengurangi insentif bagi produsen pangan. Sebuah program komprehensif yang mencakup intervensi yang ditargetkan untuk melindungi rakyat miskin maupun mekanisme stabilisasi harga berbasis pasar dapat mencakup unsur-unsur sebagai berikut:

Program jaring pengaman sosial yang lebih baik: Cara yang paling efektif bagi Indonesia untuk membantu rumah tangga termiskin menghadapi harga-harga komoditas yang tinggi adalah dengan memperkuat program jaring pengaman sosial. Bantuan langsung tunai yang ditargetkan kepada kelompok-kelompok rentan adalah cara terbaik untuk mendukung rakyat miskin dalam menghadapi kenaikan harga komoditas yang tinggi. Cara yang paling efisien untuk membantu rumah tangga miskin menghadapi kenaikan harga adalah dengan memperbaiki penargetan program bantuan langsung tunai dan natura. Program-program bantuan langsung tunai dan natura tersebut perlu disertai dengan program-program publik yang ada yang memberikan hibah kepada masyarakat untuk keperluan pendidikan dan kesehatan.

Penerapan kebijakan perdagangan dan peraturan impor secara cerdas: Indonesia perlu memeriksa kebijakan-kebijakan perdagangan dan peraturan-peraturan impornya untuk memastikan bahwa kebijakan dan peraturan tersebut sesuai dengan pencapaian stabilitas harga. Jika direncanakan dan dilaksanakan dengan baik, penurunan bea masuk dan pengendalian peraturan impor dapat membantu importir untuk menghadapi lonjakan harga dari produk-produk impor.

Perbaikan infrastruktur: Infrastruktur yang lebih baik akan membantu mewujudkan konsistensi pasar-pasar domestik di seluruh daerah. Kondisi yang buruk dari infrastruktur seperti pelabuhan, jalan, jaringan distribusi, fasilitas penyimpanan dan kendaraan angkutan melemahkan stabilitas pasar-pasar di berbagai provinsi. Di Indonesia, biaya transportasi dan logistik mencapai jumlah yang jauh di atas standar negara-negara OECD sebesar sembilan persen. Perbaikan fasilitas pabean, kinerja logistik dan efisiensi penyimpanan padi-padian dapat memberikan manfaat yang besar bagi konsumen sekaligus menghasilkan respons penawaran yang menguntungkan. Instrumen-instrumen pasar seperti resi gudang swasta memerlukan investasi fisik dan infrastruktur peraturan yang signifikan. Kebijakan yang mendorong investasi di bidang usaha penyimpanan swasta di daerah-daerah dapat membantu perdagangan swasta untuk memberikan tanggapan yang cepat dalam rangka menstabilkan harga-harga di daerah-daerah.

Perbaikan sistem hukum serta jaringan, standar dan sertifikasi informasi: Selain itu, pemerintah perlu terus memperbaiki sistem hukum dan infrastruktur jaringan, standar dan sertifikasi informasi. Sistem dan infrastruktur tersebut adalah prasyarat yang penting bagi instrumen resi gudang, asuransi berbasis cuaca dan instrumen-instrumen serupa yang dapat mengurangi risiko investasi. Pengembangan instrumen-instrumen untuk membantu produsen komoditas kecil mengurangi risiko mereka, seperti resi gudang dan asuransi pertanian, memerlukan peraturan yang jelas dan mekanisme penegakannya yang dapat dipercaya. Pemerintah harus memperkuat kapasitas lembaga-lembaga pengaturan seperti Bappepti dan mengkoordinasikan semua lembaga yang relevan, termasuk Kementerian Pertanian, Kementerian UKM, Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN dan Bank Indonesia. Investasi swasta pada instrumen-instrumen tersebut memerlukan peningkatan kredit dan sistem informasi publik yang dapat diandalkan untuk mendukung kegiatan-kegiatan mereka.

Pengurangan atau penghapusan pembatasan perdagangan: Pembatasan perdagangan yang berlaku pada beras tidak meredam ketidakstabilan harga. Memang, pembatasan perdagangan telah menyebabkan harga domestik rata-rata jauh lebih tinggi daripada harga dunia. Sistem ini merugikan konsumen dan menghalangi produsen untuk bersaing dengan negara-negara lain. Indonesia perlu mempertimbangkan untuk mencabut pembatasan-pembatasan tersebut dan menggantinya dengan tindakan-tindakan yang lebih efektif untuk melindungi produsen dan konsumen. Tindakan-tindakan seperti ini mencakup dukungan langsung kepada produsen beras melalui perbaikan infrastruktur, irigasi dan penyuluhan pertanian serta bantuan langsung tunai sementara bagi masyarakat miskin ketika terjadi lonjakan harga beras.

Menghubungkan subsidi BBM dengan harga internasional: Indonesia hendaknya mempertimbangkan untuk mencabut subsidi BBM jika subsidi tersebut tidak berpihak kepada rakyat miskin. Jika Indonesia terus memberikan subsidi BBM, maka tingkat subsidi tersebut perlu dihubungkan dengan harga minyak mentah internasional. Dari segi biaya dan manfaat, subsidi BBM, seperti yang saat ini diberikan, bukan cara yang paling efektif dan efisien untuk membantu produsen atau rumah tangga miskin. Biaya subsidi BBM yang membengkak menghalangi pemerintah Indonesia untuk menginvestasikan pendapatan minyak dan gas bumi dalam program-program sosial dan proyek-proyek infrastruktur yang dapat meningkatkan potensi pertumbuhan jangka panjang Indonesia. Jika subsidi BBM yang sangat besar ini terus diberikan maka akan tercipta ketidakpastian tentang seberapa besar difisit anggaran dan kebutuhan pembiayaan pemerintah, yang menaikkan harga yang harus dibayar Indonesia untuk meningkatkan pembiayaan luar negeri di pasar keuangan internasional. Jika subsidi BBM dihubungkan dengan harga minyak mentah internasional dan batas maksimumnya ditetapkan maka dampak negatif akibat kenaikan-kenaikan harga minyak berikutnya terhadap anggaran belanja pemerintah Indonesia akan dapat dikurangi.

Pengelolaan fiskal secara hati-hati: Indonesia harus tetap melaksanakan kebijakan pengelolaan fiskal secara hati-hati untuk meminimalkan guncangan-guncangan pada parameter ekonomi makro yang disebabkan oleh fluktuasi harga dari komoditas ekspornya. Secara khusus, bahkan ketika harga komoditas tinggi, pemerintah pusat dan daerah harus siap menghadapi penurunan harga yang terjadi selanjutnya dan memastikan bahwa pengeluaran tidak menaikkan tingkat yang berkelanjutan tersebut di bidang-bidang yang sulit diatasi seperti upah. Sebaliknya, penghasilan yang diperoleh selama periode kejayaan harus disimpan untuk membiayai pengeluaran ketika harga-harga turun. Sebagai alternatif, penghasilan ini hendaknya disalurkan untuk mendukung pertumbuhan yang akan datang di sektor-sektor non-komoditas melalui investasi di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Untuk memastikan bahwa manfaat kejayaan komoditas sepenuhnya dinikmati, Indonesia harus memperkuat transparansi pemberian kontrak dan konsesi serta transparansi keuangan publik di tingkat pusat dan daerah.

Pengembangan perspektif “pengelolaan risiko”: Untuk menghadapi ketidakstabilan harga pasar, maka pemerintah pusat dan nasional perlu menyertakan informasi harga dan ketidakstabilan harga dalam proses perencanaan fiskal dan penyusunan anggaran mereka. Pada saat yang sama, pemerintah perlu mengupayakan strategi diversifikasi untuk mengurangi kerentanan terhadap guncangan harga komoditas.

Instrumen stabilisasi harga demi kepentingan petani kecil: Ketidakstabilan harga yang tinggi dapat mempunyai dampak yang parah terhadap petani miskin dengan lahan yang sempit. Intervensi langsung pemerintah untuk melindungi petani miskin mahal dan seringkali tidak memberikan hasil yang diinginkan. Instrumen-instrumen biasa seperti menyelenggarakan stok penyangga sulit untuk dikelola dan mahal. Manfaat subsidi seringkali dengan mudah dikuasai oleh pihak-pihak di luar penerima manfaat sasaran.

Petani kecil di negara-negara berkembang mempunyai sedikit akses ke instrumen-instrumen pasar. Baru-baru ini, rumus-rumus baru dan inovatif memungkinkan penyerahan manfaat instrumen-instrumen pasar kepada petani-petani kecil. Hal ini diwujudkan dengan mengelola risiko bersama oleh banyak produsen kecil dan melindungi mereka di pasar internasional. Contohnya adalah diluncurkannya asuransi cuaca berbasis indeks. Program asuransi ini menetapkan cara baru untuk menanggung dan mengalihkan risiko cuaca kepada pasar. Tindakan-tindakan seperti ini sedang diperluas melalui inisiatif swasta di India dan negara-negara lain. Indonesia dapat bekerja sama dengan lembaga keuangan internasional dan sektor swasta untuk mengidentifikasi instrumen dan pengaturan kelembagaan yang layak di bidang ini.



Kecenderungan Pertumbuhan Ekonomi dan Ekspor Indonesia: Perspektif Makro dan Sektoral

Abstrak: Bab ini meninjau kecenderungan pertumbuhan ekonomi dan ekspor Indonesia untuk menentukan komposisi sektoral yang memungkinkan Indonesia mencapai angka pertumbuhan menyeluruh yang tinggi dalam konteks harga komoditas global yang tinggi. Segi yang paling menonjol dari pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam empat dasawarsa terakhir adalah bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak bersifat padat karya. Oleh karena itu, meskipun “mesin penggerak” pertumbuhan output di masa mendatang mungkin adalah sektor manufaktur dan jasa, perkembangan sektor pertanian, yang sampai saat ini masih menyerap tenaga kerja dari sebagian besar penduduk, masih tetap penting dalam jangka pendek. Pemanfaatan potensi sektor pertambangan pada saat harga komoditas tinggi dapat menghasilkan sumber daya yang diperlukan untuk memperkuat sektor pertanian dan membantunya membuat kemajuan dalam memproduksi hasil pertanian dengan nilai tambah yang lebih tinggi. Dalam jangka panjang, untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang tinggi, investasi dalam rangka meningkatkan keterampilan dan inovasi serta mempersiapkan tenaga kerja untuk beralih ke dan berpartisipasi di sektor-sektor yang modern perlu diprioritaskan. Prioritas lainnya adalah memfasilitasi pengembangan lingkungan usaha yang lebih kondusif dan menarik bagi investasi asing langsung (FDI).

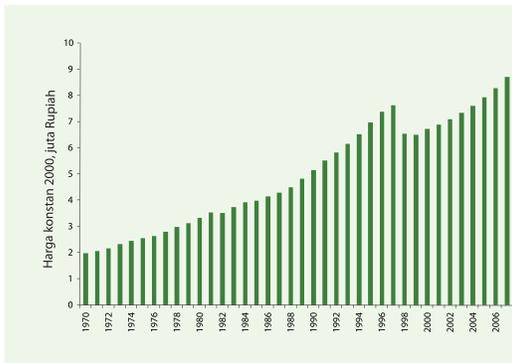
6.1 Pendahuluan

Bab ini menganalisis dinamika ekonomi jangka panjang Indonesia dari perspektif makro dan perdagangan. Susunan bab ini adalah sebagai berikut. Bagian 6.1 mendefinisikan pertanyaan-pertanyaan yang dijawab melalui bab ini dan menguraikan pengorganisasiannya. Bagian 6.2 memeriksa kecenderungan ekonomi makro jangka panjang Indonesia untuk menentukan mesin penggerak utama pertumbuhan. Bagian 6.3 menguraikan kecenderungan pertumbuhan di daerah dengan mengidentifikasi ketimpangan pertumbuhan antar daerah pada tahun 2000an. Bagian 6.4 meninjau kecenderungan jangka panjang yang mempengaruhi ekspor Indonesia dan hubungannya dengan pertumbuhan. Bagian ini kemudian berfokus pada kinerja sektor-sektor yang berorientasi pada ekspor selama dasawarsa terakhir. Bagian 6.5 meninjau penyebab utama kinerja Indonesia yang relatif buruk dalam mencapai diversifikasi ekspor. Bagian 6.6 memeriksa implikasi temuan-temuan dari bagian-bagian sebelumnya terhadap strategi pengembangan perdagangan.

6.2 Pertumbuhan Indonesia: Kecenderungan Makro Jangka Panjang dan Penggerak Pertumbuhan

Selama empat dasawarsa terakhir, Indonesia telah mencapai pertumbuhan PDB yang berkelanjutan, kecuali selama periode ketika terjadi krisis tahun 1997. Setelah krisis, selama periode dari tahun 2000 sampai 2007, angka pertumbuhan tahunan rata-rata pada PDB per kapita adalah 3,7 persen. Ini masih lebih rendah dibandingkan dengan angka pertumbuhan pada masa sebelum krisis: selama periode tahun 1985 sampai 1996, angka pertumbuhan rata-rata mencapai 5,3 persen. Meskipun angka pertumbuhannya lebih rendah, perekonomian Indonesia mengalami pemulihan yang terus-menerus setelah krisis (Gambar 6.1 dan Gambar 6.2). Meskipun demikian, dengan terjadinya krisis keuangan global saat ini, masih harus dibuktikan apakah Indonesia dapat terus mempertahankan pertumbuhannya.

Gambar 6.1: PDB per kapita Indonesia



Gambar 6.2: Pertumbuhan PDB per kapita tahunan Indonesia



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia.

Dari tahun ke tahun, Indonesia melakukan transformasi struktural namun terus mengalami penurunan angka pertumbuhan yang dipicu oleh sektor primer. Sebaliknya, pertumbuhan PDB per kapita yang stabil terutama didorong oleh ekspansi yang berkelanjutan dari sektor manufaktur dan jasa. Selama periode dari tahun 1970 sampai 2006, sektor primer relatif tidak berkembang, sedangkan sektor jasa dan manufaktur terus berkembang (Gambar 6.3). Namun, sejak krisis tahun 1997, angka pertumbuhan sektor manufaktur mengalami penurunan sedangkan sektor jasa masih terus berkembang.

Gambar 6.3: Angka pertumbuhan Indonesia selama seperempat abad terakhir terutama berasal dari sektor manufaktur dan jasa



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Indikator Pembangunan Dunia.

Mesin penggerak pertumbuhan output Indonesia selama tiga setengah dasawarsa terakhir adalah sektor manufaktur dan jasa, bukan produksi primer. Berdasarkan perincian pertumbuhan, kontribusi sektor pertanian untuk pertumbuhan PDB selama periode dari tahun 1970 sampai 2007

masih minim. Kontribusi sektor pertanian yang cukup signifikan hanya terjadi selama tahun 1980an sedangkan kontribusi sektor pertambangan dan gas untuk pertumbuhan PDB masih minim, kecuali selama lonjakan harga minyak pada tahun 1970an ketika Indonesia menikmati rejeki dari pendapatan minyak bumi (Gambar 6.4). Namun, ketika terjadi lonjakan harga komoditas selama dasawarsa ini, kontribusi sektor pertambangan untuk pertumbuhan PDB per kapita masih kecil.

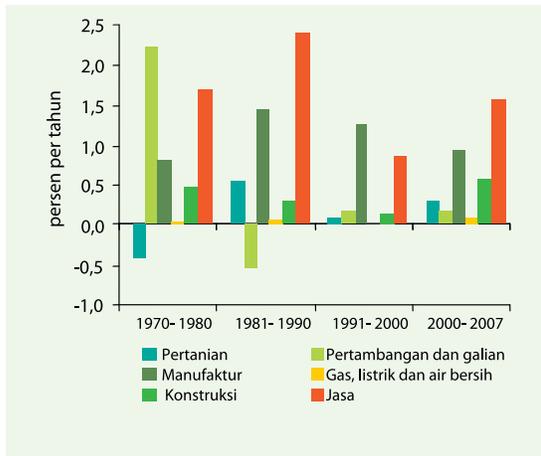
Sebagai kontras, kontribusi sektor manufaktur dan jasa untuk angka pertumbuhan PDB tetap signifikan dari tahun ke tahun. Sektor jasa berkembang secara dramatis pada tahun 1980an ketika dipacu oleh kemajuan yang pesat dari jasa swasta dan komersial serta peralihan dari pengembangan perekonomian yang dikendalikan negara. Memang, pada pertengahan kedua tahun 1980an, Indonesia melaksanakan sejumlah paket deregulasi yang bertujuan untuk memfasilitasi pengembangan perekonomian pasar dengan mendorong persaingan dan memaksimalkan dinamisme pasar. Pada tahun-tahun sampai 1997, sektor manufaktur memimpin sebagai pendorong pertumbuhan output. Pertumbuhan ini didorong oleh permintaan global terhadap produk-produk padat karya dari Indonesia dan oleh permintaan domestik yang kuat. Namun setelah krisis, kontribusi sektor manufaktur untuk pertumbuhan PDB menurun akibat minimnya penawaran maupun iklim investasi usaha yang tidak mendukung ekspansi sektor ini.

Meskipun sektor primer di Indonesia masih sangat bersifat padat karya, sektor ini tidak belum menjadi pendorong utama bagi pertumbuhan pendapatan tenaga kerja.³⁵ Sebaliknya, sektor jasa selalu menjadi pendorong terpenting bagi pertumbuhan pendapatan tenaga kerja, meskipun kontribusi dari sektor primer dan manufaktur bukan berarti tidak signifikan. (Gambar 6.5). Mengingat peranan penting sektor primer dalam menciptakan lapangan pekerjaan selalu berkaitan dengan kinerja pertumbuhan sektor maka sektor primer telah mendorong pertumbuhan pendapatan tenaga kerja lebih besar dibandingkan dengan sektor manufaktur selama periode pengembangan yang berkelanjutan pada pertumbuhan produksi pertanian terutama pada tahun 1980an dan 2000an. Sebaliknya, pertumbuhan output sektor manufaktur tidak berkaitan dengan peningkatan pertumbuhan pendapatan tenaga kerja. Oleh karena itu, fasilitasi pertumbuhan output di sektor pertanian dan pelaksanaan tindakan-tindakan untuk meningkatkan angka penyerapan tenaga kerja di sektor manufaktur yang lebih dinamis sangat penting untuk meningkatkan pendapatan tenaga kerja sehingga dapat mengurangi angka kemiskinan.

Sektor pertanian memberikan kontribusi yang paling signifikan kepada pertumbuhan pendapatan tenaga kerja selama terjadinya lonjakan (boom) produksi pada tahun 1980an dan selama periode setelah krisis Asia Timur. Sektor pertanian memberikan kontribusi yang paling signifikan kepada pertumbuhan pendapatan tenaga kerja selama terjadinya lonjakan produksi pertanian pada tahun 1980an dan selama periode setelah krisis Asia, ketika sektor manufaktur mengalami tingkat pertumbuhan yang lambat dan harga komoditas pertanian meningkat. Pada tahun 1980an, ketika apa yang disebut 'Revolusi Hijau' terjadi, peningkatan produksi pertanian sebagian besar disebabkan oleh tingginya tingkat investasi pemerintah di sektor infrastruktur pertanian dan jasa. Sebagai kontras, selama tahun 2000an, kontribusi yang signifikan dari sektor pertanian bukan disebabkan oleh ekspansi yang pesat pada output yang didorong oleh pesatnya perkembangan teknologi dan investasi. Sebaliknya, selama tahun-tahun tersebut, kontribusi sektor pertanian untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja terutama disebabkan oleh perpindahan besar-besaran tenaga kerja dari sektor-sektor lain yang mengalami penyusutan output dan penurunan tingkat pertumbuhan, terutama dari sektor manufaktur dan perdagangan.

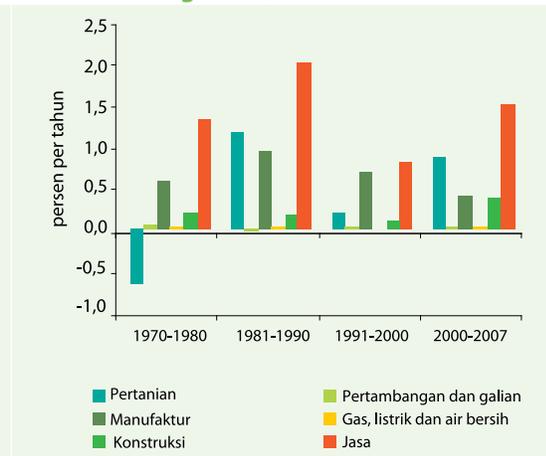
35 Pertumbuhan pendapatan tenaga kerja didefinisikan sebagai pertumbuhan output yang ditimbang berdasarkan intensitas tenaga kerja di sektor bersangkutan.

Gambar 6.4: Kontribusi untuk pertumbuhan PDB menurut sektor – ditimbang pangsa nilai tambah sektor



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Indikator Pembangunan Dunia.

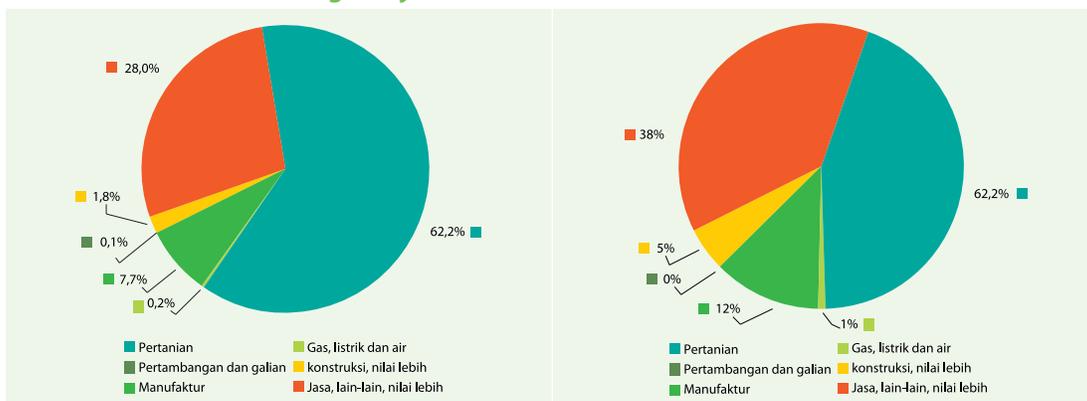
Gambar 6.5: Kontribusi untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja menurut sektor (ditimbang dengan intensitas tenaga kerja di sektor bersangkutan)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Indikator Pembangunan Dunia.

Selama empat dasawarsa terakhir, rasio modal tenaga kerja terus meningkat. Selama periode setelah krisis tahun 1997, pada tahun 2000an, pola-pola jangka panjang terbalik, di mana intensitas tenaga kerja di sektor pertanian meningkat, intensitas tenaga kerja di sektor jasa menurun dan angka pertumbuhan intensitas tenaga kerja di sektor manufaktur menurun dibandingkan dengan tingkat pada dasawarsa sebelumnya selama tahun 1990an. Namun, kenaikan jumlah tenaga yang bekerja di sektor manufaktur dan jasa selama periode dari tahun 1970an sampai 2000an memperlihatkan bahwa telah terjadi penurunan jangka panjang pada peranan sektor pertanian dari segi jumlah tenaga kerja yang diserapnya (Gambar 6.6). Untuk jangka panjang, tampaknya kemampuan sektor manufaktur dan jasa untuk menyerap tenaga kerja telah meningkat. Perubahan pola lapangan pekerjaan di sektor-sektor yang menjadi penggerak utama pertumbuhan menunjukkan bahwa pertumbuhan mempunyai dampak positif terhadap lapangan pekerjaan tetapi dampak ini masih di bawah tingkat yang optimal.

Gambar 6.6: Intensitas tenaga kerja menurut sektor

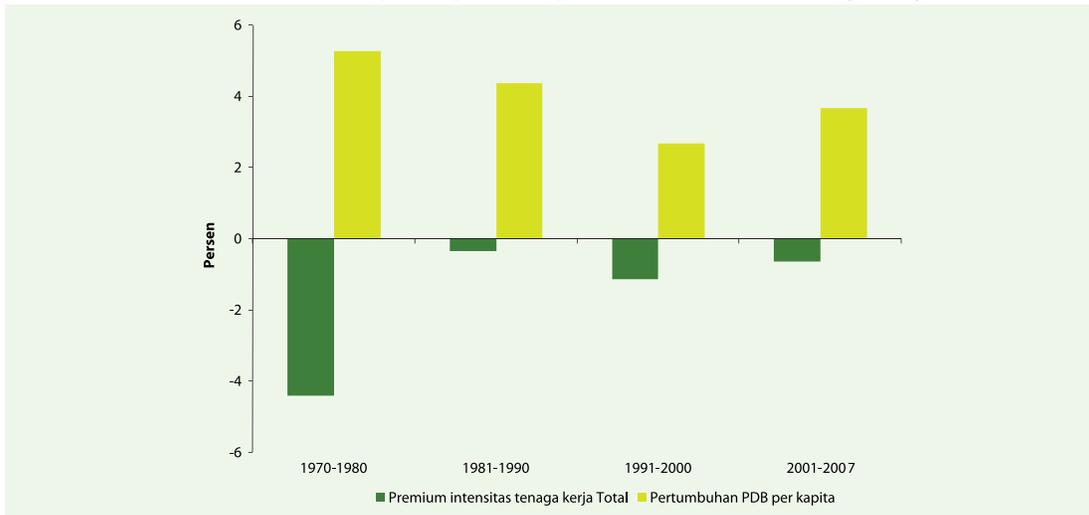


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Indikator Pembangunan Dunia.

Segi yang menonjol dari pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia kurang bersifat padat karya (intensif tenaga kerja). Dengan kata lain, pertumbuhan output di sektor-sektor yang paling dinamis tidak menghasilkan tingkat pertumbuhan pendapatan tenaga kerja yang sama tingginya. Selama beberapa dasawarsa, telah terjadi peningkatan produktivitas tenaga kerja yang menaikkan tingkat upah di dua sektor yang paling dinamis yaitu sektor manufaktur dan jasa. Kenaikan upah ini telah menarik tenaga kerja untuk keluar dari sektor pertanian ketika pengaruh persamaan upah terjadi di sektor-sektor. Namun, jika dilihat dari besarnya peningkatan produktivitas dan upah, sektor-sektor tersebut belum menyerap tenaga kerja sampai pada tingkat yang sebanding dengan pertumbuhan output mereka. Dengan kata lain, pertumbuhan pendapatan tenaga kerja masih lebih rendah daripada pertumbuhan output sehingga premium intensitas tenaga kerjanya negatif.³⁶ Karena sektor manufaktur dan jasa telah menjadi pendorong paling signifikan dari pertumbuhan ekonomi selama beberapa dasawarsa dan karena sektor-sektor ini dicirikan oleh premium intensitas tenaga kerja negatif maka tingkat pertumbuhan keseluruhan di Indonesia dicirikan oleh premium intensitas tenaga kerja negatif.³⁷

Gambar 6.7 memperlihatkan bagaimana PDB per kapita dilengkapi dengan premium intensitas tenaga kerja negatif di masing-masing dari empat periode yang ditetapkan. Pertumbuhan negatif pada intensitas tenaga kerja ini mempunyai dampak negatif yang sebanding dengan potensi dampak positif dari pertumbuhan lapangan pekerjaan dan mengurangi dampak pertumbuhan terhadap pengentasan kemiskinan.³⁸

Gambar 6.7: Pertumbuhan PDB per kapita dan premium intensitas tenaga kerja



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Indikator Pembangunan Dunia

- 36 Premium intensitas tenaga kerja didefinisikan sebagai selisih antara pendapatan tenaga kerja dan pertumbuhan output di sektor bersangkutan.
- 37 Total Pertumbuhan Premium Intensitas Tenaga Kerja didefinisikan sebagai jumlah pertumbuhan pendapatan tenaga kerja di setiap sektor, atau total dari premium intensitas tenaga kerja di setiap sektor. Premium Intensitas Tenaga Kerja positif adalah pertumbuhan padat karya ketika pertumbuhan output menghasilkan pertumbuhan pendapatan tenaga kerja yang lebih tinggi.
- 38 Analisis ini mengikuti Loayza dan Raddatz (2007), yang menggunakan persamaan berikut ini untuk menguraikan perubahan angka kemiskinan sebagai suatu fungsi total pertumbuhan (suku pertama) dengan premium jika pertumbuhannya bersifat padat karya (suku kedua).

Ada berbagai kemungkinan penjelasan untuk kegagalan sektor manufaktur dan jasa dalam menciptakan lapangan pekerjaan yang memadai. Pertama, sejumlah faktor distorsi menyebabkan sektor-sektor tertinggal. Misalnya, liberalisasi dan deregulasi pada tahun 1980an dan 1990an meningkatkan daya saing sektor-sektor dari barang yang diperdagangkan tetapi tidak memberikan banyak dampak positif terhadap sektor-sektor dari barang yang tidak diperdagangkan. Sebenarnya, meskipun sektor-sektor dari barang yang diperdagangkan perlu bersaing dengan pasar-pasar eksternal, sektor-sektor dari barang yang tidak diperdagangkan³⁹ tidak mengalami dampak yang serupa, terutama akibat berbagai skema perlindungan dan kebijakan industri yang menimbulkan distorsi dengan berpihak kepada kelompok-kelompok kepentingan yang berhubungan secara politik. Selain itu, terutama di akhir tahun 1980an dan awal tahun 1990an, pemerintah mendapatkan tekanan politik yang kuat untuk mempromosikan industri manufaktur padat modal teknologi. Akibatnya adalah dilaksanakannya sejumlah kebijakan yang bertujuan untuk melindungi dan mensubsidi sektor-sektor tersebut.

Kedua, sejumlah faktor mempunyai dampak negatif terhadap mobilitas tenaga kerja di daerah-daerah dan sektor-sektor. Sektor-sektor yang dinamis terutama terkonsentrasi di salah satu daerah kecil di Pulau Jawa. Hal ini menimbulkan masalah kemacetan infrastruktur yang akhirnya menghambat ekspansi sektor-sektor tersebut. Pada tahun-tahun belakangan, kemacetan infrastruktur diidentifikasi sebagai rintangan utama dalam upaya meningkatkan daya saing sektor-sektor di daerah-daerah manufaktur yang paling terkonsentrasi di Jakarta Raya dan Jawa Barat. Dari segi mobilitas tenaga kerja di sektor-sektor, tampaknya terdapat keterbatasan keterampilan dan pendidikan pekerja yang menghambat pergerakan tenaga kerja ke sektor-sektor yang lebih terampil, intensif dan dinamis.

Ketiga, pertumbuhan output yang lambat di sektor manufaktur telah menghambat penyerapan tenaga kerja di sektor ini. Selama periode dari tahun 1999 sampai 2003, setelah krisis, tingkat pertumbuhan output yang lambat di sektor manufaktur telah membatasi kapasitas sektor ini untuk menyerap tenaga kerja.

Keempat, kenaikan upah yang berasal dari peraturan administratif yang mengatur sektor jasa telah menghambat sektor jasa untuk mendorong pertumbuhan padat karya (Bank Dunia, 2009h). Kenaikan upah di sektor jasa selama periode dari tahun 1999 sampai 2003 yang didorong oleh kenaikan upah minimum riil, semakin memperburuk masalah sehubungan dengan pengaturan pasar modal yang berlebihan dan membatasi kapasitas sektor jasa untuk menghasilkan pertumbuhan padat karya yang berkelanjutan.

Meskipun terdapat rintangan-rintangan ini, dalam empat dasawarsa terakhir, premium intensitas tenaga kerja dalam PDB per kapita semakin membaik secara bertahap. Gambar 6.7 memperlihatkan bahwa pertumbuhan output di sektor manufaktur dan jasa telah semakin banyak menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Pada saat yang sama, pertumbuhan output di sektor pertanian terus mendukung pendapatan tenaga kerja di sektor tersebut. Sebagai hasilnya, terdapat peningkatan pertumbuhan premium intensitas tenaga kerja selama empat dasawarsa terakhir.

39 Sektor-sektor dari barang yang tidak diperdagangkan sebagian besar merupakan jasa domestik, yaitu konstruksi, telekomunikasi, transportasi, dll.

Secara umum, di tingkat nasional, pola pertumbuhan ekonomi Indonesia di masa lalu kemungkinan besar akan memperjelas faktor-faktor pendorong pertumbuhan di masa mendatang. Pada saat yang sama, hal itu juga memberikan peringatan mengenai risiko terjadinya pola pertumbuhan yang sama pada tahun-tahun mendatang. Kontribusi sektor pertanian terhadap pertumbuhan, bahkan selama Revolusi Hijau, tidak terlalu besar. Jadi, kemungkinan besar, pertumbuhan di masa mendatang akan didorong oleh sektor manufaktur dan jasa. Akan tetapi, agar pertumbuhan di masa mendatang lebih bersifat padat karya dan menyeluruh (inklusif) daripada di masa lalu, sektor manufaktur dan jasa harus dapat menyerap lebih banyak tenaga kerja yang berketerampilan rendah dan memperluas lapangan pekerjaan. Hal ini dapat dicapai dengan sejumlah cara, mulai dari meningkatkan keterampilan pekerja yang ada sampai memfasilitasi mobilisasi pekerja yang lebih besar ke sektor-sektor yang lebih dinamis dengan menyempurnakan peraturan tentang ketenagakerjaan dan cara-cara lain. Sementara itu, agar pertumbuhan pendapatan tenaga kerja dapat berkelanjutan selama transisi ini, perbaikan yang lebih luas juga dibutuhkan di sektor pertanian. Akhirnya, pengalaman pada tahun 1970an juga memperlihatkan bahwa jika sektor pertambangan ingin menikmati masa kejayaan berikutnya, hal ini akan tercermin pada pertumbuhan output secara keseluruhan, namun mempunyai dampak minimum terhadap pendapatan tenaga kerja akibat rendahnya tingkat intensitas tenaga kerja.

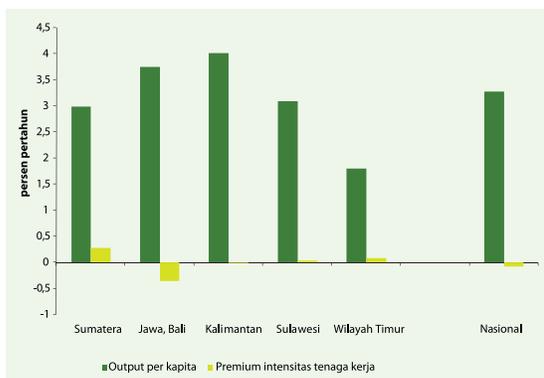
6.3 Pertumbuhan di Daerah

Bagian ini menguraikan kecenderungan pertumbuhan daerah dengan mengidentifikasi ketimpangan pertumbuhan antar daerah pada tahun 2000an. Setelah program desentralisasi dilaksanakan secara besar-besaran pada tahun 2001, sangat penting untuk memahami kecenderungan pertumbuhan di daerah karena kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi pertumbuhan di Indonesia semakin banyak ditetapkan di tingkat daerah.

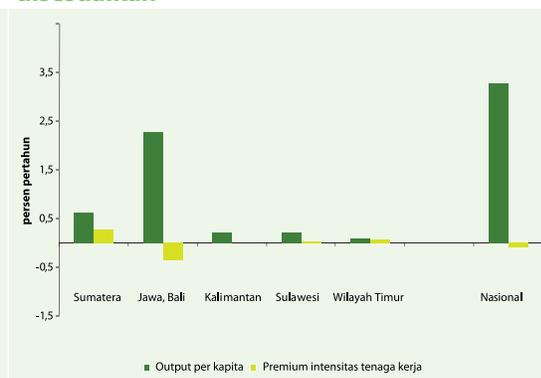
Di tingkat daerah, telah terjadi pertumbuhan yang luar biasa di daerah-daerah yang paling padat penduduknya di Indonesia sejak berakhirnya krisis pada akhir tahun 1990an. Pertumbuhan output per kapita di Jawa, Bali dan Kalimantan berada di atas tingkat nasional (Gambar 6.8 dan 6.9). Sesuai dengan jumlah penduduknya, pertumbuhan daerah Jawa dan Bali tampil sebagai kontributor terbesar untuk pertumbuhan nasional yang mencapai hampir dua per tiga pertumbuhan output nasional. Sebagai hasil dari pertumbuhan ini, yang tidak diimbangi oleh pertumbuhan di daerah-daerah lain, terutama di Indonesia timur, ketimpangan angka pertumbuhan regional masih terus bertahan hingga saat ini.

Sebagai kontras dengan Jawa dan Bali, semua daerah lain mengalami pertumbuhan yang mempunyai premium intensitas tenaga kerja (Gambar 6.8 dan Gambar 6.9). Namun, karena Jawa dan Bali mendominasi perekonomian nasional, tingkat pertumbuhan negatif pada premium intensitas tenaga kerja di daerah-daerah tersebut menghasilkan tingkat pertumbuhan negatif yang sama di tingkat nasional. Selanjutnya, karena kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan sektor jasa dan manufaktur juga terkonsentrasi di daerah-daerah tersebut, maka hal ini memperlihatkan bahwa kegagalan sektor manufaktur dan jasa untuk menyerap tenaga kerja secara optimal dari sektor pertanian, yang mungkin mendekati kapasitas maksimum dan produktivitasnya di Jawa dan Bali, menjadi penyebab utama meningkatnya premium intensitas tenaga kerja negatif di tingkat nasional.

Gambar 6.8: Pertumbuhan per kapita dan premium intensitas tenaga kerja regional, 2001-05 –tingkat sederhana (simple rates)



Gambar 6.9: Pertumbuhan per kapita dan premium intensitas tenaga kerja regional, 2001-05--penduduk 2001- tingkat disesuaikan



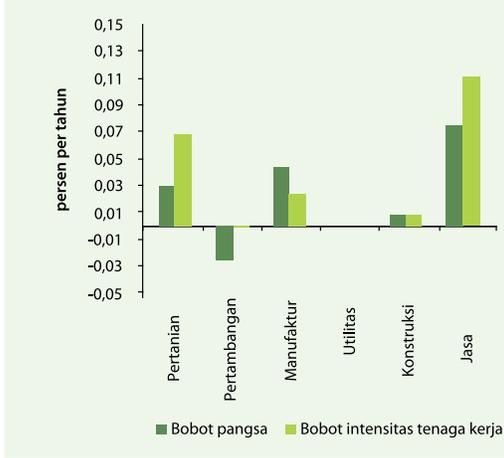
Sumber: Bank Dunia dan perhitungan staf Bank Dunia.

Analisis dekomposisi pertumbuhan per kapita menurut daerah memperlihatkan bahwa pertumbuhan output di sektor-sektor lebih seimbang di daerah-daerah yang lebih banyak penduduknya. Gambar 6.10 sampai Gambar 6.14 memperlihatkan dekomposisi pertumbuhan output menurut sektor di daerah-daerah yang berbeda. Angka-angka tersebut menegaskan bahwa perekonomian Jawa, Bali dan Sumatera telah mengalami pola transformasi struktural yang kuat yang dicirikan oleh berkurangnya peranan sektor-sektor primer. Di daerah-daerah tersebut, sektor jasa dicirikan oleh tingkat pertumbuhan output tertinggi, yang diikuti oleh sektor manufaktur dan pertanian. Selain itu, Jawa, Bali dan Sumatera sejauh ini telah menjadi kontributor terbesar untuk pertumbuhan nasional di setiap sektor, kecuali sektor-sektor pertambangan.

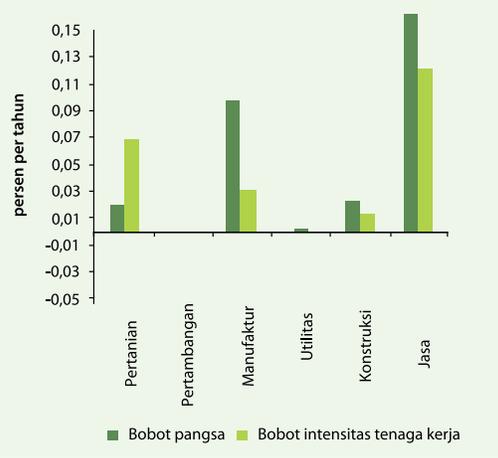
Sebagai kontributor terbesar untuk pertumbuhan nasional, pertumbuhan output di Jawa dan Bali telah menghasilkan pendapatan tenaga kerja yang positif. Meskipun demikian, pertumbuhan pendapatan tenaga kerja yang positif ini masih tertinggal dibandingkan dengan pertumbuhan output, kecuali di sektor pertanian. Dekomposisi pertumbuhan menurut sektor di Jawa dan Bali memperlihatkan bahwa ketertinggalan pertumbuhan pendapatan tenaga kerja tersebut khususnya terlihat di sektor manufaktur dan jasa. Di pihak lain, tampaknya di Jawa dan Bali, pertumbuhan pendapatan tenaga kerja di sektor pertanian jauh lebih tinggi daripada pertumbuhan output. Ini adalah fakta yang menonjol mengingat sebagian besar penduduk masih bekerja di sektor pertanian.

Selain itu, ada pola spesialisasi pertumbuhan di daerah-daerah. Meskipun sektor jasa selalu mencatat tingkat pertumbuhan tertinggi di semua daerah, angka pertumbuhan di daerah menurut sektor memperlihatkan ada berbagai sektor yang menonjol di masing-masing daerah. Hal ini menunjukkan tingginya derajat spesialisasi daerah dengan pertumbuhan perekonomian Jawa dan Bali yang jauh lebih signifikan didorong oleh sektor manufaktur; perekonomian Kalimantan didorong terutama oleh sektor-sektor pertambangan, khususnya oleh kegiatan-kegiatan terkait dengan migas dan pertambangan di Kalimantan Timur; dan perekonomian Sumatera oleh sektor pertanian, terutama oleh sektor minyak sawit, yang menjadi komoditas pertanian non-pangan paling dinamis di Indonesia

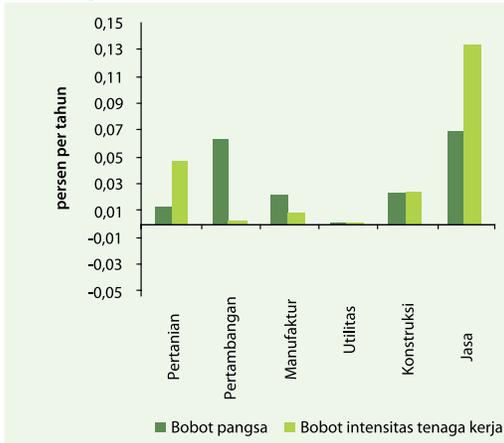
Gambar 6.10 : Pertumbuhan per kapita Sumatra 2001-5 – tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001



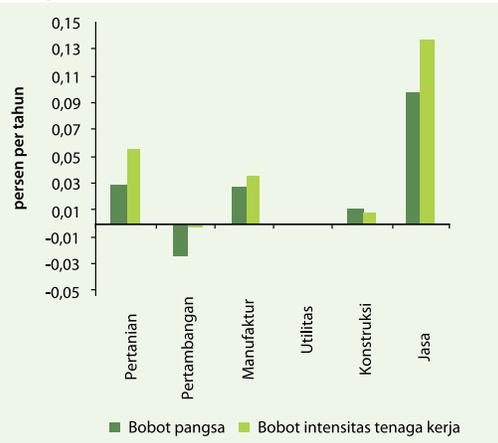
Gambar 6.11: Pertumbuhan per kapita Jawa Bali – tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001



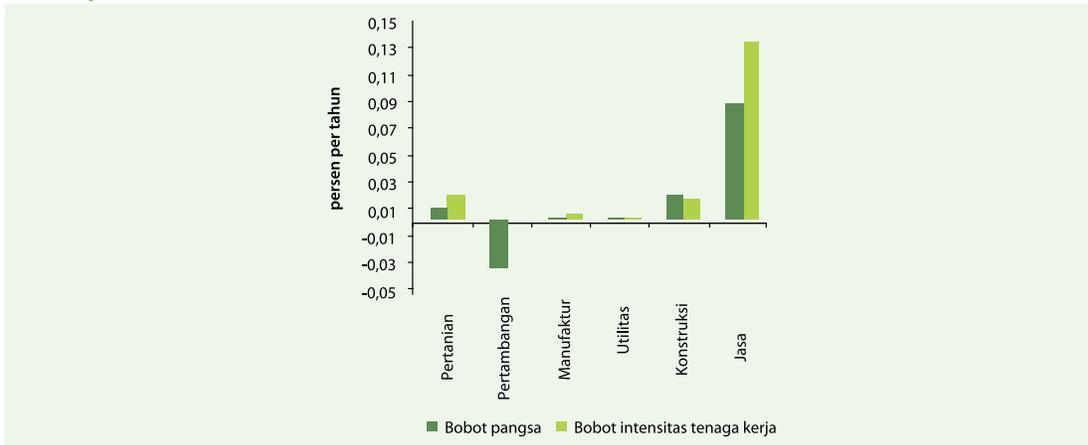
Gambar 6.12: Pertumbuhan per kapita Kalimantan 2001-05 – tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001



Gambar 6.13: Pertumbuhan per kapita Sulawesi 2001-05 – tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001

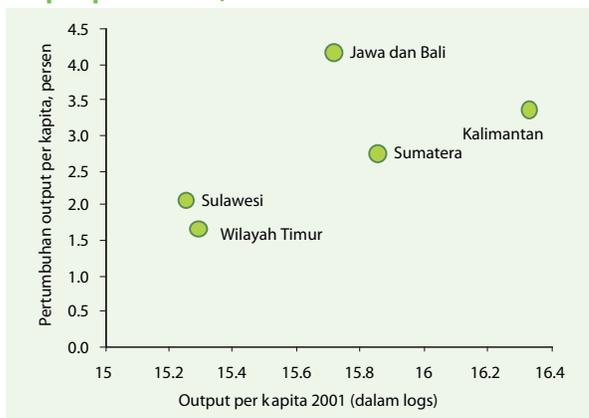


Gambar 6.14: Pertumbuhan per kapita Indonesia Timur 2001-05 -- tingkat disesuaikan untuk penduduk tahun 2001



Sumber: Bank Dunia dan Perhitungan Staf Bank Dunia.

Gambar 6. 15: Tingkat awal pertumbuhan dan output per daerah, 2001-05



Sumber: Bank Dunia dan Perhitungan Staf Bank Dunia.

Di tingkat daerah, tidak ada bukti konvergensi mutlak. Selama periode dari tahun 2001 sampai 2005, daerah-daerah kaya cenderung bertumbuh lebih cepat daripada daerah-daerah yang lebih miskin. Tetapi pertumbuhan tersebut digerakkan oleh berbagai pendorong pertumbuhan (Gambar 6.15). Di Jawa dan Bali, pertumbuhan sebagian besar didorong oleh sektor manufaktur dan jasa. Sebaliknya, di Sumatra and Kalimantan, pertumbuhan lebih banyak didorong oleh faktor-faktor eksternal, khususnya kenaikan nilai pasar dari komoditas-komoditas yang berorientasi pada ekspor seperti minyak sawit, minyak dan gas bumi. Pertumbuhan yang didorong oleh faktor-faktor eksternal

dapat terhenti karena, seperti ketika harga komoditas global rata-rata melonjak selama dasawarsa yang lalu, tidak ada kepastian bahwa pola-pola tersebut akan berlanjut ke masa mendatang. Hal ini dibuktikan, misalnya, dengan anjloknya permintaan dunia terhadap energi sebagai akibat dari resesi ekonomi global baru-baru ini. Selain itu, tidak adanya konvergensi antar daerah dapat menyebabkan provinsi-provinsi yang lebih miskin di Sulawesi dan pulau-pulau di kawasan timur tidak menikmati pertumbuhan nasional secara keseluruhan. Jadi, hal itu dapat menyebabkan peningkatan ketidakeimbangan di daerah dari waktu ke waktu.

Pendek kata, pertumbuhan ekonomi di Indonesia dicirikan oleh berlanjutnya ketidakeimbangan daerah yang signifikan. Jawa dan Bali sejauh ini telah mencapai tingkat pertumbuhan terbesar mengingat penduduknya yang besar dan kinerja sektor-sektor yang dinamis; tetapi pertumbuhan pendapatan tenaga kerja di sektor-sektor yang dinamis tersebut masih tertinggal dibandingkan dengan pertumbuhan output. Selain itu, karena kemacetan infrastruktur dan konsentrasi berlebihan dari kegiatan manufaktur dan jasa di Jawa dapat menghalangi pertumbuhan output untuk menghasilkan pendapatan tenaga kerja yang dibutuhkan maka penting untuk mengembangkan dan meragamkan letak geografis sektor-sektor dinamis di luar Jawa. Karena pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pada tahun 2001 menunjukkan bahwa sebagian besar kebijakan pertumbuhan dibuat di tingkat daerah maka penting untuk memastikan bahwa perumusan kebijakan di tingkat daerah mendukung promosi sektor-sektor dinamis di daerah-daerah.

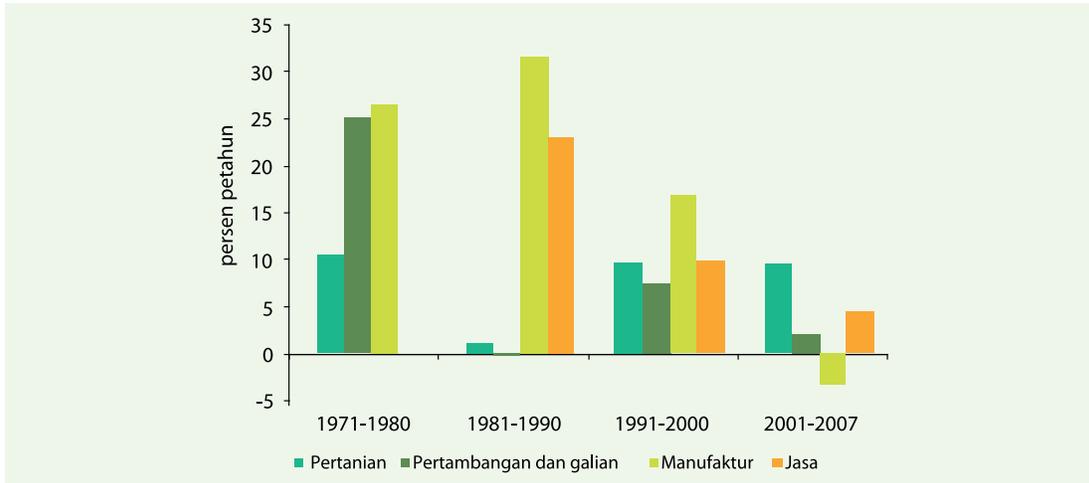
6.4 Kinerja dan Pendorong Ekspor

Perdagangan internasional merupakan pendorong utama pertumbuhan ekonomi Indonesia. Bagian ini meninjau kecenderungan jangka panjang yang mempengaruhi ekspor Indonesia dan hubungan kecenderungan itu dengan pertumbuhan. Bagian ini kemudian berfokus pada kinerja sektor-sektor yang berorientasi pada ekspor selama dasawarsa yang lalu.

Dari pertengahan tahun 1970an sampai pertengahan tahun 1990an, Indonesia sangat berhasil dalam melakukan diversifikasi terhadap struktur ekspornya dengan beralih dari konsentrasi pada komoditas primer ke sektor manufaktur dan jasa. Namun, kecenderungan ini telah berubah sejak krisis Asia 1997-98. Seperti diperlihatkan dalam Gambar 6.16, kenaikan harga minyak internasional yang dramatis selama tahun 1970an memicu lonjakan harga pertambangan dan minyak

yang meningkatkan nilai ekspor sehingga Indonesia mendapatkan pendapatan yang besar dari rejeki ekspor tersebut. Ketika lonjakan harga minyak mulai menyusut, Indonesia berhasil melakukan diversifikasi terhadap ekspornya dengan beralih ke komoditas non-migas. Oleh karena itu, mulai tahun 1980an tetapi, lebih penting lagi, pada tahun 1990an, sektor manufaktur mendominasi ekspor (Gambar 6.17). Namun, sejak krisis Asia Timur, pertumbuhan ekspor di sektor manufaktur mengalami penurunan yang tajam ketika sektor pertambangan dan pertanian mulai pulih sebagai pendorong pertumbuhan ekspor.

Gambar 6.16: Pertumbuhan ekspor menurut sektor



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Gambar 6.17: Komposisi ekspor – perubahan jangka panjang



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Catatan: Bahan mentah pertanian terdiri dari SITC seksi 2 (bahan mentah kecuali BBM), tidak termasuk divisi 22, 27 (pupuk dan bahan galian mentah, tidak termasuk batubara, minyak bumi dan batu berharga), dan 28 (biji dan scrap logam).

Sejak krisis Asia Timur tahun 1997-98, kinerja sektor manufaktur Indonesia di pasar dunia mengecewakan dalam arti absolut maupun relatif terhadap PDB. Gambar 6.18 memperlihatkan total volume ekspor sektor manufaktur, yang diindeks pada tahun 2000, untuk berbagai negara Asia Timur. Angka ini dengan jelas memperlihatkan bagaimana Indonesia masih tertinggal dibandingkan dengan kompetitor regionalnya. Demikian pula, Gambar 6.19 memperlihatkan bahwa proporsi PDB yang dihasilkan oleh ekspor sektor manufaktur berada di antara yang terburuk di Asia Timur.

Gambar 6.18: Pertumbuhan ekspor sektor manufaktur

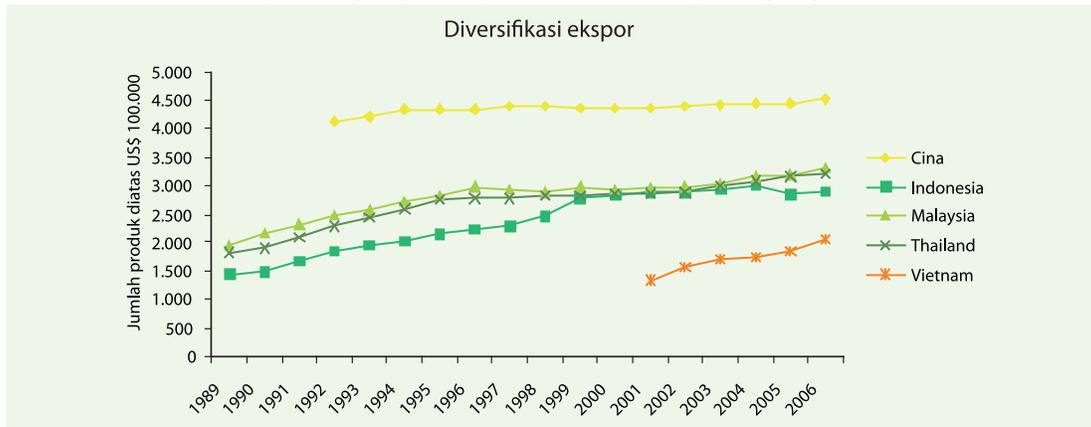
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Gambar 6.19: Pertumbuhan intensitas ekspor sektor manufaktur

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Gambaran yang mengecewakan juga terjadi pada diversifikasi ekspor secara keseluruhan. Gambar 6.20 memperlihatkan bahwa kinerja Indonesia dalam hal diversifikasi produk ekspornya⁴⁰ sesuai dengan kinerja negara-negara lain di kawasan regional. Setelah krisis Asia tahun 1997-98, proses diversifikasi ekspor sangat lambat. Sejak itu, kesenjangan antara Indonesia dan sejumlah negara lain di Asia Timur semakin melebar. Sesuai dengan hal ini, pertumbuhan jumlah produk yang diekspor dari Indonesia selama periode dari tahun 2001 sampai 2006 hanya 0,4 persen, dibandingkan dengan angka pertumbuhan Thailand dan Malaysia yang mencapai di atas 12 persen.

40 Diversifikasi ekspor di sini diwakili dengan jumlah produk yang diekspor dengan hanya memperhitungkan produk-produk yang arus ekspornya bernilai di atas US\$100.000.

Gambar 6.20: Jumlah produk yang diekspor – khusus arus perdagangan di atas US\$100.000

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Sejak akhir tahun 1990an, pertumbuhan ekspor Indonesia terutama didorong oleh ekspansi volume ekspor yang telah mapan, bukan melalui promosi produk manufaktur yang baru. Selama periode dari tahun 1998 sampai 2007, ekspansi produk ‘margin intensif’ (produk yang ada) lebih mendominasi dibandingkan dengan ekspansi produk ‘margin ekstensif’ (produk baru) terhadap total pertumbuhan ekspor sebagaimana yang diperlihatkan dalam Gambar 6.21.⁴¹ Selanjutnya, bagian utama dari ‘pertumbuhan margin intensif’ dipicu oleh kenaikan harga dan bukan kenaikan volume ekspor. Misalnya, empat per lima pertumbuhan ekspor komoditas Indonesia selama periode dari tahun 2005 sampai 2007 adalah akibat kenaikan harga dan bukan akibat kenaikan volume ekspor. Kemajuan Indonesia dalam diversifikasi ekspor sejak tahun 1997 masih terbatas seperti ditunjukkan oleh Tabel 6.1. Tabel ini memperlihatkan bahwa produk-produk yang baru dan belum maju yang tidak memberikan kontribusi yang signifikan kepada total nilai ekspor sepuluh tahun yang lalu masih belum memberikan kontribusi yang signifikan hingga sekarang.

Tabel 6.1: ‘Penemuan’ ekspor masih minim

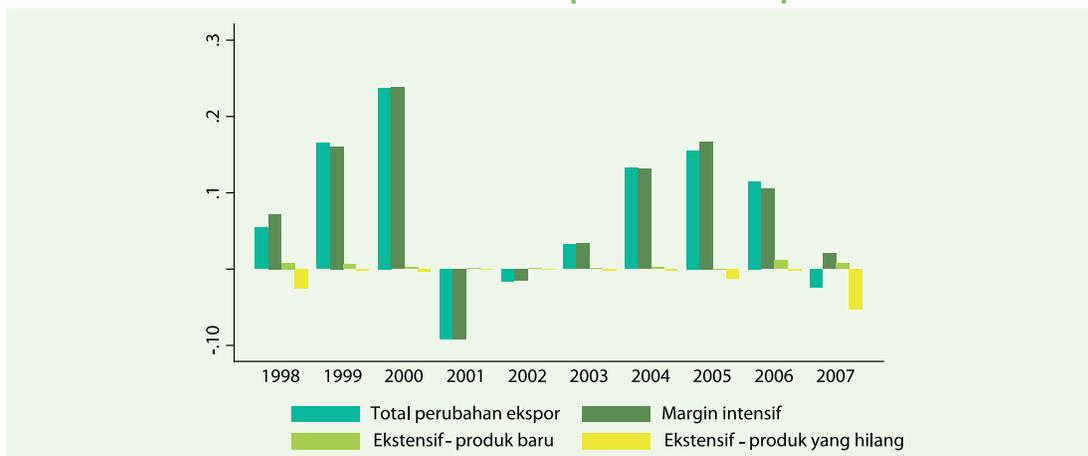
Penemuan produk dalam ekspor Indonesia	Produk ‘kecil’ pada tahun 1997 (desil terbawah)	Produk ‘yang ditemukan’ antara tahun 1997 dan 2001	
	Pangsa dari total ekspor (%)	Pangsa dari total ekspor (%)	Pangsa atas ekspor mfg. (%)
Tahun			
1997	0,00		
2001	0,29	1,17	1,65
2007	1,29	3,12	6,05

Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia dengan menggunakan data perdagangan dari BPS.

Catatan: Produk ‘kecil’ adalah produk yang termasuk dalam desil terbawah untuk pangsa produk dalam total ekspor Indonesia pada tahun 1997 (nilainya hanya S\$403.118 pada tahun 1997). ‘Produk yang ditemukan’ adalah produk yang mengalami peningkatan pangsa dari total ekspor Indonesia yang hampir nol pada tahun 1997 menjadi angka positif pada tahun 2001.

41 “Margin intensif” dapat didefinisikan sebagai volume produk ekspor yang ada. “Margin ekstensif” dapat didefinisikan sebagai jumlah produk yang diekspor. Ekspansi margin intensif berarti ekspansi volume produk yang diekspor saat ini, sedangkan ekspansi margin ekstensif berarti meningkatkan jumlah produk yang diekspor (yaitu memperkenalkan produk-produk ekspor yang baru).

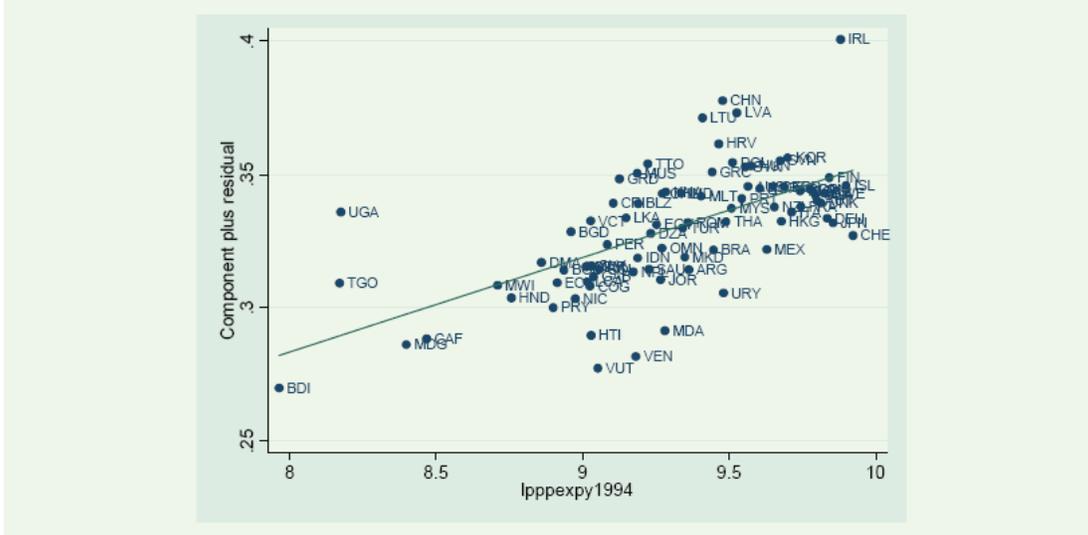
Gambar 6.21: Produk lama masih mendominasi pertumbuhan ekspor



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Kurangnya diversifikasi jenis produk ekspor Indonesia mengecewakan, terutama mengingat bahwa banyak negara lain di kawasan regional dan negara-negara lain yang mempunyai 'keranjang ekspor' serupa di masa lalu telah jauh lebih berhasil mewujudkan diversifikasi. Tentu saja, diversifikasi bukan satu-satunya tujuan. Nilai ekspor per kapita mungkin dapat meningkat hanya dengan mengekspor produk yang sama dalam volume yang lebih besar. Namun, hasil penelitian terbaru oleh Hausmann dkk (2007) memperlihatkan bahwa potensi pertumbuhan keranjang ekspor tertentu bergantung pada komposisinya dan terutama pada tingkat "kemajuan"-nya (Gambar 6.22). Dengan kata lain, mereka berpendapat bahwa produk-produk tertentu yang diekspor oleh suatu negara mempunyai implikasi yang kuat terhadap pola pertumbuhan negara tersebut. Sesuai dengan pendapat ini, perbandingan antara Indonesia dan negara-negara tetangga memperlihatkan bahwa meskipun tingkat produktivitas implisit dari keranjang ekspor Indonesia telah meningkat selama 15 tahun terakhir, tingkat produktivitas tersebut masih lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga manapun, kecuali Vietnam (Gambar 6.23). Demikian pula, perbandingan antara Indonesia dan negara-negara lain yang memiliki keranjang ekspor yang sebanding pada tahun 1980 memperlihatkan kinerja yang mengecewakan. Sebenarnya, meskipun kemajuan keranjang ekspor Indonesia lebih baik daripada Ekuador, Kolombia dan Bolivia, kemajuan keranjang ekspor Indonesia masih jauh lebih buruk daripada Malaysia, Thailand dan Meksiko (Gambar 6.24).

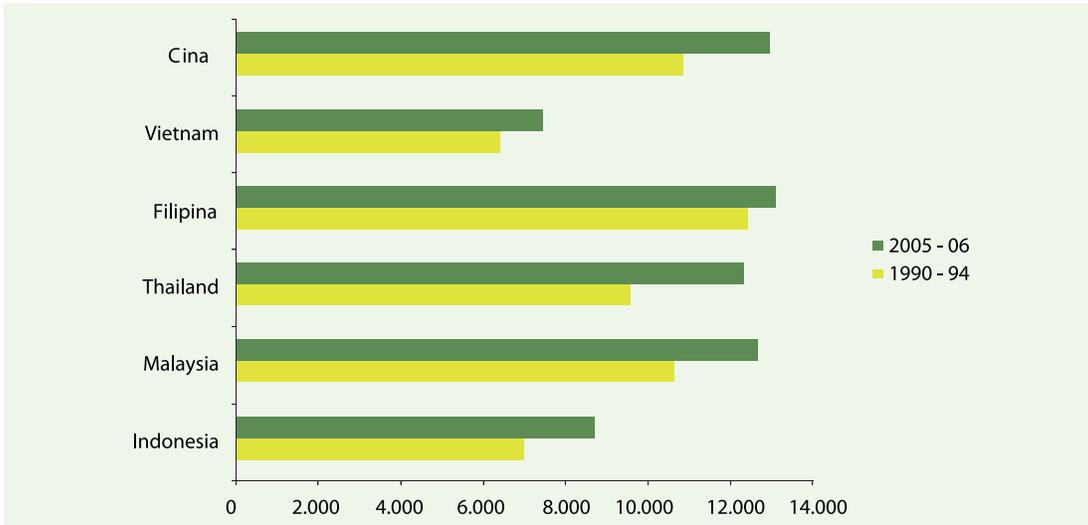
Gambar 6.22: Hubungan antara ekspor dan pertumbuhan selanjutnya



Sumber: Hausmann dkk. (2007).

Catatan: Sumbu horisontal melaporkan “tingkat kemajuan” keranjang ekspor suatu negara pada tahun 1994 (EXPY), sedangkan sumbu vertikal melaporkan pertumbuhan selama 10 tahun berikutnya. Indeks kecanggihan produk ekspor (EXPY) sama dengan jumlah pangsa ekspor suatu negara dari setiap produk ekspor yang ditimbang dengan pendapatan dari negara-negara yang mengekspor produk yang sama (untuk penjelasan yang lebih terperinci tentang variabel EXPY, lihat Hausmann dkk 2007).

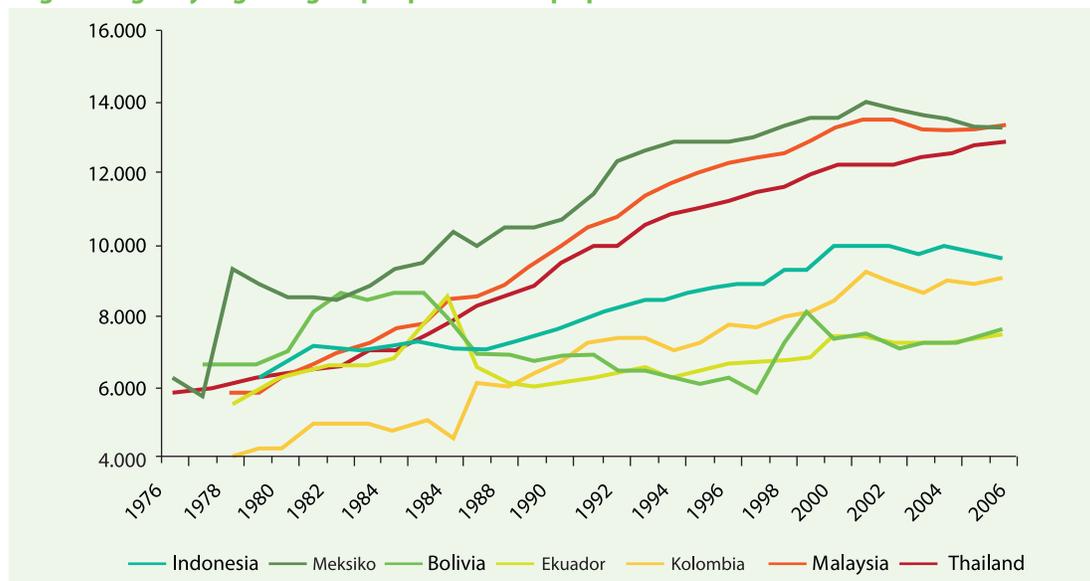
Gambar 6.23: EXPY atau pendapatan dari keranjang ekspor



Sumber: Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Catatan: Angka ini melaporkan kecanggihan produk ekspor (EXPY) berbagai negara Asia Timur selama dua periode.

Gambar 6.24: Membandingkan perkembangan kecanggihan produk ekspor – Indonesia vs negara-negara yang mengekspor produk serupa pada tahun 1980an



Sumber: Perhitungan Staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Catatan: Keenam negara pembandingan dipilih karena mereka mempunyai kesamaan kecanggihan produk ekspor (EXPY) dengan Indonesia pada tahun 1980.

6.5 Pendorong Pertumbuhan Kinerja Ekspor Indonesia sejak 1998

Bagian ini meninjau penyebab utama kinerja Indonesia yang relatif buruk dalam mewujudkan diversifikasi ekspornya. Faktor eksternal utama adalah munculnya Cina sebagai eksportir terkemuka yang baru untuk produk manufaktur rakitan yang sangat bersifat padat karya. Faktor internal utama adalah kelimpahan sumber daya alam Indonesia dan kebijakan yang kurang memadai untuk mendorong dan meningkatkan pengetahuan dan kemampuan produksi. Dengan kata lain, Indonesia memiliki iklim investasi yang buruk dan kekurangan apa yang sering disebut 'sistem inovasi nasional'.

Kemunculan produk-produk ekspor Cina yang bersifat padat karya, yang awalnya hanya terbatas pada ekspor produk berteknologi rendah dan kemudian berteknologi menengah, sangat mempengaruhi volume ekspor negara-negara Asia Timur lainnya. Sejak pertengahan tahun 1990an, integrasi Cina dengan perekonomian global dan ekspansi selanjutnya telah menjadi salah satu perkembangan yang paling berpengaruh dan berdampak pada struktur perdagangan di banyak negara berkembang, khususnya negara-negara tetangga di Asia Timur. Selama sebagian besar dari tahun 1990an, ekspor Cina⁴² hanya terbatas pada produk manufaktur berteknologi rendah dan ringan.⁴³ Hal ini berubah sejak tahun 2000, dengan meningkatnya kualitas produk manufaktur ekspor berteknologi menengah⁴⁴ (Gambar 6.25).

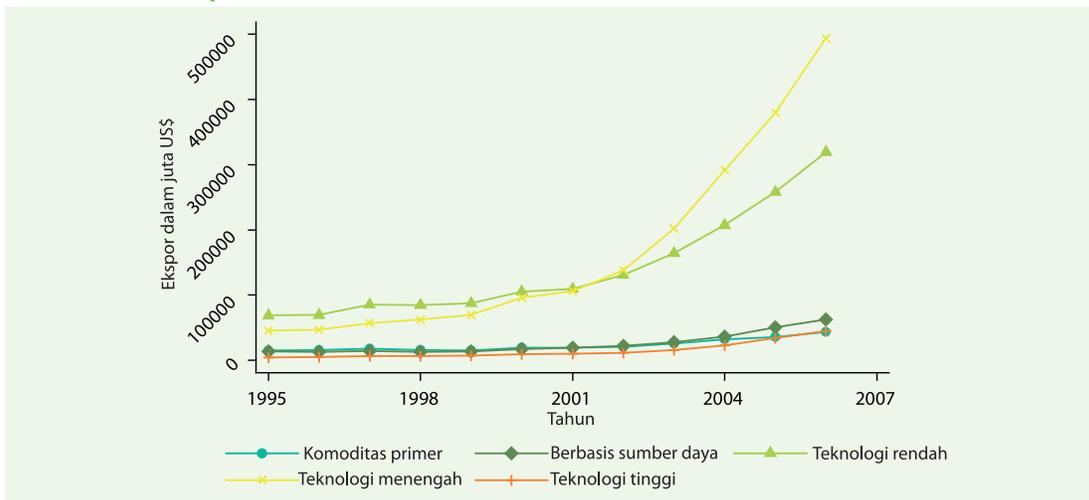
42 Klasifikasi barang ekspor didasarkan pada Lall (2000), yang juga digunakan oleh UNCTAD (2002).

43 Ini mencakup tekstil, pakaian jadi dan alas kaki, serta tembikar, alat-alat pemotong, dll.

44 Ini mencakup produk otomotif, listrik dan elektronik.

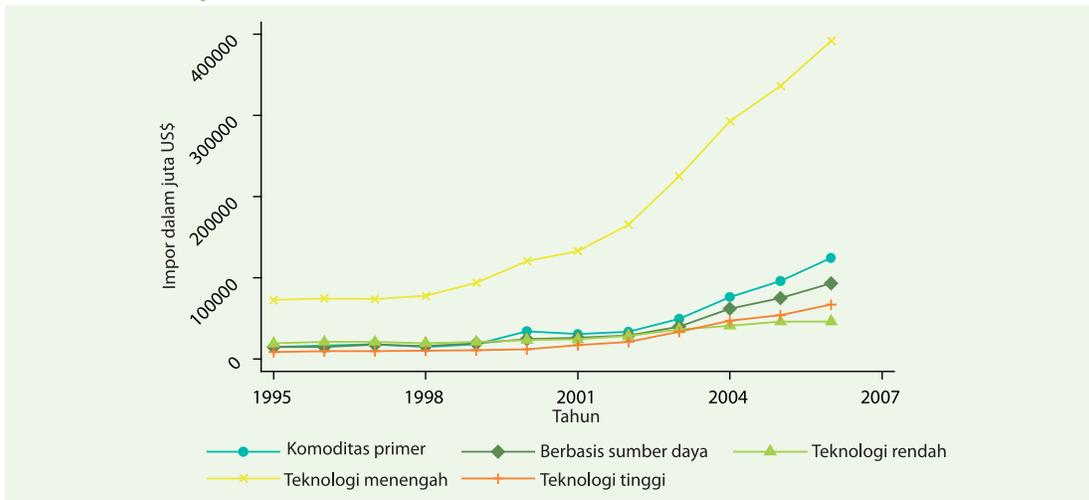
Pada saat yang sama, munculnya Cina menimbulkan dampak persaingan dan permintaan, yang menjelaskan mengapa berbagai sektor dan berbagai negara telah dipengaruhi pada taraf yang berbeda-beda. Dampak dari kecenderungan ini tentu dirasakan di seluruh dunia, tetapi tetangga-tetangga Cina di Asia khususnya dapat dipengaruhi mengingat struktur ekspor mereka. Ada dua jenis dampak yang terjadi. Pertama, dampak persaingan dipicu oleh ekspansi ekspor Cina. Dampak ini paling kuat terjadi di sektor-sektor yang menghadapi persaingan langsung dengan ekspor Cina, terutama produk manufaktur rakitan yang bersifat padat karya (intensif tenaga kerja). Kedua, dampak permintaan dipicu oleh permintaan Cina yang terus meningkat atas impor. Dampak ini paling kuat terjadi pada tiga kelompok produk: (a) komoditas primer, termasuk energi dan mineral seperti tembaga; (b) input antara dan komponen-komponen yang dirakit lagi di Cina; dan (3) barang modal (Gambar 6.26).

Gambar 6.25: Ekspor Cina baru-baru ini



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

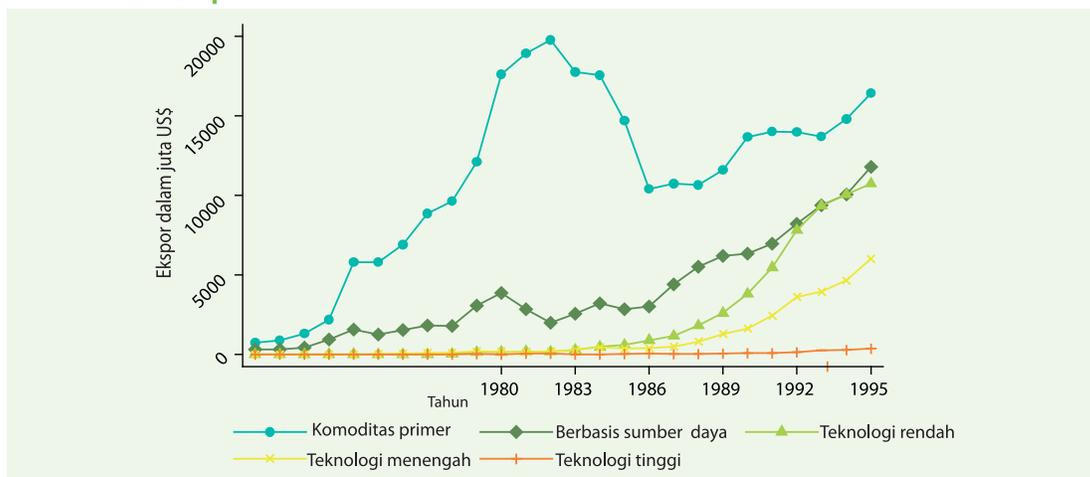
Gambar 6.26: Impor Cina baru-baru ini



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

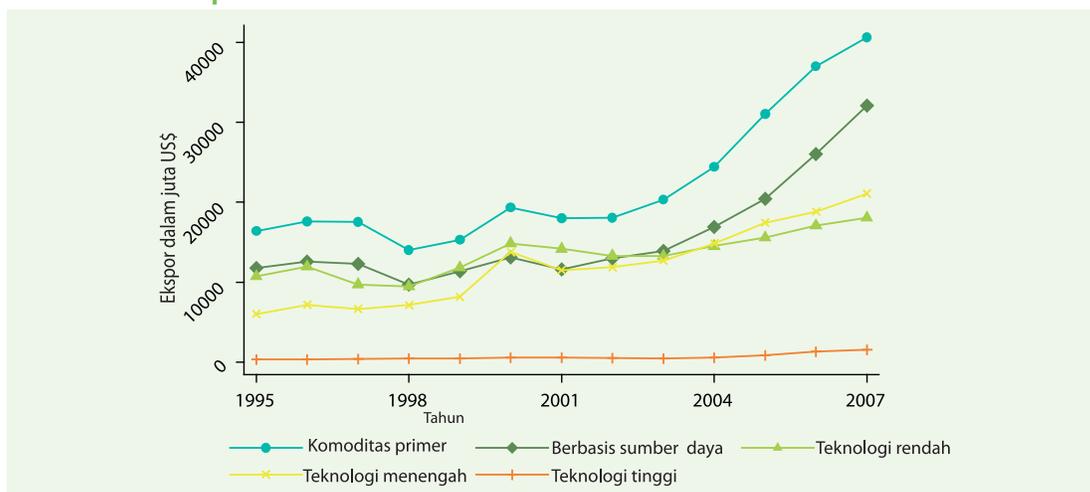
Pada tahun 1980an dan 1990an, Indonesia berhasil melakukan diversifikasi dari komoditas primer menjadi produk padat karya. Namun, produk tersebut adalah produk yang tidak terlalu dipengaruhi oleh munculnya Cina sebagai eksportir besar. Pada saat yang sama, nilai produk primer dipengaruhi secara positif oleh dampak permintaan. Seperti dibahas sebelumnya dan diperlihatkan dalam Gambar 6.27, selama periode dari tahun 1980an sampai pertengahan 1990an, Indonesia mentransformasikan dirinya dari eksportir terutama untuk barang primer dan berbasis sumber daya alam menjadi importir penting barang-barang manufaktur berteknologi rendah. Namun, krisis Asia Timur tahun 1997-98 menimbulkan jeda struktural yang penting pada kecenderungan ini (Gambar 6.28). Hal ini semakin diperburuk oleh dampak persaingan karena munculnya Cina, yang memberikan dampak negatif terhadap manufaktur berteknologi rendah yang bersifat padat karya. Pada saat yang sama, meskipun produk-produk berteknologi rendah yang bersifat padat karya memperlihatkan kecenderungan yang relatif menurun, dampak kebalikannya terjadi pada ekspor produk primer dan barang-barang berbasis sumber daya alam Indonesia, terutama akibat peningkatan permintaan yang diciptakan oleh munculnya Cina.

Gambar 6.27: Ekspor Indonesia di masa lalu



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Gambar 6.28: Ekspor Indonesia baru-baru ini



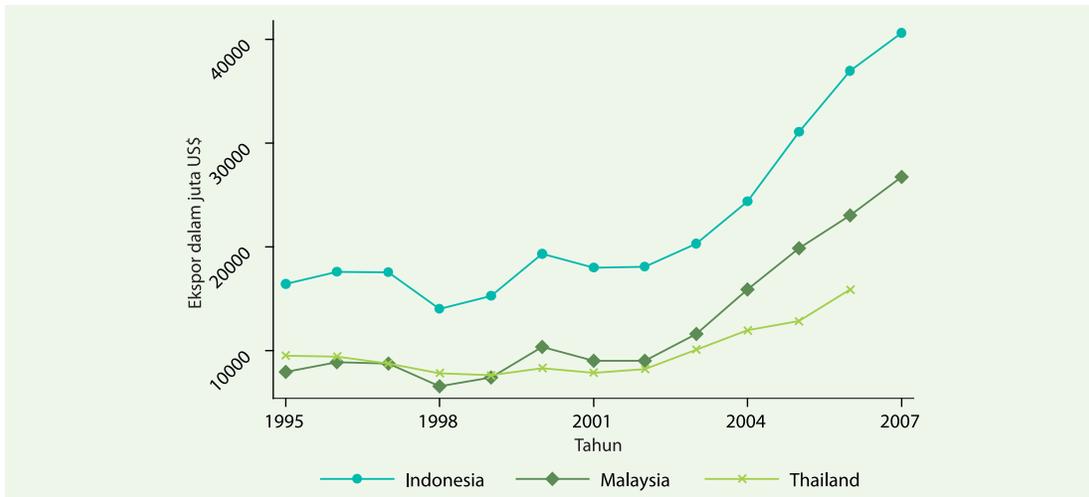
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Munculnya Cina telah mendesak negara-negara tetangga di Asia Timur untuk memiliki berbagai pola spesialisasi internasional, di bidang produk primer maupun manufaktur suku cadang dan komponen yang lebih bersifat padat keterampilan. Munculnya Cina sebagai eksportir utama barang manufaktur rakitan menimbulkan dilema bagi negara-negara Asia Timur yang produk ekspornya sebagian besar terdiri dari barang-barang hasil keterampilan rendah dan padat karya. Negara-negara tersebut mendapat pilihan untuk beralih dari merakit barang manufaktur yang padat karya menjadi memproduksi suku cadang dan komponen (atau barang modal untuk negara-negara yang lebih maju) atau pindah ke produk-produk berbasis komoditas primer atau sumber daya alam.

Meskipun Malaysia dan Thailand beralih ke manufaktur suku cadang dan komponen antara yang lebih bersifat padat-keterampilan, Indonesia tetap berkonsentrasi pada komoditas primer. Penelitian tentang berbagai pengalaman di Indonesia, Thailand dan Malaysia memberikan pelajaran penting mengenai kemungkinan pendorong kinerja mereka masing-masing di bidang ekspor, meskipun fakta menunjukkan bahwa ketiga negara tersebut sama-sama dipengaruhi oleh 'guncangan Cina' dan sebelumnya telah menempuh haluan serupa untuk beralih dari sumber daya alam ke produksi barang-barang berteknologi rendah yang bersifat padat karya.

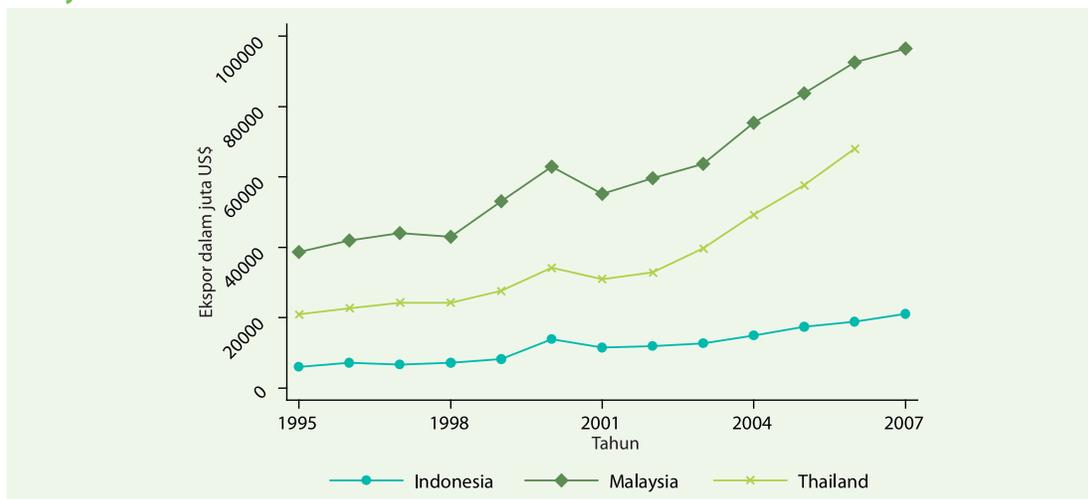
Anugerah alami maupun pilihan kebijakan menjadi alasan untuk perbedaan haluan yang ditempuh oleh Indonesia dan negara-negara tetangganya, Malaysia dan Thailand. Alasan utama untuk perbedaan haluan tersebut adalah gabungan dari keunggulan komparatif 'alami', berdasarkan anugerah relatif, dan keunggulan komparatif "buatan", berdasarkan kebijakan untuk menarik investasi asing langsung (FDI) dan memperkuat kemampuan domestik melalui pengembangan sistem inovasi nasional. Keunggulan komparatif Indonesia pada produk-produk manufaktur berteknologi rendah yang bersifat padat karya telah menyusut akibat adanya persaingan dengan Cina yang memiliki tenaga kerja melimpah, yang muncul sebagai sentra baru barang-barang manufaktur rakitan, dan dengan negara-negara seperti Malaysia serta, sampai pada taraf yang lebih rendah, Thailand, yang beralih ke spesialisasi produksi suku cadang dan komponen yang lebih canggih (teknologi menengah) yang selanjutnya dirakit di Cina (Gambar 6.29 dan Gambar 6.30)

Gambar 6.29: Ekspor komoditas primer – perbandingan Indonesia dengan Malaysia dan Thailand



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Gambar 6.30: Ekspor produk berteknologi menengah – perbandingan Indonesia dengan Malaysia dan Thailand

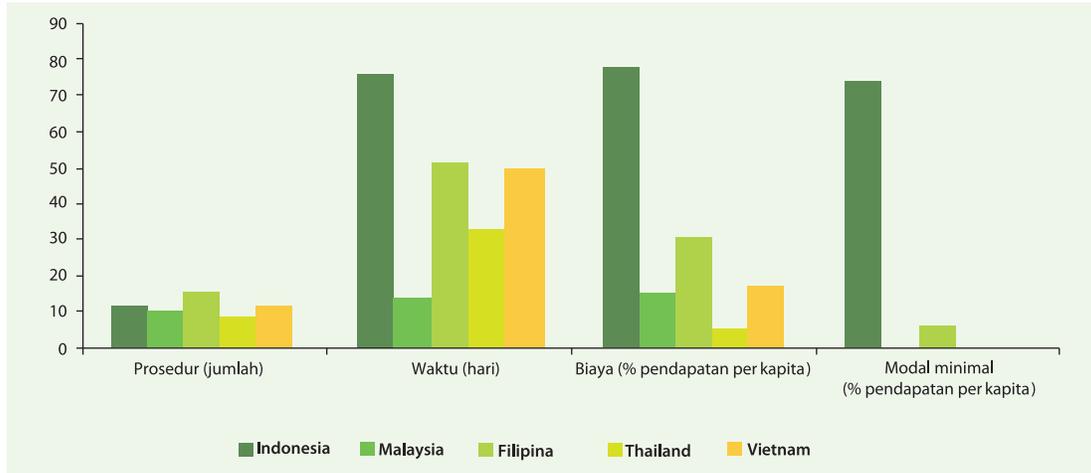


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Comtrade.

Untuk beralih dari ekspor teknologi rendah ke teknologi menengah, perlu dikembangkan keterampilan, pengetahuan dan lembaga yang tepat. Namun, Indonesia belum berhasil melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk memfasilitasi pengembangan keterampilan, pengetahuan dan lembaga yang tepat. Meskipun didesak untuk meninggalkan barang-barang padat karya yang berteknologi rendah, Indonesia masih belum mampu mempromosikan kebijakan-kebijakan yang mendukung peralihan ke manufaktur suku cadang dan komponen antara serta alat-alat mesin yang lebih bersifat padat keterampilan. Hal ini disebabkan oleh kelemahan iklim investasi dan kebijakan untuk mendorong pengembangan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan produksi yang lebih maju.

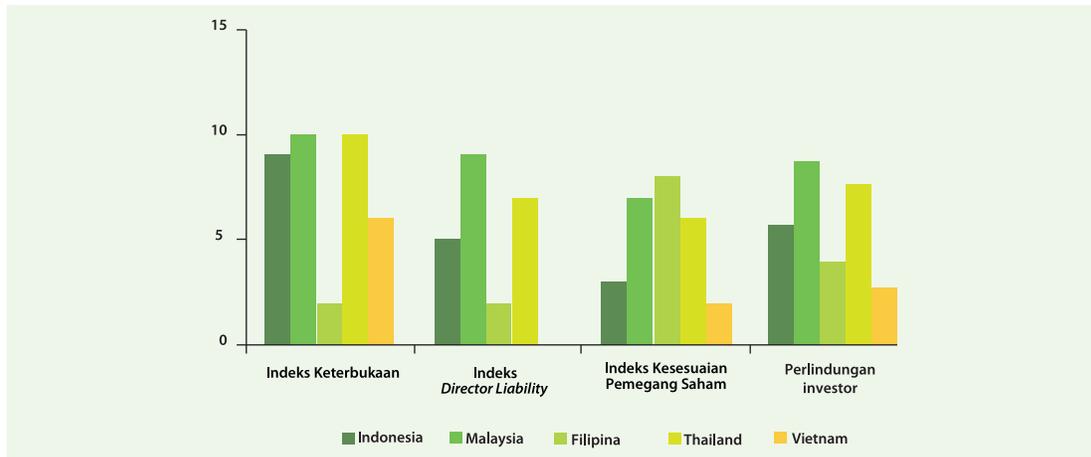
Jika dibandingkan dengan negara tetangga, iklim investasi di Indonesia sangat kurang kondusif. Hal ini menghambat pembentukan usaha dan penarikan investasi asing langsung (FDI). Dibandingkan dengan Malaysia dan Thailand, iklim usaha di Indonesia kurang menarik untuk investasi asing langsung (FDI). Gambar 6.31 memperlihatkan bagaimana kinerja Indonesia masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan Thailand atau Malaysia berdasarkan tingkat kesulitan untuk mendirikan dan mendaftarkan suatu usaha. Demikian pula, Gambar 6.32 memperlihatkan bahwa kinerja Indonesia masih lebih rendah dibandingkan dengan Thailand atau Malaysia dari segi perlindungan investasi.

Gambar 6.31: Indikator melakukan usaha (doing business)



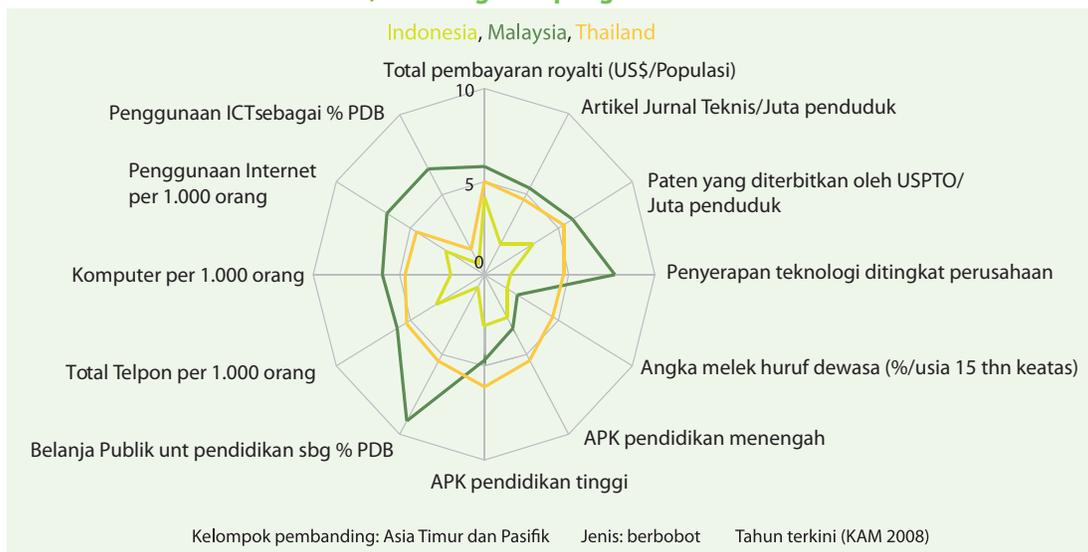
Sumber: Bank Dunia (2008) dan Doing Business (2009).

Gambar 6.32: Indikator perlindungan investor



Sumber: Bank Dunia (2008) dan Doing Business (2009).

Salah satu faktor penentu kegagalan Indonesia untuk mencapai diversifikasi atau peningkatan kemajuan dari segi keranjang ekspornya adalah kurangnya kebijakan yang memadai untuk meningkatkan dan memperkuat sistem pengetahuan dan inovasi. Perbandingan berbagai dimensi sistem pengetahuan dan inovasi antara Indonesia dengan Thailand dan Malaysia secara jelas memperlihatkan bahwa Indonesia masih tertinggal di sebagian besar dimensi tersebut. Kurangnya kinerja Indonesia ini khususnya menonjol ketika dibandingkan dengan Malaysia, suatu negara yang berbagai kekayaan sumber daya alam yang melimpah dengan Indonesia (Gambar 6.33).

Gambar 6.33: Indikator inovasi, teknologi dan pengetahuan

Sumber: www.worldbank.org/kam.

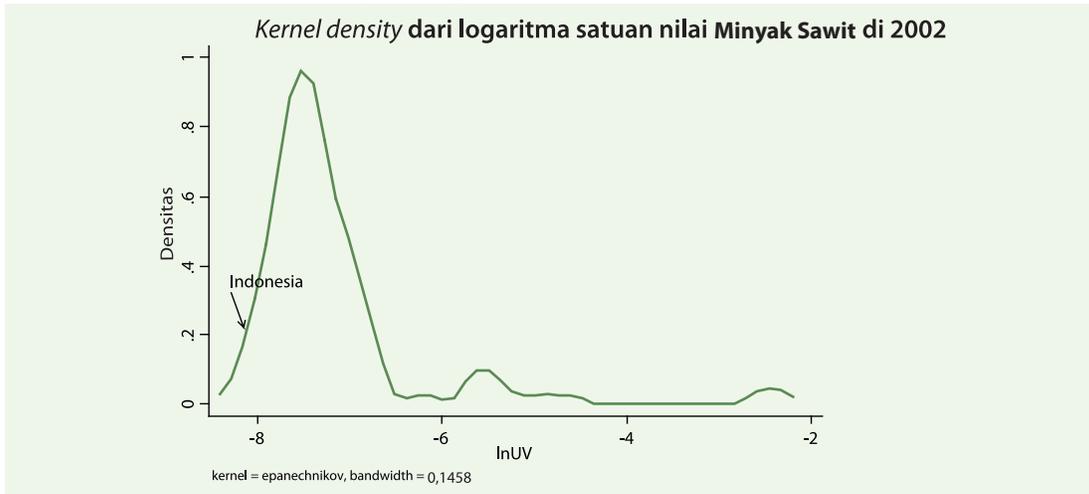
Catatan: Indonesia berwarna merah, Malaysia berwarna hijau dan Thailand berwarna kuning.

Sebagai kesimpulan, telah diperlihatkan bahwa kinerja Indonesia di bidang ekspor yang masih mengecewakan disebabkan oleh faktor eksternal, terutama munculnya Cina sebagai kekuatan ekonomi yang besar, maupun faktor internal, terutama kurangnya kebijakan dan kemampuan dalam sepuluh tahun terakhir. Setelah krisis Asia Timur, munculnya Cina sebagai peserta dunia telah meningkatkan persaingan dengan negara-negara pengekspor produk padat karya dan meningkatkan permintaan barang primer, suku cadang dan komponen serta mesin-mesin antara (produk mesin antara dicirikan oleh intensitas keterampilan yang lebih tinggi). Semua ini sangat mempengaruhi pola ekspor Indonesia. Pada saat yang sama, Indonesia masih sangat kurang melakukan investasi pada sistem pendidikan dan inovasi dan melakukan juga sedikit upaya untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif, terutama jika dibandingkan dengan negara tetangga Malaysia dan Thailand. Kebijakan-kebijakan tersebut, disertai dengan fakta bahwa Indonesia mempunyai anugerah yang besar berupa sumber daya alam dan komoditas primer, menentukan pola pertumbuhan ekspor sejak akhir tahun 1990an. Pola pertumbuhan ekspor ini diperkuat dengan kenaikan harga komoditas.

Selanjutnya, keterampilan yang terbatas dan kapasitas produksi yang lemah bukan hanya mempengaruhi pola-pola spesialisasi di sektor-sektor melainkan juga tampaknya memberikan pengaruh negatif terhadap pola-pola spesialisasi sektor sehingga Indonesia memproduksi produk-produk dengan kualitas yang relatif rendah. Masalah-masalah yang ditimbulkan oleh lemahnya keterampilan dan kapasitas produksi bukan hanya tampak pada pola-pola spesialisasi lintas sektoral melainkan juga pola-pola spesialisasi pada produk-produk HS6 digit yang didefinisikan secara terbatas. Sebenarnya, bahkan pada komoditas primer dan produk-produk berbasis sumber daya alam, terdapat perbedaan yang mencolok pada nilai satuan yang mencerminkan kualitas maupun sifat-sifat lain yang dinilai di pasar internasional. Gambar 6.34 memperlihatkan bagaimana nilai satuan minyak sawit, komoditas primer utama yang diproduksi oleh Indonesia, berbeda-beda antara berbagai negara eksportir. Anak panah mengidentifikasi posisi

Indonesia pada ‘tangga kualitas’ dan menunjukkan Indonesia masih di bawah rata-rata. Secara lebih spesifik, Tabel 6.2 memperlihatkan premium nilai satuan dari pesaing spesifik: premium ini berbeda-beda dari 12 persen untuk Malaysia sampai 26 persen untuk Costa Rica.⁴⁵

Gambar 6.34 : Nilai satuan ekspor minyak sawit



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data dari Comtrade.

Tabel 6.2: Premium nilai satuan tahun 2002 untuk minyak sawit ekspor dibandingkan dengan Indonesia

Malaysia	12%
Costa Rica	26%
Thailand	14%

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data dari Comtrade.

Catatan: Nilai satuan diperoleh dari membagi total nilai ekspor minyak sawit dengan total kuantitas yang dilaporkan pada tahun 2002 – oleh karena itu, ini adalah nilai satuan rata-rata untuk ekspor minyak sawit secara keseluruhan pada tahun 2002. Premium yang dilaporkan dalam tabel ini berkaitan dengan nilai satuan rata-rata yang dihitung untuk ekspor minyak sawit Indonesia pada tahun yang sama.

Lonjakan harga komoditas baru-baru ini mempunyai implikasi negatif di mana hal itu memperburuk pola-pola spesialisasi dan dapat menyebabkan Indonesia lebih mengkonsentrasikan ekspor dan produksinya, yang dapat menimbulkan sejumlah efek samping yang negatif. Jika kita memeriksa kecenderungan untuk jangka yang lebih panjang, maka kita akan mengetahui bahwa selama periode dari tahun 1980 sampai 2004, Indonesia telah melakukan diversifikasi yang besar terhadap ekspornya. Namun, selama periode dari tahun 2005 sampai 2006, kecenderungan ini berbalik dan Indonesia memperbesar tingkat konsentrasi ekspornya (Tabel 6.3). Beberapa indikasi awal memperlihatkan bahwa Indonesia mengalami konsentrasi yang berlebihan pada faktor-faktor pendorong pertumbuhan ekspornya. Tahun lalu, empat komoditas mencapai separuh dari total nilai pertumbuhan ekspor non-migas. Upaya untuk meningkatkan diversifikasi ekspor penting agar Indonesia dapat mengurangi kerentanannya terhadap guncangan harga komoditas. Hal itu juga penting untuk meningkatkan pertumbuhan lapangan pekerjaan sehingga

45 Minyak sawit bukan satu-satunya kasus karena pola serupa juga muncul untuk berbagai komoditas dengan nilai satuan ekspor Indonesia yang jauh lebih rendah daripada nilai satuan rata-rata pesaing lain di dunia: nikel, karet, palm nuts dan kernels, serta kakao.

mengurangi angka kemiskinan. Diversifikasi dapat dicapai dengan mempromosikan pemrosesan berbasis sumber daya alam dan mempromosikan ekspor manufaktur yang lebih besar dan lebih canggih, karena hal ini memperlihatkan tingkat konsentrasi yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan mengekspor komoditas (Tabel 6.3).

Tabel 6.3: Ukuran diversifikasi dan intensitas teknologi Indonesia dan pesaing regional

	Indonesia			Malaysia			Thailand		
	1980-84	2000-4	2005-6	1980-84	2000-4	2005-6	1980-84	2000-4	2005-6
Indeks konsentrasi	0,617	0,157	0,178	0,323	0,210	0,192	0,233	0,127	0,125
Pangsa produk pada ekspor (%)									
<i>Tiga terbesar</i>	85,468	21,382	25,374	46,698	29,072	25,723	33,210	16,175	15,354
<i>Lima terbesar</i>	94,160	27,387	34,422	62,046	36,428	35,314	44,355	21,570	21,203
<i>Sepuluh terbesar</i>	102,690	37,728	44,090	78,350	49,755	49,295	61,826	31,076	30,986
Produk Primer	0,614	0,134	0,156	0,276	0,055	0,076	0,185	0,045	0,048
Berbasis Sumber Daya Alam	0,060	0,061	0,073	0,155	0,041	0,038	0,069	0,027	0,027
Manufaktur Teknologi Rendah	0,003	0,038	0,030	0,006	0,019	0,020	0,053	0,030	0,026
Manufaktur Teknologi Menengah	0,003	0,027	0,024	0,009	0,035	0,037	0,047	0,043	0,056
Manufaktur Teknologi Tinggi	0,004	0,030	0,022	0,064	0,195	0,167	0,002	0,103	0,094
	Filipina			Vietnam			Cina		
	1980-84	2000-4	2005-6	1980-84	2000-4	2005-6	1980-84	2000-4	2005-6
Indeks konsentrasi	0,214	0,386	0,283	0,332	0,284	0,266		0,103	0,113
Pangsa produk pada ekspor (%)									
<i>Tiga terbesar</i>	30,845	51,864	42,875	47,536	43,170	38,465		11,144	12,255
<i>Lima terbesar</i>	39,450	59,084	55,147	57,890	49,260	45,428		16,647	18,982
<i>Sepuluh terbesar</i>	53,404	68,223	66,139	73,763	59,957	57,365		25,440	29,316
Produk Primer	0,030	0,006	0,006	0,324	0,219	0,215	-	0,007	0,005
Berbasis Sumber Daya Alam	0,181	0,017	0,027	0,035	0,015	0,014	-	0,012	0,012
Manufaktur Teknologi Rendah	0,095	0,022	0,019	0,058	0,178	0,153	-	0,062	0,049
Manufaktur Teknologi Menengah	0,015	0,035	0,042	0,004	0,020	0,020	-	0,034	0,037
Manufaktur Teknologi Tinggi	0,030	0,383	0,277	0,003	0,008	0,016	-	0,073	0,093

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data dari Comtrade.

6.6 Implikasi terhadap Strategi Pengembangan Perdagangan

Meskipun eksploitasi sumber daya alam Indonesia akan tetap penting untuk mendorong kemajuan ekonomi, terdapat berbagai risiko implisit dari spesialisasi beberapa komoditas.

Pada tahun 2008, tiga ekspor terbesar Indonesia mencapai 25 persen dari total ekspor Indonesia. Sebenarnya, meskipun kelimpahan sumber daya alam seharusnya tidak menjadi 'kutukan', kurangnya diversifikasi pada struktur ekspor Indonesia dan ketergantungannya pada komoditas yang bernilai rendah dapat menghambat prospek pertumbuhan di masa mendatang untuk sejumlah alasan.⁴⁶ Pertama, seperti yang terjadi di masa lalu, eksploitasi sumber daya alam, khususnya mineral, tidak mungkin memfasilitasi pertumbuhan lapangan pekerjaan yang dibutuhkan di Indonesia, mengingat dinamika kependudukannya. Pertumbuhan yang dialami Indonesia sendiri memperlihatkan bahwa bahkan selama ekspansi produksi pertanian pada awal tahun 1980an, sektor manufaktur dan jasa terus memainkan peranan penting sebagai kontributor untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja.

Pola harga komoditas yang tidak dapat diprediksi dapat menciptakan siklus naik-turun yang mahal. Meskipun menjadi produsen komoditas primer yang besar, Indonesia masih merupakan penerima harga (*price taker*). Ketidakstabilan harga komoditas baru-baru ini sekali lagi menandakan tingginya tingkat harga komoditas yang tidak dapat diprediksi. Penelitian-penelitian sebelumnya memperlihatkan bahwa negara-negara yang ekspornya terkonsentrasi pada sejumlah kecil komoditas khususnya rentan terhadap risiko ketidakstabilan harga dan dampak ekonomi makro yang merugikan (Bank Dunia, 2009).

Bahkan untuk komoditas utama yang diekspor saat ini, penting agar Indonesia meningkatkan posisinya pada tangga kualitas. Sebagaimana diperlihatkan sebelumnya, terdapat perbedaan kualitas dan nilai tambah pada komoditas yang didefinisikan secara terbatas, yang diukur dengan nilai satuan. Inti dari kebijakan ini adalah agar Indonesia berupaya melepaskan diri dari perangkap memproduksi produk-produk yang berkualitas rendah/bernilai tambah rendah. Sejauh ini, bahkan pada produk-produk unggulannya (berbasis sumber daya alam), Indonesia tampaknya secara vertikal berspesialisasi pada barang-barang dengan kualitas di bawah rata-rata. Hal ini mungkin akibat dari kebijakan-kebijakan Indonesia mengenai peningkatan keterampilan, infrastruktur diklat dan iklim usaha yang tidak kondusif. Dari perspektif ini, Pemerintah mempunyai tugas penting di bidang kebijakan untuk mempengaruhi seluruh bidang tersebut.

Promosi ekspor memainkan peranan penting dalam mendukung diversifikasi ekspor. Promosi ekspor perlu dilakukan untuk menanggulangi ketidakpastian yang dihadapi para eksportir dan sifat 'kepentingan publik' dari informasi tentang pasar ekspor serta kapasitas yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan luar negeri (Hausmann dan Rodrik, 2003). Seperti yang dibahas oleh Iacovone dan Javorcik (2008a), diversifikasi ekspor membutuhkan penanggulangan biaya tetap yang besar, persiapan yang memadai dan penanggulangan ketidakpastian yang tidak dapat diabaikan. Berdasarkan sejumlah studi kasus, Iacovone dan Javorcik (2008c) berpendapat bahwa keberhasilan promosi ekspor dapat menekan biaya untuk masuk ke pasar ekspor. Tujuan ini dapat dicapai melalui empat jenis kegiatan: pengembangan citra; jasa pendukung ekspor; penelitian pasar; dan advokasi kebijakan. Namun, perlu ditekankan bahwa, karena tidak semua perusahaan dapat menjadi eksportir yang berhasil, penargetan yang baik sangat penting untuk menyediakan pelayanan promosi ekspor

⁴⁶ Pesan ini selaras dengan kesimpulan De Ferranti dkk (2002) serta Lederman dan Maloney (2007) yang menganalisis tantangan bagi negara-negara yang kaya akan sumber daya di Amerika Latin

yang efektif dan hemat biaya. Studi-studi kasus ini dan pengalaman internasional dengan kuat menunjukkan bahwa memfokuskan upaya-upaya promosi ekspor pada sektor-sektor yang spesifik lebih baik daripada berupaya mempromosikan ekspor secara umum. Misalnya, ikut serta dalam pekan raya dan pameran khusus (*specialized*) menghasilkan hubungan ekspor yang lebih berpotensi bagi perusahaan-perusahaan bersangkutan daripada menghadiri acara-acara yang diselenggarakan secara umum. Karena alasan tersebut maka strategi tiga tingkat diusulkan untuk mempromosikan ekspor Indonesia:

- (a) **Tingkat pertama: “Mulai memanjat tangga kualitas/nilai tambah”:** Mengoptimalkan potensi rente dari kekayaan sumber daya alam dengan bergerak menaiki tangga diferensiasi vertikal melalui investasi untuk pengetahuan dan keterampilan teknis yang cocok. Salah satu temuan penting dari De Ferranti dkk (2002) dalam analisis terhadap negara-negara yang kaya akan sumber daya alam di Amerika Latin adalah bahwa sangat penting untuk melakukan investasi dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang membangun ‘anugerah baru’, seperti pengetahuan, lembaga yang baik dan infrastruktur publik. Misalnya, sasarannya adalah beralih dari mengekspor minyak sawit yang berkualitas rendah menjadi mengekspor minyak sawit yang berkualitas lebih tinggi dan produk-produk pendukung dengan kandungan pengetahuan yang lebih besar.
- (b) **Tingkat kedua: “Iklim usaha ... tetapi tidak sendirian”:** Selama periode dari pertengahan 1970an sampai 1980an, Indonesia menginvestasikan kembali sejumlah besar rente yang diperolehnya dari penjualan minyak untuk memperbaiki infrastruktur; meningkatkan produktivitas pertanian; dan melakukan diversifikasi di luar migas. Saat ini Indonesia dapat menerapkan strategi analogis dan menginvestasikan kembali rente yang diperolehnya dari sumber daya alam yang melimpah namun tidak dapat diperbaharui untuk meningkatkan “infrastruktur pengetahuan dan keterampilan”. Pada saat yang sama, Indonesia perlu memfasilitasi pengembangan iklim investasi yang lebih kondusif dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk menarik FDI. Ini dapat menjadi, setidaknya untuk jangka pendek, sebuah jalan pintas yang potensial untuk mendapatkan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan oleh Indonesia guna mempromosikan ekspornya dan ikut serta kembali dalam rantai nilai global yang membutuhkan suku cadang dan komponen yang bersifat padat keterampilan (*skills-intensive*). Menarik investasi asing langsung (FDI) dan berinvestasi di bidang pendidikan, insentif Litbang, kelembagaan dan infrastruktur yang baik sangat penting untuk mendorong produsen agar ‘menaiki tangga nilai’ dan untuk mendorong pengusaha swasta dalam mencari peluang-peluang usaha yang layak. Hal ini akhirnya menghasilkan diversifikasi (De Ferranti dkk, 2002). Analisis terhadap negara-negara yang kaya akan sumber daya alam di Amerika Latin memperlihatkan bahwa “kutukan” sumber daya alam bukan hanya disebabkan oleh melimpahnya anugerah sumber daya alam tetapi juga disebabkan oleh dua pemicu utama. Pertama adalah kurangnya kapasitas ‘inovatif’ atau ‘pembelajaran’ nasional yang memfasilitasi penerapan dan penciptaan teknologi baru. Kedua adalah berbagai rintangan terhadap penerapan teknologi yang biasanya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dan monopoli yang sengaja diciptakan (Maloney, 2007). Kedua faktor pemicu ini relevan untuk Indonesia dan strategi pengembangan perdagangannya.
- (c) **Tingkat ketiga: “Promosi ekspor yang tepat sasaran”:** Di tingkat mikro, demi kepentingan terbaik Indonesia, bantuan kepada eksportir, dalam hal kualitas dan bukan hanya kuantitas, perlu ditingkatkan. Promosi ekspor telah terbukti sangat bermanfaat dari segi hasil yang diperoleh atas investasi dana publik (Lederman, Olorreaga dan Payton, 2006) dan dapat membantu menurunkan biaya untuk masuk ke pasar ekspor sehingga mendorong diversifikasi (Iacovone dan Javorcik, 2008b). Namun, promosi ekspor perlu tepat sasaran dan dirancang secara tepat.

6.7 Kesimpulan

Bagian ini menganalisis dinamika ekonomi jangka panjang Indonesia dari perspektif makro dan perdagangan. Empat pelajaran utama dari analisis ini adalah sebagai berikut:

- (a) **Aspek yang paling menonjol dari pertumbuhan Indonesia dalam empat dasawarsa terakhir adalah bahwa pertumbuhan tersebut tidak bersifat intensif tenaga kerja (padat karya).** Oleh karena itu, penggerak pertumbuhan output di masa datang kemungkinan adalah sektor manufaktur dan jasa, namun perkembangan sektor pertanian yang mempekerjakan sebagian besar penduduk masih sangat penting dalam jangka pendek. Dalam jangka panjang, mempersiapkan pekerja untuk beralih dan berpartisipasi di sektor-sektor yang modern hendaknya menjadi prioritas;
- (b) **Pola-pola pertumbuhan daerah memperlihatkan bahwa ada kebutuhan untuk meningkatkan mobilitas tenaga kerja dan modal guna meningkatkan partisipasi tenaga kerja di sektor manufaktur dan jasa yang dinamis, terutama di luar Jawa.** Ini dapat dicapai dengan meningkatkan infrastruktur publik dan dengan melaksanakan kebijakan-kebijakan lain yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas di daerah;
- (c) **Di masa lalu, ekspor manufaktur telah menjadi mesin penggerak pertumbuhan dan diversifikasi. Namun, sejak akhir tahun 1990an, pola ini berbalik.** Kinerja ekspor manufaktur sejak krisis Asia Timur tidak memuaskan, dengan volume ekspor yang terus menurun sebagai bagian dari PDB sejak tahun 2000; dan
- (d) **Penurunan kinerja sektor manufaktur tampaknya sebagai akibat dari berbagai faktor penyebab yang saling berhubungan.**
 - Penyebab eksternal utama adalah munculnya Cina sebagai produsen produk manufaktur rakitan padat karya.
 - Penyebab internal utama adalah kurang berhasilnya Indonesia dalam meningkatkan keterampilan dan kemampuan yang diperlukan untuk 'menaiki tangga nilai/kualitas'. Penyebabnya ada dua:
 - Iklim investasi yang buruk menghambat masuknya investasi asing langsung (FDI) dan pengetahuan dari luar negeri; dan
 - Investasi domestik untuk mengembangkan "sistem inovasi nasional" pada tingkat yang jauh lebih rendah di Indonesia dibandingkan dengan pesaing langsung di Asia Timur, khususnya Thailand dan Malaysia.
 - Pada saat yang sama, mengingat anugerah yang besar berupa sumber daya alam yang melimpah, Indonesia merasa jauh lebih mudah untuk menggeser spesialisasi relatifnya ke sumber daya alam dan komoditas dan meninggalkan produk manufaktur.

Implikasi kebijakan utama terhadap Pemerintah adalah sebagai berikut:

- (a) Untuk mendorong pertumbuhan lapangan pekerjaan, perlu dipastikan agar sektor-sektor yang dinamis menarik tenaga kerja yang memadai dengan menghapuskan distorsi, meningkatkan mobilitas tenaga kerja dan meningkatkan keterampilan tenaga kerja;
- (b) Untuk mendorong diversifikasi perekonomian, Indonesia perlu melakukan investasi pada "sumber daya terbarukan" seperti pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk mendorong diversifikasi dan peningkatan kualitas ekspor. Harga komoditas yang tinggi hendaknya dapat menjadi sumber daya yang diperlukan untuk investasi ini;

- (c) Indonesia perlu mengembangkan strategi ganda yang mencakup komponen jangka panjang dan jangka pendek. Dalam jangka pendek, Indonesia perlu mengeksploitasi anugerah sumber daya alam dan tenaga kerjanya untuk mendorong pertumbuhan padat karya. Dalam jangka panjang, Indonesia perlu mendorong pengembangan keterampilan dan modal manusia agar tidak terlalu bergantung pada beberapa komoditas dan barang yang bernilai tambah rendah/berkualitas buruk; dan
- (d) Strategi ganda ini mungkin membutuhkan pengembangan iklim usaha yang lebih kondusif untuk meningkatkan investasi domestik dan asing di bidang “infrastruktur pengetahuan dan keterampilan” (sistem inovasi nasional), dan jasa promosi ekspor yang tepat sasaran untuk mendorong diversifikasi dan peningkatan kualitas ekspor.





**Memanfaatkan Sebaik-baiknya
Harga Komoditas yang Tinggi**

Abstrak: Harga komoditas yang tinggi dan prospek positifnya menunjukkan perlunya memikirkan kembali peranan yang dapat dimainkan komoditas dalam pembangunan di negara-negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah seperti Indonesia. Bab ini menilai pentingnya komoditas dari segi ekonomi bagi Indonesia serta meninjau tantangan dan peluang pembangunan yang didatangkan oleh produksi komoditas yang lebih besar. Untuk memaksimalkan potensi pemanfaatan harga komoditas yang tinggi bagi pembangunan maka Pemerintah perlu: (i) memfasilitasi tanggapan pasokan dari sektor komoditas melalui perbaikan di lingkungan peraturan perundang-undangan, (ii) menggunakan 'rejek' sumber daya untuk mengurangi kemacetan infrastruktur dan mendorong pengembangan perekonomian berbasis pengetahuan guna meningkatkan daya saing sektor-sektor domestik dan ekspor di Indonesia, dan (iii) mengambil tindakan untuk memitigasi dampak ketidakstabilan harga komoditas.

7.1 Pendahuluan

Komoditas merupakan bagian penting dari produksi dan ekspor Indonesia dan dapat memainkan peranan penting dalam pembangunan ekonomi di Indonesia. Meskipun para ekonom secara tradisional agak merasa skeptis terhadap pertumbuhan yang digerakkan oleh komoditas di negara-negara berkembang, kecenderungan terbaru terhadap kenaikan harga setidaknya telah mendorong mereka untuk mengevaluasi kembali kedudukan komoditas.

Selama dasawarsa yang lalu, harga komoditas naik secara dramatis. Secara khusus, pada tahun 2000-08, harga komoditas meningkat dengan kecepatan luar biasa di mana harga energi, mineral dan logam naik lebih dari 250 persen secara riil antara tahun 2003 dan pertengahan 2008 saja.⁴⁷ Dalam periode yang sama, harga pangan naik hampir sebesar 100 persen. Meskipun harga-harga turun pada tahun 2008, dengan dimulainya krisis keuangan dan berkurangnya permintaan komoditas sebagai bahan baku (input) untuk proses manufaktur di seluruh dunia, sejak itu harga-harga kembali ke tingkat jauh di atas tahun 2000. Secara riil, pada awal tahun 2010, dibandingkan dengan tingkat harga tahun 2000, harga pangan 60 persen lebih tinggi; harga minyak 116 persen lebih tinggi serta harga logam dan mineral 150 persen lebih tinggi.

Kecenderungan kenaikan harga komoditas merupakan perubahan yang signifikan dari dasawarsa-dasawarsa sebelumnya. Kecenderungan kenaikan harga komoditas pada dasawarsa terakhir merupakan perubahan yang signifikan dari kecenderungan pada dasawarsa-dasawarsa sebelumnya sejak pertengahan tahun 1960an ketika harga-harga cenderung turun atau tetap stagnan, kecuali untuk periode singkat selama krisis minyak pada pertengahan tahun 1970an. Meskipun harga komoditas secara tradisional cenderung sangat berfluktuasi dan dicirikan oleh siklus naik-turun, kecenderungan kenaikan harga tampaknya mencerminkan jeda struktural yang dipicu oleh permintaan dari negara-negara berkembang yang bertumbuh dengan pesat seperti Cina. Dengan meningkatnya permintaan, bukan mustahil harga-harga komoditas, secara rata-rata, akan tetap tinggi.

Sebagai negara eksportir komoditas netto, kenaikan harga komoditas selama dasawarsa terakhir memberikan manfaat bagi perekonomian Indonesia. Namun, Pemerintah gagal memanfaatkan sepenuhnya kenaikan harga tersebut untuk memaksimalkan dampak positif bagi pembangunan, karena Pemerintah menggunakan sebagian besar rejeki dari kenaikan harga tersebut untuk pengeluaran yang tidak produktif. Selain itu, iklim usaha yang tidak kondusif membatasi respons penawaran terhadap harga-harga yang tinggi.

⁴⁷ Harga diukur dengan mengacu kepada Indeks Nilai Satuan Manufaktur (MUV) Ekspor Dunia, yang diukur dalam dolar AS tahun 2000 secara konstan.

Sampai pada taraf tertentu, kurangnya tekad untuk memanfaatkan sepenuhnya kenaikan harga komoditas mencerminkan kurangnya prioritas untuk pembangunan ekonomi berbasis komoditas dan lebih menyukai pembangunan berbasis manufaktur. Prospek pembangunan berbasis komoditas telah lama diperdebatkan di kalangan ekonom dan perencana pembangunan. Diantara tantangan-tantangan tersebut, telah dinyatakan bahwa pembangunan Indonesia dapat dicirikan oleh kerentanan yang lebih besar terhadap ketidakstabilan harga, masalah pemerintahan, efek ‘penyakit Belanda’ dan berkurangnya kesempatan kerja. Menurut beberapa pendapat, untuk menciptakan kesempatan kerja yang memadai bagi angkatan kerja yang terus bertambah, Indonesia perlu memfokuskan kebijakan-kebijakannya untuk mendorong pembangunan sektor manufaktur yang bersifat padat karya (intensif tenaga kerja).

Namun, ada juga yang dengan kuat berpendapat bahwa sektor komoditas menciptakan peluang pembangunan terutama ketika harga-harga sedang tinggi melalui rejeki dari pendapatan komoditas. Beberapa berpendapat bahwa daerah-daerah penghasil komoditas di luar Jawa belum merealisasikan potensinya untuk menghasilkan pendapatan yang dapat dimanfaatkan untuk investasi produktif yang akan menghapuskan disparitas di daerah.

Bab ini berupaya menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut: Seberapa besar ketergantungan Indonesia pada ekspor komoditas? Apa saja tantangan dan peluang utama yang ditimbulkan oleh spesialisasi yang lebih tinggi di bidang komoditas? Bagaimana lonjakan harga komoditas dunia telah berdampak terhadap perekonomian Indonesia? Apa prospek harga komoditas? Bagaimana Indonesia dapat mengelola sebaik-baiknya pendapatan yang diperoleh dari sektor komoditas untuk pembangunannya? Apakah Indonesia sebaiknya tetap berfokus pada pengembangan sektor manufakturnya atau perlu mendorong peningkatan produksi komoditasnya?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, bab ini disusun dengan urutan sebagai berikut: Bagian 7.1 menyebutkan pertanyaan-pertanyaan yang akan dijajaki melalui bab ini dan menguraikan pengorganisasiannya. Bagian 7.2 menilai pentingnya komoditas bagi perekonomian Indonesia. Bagian 7.3 meninjau tantangan dan peluang yang berasal dari penguatan fokus pada produksi komoditas. Bagian 7.4 menganalisis dampak dari kenaikan harga komoditas terhadap perekonomian Indonesia dan meninjau caranya pemerintah memanfaatkan rejeki dari pendapatan komoditas. Bagian 7.5 menyampaikan prospek harga komoditas. Bagian 7.6 menyampaikan rekomendasi kebijakan untuk memanfaatkan harga-harga komoditas yang tinggi guna meningkatkan pembangunan ekonomi di Indonesia dan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan guna memitigasi dampak dari ketidakstabilan harga sehingga Indonesia dapat mempunyai “kue dan memakannya juga”. Bagian 7.7 menyampaikan kesimpulan umum dari bab ini.

7.2 Pentingnya Komoditas bagi Perekonomian Indonesia

Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alam. Bahkan sehubungan dengan penduduknya yang besar, negeri ini memiliki anugerah yang besar berupa sumber daya mineral: secara per kapita, cadangan timah, tembaga, batubara dan nikel Indonesia (Tabel 7.1) adalah yang terbesar ketiga di dunia. Sebenarnya, perkiraan ini mungkin masih kurang: Indonesia masih belum sepenuhnya dieksplorasi untuk mineral dan migas dibandingkan dengan kebanyakan negara lain yang kaya akan sumber daya alam, dan Indonesia mungkin masih memiliki banyak sumber daya yang belum ditemukan.

Dengan penduduknya yang besar, Indonesia memiliki banyak tenaga kerja yang kurang dimanfaatkan. Ada yang mungkin berpendapat bahwa itu berarti Indonesia seharusnya berfokus pada pengembangan industri manufaktur padat karya, bukan pada komoditas pertanian. Namun, hal ini mengabaikan sebuah hal penting. Meskipun jumlah penduduk Indonesia secara keseluruhan besar, ada perbedaan yang menonjol pada pola demografi antara pulau Jawa dengan penduduk terbesar dan pulau-pulau lain. Sebagian besar penduduk (60 persen) terkonsentrasi di pulau Jawa, yang mencakup hanya 8 persen dari total luas daratan Indonesia. Dengan 130 juta penduduk, Jawa menjadi salah satu pulau dengan penduduk terbesar di dunia⁴⁸ dan dengan kepadatan penduduk 1.026 jiwa per km², Jawa juga menjadi pulau dengan penduduk terpadat di dunia.⁴⁹ Sebaliknya, pulau-pulau di luar Jawa mempunyai kepadatan penduduk yang relatif rendah dan relatif kaya akan sumber daya alam, termasuk lahan pertanian, hutan, mineral serta cadangan minyak dan gas bumi.

Tabel 7.1: Peringkat negara menurut cadangan mineral per orang dewasa

	Cadangan timah per orang dewasa		Cadangan tembaga per orang dewasa
Indonesia	586,7	Chile	13.732.486,0
Malaysia	182,0	Australia	1.747.715,6
Australia	145,6	Indonesia	241.598,9
Cina	108,9	Cina	28.315,7
Dunia	65,8	Dunia	115.752,7
	Cadangan batubara per orang dewasa		Cadangan nikel per orang dewasa
Australia	18,9	Australia	13.908,9
Afrika Selatan	9,0	Rusia	3.143,0
Indonesia	1,0	Indonesia	1.000,9
Cina	0,3	Cina	86,0
Dunia	0,6	Dunia	373,8

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data penduduk dari Indikator Pembangunan Dunia dan data mineral dari Ringkasan Komoditas Mineral 2007, Survei Geologi AS.

Catatan: Orang dewasa didefinisikan sebagai penduduk dalam kelompok usia kerja (15-64 tahun). Cadangan adalah bagian dari basis cadangan yang dapat secara ekonomis diambil atau diproduksi pada saat diputuskan. Nilai-nilai dinyatakan dalam metrik ton per juta orang dewasa.

Mobilitas tenaga kerja antar pulau masih terbatas, seperti dicerminkan oleh perbedaan upah yang signifikan. Selain itu, dengan biaya transportasi antar-pulau yang tinggi, integrasi pasar-pasar domestik di berbagai pulau masih jauh dari kompetitif. Maka, dari perspektif keunggulan komparatif, pulau-pulau tersebut dapat diperlakukan sebagai entitas ekonomi tersendiri. Pulau Jawa mempunyai keunggulan komparatif yang kuat pada usaha manufaktur padat karya sedangkan daerah-daerah di luar Jawa mempunyai keunggulan komparatif yang kuat di sektor pertanian, kehutanan, pertambangan dan migas. Keunggulan komparatif ini tercermin pada pola-pola produksi yang sangat berbeda di Jawa dan pulau-pulau di luar Jawa.

Komoditas memainkan peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Pada tahun 2007, sektor komoditas menyumbang 25 persen untuk PDB dan menghasilkan 65 persen pendapatan

48 Calder, Joshua (Januari 2007). "Most Populous Islands". <http://www.worldislandinfo.com/POPULATV2.htm>

49 Indikator Pembangunan Dunia.

ekspor secara nasional.⁵⁰ Perusahaan-perusahaan publik di sektor pertambangan dan pertanian mencapai 15 persen dari total kapitalisasi pasar pada bulan Januari 2009. Sektor perkebunan, kehutanan, pertambangan dan migas menyumbang 22 persen untuk total pendapatan pemerintah pada tahun 2008. Sektor-sektor ini juga menjadi sumber kekayaan, dengan delapan dari sepuluh perusahaan Indonesia terkaya pada tahun 2008 yang menjadi produsen komoditas.

Mengingat peranan penting sektor komoditas bagi perekonomian Indonesia maka fluktuasi harga komoditas internasional mempunyai dampak langsung maupun tidak langsung yang signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Dampak langsung terjadi terutama melalui pengaruh perubahan nilai ekspor komoditas terhadap perekonomian. Dampak tidak langsung terjadi melalui pengaruh perubahan lanjutan pada harga komoditas domestik terhadap perekonomian. Pengaruh lanjutan ini juga signifikan. Harga komoditas domestik mendapat pengaruh yang besar dan cepat dari guncangan harga komoditas internasional karena pasar komoditas Indonesia sepenuhnya terintegrasi dengan pasar komoditas internasional⁵¹ (lihat Bab 3).

7.3 Pembangunan Berbasis Komoditas: Tantangan dan Peluang

Ada tiga tantangan utama bagi pembangunan berbasis komoditas, sebagai berikut:

- (a) Ketidakstabilan harga yang melekat pada komoditas;
- (b) Dampak terhadap masalah pemerintahan yang ditimbulkan oleh kontribusi untuk pendapatan pemerintah; dan
- (c) Dampak negatif terhadap sektor manufaktur ('penyakit Belanda').

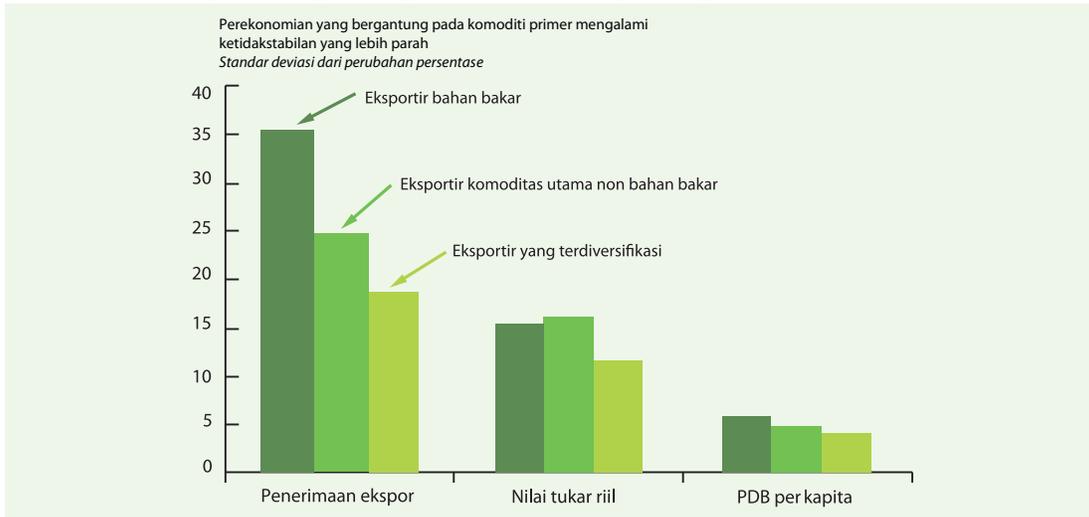
Ketidakstabilan harga komoditas: Negara-negara yang sangat bergantung pada ekspor komoditas cenderung mengalami ketidakstabilan yang relatif tinggi pada pendapatan ekspor, nilai kurs dan PDB karena hal-hal ini sensitif terhadap ketidakstabilan harga komoditas (Gambar 7.1). Di tingkat ekonomi mikro, ketidakstabilan harga komoditas memperbesar risiko berkurangnya investasi perusahaan dan meningkatkan kerentanan rumah tangga miskin. Dampak yang ditimbulkan terhadap rumah tangga miskin bermacam-macam sesuai dengan komoditas yang dikelola. Ketidakstabilan harga pangan mempengaruhi produsen dan pengolah makanan maupun konsumen pangan netto. Ketidakstabilan harga energi merugikan perusahaan-perusahaan

50 Data Bank Dunia dan COMTRADE 2007

51 Analisis ekonometrik dalam Dokumen (Paper) 3 memperlihatkan bahwa pasar pangan domestik untuk jagung, beras, kedelai, gula dan minyak goreng terintegrasi dengan pasar dunia. Meskipun terjadi perbedaan (divergensi) ketika membandingkan perubahan bulanan pada harga dunia dan domestik, harga dunia dan domestik bergerak secara erat bersama-sama bila ditinjau untuk jangka waktu yang lebih lama. Kelima pasar komoditas tersebut merespons harga dunia dengan kecepatan yang berbeda-beda tetapi, secara rata-rata, selama sekitar setahun, kenaikan satu persen pada harga dunia mengakibatkan kenaikan satu persen pada harga domestik. Kecepatan transmisi guncangan harga internasional kepada perekonomian domestik juga berbeda-beda dari provinsi ke provinsi, di mana provinsi yang mengimpor produk dan provinsi yang terletak di kawasan sentral lebih cepat menyesuaikan diri dengan guncangan harga internasional. Maka, dampak dari guncangan harga internasional terhadap perekonomian terjadi bukan hanya melalui perubahan harga dan volume ekspor dan impor melainkan juga melalui perubahan produksi domestik yang disebabkan oleh perubahan harga domestik. Hasil penelitian ini juga memperlihatkan bahwa dampak ekonomi tidak homogen di seluruh Indonesia karena tingkat integrasi antar provinsi berbeda-beda. Kecepatan dan besarnya perubahan harga di provinsi terpencil umumnya akan lebih lambat dan lebih kecil daripada di daerah-daerah lain.

yang banyak menggunakan energi dan konsumen secara umum. Ketidakstabilan harga mineral dan logam mempengaruhi sebagian besar produsen dan pekerja di sektor tersebut, dari segi upah maupun prospek lapangan pekerjaan, tetapi mempunyai dampak langsung yang tidak terlalu besar terhadap konsumen.

Gambar 7.1: Dampak dari guncangan hebat terhadap kemajuan ekonomi



Sumber: Bank Dunia (2008).

Catatan: Ketidakstabilan didefinisikan sebagai deviasi standar perubahan persentase dari waktu ke waktu (data tahunan). Konsentrasi komoditas yang diukur pada tahun 1980 tidak termasuk negara-negara dengan jumlah penduduk kurang dari satu juta jiwa.

Dampak terhadap masalah pemerintahan: Secara umum, sektor komoditas memberikan kontribusi langsung yang relatif tinggi kepada pendapatan pemerintah melalui rente dan royalti. Rente dan royalti kurang diteliti dibandingkan dengan pajak sehingga lebih besar kemungkinannya digunakan untuk keperluan politik atau patronase yang melemahkan tata kelola pemerintahan suatu negara.

Hubungan antara eksploitasi sumber daya alam dan kemunduran sektor manufaktur: Pada tahun 1977, *The Economist* mencetuskan ungkapan ‘penyakit Belanda’ untuk menggambarkan kemunduran sektor manufaktur di Belanda setelah ditemukannya ladang gas bumi yang besar pada tahun 1959, yang menghasilkan kemitraan publik-swasta terbesar di dunia antara dua perusahaan penambangan dan pemerintah pada tahun 1963. Sindrom ini juga mempengaruhi negara-negara yang kaya akan minyak pada tahun 1970an, ketika terjadi peningkatan nilai ekspor minyak akibat melonjaknya harga minyak. Contoh lain adalah, pada akhir tahun 1970an, Kolombia mengalami peningkatan nilai ekspor kopi. Selama periode tersebut, sektor ekspor tradisional di Kolombia mengalami kemunduran (Ebrahim-Zadeh, 2003).

Ungkapan ‘penyakit Belanda’ menggambarkan suatu fenomena di mana peningkatan pendapatan dari sumber daya alam meningkatkan kekayaan di negara tersebut yang memicu kenaikan nilai tukar riil dan mengalihkan faktor-faktor produksi dari sektor non-sumber daya alam yang dapat diperdagangkan kepada sektor sumber daya alam yang dapat diperdagangkan dan sektor yang tidak dapat diperdagangkan. Hasil akhirnya adalah bahwa sektor non-sumber daya alam yang dapat diperdagangkan menjadi kurang kompetitif dan menyusut

ketika sektor yang tidak dapat diperdagangkan dan sektor sumber daya yang dapat diperdagangkan berkembang. Meskipun fenomena ini paling sering berkaitan dengan penemuan sumber daya alam, fenomena ini juga dapat disebabkan oleh suatu perkembangan yang menimbulkan arus masuk mata uang asing dalam jumlah besar, seperti lonjakan harga sumber daya alam, bantuan donor dan investasi asing langsung (Ebrahim-Zadeh, 2003).

Peningkatan ekspor berbasis sumber daya alam dapat menyebabkan sektor non-sumber daya alam yang dapat diperdagangkan menjadi kurang kompetitif karena dua alasan, yaitu:

- (a) 'efek belanja' akibat dari peningkatan kekayaan (Ebrahim-Zadeh, 2003); dan
- (b) 'efek pergerakan sumber daya alam' akibat faktor-faktor produksi yang dialihkan ke sektor berbasis sumber daya.

Efek belanja: Lonjakan ekspor berbasis sumber daya alam mendatangkan devisa sehingga menimbulkan apresiasi terhadap nilai tukar. Pada awalnya, lonjakan ekspor berbasis sumber daya alam meningkatkan penghasilan perusahaan yang berbasis pada sumber daya alam dan pendapatan pemerintah, baik secara langsung jika yang beroperasi di sektor ini adalah perusahaan negara, maupun secara tidak langsung, melalui pajak. Efek kekayaan ini menyebabkan peningkatan konsumsi domestik, yang dapat menimbulkan apresiasi riil terhadap nilai tukar karena salah satu dari dua alasan berikut:

- (a) Jika nilai tukar nominal ditetapkan oleh bank sentral maka konversi sebagian dari mata uang asing menjadi mata uang lokal untuk membeli barang-barang domestik yang tidak diperdagangkan akan meningkatkan persediaan uang (*money supply*) di negara tersebut yang, jika disertai dengan peningkatan konsumsi domestik, akan memicu kenaikan inflasi sehingga menyebabkan nilai tukar riil terapresiasi; dan
- (b) Jika nilai tukar fleksibel maka peningkatan persediaan mata uang asing dapat memicu kenaikan nilai mata uang domestik yang menyebabkan kenaikan nilai tukar nominal. Akhirnya, ini menyebabkan apresiasi nilai tukar riil.

Apresiasi nilai tukar riil melemahkan daya saing ekspor negara bersangkutan, sehingga menyebabkan sektor non-sumber daya alam yang dapat diperdagangkan menyusut.

Efek pergerakan sumber daya alam: Faktor-faktor produksi dialihkan ke sektor-sektor berkembang yang menyebabkan sektor non-sumber daya alam yang dapat diperdagangkan (**non-resource tradable sector**) menyusut. Faktor-faktor produksi (modal dan tenaga kerja) dialihkan ke produksi sektor berbasis sumber daya alam dan sektor yang tidak dapat diperdagangkan untuk memenuhi peningkatan permintaan domestik terhadap barang-barang yang tidak dapat diperdagangkan. Hal ini menyebabkan produksi dari sektor non-sumber daya alam yang tidak dapat diperdagangkan menyusut.

Dampak yang ditimbulkan dari kedua efek tersebut terhadap perekonomian adalah spesialisasi barang-barang yang tidak dapat diperdagangkan dan produk-produk berbasis sumber daya alam. Hal ini dapat menyebabkan meluasnya ketidakmerataan di negara bersangkutan karena kekayaan akan dihasilkan oleh sejumlah kecil perusahaan yang tidak bersifat padat karya dan yang beroperasi hanya di daerah-daerah dari mana komoditas itu berasal. Akibatnya, distribusi pendapatan akan menjadi lebih terkonsentrasi.

Penyakit Belanda dapat melumpuhkan kemakmuran jangka panjang suatu negara dengan empat cara:

- (a) Jika sumber daya alam terkuras atau jika harga komoditas anjlok, industri manufaktur tidak akan pulih semudah atau secepat kemerosotannya. Perusahaan domestik tertinggal secara teknologi karena perkembangan teknologi lebih lambat di sektor yang melonjak dan sektor yang tidak dapat diperdagangkan ketimbang sektor yang tidak melonjak yang dapat diperdagangkan (Van Wijnbergen, 1984). Ketertinggalan teknologi ini menyebabkan daya saing negara itu untuk barang-barang yang tidak melonjak yang dapat diperdagangkan semakin lemah (Krugman, 1987);
- (b) Nilai tukar riil yang tidak stabil dari negara bersangkutan dapat mengurangi tingkat investasi oleh perusahaan-perusahaan karena ketidakstabilan nilai tukar riil menimbulkan ketidakpastian (Gylfason dkk, 1999);
- (c) Ketidakmerataan penghasilan yang lebih luas terkait dengan ketergantungan pada sektor komoditas dapat memperburuk masalah pemerintahan dan menimbulkan lebih banyak konflik (antar daerah, misalnya); dan
- (d) 'Penyakit Belanda' juga dapat menimbulkan korupsi dan kebijakan proteksionis bagi industri-industri di sektor bersangkutan yang masih tertinggal, sehingga memperbesar inefisiensi.

Beberapa kritik lain tentang ketergantungan yang berlebihan pada ekspor komoditas telah dibuat, meskipun tidak semuanya dapat dianalisa:

- (a) **Kecenderungan turunnya harga komoditas berhubungan dengan harga produk manufaktur:** Hasil penelitian baru-baru ini dan kecenderungan harga tampaknya tidak sesuai dengan hal ini. Analisis terbaru terhadap hipotesa Prebish-Singer⁵² tentang turunnya harga komoditas berhubungan dengan harga produk manufaktur menyimpulkan bahwa sejak awal abad ini sampai tahun 1973, tidak ada kecenderungan turunnya harga komoditas relatif (Cuddington, Ludema dan Jayasuriya, 2001). Selanjutnya, selama sebagian besar dasawarsa ini, harga komoditas mengalami kenaikan dengan kecepatan yang belum pernah terjadi selama 30 tahun sebelumnya. Ini tampaknya merupakan jeda struktural yang disebabkan oleh dua faktor. Faktor pertama adalah hubungan yang lebih kuat antara harga komoditas pertanian dan harga energi akibat munculnya bahan bakar nabati (biofuel). Faktor kedua adalah hubungan yang lebih kuat antara harga komoditas (khususnya minyak bumi dan logam) dan perkembangan ekonomi global akibat semakin pentingnya peranan negara-negara berkembang dalam perdagangan dunia.
- (b) **Rendahnya kontribusi sektor komoditas untuk kemajuan dan pertumbuhan teknologi:** Argumen ini pertama-tama disampaikan oleh Prebish (1959), Singer (1950) dan Kaldor (1967) dan kemudian diperkuat oleh hasil penelitian ekonometrik Sachs dan Warner (1995 dan 2001) beserta rekan-rekannya. Mereka berpendapat bahwa sumber daya alam merupakan 'kutukan ekonomi' ketimbang 'suatu berkat' karena sumber daya alam tidak memberikan kontribusi kepada kemajuan dan pertumbuhan teknologi. Namun, hasil penelitian ekonometrik yang terbaru oleh De Ferranti dkk (2002) serta Lederman dan Maloney (2007) mempertanyakan kinerja yang buruk dari negara-negara yang kaya akan sumber daya alam mengenai hal ini, sehingga para penulis tersebut berpendapat bahwa kritik mengenai pembangunan berbasis sumber daya alam mengandung kelemahan dan bahwa negara-negara yang kaya akan sumber daya alam seharusnya dapat berperan sesuai dengan kekuatan mereka.

52 Raul Prebisch (1959) dan Hans Singer (1950).

Para penulis tersebut berpendapat bahwa eksploitasi sumber daya alam tidak menghalangi pengembangan kegiatan manufaktur atau kegiatan lain. Negara-negara seperti Selandia Baru, Australia dan Kanada menjadi kaya terutama melalui sektor pertanian tetapi berhasil dalam mengembangkan sektor-sektor lain.

Selain itu, para penulis tersebut menyatakan bahwa kegiatan-kegiatan berbasis sumber daya alam dapat menghasilkan pertumbuhan untuk jangka waktu yang lama. Mereka mengacu kepada hasil analisis Martin dan Mitra (2001) yang memperlihatkan bahwa pertumbuhan produktivitas faktor total (TFP) di sektor pertanian dari tahun 1967 sampai 1992 mencapai 50 persen lebih tinggi daripada di sektor manufaktur, meskipun negara-negara industri mengalami angka yang jauh lebih tinggi daripada negara-negara yang kurang berkembang. Seperti yang mereka kemukakan, beberapa kisah sukses sumber daya alam seperti Denmark dan Swedia, terus memperlihatkan angka pertumbuhan produktivitas faktor total tertinggi di sektor pertanian.

Mereka juga mempertanyakan pandangan bahwa sektor manufaktur pada dasarnya lebih bermanfaat daripada sektor-sektor yang lain. De Ferranti dkk (2002) serta Lederman dan Maloney (2007) juga mempertanyakan pandangan bahwa sektor manufaktur pada dasarnya lebih bermantaaat daripada sektor-sektor yang lain dari segi fasilitasi pengembangan keterkaitan ke belakang dan ke depan, inovasi teknologii serta faktor-faktor eksternal lain yang potensial. Mereka berpendapat bahwa yang penting bukan apa yang anda produksi, melainkan bagaimana anda memproduksinya. Dengan kata lain, yang penting adalah kemampuan untuk memproduksi dan mengkomersialisasikan pengetahuan. Jadi, rekomendasi kebijakan utama dari mereka adalah menanamkan pengetahuan dalam produksi sumber daya alam untuk mendorong kemajuan dan pertumbuhan teknologi.

7.4 Indonesia dan Kenaikan Harga Komoditas: Dampak dan Peluang yang Hilang

Sektor komoditas dapat menghasilkan pendapatan yang melimpah. Semakin banyak yang mengakui bahwa sektor komoditas dapat menghasilkan pendapatan yang melimpah sehingga dapat membantu membiayai investasi infrastruktur dan modal manusia yang sangat dibutuhkan. Akhirnya, hal ini dapat meningkatkan produktivitas secara keseluruhan, dengan membantu mempromosikan kandungan teknologi dan nilai tambah yang lebih besar dalam memproduksi komoditas.

Indonesia belum mendapatkan manfaat yang selayaknya dari lonjakan harga komoditas. Meskipun lonjakan harga komoditas telah mendatangkan manfaat bagi perekonomian Indonesia, manfaat tersebut masih belum optimal akibat lingkungan peraturan perundang-undangan yang sangat membatasi respons penawaran dari kebanyakan sektor komoditas terhadap harga-harga yang tinggi. Selain itu, Pemerintah tidak memanfaatkan rejeki dari pendapatan komoditas untuk kegiatan yang produktif.

a. Lonjakan Harga Komoditas: Dampak Positif dan Negatif

Dampak Dramatis terhadap Pendapatan Ekspor: Selama periode tahun 2004-08, harga minyak naik lebih dari tiga kali lipat, harga logam naik lima kali lipat dan harga padi-padian melonjak 87 persen. Kenaikan harga ini menyebabkan peningkatan nilai ekspor sekitar 16 persen per tahun selama periode tersebut, ekspansi ekspor tertinggi dan paling lama yang pernah dialami Indonesia

sejak krisis Asia Timur. Rejeki dari pendapatan ekspor meningkatkan surplus neraca perdagangan dan membantu Indonesia mendapatkan cadangan devisanya hampir dua kali lipat.⁵³ Meskipun impor komoditas juga signifikan, nilai ekspor netto positif. Diperkirakan harga komoditas yang tinggi telah meningkatkan total pendapatan Indonesia rata-rata sebesar 1,2 persen dari PDB pada tahun 2004 sampai 2007 (Gambar 7.2).

Peningkatan nilai produksi komoditas: Peningkatan nilai produksi komoditas mencapai 40 persen dari pertumbuhan nominal PDB selama tahun 2005-07. Dari nilai pertumbuhan ini, 30 persen disumbangkan oleh sektor pertambangan dan migas sedangkan 10 persen disumbangkan oleh sektor pertanian. Volume produksi juga mengalami peningkatan meskipun hanya terkonsentrasi pada dua komoditas yaitu minyak sawit dan batubara. Volume produksi minyak sawit meningkat 15,5 persen dari tahun 2005 sampai 2007, sedangkan nilai ekspor minyak sawit melonjak tiga kali lipat dari tahun 2003 sampai 2007. Pada tahun 2007 saja, pendapatan ekspor minyak sawit berjumlah hampir US\$9 milyar dengan 3,8 juta pekerja purna waktu di sektor ini. Pertumbuhan nilai ekspor minyak sawit mencapai seperempat dari pertumbuhan ekspor non-migas Indonesia dari tahun 2005 sampai 2007. Volume produksi batubara meningkat 94 persen selama periode 2000-2007 ketika harga komoditas ini naik sebesar 134 persen.

Peningkatan nilai pasar saham Indonesia dipimpin oleh perusahaan-perusahaan komoditas: Pasar saham Indonesia meningkat hampir 250 persen dari tahun 2005 sampai 2007, sehingga menjadi salah satu bursa efek berkinerja terbaik di dunia selama periode tersebut. Harga komoditas yang lebih tinggi juga mendorong peningkatan yang signifikan pada pemberian izin investasi asing langsung (FDI) di sektor primer pada segmen-segmen tertentu selama tahun 2005-07 sedangkan FDI di sektor manufaktur tetap stabil.

Peningkatan pendapatan pemerintah: Meskipun kenaikan harga komoditas secara keseluruhan menghasilkan peningkatan pendapatan pemerintah, dampaknya terhadap pemerintah pusat dan daerah berbeda. Karena besarnya dana bagi hasil untuk pemerintah daerah dan pematokan pemerintah daerah pada harga minyak internasional maka harga minyak yang tinggi mempunyai dampak negatif netto terhadap pemerintah pusat namun memberikan rejeki fiskal kepada banyak daerah (Agustina, del Granado, Bulman, Fengler dan Ikhsan, 2008).

Peningkatan penghasilan bagi produsen dan pekerja komoditas: Hal ini khususnya terjadi di pulau-pulau penghasil komoditas di luar Jawa, yang mendapatkan peningkatan penghasilan sehingga menyebabkan peningkatan konsumsi barang konsumen. Misalnya, PT Indofood Sukses Makmur, produsen mie instan terbesar di Indonesia, meningkatkan penjualannya sebesar 23 persen pada tahun 2007 dan 39 persen pada tahun 2008 untuk memenuhi permintaan yang kuat terhadap barang konsumen.⁵⁴ Demikian pula, volume penjualan sepeda motor meningkat 44 persen pada pertengahan pertama tahun 2008 dibandingkan dengan pertengahan pertama tahun 2007, sedangkan volume penjualan mobil pada bulan Juli 2008 naik 58 persen dibandingkan pada bulan yang sama tahun sebelumnya.⁵⁵ Kenaikan harga komoditas umumnya meningkatkan pendapatan di provinsi-provinsi yang kaya akan sumber daya alam di luar Pulau Jawa, terutama di daerah-daerah perkebunan dan pertambangan di Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi. Ini telah menyebabkan kenaikan yang signifikan pada penjualan mobil di pulau-pulau tersebut, sehingga Jawa dan Bali kehilangan pangsa pasar 5 sampai 7 persen dalam penjualan mobil Astra pada tahun 2009 dibandingkan dengan tiga atau empat tahun yang lalu.⁵⁶

53 Dari tahun 2002 sampai 2007.

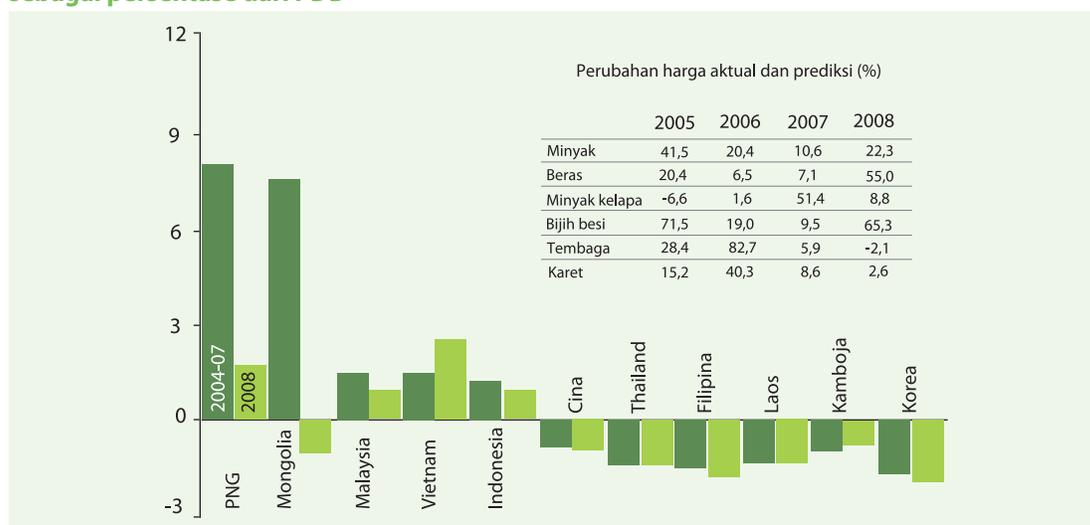
54 The Jakarta Post, 14 Mei 2009.

55 "Penjualan sepeda motor naik 44 persen meskipun harga BBM lebih tinggi" The Jakarta Post, 9 September 2008.

56 "Astra menikmati rekor penjualan mobil" Laporan harian dari Concord Consulting, 8 Juni 2010.

Kenaikan harga pangan merugikan konsumen pangan netto: Walaupun lonjakan harga pangan merugikan konsumen pangan netto, tetapi dampak keseluruhan secara langsung dan tidak langsung dari harga komoditas yang tinggi mungkin adalah penurunan angka kemiskinan. Angka inflasi pangan di pasar konsumen meningkat dari 13 persen pada tahun 2006 menjadi 16,4 persen pada tahun 2008, sehingga merugikan konsumen miskin pangan netto. Akan tetapi, simulasi *Computable General Equilibrium* (CGE) dalam Bab 4 memperlihatkan bahwa kenaikan harga komoditas telah menurunkan angka kemiskinan dengan adanya peningkatan upah riil di sektor pertanian dan hasil nyata dari bentuk-bentuk modal yang dimiliki masyarakat miskin. Hal-hal ini melebihi dampak dari kenaikan harga komoditas yang dikonsumsi masyarakat miskin, terutama sejak harga beras, makanan pokok masyarakat miskin, tidak naik setinggi di negara-negara lain karena adanya pembatasan impor dan ekspor beras (Bab 4).⁵⁷

Gambar 7.2: Dampak dari harga komoditas terhadap nilai tukar perdagangan negara-negara sebagai persentase dari PDB



Sumber: World Bank East Asia Update (2009).

Dampak negatif terhadap sektor-sektor yang menggunakan input komoditas dengan intensitas yang lebih tinggi: Dampak negatif terbesar dialami oleh sektor-sektor yang menggunakan input komoditas dengan intensitas yang tinggi, seperti produk logam, dan sektor-sektor yang mengalami lonjakan tajam pada harga bahan baku mereka meskipun intensitas input komoditasnya lebih rendah (misalnya produk karet dan plastik, lihat analisis survei perusahaan dalam lampiran Bab 4). Harga BBM yang tinggi khususnya merugikan perusahaan manufaktur yang bersifat intensif energi (yang menggunakan BBM untuk generator mereka). Harga BBM yang tinggi juga menyebabkan peningkatan subsidi energi, yang menguras keuangan negara⁵⁸ dan akhirnya memaksa pemerintah untuk mengurangi subsidi (Bab 5).

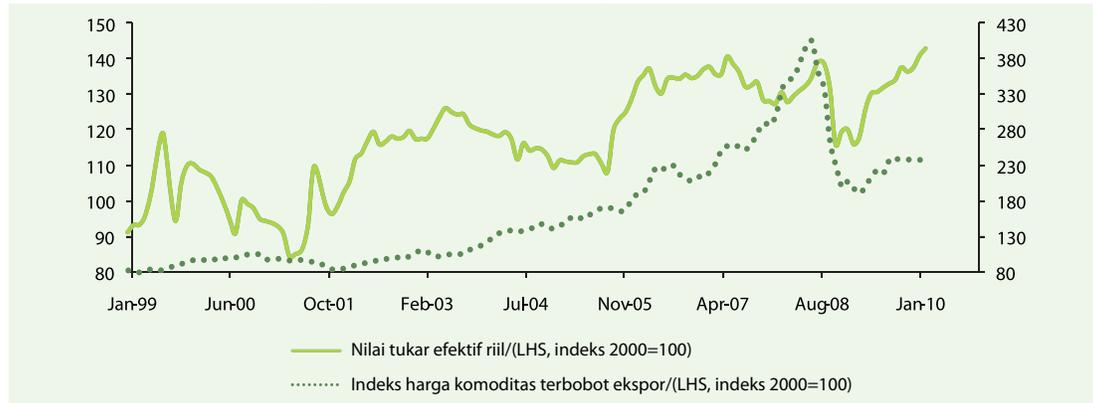
Apresiasi nilai tukar mata uang yang signifikan dan kenaikan harga obligasi pemerintah: Peningkatan cadangan devisa yang dihasilkan oleh kenaikan volume ekspor dan inflasi domestik yang

57 Perhatikan bahwa simulasi ini dibuat dengan asumsi bahwa tidak ada perubahan lain di Indonesia yang berdampak bagi angka kemiskinan, namun tidak demikian halnya. Angka kemiskinan aktual turun hanya 0,6 persen selama periode 2005-08.

58 Untuk analisis yang terperinci mengenai dampak subsidi energi terhadap keuangan Negara, lihat Agustina dkk (2008) dan Bank Dunia (2007b).

tinggi menimbulkan apresiasi nilai tukar sebesar 48 persen selama periode dari tahun 2001 sampai September 2008, sehingga menyebabkan hilangnya daya saing ekspor (Gambar 7.3). Hasil korelasi dan regresi selama periode dari Januari 2007 sampai November 2009 memperlihatkan adanya korelasi 88% antara EW CPI non-minyak (indeks harga komoditas tertimbang ekspor dalam US\$) dengan nilai tukar riil. Hasil ini memperlihatkan bahwa kenaikan indeks sebesar 1 persen menyebabkan apresiasi nilai tukar sebesar 0,46 persen. Hubungan serupa juga ditemukan untuk WECPI minyak (Bank Dunia, 2009a). Hubungan antara harga komoditas dan nilai tukar juga ditemukan di negara-negara lain yang memiliki sumber daya alam yang melimpah. Chen dan Rogoff (2003) mendapati korelasi yang signifikan antara nilai tukar riil dan harga komoditas dunia di Australia, Kanada dan Selandia Baru, tiga negara di mana komoditas juga merupakan komponen ekspor yang utama. Harga minyak internasional yang tinggi mempengaruhi harga obligasi Indonesia yang berdampak terhadap subsidi sehingga memperberat utang sektor publik. Gambar 7.4 memperlihatkan korelasi yang kuat antara hasil-hasil obligasi lima tahunan dalam rupiah, dan kesenjangan antara harga minyak internasional dan harga BBM domestik.

Gambar 7.3: Kenaikan harga komoditas telah menyebabkan apresiasi nilai tukar



Sumber: Data dari IMF dan Bank Dunia.

b. Peluang yang Terlewatkan?

Indonesia gagal memanfaatkan sepenuhnya kenaikan harga komoditas untuk mendorong pertumbuhan karena dua alasan:

- Respons penawaran sebagian besar sektor komoditas terhadap lonjakan harga komoditas lemah; dan
- Pemerintah menggunakan rejeki dari pendapatan komoditas dengan cara yang tidak produktif.

Respons penawaran yang lemah:

Meskipun nilai ekspor komoditas Indonesia meningkat secara signifikan, kenaikan volume ekspor komoditas masih terbatas. Dengan kata lain, respons penawaran dari sektor komoditas masih rendah terhadap kenaikan harga komoditas. Analisis dekomposisi pertumbuhan ekonomi memperlihatkan bahwa kenaikan harga komoditas antara tahun 2005 dan 2007 menghasilkan peningkatan nilai ekspor komoditas sebesar 82 persen dan total peningkatan nilai ekspor sebesar 65 persen.

Gambar 7.4: Hasil obligasi Indonesia berkorelasi dengan kesenjangan harga BBM



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari CEIC dan Departemen Energi AS.⁵⁹

Sektor migas: Penawaran dari sektor migas mengecewakan. Respons penawaran dari sektor migas, yang menyumbang hampir 11 persen untuk PDB, adalah yang paling mengecewakan. Meskipun produksi migas meningkat sebagai respons terhadap kenaikan harga, produksi Indonesia terus mengalami penurunan, dari 1,5 juta barel per hari pada tahun 1999 menjadi kurang dari 950.000 barel per hari pada tahun 2008. Akibatnya, sejak tahun 2004, Indonesia telah menjadi importir minyak netto. Turunnya produksi migas terutama disebabkan oleh berkurangnya investasi untuk eksplorasi migas, dengan penurunan tingkat investasi dari US\$1 milyar lebih sebelum terjadinya krisis moneter Asia Timur menjadi jauh di bawah separuhnya selama tahun-tahun awal dasawarsa yang lalu (data BP Migas). Penurunan nilai investasi untuk eksplorasi ini menyebabkan pengeboran sumur eksplorasi terus menurun, dari 106 sumbur eksplorasi baru pada tahun 2001 menjadi 34 sumur pada tahun 2007 (Gambar 7.5). Oleh karena itu, penemuan cadangan minyak baru turun secara dramatis: hanya delapan sumur eksplorasi yang didapati menghasilkan minyak pada tahun 2007, dibandingkan dengan 55 sumur pada tahun 2001. Alasan utama penurunan investasi adalah meningkatnya ketidakpastian pada iklim usaha yang sebenarnya sudah tidak menguntungkan di Indonesia.

⁵⁹ Penulis mengucapkan terima kasih kepada Tim Bulman yang telah membuat Gambar ini.

Gambar 7.5: Kegiatan eksplorasi minyak di Indonesia terus menurun sejak tahun 2000

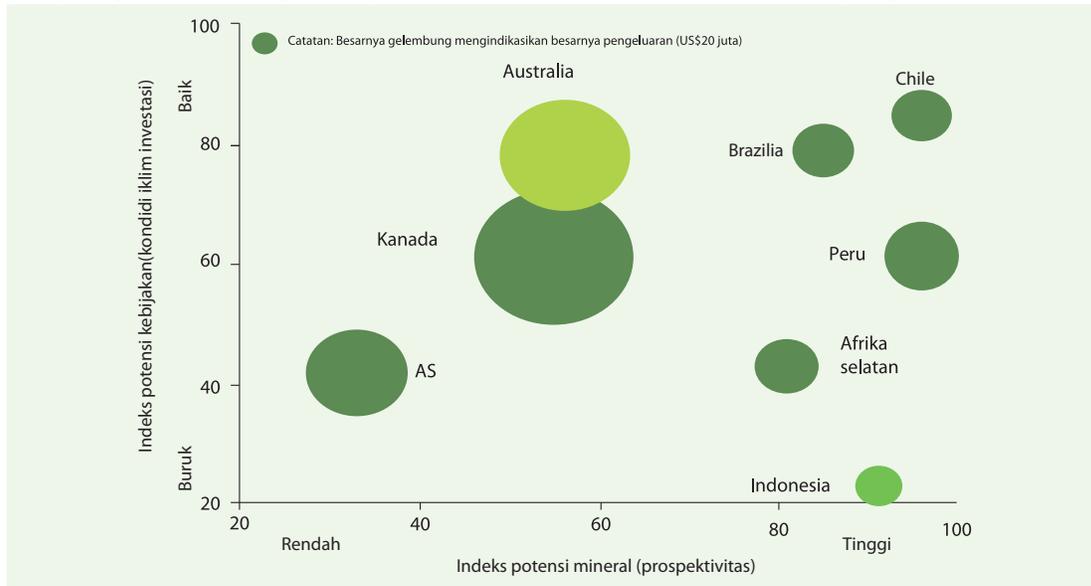
Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Respons penawaran yang lemah dari sektor-sektor pertambangan non-migas: Respons penawaran dari sektor-sektor pertambangan non-migas terhadap kenaikan harga juga negatif atau sangat rendah meskipun mempunyai potensi yang signifikan. Kecuali sektor batubara yang mencapai peningkatan volume ekspor yang signifikan dari pertambangan-pertambangan yang ada, sektor-sektor pertambangan non-migas lainnya mengalami pertumbuhan volume ekspor yang terbatas atau negatif. Volume produksi tembaga yang mencapai seperempat pendapatan pertambangan non-migas turun 21 persen, meskipun ada fakta bahwa harga komoditas ini melonjak sebesar 315 persen dari tahun 2000 sampai 2007.

Tingkat pertumbuhan penawaran yang sangat rendah disebabkan oleh penurunan nilai investasi di sektor mineral, dari US\$2 milyar lebih pada tahun 1998 menjadi tidak sampai US\$1 milyar pada tahun 2006. Dalam sepuluh tahun terakhir, Indonesia belum mampu menandatangani satu Kontrak Kerja baru pun dengan perusahaan pertambangan internasional yang besar sehingga menyebabkan volume produksi mineral stagnan dan bahkan menurun, meskipun memiliki potensi geologis yang sangat besar. Akibatnya, keuntungan netto perusahaan-perusahaan pertambangan non-batubara menurun hampir separuh selama periode dari tahun 2007 sampai 2008.

Salah satu alasan utama penurunan investasi di sektor ini adalah iklim usaha yang tidak kondusif. Meskipun Indonesia dianggap sebagai salah satu negara yang memiliki potensi pertambangan terbesar dalam sebuah survei tahun 2005 terhadap perusahaan-perusahaan pertambangan dan eksplorasi di seluruh dunia yang diadakan oleh PricewaterhouseCoopers, peringkat Indonesia masih sangat buruk dari segi iklim usaha (Gambar 7.6). Hal ini menjelaskan mengapa rasio produksi-cadangan Indonesia rendah dibandingkan dengan pesaing-pesaing utamanya: rasio ini hanya separuh dari rasio di Chile dan Australia untuk tembaga dan separuh dari rasio di Cina untuk batubara.

Gambar 7.6: Indonesia mempunyai prospek mineral yang sangat besar tetapi iklim investasi yang sangat tidak menguntungkan dan, oleh karena itu, nilai investasi yang kecil



Sumber: Pricewaterhouse Coopers (2005).

Penggunaan pendapatan yang tidak produktif:

Meskipun kenaikan harga komoditas menghasilkan peningkatan pendapatan pemerintah, sebagian besar dari pendapatan ini digunakan untuk subsidi, dan bukan untuk investasi yang produktif. Klein dan Cukier (2009) serta tokoh-tokoh lain yang mendukung pertumbuhan berbasis domestik mengkritik negara-negara Asia Timur atas perhatian mereka yang berlebihan kepada sektor ekspor dan mengabaikan sektor domestik. Kritik ini juga dapat berlaku bagi Indonesia. Peningkatan pendapatan dari komoditas dalam dua dasawarsa terakhir tidak digunakan untuk meningkatkan sektor domestik dan memaksimalkan potensi pertumbuhannya.

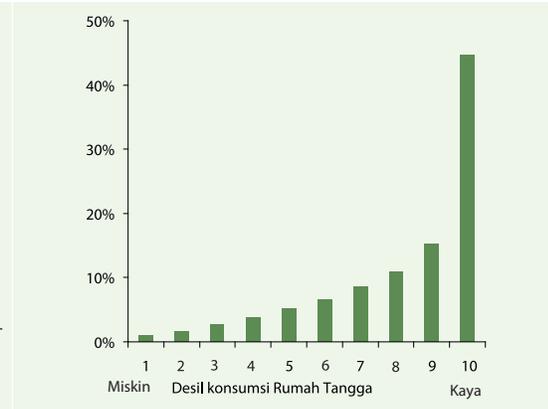
Pemerintah telah menggunakan sebagian besar rejeki dari pendapatan komoditasnya untuk membayar subsidi dan bukan investasi yang produktif. Hal ini sangat berbeda dengan situasi pada tahun 1970an ketika rejeki dari pendapatan komoditas digunakan untuk investasi produktif di sektor infrastruktur, irigasi dan penyuluhan pertanian yang mendorong ekspansi sektor domestik. Sebagian besar belanja pemerintah pusat tahun 2007 dan 2008 ditujukan untuk subsidi energi yang sebelum dikurangi pada bulan Mei 2008, mencapai hampir dua setengah kali pengeluaran untuk bantuan sosial (Gambar 7.7). Meskipun terjadi pengurangan, subsidi energi masih tidak efisien dan tidak tepat sasaran. 20 persen penduduk terkaya menerima hampir dua per tiga manfaat subsidi langsung sedangkan 10 persen penduduk termiskin hanya mendapatkan 1 persen manfaat subsidi langsung (Gambar 7.8).

Gambar 7.7: Subsidi energi di Indonesia mencapai 2½ kali bantuan sosial



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 7.8: Subsidi BBM lebih banyak dinikmati orang kaya ketimbang orang miskin



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan Susenas 2007.

7.5 Realita Global Baru: Harga Komoditas yang Tinggi dan Tidak Stabil

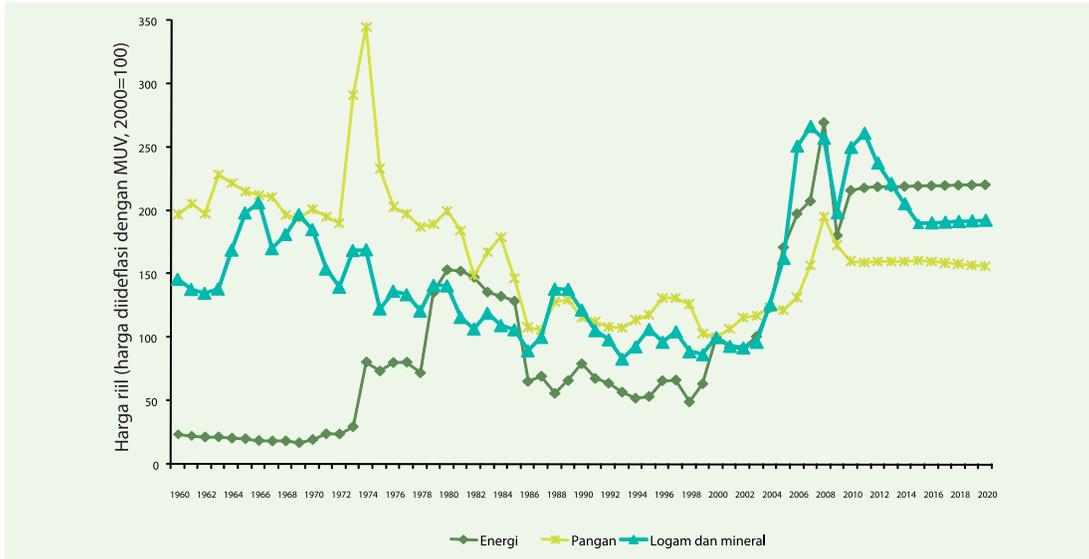
Meskipun harga komoditas turun baru-baru ini akibat turunnya permintaan dunia selama krisis keuangan global, sebagian besar pihak meramalkan harga-harga komoditas akan tetap tinggi selama jangka panjang. Sebagian besar pakar yang meramalkan harga komoditas (IEA, OCDE, FAO, IFPRI, USDA, ekonom universitas) berpendapat bahwa harga komoditas menghadapi perubahan struktural dan akan tetap lebih tinggi daripada yang diperkirakan sebelumnya. Seraya perekonomian dunia pulih dari krisis keuangan global saat ini, permintaan negara-negara berkembang untuk energi dan logam akan terus meningkat. Hal ini akan menyebabkan permintaan melampaui penawaran, yang mencegah turunnya harga. Harga komoditas pertanian mungkin akan mengikuti harga energi karena adanya hubungan antara bahan bakar nabati dan pupuk dengan harga energi, dengan asumsi bahwa kebijakan bahan bakar nabati di Amerika Serikat dan Uni Eropa dipertahankan dan bahwa harga minyak berada di atas US\$50 per barel (harga minimum yang diperlukan agar produksi bahan bakar nabati dapat menguntungkan).

Selaras dengan analisis ini, Bank Dunia meramalkan bahwa harga komoditas akan pulih dan akan tetap relatif tinggi selama dasawarsa berikutnya.⁶⁰ Harga komoditas sesuai dengan indeks nilai satuan ekspor manufaktur global diramalkan akan tetap sekitar 56 persen lebih tinggi

60 Hal yang perlu diperhatikan mengenai ramalan: Tidak mudah meramalkan harga komoditas dan proyeksi-proyeksi di masa lalu tidak selalu akurat. Hal ini sebagian karena secara umum sulit membuat ramalan ekonomi dan juga karena pasar komoditas sangat rentan terhadap guncangan penawaran dari perubahan kebijakan pemerintah, gangguan geopolitik, perilaku kartel dan cuaca yang tidak menentu. Permintaan komoditas juga tidak elastis dari segi harga yang menyebabkan perubahan harga yang besar sebagai respons terhadap perubahan yang kecil pada kuantitas yang diminta atau ditawarkan. Keteringgalan yang seringkali berlangsung lama antara investasi dan produksi menjadi hambatan kapasitas yang tidak dapat diatasi selama beberapa tahun sebagaimana situasi saat ini pada pasar minyak mentah dan logam. Maka, bijaksana untuk melihat semua ramalan harga komoditas dengan hati-hati. Bank Dunia secara berkala membuat proyeksi harga jangka menengah untuk komoditas primer, dan hal ini telah berlangsung selama lebih dari setengah abad. Ramalan-ramalan tersebut umumnya terlalu tinggi dan harga-harga turun lebih cepat daripada yang diperkirakan. Kenaikan harga ini (sejak tahun 2001) diproyeksikan akan terjadi tetapi besarnya kenaikan masih diestimasikan kurang (underestimated) dan munculnya Cina sebagai konsumen dan importir besar komoditas tidak sepenuhnya diapresiasi.

dibandingkan dengan tahun 2000 selama tahun-tahun mendatang untuk pangan, 92 persen lebih tinggi untuk logam dan 120 persen lebih tinggi untuk energi (Gambar 7.9).

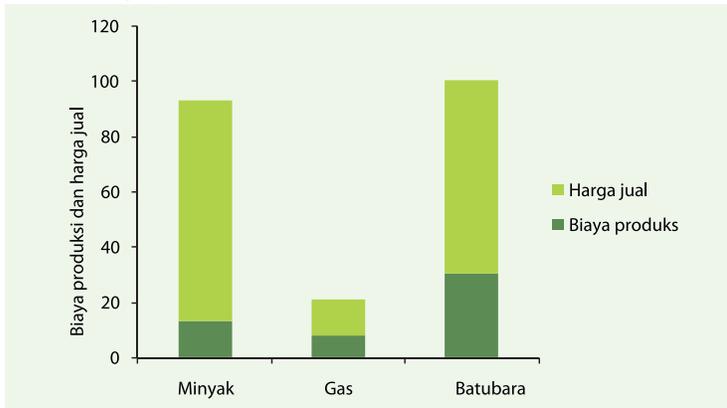
Gambar 7.9: Harga komoditas meningkat tajam selama sebagian besar dasawarsa ini dan diramalkan akan tetap tinggi selama dasawarsa berikutnya dibandingkan dengan tahun 2000



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data dari Indikator Pembangunan Dunia dan ramalan dari DECPG Bank Dunia per April 2010.

Catatan: Harga diukur sesuai dengan indeks Nilai Satuan Manufaktur Ekspor Dunia (MUV) dalam US\$ konstan tahun 2000.

Gambar 7.10: Harga penjualan migas dan batubara jauh di atas biaya produksi di Indonesia



Sumber: Dijabarkan berdasarkan data dari majalah Tempo 14-20 April 2010, hal. 11.

Catatan: Harga dan biaya dinyatakan per barel untuk minyak per MMBTU untuk gas dan per ton untuk batubara coal.

Jika lingkungan usaha di Indonesia lebih kondusif maka ramalan harga komoditas yang tinggi merupakan peluang besar bagi produsen energi, logam dan mineral. Seperti diperlihatkan Gambar 7.10, biaya produksi migas dan batubara saat ini di Indonesia jauh di bawah harga penjualan internasional. Pada iklim usaha yang lebih pasti, ini seharusnya menghasilkan margin keuntungan yang tinggi.

Meskipun harga rata-rata komoditas diperkirakan

akan tetap tinggi, harga tersebut juga diperkirakan akan dicirikan oleh tingkat ketidakstabilan dan fluktuasi yang sangat tinggi. Pasar komoditas khususnya rentan terhadap guncangan penawaran akibat perubahan kebijakan pemerintah, gangguan geopolitik, perilaku kartel dan cuaca yang tidak menentu. Permintaan komoditas juga tidak elastis dari segi harga yang menyebabkan perubahan harga yang besar sebagai respons terhadap perubahan yang kecil pada kuantitas yang

diminta atau ditawarkan. Ketertinggalan yang seringkali berlangsung lama antara investasi dan produksi menjadi hambatan kapasitas yang tidak dapat diatasi selama beberapa tahun sebagaimana situasi saat ini pada pasar minyak mentah dan logam. Selain itu, semakin besarnya pangsa negara-negara berkembang dalam konsumsi komoditas global meningkatkan sensitivitas pasar-pasar komoditas terhadap kinerja ekonomi makro mereka yang lebih tidak stabil daripada negara-negara maju.

7.6 Indonesia: Mempunyai “Kue dan Memakannya Juga”

Secara rata-rata, harga komoditas kemungkinan akan tetap tinggi seperti masa lalu setidaknya selama seluruh dasawarsa ini. Maka, peranan apa yang hendaknya dimainkan dalam pembangunan Indonesia? Di masa lalu, pembuat kebijakan Indonesia berfokus pada mendorong dan melindungi sektor manufaktur yang mengalami kemunduran, yang pernah menjadi mesin penggerak pertumbuhan Indonesia dan cenderung mengabaikan sektor pertambangan dan energi. Sampai taraf tertentu, mereka juga cenderung mengunggulkan sektor ekspor di atas sektor domestik, yang masih terus dibatasi oleh lingkungan peraturan perundang-undangan yang tidak kondusif.

a. Memaksimalkan Potensi Penuh Semua Sektor

Pembuat kebijakan Indonesia dan pihak-pihak lain kadang-kadang membahas keunggulan sektor manufaktur atau sektor komoditas sebagai mesin penggerak pertumbuhan, atau keunggulan dari orientasi pasar domestik atau orientasi pasar ekspor. Sebenarnya, pembahasan ini didasarkan pada dikotomi palsu. Sebaliknya, yang menjadi masalah seharusnya adalah memahami perbedaan antara produktivitas rendah dan tinggi serta mendorong produktivitas tinggi.

Rodrik (2009) berpendapat bahwa mesin penggerak pertumbuhan pada perekonomian global sejak akhir Perang Dunia II adalah perubahan struktural yang cepat di negara-negara berkembang yang mencakup perubahan kegiatan-kegiatan produktivitas rendah ('tradisional') ke produktivitas tinggi ('modern'). Berdasarkan karya empirisnya, Rodrik cenderung menciptakan kesan yang menyesatkan dengan menggabungkan sektor industri dengan sektor modern. Namun, ini tampaknya hanya demi kenyamanan praktis, mengingat terbatasnya data lintas negara yang tersedia mengenai jasa. Rodrik mengakui bahwa kegiatan-kegiatan produktivitas tinggi tidak bersifat eksklusif bagi sektor manufaktur. Sebaliknya, produktivitas yang tinggi juga dapat menjadi ciri sektor jasa dan sektor komoditas. Sebagai contoh kegiatan produktivitas tinggi di sektor jasa, ia menyebutkan kegiatan 'call center' sedangkan di sektor komoditas ia menyebutkan hortikultura. Lederman dan Maloney (2007 dan 2009) serta De Ferranti dkk (2002) cenderung mendukung komoditas sebagai pemicu pertumbuhan dengan menekankan bahwa kegiatan produktivitas tinggi juga dapat ditemukan di sektor komoditas. Untuk meringkaskan pandangan di atas, yang penting adalah bukan apa yang diproduksi melainkan bagaimana cara memproduksinya.

Membedakan antara barang ekspor dan barang produksi dalam negeri tidak terlalu berarti dalam praktek karena munculnya sektor jasa telah mengaburkan perbedaan tersebut. Di masa lalu, barang-barang yang tidak dapat diperdagangkan dianggap terutama terdiri dari jasa dan produk-produk lain yang tidak dapat diekspor, tetapi penjabaran seperti ini sekarang tidak berlaku lagi. Banyak jasa sekarang diperdagangkan secara rutin di lintas negara dengan total nilai global ekspor jasa sekitar US\$2,4 triliun (Drake-Brockman, 2010). Ini disebabkan oleh kemajuan teknologi yang memungkinkan banyak *back office services* disediakan oleh para pekerja tanpa mempersoalkan

lokasi mereka dan melalui liberalisasi yang memfasilitasi perdagangan jasa, seperti jasa konsultasi, oleh penyedia layanan asing. Perbedaan antara barang yang dapat dan tidak dapat diperdagangkan semakin kurang relevan hanya karena kebanyakan produk dan jasa dapat diperdagangkan sampai pada taraf tertentu.

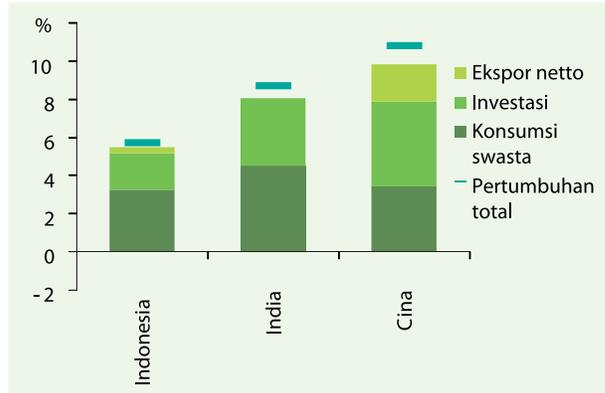
Model pertumbuhan berbasis ekspor telah disalahtafsirkan sebagai fokus eksklusif pada sektor ekspor, padahal pertumbuhan berbasis ekspor mendukung reformasi di sektor ekspor maupun domestik. Dasar pemikiran untuk model pertumbuhan berbasis ekspor adalah, karena tugas yang sulit untuk mereformasi seluruh perekonomian secara sekaligus maka yang terbaik adalah pertama-tama berfokus pada sektor ekspor untuk memicu keberhasilan produktivitas dan dinamisme. Seraya sektor ini menambah kecepatannya, dinamisme tersebut dianggap dapat tersebar ke seluruh perekonomian melalui reformasi domestik. Meskipun ketiga negara “Macan Asia Timur” sangat baik dalam mengikuti tahap pertama strategi ini karena mereka menuai keuntungan dari tahap tersebut, mereka merasa kurang terdorong untuk melaksanakan reformasi domestik yang sulit ini, yang diperlukan untuk mempromosikan sektor domestik (Kelvin dan Cukier, 2009). Dengan menerapkan hanya separuh dari strategi ini, negara-negara Macan Asia Timur tersebut sekarang dihadapkan dengan kebutuhan untuk mengimbangi kembali (*rebalance*) orientasi mereka dan berfokus pada peningkatan produktivitas di perekonomian domestik.

Indonesia hendaknya berupaya untuk meningkatkan produktivitas di semua sektor untuk memaksimalkan pertumbuhan. Dalam konteks ini, tidak perlu memilih untuk berfokus pada sektor komoditas atau sektor manufaktur, atau membuat pilihan yang serupa antara pasar domestik dan pasar ekspor. Peningkatan produktivitas yang berkelanjutan memungkinkan di sektor manufaktur dan jasa. Hal ini juga memungkinkan di sektor komoditas di mana banyak hal yang memerlukan perbaikan di bidang teknologi. Negara-negara dengan sumber daya alam yang melimpah seperti Australia, Kanada, Finlandia, Swedia, dan AS pada awalnya mendasarkan pembangunan dan kemajuan teknologi mereka pada sumber daya alam. Pengalaman negara-negara ini memperlihatkan bahwa pengembangan produk yang digabungkan dengan pengejaran dan penerapan yang agresif atas keunggulan komparatif yang baru dengan melakukan investasi pada keterampilan, inovasi dan lembaga yang baik merupakan resep yang telah terbukti untuk pertumbuhan (De Ferranti dkk, 2002). Sektor pertambangan merupakan pemicu utama pertumbuhan dan industrialisasi di Australia dan Amerika Serikat selama lebih dari satu abad sedangkan sektor kehutanan merupakan pemicu di Finlandia dan Swedia. Sebenarnya, bahkan dewasa ini, semua negara tersebut terus mengekspor produk-produk berbasis sumber daya alam, bahkan setelah mereka mengembangkan kapasitas untuk memproduksi dan mengekspor produk-produk berteknologi tinggi (De Ferranti dkk, 2002).

Jika dibandingkan dengan beberapa negara Asia Timur yang lain, Indonesia belum mengandalkan ekspor sebagai mesin penggerak pertumbuhan pada taraf yang sama seperti mereka. Oleh karena itu, tidak perlu mengimbangi kembali sumber-sumber pertumbuhannya untuk mendukung sektor domestik. Indonesia mendapatkan surplus perdagangan yang tidak terlalu besar (US\$20 milyar pada tahun 2009) dan tidak memberikan kontribusi yang signifikan kepada total surplus neraca transaksi berjalan dari negara-negara Asia Timur. Selama periode dari tahun 2003 sampai 2008, konsumsi domestik telah menjadi pendorong pertumbuhan yang jauh lebih penting daripada ekspor netto. Dalam hal ini, terdapat kontras yang menonjol dengan Cina (Gambar 7.11). Ekspansi konsumsi swasta mencapai sekitar 60 persen dari pertumbuhan PDB selama periode tersebut. Karena pertumbuhan sebagian besar disebabkan oleh konsumsi domestik maka dampak dari krisis keuangan berkurang dan Indonesia mempertahankan angka pertumbuhan yang relatif tinggi meskipun terjadi kemuduran global. Diperkirakan konsumsi akan tetap menjadi pendorong utama pertumbuhan PDB. Namun, sektor ekspor juga memberikan harapan. Pengimbangan kembali

(*rebalancing*) oleh Cina dari pertumbuhan berbasis investasi menjadi pertumbuhan berbasis konsumsi dapat membuka peluang bagi Indonesia untuk merebut pangsa pasar di sektor manufaktur dan memperoleh permintaan yang lebih besar atas ekspor barang konsumen.

Gambar 7.11: Kontribusi untuk pertumbuhan PDB rata-rata tahunan, 2003-08



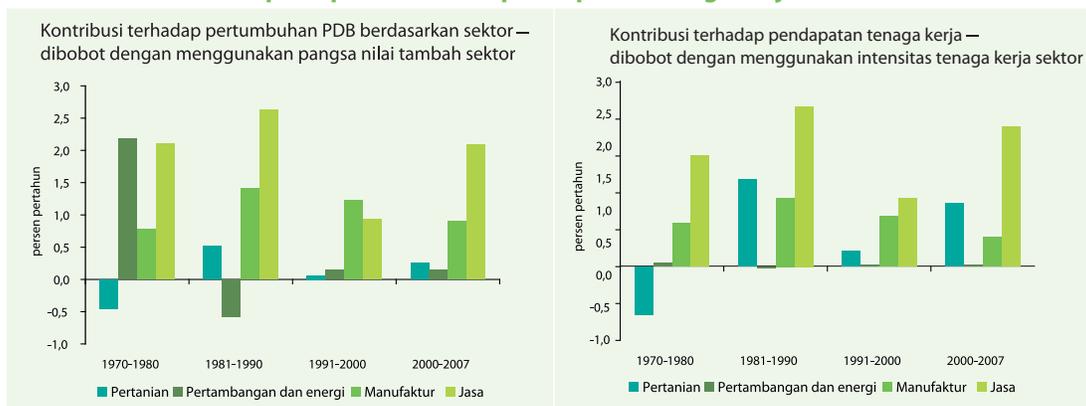
Sumber: World Bank (2010) Indonesia Economic Quarterly Update: Building Momentum, April.

Sebagai negara dengan sumber daya alam yang melimpah, Indonesia hendaknya dapat memanfaatkan sumber daya alamnya dan rejeki yang diperoleh dari pendapatan sumber daya. Namun, dengan jumlah penduduk yang semakin bertambah, Indonesia tidak mungkin dapat mengandalkan komoditas saja. Potensi manfaat yang dapat diperoleh dari eksploitasi sumber daya alam terlalu besar untuk diabaikan. Pada saat yang sama, kegagalan untuk terus mengembangkan sektor manufaktur dapat menyebabkan konsentrasi spasial kegiatan ekonomi di pulau-pulau di luar Jawa. Indonesia juga dapat gagal untuk menciptakan kesempatan kerja yang

cukup guna menyerap angkatan kerja yang berkembang dengan pesat, karena sektor sumber daya alam umumnya kurang bersifat padat karya dibandingkan dengan sektor manufaktur. Pertumbuhan yang didorong oleh sektor-sektor non-padat karya bisa gagal menyediakan lapangan kerja bagi lebih dari 2 juta pendatang baru dalam angkatan kerja setiap tahun. Tingkat pertumbuhan lapangan kerja yang tinggi dibutuhkan untuk menyediakan upaya yang lebih baik dan pekerjaan yang lebih stabil bagi pekerja Indonesia yang semakin berpendidikan dan terampil. Pengalaman pertumbuhan Indonesia sendiri di masa lampau memperlihatkan bahwa ekspansi sektor manufaktur dan jasa sangat penting untuk menyerap tenaga kerja Indonesia yang terus meningkat jumlahnya karena kedua sektor ini merupakan kontributor utama untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja (lihat dekomposisi pertumbuhan dalam Gambar 7.12). Kontribusi sektor pertanian dan pertambangan untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja kurang signifikan, kecuali sektor pertanian selama periode dari tahun 1981-90 dan 2000-07, ketika kontribusinya untuk pertumbuhan pendapatan tenaga kerja lebih besar daripada kontribusi sektor manufaktur, meskipun masih lebih rendah dibandingkan dengan sektor jasa. Di Jawa yang tenaga kerjanya melimpah, pekerjaan yang memadai hanya dapat disediakan melalui pengembangan klaster-klaster padat karya yang berdaya saing secara global, yang juga akan memacu pertumbuhan dan mencapai cakupan ekonomi yang lebih besar.

Juga ada argumen efisiensi ekonomi: sebagai negara kepulauan dengan anugerah faktor yang sangat beragam, tidak masuk akal bagi Indonesia untuk berfokus hanya pada sektor manufaktur atau sektor komoditas saja. Sebaliknya, Indonesia perlu memanfaatkan sebaik-baiknya berbagai anugerah faktor tersebut di masing-masing pulau tersebut. Jawa mempunyai keunggulan komparatif yang kuat di sektor manufaktur yang padat karya sedangkan pulau-pulau di luar Jawa mempunyai keunggulan komparatif yang kuat di sektor komoditas. Keunggulan komparatif seperti ini di bidang produksi di berbagai pulau dapat mendukung pendayagunaan faktor-faktor produksi di seluruh Indonesia.

Gambar 7.12: Bahkan meskipun sektor primer memberikan kontribusi yang signifikan kepada pertumbuhan ekonomi Indonesia, sektor manufaktur dan jasa memberikan kontribusi terbesar kepada pertumbuhan pendapatan tenaga kerja



Sumber: Bab 6.

Akhirnya, ketergantungan yang berlebihan pada sektor komoditas dapat meningkatkan kerentanan Indonesia terhadap siklus naik-turun yang menjadi ciri dari komoditas dan dapat menyebabkan pertumbuhan tidak stabil. Kontribusi komoditas untuk angka pertumbuhan Indonesia dalam tiga dasawarsa terakhir sangat tidak stabil dibandingkan dengan kontribusi sektor jasa dan manufaktur. Sektor pertambangan dan energi telah memberikan kontribusi yang lebih signifikan kepada angka pertumbuhan dibandingkan dengan sektor pertanian, tetapi kedua sektor tersebut menyebabkan pertumbuhan sektor pertanian tidak stabil. Selama setengah dari periode antara tahun 1971 dan 2007, sektor pertambangan dan energi memberikan kontribusi yang jauh lebih signifikan kepada pertumbuhan PDB kontribusi daripada porsinya untuk PDB (11 persen dari PDB tahun 2007). Namun, untuk sebagian besar dari periode sisanya, kontribusinya untuk pertumbuhan PDB negatif (Gambar 7.13). Pertumbuhan yang didorong oleh sektor pertambangan dan energi umumnya mencerminkan harga pertambangan dan energi. Namun, hubungan ini melemah setelah krisis tahun 1997. Angka pertumbuhan dari sektor pertambangan dan energi jauh lebih rendah dibandingkan dengan angka pertumbuhan pada pertengahan tahun 1970an, meskipun pertumbuhannya tinggi. Seperti disebutkan sebelumnya, hal ini terutama mencerminkan respons penawaran yang lemah.⁶¹

Sektor pertanian juga dicirikan oleh pertumbuhan yang sangat tidak stabil. Sektor pertanian memberikan kontribusi yang kecil kepada pertumbuhan PDB selama sebagian besar dari tiga dasawarsa terakhir, meskipun adanya fakta bahwa sektor pertanian tetap memberikan kontribusi untuk sebagian besar PDB (sekitar 14 persen pada tahun 2007). Terkecuali pertengahan tahun 1970an dan 2007 (periode ketika harga pangan tinggi) dan pertengahan tahun 1980an (Revolusi Hijau Indonesia). Meskipun demikian, hanya pada pertengahan tahun 1980an kontribusi sektor pertanian untuk pertumbuhan PDB lebih besar daripada porsi PDB sektor ini (Gambar 7.13).

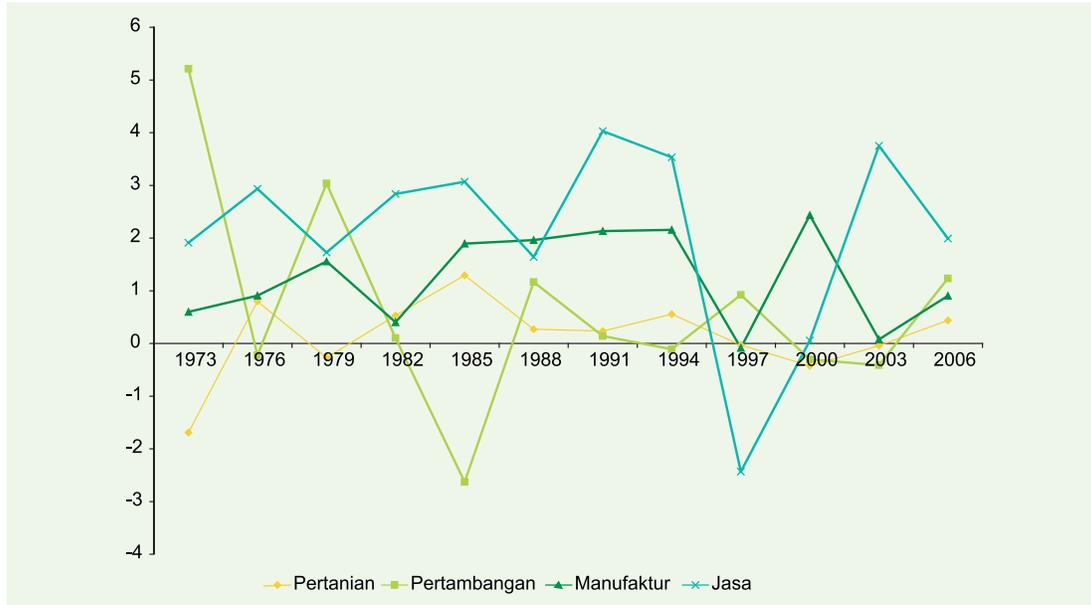
b. Memanfaatkan Sebaik-baiknya Rejeki dari Komoditas

Bagaimana Indonesia dapat dengan sebaik-baiknya mengambil keuntungan dari kesempatan pembangunan yang diciptakan oleh harga komoditas yang tinggi sekaligus mempertahankan diversifikasi ekonomi? Pertama, Pemerintah perlu memaksimalkan rejeki dari komoditasnya

61 Lihat Bab 6 untuk analisis dekomposisi pertumbuhan.

dengan memfasilitasi respons penawaran yang memadai terhadap harga-harga komoditas yang tinggi. Secara khusus, rejeki komoditas tersebut akan meningkat dalam jumlah sangat besar jika pemerintah memfasilitasi respons penawaran di sektor migas dan pertambangan.

Gambar 7.13: Persentase kontribusi untuk pertumbuhan PDB Indonesia menurut sektor, rata-rata tiga tahunan, rupiah konstan tahun 2000



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data dari Indikator Pembangunan Dunia Bank Dunia.

Salah satu caranya adalah bahwa Pemerintah perlu memfasilitasi respons penawaran yang lebih baik dengan meningkatkan lingkungan peraturan perundang-undangan di sektor migas dan pertambangan dan dengan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan investor. Hasil survei independen terhadap sektor pertambangan dan migas Indonesia memperlihatkan bahwa rintangan utama masuknya investasi baru adalah ketidakpastian di bidang pajak dan retribusi. Peraturan-peraturan seringkali saling bertentangan sehingga menimbulkan ketidakpastian yang besar. Para investor menganggap peraturan-peraturan Indonesia kurang kondusif (Gambar 7.6). Pelaku pasar yang baru tidak memahami struktur yang kompleks dari sistem retribusi migas dan pertambangan di Indonesia. Bahkan perusahaan-perusahaan yang sudah lama beroperasi di Indonesia pun masih terus berjuang untuk memahami ambiguitas peraturan tersebut.

Calon investor menunggu DPR selama bertahun-tahun untuk mengesahkan undang-undang pertambangan yang baru. Namun, ketika undang-undang tersebut akhirnya disahkan pada tahun 2008, banyak sekali ketentuannya yang tidak mendukung investasi berskala besar. Misalnya, sistem Kontrak Kerja pertambangan yang memberikan kepastian hukum kepada investor selama puluhan tahun, telah dicabut dan digantikan dengan sistem perizinan. Akan tetapi, peraturan-peraturan pelaksanaannya belum dirumuskan untuk menyediakan kerangka kerja yang dapat menunjang berfungsinya sistem baru ini. Undang-undang pertambangan yang baru juga mewajibkan agar bahan-bahan galian (mineral) diproses di Indonesia sebelum diekspor, sehingga memperbesar biaya dan ketidakpastian. Selain itu, investor pertambangan menghadapi konflik antara operasi pertambangan dan peraturan kehutanan, wewenang yang tumpang tindih antara pemerintah pusat dan daerah, serta peraturan-peraturan perpajakan yang kontradiktif.

Di sektor migas, masalah terbesar yang diidentifikasi oleh para investor adalah (i) ketidakpastian mengenai pemulihan biaya dan audit oleh BPKP, (ii) kesucian kontrak (*contract sanctity*), (iii) campur tangan instansi pemerintah lain, (iv) isu perpajakan seperti ‘*ring fencing*’, dan (v) jaminan terhadap aset, orang dan hak milik. Lambatnya kemajuan untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut menyebabkan Indonesia kehilangan kesempatan untuk mendapatkan gelombang investasi migas dan pertambangan global baru yang didorong oleh lonjakan harga komoditas global sampai pertengahan tahun 2008. Salah satu hasil yang dicapai dari pembahasan yang berkelanjutan mengenai peraturan-peraturan pelaksanaan untuk undang-undang pertambangan yang baru akan memicu respons yang besar dari investor pertambangan domestik maupun internasional. Misalnya, Komisaris Perdagangan Senior Australia menyatakan bahwa “perusahaan-perusahaan Australia siap menanamkan modalnya senilai lebih dari US\$4 milyar di industri pertambangan Indonesia”.⁶² Investasi ini saja dapat meningkatkan level investasi baru di sektor pertambangan hampir 400 persen.

Salah satu sektor dengan respons penawaran yang baik terhadap kenaikan harga komoditas adalah minyak sawit. Namun, untuk memastikan agar hal ini terus berlanjut, standar perlindungan lingkungan dan standar sosial di Indonesia perlu ditingkatkan dan ditegakkan guna menjamin akses pasar ke Uni Eropa dan Amerika Serikat.⁶³ Permintaan minyak sawit dunia diperkirakan akan tetap kuat, dan Indonesia mempunyai posisi yang baik untuk memenuhi permintaan ini. Produksi minyak sawit Indonesia diperkirakan akan terus meningkat karena biaya produksinya relatif rendah (Jurgens dkk, 2009). Selain itu, Pemerintah memberikan dukungan yang kuat untuk meningkatkan produksi minyak sawit karena sektor ini memberikan manfaat ekonomi yang signifikan kepada produsen pedesaan dan menyumbang kepada pendapatan ekspor dan pertumbuhan ekonomi nasional.

Namun, ekspansi industri minyak sawit Indonesia yang berkelanjutan terancam oleh masalah lingkungan yang serius. Secara khusus, tingginya biaya perolehan lahan untuk ekspansi perkebunan sawit menyebabkan perusahaan-perusahaan mengolah lahan gambut dan hutan primer. Dalam kebanyakan kasus, hal ini menimbulkan penggusuran komunitas lokal atau dampak negatif terhadap kesempatan kerja mereka.⁶⁴ Hal ini juga menyebabkan hilangnya keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan serta emisi gas rumah kaca dalam volume yang signifikan. Kebakaran yang tidak terkendali, yang seringkali disebabkan oleh kegiatan pembukaan lahan, telah menimbulkan kerusakan kawasan hutan yang luas, dengan asap dan kabut yang menimbulkan masalah kesehatan, kerugian ekonomi dan buruknya kedudukan Indonesia di luar negeri. Sebagai akibat dari dampak lingkungan yang negatif ini, sebagian pembeli internasional berskala besar semakin tidak berminat untuk membeli minyak sawit dari Indonesia kecuali Indonesia dapat memenuhi standar lingkungan hidup internasional yang berlaku.

Ekspansi ke daerah-daerah yang kurang rawan, seperti hutan yang terdegradasi dan padang rumput, dapat memfasilitasi pertumbuhan yang berkelanjutan di industri kelapa sawit Indonesia dengan dampak lingkungan yang tidak terlalu merugikan. Kebijakan-kebijakan untuk mencapai hal ini mencakup penurunan biaya perolehan lahan oleh sektor swasta dan pemberian

62 The Jakarta Post, 19 Februari 2008.

63 Agar berkelanjutan, pertumbuhan juga perlu menanggulangi masalah perubahan iklim. Bank Dunia saat ini sedang mendukung Pemerintah Indonesia dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan untuk menyelesaikan masalah perubahan iklim melalui rencana jangka menengah dan kebijakan-kebijakan. Analisis pada tahap pertama mengidentifikasi daerah-daerah emisi utama dan tantangan-tantangan kebijakan. Analisis tahap kedua saat ini sedang berlangsung. Analisis ini mencakup pilihan kebijakan makro dan empat analisis sektor secara terperinci yang mencakup kehutanan dan tata guna lahan, pembangkit tenaga listrik, transportasi dan efisiensi energi.

64 “Proyek Perkebunan Inti dan Plasma di Indonesia – Laporan Audit Kinerja”, OED, Bank Dunia, September 1992.

insentif tambahan untuk memastikan hasil yang sebanding di kawasan hutan yang terdegradasi dan padang rumput. Kedudukan Indonesia di dunia internasional dapat diperbaiki melalui penetapan pembatasan atas ekspansi perkebunan sawit di hutan dan lahan gambut dan penyediaan sumber daya untuk pemantauan dan penegakan pembatasan tersebut [lihat Jurgens dkk (2009) untuk analisis yang mendalam].

Secara lebih umum, tindakan-tindakan perlu dilaksanakan untuk meningkatkan produktivitas pertanian guna mendukung respons penawaran yang lebih baik terhadap harga komoditas yang tinggi. Produktivitas yang rendah merupakan masalah yang umum di sektor pertanian Indonesia, yang sebagian besar disebabkan oleh penurunan investasi di sektor pertanian dan infrastruktur yang dibutuhkan untuk mendukungnya. Kurangnya investasi ini mengakibatkan memburuknya fasilitas irigasi, degradasi lahan, penyuluhan yang buruk dan pertumbuhan hasil pertanian yang lebih rendah. Sebagai indikasi rendahnya produktivitas di Indonesia, produksi minyak sawit per hektar baru mencapai sepertiga produksi Malaysia⁶⁵ sedangkan produksi karet Indonesia masih kurang dari dua per tiga produksi Thailand.⁶⁶

Untuk mengoptimalkan pendapatan pemerintah berupa potensi rejeki dari kenaikan harga-harga komoditas, penting agar pemerintah mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan investor. Berdasarkan pengalaman internasional, perjanjian-perjanjian seperti ini dapat dirumuskan menurut empat karakteristik berikut ini (Humphreys, Sachs dan Stiglitz, 2007):

- Kontrak hendaknya mencantumkan setiap potensi kenaikan harga komoditas di masa mendatang, maupun perubahan output dan keadaan ekonomi lainnya. Hal ini dapat membantu menghindari situasi di mana perusahaan-perusahaan mendapatkan tingkat hasil (perolehan) yang luar biasa tinggi sedangkan Pemerintah mendapatkan sedikit hasil karena kontrak dirumuskan berdasarkan harga atau output sebelumnya yang lebih rendah.
- Merancang lelang dengan tujuan meningkatkan persaingan antar perusahaan karena hal ini akan meningkatkan nilai yang diterima oleh negara dan mengurangi risiko praktek kronisme.
- Membuat kontrak yang transparan dan melibatkan peserta domestik dalam mengevaluasi kontrak untuk meningkatkan daya tawar negosiator domestik vs. perusahaan dan menghindari korupsi.
- Mewajibkan perusahaan untuk memberikan jaminan dalam mengantisipasi pelaksanaan pembersihan lahan di masa mendatang untuk melindungi lingkungan.

Untuk memaksimalkan peluang yang diciptakan oleh kenaikan harga komoditas sekaligus menghindari penyakit Belanda, maka perlu dilaksanakan tindakan-tindakan untuk mencapai dua tujuan:

- A. mitigasi apresiasi nilai tukar; dan
- B. peningkatan daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan.

65 Seperti dikutip oleh Pak Joko Supriyono Sekjen GAPKI dan Pak Susanto ketua GAPKI dalam sebuah artikel di The Jakarta Post "Daya saing CPO RI terancam" oleh Benget Besalicto Tnb. 25 Mei 2009.

66 Berdasarkan data yang dilaporkan dalam artikel Jakarta Post "Pemerintah akan menata ulang perkebunan karet yang sudah tua" 3 Juni 2010.

A. Mitigasi apresiasi nilai tukar:

Tampaknya kenaikan harga komoditas telah menyebabkan rupiah terapresiasi (Gambar 7.3). Tiga strategi alternatif dapat dilaksanakan untuk memitigasi apresiasi ini:

1. Sterilisasi rejeki dari lonjakan pendapatan melalui penciptaan *sovereign wealth fund*;
2. Peningkatan tabungan untuk mengurangi arus masuk modal yang besar; dan
3. Implementasi nilai tukar yang dikendalikan/dipatok (*pegged exchange rate*).

1. Sterilisasi rejeki dari lonjakan pendapatan melalui penciptaan dana kekayaan negara: Pembentukan dana kekayaan negara lepas pantai (*offshore sovereign wealth fund*) untuk menampung rejeki dari lonjakan pendapatan memungkinkan Pemerintah menggunakan pendapatannya dalam perekonomian nasional dengan kecepatan yang terkendali. Dana dalam *offshore fund* dapat diinvestasikan untuk menghasilkan bunga riil bagi Pemerintah. Ini dapat mengubah sumber daya non-terbarukan menjadi aset keuangan yang dapat bertahan selamanya (jika Pemerintah hanya mengambil bunganya saja). Ini juga dapat mengkonversikan pendapatan sumber daya alam yang tidak stabil menjadi arus pendapatan yang stabil bagi Pemerintah.

Selain itu, dengan menempatkan dana lepas pantai, Pemerintah mencapai bentuk sterilisasi yang mengurangi dampak belanja dan mendorong apresiasi mata uang. Pendapatan investasi yang berasal dari sektor komoditas mendorong kenaikan nilai dana tanpa mempengaruhi nilai tukar dan mengurangi daya saing dari negara bersangkutan. Kasus yang paling menonjol dari suatu negara yang membentuk dana kekayaan negara adalah Norwegia, yang berhasil membentuk Dana Minyak Bumi pada tahun 1995. Contoh lainnya adalah Dana Stabilisasi Tembaga Chile, yang dibentuk pada tahun 1985; Dana Stabilisasi Federasi Rusia; dan Dana Generasi Mendatang Kuwait, yang dibentuk pada tahun 1976. Baru-baru ini, Timor-Leste mengadopsi model serupa, dengan tindakan transparansi tambahan untuk pendapatan minyaknya.

Pengaruh sterilisasi tersebut membedakan jenis dana ini dari dana yang lain, seperti dana Australia yang khusus dirancang untuk memenuhi tanggung jawab tunjangan pensiun, bukan untuk mensterilkan dampak terhadap nilai tukar. Dalam hal dana Australia, sebagian besar diinvestasikan di dalam negeri, yang mendorong kenaikan nilai tukar riil. Faktor penentu utama untuk seberapa besar dana kekayaan negara dibawa masuk ke suatu negara setiap tahun adalah daya serap negara itu, karena semakin besar tingkat arus masuk keuangan maka semakin besar pula dampak inflasi terhadap nilai tukar riil. Faktor penentu penting lainnya adalah nilai kekayaan nasional yang hendaknya mencakup penipisan stok sumber daya alam dan degradasi lingkungan. Metode penghitungan kekayaan nasional ini akan menghindari godaan untuk menghabiskan terlalu banyak sumber daya alam yang dapat terkuras habis (Humphreys, Sachs dan Stiglitz, 2007).

2. Peningkatan tabungan: tindakan-tindakan untuk meningkatkan tabungan akan menghasilkan pengurangan arus masuk modal yang besar yang menekan nilai tukar riil. Ini dapat dicapai dengan mempunyai surplus anggaran atau dengan mendorong sektor swasta untuk meningkatkan tabungan sehingga mengurangi kebutuhan pembiayaan luar negeri untuk defisit pemerintah. Salah satu cara untuk mencapai hal ini adalah melalui penurunan pajak penghasilan dan laba. Namun, ruang lingkup pengurangan pajak terbatas untuk meningkatkan tabungan mengingat tarif pajak di Indonesia tidak setinggi di negara-negara tetangga.

3. Nilai tukar yang dikendalikan: Meskipun tampaknya menarik, kebijakan ini tidak mudah untuk dilaksanakan. Tindakan ini membutuhkan sikap kebijakan ekonomi makro yang konsisten, terutama sehubungan dengan koordinasi antara kebijakan fiskal dan moneter. Kebijakan fiskal harus fleksibel dan cukup responsif untuk menangani guncangan harga. Hal ini dapat menimbulkan tantangan ekonomi makro yang sulit (lihat Lampiran 1), sebagaimana yang telah dirasakan Indonesia pada tahun 1997 ketika Indonesia memutuskan untuk meninggalkan sistem *'crawling peg'* yang telah dijalankan antara tahun 1988 dan 1994. Keputusan ini dilaksanakan karena adanya tekanan akibat jatuhnya mata uang Thailand.

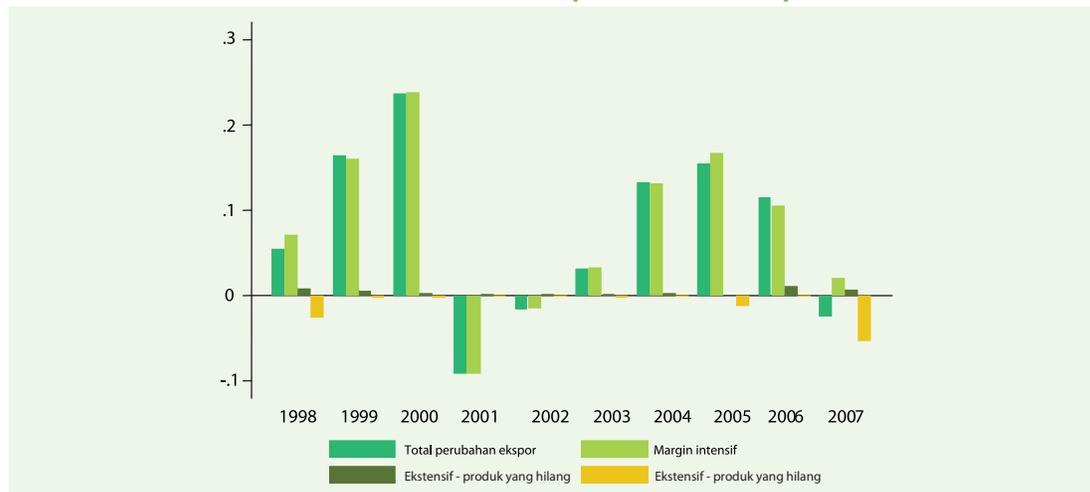
B. Meningkatkan daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan

Cara kedua untuk menghindari 'penyakit Belanda' adalah dengan meningkatkan daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan yang terkena dampak: pertanian, manufaktur dan jasa. Untuk mengkompensasi kenaikan harga final barang dalam mata uang asing yang disebabkan oleh apresiasi nilai tukar dan biaya faktor produksi yang lebih besar yang digunakan secara intensif di sektor-sektor sumber daya alam, perusahaan-perusahaan perlu menurunkan biaya produksi dengan meningkatkan produktivitas mereka. Ada banyak kesempatan untuk meningkatkan produktivitas sektor-sektor yang dapat diperdagangkan di Indonesia. Sektor komoditas dan manufaktur Indonesia umumnya berteknologi rendah. Di sektor manufaktur, volume ekspor produk yang berteknologi menengah dan tinggi masih rendah (masing-masing 9 persen dan 11 persen pada tahun 2007).

Sektor ekspor Indonesia dicirikan oleh inovasi yang sangat kurang. Sejak akhir tahun 1990an, pertumbuhan ekspor Indonesia terutama didorong oleh kenaikan volume ekspor produk "lama" dan bukan pengenalan produk "baru". Kurangnya inovasi dan dinamisme di sektor manufaktur dan ekspor hasil olahan komoditas sejak krisis Asia Timur ditandakan oleh analisis dekomposisi. Analisis ini memperlihatkan bahwa ekspansi produk "margin ekstensif" (produk yang sudah ada) jauh lebih tinggi daripada ekspansi "margin intensif" (produk baru) terhadap total pertumbuhan ekspor selama periode 1997-2007 (Tabel 7.2).⁶⁷ Selanjutnya, penting untuk ditekankan bahwa bagian utama dari "pertumbuhan margin intensif" ini didorong oleh kenaikan harga, dan bukan kenaikan volume ekspor. Seperti disebutkan sebelumnya, empat per lima pertumbuhan ekspor komoditas dari tahun 2005 sampai 2007 disebabkan oleh kenaikan harga dan bukan kenaikan volume ekspor. Kemajuan Indonesia yang terbatas dalam mendiversifikasi ekspornya setelah tahun 1997 ditandakan lebih jauh dalam Tabel 7.2, yang memperlihatkan bahwa produk baru dan produk yang relatif kurang berarti bagi ekspor Indonesia pada tahun 1997 masih tetap kurang berarti setelah sepuluh tahun kemudian.

67 "Margin intensif" dapat didefinisikan sebagai volume produk ekspor yang ada. "Margin ekstensif" dapat didefinisikan sebagai jumlah produk yang diekspor. Ekspansi margin intensif berarti ekspansi volume produk yang diekspor saat ini, sedangkan ekspansi margin ekstensif berarti meningkatkan jumlah produk yang diekspor (yaitu memperkenalkan produk-produk ekspor yang baru).

Gambar 7.14: Produk lama masih mendominasi pertumbuhan ekspor



Sumber: Bab 6.

Tabel 7.2: "Penemuan" ekspor masih minim

Tahun	Produk "kecil" pada tahun 1997 (desil terbawah)	Produk 'yang ditemukan' antara tahun 1997 dan 2001	
	Pangsa dari total ekspor (%)	Pangsa dari total ekspor (%)	Pangsa atas ekspor mfg. (%)
1997	0,00	-	-
2001	0,29	1,17	1,65
2007	1,29	3,12	6,05

Sumber: Bab 6.

Catatan: Produk 'kecil' adalah produk yang termasuk dalam desil terbawah untuk pangsa produk dalam total ekspor Indonesia pada tahun 1997 (nilainya hanya \$5403.118 pada tahun 1997). 'Produk yang ditemukan' adalah produk yang mengalami peningkatan pangsa dari total ekspor Indonesia yang hampir nol pada tahun 1997 menjadi angka positif pada tahun 2001.

Meskipun kadang-kadang menarik bagi pembuat kebijakan karena alasan politik, proteksionisme hanya akan memperburuk dampak terburuk dari penyakit Belanda: Mengenakan bea masuk atas barang impor akan menambah biaya bahan baku (input) yang diimpor. Ini dapat mengurangi daya saing perusahaan-perusahaan yang menggunakan input tersebut dan secara artifisial mengurangi permintaan importir atas valuta asing sehingga semakin mengapresiasi nilai tukar riil. Akhirnya, ini akan mengurangi daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan.

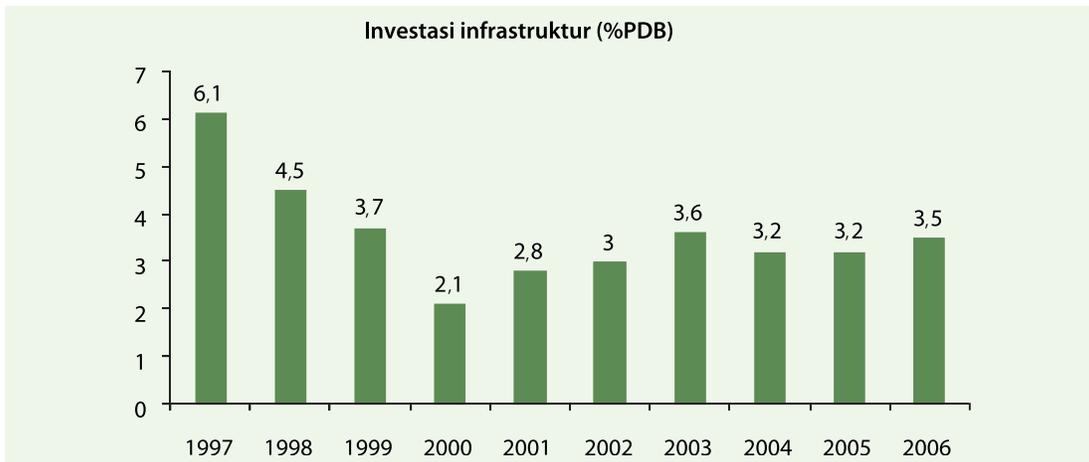
Pemerintah Indonesia dapat melaksanakan enam kebijakan penting untuk meningkatkan daya saing, kecanggihan teknologi dan dinamisme berbagai sektor:

1. Memperbaiki logistik;
2. Mendorong arus investasi asing langsung (FDI) dan menjaga perekonomian tetap terbuka untuk menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan;
3. Mendorong pengembangan "industri pengetahuan" di bidang kegiatan berbasis sumber daya alam;
4. Mendorong pembentukan anugerah baru di bidang modal manusia dan pengetahuan;
5. Mendorong pengembangan lembaga dan kerangka kelembagaan yang lebih baik; dan
6. Mendorong pengembangan sektor jasa.

1. Memperbaiki logistik: Logistik yang buruk mengurangi daya saing produk-produk Indonesia dan menghalangi pengolahan komoditas secara lebih luas dan ekspor produk bernilai tambah lebih tinggi. Dengan biaya transportasi yang lebih tinggi, bahan baku produksi di daerah-daerah terpencil seringkali sangat mahal, dan biaya yang besar dibutuhkan untuk mengirim produk akhir untuk dijual ke pasar di daerah-daerah lain. Akibat tingginya biaya jasa transportasi domestik, seringkali sulit untuk mewujudkan sinergi antara pulau-pulau terluar penghasil komoditas dan pulau Jawa yang berorientasi pada sektor manufaktur. Karena kesulitan transportasi ke fasilitas pengolahan yang berbasis di Jawa, sebagian komoditas berkualitas tinggi dengan potensi yang besar, seperti udang dari Indonesia timur, tidak dapat diekspor. Komoditas lainnya, seperti nanas, dikalengkan di luar negeri.

Tingginya biaya transportasi dan ketidakpastian pada saluran distribusi juga menjadi penghalang bagi Indonesia untuk mewujudkan tingkat integrasi yang lebih tinggi dengan jaringan produksi yang tepat waktu untuk menciptakan produk-produk yang bernilai tambah lebih tinggi. Tingginya biaya logistik sebagian disebabkan oleh infrastruktur yang belum berkembang: Investasi infrastruktur Indonesia mengalami penurunan yang dramatis sejak tahun 1996 dan, akibatnya, tingkat akses Indonesia ke infrastruktur adalah yang terendah di kawasan regional (Gambar 7.15).

Gambar 7.15: Investasi infrastruktur sebagai persentase dari PDB hanya setengah dari investasi sebelum krisis



Sumber: Bank Dunia (2007).

Biaya logistik yang tinggi juga sebagian disebabkan oleh lingkungan usaha yang tidak kondusif. Gambar 7.16 memperlihatkan kontras antara industri perjalanan udara yang diliberalisasi setelah krisis Asia Timur dan dicirikan oleh tingkat persaingan yang tinggi dengan industri maritim. Pengangkutan peti kemas dari Jakarta ke Padang 2,7 kali lebih mahal daripada pengangkutan peti kemas yang sama ke Singapura, meskipun sebenarnya jarak yang ditempuh hampir sama.⁶⁸ Biaya tiket penumpang antara tempat-tempat tujuan yang sama memperlihatkan pola sebaliknya: biaya tiket penumpang relatif jauh lebih murah bagi seorang penumpang untuk terbang dari Jakarta ke tempat tujuan domestik daripada ke Singapura. Meskipun biaya pelayaran semakin jauh memisahkan “dua bagian Indonesia” – Bagian Penghasil Komoditas (pulau-pulau di luar Jawa) dan

⁶⁸ Catatan: Jarak ekonomis untuk angkutan laut dihitung dengan biaya/mil untuk peti kemas 20 kaki dari Jakarta ke Singapura sebagai satuan dasar (US\$0,23/mil=1,00). Jarak ekonomis untuk angkutan udara dihitung dengan biaya/mil untuk biaya tiket penumpang udara dari Jakarta ke Singapura sebagai satuan dasar (Rp. 936/mil=1,00)

Bagian Intensif Tenaga Kerja (Jawa) – perjalanan udara mempersatukan mereka. Selain menstimulasi perdagangan dan mendorong pengolahan komoditas, menghubungkan bagian intensif komoditas dengan bagian intensif tenaga kerja akan membantu mengurangi kemiskinan dengan meningkatkan penghasilan dan kesempatan kerja bagi rumah tangga miskin pedesaan.

Salah satu perkembangan yang menjanjikan adalah cetak biru reformasi yang baru-baru ini disusun oleh Pemerintah, yang secara tepat berfokus pada reformasi peraturan perundang-undangan, penguatan sumber daya manusia di bidang logistik, penguatan penyedia jasa logistik, dorongan untuk lebih memanfaatkan teknologi informasi dalam fasilitasi perdagangan, pengembangan infrastruktur yang lebih baik dan fasilitasi peningkatan koordinasi antar kementerian yang terlibat dalam urusan logistik (lihat Catatan Teknis tentang Logistik pada bagian akhir laporan ini untuk daftar aksi *quick win* di bidang logistik).⁶⁹

2. Mendorong arus investasi asing langsung (FDI) dan menjaga perekonomian tetap terbuka untuk menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan: Seperti yang dibahas dalam Bab 6 dan diperlihatkan oleh bukti empiris sebelumnya, tingkat FDI yang lebih tinggi sangat penting untuk menguasai pengetahuan yang dibutuhkan tentang teknologi dan pasar yang akan mendorong diversifikasi ekspor, di dalam maupun di luar sektor-sektor berbasis sumber daya alam. Peningkatan FDI juga akan mendatangkan hasil lain yang diinginkan, termasuk promosi perdagangan intra-industri yang lebih tinggi, inovasi dan keterampilan (De Ferranti dkk 2002). Oleh karena itu, pembentukan lingkungan pendukung untuk FDI dengan memperbaiki lingkungan peraturan perundang-undangan di bidang usaha, modal manusia, infrastruktur publik dan kluster pengetahuan sangat penting. Ini adalah bidang-bidang di mana Indonesia masih tertinggal. Indonesia adalah salah satu lingkungan usaha yang paling kurang menguntungkan untuk investasi swasta di Asia Timur dan Tenggara. Indonesia menduduki peringkat ke 122 dari 183 negara dalam indeks *Doing Business 2010* Bank Dunia (Bank Dunia 2009c), jauh di bawah Vietnam, Thailand, Malaysia dan China. *Buku Tahunan Daya Saing Dunia* IMD 2009 menempatkan Indonesia pada peringkat ke 42 dari 57 negara, di bawah Thailand, Malaysia, Cina dan India. Langkah-langkah perlu diambil untuk memperbaiki iklim investasi dan, dengan demikian, meningkatkan investasi domestik dan asing di bidang infrastruktur pengetahuan, yang akhirnya akan meningkatkan kecanggihan teknologi produksi di berbagai sektor. Daftar reformasi yang perlu dilaksanakan Indonesia untuk menarik FDI sangat luas, dan mencakup menghapuskan atau mengurangi peraturan-peraturan yang saling bertentangan, meningkatkan hak milik atas tanah dan melonggarkan undang-undang ketenagakerjaan.⁷⁰

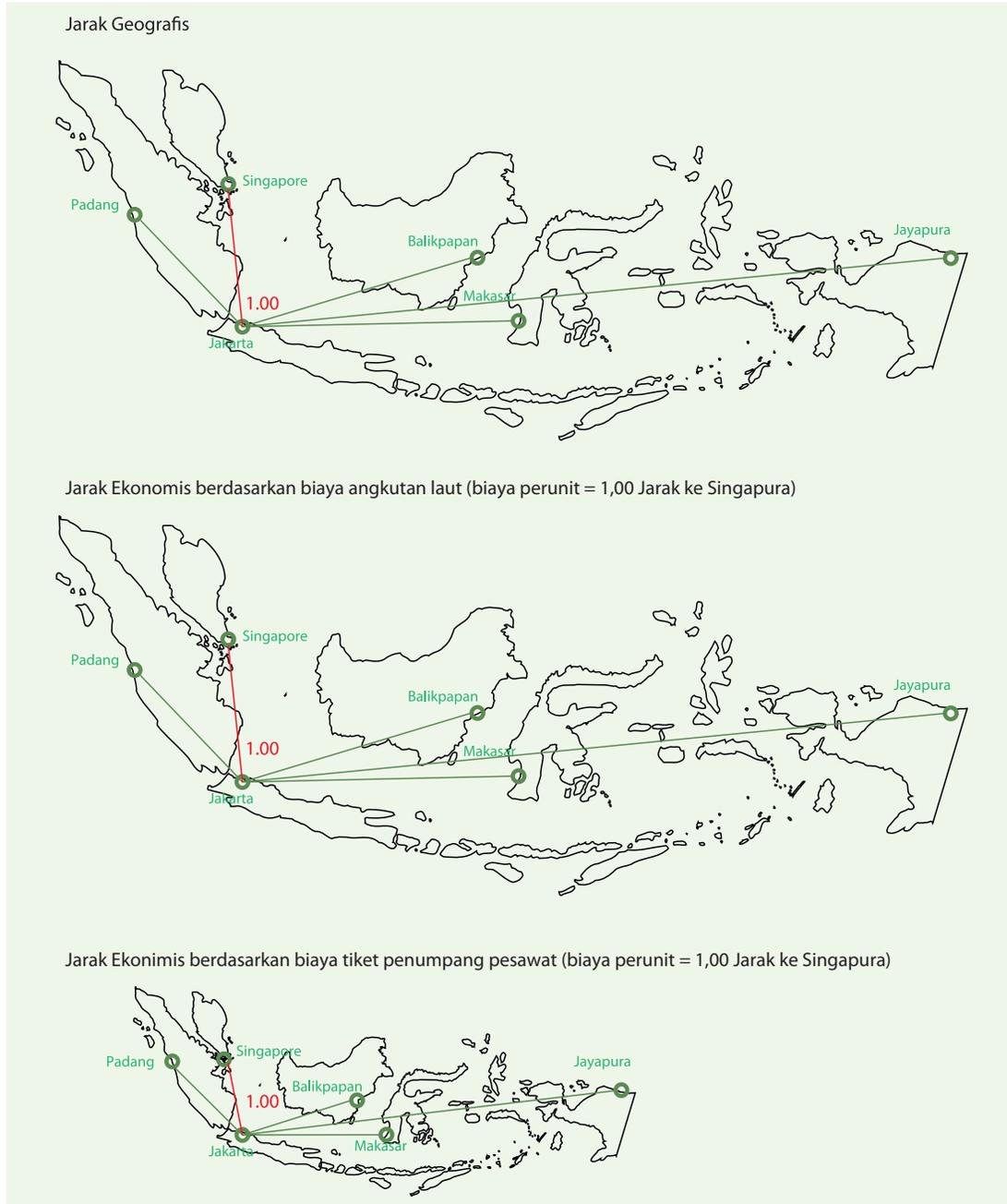
3. Mendorong pengembangan industri pengetahuan di bidang kegiatan berbasis sumber daya alam di mana Indonesia mempunyai keunggulan komparatif: Kegiatan-kegiatan ekonomi berbasis sumber daya alam dapat mendorong pengembangan industri pengetahuan. Hal itu terjadi pada sektor pertambangan di AS yang mendorong dikembangkannya sebuah sistem teknologi yang kuat; kehutanan dan hasil hutan di Finlandia dan Swedia; dan produksi dan pemasaran buah segar di Chile. Patut diperhatikan bahwa mengembangkan sektor berbasis sumber daya alam yang dinamis bukan berarti tidak sejalan dengan meningkatkan keunggulan komparatif yang baru di sektor

69 Aksi-aksi yang direkomendasikan berikut ini dalam catatan teknis telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak diseminasi catatan teknis: penerapan operasi 24/7 di pelabuhan-pelabuhan utama, pembangunan Jalan Lingkar Luar Jakarta (JORR), pembentukan Tim Logistik dan pengembangan Cetak Biru untuk reformasi logistik.

70 Untuk tinjauan yang komprehensif terhadap iklim investasi, lihat laporan Bank Dunia "Meningkatkan Investasi di Indonesia: Reformasi Generasi Kedua." Laporan ini memperlihatkan aksi-aksi untuk memperbaiki iklim investasi di delapan bidang: menjaga stabilitas ekonomi makro, memperkuat sektor keuangan, meningkatkan reformasi di bidang administrasi perpajakan dan pabean, meningkatkan fleksibilitas di pasar modal, meningkatkan perencanaan publik dan pengelolaan infrastruktur, menyederhanakan prosedur investasi, menyelesaikan masalah-masalah utama desentralisasi untuk menghapuskan pajak gangguan (nuisance taxes) oleh pemerintah lokal dan memberantas korupsi.

manufaktur apapun yang berteknologi tinggi. Sektor sumber daya alam maupun manufaktur dapat berjalan secara berdampingan bukan hanya di negara-negara maju yang kaya akan sumber daya alam melainkan juga pada struktur ekspor yang sudah sangat beragam di Brasil dan Meksiko (De Ferranti dkk 2002).

Gambar 7.16: Peta jarak ekonomis berdasarkan biaya tiket penumpang udara dan biaya angkutan laut peti kemas 20 kaki dari Jakarta ke kota-kota besar di Indonesia dan Singapura.



Sumber: Perhitungan Bank Dunia berdasarkan Maersk, Lion Air dan Garuda (2009).

Agar dapat berhasil, kekayaan sumber daya alam perlu disertai dengan modal manusia, pengetahuan dan kerangka kelembagaan yang baik. Misalnya, Indonesia dapat merencanakan untuk beralih dari hanya menggali mineral menjadi mempromosikan pengembangan jasa teknik untuk penggalian mineral. Demikian pula, Indonesia dapat beralih dari hanya memproduksi komoditas mentah menjadi memproduksi juga produk turunan hilir dengan nilai/pengetahuan yang lebih tinggi. Indonesia merupakan eksportir minyak sawit terbesar di dunia dalam hal volume, tetapi peringkat kedua setelah Malaysia dalam hal nilai ekspor karena ekspor minyak sawit Indonesia mempunyai nilai tambah yang rendah.

Meskipun volume minyak sawit yang diekspor Indonesia 8 persen lebih tinggi daripada yang diekspor Malaysia, Indonesia hanya mendapatkan sekitar separuh dari pendapatan ekspor Malaysia pada tahun 2007. Faktor penyebabnya adalah bahwa minyak sawit dari Indonesia berkualitas lebih rendah sehingga mendapatkan harga yang lebih rendah (Bab 6) dan bahwa lebih dari 75% output minyak sawit Indonesia diekspor dalam bentuk minyak sawit mentah (CPO) sedangkan Malaysia mengekspor 80% output minyak sawitnya dalam bentuk produk bernilai tambah.⁷¹ Alasan mengapa Indonesia tidak mengembangkan industri hilir yang bernilai tambah lebih tinggi tampaknya adalah jaringan distribusi dan pemasaran yang lemah, kurangnya dasar keterampilan yang memadai, dan investasi yang sangat besar yang dibutuhkan untuk mendirikan pabrik pengolahan oleokimia.⁷² Selain alasan ini, kurangnya persaingan yang kuat di antara perkebunan-perkebunan besar serta ketersediaan lahan yang tidak terbatas, dan lemahnya penegakan hukum di bidang kehutanan, tampaknya menghambat sektor ini untuk bergerak naik dalam rantai nilai (Gambar 7.17).⁷³

Situasi ini serupa untuk kakao. Indonesia adalah produsen kakao terbesar ketiga di dunia. Namun, kakao Indonesia tidak mendapatkan harga yang tinggi akibat kualitasnya yang rendah karena faktor kematangan buah di pohon dan kualitas benih. Untuk alasan kualitas dan keamanan pangan, Amerika Serikat mengenakan penahanan otomatis atas kakao yang diimpor dari Indonesia, yang berarti potongan harga sekitar 10 persen.⁷⁴ Alasan lain untuk pendapatan ekspor yang lebih rendah adalah delapan puluh persen kakao diekspor dalam keadaan belum diolah, berbeda dengan Malaysia yang mengekspor semua kakaonya dalam bentuk yang sudah diolah. Alasan mengapa tingkat pengolahan begitu rendah di Indonesia adalah karena kualitas kakao rendah dan iklim usaha tidak mendorong pelaksanaan pengolahan bernilai tambah. Di Indonesia, kakao olahan dikenakan pajak pertambahan nilai sebesar 10 persen oleh Pemerintah dan bea masuk yang tinggi di pasar tujuan.⁷⁵ Sektor pertambangan juga dicirikan oleh tingginya tingkat ekspor produk yang belum diolah. Alasan

71 Sumber: "Kemunduran mengejutkan perekonomian RI yang condong kepada sektor komoditas" oleh Mustaqim Adamrah, *The Jakarta Post*, November 2008 dan "Rangkaian Profil Komoditas: Minyak Sawit Indonesia" Publikasi Penelitian Perdagangan Lembaga Penelitian dan Pengembangan Perdagangan TREDa Kementerian Perdagangan RI.

72 Sumber: "Kemunduran mengejutkan perekonomian RI yang condong kepada sektor komoditas" oleh Mustaqim Adamrah, *The Jakarta Post*, November 2008 dan "Rangkaian Profil Komoditas: Minyak Sawit Indonesia" Publikasi Penelitian Perdagangan Lembaga Penelitian dan Pengembangan Perdagangan TREDa Kementerian Perdagangan RI.

73 Malaysia mengawali pengolahan minyak sawitnya dengan hanya 1 persen dari produksinya pada tahun 1960 dan sekarang menjadi yang terbesar. Salah satu alasan yang mendorong Malaysia mengembangkan industri hilirnya adalah terbatasnya ketersediaan lahan.

74 "Rangkaian Profil Komoditas: Kakao Indonesia" Publikasi Penelitian Perdagangan Lembaga Litbang Perdagangan TREDa, Kementerian Perdagangan RI.

75 Sumber: Pejabat senior Kementerian Pertanian yang dikutip harian *the Jakarta Post* "Menurut Kementerian Perdagangan, Pajak yang Tinggi Menghancurkan Industri Kakao yang Belum Berkembang", 3 Juni 2009 dan "Rangkaian Profil Komoditas: Kakao Indonesia" Publikasi Penelitian Perdagangan Lembaga Litbang Perdagangan TREDa, Kementerian Perdagangan RI..

yang disampaikan oleh Asosiasi Pertambangan Indonesia adalah karena pasar lokal tidak mempunyai kapasitas yang sama seperti pasar global untuk mengolah output pertambangan. Pembangunan pabrik pemurnian logam bukan hanya membutuhkan investasi yang besar, hal itu juga berarti penambang harus lebih banyak berurusan dengan birokrasi sehubungan dengan perizinan pengolahan.⁷⁶

4. Mendorong pembentukan anugerah baru di bidang modal manusia dan pengetahuan: Selama periode dari pertengahan tahun 1970an sampai 1980an, Indonesia dipuji atas penggunaan pendapatan migasnya secara konstruktif (Gelb, 1988). Secara khusus, Indonesia menginvestasikan pendapatan migasnya untuk meningkatkan produktivitas pertanian melalui penyuluhan, benih baru dan infrastruktur. Dewasa ini, Indonesia dapat mencoba belajar dari pengalaman tersebut dan menginvestasikan pendapatan yang diperolehnya dari sumber daya alam untuk meningkatkan modal manusia dan infrastruktur pengetahuan.

Investasi di sektor pengetahuan dan keterampilan untuk mengembangkan “anugerah baru” sangat penting untuk mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif. Seperti dibahas oleh De Ferranti dkk (2002), pelajaran utama dari pengalaman negara-negara lain yang kaya akan sumber daya alam adalah bahwa investasi di sektor pengetahuan dan keterampilan untuk membangun “anugerah baru” sangat penting untuk mencapai pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif. Kebijakan publik memainkan peranan yang besar dalam memastikan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas secara umum dan pelatihan sepanjang hayat untuk mendukung peningkatan kualitas dan inovasi produk. Kebijakan publik juga perlu diarahkan untuk mendorong penelitian dan pengembangan melalui penyelenggaraan insentif dan sistem inovasi yang menghasilkan kemajuan pengetahuan dan teknologi. Pada gilirannya, hal ini akan meningkatkan pertumbuhan produktivitas dan mempromosikan keunggulan-keunggulan komparatif baru. Akhirnya, kebijakan publik juga perlu mendorong pembentukan kluster dan jaringan pengetahuan, dengan melibatkan perusahaan-perusahaan swasta, lembaga penelitian independen dan perguruan tinggi serta sektor publik (De Ferranti dkk, 2002).

Pengembangan kluster dan jaringan pengetahuan sangat penting, bukan hanya untuk mengembangkan sektor manufaktur berteknologi tinggi, melainkan juga mendorong banyak kegiatan berbasis sumber daya alam yang berteknologi tinggi dan bernilai tambah. Seperti diperlihatkan dalam Gambar 7.17, Indonesia menduduki peringkat yang rendah dibandingkan dengan para pesaingnya dari segi indikator kunci yang mendefinisikan perekonomian pengetahuan. Analisis Indonesia menyatakan bahwa kurangnya insentif Litbang telah menyebabkan rendahnya kualitas produk-produk industri. Belanja tahunan Indonesia untuk penelitian rata-rata mencapai sekitar US\$300 juta, suatu bagian yang sangat kecil dari jumlah yang dibelanjakan oleh Cina di mana angkanya mencapai US\$76 milyar atau bahkan Malaysia yang mencapai US\$1,2 milyar dan Singapura yang mencapai US\$2 milyar.⁷⁷ Selanjutnya, banyak inovasi dan produk baru yang dikembangkan oleh lembaga penelitian di Indonesia tidak mencapai potensi penuh karena pemasaran yang buruk.⁷⁸

5. Mendorong pengembangan lembaga dan kerangka kelembagaan yang lebih baik: Untuk memfasilitasi pertumbuhan produktivitas dan mengembangkan keunggulan komparatif pada industri teknologi tinggi, juga penting untuk mengembangkan lembaga-lembaga yang baik

76 “Rancangan UU pertambangan yang baru gagal diujicoba: Kelompok industri,” oleh Ika Krismantari, The Jakarta Post, 30 Oktober 2007.

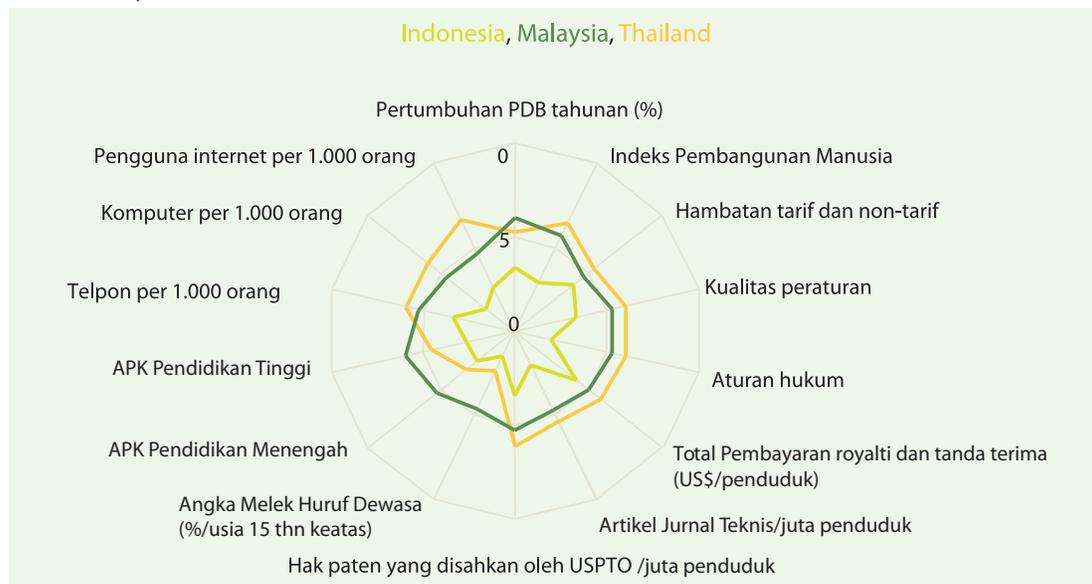
77 “Pameran Litbang untuk memperkuat persaingan usaha” Novia D. Rulistia, The Jakarta Post, 24 April 2008.

78 “Pameran Litbang untuk memperkuat persaingan usaha” Novia D. Rulistia, The Jakarta Post, 24 April 2008.

dari segi ketaatan pada hukum, keamanan, hak kekayaan intelektual yang efektif, transparansi, penghapusan beban peraturan yang berlebihan, dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik. Kerangka kelembagaan Indonesia masih lemah, dengan ketidakpastian dan kekurangjelasan peraturan perundang-undangan yang menjadi keluhan utama perusahaan-perusahaan yang ingin melakukan usaha di Indonesia. Pengalaman berbagai negara Amerika Latin yang kaya akan sumber daya alam memperlihatkan bahwa “kutukan” sumber daya alam tampaknya dipicu bukan hanya oleh keberadaan anugerah kekayaan sumber daya alam melainkan juga akibat berbagai rintangan untuk mengadopsi teknologi. Rintangan-rintangan tersebut biasanya berkaitan dengan lembaga yang lemah, peraturan yang membebani dan monopoli yang sengaja diciptakan (Lederman dan Maloney, 2007).

Gambar 7.17: Indikator kunci empat pilar perekonomian pengetahuan

(insentif ekonomi dan sistem kelembagaan, inovasi, pendidikan dan informasi serta teknologi komunikasi)



Sumber: Indikator KAM, Bank Dunia, www.worldbank.org/kam

Catatan: Kartu nilai dasar. Kelompok Perbandingan: Asia Timur dan Pasifik; Jenis: tertimbang; Tahun: KAM 2008.

6. Mendorong pengembangan sektor jasa: Sektor jasa telah menjadi mesin penggerak utama pertumbuhan di Indonesia sejak krisis Asia Timur. Secara khusus, pertumbuhan di sektor jasa telah dipicu oleh liberalisasi perusahaan telekomunikasi dan maskapai penerbangan. Ada banyak hal yang perlu dikembangkan lebih lanjut, terutama di sektor jasa kesehatan, pendidikan dan logistik. Pengembangan sektor jasa yang berdaya saing akan meningkatkan daya saing dari sektor-sektor lain dan memfasilitasi diversifikasi menjadi produk-produk yang bernilai tambah lebih tinggi, sehingga mendorong inovasi dan pengembangan perekonomian yang lebih dinamis.

Meningkatkan kualitas sektor jasa sangat penting karena jasa merupakan input penting bagi semua sektor ekonomi (Arnold, Javorcik dan Mattoo, 2006; Arnold, Mattoo dan Narciso, 2008). Misalnya, sepertiga input di sektor pertambangan adalah unsur jasa, sedangkan di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan, unsur jasa mencapai 15 persen dari seluruh input (Atje dan Rahardja, 2010).⁷⁹

79 Estimasi dari Tabel Input-Output Indonesia 2005, BPS.

Secara khusus, sektor jasa yang lebih efisien akan menyediakan jasa dengan biaya yang lebih rendah, jasa yang lebih bervariasi, investasi yang lebih besar di sektor-sektor terkait yang didukung, ekspor barang dan jasa yang lebih baik dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

Memperluas akses ke fasilitas komunikasi berbasis Internet, jasa desain dan pemasaran, instrumen keuangan dan manajemen rantai pasokan yang disesuaikan akan meningkatkan efisiensi produsen lokal dan memungkinkan mereka meningkatkan kualitas produk mereka dan menemukan peluang-peluang pasar yang baru. Pada gilirannya, hal ini akan membuat mereka lebih berdaya saing sehingga dapat meningkatkan pangsa mereka di pasar dunia. Penetrasi internet yang lebih baik akan membantu mengurangi biaya koordinasi dan mempermudah badan-badan usaha untuk menarik minat kelompok-kelompok (klaster) industri internasional, menghasilkan dinamisme dalam industri pariwisata Indonesia dan memfasilitasi akses pasar untuk produk-produk pertanian non-tradisional dan barang-barang olahan. Kasus-kasus terbaru yang dilaporkan di media dan kunjungan lapangan memperlihatkan peningkatan penggunaan pemasaran online oleh sektor furniture serta manfaat-manfaatnya. Misalnya, beberapa badan usaha telah membentuk website untuk menembus pasar dunia dengan biaya iklan yang sedikit dan telah mencapai pertumbuhan penjualan yang signifikan.⁸⁰

Beberapa jenis jasa, seperti promosi ekspor, merupakan “barang publik” yang perlu didukung oleh sektor publik. Jasa promosi ekspor mencakup pengembangan citra, jasa pendukung ekspor, penelitian pemasaran dan advokasi kebijakan. Jasa promosi ekspor telah terbukti berpotensi memberikan hasil yang baik atas dana publik yang diinvestasikan (Lederman, Olarreaga dan Payton, 2006). Jasa promosi ekspor berpotensi membantu menekan biaya masuk ke pasar ekspor dan mendorong diversifikasi (Iacovone dan Javorcik, 2008a, 2008b). Namun, promosi ekspor perlu tepat sasaran dan dirancang secara tepat.⁸¹

Intinya, apa yang dibutuhkan untuk meningkatkan produktivitas adalah sebuah pendekatan yang berbeda dalam pengembangan sektor-sektor yang mengandalkan fasilitasi pertumbuhan ketimbang melindungi mereka. Memperbaiki iklim usaha dan mendorong peningkatan teknologi dan daya saing merupakan strategi yang lebih efektif dibandingkan dengan menciptakan pembatasan untuk melindungi pasar domestik. Pembatasan semacam ini tidak mendorong inovasi teknologi atau persaingan dan malah dapat sangat menghambatnya. Salah satu contoh terbaru adalah industri maritim. Undang-undang cabotage telah disahkan yang melarang kapal-kapal asing untuk memberikan jasa angkutan laut domestik. Tujuan dari undang-undang ini adalah melindungi industri pelayaran domestik agar dapat berekspansi dan menjadi lebih kompetitif. Namun, lingkungan ini tidak mendukung peningkatan produktivitas: sekolah pelatihan internasional bagi para pelaut tidak diizinkan menyediakan jasa yang sangat dibutuhkan di Indonesia; perusahaan-perusahaan angkutan mendapat kesulitan untuk mengakses kredit; lingkungan peraturan perundang-undangan tidak pasti; dan derajat persaingan antara penyedia jasa angkutan tidak tinggi, sebagaimana terlihat pada biaya yang tinggi dan seringnya pengajuan tuntutan atas praktek kolusi dalam menetapkan biaya tersebut.

80 “Internet memungkinkan perusahaan furniture di Cirebon merasakan keberhasilan” *The Jakarta Post*, 5 November 2007.

81 Untuk perincian lebih lanjut, lihat laporan Bank Dunia (2004) “Membuat Indonesia Kompetitif: Mendorong Ekspor, Mengelola Perdagangan”.

C. Memitigasi dampak ketidakstabilan yang tinggi pada harga komoditas

Langkah terakhir untuk mengurangi kekurangan komoditas adalah dengan memitigasi dampak dari ketidakstabilan kenaikan harga yang melekat pada komoditas terhadap stabilitas ekonomi makro dan terhadap penduduk. Sangat penting bagi Indonesia untuk melaksanakan sistem manajemen fiskal secara hati-hati di tingkat nasional maupun daerah untuk meminimalkan guncangan ekonomi makro. Hal ini penting karena kemampuan untuk menjaga pengeluaran ketika harga komoditas turun bergantung pada kehati-hatian selama harga komoditas naik. Pembentukan dana stabilisasi bukan hanya akan membantu menghapuskan tekanan apresiasi terhadap nilai tukar melainkan juga memitigasi dampak ekonomi makro dari ketidakstabilan dengan mencegah kenaikan pengeluaran selama terjadinya lonjakan harga komoditas. Hal ini penting karena dana stabilisasi melancarkan pengeluaran pemerintah dari waktu ke waktu dengan membatasi jumlah dana yang tersedia setiap tahun. Pada saat yang sama, Pemerintah juga berperan dalam memitigasi dampak dari guncangan harga terhadap rakyat miskin.

Kebijakan moneter mungkin diperlukan untuk mencegah meluasnya guncangan harga komoditas terhadap inflasi yang terus meningkat. Kenaikan inflasi bersifat sementara yang mencerminkan perubahan pada harga relatif sehingga tidak memerlukan tindakan oleh bank sentral. Namun, jika kenaikan inflasi tinggi, maka dampaknya terhadap beberapa sektor ekonomi dapat cukup signifikan sehingga menimbulkan hilangnya pekerjaan dalam jumlah besar ketika Indonesia menyesuaikan diri dengan inflasi itu. Otoritas moneter Indonesia perlu memantau kecenderungan harga secara cermat untuk memastikan agar kenaikan harga BBM, pangan dan komoditas lain tidak memicu membungahnya inflasi yang menyebabkan kenaikan laju inflasi inti. Risiko ini lebih besar jika perekonomian menunjukkan tanda-tanda pertumbuhan domestik yang terlalu cepat sehingga memicu kenaikan harga-harga.

Kebijakan pemerintah juga diperlukan untuk memitigasi dampak ketidakstabilan harga terhadap rumah tangga miskin. Rumah tangga miskin yang menjadi konsumen komoditas netto khususnya rentan terhadap kenaikan harga yang tajam. Untuk memitigasi dampak ini, pemerintah mempunyai berbagai pilihan kebijakan. Sebenarnya, Pemerintah telah mencoba melaksanakan sejumlah pilihan kebijakan dengan berbagai tingkat keberhasilan selama krisis pangan baru-baru ini. Pada bulan Februari 2008, Pemerintah memperkenalkan paket kebijakan untuk memberikan bantuan sementara kepada rumah tangga miskin, membantu produsen kecil dan mengendalikan inflasi harga pangan. Paket tersebut mencakup penghapusan bea masuk dan pajak atas kedelai; subsidi langsung kepada produsen kecil makanan berbahan baku kedelai; kenaikan pajak ekspor atas minyak sawit dan minyak goreng untuk mengendalikan harga minyak goreng; program perluasan yang menyediakan minyak goreng bersubsidi bagi rumah tangga miskin; penghapusan PPN atas minyak goreng; kenaikan kuota bulanan beras bersubsidi (dari 10 menjadi 15 kg) untuk 19,2 juta rumah tangga miskin; penghapusan bea masuk atas tepung terigu; pengendalian standar kelayakan kualitas tepung; dan penguatan peranan Badan Urusan Logistik (Bulog). Seperti ditunjukkan dalam Bab 5, beberapa dari kebijakan ini lebih efektif daripada kebijakan lainnya.

Indonesia perlu memikirkan kembali kebijakan stabilisasi harganya agar lebih dapat diprediksi, lebih tepat sasaran, lebih murah dan lebih efektif. Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa beberapa pilihan kebijakan lebih baik daripada kebijakan lainnya dalam memitigasi dampak terhadap rumah tangga miskin (Tabel 7.3).

Dalam jangka pendek, pembuat kebijakan yang menghadapi krisis pangan perlu berfokus pada pemenuhan kebutuhan rumah tangga miskin dan yang paling rentan, serta kelompok-kelompok yang tidak stabil secara politik. Pada saat yang sama, pembuat kebijakan perlu menghindari menerapkan kebijakan yang akan menimbulkan efisiensi, pemerataan atau biaya fiskal yang sangat besar dalam jangka menengah.⁸²

Tindakan-tindakan jangka pendek hendaknya dapat dilaksanakan dengan cepat dan tidak kontroversial secara politik. Tindakan-tindakan tersebut dapat terdiri dari bantuan langsung kepada kelompok-kelompok sasaran (bantuan langsung tunai, program pemberian pangan, program padat karya pangan, atau jika sebelumnya tidak mungkin, subsidi pangan yang berkualitas lebih rendah); respons terhadap masalah ekonomi makro yang ditimbulkan dengan menaikkan harga pangan (dukungan neraca pembayaran); dan tindakan-tindakan yang cepat untuk memperluas pasokan dan menurunkan harga (mencabut pembatasan impor, melepaskan stok pangan, dan mengurangi bea (tarif) dan pajak lainnya atas makanan pokok). Penting menghindari intervensi yang mahal untuk diterapkan dan dilaksanakan; yang menciptakan disinsentif di sisi penawaran; atau yang mengakibatkan munculnya pasar gelap dan inefisiensi. Penting menghindari program-program yang tidak tepat sasaran atau bahkan bersifat bias terhadap masyarakat miskin, seperti subsidi BBM.

Tabel 7.3: Ringkasan pilihan kebijakan

	Bantuan langsung kepada rumah tangga miskin	Stabilisasi Harga Publik	Transisi ke Tindakan Stabilisasi Pasar
Tanggapan langsung	<ul style="list-style-type: none"> • Memperluas program bantuan langsung tunai yang ada • Program pemberian pangan • Program padat karya pangan • Subsidi terbatas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mencabut pembatasan impor atas pangan dan kuota • Melepaskan stok pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengurangi 'birokrasi' dalam mengangkut barang lintas daerah • Intervensi terbatas melalui tarif yang variabel
Tanggapan jangka panjang	<ul style="list-style-type: none"> • Mengembangkan program bantuan langsung tunai (jika sebelumnya tidak ada) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan produktivitas pertanian • Memperbaiki infrastruktur desa • Memperbaiki jaringan logistik pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong investasi swasta untuk sistem penyimpanan dan resi gudang • Kontrak penyerahan kemudian (Forward contracts) • Efisiensi pasar domestik • Pasar berjangka, asuransi cuaca berbasis indeks
Kebijakan yang perlu dihindari	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi universal • Bantuan langsung natura 	<ul style="list-style-type: none"> • Larangan ekspor • Pengendalian harga 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuota impor atau larangan impor • Pengendalian harga

Sumber: Berdasarkan catatan Bank Dunia (2008) yang disusun oleh Louise Cord, Eduardo Ley, Hassan Zaman, Elena Ianchovichina, C. Hull, Emmanuel Skoufias, Mark Thomas, Brian Pinto dan Tahrat Shahid.

82 Sebagian dari rekomendasi ini berasal dari catatan yang disusun oleh Louise Cord, Eduardo Ley, Hassan Zaman, Elena Ianchovichina, C. Hull, Emmanuel Skoufias, Mark Thomas, Brian Pinto dan Tahrat Shahid.

Meskipun program-program pengentasan kemiskinan yang dirancang dan direncanakan dengan buruk seringkali tidak mencapai tujuan yang diinginkan, program-program tersebut secara politik mungkin sangat sulit untuk dikurangi atau dibatalkan setelah ditetapkan.

Misalnya, transfer natura biasanya melibatkan biaya administratif yang tinggi; subsidi universal tidak tepat sasaran dan sulit dibatalkan setelah diterapkan; dan pengendalian harga dapat mendorong munculnya pasar gelap, bersifat bias terhadap masyarakat miskin dan sulit dibatalkan. Eksportir pangan perlu menghindari penerapan kebijakan “yang merugikan negara tetangga” (*beggar-thy-neighbor*) yang terdiri dari pembatasan atau pajak atas ekspor pangan. Kebijakan ini seringkali mendorong harga dunia lebih tinggi dan akhirnya mempunyai dampak sebaliknya dari yang diinginkan, sebagaimana digambarkan dengan jelas pada gelembung harga beras baru-baru ini (Bab 2).

Untuk jangka menengah dan panjang, agar stabilisasi harga dapat dilakukan dengan cara yang paling efisien, Indonesia perlu mengembangkan kebijakan dan lembaga yang tidak menimbulkan distorsi dan mempromosikan stabilisasi harga pasar yang lebih besar.

Yang terutama, Indonesia perlu mengembangkan strategi stabilisasi yang didefinisikan dengan baik serta mempublikasikannya, dengan beralih dari intervensi berbasis kebijaksanaan ke intervensi berbasis peraturan. Untuk itu, perlu dikembangkan prosedur operasi standar untuk stabilisasi harga sehingga kebijakan-kebijakan tersebut transparan, konsisten dan konsultatif. Ada gunanya untuk mencantumkan ketentuan *sunset* guna memastikan agar tindakan-tindakan jangka pendek tidak dilembagakan dalam jangka panjang. Kriteria pelaksanaan program stabilisasi perlu ditetapkan sehingga sektor swasta dan warga masyarakat mengetahui di bawah kondisi apa saja program ini akan dilaksanakan. Lebih baik tidak mencoba menstabilisasi harga terlalu kaku. Sebaliknya, sistem hendaknya dirancang agar fluktuasi harga berada pada tingkat “yang dapat ditoleransi”. Beban pembuktian atas kebutuhan untuk melaksanakan tindakan-tindakan guna mencapai stabilisasi harga hendaknya diberikan kepada sektor swasta, ketimbang pemerintah Indonesia. Strategi stabilisasi seperti ini akan memastikan bahwa keluhan didukung dengan data dan bahwa keputusan-keputusan diambil berdasarkan analisis biaya-manfaat yang saksama untuk menghindari kebijakan-kebijakan yang justru dapat memperburuk dan bukan memperbaiki situasi. Strategi ini juga perlu menciptakan lingkungan yang lebih dapat diprediksi, yang mendorong sektor swasta untuk mengadakan stok barang dan memainkan peranan yang lebih besar dalam stabilisasi harga.

Ada gunanya untuk memfasilitasi penerapan instrumen-instrumen berbasis pasar yang berfungsi sebagai stabilisator harga.

Infrastruktur pasar ini dapat berbentuk sistem penyimpanan dan resi gudang swasta, kontrak penyerahan kemudian, pasar berjangka dan asuransi cuaca berbasis indeks. Penting untuk mengembangkan dan mendukung lembaga-lembaga perantara yang dapat mengumpulkan dan menyusun kembali risiko-risiko yang dihadapi oleh produsen berskala kecil, pedagang dan pengolah, lalu menyelesaikan risiko-risiko yang terkumpul dengan menggunakan pasar berjangka, pasar opsi dan pasar asuransi global. Kapasitas statistik yang lebih baik, dukungan teknis dan pendidikan juga dibutuhkan untuk memfasilitasi penggunaan pasar berjangka dan pasar opsi global oleh perusahaan-perusahaan domestik besar. Pengembangan mekanisme stabilisasi pasar akan membantu menstabilkan harga-harga dengan kebutuhan minimum untuk campur tangan pemerintah, sehingga menghemat keuangan negara dan mengurangi distorsi.

Selain itu, disarankan untuk lebih mengandalkan tarif (bea) yang variabel dan bantuan langsung tunai dan mengadakan tender atas pengadaan publik, ketimbang mengandalkan lembaga pemasaran publik.

Cara ini mungkin lebih murah dan lebih efektif. Jika Pemerintah memilih untuk mengintervensi pasar domestik, maka lebih baik jika Pemerintah lebih mengandalkan penggunaan cadangan keuangan yang kecil untuk impor atau pembelian domestik atas stok yang dimiliki swasta, ketimbang mengandalkan cadangan strategis komoditas Pemerintah. Biaya yang dikeluarkan pemerintah akan lebih kecil jika diadakan tender atas pengadaan publik, impor dan

penyimpanan kepada sektor swasta, ketimbang mengelolanya sendiri. Hal ini akan meningkatkan efisiensi dan mendorong pengembangan kapasitas penyimpanan di sektor swasta. Indonesia dapat lebih efektif dalam membantu konsumen termiskin untuk menghadapi guncangan harga komoditas dengan memperkuat program jaring pengaman sosialnya dan dengan memperbaiki sarannya.

Pengembangan suatu lingkungan yang mendorong respons penawaran yang cepat dapat bermanfaat bagi produsen dan membantu mengurangi ketidakstabilan harga. Salah satu langkah penting adalah memperluas penyuluhan pertanian yang telah terabaikan untuk meningkatkan pengendalian oleh petani atas produksi mereka. Selain itu, penting untuk memperkuat lembaga-lembaga yang mendukung pasar keuangan pedesaan dan memperluas ketersediaan kredit. Pemerintah juga dapat menyederhanakan peraturan-peraturan dan mengurangi biaya transportasi untuk mengintegrasikan pasar dan meningkatkan arus perdagangan antar daerah yang dapat membantu memitigasi guncangan harga di daerah.

7.7 Kesimpulan

Indonesia belum mampu mempertahankan *status quo* karena biaya oportunitas untuk melakukannya terlalu tinggi. Indonesia sejauh ini merasa beruntung karena pertumbuhannya mencapai 6 persen selama beberapa tahun berkat adanya lonjakan harga komoditas yang baru terjadi sekali dalam tiga dasawarsa. Ekspor meningkat dua kali lipat antara tahun 2003 dan 2008 meskipun terdapat kebijakan perdagangan dan investasi yang tidak mendukung. Namun, kebijakan-kebijakan ini tidak mempengaruhi peningkatan ekspor sebagaimana ditunjukkan oleh fakta bahwa hampir semua pertumbuhan ekspor berasal dari sektor-sektor berbasis sumber daya alam dan bahwa pertumbuhan sebagian besar bersifat nominal – kenaikan harga komoditas mencapai 82 persen dari kenaikan nilai ekspor komoditas antara tahun 2005 dan 2008. Respons penawaran terhadap harga pada umumnya sangat rendah karena buruknya iklim investasi dan rejeki dari pendapatan komoditas sebagian besar digunakan untuk belanja yang tidak produktif (subsidi BBM dan listrik merupakan mata anggaran terbesar dalam APBN). Selama tahun-tahun berikutnya, harga komoditas mungkin tetap relatif tinggi tetapi lonjakan harga yang lain tampaknya tidak mungkin terjadi.

Tanpa dorongan dari lonjakan harga komoditas, sulit bagi Indonesia untuk mencapai angka pertumbuhan 6 persen hanya dengan mempertahankan *status quo*. Oleh karena itu, penting untuk lebih memanfaatkan kesempatan dari harga komoditas yang tinggi saat ini karena perekonomian sedang memperlihatkan gejala-gejala yang mengkhawatirkan. Konsentrasi ekspor telah meningkat, sebagian disebabkan oleh kenaikan harga komoditas, tetapi juga disebabkan oleh munculnya Cina sebagai pesaing di sektor produk keterampilan rendah dan menengah, yang sebagian besar mengakibatkan pangsa produk manufaktur padat karya Indonesia anjlok dari 30 persen pada tahun 1990 dan 2000 menjadi 18 persen pada tahun 2007. Indonesia juga telah gagal mendorong pengembangan kemampuan manufaktur teknologi menengah. Selain itu, ekspor Indonesia terutama terdiri dari produk-produk bernilai tambah rendah yang dicirikan oleh rendahnya penemuan produk ekspor sehingga menyebabkan rendahnya dinamisme ekonomi. Akhirnya, kebijakan Pemerintah yang menekankan proteksi ketimbang mendukung sektor swasta tidak kondusif untuk meningkatkan daya saing sektor swasta.

Dengan kebijakan yang tepat, kecenderungan harga komoditas yang tinggi dapat mendukung Indonesia untuk mencapai angka pertumbuhan yang pernah dialaminya sebelum krisis Asia Timur dan menyamai angka pertumbuhan negara-negara tetangga di kawasan regional. Dalam tiga dasawarsa sebelum krisis, antara tahun 1967 dan 1997, perekonomian Indonesia tumbuh pada angka rata-rata 7 persen per tahun. Hanya ada sebelas negara lain yang telah menikmati

pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk periode yang lebih lama. Pada tahun 1986, Thailand pernah mencapai tingkat PDB per kapita seperti yang dimiliki Indonesia saat ini, setelah mengalami pertumbuhan dalam tujuh tahun sebelumnya dengan tingkat hampir sama seperti Indonesia dalam tujuh tahun terakhir. (Gambar 7.18). Angka pertumbuhan Thailand kemudian semakin cepat dan dalam waktu satu dasawarsa, negara tersebut telah ditetapkan sebagai negara berpenghasilan menengah. Indonesia berpotensi mencapai pertumbuhan yang sama. Untuk itu, dibutuhkan lingkungan usaha yang kondusif dan kebijakan-kebijakan yang tepat untuk memanfaatkan anugerah faktor yang dimilikinya dengan sebaik-baiknya. Pengalaman Filipina menunjukkan kerugian akibat tidak melakukan yang tepat. PDB per kapita Filipina saat ini sama dengan PDB per kapita Indonesia tahun 2000. Tetapi tidak seperti di Thailand, pertumbuhan Filipina tidak semakin cepat dalam tujuh tahun berikutnya.

Gambar 7.18: Berdasarkan tingkat pendapatan Indonesia saat ini, beberapa negara telah mencapai “lepas landas ekonomi” sedangkan yang lainnya masih berjalan di tempat



Sumber: Tinjauan Kebijakan Pembangunan Bank Dunia (2009) berdasarkan data dari Indikator Pembangunan Dunia.

Meskipun pembahasan kebijakan seringkali menimbulkan dikotomi yang salah antara prioritas sektor manufaktur dan sektor komoditas, tampaknya Indonesia dapat “mempunyai kue dan memakannya juga”. Yang diperlukan adalah agar Pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator yang memungkinkan pulau-pulau di luar Jawa untuk merealisasikan keunggulan komparatif mereka yang kuat atas komoditas. Gaji di pulau-pulau tersebut mungkin perlu ditingkatkan sehingga dapat mengurangi tingkat migrasi ke pulau Jawa. Sektor manufaktur padat karya di Jawa mungkin menjadi agak kurang kompetitif karena berkurangnya arus masuk pekerja ke Jawa. Tetapi, Pemerintah dapat memanfaatkan rejeki komoditas untuk meningkatkan produktivitas nasional di berbagai sektor dan mendorong dinamisme ekonomi yang lebih besar di Jawa maupun di luar Jawa.

Yang hendaknya menjadi prioritas utama adalah memastikan agar lingkungan usaha kondusif untuk sepenuhnya memanfaatkan faktor-faktor produksi dan peningkatan produktivitas di semua sektor (yang dapat diperdagangkan maupun tidak). Tiga kebijakan dapat membantu perekonomian Indonesia meningkatkan daya saingnya dan mempercepat pertumbuhan ekonomi dalam konteks global yang baru:

1. Indonesia perlu memanfaatkan anugerah sumber daya alamnya karena dapat menghasilkan pendapatan yang dibutuhkan: Lonjakan harga minyak bumi, gas, mineral dan minyak sawit dapat menghasilkan pendapatan yang tinggi bagi sektor swasta dan publik di seluruh Indonesia, terutama daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam. Untuk mencapainya, perlu dikurangi ketidakpastian di lingkungan usaha di sektor migas dan pertambangan dan menegakkan standar lingkungan di sektor minyak sawit. Selain itu, perlu ditetapkan harga komoditas yang tepat di pasar domestik untuk mendapatkan respons penawaran yang efektif dan alokasi sumber daya alam yang

efektif. Untuk memaksimalkan dampak pengembangan, penting untuk melekatkan teknologi pada komoditas guna meningkatkan nilai tambah komoditas.

2. Indonesia dapat mencegah dampak negatif dari peningkatan fokus pada komoditas terhadap sektor manufaktur dengan meningkatkan daya saing dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan dan dengan membentuk dana kekayaan negara: Ekspansi sektor komoditas dapat menarik faktor-faktor produksi dari sektor-sektor lain yang dapat diperdagangkan dan akan menekan nilai tukar sehingga dapat merugikan sektor-sektor lain yang dapat diperdagangkan tersebut. Kedua dampak ini dapat diatasi dengan meningkatkan produktivitas dari sektor-sektor yang dapat diperdagangkan dan membentuk dana kekayaan negara yang membantu kelancaran belanja dari waktu ke waktu serta mengurangi tekanan apresiasi nilai tukar.

3. Pemerintah dapat mengikuti enam kebijakan utama untuk meningkatkan daya saing, kecanggihan teknologi dan dinamisme semua sektor:

- (a) Memperbaiki logistik;
- (b) Mendorong arus investasi asing langsung (FDI) dan menjaga perekonomian tetap terbuka untuk menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan;
- (c) Mendorong pengembangan industri pengetahuan di bidang kegiatan berbasis sumber daya alam di mana Indonesia memiliki keunggulan komparatif;
- (d) Mendorong pembentukan anugerah baru di bidang modal manusia dan pengetahuan;
- (e) Mendorong pengembangan lembaga dan kerangka kelembagaan yang lebih baik; dan
- (f) Mendorong pengembangan sektor jasa.

Agenda yang ambisius ini mengharuskan Indonesia melaksanakan reformasi generasi kedua yang menghapuskan rintangan terhadap daya saing dan mendorong dinamisme. Dalam sepuluh tahun terakhir, Indonesia telah berhasil melaksanakan reformasi generasi pertama. Indonesia berhasil mereformasi sistem politik yang beralih dari negara otokrasi menjadi negara demokratis, mencapai stabilitas ekonomi makro dan mendesentralisasi pemerintahan ke daerah-daerah. Ini adalah pencapaian yang mengagumkan. Sebagai langkah berikutnya, reformasi generasi kedua diperlukan untuk mendorong pertumbuhan yang lebih besar.

Pemerintah juga dapat mengambil langkah-langkah untuk mengurangi dampak negatif dari ketidakstabilan harga komoditas terhadap perekonomian dan khususnya rumah tangga miskin. Dari perspektif ekspor, penting untuk mendiversifikasi negara tujuan dan produk ekspor guna mengurangi ketidakstabilan ekspor. Untuk mengurangi dampak ketidakstabilan harga komoditas terhadap rumah tangga miskin, bantuan langsung tunai yang tepat sasaran merupakan cara terbaik untuk membatasi dampak lonjakan harga produk dasar terhadap rakyat miskin. Pembuat kebijakan juga dapat memanfaatkan instrumen-instrumen yang mengurangi biaya transaksi, mendorong penawaran dan mengurangi ketidakstabilan harga. Instrumen-instrumen tersebut mencakup pengurangan rintangan birokrasi yang membatasi angkutan barang dan pengurangan bea masuk dan kuota.

Dalam jangka menengah, direkomendasikan agar pembuat kebijakan mendorong pengembangan instrumen berbasis pasar yang berfungsi sebagai stabilisator harga. Tindakan-tindakan seperti ini mencakup: promosi investasi oleh sektor swasta pada sistem penyimpanan dan resi gudang; pengembangan pasar domestik untuk kontrak-kontrak penyerahan kemudian; pengembangan pasar berjangka dan asuransi cuaca berbasis indeks. Sektor publik dapat mendukung pengembangan instrumen-instrumen ini dengan mengembangkan lingkungan peraturan yang tepat dan memberikan dukungan langsung untuk mengatasi kegagalan pasar pada tahap permulaan.

Pemerintah juga dapat mencegah meluasnya ketimpangan dan masalah pemerintahan yang umumnya berkaitan dengan peningkatan produksi komoditas dengan mendistribusikan kembali rejeki dari pendapatan sumber daya dengan cara yang dapat meningkatkan stabilitas sosial dan politik. Lonjakan produksi sumber daya alam dapat memperluas ketimpangan antar daerah di Indonesia. Akhirnya, ini dapat menimbulkan konflik antar daerah atas penggunaan penghasilan, tekanan sosial akibat meluasnya ketimpangan penghasilan dan masalah-masalah pemerintahan seperti korupsi. Redistribusi pendapatan antar daerah dan penetapan sistem kesejahteraan sosial untuk membantu masyarakat miskin akan membuat pertumbuhan lebih inklusif dan mengurangi potensi ketidakstabilan politik.





Kronologi peristiwa Mei – Juni 2008

Mei

- 3 Siklon Nargis menghantam **Burma**. Menurut perkiraan awal, 2 juta ton padi hancur – baik beras di sawah yang siap panen maupun persediaan di tangan petani dan pedagang untuk padi rendeng (musim hujan) dan padi gadu (musim kemarau). Setelah pengiriman 32.725 ton beras berdasarkan komitmen yang ada, Burma melarang ekspor beras.
- 4 Kepala VFA dikutip mengatakan bahwa harga beras **Vietnam** menuju US\$1,400.
- 5 Tender **NFA** untuk 675.000 ton beras gagal karena hanya ada satu penawaran yang diterima dan tidak memiliki jaminan pemerintah (*sovereign guarantee*); Filipina menyatakan akan menunggu sampai musim gugur. Hal itu menunjukkan bahwa Filipina tidak akan membayar harga di atas US\$1.200/ton.
- 6 Setelah keberatan dari Filipina dan ADB, **Thailand** membatalkan proposal OREC. Rencana pajak ekspor mengambang di **Vietnam**.
- 7 **Filipina** secara informal meminta agar Jepang menyediakan 200.000 ton beras impor.
- 9 **NFA** menyingkapkan bahwa NFA sedang mengadakan pembicaraan dengan Jepang untuk 60.000 ton beras domestik. Dokumen CGD “Beras yang Tidak Dibutuhkan di Jepang Dapat Menyelesaikan Krisis Beras – Jika Washington dan Tokyo Bertindak” diterbitkan.
- 12 **Malaysia** gagal dalam upaya membeli 500.000 ton beras dari Thailand, tetapi menaikkan harga dukungan domestik sebesar 15 persen, mengumumkan pengendalian harga domestik sebesar 5 persen dan 10 persen yang efektif tanggal 1 Juni, berjanji untuk mengeluarkan dana hingga US\$226 juta untuk mensubsidi impor beras 500.000 ton, dan mengintensifkan upaya pengawasan perbatasan.
Thailand menjual 500 ton stoknya (akhirnya 1.500 ton) ke pasar domestik dengan 20 persen di bawah harga pasar.
Gempa bumi yang dasyat melanda Sichuan, **Cina** dan menewaskan 87.000 jiwa.
- 13 **A.S.** menyatakan kepada publik bahwa A.S. tidak akan menentang re-ekspor beras Jepang; secara pribadi, A.S. mengatakan kepada Tokyo bahwa A.S. tidak akan menekan Jepang untuk memenuhi sisa komitmen pembeliannya tahun 2007 dan komitmen yang disepakati untuk tahun 2008 sampai krisis mereda.
Malaysia membeli dari Thailand 100.000 ton, setiap 5 persen dengan harga US\$950 dan 15 persen dengan harga US\$940.
Pakistan menegaskan bahwa Pakistan memiliki 1 juta ton tambahan yang siap diekspor.
- 19 **Filipina** menyatakan bahwa Jepang juga dapat menyediakan 200.000 ton beras impor.
- 21 Para eksportir besar di **Thailand** mengajukan kembali penawaran harga.
- 23 Berdasarkan laporan, perdana menteri **Thailand** dalam kunjungan kerjanya mengatakan kepada Presiden Arroyo bahwa Bangkok siap menjual stoknya kepada Filipina dengan harga persahabatan.
- 26 **Kamboja** mencabut pembatasan ekspor yang ada.

Juni

- 2 Dalam pertemuan tingkat tinggi FAO tentang krisis pangan, P.M. **Jepang** Fukuda berkomitmen akan “melepaskan 300.000 ton beras impor dalam waktu dekat” ke pasar dunia. Jepang juga menyingkapkan bahwa Sri Lanka telah meminta hingga 200.000 ton bantuan pangan.
- 4 Karena mungkin akan menghadapi protes para petani, perdana menteri **Thailand** mengusulkan untuk meningkatkan harga dukungan padi gadu (musim kemarau) menjadi Baht 14.000/ton (US\$430) – 20 persen di atas harga pasar – dengan target 2,5 juta ton. Kementerian Perdagangan memperkirakan ini akan menghasilkan harga FOB 100 B lebih dari US\$800.
- 9 **Mesir** memperluas larangan ekspor sampai April 2009.
- 10 Perdana menteri mencabut proposal menteri perdagangan dari agenda kabinet yang akan mengesahkan **Thailand** untuk berpartisipasi dalam permintaan NFA untuk penawaran antar pemerintah sebanyak 600.000 ton pada tanggal 13 Juni.
- 12 Perdana menteri **Thailand** memerintahkan stafnya untuk memeriksa stok milik pemerintah.
- 13 **Filipina** menerima tawaran untuk pembelian antar pemerintah sebanyak 600.000 ton.
- 18 Penjualan antar pemerintah (G-to-G) Vinafood kepada **NFA** sebanyak 600.000 ton diumumkan; pertama sejak tahun 2003.
Larangan ekspor **Vietnam** dicabut; MEP US\$800 sebesar 5 persen ditetapkan.

Sumber: Slayton (2009).

Lampiran II

A. Faktor penentu integrasi pasar dan transmisi harga di Indonesia

Dalam lampiran ini kami membahas secara terperinci literatur yang ada mengenai faktor penentu integrasi pasar. Selain itu, kami menyajikan strategi metodologi yang digunakan dalam penelitian ini untuk menguji faktor-faktor penentu, atas selisih harga maupun integrasi pasar spasial, serta hasil-hasil utama yang dicapai.

Tinjauan Literatur

Ada berbagai literatur mengenai integrasi pasar spasial. Lampiran Tabel 2.1 meringkaskan elemen-elemen utama dari beberapa dokumen yang paling sering dikutip dalam literatur. Tinjauan literatur mengenai masalah metodologi yang berkaitan dengan analisis integrasi pasar spasial dapat dilihat dalam Fackler dan Goodwin (2001).

Sebuah pertanyaan lanjutan mengenai derajat integrasi adalah apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi derajat integrasi. Namun, hal tersebut umumnya diabaikan dalam literatur, dan, oleh karena itu, merupakan kontribusi yang penting dari bab ini. Selebihnya dari bagian ini meninjau literatur secara terbatas mengenai kontribusi tersebut.

Jarak antar pasar diakui sebagai faktor penting yang mempengaruhi integrasi pasar. Sudah lazim untuk menetapkan ukuran-ukuran integrasi pasar yang ditabulasi dengan jarak pasar. Namun, dalam kebanyakan kasus, belum pernah dilaksanakan analisis empiris formal terhadap hubungan-hubungan tersebut [Ravallion (1986), Goodwin dan Piggott (2001), Rashid (2004), serta Van Campenhout (2007)].

Perkecualian terhadap hal ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Goodwin dan Schroeder (1991); Goletti, Raisuddin, dan Farid (1995); serta Ismet, Barkley, dan Llewelyn (1998). Ketiga dokumen ini menjawab pertanyaan tentang faktor penentu integrasi. Segi yang sama dari ketiga penelitian adalah bahwa penelitian berlangsung dalam dua tahap. Pertama, mereka mengukur integrasi pasar spasial di lingkungan geografis yang relevan. Kemudian, mereka melakukan regresi terhadap ukuran integrasi pasar menurut sejumlah variabel penjelas.

Goodwin dan Schroeder (1991) menggunakan lima uji kointegrasi yang berbeda untuk mengukur integrasi pasar pada pasar ternak di AS selama empat periode yang berlainan (dari tahun 1980 sampai 1987). Mereka mendapatkan sebuah statistik uji untuk setiap pasang pasar yang dianalisis dan untuk setiap periode yang dipertimbangkan. Statistik uji ini kemudian digunakan sebagai variabel tergantung (variabel dependen) pada tahap kedua. Mereka mempertimbangkan empat faktor yang mempengaruhi peluang kointegrasi dan arbitrase spasial:

- **Biaya dan risiko yang berkaitan dengan perdagangan antar pasar:** Faktor ini diwakili oleh jarak darat antar pasar, yang diperkirakan mempunyai pengaruh negatif terhadap tingkat kointegrasi.
- **Jumlah informasi pasar yang tercermin pada harga di pasar tertentu:** Penulis memperkirakan bahwa pasar terminal mempunyai informasi pasar yang lebih lengkap daripada pasar perdagangan langsung yang didesentralisasi. Mereka berharap bahwa, *ceteris paribus*, pasar terminal dapat lebih terkointegrasi daripada pasar-pasar perdagangan langsung.

Lampiran - Tabel 2.1: Ringkasan Literatur

Penulis	Tanggal	Lokasi	Produk	Metode analisis	Penentu integrasi	Penentu ketidakstabilan harga	Jurnal
Ravallion, M.	1986	Bangladesh	Beras	Model Koreksi Kesalahan -Variabel Instrumental	Tidak	Tidak	American Journal of Agricultural Economics
Goodwin, B.K., T.C. Schroeder	1991	USA	Ternak	Analisis Kointegrasi	Tidak	Tidak	American Journal of Agricultural Economics
Alexander, C., J. Wyeth	1994	Indonesia	Beras	Model Koreksi Kesalahan, Kointegrasi, Uji Kausalitas	Tidak	Tidak	Journal of Development Studies
Goletti, F., R. Ahmad, N.Farid	1995	Bangladesh	Beras	Koefisien Korelasi, Kointegrasi, Uji Kausalitas	Ya, analisa regresi	Tidak	The Developing Economies
Baulch, B.	1997a	Filipina	Beras	Model Batas Paritas	Tidak	Tidak	American Journal of Agricultural Economics
Ismet, M. A.P. Barkley, R.V. Liewelyn	1998	Indonesia	Beras	Kointegrasi multivariat (Johansen, Juselius)	Ya, analisa regresi	Tidak	Agricultural Economics
Badiane, O., G.E. Shively	1998	Ghana	Beras	Model ARCH Kointegrasi	Ya, simulasi	Ya-ARCH	Journal of Development Economics
Baffles, J., M.I. Ajwad	2001	Dunia (Kawasan Terpilih)	Jagung	Model Koreksi Kesalahan, Kointegrasi	Tidak	Tidak	Applied Economics
Goodwin, B.K. N.E. Piggot	2001	Karolina Utara, USA	Kedelai	Threshold autorregressive cointegration models, impulse response functions	Tidak	Tidak	American Journal of Agricultural Economics
Rapsomanikis, G., D. Hallam, P. Conforti	2003?	Ethiopia, Rwanda, Uganda; Egypt	Kopi; Gandum	Kointegrasi multivariat (Johansen, Juselius), Uji Kausalitas, Asymmetric Adj. Tests	Tidak	Tidak	Book chapter, in: Commodity Mkt Review FAO, 2003-2004
Abdulai, A	2003?	Ghana	Maize	Threshold autorregressive and cointegration	Tidak	Tidak	Book chapter
Rashid, S.	2004	Uganda	Maize	Kointegrasi multivariat (Johansen, Juselius)	Tidak secara formal	Tidak	Journal of African Economies
Van Campenhout, B.	2007	Tanzania	Maize	Threshold autorregressive (with a trend for threshold)	Tidak	Tidak	Food Policy
Fossati, S., F. Lorenzo, C.M. Rodriguez	2007	Uruguay	Sorgum jagung, gandum, daging sapi	Multivariate cointegration (Johansen, Juselius)	Tidak	Tidak	Journal of Applied Economics

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

- **Volume pasar:** Penulis mengaku bahwa dalam hal ini, dampak yang diharapkan tidak jelas. Di satu pihak, dapat dikatakan bahwa pasar dengan volume yang rendah akan lebih rawan terhadap perilaku harga yang tidak wajar, sehingga semakin tinggi volume pasar, semakin terintegrasi pula pasar itu terintegrasi. Di pihak lain, volume sebagai indikator swasembada pasar dapat mempengaruhi integrasi secara negatif jika volume yang tinggi membuat pasar itu beroperasi secara independen dari pasar-pasar di daerah lain karena adanya kekuatan pasar regional.
- **Konsentrasi di pasar pengolah daging (packing markets):** Dikatakan bahwa peningkatan konsentrasi dapat meningkatkan kointegrasi jika perusahaan-perusahaan bersaing di daerah pasar yang sama. Penulis mengaku bahwa ketika perusahaan-perusahaan mengoperasikan fasilitas pemotongan hewan di pasar yang terpisah secara spasial maka biaya transaksi dan ketidakpastian mengenai outlet pasar untuk ternak yang dikirim dari satu daerah ke daerah lainnya akan berkurang. Hal ini juga dapat mempermudah koordinasi perilaku harga di antara para pengolah daging (*meatpackers*) di daerah.

Model Goodwin dan Schroeder diuraikan sebagai berikut:

$$TS_{ijk} = \beta_0 + \beta_1 Type_i + \beta_2 CR_j + \beta_3 Volume_{ijt} + \beta_4 Dis \tan ce_{ij} + e_{ijk} \quad (1)$$

Di mana TS_{ijk} adalah statistik uji kointegrasi $k - th$ antara pasar i dan j , selama periode t .

- *Type* adalah variabel indikator sama dengan satu jika pasar i adalah pasar langsung dan nol jika pasar i adalah pasar terminal;
- *CR* adalah rasio konsentrasi di pasar pemotongan hewan untuk waktu t (mereka menggunakan proporsi sapi yang dipotong oleh empat perusahaan terbesar, yang menjadi ukuran agregat untuk seluruh negeri, jadi perbedaannya hanya pada periode).
- *Volume* adalah volume sapi yang dipotong di daerah pasar i dibandingkan dengan daerah pasar j pada periode t .
- *Distance* diukur sebagai mil antara pasar i dan pasar j , dan
- e adalah kesalahan residu (*residual error*).

Hasil perhitungan Persamaan 1 memberikan bukti yang lemah mengenai pasar 'terminal' atau 'sentral' yang mempengaruhi kointegrasi, seperti yang diprediksi. Rasio konsentrasi pengolah daging tampaknya mempengaruhi kointegrasi secara positif. Volume pasar relatif mempengaruhi kointegrasi secara negatif, yang menunjukkan bahwa pasar-pasar yang lebih kecil cenderung lebih terintegrasi daripada pasar-pasar yang lebih besar (argumen swasembada tradisional). Hasil yang paling kuat berhubungan dengan jarak: derajat kointegrasi harga dipengaruhi secara negatif oleh jarak spasial antar pasar.⁸³

Goletti, Raisuddin, dan Farid (1995) memeriksa integrasi pasar beras dan faktor-faktor penentunya di Bangladesh selama periode 1989–92, untuk 64 distrik. Untuk mengukur integrasi pasar, penulis menggabungkan koefisien korelasi atas seri harga dengan koefisien kointegrasi, pengganda dinamis/*dynamic multipliers* (yang mengukur seberapa besar guncangan di pasar i ditransmisikan ke pasar j dalam periode k) serta ukuran kecepatan penyesuaian (berapa

⁸³ Patut disebutkan bahwa karena variabel tergantung dalam Persamaan 1 merupakan regresi yang dihasilkan dan, dengan distribusi yang tidak normal, inferensia menjadi tidak valid jika dihitung melalui OLS. Dengan mengakui hal ini, penulis menggunakan teknik *bootstrapping*.

periode yang dibutuhkan suatu guncangan di pasar i untuk sepenuhnya ditransmisikan ke pasar j). Kemudian, mereka melakukan regresi terhadap ukuran integrasi pasar berdasarkan faktor penentu yang dihipotesis.

Tiga faktor penentu 'struktural' yang luas dari integrasi pasar dipertimbangkan: infrastruktur pemasaran, ketidakstabilan kebijakan dan disimilaritas (perbedaan) produksi. Infrastruktur pemasaran diasumsikan mempengaruhi integrasi pasar secara positif, ketidakstabilan kebijakan diasumsikan mempengaruhi integrasi pasar secara negatif karena faktor penentu ini akan mempersulit sektor swasta untuk menafsirkan informasi baru, sedangkan disimilaritas produksi diasumsikan mempengaruhi integrasi pasar secara positif karena semakin berbeda dua pasar maka akan semakin tinggi pula dorongan untuk berdagang satu sama lain. Infrastruktur pemasaran digambarkan dengan jarak darat antara pasar i dan j (d)², densitas jalan beraspal per kilometer persegi di daerah sekitar kedua pasar i dan j (road), densitas rel kereta api per kilometer persegi (rail), jumlah penemuan di daerah di sekitar kedua pasar (strike), jumlah telepon per kapita di daerah di sekitar kedua pasar (tele), dan jumlah cabang bank per kilometer persegi di daerah di sekitar kedua pasar (bank). Intervensi pemerintah berpotensi menjadi kekuatan stabilisasi yang mengurangi fluktuasi musiman dan antar-tahunan sehingga meningkatkan pergerakan bersama harga (*co-movement*), tetapi bisa jadi tidak dapat diprediksi dan tidak menstabilkan, sehingga menimbulkan efek sebaliknya. Penulis mengukur ketidakstabilan intervensi menurut koefisien variasi stok yang dimiliki lembaga pemerintah di setiap distrik pada akhir setiap bulan (*policy*). Derajat disimilaritas diukur dengan nilai mutlak dari perbedaan persentase produksi per kapita (*productism*). Di sini gagasannya adalah bahwa jika pasar i adalah pasar surplus dan pasar j adalah pasar defisit maka kedua pasar ini kemungkinan besar akan melakukan perdagangan ketimbang jika keduanya adalah pasar surplus atau pasar defisit. Akhirnya, kedua pasar mengendalikan guncangan penawaran yang mempengaruhi distrik (*shock*) (dengan menggunakan informasi yang dikumpulkan dari surat kabar mengenai banjir, kekeringan, badai siklon, air yang menjadi asin dan serangan hama).

Perkiraan persamaan adalah sebagai berikut:

$$TS_{ijk} = \beta_0 + \beta_1 d_{ij} + \beta_2 road_{ij} + \beta_3 rail_{ij} + \beta_4 strike_{ij} + \beta_5 tele_{ij} + \beta_6 bank_{ij} + \beta_7 policy_{ij} + \beta_8 productism_{ij} + \beta_9 shock_{ij} + e_{ij} \quad (2)$$

Di mana i dan j adalah pasangan pasar dan k menunjukkan ukuran integrasi pasar yang digunakan.

Tanda-tanda dampak kovariat (*covariates*) ternyata bergantung pada ukuran integrasi yang digunakan sebagai variabel tergantung. Penulis berpendapat bahwa halnya demikian karena setiap ukuran mengacu kepada aspek-aspek yang berbeda dari integrasi spasial. Namun, semua dimensi integrasi yang dipertimbangkan berkorelasi secara positif sehingga kami memperkirakan tanda yang sama pada koefisien yang diperhitungkan berdasarkan kovariat di berbagai ukuran integrasi.⁸⁴

Bila dilihat hasilnya, tidak ada kovariat dengan dampak yang signifikan dan dengan tanda yang sama, tidak soal ukuran integrasi yang digunakan. Sebagian kovariat sebenarnya mempunyai tanda sebaliknya dari yang diprediksi (guncangan penawaran yang luar biasa, misalnya, mempengaruhi integrasi secara positif). Jarak dan disimilaritas produksi tampaknya menjadi dua kovariat yang

84 Sebagai contoh, perhatikan statistik jejak dan kecepatan penyesuaian dengan ekuilibrium. Dua provinsi yang terko-integrasi secara kuat memperlihatkan pergerakan bersama harga yang kuat, yang menunjukkan cepatnya penyesuaian dengan ekuilibrium setelah guncangan. Bahkan, meskipun masuk akal untuk mengharapkan ukuran koefisien yang berbeda di antara berbagai regresi (yang menggunakan berbagai ukuran integrasi sebagai variabel tergantung), masih cukup sulit untuk mengatakan tanda yang berbeda.

koefisiennya paling masuk akal: dampak negatif dan signifikan dari jarak terhadap koefisien korelasi harga, serta terhadap statistik koefisien kointegrasi, dan dampak positif yang signifikan dari disimilaritas produksi terhadap koefisien korelasi, pengganda jangka panjang dan kecepatan penyesuaian. Pasar yang lebih jauh menjadi kurang terintegrasi, dan pasar surplus-defisit tampaknya lebih terintegrasi dari pasar surplus-surplus atau pasar defisit-defisit.⁸⁵

Penelitian terakhir yang dipertimbangkan adalah penelitian Ismet, Barkley, dan Llewelyn (1998), yang berfokus pada pengaruh intervensi pemerintah terhadap integrasi pasar beras di berbagai daerah di Indonesia selama periode 1982-1993, dan membandingkan subperiode pra dan pasca swasembada. Pada tahap pertama, para peneliti mengukur derajat integrasi spasial dengan menggunakan pendekatan multivariat Johansen untuk menguji kointegrasi seri harga regional. Mereka juga menjajaki dinamika proses transmisi harga. Lalu, mereka mendapatkan statistik uji (statistik uji untuk *null* tanpa kointegrasi) yang berasal dari prosedur tahap pertama, untuk lima daerah, dan menggunakannya sebagai ukuran integrasi pasar. Semakin besar statistiknya maka semakin tinggi kekuatan “penolakan” *null* tanpa kointegrasi, sehingga semakin kuat derajat integrasi pasar. Persamaan regresi tahap kedua adalah sebagai berikut:

$$TS_{it} = \beta_0 + \beta_1 PROC_{it} + \beta_2 DISTR_{it} + \beta_3 ROAD_{it} + \beta_4 PCI_{it} + \beta_5 DUM_{it} + e_{it} \quad (3)$$

Di mana TS_{it} adalah nilai statistik uji untuk daerah i , pada periode t .

- *PROC* adalah pengadaan beras pemerintah yang dilaksanakan oleh Dolog (kantor provinsi Bulog), dinormalkan oleh produksi beras selama periode pengadaan di daerah i pada periode t .
- *DISTR* adalah suntikan beras pemerintah ke pasar oleh Dolog, dinormalkan oleh produksi beras selama periode distribusi di daerah i , pada periode t .
- *ROAD* adalah kilometer jalan di daerah i yang dinormalkan oleh luas kilometer persegi daerah pada periode t .
- *Per capita income (PCI)* adalah pendapatan per kapita riil di daerah i pada periode t , yang menggambarkan pembangunan ekonomi selain panjang jalan. *DUM* adalah periode swasembada beras, sama dengan satu setelah tahun 1984 dan nol sebelum tahun 1984.

Hasil selama seluruh periode analisis memperlihatkan bahwa hanya pembelian beras oleh Dolog (PROC) yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap integrasi pasar. Variabel lain tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap integrasi pasar. Selama periode swasembada, pengadaan beras juga mempunyai pengaruh maupun pendapatan per kapita yang sangat positif.^{86 87}

Sebagai ringkasan, hanya ada sedikit literatur yang meneliti faktor-faktor penentu integrasi pasar. Selain itu, hasil penelitiannya tidak begitu jelas. Mungkin, pelajaran yang paling berguna untuk dipetik adalah bahwa integrasi spasial lebih lemah di provinsi-provinsi yang jauh dan lebih kuat di provinsi-provinsi sentral. Bab ini berupaya melengkapi keterangan literatur yang langka tersebut dengan menjawab pertanyaan faktor-faktor apa saja yang menentukan integrasi pasar dalam konteks pasar komoditas Indonesia.

85 Hasil penelitian ini hendaknya ditafsirkan secara hati-hati karena penulis menggunakan OLS dalam Persamaan 2, tanpa mengakui ketidaknormalan variable tergantung (dependent variable), mengingat hal ini merupakan regresi yang dihasilkan dan mereka menguji integrasi di setiap daerah tersebut, di antara keempat pasar utama.

86 Salah satu kemungkinan kelemahan metodologi adalah jika intervensi pemerintah bertujuan untuk pemerataan harga di seluruh provinsi, maka timbul masalah kausalitas terbalik (reverse causality): intervensi pemerintah disebabkan oleh tidak adanya integrasi spasial. Hal ini menghasilkan estimasi yang tidak konsisten.

87 Penulis mendapatkan estimasi melalui bootstrapping, karena ketidaknormalan variable tergantung, yang menjadi regresi yang dihasilkan.

B. Dataset: Tinjauan dan Statistik Deskriptif

Dalam bab ini, digunakan seri waktu (time series) harga konsumen selama periode 1993/01 – 2007/12 untuk beras, gula dan minyak goreng, serta seri waktu harga produsen untuk kedelai dan jagung selama periode Januari 1992 – Desember 2006. Semua seri harga diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Data juga diperoleh dari CEIC (CEIC Data Company Ltd) dan BPS untuk analisa faktor penentu integrasi.

Lampiran Tabel 2.2: Statistik deskriptif

	Variabel	Rata-rata	Deviasi standar	Minimum	Maksimum	Persentil 80/20
	Jarak	570,87	587,84	0,00	2381,13	2,82
	Keterpencilan	0,071	0,092	0,000	0,341	13,78
	Infrastruktur	0,53	0,24	0,15	0,98	2,46
	Penduduk	6.538	9.462	1.520	35.000	3,72
	Pendapatan per kapita (PCI)	1.998	1.762	682	7.915	2,47
Beras	Output Per Kapita	229,06	173,83	1,74	1442,26	3,37
	Produktivitas	40	8	25	55	1,49
	Statistik Jejak	19,51	5,47	9,60	42,82	1,54
	Selisih harga	259	186	6	870	4,54
	Harga	2.520	221	2.174	3.044	1,17
Kedelai	Output Per Kapita	2,95	4,08	0,55	22,88	3,23
	Produktivitas	11,96	1,53	8,48	14,96	1,25
	Statistik Jejak	12,14	5,04	3,81	28,51	2,20
	Selisih harga	850	725	4	2.555	11,76
	Harga	2.664	770	1.872	4.427	1,65
Jagung	Output Per Kapita	36,55	42,35	0,01	170,78	11,98
	Produktivitas	26,14	6,45	16,00	45,00	1,42
	Statistik Jejak	13,85	9,13	2,83	51,65	2,36
	Selisih harga	359	284	3	1.298	5,93
	Harga	973	316	478	1.776	1,73
Gula	Statistik Jejak	26,69	11,99	7,59	65,19	2,33
	Selisih harga	191	173	0	720	5,89
	Harga	3.369	179	3.161	3.880	1,07
M. Goreng	Statistik Jejak	13,74	8,54	3,71	74,19	2,26
	Selisih harga	565	422	2	1.929	4,54
	Harga	4.192	489	2.958	4.887	1,16

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan Bulog.

Catatan: (1) Penduduk dan pendapatan per kapita (PCI) dinyatakan dalam ribuan.

Lampiran Tabel 2.2 menyajikan rata-rata, deviasi standar, maksimum dan minimum dari masing-masing variabel yang digunakan dalam analisis di provinsi. Jarak adalah jarak minimum dalam kilometer ke salah satu dari kelima kota utama di Indonesia (Jakarta, Surabaya, Medan, Makassar atau Batam). Namun, ukuran ini sendiri tidak cukup. Misalnya, Banda Aceh relatif dekat dengan salah satu dari kelima kota terbesar di Indonesia yaitu Medan. Namun, tidak dapat dikatakan bahwa Banda Aceh adalah kota 'sentral'. Untuk jarak tertentu ke salah satu dari kelima kota utama

ini, sentralitas bergantung pada ukuran kota tertentu yang dekat dengan kota acuannya. Jadi, konsep sentralitas diperoleh dengan menimbang jarak dalam kilometer menurut kebalikan dari jumlah penduduk di kota terdekat. Variabel tertimbang ini disebut keterpencilan (*remoteness*).⁸⁸

Infrastruktur mengukur kualitas jalan, sebagai bagian dari jalan beraspal dalam total jalan. *Penduduk* adalah jumlah penduduk menurut provinsi sedangkan *pendapatan per kapita (PCI)* adalah pendapatan per kapita riil yang dinyatakan dalam rupiah dengan harga konstan tahun 1993.

Sehubungan dengan variabel spesifik komoditas, *Output per kapita* adalah output rata-rata tahunan komoditas (dalam kilogram) sedangkan *Produktivitas* adalah hasil rata-rata per hektar (dalam ton) selama periode bersangkutan.⁸⁹

Statistik Jejak (Trace Stat) adalah statistik jejak sebagai ukuran derajat integrasi pasar yang akan dihitung dan diuraikan dengan lebih terperinci dalam Bagian C. Semakin besar statistik jejak antara provinsi *i* dan *j*, maka semakin “kuat” integrasi pasar di antara kedua provinsi. Di sini, rata-rata untuk provinsi *i* atas semua kemungkinan *j* dilaporkan.

Selisih Harga adalah selisih harga rata-rata selama periode bersangkutan, dari satu provinsi terhadap semua provinsi lain, dan *Harga* adalah harga rata-rata komoditas selama periode analisis. Selisih harga dan harga dinyatakan dalam rupiah per kilogram. Salah satu pola yang menonjol dalam Lampiran Tabel 2.2 adalah heterogenitas provinsi. Hal ini jelas ketika ditinjau selisih antara maksimum dan minimum. Sebagai contoh, perhatikan infrastruktur: di satu provinsi, hampir semua jalan beraspal sedangkan di provinsi lain, hanya 15 persen jalan yang diaspal. Ketika meninjau variabel yang spesifik komoditas, selain heterogenitas provinsi untuk setiap komoditas tertentu, juga ada heterogenitas yang penting pada komoditas. Misalnya, dapat diamati bahwa ada selisih harga yang besar dari provinsi ke provinsi.⁹⁰ Sedangkan untuk kedelai dan jagung, selisih harga antar provinsi dapat melebihi 30 persen dari harga rata-rata, selisih harga untuk beras dan gula masing-masing 10 persen dan 6 persen. Hal ini konsisten dengan nilai statistik jejak yang lebih tinggi pada dua pasar yang disebutkan belakangan dibandingkan dengan dua pasar sebelumnya. Sebagaimana yang diharapkan, secara umum, pasar-pasar yang terkointegrasi memperlihatkan selisih harga yang lebih rendah.

Untuk menjelaskan heterogenitas provinsi ini dengan cara yang sederhana, Lampiran Tabel 2.3 menyajikan ringkasan statistik untuk variabel-variabel kunci yang dibahas.

88 Karena ukuran keterpencilan sangat kecil, maka dalam table, dilaporkan keterpencilan***1000 agar lebih mudah disajikan.

89 Kedua variabel ini hanya terdapat di tingkat provinsi khusus untuk kedelai, beras dan jagung

90 Selisih harga ini perlu dianalisis bersama dengan harga rata-rata.

Lampiran Tabel 2.3: Statistik deskriptif menurut provinsi

Provinsi	Jarak	Terpencil	Penduduk	PCI	Infrastruktur
Aceh	424	0,037	3.990	2.714	0,45
Sumatera Utara	0	0,000	11.600	1.878	0,49
Sumatera Barat	460	0,123	4.396	1.617	0,71
Riau	291	0,078	3.734	4.880	0,35
Jambi	304	0,082	2.498	1.210	0,58
Sumatera Selatan	424	0,047	6.512	1.714	0,53
Bengkulu	566	0,063	1.520	1.069	0,72
Lampung	195	0,022	6.836	933	0,49
Jakarta	0	0,000	9.000	6.298	0,98
Jawa Barat	121	0,000	34.900	1.526	0,70
Jawa Tengah	258	0,007	31.400	1.216	0,64
Yogyakarta	264	0,008	3.040	1.542	0,76
Jawa Timur	0	0,000	35.000	1.566	0,58
Kalimantan Barat	607	0,163	3.817	1.667	0,31
Kalimantan Tengah	624	0,018	1.837	2.066	0,15
Kalimantan Selatan	485	0,014	3.032	1.854	0,56
Kalimantan Timur	583	0,084	2.543	7.915	0,21
Sulawesi Utara	953	0,136	1.982	1.235	0,72
Sulawesi Tengah	484	0,069	2.072	1.046	0,54
Sulawesi Selatan	0	0,000	6.985	1.150	0,51
Sulawesi Tenggara	367	0,053	1.755	901	0,45
Bali	317	0,009	3.085	2.223	0,97
Nusa Tenggara Barat	402	0,012	3.843	858	0,76
Nusa Tenggara Timur	726	0,104	3.828	682	0,40
Papua	2381	0,341	1.633	3.132	0,15

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS dan CEIC Data Company Ltd.

Catatan: Jumlah penduduk dinyatakan dalam ribuan. Pendapatan per kapita (PCI) dalam ribuan rupiah dengan harga konstan tahun 1993. Jarak dalam kilometer, ke salah satu dari lima kota utama. Infrastruktur adalah persentase dari jalan beraspal di provinsi. Keterpencilan menimbang jarak ke kota utama menurut kebalikan dari jumlah penduduk di kota utama tersebut.

Lampiran Tabel 2.3 memperlihatkan bahwa Papua (Irian Jaya) adalah daerah yang paling terpencil, dari segi jarak maupun keterpencilan. Papua juga mempunyai diferensial harga tertinggi dibandingkan dengan semua provinsi lain. Jakarta jelas menjadi inti. Dari segi infrastruktur transportasi, kualitasnya masih rendah di Papua dan provinsi-provinsi di Kalimantan, kecuali Kalimantan Selatan. Jakarta dan Papua mempunyai output beras per kapita terendah sedangkan Kalimantan Timur mempunyai output tertinggi. Pendapatan per kapita tertinggi dimiliki oleh Kalimantan Timur dan Jakarta, sedangkan yang terendah dimiliki oleh Nusa Tenggara Timur dan Barat.

Lampiran Tabel 2.4 memperlihatkan bahwa Papua mempunyai harga beras rata-rata tertinggi sedangkan Sulawesi Selatan terendah. Setelah Papua, Kalimantan Barat mempunyai diferensial harga tertinggi dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain.

Lampiran Tabel 2. 4: Statistik deskriptif menurut provinsi – variable spesifik komoditas

Province	Beras			Kedelai			Jagung			Gula		Minyak goreng			
	P'duktiv	Outp per kap	Selish Harga	Jejak	Outp per kap	Selish Harga	Jejak	P'duktiv	Outp per kap	Selish Harga	Jejak	Selish Harga	Jejak		
Aceh	42	0,35	234,41	19,93	13	12	155,36	12,29	18	165,05	18,86	102,31	20,94	434,79	11,97
Sumatera Utara	41	0,28	294,64	20,02	11	1	150,37	9,88	58	82,06	17,18			704,66	19,73
Sumatera Barat	44	0,42	283,20	15,66	13	1	127,57	12,61	23	144,47	37,53	77,01	26,22	410,44	13,35
Riau	31	0,12	278,07	17,88	10	1			11			77,92	21,61	699,15	15,27
Jambi	37	0,23	86,59	19,29	13	2			11			0,25	21,40		
Sumatra Selatan	36	0,28	95,89	20,85	13	1			12			26,17	19,81	397,39	10,67
Bengkulu	37	0,25	157,22	19,54	9	2			38			87,65	23,49	433,18	14,10
Lampung	42	0,28	92,22	21,96	10	2	162,24	10,93	171	171,09	3,56	75,64	20,78	583,31	16,85
Jakarta	47	0,00	385,95	19,85					19			120,30	27,11	378,42	12,45
Jawa Barat	52	0,28	162,43	22,15	13	1	168,19	15,92	14	130,06	14,95	101,58	21,89	438,26	12,65
Jawa Tengah	52	0,27	124,66	21,53	14	5	138,60	11,94	56	150,28	8,92	42,79	16,51	642,41	10,44
Yogyakarta	51	0,22	88,30	19,31	11	16	133,95	14,82	64	132,89	14,84	75,37	17,63	382,42	11,25
Jawa Timur	53	0,25	103,14	20,18	13	10	113,31	14,50	109	166,43	13,44	28,36	9,44	446,84	7,13
Kalimantan Barat	29	0,10	454,19	14,75	11	1			30			28,17	19,76	602,12	12,09
Kalimantan Tengah	25	0,22	224,64	15,99	11	1			19			143,03	22,25	472,18	8,57
Kalimantan Selatan	34	0,20	46,06	14,10	12	2	272,18	10,75	13			75,56	27,92	436,14	13,82
Kalimantan Timur	33	1,44	49,72	15,22	12	1			5			189,22	25,63	368,89	5,21
Sulawesi Utara	45	0,15	62,01	15,61	13	3	146,25	11,33	90	117,77	11,29	188,44	28,83	514,73	9,06
Sulawesi Tengah	40	0,39	172,58	21,03	11	1			27	246,72	9,65	183,35	40,18	461,79	10,99
Sulawesi Selatan	46	0,19	0,00		15	4	89,62	10,63	93	81,50	10,08	118,14	26,87	576,18	11,90
Sulawesi Tenggara	37	0,26	180,12	20,73	9	2			43			234,95	36,81	592,15	10,61
Bali	55	0,30	156,27	21,07	14	4	58,43	6,12	28	310,49	15,92	80,50	28,03	617,40	15,72
Nusa Tenggara Barat	45	0,10	244,59	29,21	12	23			19	98,34	12,15	122,76	24,59	724,13	17,19
Nusa Tenggara Timur	29	0,35	131,91	18,86	10	1			147			532,28	21,41	286,91	11,64
Irian Jaya	32	0,04	545,83	18,16	11	3			4			510,61	34,66	594,24	17,55

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

C. Mengukur Derajat Integrasi Spasial

Pada bagian ini, integrasi spasial antara provinsi-provinsi di Indonesia diukur di pasar beras, kedelai, jagung dan minyak goreng dengan menggunakan seri waktu harga bulanan.

Menurut Fackler dan Goodwin (2001), dua pasar didefinisikan terintegrasi ketika guncangan yang timbul di satu daerah ditransmisikan ke daerah lain. Secara lebih spesifik, pasar untuk barang x di daerah i dikatakan terintegrasi secara spasial dengan pasar di daerah j jika suatu guncangan yang mengubah, misalnya, permintaan di daerah i tetapi tidak mengubah permintaan di daerah j mempengaruhi harga di daerah i maupun j . Hal ini menunjukkan bahwa seri harga untuk komoditas x di daerah i menyampaikan kecenderungan jangka panjang untuk komoditas x di daerah j . Jika terdapat integrasi sempurna maka pengaruh guncangan terhadap kedua harga akan sama.

Karena tujuan di sini adalah agar dapat mengukur derajat integritas di setiap pasar dan menggunakan ukuran itu sebagai input untuk analisis faktor penentu, maka perlu diperkenalkan sebuah konsep yang dapat diuji yang berkaitan dengan sepasang harga provinsi yang menyampaikan kecenderungan jangka panjang. Untuk itu, konsep kointegrasi yang pertama kali diperkenalkan oleh Granger (1981) dan dijabarkan lebih lanjut oleh Engle dan Granger (1987) berguna. Dua seri harga dikatakan mengalami kointegrasi jika keduanya terintegrasi dengan urutan yang sama, misalnya $I(1)$, dan terdapat kombinasi linear di antara kedua harga tersebut, $\beta_1 p_{1t} + \beta_2 p_{2t}$ yang bersifat tetap. Uji kointegrasi pada dasarnya memeriksa apakah terdapat kombinasi linear tetap itu. Pada bab ini, tes kointegrasi Johansen (Johansen, 1988) digunakan.⁹¹ Uji ini memperlihatkan kointegrasi jika statistik jejak (statistik uji kointegrasi Johansen) lebih tinggi daripada nilai kritis. Kedua seri harga kemudian dikatakan menyampaikan kecenderungan jangka panjang bersama. Semakin tinggi statistik jejak untuk pasangan harga provinsi maka semakin kuat kointegrasi kedua seri harga tersebut, dan oleh karena itu, semakin tinggi pula derajat integrasi kedua provinsi tersebut.

Uji kointegrasi Johansen dilaksanakan atas semua kemungkinan pasangan harga provinsi selama periode analisis dan untuk komoditas yang diteliti (1993/01–2007/12 untuk beras, gula dan minyak goreng; 1992/01–2006/12 untuk kedelai dan jagung). Lampiran Tabel 2.5 memperlihatkan statistik jejak yang diperoleh untuk pasar beras. Sebagai contoh, perhatikan sel pada kolom pertama, baris kedua: statistik jejak yang diperoleh dari uji kointegrasi antara seri harga beras di Jawa Tengah dan Bali adalah 30,4. Angka ini lebih tinggi daripada nilai kritis (15,41), sehingga jelas memperlihatkan derajat kointegrasi yang tinggi yang menunjukkan bahwa kedua pasar tersebut terintegrasi secara spasial. Semakin tinggi statistik jejaknya maka semakin tinggi pula derajat kointegrasinya. Dengan melihat kolom pertama, baris ke-13, bukti memperlihatkan bahwa pasar-pasar di Sulawesi Selatan dan Bali tidak terintegrasi secara spasial karena nilai statistik jejaknya lebih rendah daripada nilai kritis. Secara keseluruhan, sebanyak 300 uji kointegrasi (semua kemungkinan kombinasi harga provinsi) dilakukan; di antaranya 229 memperlihatkan integrasi spasial. Jadi untuk 76 persen dari kasus tersebut, bukti adanya integrasi spasial ditemukan.

Lampiran Tabel 2.6 sampai 2.9 memperlihatkan estimasi serupa masing-masing untuk pasar kedelai, jagung, gula dan minyak sayur. Pada pasar kedelai, hanya 26 persen dari pasangan provinsi yang terintegrasi secara spasial, 28 persen untuk jagung, 83 persen untuk gula dan 29 persen untuk minyak goreng.

Nilai statistik jejak untuk setiap pasang provinsi di setiap pasar komoditas akan menjadi input utama untuk analisis faktor penentu integrasi pada Bagian D.

91 Presentasi yang sangat baik tentang prosedur kointegrasi Johansen dapat dilihat dalam Banerjee dan Hendry (1995).

Lampiran Tabel 2. 5: Matriks statistik jejak untuk beras

Beras	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
Bali																									
Jawa Tengah	30,45																								
Kalteng	23,46	15,31																							
Sulteng	18,75	29,95	16,51																						
Jawa Timur	18,01	18,66	15,67	24,05																					
Kaltim	17,65	17,59	23,48	15,15	13,70																				
NTT	22,66	21,48	12,93	20,55	23,34	16,87																			
Irian Jaya	22,20	21,77	26,34	20,64	20,15	18,93	15,58																		
Jakarta	24,68	18,88	14,87	20,65	13,27	18,73	24,89	18,74																	
Sulut	18,01	26,59	11,19	17,03	16,83	15,17	15,25	16,98	19,27																
Sultra	18,83	25,55	14,71	24,62	20,93	12,72	19,00	17,11	23,41	15,36															
Kalsel	20,20	18,22	18,22	15,38	19,91	18,04	20,44	40,11	19,81	13,80	13,99														
Sulse	12,73	25,96	13,20	26,48	23,72	12,44	14,80	13,94	17,78	17,42	25,24	14,10													
Aceh	14,22	20,37	13,64	21,89	18,13	10,44	15,01	10,50	16,29	15,89	23,49	16,53	31,11												
Bengkulu	23,58	22,18	15,48	19,63	17,23	19,30	17,52	12,71	25,91	24,26	23,48	15,26	18,27	20,14											
Jambi	15,32	20,80	14,67	20,11	19,93	13,45	20,39	13,10	20,77	18,05	23,29	19,46	19,86	22,92	21,11										
Lampung	21,79	29,70	16,39	22,48	31,42	21,84	20,93	22,09	19,20	21,39	20,58	23,27	17,93	19,54	17,35	22,56									
Medan	15,97	21,50	16,32	25,31	15,89	12,24	16,99	11,24	22,91	18,54	30,39	15,94	22,98	17,91	28,47	18,96	18,78								
Padang	16,34	16,72	13,35	14,63	13,09	18,98	13,98	20,62	15,35	26,39	11,72	11,23	12,47	13,03	19,71	16,41	17,62	15,71							
Palembang	24,11	18,73	13,53	16,64	17,15	13,22	15,52	13,50	21,07	24,04	21,69	17,04	17,84	33,00	19,95	23,27	20,27	20,31	15,27						
Riau	18,00	18,93	11,26	17,98	16,84	17,69	21,07	13,67	23,20	21,67	19,09	13,93	12,44	17,72	23,18	18,64	18,15	18,13	15,41	18,24					
Jawa Barat	22,07	23,47	15,23	24,57	20,64	14,64	24,36	17,15	17,42	17,02	24,41	15,52	25,91	23,03	21,48	27,07	22,43	21,38	12,75	27,10	17,01				
Kalbar	15,77	13,62	12,71	17,28	15,35	9,60	15,36	11,34	17,57	12,18	13,48	18,34	12,86	11,62	17,74	12,69	16,00	11,51	10,52	13,71	13,72	13,96			
NTB	26,84	26,73	17,53	42,56	29,96	23,79	24,52	19,01	20,57	25,54	42,82	21,57	41,76	30,86	25,12	35,57	26,44	31,19	18,80	27,04	17,99	34,10	19,51		
Yogyakarta	28,34	17,56	15,85	23,62	18,76	18,85	22,22	18,52	17,71	21,55	21,18	18,94	17,90	19,45	22,53	22,37	25,37	17,59	15,32	30,25	19,95	26,21	24,11	23,04	

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Bulog.

Catatan: (1) Koefisien yang signifikan dicetak tebal

(2) Angka pada judul kolom sesuai dengan provinsi yang sama seperti pada judul baris.

Lampiran Tabel 2. 6: Matriks statistik jejak untuk kedelai

Kedelai	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Bali																			
Jawa Tengah	6,69																		
Sulteng	13,79	4,22																	
Jawa Timur	6,39	16,77	6,05																
Kalitim	7,85	5,38	7,83	9,85															
Sulut	19,47	6,26	12,97	12,14	11,10														
Sultra	10,74	5,60	10,50	13,46	28,51	15,15													
Kalsel	5,72	11,30	9,90	8,34	9,59	12,20	13,02												
Sulsei	5,09	10,45	4,86	17,22	8,19	3,81	15,53	10,04											
Aceh	4,63	10,70	5,32	15,94	10,97	5,52	17,34	10,78	19,94										
Bengkulu	11,36	4,05	9,20	6,41	8,81	14,64	22,21	9,81	5,10	7,48									
Jambi	11,25	8,20	8,92	8,95	6,76	11,61	17,17	13,21	12,35	9,84	12,16								
Lampung	7,35	11,81	11,03	8,51	11,98	14,13	13,37	15,39	11,83	7,35	11,97	15,01							
Medan	5,30	9,28	7,19	7,31	6,81	5,54	8,91	12,20	8,82	8,20	4,93	8,17	17,43						
Padang	8,56	19,44	9,78	11,70	14,52	19,01	19,06	15,10	13,57	10,96	11,39	10,03	20,73	15,51					
Palembang	18,08	17,69	16,48	17,93	13,27	26,80	15,09	13,80	16,73	15,41	15,04	20,70	19,10	10,07	17,16				
Riau	25,68	10,00	9,49	11,05	6,75	11,49	9,17	11,30	7,40	7,84	7,21	12,73	15,33	9,85	10,02	20,57			
Jawa Barat	7,65	17,97	5,98	18,30	8,42	8,43	10,57	12,73	10,48	9,99	6,99	9,70	15,36	9,12	14,99	23,41	8,48		
NTB	6,12	18,68	8,26	17,61	15,89	11,51	22,04	7,85	16,17	17,16	10,30	15,28	7,53	7,84	9,76	15,91	18,79	25,97	
Yogyakarta	9,01	18,00	7,68	17,31	11,21	18,85	14,46	7,37	16,61	17,97	8,62	12,92	8,71	7,52	11,02	18,50	23,32	23,48	16,99

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Catatan: (1) Koefisien yang signifikan dicetak tebal

(2) Angka pada judul kolom sesuai dengan provinsi yang sama seperti pada judul baris.

Lampiran Tabel 2. 7: Matriks statistik jejak untuk jagung

Jagung	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Bali																			
Jawa Tengah	9,01																		
Sulteng	12,65	11,28																	
Jawa Timur	15,79	7,10	7,43																
Kaltim	18,12	11,46	4,49	10,07															
Sulut	17,41	14,84	4,85	17,78	3,58														
Sultra	15,77	8,95	15,47	8,21	9,78	3,67													
Kalsel	2,98	4,42	5,03	5,13	9,55	4,72	5,19												
Sulsel	18,96	9,66	4,57	23,07	18,44	19,06	14,02	4,24											
Aceh	15,47	17,64	5,92	11,85	10,11	22,37	6,78	3,55	11,70										
Bengkulu	10,92	13,19	4,01	10,15	15,32	7,33	8,68	17,51	13,94	8,53									
Jambi	17,89	14,47	8,20	11,47	14,78	8,24	13,18	18,66	15,56	15,36	15,53								
Lampung	13,14	13,43	10,21	8,65	11,60	14,30	10,51	3,56	8,20	23,20	10,87	18,93							
Medan	16,59	26,98	12,43	8,91	15,20	15,94	13,27	3,49	9,24	22,21	12,70	17,38	22,17						
Padang	49,21	39,71	23,45	33,51	30,51	40,22	25,09	12,78	51,65	50,24	31,01	37,48	32,17	44,89					
Palembang	12,95	6,73	11,68	9,26	9,25	7,21	14,32	2,83	8,91	12,15	8,85	13,48	10,42	10,84	18,06				
Riau	11,06	9,01	8,62	9,20	6,21	3,80	12,97	5,98	4,78	9,08	7,28	13,63	11,02	14,14	27,79	15,54			
Jawa Barat	14,54	19,22	12,00	9,91	9,27	15,69	8,66	3,33	9,39	20,02	9,12	13,62	14,64	31,56	39,00	8,88	6,46		
NTB	9,70	12,77	4,49	9,22	4,93	19,37	4,56	4,03	10,09	11,28	9,39	14,89	12,43	17,31	39,84	6,99	5,74	10,78	
Yogyakarta	19,50	9,75	14,13	11,15	12,23	20,17	12,53	6,45	20,22	13,44	11,41	13,14	9,15	11,95	34,76	9,30	11,75	10,80	10,33

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Catatan: (1) Koefisien yang signifikan dicetak tebal

(2) Angka pada judul kolom sesuai dengan provinsi yang sama seperti pada judul baris.

Lampiran Tabel 2. 8: Matriks statistik jejak untuk gula

Gula	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
Bali																									
Jawa Tengah	43,57																								
Kalteng	32,22	23,25																							
Sulteng	58,53	65,19	43,38																						
Jawa Timur	17,84	30,15	21,25	34,84																					
Kaltim	37,91	38,44	23,54	45,43	16,81																				
NTT	21,24	14,55	20,56	25,57	12,12	20,22																			
Irian Jaya	38,96	54,75	40,41	42,76	40,34	37,32	28,31																		
Jakarta	56,84	33,43	22,08	65,08	21,82	28,53	20,48	46,42																	
Sulut	34,06	46,24	38,56	43,31	31,35	28,77	17,63	33,93	35,79																
Sultra	43,88	50,19	50,79	46,41	21,98	50,97	30,33	20,24	51,77	27,31															
Kalsel	43,90	47,12	39,09	52,51	31,29	41,60	19,83	44,79	38,93	46,97	54,38														
Sulsel	37,65	43,71	32,47	41,71	19,51	36,78	18,65	28,40	38,12	25,05	30,56	38,67													
Aceh	21,54	15,41	15,60	23,19	14,97	15,69	28,83	22,24	18,21	16,18	24,18	16,64	16,98												
Bengkulu	28,32	18,96	21,17	31,72	14,00	17,23	27,35	29,17	18,94	20,71	33,80	21,00	22,80	23,05											
Jambi	22,20	15,24	21,00	31,20	10,02	16,14	24,06	25,24	17,54	16,24	31,28	15,11	17,15	31,91	41,82										
Lampung	39,78	39,41	25,88	48,32	20,20	34,90	16,74	40,18	41,42	32,12	38,64	37,82	37,77	17,32	18,33	14,53									
Medan	19,14	11,02	11,88	19,93	10,71	10,97	20,32	22,66	10,86	12,57	17,70	13,57	15,61	18,97	16,41	21,40	12,98								
Padang	23,55	19,62	18,31	26,84	13,94	19,07	28,78	24,86	20,89	19,63	30,10	19,00	20,40	27,20	25,44	40,68	17,64	26,06							
Palembang	24,37	16,78	21,38	36,16	10,70	18,46	28,94	25,46	17,48	18,88	34,37	15,24	17,20	24,19	44,93	27,95	17,91	21,92	33,64						
Riau	20,56	14,61	17,45	26,68	13,63	17,45	20,96	25,76	18,26	15,26	25,86	13,52	17,68	30,34	27,17	34,59	16,33	26,61	47,46	21,96					
Jawa Barat	49,26	24,44	16,68	49,12	26,32	22,87	16,15	46,81	27,52	42,69	49,12	35,05	47,12	14,43	15,26	15,29	34,17	10,16	16,77	16,36	13,38				
Kalbar	12,53	9,38	14,34	13,48	7,59	9,13	12,70	18,26	9,71	10,85	16,32	11,50	11,63	22,86	20,28	22,40	10,19	17,13	31,40	18,68	34,63	7,98			
NTB	32,90	28,25	24,61	48,25	13,07	29,66	23,28	38,67	51,02	27,84	36,31	28,88	31,03	24,05	27,08	22,51	33,08	18,94	25,64	29,52	22,50	31,29	13,61		
Yogyakarta	28,61	32,90	21,82	47,25	27,48	28,83	16,32	49,49	19,91	42,38	43,98	51,73	34,94	14,38	15,71	13,33	30,27	9,43	16,20	14,24	14,05	20,18	8,41	17,53	

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Catatan: (1) Koefisien yang signifikan dicetak tebal

(2) Angka pada judul kolom sesuai dengan provinsi yang sama seperti pada judul baris.

Lampiran Tabel 2. 9: Matriks statistik jejak untuk minyak goreng

Minyak Goreng	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
Bali																									
Jateng	9,80																								
Kalteng	6,56	7,85																							
Sulteng	7,92	13,84	6,97																						
Jatim	14,98	9,76	6,51	8,61																					
Kaltim	8,72	9,47	4,27	6,32	10,57																				
NTT	5,10	7,57	4,51	10,60	4,07	5,03																			
Irian Jaya	15,68	10,03	10,89	9,17	11,21	6,43	6,82																		
Jakarta	17,30	10,79	20,79	17,05	10,12	8,23	23,97	23,59																	
Sulut	16,04	9,61	10,34	11,63	9,36	6,44	15,63	25,26	12,90																
Sultra	10,60	16,26	8,44	11,60	11,60	15,21	8,55	9,06	7,88	8,40															
Kalsel	21,55	11,79	9,28	9,97	24,33	10,46	8,40	19,15	13,16	12,14	11,13														
Sulsel	12,47	16,02	8,65	15,33	8,83	7,50	9,06	15,17	13,91	11,55	8,37	12,71													
Aceh	17,29	19,15	10,19	13,86	17,65	13,38	8,30	15,20	7,44	10,50	13,86	16,79	16,45												
Bengkulu	33,62	9,74	11,33	12,51	15,20	7,43	5,43	50,72	8,80	12,19	9,36	20,07	12,02	12,74											
Jambi	6,31	6,70	8,04	8,05	4,52	5,39	11,64	6,50	9,15	5,10	6,64	6,07	6,34	5,43	4,29										
Lampung	22,56	12,42	6,26	9,54	25,47	8,83	6,78	11,15	11,91	12,28	11,81	17,95	13,93	21,73	44,32	4,93									
Medan	30,47	11,60	8,45	10,75	16,88	7,13	8,12	28,52	18,90	20,16	9,57	21,92	15,51	19,90	74,19	6,18	14,91								
Padang	12,12	11,12	5,58	8,46	30,56	17,02	5,50	9,80	9,62	8,84	13,73	21,51	10,86	17,15	15,08	4,82	12,73	9,29							
Palembang	26,13	9,27	5,84	8,79	21,93	8,59	4,51	16,05	8,16	8,24	10,64	19,76	9,60	13,26	15,06	3,71	41,69	29,23	11,40						
Riau	19,41	11,66	8,88	15,28	25,31	12,60	8,15	15,21	10,42	12,12	11,35	17,49	11,44	19,89	16,32	5,86	31,65	23,15	22,94	18,88					
Jabar	24,03	11,02	15,32	17,83	10,54	6,98	18,83	49,12	12,08	14,83	7,65	15,95	17,00	9,00	17,83	5,37	17,25	27,19	7,28	9,29	11,31				
Kalbar	8,97	9,13	11,41	12,45	7,29	5,39	13,93	17,47	39,66	14,02	6,89	8,19	14,75	8,46	9,18	9,84	8,87	12,82	6,84	4,82	7,13	25,31			
NTB	20,68	10,25	7,10	12,84	15,11	7,38	7,27	21,39	19,32	16,86	8,65	18,65	12,40	16,76	47,48	6,09	24,10	29,66	7,82	20,33	15,45	28,96	9,92		
Yogyakarta	24,00	8,91	7,77	13,20	10,64	7,19	9,00	27,71	15,25	14,41	8,81	20,25	12,20	12,87	37,83	5,26	14,78	32,40	7,96	11,94	14,83	26,35	10,91	27,97	

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS.

Catatan: (1) Koefisien yang signifikan dicetak tebal

(2) Angka pada judul kolom sesuai dengan provinsi yang sama seperti pada judul baris.

D. Faktor Penentu Selisih Harga dan Integrasi Pasar

Pada bagian ini, faktor penentu selisih harga antar provinsi dan faktor penentu integrasi pasar antar provinsi diperiksa.

Selisih harga antara provinsi i dan provinsi j , serta statistik jejaknya cenderung berkorelasi secara negatif. Harga-harga provinsi yang sangat terintegrasi memperlihatkan selisih harga yang lebih rendah. Namun, kedua provinsi tidak ekuivalen. Konsep integrasi pasar antara kedua provinsi sejalan dengan diferensial harga asalkan diferensial harga stabil dari waktu ke waktu.⁹²

Dengan adanya biaya logistik (biaya transportasi dan distribusi), sepasang provinsi dapat memperlihatkan diferensial harga yang tinggi, dan menjadi pasar dengan arus informasi yang lancar, demikian pula dengan sinyal harga. Itulah sebabnya cara lain untuk mengukur integrasi pasar adalah dengan memeriksa kestabilan diferensial harga dari waktu ke waktu.

Namun, pemeriksaan selisih harga antar provinsi pada waktu tertentu dapat semakin memperjelas pemahaman. Pemahaman tentang apakah selisih harga disebabkan oleh jarak, infrastruktur yang buruk, kekuatan pasar, dan lain-lain memberikan informasi yang berguna kepada pembuat kebijakan ketika hendak memutuskan ke mana sumber daya yang langka akan disalurkan untuk meningkatkan ketersediaan makanan pokok dan menurunkan harganya bagi konsumen tanpa mempengaruhi pendapatan yang diterima petani.

Bab ini menggunakan dua ukuran. Bagian (i) berfokus pada selisih harga provinsi, dan mengidentifikasi keteraturan yang berkaitan dengan selisih harga tersebut. Hal ini akan meningkatkan pemahaman tentang potensi apa yang dimiliki kebijakan pemerintah untuk mengurangi selisih harga provinsi. Bagian (ii) memeriksa faktor penentu integrasi pasar dengan meninjau faktor-faktor yang menjelaskan statistik jejak. Pemahaman tentang integrasi pasar dan faktor-faktor penentunya sangat relevan dari segi kebijakan. Implikasinya adalah bahwa perekonomian yang terintegrasi menggunakan sumber daya faktornya dengan lebih efisien.

Juga ada alasan lain dari perspektif kebijakan publik. Ketika pasar-pasar terintegrasi, biaya intervensi menjadi turun. Jika Pemerintah ingin menjual stok berasnya atau membeli beras untuk mempengaruhi harga, maka tidak relevan jika beras dijual karena guncangan akibat kelebihan penawaran atau permintaan, misalnya di Jawa Timur, akan ditransmisikan ke provinsi-provinsi lain. Hal ini akan mengurangi biaya intervensi karena dapat mengurangi biaya transportasi. Oleh karena itu, sangat penting untuk mempunyai informasi tentang faktor-faktor yang menentukan integrasi dari perspektif ekonomi dan kebijakan publik.

Sebelum melakukan analisis ekonometrik terhadap faktor-faktor penentu selisih harga dan integrasi pasar, sebuah matriks korelasi disusun untuk memahami bagaimana variabel-variabel bergerak bersama dan untuk mengidentifikasi kemungkinan sumber kolinearitas dalam analisis selanjutnya. Lampiran Tabel 2.10 memperlihatkan koefisien korelasi bivarit.

Selisih harga di pasar beras, jagung dan gula secara signifikan berkorelasi dengan jarak dan keterpencilan (*remoteness*), seperti yang diperkirakan. Untuk semua pasar, selisih harga memperlihatkan korelasi yang negatif dengan infrastruktur. Infrastruktur transportasi yang lebih baik mengurangi biaya transportasi sehingga mempermudah konvergensi harga.

92 Dengan asumsi bahwa biaya logistik stabil dari waktu ke waktu. Jika biaya logistik terus naik maka diferensial harga yang terus naik mungkin masih konsisten dengan integrasi pasar.

Pendapatan per kapita (PCI) berkorelasi positif dengan selisih harga di pasar beras, kedelai dan jagung. Hal ini mungkin disebabkan oleh PCI yang mencakup pola perbedaan kualitas produk dalam konsumsi. Sedangkan untuk gula dan minyak goreng, korelasinya tidak signifikan.⁹³

Salah satu segi yang menarik adalah bahwa untuk pasar beras, kedelai dan jagung, derajat integrasi pasar (statistik jejak) berkorelasi secara signifikan dan negatif dengan jarak, dan malahan, nilai mutlak korelasi meningkat jika variabel keterpencilan diperhitungkan.

Keterpencilan dapat mencakup biaya transportasi maupun “menjadi bagian dari suatu *hub*”⁹⁴ Oleh karena itu, variabel ini mencakup dua kekuatan yang saling berhubungan: dari satu sisi, keterpencilan mencakup biaya fisik untuk memindahkan barang yang seharusnya mempengaruhi integrasi secara negatif. Pada saat yang sama, variabel ini juga mencakup pengaruh ‘potensi pasar’⁹⁵ atau pengaruh dari lokasi yang lebih dekat dengan ‘*hub*’ yang mungkin berkaitan dengan arus informasi yang lebih besar dan pasar yang berfungsi dengan lebih baik, yang seharusnya mempengaruhi integrasi secara positif. Fakta bahwa keterpencilan berkorelasi lebih kuat dengan integrasi pasar daripada jarak memperlihatkan bahwa pengaruh “potensi pasar” penting untuk diperhitungkan sehingga kami tidak hanya memperkirakan biaya transportasi dengan jaraknya saja.⁹⁶

Lampiran Tabel 2.10: Matriks korelasi

	Variabel	Jarak	Terpencil	Penduduk	PCI	Infra- struktur	Output Per kapita	Produ- ktivitas	Jejak
Beras	Jarak								
	Terpencil	0,091							
	Penduduk	-0,376	-0,349						
	PCI	-0,059	0,096	-0,112					
	Infrastruktur	-0,461	-0,468	0,209	-0,172				
	Output per k	-0,229	-0,222	0,051	-0,155	-0,020			
	Produktivitas	-0,467	-0,510	0,576	-0,040	0,826	0,127		
	Jejak	-0,138	-0,254	0,134	-0,141	0,278	-0,065	0,314	
Kedelai	Selisih Hrg	0,412	0,486	-0,195	0,276	-0,233	-0,404	-0,268	-0,159
	Output per k	-0,058	-0,312	0,020	0,001	0,254			
	Produktivitas	-0,119	-0,147	0,137	-0,051	0,125	0,208		
	Jejak	-0,043	-0,088	0,100	0,101	0,040	0,034	-0,130	
Jagung	Selisih Hrg	0,084	0,232	-0,386	0,152	-0,486	-0,451	0,047	0,183
	Output per k	-0,438	-0,413	0,407	-0,444	0,148			
	Produktivitas	-0,598	-0,716	0,815	-0,244	0,394	0,319		
	Jejak	-0,163	-0,345	0,183	-0,052	0,255	0,058	0,398	
Gula	Selisih Hrg	0,180	0,431	-0,364	0,275	-0,346	-0,313	-0,639	-0,342
	Jejak	0,189	0,206	-0,215	-0,031	-0,044			
M. Goreng	Selisih Hrg	0,626	0,620	-0,236	-0,064	-0,425			0,013
	Jejak	0,061	0,052	-0,065	0,025	0,016			
	Selisih Hrg	-0,006	0,006	-0,008	-0,001	-0,033			-0,209

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

93 Dapat dikatakan bahwa lingkup diferensial kualitas untuk gula lebih rendah daripada untuk beras. Hal ini menyebabkan korelasi yang tidak signifikan antara PCI dan Selisih Harga. Namun, argumen yang sama tidak berlaku bagi minyak goreng.

94 Sebenarnya, ini merupakan ukuran jarak sesuai dengan ukuran pasar utama yang dekat dengan provinsi tersebut.

95 Pengaruh ‘potensi pasar’ berkaitan dengan ukuran penduduk di kota bersangkutan.

96 Menarik, untuk gula dan minyak goreng, korelasinya positif dan tidak berubah secara signifikan ketika jarak atau keterpencilan diperhitungkan.

E. Faktor Penentu Diferensial Harga

Pada bagian C, selisih harga yang besar di pasar-pasar yang diteliti didokumentasikan beserta heterogenitas provinsi yang penting dalam beberapa dimensi (kondisi produksi, geografi, infrastruktur, kekayaan, dsb.). Langkah selanjutnya adalah memeriksa sejauh mana heterogenitas ini dapat menyebabkan selisih harga antar provinsi. Selisih harga rata-rata antara provinsi i dan provinsi j , selama periode 1993/01 sampai 2007/12 diperkirakan akan mengalami pengaruh dari sejumlah kovariat atas selisih harga.⁹⁷

Pemeriksaan ini berupaya menjelaskan divergensi dari hukum satu harga. Dengan perdagangan yang mahal, maka hukum satu harga dapat dinyatakan dalam rumus berikut:

$$|p_i - p_j| \leq t \quad (4)$$

Perbedaan mutlak antara harga di provinsi i dan harga di provinsi j diperkirakan akan lebih rendah dari atau sama dengan biaya transportasi dan distribusi, t . Dengan kata lain, jika harga beras yang dipengaruhi oleh interaksi antara kekuatan penawaran dan permintaan domestik di Jakarta (P_J) jauh di atas harga beras di Jawa Barat (P_W) ditambah dengan biaya angkutan beras dari Jawa Barat ke Jakarta ($t_{WJ,J}$), maka produsen di Jawa Barat akan mengirim beras ke Jakarta dan harga di Jakarta akan turun menjadi $P_W + t_{WJ,J}$.

Malahan, jika selisih awal lebih rendah daripada biaya angkutan (karena biaya angkutan tinggi atau karena selisih harga awal sangat kecil), maka harga di lokasi-lokasi yang berbeda akan mencerminkan kondisi penawaran dan permintaan di provinsi tersebut. Jika selisih harga akan diperiksa, hal ini mungkin terletak pada perbedaan kondisi penawaran yang akan ditentukan oleh seberapa efisien proses produksi berjalan. Tingkat efisiensi akan bergantung pada seberapa produktif tenaga kerja, modal dan lahan yang ada dan, dalam hal komoditas, tingkat efisiensi pasti akan dipengaruhi oleh kondisi cuaca. Kondisi penawaran juga akan dipengaruhi oleh perbedaan kondisi permintaan yang bergantung pada daya beli konsumen dan ukuran penduduk.

Akhirnya, sumber selisih harga yang lain mungkin berkaitan dengan heterogenitas kualitas yang belum diamati. Misalnya, kualitas beras yang dikonsumsi di provinsi-provinsi yang berbeda dapat sangat bervariasi. Namun, seri waktu yang cukup lama atas harga IR-II di provinsi-provinsi belum tersedia.⁹⁸

Masalah diferensial kualitas tampaknya sulit untuk dihindari. Namun, jika rumah tangga yang lebih kaya mengkonsumsi beras yang berkualitas lebih baik dan, dengan demikian, lebih mahal maka pendapatan per kapita (PCI) hendaknya mencakup kualitas produk.

97 Alasan mengapa pendekatan panel tidak digunakan untuk menganalisis determinan selisih harga sepanjang waktu dan antar provinsi adalah karena data untuk sebagian besar variabel penjelas hanya tersedia untuk tahun-tahun tertentu, dan secara umum, keterkaitan variabel-variabel pada tahun-tahun tersebut sangat minim.

98 Selain itu, berdasarkan pembahasan dengan pakar dari Bulog, bahkan IR-II, salah satu jenis beras yang sangat spesifik, berbeda-beda dari satu provinsi ke provinsi lain.

Model yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

$$(P_i - P_j) = \beta_0 + \beta_1 Remote_i + \beta_2 Remote_j + \beta_3 Remote * Infra_i + \beta_4 Remote * Infra_j + \beta_5 Contiguity_{ij} + \beta_6 Productivity_i + \beta_7 Productivity_j + \beta_8 OutputPC_i + \beta_9 OutputPC_j + \beta_{10} PCI_i + \beta_{11} PCI_j + e_{ij} \quad (5)$$

Lampiran Tabel 2. 11: Faktor penentu diferensial harga lintas provinsi

Dep Var:	Beras	Kedelai	Jagung	Gula	Minyak goreng
Selisih Harga 'i-j'	Koef.	Koef.	Koef.	Koef.	Koef.
Keterpencilan 1	0,375	4,607	1,134	0,600	0,073
	(6,57)***	(11,67)***	(3,8)***	(14,28)***	(1,68)***
Keterpencilan 2	0,100	-0,586	-0,262	0,035	0,001
	(0,38)	(-3,27)***	(-0,91)	(0,41)	(0,01)
Kontiguitas	-0,195	-0,028	0,029	-0,303	0,102
	(-1,52)	(-0,14)	(0,17)	(-3,04)***	(0,64)
Terpencil*Infrastrk 1	-0,162	-3,493	-1,073	-0,217	-0,110
	(-2,64)***	(-11,92)***	(-4,89)***	(-4,97)***	(-1,96)*
Terpencil*Infrastrk 2	-0,020	0,494	0,241	-0,038	0,191
	(-0,1)	(3,09)***	(0,96)	(-0,45)	(2,49)**
PCI 1	0,300	-1,030	-0,258	-0,176	-0,033
	(3,14)***	(-9,33)***	(-1,76)*	(-4,1)***	(-0,5)
PCI 2	0,075	0,092	-0,281	-0,088	0,114
	(1,11)	(0,63)	(-1,62)	(-1,38)	(2,3)**
Produktivitas Lahan 1	-0,156	1,420	-2,118		
	(-0,88)	(2,2)**	(-4,35)***		
Produktivitas Lahan 2	0,181	0,758	0,237		
	(0,62)	(1,55)	(0,49)		
Output of Rel Comm 1	0,210	-0,146	-0,081		
	(1,56)	(-3,09)***	(-1,24)		
Output of Rel Comm 1	0,425	0,038	0,189		
	(2,92)***	(0,56)	(1,83)*		
Konstan	-80,706	-74779,590	95522,850	173,907	427,005
		(-1,35)	(4,12)***	(9,01)***	(7,02)***
Obs.	300	91	91	300	300
Prob>F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R-Squared	0,3605	0,7217	0,6043	0,4405	0,0752

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: (1)*** menunjukkan signifikansi 1%, **signifikansi 5%, * signifikansi 10%.

(2) T-statistik dalam kurung.

di mana $P_i - P_j$ adalah selisih harga antara provinsi i dan provinsi j yang diukur dalam rupiah; $Remote_i$ adalah jarak provinsi i dengan kota utama terdekat yang ditimbang dengan kebalikan jumlah penduduk di kota utama tersebut dan pengendalian atas biaya angkutan. Maka, $Remote^* Infra_i$ adalah suku interaksi antara jarak tertimbang dan ukuran infrastruktur transportasi (kualitas jalan). Diperkirakan semakin buruk kualitas infrastruktur transportasi maka semakin besar pengaruh jarak terhadap harga. Kontiguitas variabel boneka yang mendapat nilai 1 jika dua provinsi saling berbatasan dan 0 jika sebaliknya, berupaya mencakup fakta bahwa transportasi darat relatif lebih murah daripada jenis transportasi lain. Kondisi penawaran dicakup dengan $Productivity_i$, yaitu ukuran hasil per hektar, dan $OutputPC_i$, yaitu tingkat output komoditas yang dinormalkan dengan jumlah penduduk di provinsi. PCI_i adalah pendapatan per kapita dan mencakup pengaruh dorongan permintaan (*demand-push effects*), perbedaan kualitas antar provinsi dan intervensi pemerintah. Intervensi pemerintah lebih banyak terjadi di provinsi-provinsi yang lebih miskin.

Lampiran Tabel 2.11 menyajikan hasil analisis kelima komoditas dan melaporkan elastisitas.

Perhatikan bahwa karena data output dan data produktivitas per provinsi hanya tersedia untuk kedelai, jagung dan beras maka variabel-variabel tersebut tidak dimasukkan dalam regresi untuk gula dan minyak goreng. Untuk beras, gula dan minyak goreng, data yang tersedia berasal dari 25 provinsi yang menghasilkan 300 kemungkinan selisih harga ($25 \times 24/2$). Untuk kedelai dan jagung, data yang tersedia berasal dari 14 provinsi, yang menghasilkan 91 kemungkinan selisih harga ($14 \times 13/2$). Agar lebih mudah dalam menafsirkan hasil, model ini dijalankan berdasarkan 300 pasang di mana selisih harganya positif. Ini berarti bahwa harga di provinsi i selalu lebih tinggi daripada di provinsi j . Suatu variabel yang menaikkan harga di provinsi i , *ceteris paribus*, akan menaikkan selisih harga, sedangkan variabel yang menaikkan harga di provinsi j akan menurunkan selisih harga.⁹⁹

Untuk beras, diperoleh tanda-tanda yang diperkirakan pada keterpencilan, interaksi antara keterpencilan dan infrastruktur, serta output beras provinsi. Tetapi perbedaan produktivitas tampaknya tidak mempengaruhi diferensial harga maupun kondisi kontiguitas (keterdampingan). Pengaruh perbedaan kualitas yang dikonsumsi sehubungan dengan pendapatan per kapita tampaknya mendominasi untuk beras, karena koefisien pendapatan per kapita di provinsi 1 adalah positif dan signifikan.

Untuk kedelai, hasilnya serupa. Satu-satunya perbedaan adalah bahwa pengaruh “perkembangan” dari pendapatan per kapita tampaknya mendominasi diferensial kualitas untuk komoditas ini. Hal yang sama ditemukan ketika memeriksa jagung. Untuk komoditas ini, diferensial produktivitas menyebabkan diferensial harga. Hal ini wajar mengingat integrasi pasar untuk jagung jauh lebih rendah daripada untuk beras, dan produktivitas lahan diperkirakan memainkan peranan yang lebih penting dalam penentuan harga jika provinsi-provinsi kurang terintegrasi. Selain itu, untuk jagung, jika dua provinsi berdampingan maka diferensial harganya lebih rendah.

Untuk gula dan minyak goreng, lebih sedikit variabel diteliti karena data yang tersedia terbatas. Tanda-tanda keterpencilan dan infrastruktur adalah seperti yang diperkirakan dalam kedua kasus. Pengaruh perbedaan kualitas komoditas yang dikonsumsi terhadap pendapatan per

99 Perlu diperhatikan bahwa dalam perhitungan model berdasarkan selisih harga, derajat kebebasan regresi ditentukan oleh jumlah provinsi yang datanya kami miliki (25 provinsi) dan bukan jumlah kombinasi pasangan provinsi. Hal ini dipertimbangkan ketika menganalisis signifikansi koefisien.

kapita tampaknya mendominasi untuk gula, sedangkan pengaruh “perkembangan” tampaknya mendominasi untuk minyak goreng. Hal ini mungkin mengejutkan karena minyak goreng yang ada di pasaran justru didapati lebih bervariasi ketimbang gula.

Hasil ini memperlihatkan pola yang menarik: provinsi-provinsi terpencil membayar harga lebih mahal ketimbang provinsi-provinsi sentral, dengan hal-hal lainnya tetap sama (*everything else equal*). Tetapi hal ini tidak sama dengan determinisme geografis di mana provinsi-provinsi terpencil mau tak mau harus membayar harga yang lebih tinggi. Dampak dari keterpencilan berkorelasi negatif dengan kualitas infrastruktur transportasi. Selain itu, di pasar-pasar yang kurang terintegrasi, seperti pasar kedelai dan jagung, kondisi produksi domestik tampaknya juga mempengaruhi diferensial harga antara provinsi.

F. Faktor-faktor penentu integrasi spasial

Dengan adanya faktor-faktor penentu integrasi pasar spasial, variabel tergantung (variabel dependen) menjadi statistik uji periode 1993 – 2007 sehubungan dengan uji kointegrasi antara sepasang pasar (statistik jejak Johansen). Nilai yang tinggi merupakan bukti pergerakan bersama (*co-movement*) yang kuat antar harga dan, dengan demikian, merupakan bukti integrasi spasial, sedangkan nilai yang rendah adalah kebalikannya.

Faktor-faktor penentu integrasi spasial yang potensial adalah faktor-faktor penentu yang menyebabkan diferensial harga:

- **Keterpencilan:** jarak tertimbang yang lebih tinggi menaikkan biaya transportasi sehingga mengurangi derajat integrasi spasial;
- **Kontiguitas (Keterdampingan):** diperkirakan ada sebuah tanda positif karena variabel ini berupaya untuk mencakup biaya transportasi dengan lebih baik. Mengingat geografi Indonesia, ukuran keterpencilan mungkin belum memadai untuk mencakup biaya transportasi. Jika misalnya transportasi darat lebih murah daripada transportasi laut, diperkirakan provinsi-provinsi yang berdampingan lebih terintegrasi daripada yang tidak berdampingan, karena perdagangan antara provinsi-provinsi itu akan lebih murah untuk tingkat keterpencilan tertentu;
- **Infrastruktur (saling berkaitan dengan keterpencilan):** diperkirakan infrastruktur yang lebih baik akan mengurangi biaya transportasi sehingga meningkatkan derajat integrasi spasial);
- **PCI:** pendapatan per kapita akan menentukan fakta bahwa provinsi yang lebih kaya akan mengkonsumsi beras yang lebih berkualitas. Jika demikian keadaannya maka ketika seri harga beras di provinsi-provinsi yang berbeda dibandingkan, perbandingan ini dapat melibatkan harga berbagai produk, dan penolakan kointegrasi tidak akan menunjukkan tanpa integrasi spasial (*no spatial integration*) untuk satu jenis beras spesifik. Jika pengaruh ini menonjol maka koefisien negatif akan diamati untuk variabel kontrol ini. Di pihak lain, PCI juga dapat mencakup pengaruh perkembangan pasar. Pasar dengan pendapatan per kapita yang lebih tinggi akan lebih maju dan memperlihatkan infrastruktur yang lebih baik sehingga perdagangan cenderung lebih murah. Jika pengaruh ini menonjol maka koefisien positif untuk variabel ini akan diamati; dan
- **Output PC:** output komoditas bersangkutan dinormalkan dengan jumlah penduduk provinsi. Goodwin dan Schroeder (1991) berpendapat bahwa pasar dengan volume yang rendah akan “lebih rawan terhadap perilaku harga yang tidak wajar”. Di pihak lain, dapat dikatakan bahwa provinsi-provinsi yang ‘swasembada’ pada komoditas tertentu (produksinya memadai untuk memenuhi permintaan di provinsi) sampai taraf tertentu dapat terisolasi dari pergerakan harga di luar provinsi bersangkutan.

Karena alasan-alasan tersebut maka pengaruh output terhadap integrasi spasial secara apriori masih belum pasti. Yang patut diperhatikan adalah bahwa pengaruh “swasembada” yang disebutkan belakangan dapat berarti bahwa semakin tinggi tingkat output maka semakin rendah derajat integrasinya. Namun, di luar ambang output tertentu, provinsi itu diperkirakan akan menjadi eksportir komoditas yang akan meningkatkan hubungannya dengan pasar-pasar tetangga. Untuk menguji apakah suatu provinsi yang swasembada kurang terintegrasi daripada yang tidak swasembada, perlu diberikan kelonggaran untuk hubungan non-linear antara output dan integrasi pasar. Jadi, nilai *squared* untuk output PC ditambahkan, *Sq Output PC*.

Maka estimasi Persamaan 6 adalah:

$$TS_{ij} = \beta_0 + \beta_1 Remote_i + \beta_2 Remote_j + \beta_3 Contiguity_{i,j} + \beta_4 PCI_i + \beta_5 PCI_j + \beta_6 OutputPC_i + \beta_7 OutputPC_j + \beta_8 SqOutputPC_i + \beta_9 SqOutputPC_j + e_{ij} \quad (6)$$

Lampiran Tabel 2.12: Faktor penentu integrasi pasar spasial di Indonesia

Dep Var:	Beras		Kedelai		Jagung		Gula	Minyak Goreng
Statistik Jejak	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(1)
Keterpencilan 1	-0,075 (-3,03)***	-0,090 (-3,01)***	0,043 (0,813)	-0,052 (-0,27)	-0,296 (-2,12)**	-0,397 (-2,44)**	-0,238 (-5,9)***	-0,249 (-3,84)***
Keterpencilan 2	-0,029 (-1,51)	-0,048 (-2,3)**	0,164 (0,397)	0,112 (0,570)	-0,594 (-3,53)***	-0,568 (-3,2)***	0,066 (2,76)***	0,106 (2,17)**
Kontiguitas	-0,001 (-0,33)	0,000 (-0,14)	0,009 (0,551)	0,009 (0,620)	-0,004 (-0,22)	-0,005 (-0,28)	0,021 (3,11)***	0,007 (0,580)
Terpencil*Infrastk 1	-0,005 (-0,2)	0,009 (-0,32)	-0,045 (0,794)	0,025 (0,140)	0,209 (1,73)*	0,295 (2,08)**	0,129 (3,47)***	0,146 (2,33)**
Terpencil*Infrastk 2	-0,011 (-0,51)	-0,009 (-0,39)	-0,093 (0,552)	-0,052 (-0,33)	0,481 (3,61)***	0,459 (3,21)***	0,001 (0,030)	-0,142 (-3,21)***
PCI 1	-0,063 (-3,36)***	-0,082 (-2,63)***	-0,097 (0,382)	-0,056 (-0,49)	0,150 (1,380)	0,123 (1,070)	0,078 (1,87)*	0,046 (1,100)
PCI 2	-0,038 (-2,02)**	-0,134 (-3,21)***	0,020 (0,848)	0,003 (0,020)	0,144 (1,85)*	0,138 (1,77)*	-0,054 (-2,32)**	-0,091 (-3,38)***
Output PC 1	0,009 (0,590)	-0,059 (-0,69)	0,109 (0,080)	-0,227 (-0,9)	-0,013 (-0,21)	-0,294 (-1,14)		
Output PC 2	-0,023 (-1,5)	-0,306 (-2,99)***	0,010 (0,788)	-0,179 (-1,24)	-0,001 (-0,02)	0,037 (0,190)		
Sq Output PC 1		0,024 (-0,83)		0,207 (1,390)		0,137 (1,140)		
Sq Output PC 2		0,129 (2,83)***		0,089 (1,400)		-0,023 (-0,22)		
Obs.	300	300	91	91	91	91	300	300
Prob>F	0,000	0,000	0,508	0,242	0,003	0,002	0,000	0,000
R2	0,1563	0,1946	0,0840	0,1217	0,1935	0,2060	0,1271	0,0672

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: (1)*** menunjukkan signifikansi 1%, **signifikansi 5%, * signifikansi 10%.

(2) T-statistik dalam kurung.

Yang pertama perlu diamati adalah bahwa model untuk pasar kedelai belum ditentukan dengan baik. Tidak satupun kovariat yang signifikan, demikian pula dengan model secara keseluruhan (Lampiran Tabel 2.12). Salah satu hasil yang cukup kuat, untuk semua komoditas lain yang diteliti, adalah bahwa provinsi-provinsi yang lebih terpencil tampaknya kurang terintegrasi ketimbang provinsi-provinsi sentral. Hal ini tampaknya wajar dan selaras dengan temuan dalam literatur (Goodwin dan Schroeder, 1991), (Goletti, Raisuddin, dan Farid, 1995). Dampak keterpencilan atas integrasi pasar dikurangi dengan kualitas infrastruktur khusus di pasar jagung dan gula sedangkan di pasar beras dan minyak goreng, hasilnya tidak signifikan atau beragam. Kontiguitas tampaknya mempengaruhi integrasi pasar secara positif hanya di pasar gula. Dampak kualitas pendapatan per kapita (PCI) tampaknya mendominasi untuk pasar beras, karena koefisien untuk PCI negatif, sedangkan pengaruh “perkembangan pasar” tampaknya mendominasi untuk jagung dan gula¹⁰⁰.

Salah satu temuan yang menarik adalah berkaitan dengan hipotesis swasembada. Hasil hipotesis pasar beras memperlihatkan bahwa integrasi pasar berkaitan dengan output secara non-linear. Lebih banyak output yang dihasilkan akan semakin mengurangi integrasi pasar, sampai pada tingkat tertentu ketika terdapat tanda perubahan hubungan.

¹⁰¹Swasembada tampaknya mempengaruhi integrasi pasar khusus untuk beras.

100 Dikatakan bahwa lingkup perbedaan kualitas untuk gula lebih rendah dibandingkan dengan lingkup perbedaan kualitas untuk beras. Hal yang sama mungkin dianggap berlaku bagi jagung mengingat jagung umumnya digunakan untuk pakan ternak.

101 Titik balik ini diperkirakan mencapai sekitar 0,7 ton padi per kapita. Konversi dari padi ke beras umumnya dilakukan dengan 1,5kg padi untuk 1 kg beras, yang berarti, dengan asumsi tidak ada yang terbuang, bahwa titik balik terjadi ketika provinsi memproduksi lebih dari 466kg beras per kapita.

Lampiran III

A. Struktur Teori Model Wayang 2005

Struktur model itu sendiri relatif konvensional. Wayang 2005 diklasifikasikan sebagai model ekuilibrium umum yang bersifat linear dengan perubahan proporsional dan kadang-kadang disebut model Johansen setelah penelitian utama dari Johansen (1964) juga menggunakan pendekatan ini. Wayang memberikan banyak fitur struktural kepada model ekuilibrium umum ORANI yang sangat berpengaruh tentang perekonomian Australia (Dixon, dkk 1982), yang juga termasuk dalam kategori Johansen, tetapi fitur-fitur ini telah disesuaikan dengan realita perekonomian Indonesia.

Struktur analitis model ini mencakup komponen-komponen utama sebagai berikut:

- Permintaan konsumsi rumah tangga untuk masing-masing dari 10 jenis rumah tangga secara umum, untuk 20 kategori barang konsumen di mana salah satunya adalah beras. Ini berasal dari sistem pengeluaran linear;
- Penawaran rumah tangga untuk produk tenaga terampil dan tidak terampil diasumsikan bersifat eksogen;
- Sistem permintaan faktor – berdasarkan asumsi teknologi produksi CES – yang menghubungkan permintaan setiap faktor primer dengan output sektoral dan harga setiap faktor primer. Ini mencerminkan asumsi bahwa faktor-faktor produksi dapat digantikan satu dengan yang lain dengan cara-cara yang bergantung pada harga faktor dan pada elastisitas substitusi antara faktor-faktor;
- Perbedaan antara tenaga terampil dan tidak terampil, yang terdapat dalam fungsi-fungsi produksi sektoral. Di setiap sektor non-pertanian, tenaga terampil dan tidak terampil memasuki fungsi produksi CES untuk menghasilkan 'tenaga kerja yang efektif'. Tenaga kerja yang efektif, modal variabel dan modal tetap kemudian memasuki fungsi produksi untuk output domestik;
- Asumsi-asumsi Leontief mengenai permintaan barang-barang antara (*intermediate goods*). Setiap barang antara di setiap sektor diasumsikan diminta dalam jumlah tetap untuk output bruto sektor;
- Permintaan barang impor dan produksi dalam negeri, dengan menerapkan elastisitas substitusi Armington antara barang impor dan produksi dalam negeri;
- Sejumlah persamaan yang menentukan pendapatan 10 jenis rumah tangga dari kepemilikan (eksogen) mereka atas faktor-faktor produksi, tingkat perolehan (endogen) atas faktor-faktor tersebut, dan setiap transfer netto dari bagian lain dalam sistem;
- Tarif bea masuk dan cukai atas berbagai komoditas, tarif pajak perusahaan, pajak pertambahan nilai dan pajak penghasilan badan di berbagai sektor, serta tarif pajak penghasilan perorangan di berbagai jenis rumah tangga yang mencerminkan struktur sistem perpajakan Indonesia, dengan menggunakan data dari Kementerian Keuangan Indonesia;
- Sejumlah identitas ekonomi makro yang memastikan agar konvensi akuntansi ekonomi makro standar ditaati.

Segi-segi empiris model Wayang

Sektor

Model nasional terdiri dari 74 barang dan jasa produsen yang diproduksi oleh 74 sektor bersangkutan – 21 sektor pertanian, 9 sektor pertambangan, 14 sektor pengolahan makanan, 25 sektor manufaktur dan utilitas serta 5 sektor jasa. Setiap sektor memproduksi sebuah output tunggal sehingga jumlah komoditas sama dengan jumlah sektor. Berbagai sektor dalam model diklasifikasikan sebagai sektor yang 'berorientasi ekspor' maupun yang 'bersaing untuk barang-barang impor' (*import-competing*).

Ekspor dari sektor yang berorientasi ekspor diperlakukan sebagai ekspor endogen sedangkan ekspor dari sektor yang bersaing untuk barang-barang impor diperlakukan sebagai ekspor eksogen.¹⁰² Kriteria yang digunakan untuk mengklasifikasikan sektor-sektor tersebut adalah rasio impor terhadap ekspor sektor. Jika rasionya melebihi 1,5 maka sektor itu dianggap memproduksi barang impor (*importable*). Jika rasio impor-ekspor kurang dari 0,5 maka sektor itu dianggap berorientasi ekspor. Untuk rasio antara 0,5 dan 1,5, informasi relevan tambahan digunakan untuk mengklasifikasi sektor tersebut.

Komoditas

Wayang 2005 terdiri dari dua jenis komoditas – barang produsen dan barang konsumen. Barang produsen berasal dari dua sumber: produksi dalam negeri dan impor. Ke-74 barang produsen pada prinsipnya dapat diimpor meskipun beberapa di antaranya mempunyai tingkat impor nihil dalam database, jasa dan utilitas yang mencerminkan sebagian besar dari contoh. Ke-20 barang konsumen yang diidentifikasi dalam model masing-masing ditransformasikan dari barang produsen di mana proporsi dari setiap jenis barang produsen yang diproduksi di dalam negeri dan diimpor yang digunakan dalam transformasi ini sensitif terhadap elastisitas substitusi (Armington) dan terhadap perubahan harga relatif.

Faktor-faktor produksi

Mobilitas faktor-faktor produksi merupakan segi yang sangat penting dari sistem ekuilibrium umum. 'Mobilitas' digunakan di sini untuk memaksudkan mobilitas lintas kegiatan ekonomi (sektor), dan bukan mobilitas geografis. Semakin besar mobilitas faktor yang dibangun dalam model, semakin besar pula kapasitas simulasi perekonomian untuk menghadapi perubahan di lingkungan ekonomi. Sangat penting agar asumsi-asumsi tentang mobilitas faktor produksi konsisten dengan jangka waktu yang ingin dijalankan dalam model.

Empat jenis tenaga kerja diidentifikasi: petani, operator, administrator dan profesional. Keempat jenis tenaga kerja ini diasumsikan mempunyai mobilitas penuh di seluruh sektor. Keempat jenis tenaga kerja ini sebagian dapat disubstitusikan satu dengan yang lain tetapi proporsi di mana mereka bekerja di berbagai sektor itu sangat berbeda-beda. Asumsi-asumsi tersebut menunjukkan bahwa di masing-masing dari keempat kategori upah tenaga kerja harus sama di semua sektor meskipun upah untuk keempat jenis tenaga kerja akan berbeda-beda dan tidak perlu bergerak bersama-sama (Lampiran Tabel 3.1).

Diasumsikan bahwa di setiap sektor terdapat teknologi produksi elastisitas substitusi konstan (CES) dengan skala hasil menurun (*diminishing returns to scale*) untuk faktor-faktor variabel saja. Namun, kami juga memperkenalkan faktor tetap spesifik-sektor di setiap sektor untuk memastikan agar ada skala hasil konstan (*constant returns to scale*) dalam produksi untuk semua faktor. Kami mengacu kepada faktor-faktor produksi spesifik di sektor pertanian sebagai 'lahan' dan kepada faktor-faktor di sektor-sektor non-pertanian sebagai 'modal tetap'. Asumsi hasil konstan berarti bahwa semua fungsi permintaan faktor produksi adalah homogen dengan tingkat/derajat satu pada output. Di setiap sektor, ada kondisi keuntungan nol, yang menyamakan harga output dengan biaya satuan produksi minimum. Kondisi ini dapat dianggap akan menentukan harga faktor tetap di sektor tersebut.

¹⁰² Mengingat barang yang diekspor dan dijual di dalam negeri diperlakukan sebagai barang yang identik maka asumsi ini harus dapat memisahkan harga domestik untuk barang pesaing impor dengan harga barang ekspor. Jika tidak, maka struktur Armington tidak dibutuhkan lagi.

B. Tabel

Lampiran Tabel 3.2 meringkaskan struktur biaya di sektor pertanian, pertambangan, pengolahan makanan, industri dan jasa. Sektor pertanian sangat bersifat padat karya dan hal ini perlu dibahas lebih lanjut.

Jangka waktu

Model ini dapat dijalankan untuk jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk jangka pendek maupun jangka panjang, mobilitas tenaga kerja terjadi di antara semua sektor tetapi ada perbedaan pada tingkat mobilitas modal dan lahan pertanian. Untuk jangka pendek, ada dua jenis modal yang bermobilitas – satu yang bermobilitas di antara sektor-sektor pertanian dan yang lainnya bermobilitas di antara sektor-sektor non-pertanian. Diasumsikan bahwa modal yang bermobilitas di sektor pertanian tidak dapat digunakan di luar sektor pertanian sedangkan modal yang bermobilitas di sektor non-pertanian tidak dapat digunakan di sektor pertanian. Dalam perlakuan ini, modal pertanian dianggap sebagai mesin-mesin seperti berbagai jenis traktor yang dapat digunakan dalam berbagai kegiatan pertanian. Modal yang bermobilitas di sektor non-pertanian dianggap sebagai mesin industri dan gedung-gedung. Total stok lahan pertanian ditetapkan secara eksogen sedangkan lahan tidak bergerak (*immobile*) di antara sektor-sektor pertanian. Untuk jangka panjang, model ini memungkinkan mobilitas penuh segala bentuk modal antar sektor. Tingkat hasil ditetapkan secara endogen. Total stok lahan pertanian masih ditetapkan secara eksogen tetapi lahan bermobilitas (*mobile*) di antara sektor-sektor pertanian.

Rumah tangga

Model ini terdiri dari sepuluh kategori rumah tangga utama – tujuh pedesaan dan tiga perkotaan – dibedakan menurut kelompok sosial ekonomi, sebagaimana yang diidentifikasi dalam SAM tahun 2005. Kategori rumah tangga itu tercantum dalam Lampiran Tabel 3.3. Sumber pendapatan setiap jenis rumah tangga bergantung pada faktor-faktor produksi yang mereka miliki dan dihitung berdasarkan hasil survei pendapatan dan pengeluaran rumah tangga (Susenas). Berdasarkan data Susenas, masing-masing dari ke-10 kategori rumah tangga dibagi lagi menjadi 100 subkategori yang masing-masing berukuran penduduk yang sama, disusun menurut pengeluaran konsumsi riil per kapita sehingga seluruhnya berjumlah 1.000 subkategori.¹⁰³

Persamaan permintaan konsumen untuk berbagai jenis rumah tangga didasarkan pada sistem pengeluaran linear. Dalam masing-masing dari ke-10 kategori utama, terdapat 100 subkategori yang berbeda-beda menurut besarnya anggaran mereka untuk konsumsi.

Dalam matriks akuntansi sosial, sumber penghasilan setiap rumah tangga diklasifikasikan menjadi beberapa sumber. Sumber pendapatan dan pengeluaran yang tercantum dalam SAM adalah:

- (a) Upah dan gaji
- (b) Sewa atas modal
- (c) Transfer masuk
- (d) Total di atas
- (e) Pajak penghasilan
- (f) Penghasilan netto

¹⁰³ Ukuran penduduk dari ke-10 kategori utama tidak sama, tetapi dalam masing-masing dari ke-10 kategori tersebut, ukuran penduduk ke-100 subkategori adalah sama.

- (g) Konsumsi final
- (h) Transfer keluar
- (i) Simpanan

Karakteristik kepemilikan faktor produksi dari ke-10 kategori rumah tangga utama diringkaskan dalam Lampiran Tabel 3.3. Kategori-kategori rumah tangga ini sangat bervariasi dalam hal komposisi penghasilan dari faktor produksi, tetapi dalam analisis bab ini, komposisi penghasilan dari faktor produksi diasumsikan seragam di antara ke-100 subkategori untuk masing-masing dari 10 kategori utama; jadi, ke-100 subkategori tersebut memperoleh penghasilan dari faktor-faktor produksi dalam jumlah yang sama satu dengan yang lain. Tentu saja, penghasilan ke-100 subkategori tersebut sangat berbeda-beda sehingga mereka hendaknya dianggap memiliki sejumlah faktor yang seragam dalam kuantitas yang berbeda-beda. Komposisi jumlah faktor berbeda-beda di antara ke-10 kategori rumah tangga utama tetapi diasumsikan seragam di setiap kategori.

Segi yang mengejutkan dari tabel ini adalah pentingnya modal non-pertanian dan upah administrator untuk penghasilan semua kelompok sosial ekonomi. Penjelasan untuk fitur data ini, sesuai dengan Matriks Akuntansi Sosial (SAM) resmi Indonesia, adalah bahwa, dalam data tersebut, keanggotaan 'rumah tangga' didefinisikan dengan cara yang sangat inklusif. Misalnya, beberapa anggota individual bahkan dari rumah tangga sosial ekonomi pedesaan yang paling miskin, dapat menjadi migran ke daerah perkotaan, dengan memiliki modal non-pertanian yang signifikan dan/atau memegang jabatan administratif (atau profesional). Tetapi, untuk keperluan pendataan ini, mereka dicantumkan dalam rumah tangga pedesaan asal mereka.

Lampiran Tabel 3.4 meringkaskan karakteristik utama dari ke-10 kategori rumah tangga terkait dengan insiden kemiskinan. Ke-10 kategori yang diperlihatkan dalam tabel sama dengan kategori yang digunakan dalam konstruksi SAM resmi Indonesia. Orang miskin ditemukan dalam ke-10 kategori rumah tangga dengan jumlah yang bervariasi dari sekitar 30 persen (Pedesaan 3) sampai 5 persen (Perkotaan 3). Penting untuk memahami bahwa ke-10 kategori sosial ekonomi tersebut diklasifikasikan menurut lokasi tempat tinggal dan pekerjaan kepala rumah tangga. Tetapi rumah tangga juga dapat termasuk anggota-anggota yang lokasi tempat tinggal dan pekerjaannya berbeda dengan lokasi tempat tinggal dan pekerjaan kepala rumah tangga. Misalnya, kategori Pedesaan 1 (rumah tangga petani yang tidak memiliki lahan) memperoleh penghasilan yang signifikan dari upah administrator dan profesional dan bahkan penghasilan dari lahan, yang mencerminkan penghasilan yang diperoleh oleh anggota rumah tangga selain kepala keluarga, sebagaimana ditunjukkan dalam Lampiran Tabel 3.4. Memang, kategori ini, Pedesaan 1, ternyata mempunyai insiden kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan dengan kategori rumah tangga pedesaan yang sebenarnya memiliki lahan (Pedesaan 2, Pedesaan 3 dan Pedesaan 4). Lampiran Tabel 3.2 memperlihatkan bahwa hal ini terjadi karena kategori-kategori yang disebutkan belakangan berpenghasilan lebih kecil dari upah 'administrator'.

Data resmi tentang insiden kemiskinan pedesaan dan perkotaan untuk tahun 2005 yang dihitung dari data Susenas dan diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik adalah: daerah pedesaan (20 persen) dan daerah perkotaan (11,7 persen). Tetapi data resmi tentang insiden kemiskinan untuk ke-10 kategori rumah tangga tidak tersedia. Untuk keperluan studi ini, insiden kemiskinan dihitung untuk masing-masing dari ke-10 kategori rumah tangga dengan menggunakan perkiraan garis kemiskinan di daerah pedesaan dan perkotaan sebagai berikut. Pendataan distribusi total pengeluaran pedesaan dilakukan dengan menggabungkan data pengeluaran yang terperinci untuk ke-7 kategori rumah tangga pedesaan yang menggunakan jumlah penduduk masing-masing

sebagai bobot. Hal yang sama juga dilakukan untuk rumah tangga perkotaan. Garis kemiskinan pedesaan dan perkotaan yang mereplikasi data insiden kemiskinan resmi kemudian didapatkan untuk distribusi pengeluaran pedesaan dan perkotaan tersebut. Garis kemiskinan yang dihasilkan adalah: rumah tangga pedesaan Rp 117.500 dan rumah tangga perkotaan Rp 152.000 per orang per bulan.

Garis kemiskinan pedesaan ini kemudian digunakan untuk distribusi pengeluaran masing-masing dari ke-7 kategori pedesaan untuk menghitung insiden kemiskinan di setiap kategori pedesaan. Hal yang sama juga dilakukan untuk tiga kategori perkotaan. Keunggulan pendekatan ini adalah bahwa pendekatan ini terjamin untuk menghasilkan estimasi angka kemiskinan dalam ke-10 kelompok sosial ekonomi yang konsisten dengan data resmi tentang insiden kemiskinan pedesaan dan perkotaan. Kelemahannya adalah bahwa pendekatan ini mengasumsikan garis kemiskinan pedesaan yang umum untuk ke-7 kategori pedesaan dan garis kemiskinan perkotaan yang umum untuk ke-3 kategori perkotaan.

Estimasi elastisitas

Estimasi elastisitas yang digunakan dalam Wayang 2005 untuk sistem permintaan konsumen dan faktor produksi didasarkan pada estimasi empiris yang diperoleh secara ekonometrik untuk model serupa dari perekonomian Thailand yang dikenal sebagai PARA. Parameter ini diperbaiki sesuai dengan perbedaan antara database Wayang 2005 dan database PARA untuk memastikan sifat homogen yang disyaratkan oleh teori ekonomi. Semua elastisitas permintaan ekspor ditetapkan sebesar 20. Elastisitas penawaran impor ke Indonesia diasumsikan tidak terbatas (harga impor ditetapkan secara eksogen) kecuali untuk beras di mana elastisitas diasumsikan sebesar 10 (juga berbeda-beda dalam pembahasan di bawah ini). Semua fungsi produksi diasumsikan CES pada faktor-faktor primer dengan elastisitas substitusi 0,5. Elastisitas substitusi Armington pada permintaan antara impor dan produksi dalam negeri ditetapkan sama dengan 2, kecuali untuk beras, di mana nilainya diasumsikan sebesar 6, yang mencerminkan asumsi bahwa beras impor dan produksi dalam negeri adalah substitusi yang lebih dekat dibandingkan dengan kebanyakan komoditas lain.

Lampiran Tabel 3.1: Pangsa biaya faktor produksi utama: padi dan sektor lain, 2005

	Tenaga kerja						Modal				Total
							Pertanian		Non-pertanian		
	Petani	Operator	Administ.	Professional	Lahan	Modal	Tetap	Variabel			
Pertanian (1 s.d. 21)	85,41	0,74	0,54	0,48	7,62	5,21	-	-	100		
Pertambangan (22 s.d. 30)	0,00	12,35	3,89	2,39	-	-	66,86	14,51	100		
Pengolahan makanan (31 s.d. 44)	0,00	34,26	5,91	1,73	-	-	38,56	19,54	100		
Sektor (45 s.d. 69)	0,00	29,87	5,05	2,60	-	-	31,82	30,66	100		
Jasa (70 s.d. 74)	0,00	8,80	44,70	9,49	-	-	29,71	7,30	100		
Semua sektor (1 s.d. 74)	9,98	14,32	23,53	5,60	1,54	1,05	30,82	13,16	100		
Total pembayaran untuk faktor produksi (Rp milyar)	282.816	405.217	666.363	158.217	43.502	29.752	872.280	372.507	2.830.654		

Sumber: Database model Wayang 2005, dihitung dari data Susenas dan tabel input-output.

Catatan: '-' memaksudkan tidak berlaku.

Lampiran Tabel 3.2: Sumber penghasilan faktor kelompok rumah tangga secara umum, 2005
(persentase penghasilan factor, kecuali baris terakhir)

	Tenaga Kerja				Modal				Total
	Petani	Operator	Admin.	Professional	Pertanian		Non-pertanian		
					Lahan	Modal	Tetap	Variable	
Pedesaan 1	35,56	13,51	26,09	3,19	0,71	0,49	14,33	6,12	100
Pedesaan 2	36,19	12,08	21,57	1,61	0,94	0,64	18,89	8,07	100
Pedesaan 3	26,17	16,98	9,41	8,44	1,29	0,88	25,81	11,02	100
Pedesaan 4	16,82	4,80	8,68	5,68	2,11	1,45	42,37	18,09	100
Pedesaan 5	7,30	20,73	23,48	2,08	1,53	1,05	30,71	13,11	100
Pedesaan 6	19,51	20,66	4,37	4,41	1,69	1,15	33,79	14,43	100
Pedesaan 7	11,94	8,65	13,86	6,22	1,96	1,34	39,26	16,77	100
Perkotaan 1	0,46	29,55	24,59	1,72	1,44	0,99	28,92	12,35	100
Perkotaan 2	0,81	14,60	33,98	3,62	1,55	1,06	31,10	13,28	100
Perkotaan 3	0,60	4,73	36,39	11,78	1,53	1,05	30,78	13,14	100
Total	9,99	14,32	23,54	5,59	1,54	1,05	30,82	13,16	100
Total penghasilan dari faktor produksi (Rp milyar)	282.815	405.217	666.360	158.216	43.503	29.753	872.279	372.507	2.830.649

Sumber: database model Wayang 2005, berdasarkan Susenas 2005 dan Matriks Akuntansi Sosial 2005, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
Catatan: Lihat Lampiran Tabel 3.3 untuk definisi kelompok rumah tangga.

Lampiran Tabel 3.3: Ringkasan kategori rumah tangga

No.	Kategori	Uraian
1	Pedesaan 1	Karyawan sektor pertanian – pekerja pertanian yang tidak memiliki lahan
2	Pedesaan 2	Petani kecil – pekerja pertanian yang memiliki lahan seluas < 0,5 ha.
3	Pedesaan 3	Petani menengah – pekerja pertanian yang memiliki lahan seluas 0,5 ~ 1 ha.
4	Pedesaan 4	Petani besar – pekerja pertanian yang memiliki lahan seluas >1 ha.
5	Pedesaan 5	Penghasilan rendah pedesaan – rumah tangga non-pertanian
6	Pedesaan 6	Non-tenaga kerja pedesaan – bukan bagian dari angkatan kerja
7	Pedesaan 7	Penghasilan tinggi pedesaan – manajer non-pertanian, pengusaha, teknisi, profesional, tentara, guru
8	Perkotaan 1	Penghasilan rendah perkotaan – pemilik toko eceran kecil, pengusaha kecil, penyedia jasa perorangan kecil dan pekerja kasar
9	Perkotaan 2	Non-tenaga kerja perkotaan – bukan bagian dari angkatan kerja
10	Perkotaan 3	Penghasilan tinggi perkotaan – manajer, teknisi, profesional

Sumber: Badan Pusat Statistik, Matriks Akuntansi Sosial Indonesia, 2005, Jakarta.

Lampiran Tabel 3.4: Pengeluaran dan insiden kemiskinan berdasarkan kelompok rumah tangga, 2005

Kelompok rumah tangga:	% total penduduk dalam kelompok ini	% total rumah tangga dalam kelompok ini	Pengeluaran per kapita rata-rata (Rp. / mo.)	% penduduk dalam kelompok ini untuk kemiskinan	% dari semua orang miskin dalam kelompok ini
Pedesaan 1	13,46	13,30	200.619,36	21,2	15,8
Pedesaan 2	17,70	17,76	197.156,54	23,1	23,6
Pedesaan 3	6,62	6,42	174.083,71	30,1	11,1
Pedesaan 4	4,61	4,41	184.329,33	25,2	7,3
Pedesaan 5	15,77	15,60	228.953,77	15,1	12,9
Pedesaan 6	4,76	5,62	213.088,12	20,1	5,5
Pedesaan 7	6,89	6,57	302.682,28	7,2	3,1
Perkotaan 1	15,98	15,65	331.473,86	15,0	13,5
Perkotaan 2	5,37	6,13	390.314,96	13,0	4,4
Perkotaan 3	8,84	8,54	509.114,08	5,0	2,8
Indonesia	100	100	267.960,90	16,0	100
Memo items:					
Angka insiden kemiskinan nasional (%)				16,0	
Angka insiden kemiskinan pedesaan (%)				20,0	
Angka insiden kemiskinan perkotaan (%)				11,7	

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data dari Badan Pusat Statistik, Jakarta.

Lampiran Tabel 3.5: Guncangan jangka pendek terhadap harga ekspor dan impor untuk simulasi SR-1 sampai SR-6 (perubahan persentase dari nilai dasar)

	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
Sektor energi (3 komoditas)						
1. Minyak mentah	24,3	-	-	24,3	-	24,3
2. LNG	71,5	-	-	71,5	-	71,5
3. Produk minyak bumi	80,4	-	-	80,4	-	80,4
Sektor Pertanian (19 komoditas)						
4. Beras	-	109,3	-	109,3	-	109,3
5. Tepung gandum	-	91,0	-	91,0	-	91,0
6. Tepung lain	-	18,0	-	18,0	-	18,0
7. Jagung	-	125,5	-	125,5	-	125,5
8. Kedelai	-	91,6	-	91,6	-	91,6
9. Produk kedelai	-	29,2	-	29,2	-	29,2
10. Sereal lain	-	18,0	-	18,0	-	18,0
11. Tanaman pangan lain	-	18,0	-	18,0	-	18,0
12. Gula	-	15,9	-	15,9	-	15,9
13. Minyak sawit	-	123,1	-	123,1	-	123,1
14. Kakao	-	53,0	-	53,0	-	53,0
15. Minyak hewani dan sayur	-	94,2	-	94,2	-	94,2
16. Kopi dan teh	-	41,5	-	41,5	-	41,5
17. Pangan lain	-	16,0	-	16,0	-	16,0
18. Tembakau	-	3,1	-	3,1	-	3,1
19. Karet	-	71,0	-	71,0	-	71,0
20. Produk karet	-	40,8	-	40,8	-	40,8
21. Produk ternak	-	2,5	-	2,5	-	2,5
22. Hasil pertanian lain	-	22,3	-	22,3	-	22,3
Sektor Pertambangan (6 komoditas)						
23. Batubara	-	-	169,6	169,6	98	267,6
24. Biji tembaga	-	-	86,1	86,1	98	184,1
25. Biji nikel dan bauksit	-	-	45,1	45,1	98	143,1
26. Biji timah	-	-	14,3	14,3	98	112,3
27. Logam lain	-	-	70,5	70,5	98	168,5
28. Pertambangan lain	-	-	18,1	18,1	98	116,1

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan prediksi harga.

Catatan: '-' berarti nol. Guncangan di atas juga berlaku bagi simulasi SR-1T sampai SR-6T.

Lampiran Tabel 3.6: Guncangan jangka panjang terhadap harga ekspor dan impor untuk simulasi LR-1 sampai LR-6 (perubahan persentase dari nilai dasar)

	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
Sektor energi (3 komoditas)						
1. Minyak mentah	20,2	-	-	20,2	-	20,2
2. LNG	31,1	-	-	31,1	-	31,1
3. Produk minyak bumi	20,2	-	-	20,2	-	20,2
Sektor Pertanian (19 komoditas)						
4. Beras	-	17,6	-	17,6	-	17,6
5. Tepung gandum	-	30,1	-	30,1	-	30,1
6. Tepung lain	-	18,0	-	18,0	-	18,0
7. Jagung	-	32,6	-	32,6	-	32,6
8. Kedelai	-	2,1	-	2,1	-	2,1
9. Produk kedelai	-	8,1	-	8,1	-	8,1
10. Sereal lain	-	18,0	-	18,0	-	18,0
11. Tanaman pangan lain	-	18,0	-	18,0	-	18,0
12. Gula	-	30,4	-	30,4	-	30,4
13. Minyak sawit	-	26,7	-	26,7	-	26,7
14. Kakao	-	17,3	-	17,3	-	17,3
15. Minyak hewani dan sayur	-	13,3	-	13,3	-	13,3
16. Kopi dan teh	-	10,5	-	10,5	-	10,5
17. Pangan lain	-	16,1	-	16,1	-	16,1
18. Tembakau	-	3,1	-	3,1	-	3,1
19. Karet	-	7,9	-	7,9	-	7,9
20. Produk karet	-	7,9	-	7,9	-	7,9
21. Produk ternak	-	0,7	-	0,7	-	0,7
22. Hasil pertanian lain	-	22,3	-	22,3	-	22,3
Sektor Pertambangan (6 komoditas)						
23. Batubara	-	-	17,8	17,8	98	115,8
24. Biji tembaga	-	-	14,6	14,6	98	112,6
25. Biji nikel dan bauksit	-	-	16,3	16,3	98	114,3
26. Biji timah	-	-	15,5	15,5	98	113,5
27. Logam lain	-	-	11,1	11,1	98	109,1
28. Pertambangan lain	-	-	18,1	18,1	98	116,1

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan prediksi harga.

Catatan: '-' berarti nol. Dalam simulasi SR-5 dan SR-6 guncangan terhadap sektor pertambangan berlaku hanya bagi harga ekspor.

Lampiran Tabel 3.7: Pendekatan model: Ringkasan asumsi pendekatan model jangka pendek dan jangka panjang

Variabel	Pendekatan jangka pendek	Pendekatan jangka panjang
Neraca transaksi berjalan	Eksogen	Eksogen
Stok modal agregat	Eksogen	Eksogen
Penggunaan modal per sektor	Eksogen	Endogen
Hasil atas modal	Endogen	Endogen
Total stok lahan pertanian	Eksogen	Eksogen
Penggunaan lahan per sektor pertanian	Eksogen	Endogen
Hasil atas lahan pertanian	Endogen (per industri)	Endogen
Penawaran tenaga kerja agregat	Eksogen (4 jenis)	Eksogen (4 jenis)
Penggunaan tenaga kerja per sektor	Endogen (4 jenis)	Endogen (4 jenis)
Upah riil	Endogen (4 jenis)	Endogen (4 jenis)
Pengeluaran pemerintah	Eksogen	Eksogen
Volume impor beras	Eksogen	Eksogen
Bea masuk beras	Endogen	Endogen
Volume ekspor beras	Eksogen	Eksogen
Pajak ekspor beras	Endogen	Endogen
Harga domestik riil BBM	Eksogen (sama dengan kenaikan yang diamati)	Eksogen (sama dengan kenaikan yang diamati)

Sumber: Staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.8: Ringkasan bantuan langsung tunai yang ditargetkan dan pembiayaannya

Kategori	BLT positif bruto kepada setiap orang miskin	BLT negatif bruto kepada setiap orang	BLT positif netto kepada setiap orang miskin	BLT negatif netto kepada setiap orang non-miskin
Pedesaan 1	22.534,43	3.993,19	18.541,24	3.993,19
Pedesaan 2	22.875,86	3.993,19	18.882,67	3.993,19
Pedesaan 3	22.094,73	3.993,19	18.101,54	3.993,19
Pedesaan 4	21.828,53	3.993,19	17.835,34	3.993,19
Pedesaan 5	22.534,43	3.993,19	18.541,24	3.993,19
Pedesaan 6	26.960,83	3.993,19	22.967,64	3.993,19
Pedesaan 7	21.776,06	3.993,19	17.782,87	3.993,19
Perkotaan 1	22.312,41	3.993,19	18.319,22	3.993,19
Perkotaan 2	26.031,15	3.993,19	22.037,96	3.993,19
Perkotaan 3	22.040,97	3.993,19	18.047,78	3.993,19

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: Satuan adalah rupiah per orang per bulan dengan harga tahun 2005.

Lampiran Tabel 3.9: Hasil jangka pendek - Output sektor pertanian dan pertambangan

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar volume output)

	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
1. Padi	-0,14	-0,46	3,09	2,47	2,39	4,84
2. Jagung	-0,30	7,53	1,36	8,57	1,05	9,61
3. Ubi kayu	0,11	-1,36	2,75	1,48	2,15	3,62
4. Kedelai	-0,38	120,23	-21,66	98,75	-16,98	82,09
5. Tanaman pangan lain	0,26	-1,93	1,69	0,03	1,33	1,36
6. Buah dan sayuran	0,30	-8,03	-1,49	-9,13	-1,13	-10,22
7. Tanaman pangan sereal lain	-0,71	-1,57	-3,42	-5,57	-2,71	-8,20
8. Karet	-1,04	3,04	-0,87	1,15	-0,72	0,45
9. Tebu	-2,09	0,36	-4,43	-6,04	-3,49	-9,47
10. Kelapa	-0,90	8,15	0,35	7,37	0,22	7,45
11. Sawit	-2,28	37,03	-2,62	31,16	-2,16	28,43
12. Tanaman perkebunan lain	-1,33	-7,30	-4,50	-13,01	-3,59	-16,53
13. Tembakau	-0,75	1,01	3,98	4,19	3,05	7,21
14. Kopi dan teh	-1,17	8,01	-4,67	2,30	-3,69	-1,32
15. Cengkih	-0,80	0,08	2,74	2,00	2,09	4,07
16. Kakao	-0,57	25,23	-10,81	14,11	-8,43	5,83
17. Hasil pertanian lain	-0,41	0,70	-2,11	-1,72	-1,68	-3,35
18. Ternak	-0,25	-3,19	2,80	-0,63	2,17	1,55
19. Hasil hutan dan kayu	-1,38	-2,35	-1,78	-5,46	-1,47	-6,90
20. Hasil perikanan laut	0,14	-3,01	0,25	-2,59	0,20	-2,37
21. Hasil perikanan darat	0,35	-1,74	2,27	0,88	1,79	2,67
22. Batubara	-0,85	-0,61	19,70	18,26	11,20	29,47
23. Minyak mentah	0,86	-0,26	-0,39	0,21	-0,31	-0,10
24. Gas bumi	2,11	-0,05	-0,29	1,77	-0,28	1,49
25. Biji timah	-4,21	-0,66	-1,47	-6,32	-1,45	-7,75
26. Biji nikel dan bauksit	-1,21	-0,87	5,89	3,83	14,57	18,42
27. Biji tembaga	-0,50	-0,38	6,28	5,40	7,35	12,76
28. Biji emas	-1,80	-0,98	-1,90	-4,65	-1,81	-6,44
29. Pertambangan logam lain	-4,89	-3,19	34,65	26,68	50,12	76,85
30. Pertambangan lain	-1,39	-0,62	0,76	-1,22	7,03	5,82

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.10: Hasil jangka pendek – lapangan kerja di sektor pertanian dan pertambangan

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar lapangan kerja)

	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
1. Padi	0,05	-0,81	2,90	2,12	2,25	4,36
2. Jagung	0,20	6,88	0,88	7,94	0,70	8,64
3. Ubi kayu	0,31	-1,77	2,55	1,08	2,00	3,08
4. Kedelai	-0,15	121,32	-22,25	99,48	-17,43	82,39
5. Tanaman pangan lain	0,36	-2,14	1,60	-0,17	1,27	1,11
6. Buah dan sayuran	0,53	-8,52	-1,75	-9,65	-1,33	-10,92
7. Tanaman pangan sereal lain	-0,01	-2,35	-3,98	-6,20	-3,11	-9,23
8. Karet	-0,66	2,63	-1,29	0,71	-1,03	-0,30
9. Tebu	-1,91	-0,41	-5,30	-7,48	-4,15	-11,54
10. Kelapa	-0,67	8,51	0,08	7,68	0,03	7,56
11. Sawit	-2,06	39,44	-3,50	32,83	-2,83	29,37
12. Tanaman perkebunan lain	-0,62	-9,26	-5,68	-15,41	-4,48	-19,80
13. Tembakau	1,57	-1,55	2,43	2,44	1,97	4,41
14. Kopi dan teh	-0,39	7,67	-5,82	1,61	-4,55	-2,84
15. Cengkih	-0,15	-0,88	2,48	1,43	1,91	3,34
16. Kakao	-0,06	27,33	-12,53	15,03	-9,74	5,47
17. Hasil pertanian lain	0,20	-0,06	-2,79	-2,53	-2,18	-4,65
18. Ternak	-0,38	-3,67	3,06	-0,98	2,37	1,39
19. Hasil hutan dan kayu	-2,30	-3,59	-2,29	-8,12	-1,91	-9,99
20. Hasil perikanan laut	0,10	-5,95	0,49	-5,30	0,40	-4,87
21. Hasil perikanan darat	0,48	-3,36	3,96	1,07	3,11	4,18
22. Batubara	-3,95	-2,84	91,83	85,13	52,23	137,41
23. Minyak mentah	8,73	-2,70	-3,98	2,14	-3,19	-1,00
24. Gas bumi	30,47	-0,76	-4,24	25,54	-4,02	21,57
25. Biji timah	-21,84	-3,40	-7,61	-32,74	-7,49	-40,17
26. Biji nikel dan bauksit	-4,01	-2,89	19,49	12,68	48,19	60,92
27. Biji tembaga	-4,33	-3,29	54,02	46,50	63,24	109,80
28. Biji emas	-11,24	-6,13	-11,87	-29,07	-11,31	-40,28
29. Pertambangan logam lain	-6,40	-4,18	45,41	34,96	65,68	100,71
30. Pertambangan lain	-1,71	-0,76	0,94	-1,50	8,63	7,14

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.11: Hasil jangka pendek – transmisi harga

Komoditas	Perubahan harga internasional (2005-2008) A	Simulasi perubahan harga produsen B	Kolom A dikurangi perubahan deflator PDB C = B - 19,6	Rasio transmisi D = C/A
Sektor energi				
1. Minyak mentah	24,3	23,23	3,63	0,1494
2. LNG	71,5	63,92	44,32	0,6199
3. Produk minyak bumi	80,4	40,36	20,76	0,2582
Sektor pertanian				
4. Beras	109,3	21,79	2,19	0,0206
5. Tepung gandum	91,0	29,34	9,74	0,1070
6. Tepung lain	18,0	24,49	4,89	0,2717
7. Jagung	125,5	32,72	13,12	0,1045
8. Kedelai	91,6	34,72	15,12	0,1651
9. Produk kedelai	29,2	34,29	14,69	0,5031
10. Sereal lain	18,0	33,94	14,34	0,7967
11. Tanaman pangan lain	18,0	34,32	14,72	0,8178
12. Gula	15,9	29,23	9,63	0,6057
13. Kelapa sawit	123,1	32,01	12,41	0,1008
14. Kakao	53,0	35,85	16,25	0,3066
15. Minyak hewani dan minyak sayur	94,2	59,52	39,92	0,4238
16. Kopi dan teh	41,5	20,29	0,69	0,0166
17. Pangan lain	16,0	25,52	5,92	0,3700
18. Tembako	3,1	21,59	1,99	0,6419
19. Karet	71,0	32,02	12,42	0,1749
20. Produk karet	40,8	21,20	1,60	0,0392
21. Produk ternak	2,5	21,22	1,62	0,6480
22. Hasil pertanian lain	22,3	30,22	10,62	0,4762
Sektor pertambangan				
23. Batubara	169,6	74,96	55,36	0,3264
24. Biji tembaga	86,1	48,9	29,30	0,3403
25. Nikel dan biji bauksit	45,1	29,35	9,75	0,2162
26. Biji timah	14,3	29,13	9,53	0,6664
27. Logam lain	70,5	22,85	3,25	0,0461
28. Pertambangan lain	18,1	27,27	7,67	0,4238

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: Hasil dalam kolom G, S dan D mengacu kepada Simulasi SR-4.

Perubahan harga internasional (kolom A) memaksudkan guncangan eksogen yang diringkaskan dalam Tabel 24.

Simulasi perubahan harga produsen dikurangi perubahan deflator PDB (kolom B) memaksudkan perubahan persentase harga konsumen dikurangi perubahan persentase deflator PDB (19,6 persen), keduanya dari simulasi SR-4. Rasio transmisi (kolom D) memaksudkan rasio kolom C terhadap kolom A.

Lampiran Tabel 3.12: Hasil jangka pendek – perubahan persentase hasil faktor riil (deflator CPI) (Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar)

	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
Upah petani	-2,81	16,35	8,45	21,80	6,43	28,12
Upah operator	9,18	-0,57	-0,68	7,90	0,09	7,97
Upah administrator	-0,97	-5,28	-0,33	-6,50	-0,43	-6,88
Upah profesional	1,20	-5,66	-0,20	-4,54	-0,23	-4,71
Modal pertanian	-3,81	12,97	8,51	17,47	6,42	23,78
Modal non pertanian	13,25	-4,12	3,37	12,58	2,62	15,24
Lahan	-3,20	11,14	9,40	17,16	7,15	24,20

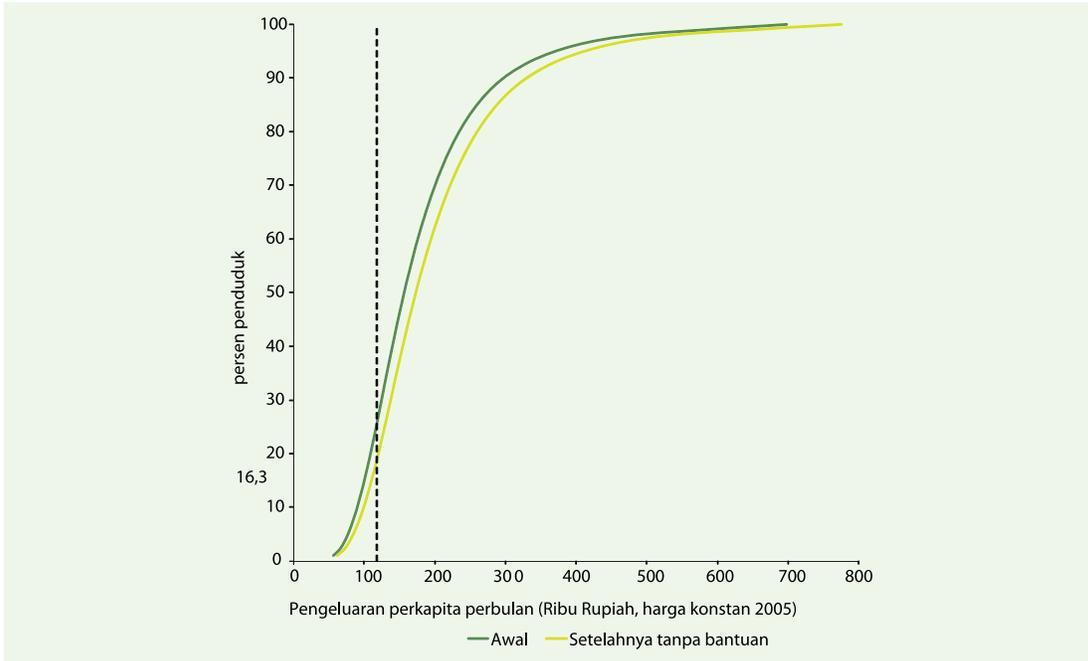
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.13: Hasil jangka pendek – pengeluaran riil rumah tangga (deflator CPI) (Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar)

	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
Pedesaan 1	-4,20	2,98	6,72	5,40	5,14	10,48
Pedesaan 2	-1,22	3,37	5,70	7,78	4,42	12,15
Pedesaan 3	1,91	3,88	6,47	12,18	5,03	17,16
Pedesaan 4	5,36	2,06	6,36	13,74	4,95	18,67
Pedesaan 5	-0,23	1,78	7,49	8,94	5,87	14,74
Pedesaan 6	2,79	3,08	6,49	12,30	5,20	17,45
Pedesaan 7	-2,88	5,04	11,98	13,96	9,35	23,21
Perkotaan 1	2,49	0,66	6,10	9,17	4,84	13,96
Perkotaan 2	0,98	0,20	6,47	7,59	4,99	12,55
Perkotaan 3	0,13	-0,01	6,91	6,98	5,33	12,28

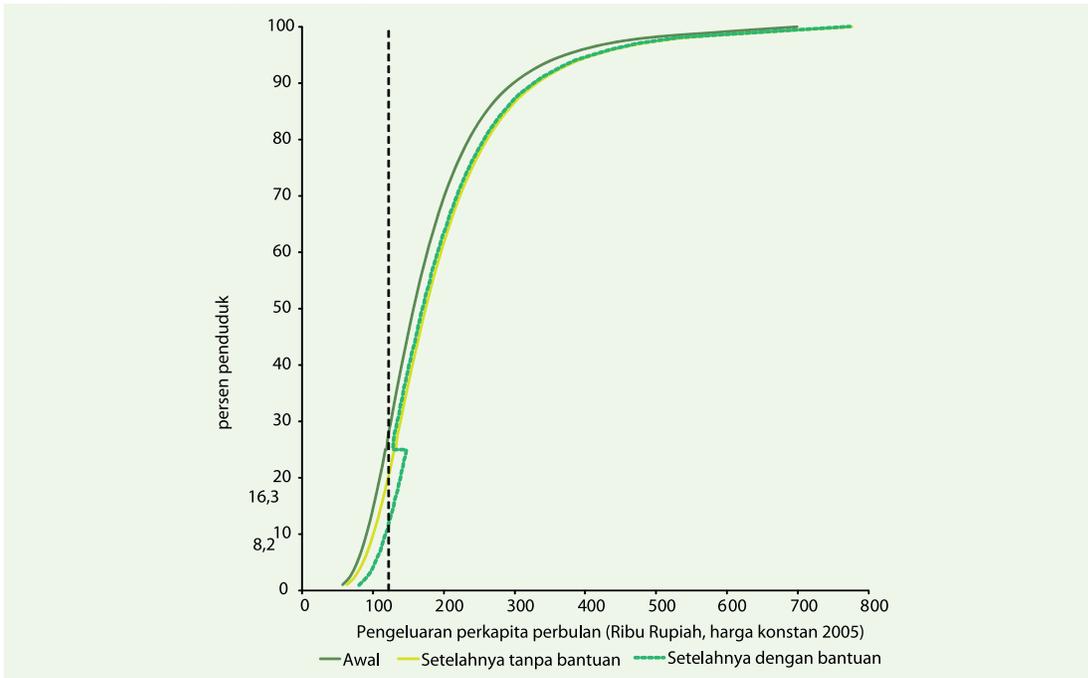
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Gambar 3.1: Simulasi dampak bantuan langsung tunai (BLT) kepada kelompok sosial ekonomi Pedesaan 4 terhadap pengeluaran per kapita mereka



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Gambar 3.2: Dampak simulasi SR-4 ditambah bantuan langsung tunai terhadap pengeluaran per kapita kelompok sosial ekonomi Pedesaan 4



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.14: Hasil jangka pendek – insiden kemiskinan, tanpa bantuan langsung tunai

Kategori	Pangsa Penduduk	Insiden kemiskinan awal	SR-1	SR-2	SR-3	SR-4	SR-5	SR-6
			Insiden kemiskinan (simulasi) baru					
Pedesaan 1	13,46	21,2	24,2	19,2	17,1	18,2	18,2	15,1
Pedesaan 2	17,70	23,1	24,0	20,3	19,2	18,0	20,0	15,3
Pedesaan 3	6,62	30,1	28,2	26,5	24,4	21,2	26,0	18,2
Pedesaan 4	4,61	25,2	21,2	23,2	20,3	16,3	21,2	14,1
Pedesaan 5	15,77	15,1	15,1	14,1	11,2	11,0	12,1	9,0
Pedesaan 6	4,76	20,1	18,2	18,0	16,0	13,1	16,3	11,2
Pedesaan 7	6,89	7,2	8,1	5,2	4,1	4,0	4,2	2,2
Perkotaan 1	15,98	15,0	13,4	14,4	12,2	11,1	13,1	9,2
Perkotaan 2	5,37	13,0	12,2	12,2	10,1	10,1	10,3	8,2
Perkotaan 3	8,84	5,0	4,2	5,0	3,2	3,2	3,2	3,0
Pedesaan	70,00	20,0	20,2	17,8	15,8	14,9	16,7	12,4
Perkotaan	30,00	11,7	10,6	11,3	9,2	8,7	9,8	7,3
Nasional	100	16,0	15,8	14,3	12,3	10,5	13,1	9,4
			Simulasi perubahan insiden kemiskinan					
Pedesaan 1			3,0	-2,0	-4,1	-3,0	-3,0	-6,1
Pedesaan 2			0,9	-2,8	-3,9	-5,1	-3,1	-7,8
Pedesaan 3			-1,9	-3,6	-5,7	-8,9	-4,1	-11,9
Pedesaan 4			-4,0	-2,0	-4,9	-8,9	-4,0	-11,1
Pedesaan 5			0,0	-1,0	-3,9	-4,1	-3,0	-6,1
Pedesaan 6			-1,9	-2,1	-4,1	-7,0	-3,8	-8,9
Pedesaan 7			0,9	-2,0	-3,1	-3,2	-3,0	-5,0
Perkotaan 1			-1,6	-0,6	-2,8	-3,9	-1,9	-5,8
Perkotaan 2			-0,8	-0,8	-2,9	-2,9	-2,7	-4,8
Perkotaan 3			-0,8	0,0	-1,8	-1,8	-1,8	-2,0
Pedesaan			0,2	-2,2	-4,2	-5,1	-3,3	-7,6
Perkotaan			-1,1	-0,4	-2,5	-3,0	-1,9	-4,4
Nasional			-0,2	-1,7	-3,7	-4,5	-2,9	-6,6

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.15: Hasil jangka panjang - output sektor pertanian dan pertambangan
(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar volume output)

	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
1. Padi	0,19	-0,09	-0,01	0,09	1,26	2,79
2. Jagung	0,02	2,62	-0,01	2,63	0,38	1,13
3. Ubi kayu	0,35	1,04	-0,01	1,38	0,99	2,57
4. Kedelai	-0,15	4,97	0,02	4,78	-6,54	-10,06
5. Tanaman pangan lain	0,48	1,59	0,00	2,06	0,78	2,32
6. Buah dan sayuran	0,55	0,02	0,01	0,56	-0,10	0,77
7. Tanaman pangan sereal lain	-0,37	8,33	-0,01	7,94	-1,21	-1,03
8. Karet	-1,22	-0,84	-0,02	-2,09	-0,95	-2,60
9. Tebu	-2,05	23,19	-0,03	21,10	-2,96	-5,12
10. Kelapa	-0,88	0,23	-0,02	-0,63	-0,72	-3,57
11. Sawit	-2,69	-9,29	-0,03	-11,86	-3,21	-16,14
12. Tanaman perkebunan lain	-1,24	1,29	-0,03	0,01	-2,10	-3,85
13. Tembakau	-0,16	-0,37	-0,03	-0,55	1,50	3,03
14. Kopi dan teh	-0,68	-3,98	-0,01	-4,68	-1,72	-6,95
15. Cengkih	-0,28	-0,31	-0,02	-0,61	1,10	2,24
16. Kakao	-0,16	-12,96	0,02	-13,13	-3,32	-16,98
17. Hasil pertanian lain	0,05	8,24	-0,02	8,26	-0,55	7,58
18. Ternak	0,02	-0,50	-0,01	-0,50	0,90	2,45
19. Hasil hutan dan kayu	-2,01	0,19	-0,03	-1,85	-1,89	-4,12
20. Hasil perikanan laut	0,15	0,02	0,00	0,17	0,10	0,70
21. Hasil perikanan darat	0,54	-0,13	0,00	0,41	0,95	2,43
22. Batubara	-2,76	0,22	8,07	5,53	42,01	46,86
23. Minyak mentah	7,49	0,27	-0,03	7,72	-3,58	0,83
24. Gas bumi	21,88	0,40	-0,02	22,26	-5,49	15,26
25. Biji timah	-4,86	0,06	-0,29	-5,09	-0,52	-3,26
26. Biji nikel dan bauksit	-3,00	0,26	-8,07	-10,81	45,21	49,55
27. Biji tembaga	-3,28	0,23	-8,06	-11,12	50,14	54,31
28. Biji emas	-2,79	0,16	-0,10	-2,73	-2,22	-5,19
29. Pertambangan logam lain	-4,60	0,50	8,31	4,20	9,43	5,32
30. Pertambangan lain	-1,77	0,09	1,40	-0,28	0,33	-1,03

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.16: Hasil jangka panjang - lapangan kerja di sektor pertanian dan pertambangan

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar lapangan kerja)

	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
1. Padi	0,27	-0,09	-0,01	0,17	1,25	2,85
2. Jagung	0,23	2,64	0,01	2,87	0,36	1,23
3. Ubi kayu	0,43	1,04	0,00	1,47	0,98	2,61
4. Kedelai	-0,06	5,03	0,02	4,94	-6,66	-10,19
5. Tanaman pangan lain	0,52	1,60	0,00	2,12	0,78	2,34
6. Buah dan sayuran	0,65	0,01	0,02	0,66	-0,12	0,81
7. Tanaman pangan sereal lain	-0,07	8,43	0,01	8,35	-1,20	-0,83
8. Karet	-1,13	-0,92	-0,01	-2,05	-1,02	-2,67
9. Tebu	-2,11	25,31	-0,02	23,16	-3,30	-5,61
10. Kelapa	-0,88	0,20	-0,01	-0,65	-0,85	-4,01
11. Sawit	-2,78	-10,19	-0,02	-12,83	-3,62	-17,73
12. Tanaman perkebunan lain	-1,07	1,38	-0,01	0,29	-2,36	-4,14
13. Tembakau	0,87	-0,39	0,03	0,51	1,68	4,01
14. Kopi dan teh	-0,39	-4,42	0,01	-4,81	-1,90	-7,43
15. Cengkih	-0,04	-0,39	-0,01	-0,44	1,21	2,63
16. Kakao	0,01	-14,53	0,04	-14,51	-3,74	-18,89
17. Hasil pertanian lain	0,30	8,99	0,00	9,28	-0,60	8,45
18. Ternak	-0,12	-0,62	-0,02	-0,76	0,87	2,41
19. Hasil hutan dan kayu	-3,16	0,10	-0,05	-3,12	-2,87	-6,32
20. Hasil perikanan laut	0,07	-0,08	0,01	-0,01	0,05	0,93
21. Hasil perikanan darat	0,76	-0,32	0,00	0,44	1,53	3,92
22. Batubara	-0,56	0,32	8,01	7,76	42,79	49,77
23. Minyak mentah	10,02	0,37	-0,09	10,29	-2,69	4,17
24. Gas bumi	24,50	0,51	-0,08	24,91	-4,56	18,71
25. Biji timah	-2,59	0,16	-0,35	-2,79	0,29	-0,27
26. Biji nikel dan bauksit	-1,04	0,34	-8,12	-8,82	45,91	52,14
27. Biji tembaga	-0,80	0,33	-8,12	-8,60	51,02	57,59
28. Biji emas	-0,43	0,26	-0,16	-0,33	-1,38	-2,07
29. Pertambangan logam lain	-4,01	0,52	8,29	4,79	9,83	6,29
30. Pertambangan lain	-1,32	0,12	1,38	0,17	0,59	-0,31

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.17: Hasil jangka panjang – output regional (PDRB)

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar volume output regional)

	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
NAD	15,64	-0,16	-0,06	15,45	1,88	18,49
Sumut	-0,30	-1,87	-0,17	-2,27	9,06	16,55
Sumbar	0,13	-2,68	0,01	-2,50	12,07	18,52
Riau	4,69	-0,67	-0,04	3,98	-0,90	3,51
Jambi	2,53	-0,95	-0,08	1,53	3,34	8,09
Sumsel	8,14	-1,84	0,19	6,53	11,11	25,31
Babel	-1,90	-0,20	-0,22	-2,32	8,28	8,51
Bengkulu	1,39	-0,65	0,17	1,10	21,09	36,50
Lampung	1,22	-2,60	-0,19	-1,53	10,98	19,10
DKI Jakarta	-6,51	0,43	-0,06	-6,15	-6,17	-13,22
Jabar	-1,01	-0,72	-0,11	-1,80	3,65	8,08
Banten	-1,91	-0,15	-0,09	-2,14	-0,17	0,14
Jateng	7,91	-0,69	-0,11	7,17	7,14	20,75
DIY	0,52	-1,62	-0,19	-1,24	11,24	23,57
Jatim	-1,28	-1,74	-0,22	-3,17	8,33	13,94
Kalbar	-1,32	-1,42	-0,06	-2,75	6,50	9,69
Kalteng	-0,73	-1,85	-0,12	-2,64	6,18	8,86
Kalsel	-1,20	-0,54	0,70	-1,01	14,90	18,28
Kaltim	16,79	0,13	0,37	17,28	4,59	19,05
Sulut	0,37	-1,59	-0,33	-1,52	8,85	14,65
Gorontalo	0,78	-0,89	-0,11	-0,16	8,42	15,86
Sulteng	-0,14	-4,00	-0,18	-4,28	10,21	15,83
Sulsel	-0,56	-1,31	0,20	-1,65	10,62	13,62
Sultra	1,63	-0,64	0,25	1,36	15,17	25,07
Bali	-4,90	0,01	-0,12	-4,98	-0,91	-2,84
NTB	-1,63	-0,28	1,28	-0,62	25,07	28,86
NTT	0,78	-0,18	-0,06	0,60	7,52	13,95
Maluku	0,10	-0,05	-0,07	0,06	6,70	12,73
Malut	-1,75	0,42	0,23	-0,97	11,27	17,51
Papua	1,91	0,25	-0,13	2,05	1,81	5,42

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.18: Hasil jangka panjang – hasil faktor riil (deflator CPI)

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar)

	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
Upah petani	-3,27	-0,44	-0,10	-3,78	0,93	-0,45
Upah operator	-0,14	-0,70	0,19	-0,66	0,25	0,22
Upah administrator	-2,31	-0,52	-0,05	-2,89	-0,30	-1,27
Upah profesional	-1,64	-0,41	0,07	-1,99	0,28	-0,37
Modal pertanian	-4,86	-1,41	-0,12	-6,36	-0,23	-3,33
Modal non pertanian	4,53	-0,40	-0,05	4,07	2,66	7,56
Lahan	-4,08	-1,23	-0,10	-5,39	0,47	-1,34

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran Tabel 3.19: Hasil jangka panjang – pengeluaran riil rumah tangga (deflator CPI)

(Satuan: perubahan persentase dari nilai dasar)

	LR-1	LR-2	LR-3	LR-4	LR-5	LR-6
Pedesaan 1	-0,85	-0,65	-0,03	-1,52	1,85	3,23
Pedesaan 2	-0,53	-0,44	-0,03	-0,99	1,55	2,85
Pedesaan 3	0,10	-0,59	-0,02	-0,50	2,21	4,27
Pedesaan 4	1,54	-0,56	-0,05	0,94	2,58	5,92
Pedesaan 5	0,63	-0,59	-0,02	0,03	2,61	5,62
Pedesaan 6	1,00	-0,68	-0,01	0,32	2,23	4,98
Pedesaan 7	1,03	-0,73	-0,05	0,27	4,01	8,73
Perkotaan 1	0,80	-0,57	0,01	0,25	2,33	5,06
Perkotaan 2	0,73	-0,70	-0,02	0,01	2,54	5,44
Perkotaan 3	0,34	-0,63	-0,04	-0,32	2,54	5,49

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Lampiran IV

Lampiran Tabel 4.1: Rekomendasi kebijakan bagi negara-negara untuk menanggulangi harga komoditas yang tinggi

	Bantuan langsung kepada rumah tangga miskin	Stabilisasi Harga Publik	Transisi ke Tindakan Stabilisasi Pasar
Tanggapan langsung	<ul style="list-style-type: none"> • Memperluas program bantuan langsung tunai yang ada • Program pemberian pangan • Program padat karya pangan • Subsidi terbatas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mencabut pembatasan impor atas pangan dan kuota • Melepaskan stok pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengurangi 'birokrasi' dalam mengangkut barang lintas daerah • Intervensi terbatas melalui tarif yang variabel
Tanggapan jangka panjang	<ul style="list-style-type: none"> • Mengembangkan program bantuan langsung tunai (jika sebelumnya tidak ada) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan produktivitas pertanian • Memperbaiki infrastruktur desa • Memperbaiki jaringan logistik pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong investasi swasta untuk sistem penyimpanan dan resi gudang • Kontrak penyerahan kemudian (Forward contracts) • Efisiensi pasar domestik • Pasar berjangka, asuransi cuaca berbasis indeks
Kebijakan yang perlu dihindari	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi universal • Bantuan langsung natura 	<ul style="list-style-type: none"> • Larangan ekspor • Pengendalian harga 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuota impor atau larangan impor • Pengendalian harga

Sumber: Berdasarkan catatan Bank Dunia (2008) yang disusun oleh Louise Cord, Eduardo Ley, Hassan Zaman, Elena Ianchovichina, C. Hull, Emmanuel Skoufias, Mark Thomas, Brian Pinto dan Tahrat Shahid.

Lampiran Tabel 4.2 : Instrumen Kebijakan Perdagangan dalam Konteks sebuah Pasar

Instrumen	Negara di mana instrumen ini sedang dilaksanakan (masih terus dikembangkan)	Pengaruh	Dapat berhasil jika ...	Jerat yang perlu diwaspadai
Larangan atau pajak atas ekspor padi-padian	Argentina, Kroasia, India, Kazakhstan, Pakistan, Rusia, Serbia, Ukraina, Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> Mengurangi harga domestik padi-padian dalam jangka pendek Mentransfer pendapatan dari produsen padi-padian kepada konsumen, dan Mengenakan pajak atas produsen padi-padian sehubungan dengan semua kegiatan domestik lain,, 	<ul style="list-style-type: none"> Eksportir padi-padian netto jika ekspor sereal adalah bagian kecil dari produksi atau perdagangan Ada lembaga yang efektif untuk memantau perdagangan dan melaksanakan peraturan Daerah eksportir padi-padian tidak bergantung pada penjualan kepada negara tetangga karena faktor-faktor geografis 	<ul style="list-style-type: none"> Dapat menaikkan harga padi-padian internasional dan ketidakstabilan harga lebih jauh jika pemain besar terlibat Mengurangi insentif untuk meningkatkan output padi-padian domestik Dapat berdampak buruk terhadap negara tetangga yang biasanya bergantung pada impor komoditas bersangkutan (misalnya, Bangladesh mengimpor beras dari India) Menciptakan insentif untuk swasembada padi-padian fisik yang mahal dan stok penyangga di negara-negara importir
Penurunan bea masuk padi-padian	Maroko, Nigeria dan Turki	<ul style="list-style-type: none"> Menurunkan harga domestik melebihi keadaan yang kontrafaktual Menstabilkan harga padi-padian domestik, jika dilaksanakan sebagai pungutan variabel 	<ul style="list-style-type: none"> Kondisi ekonomi dan politik memungkinkan bea impor padi-padian di masa lalu (yaitu ada sesuatu yang dapat menurunkan harga) Ada kapasitas kelembagaan untuk menjalankan pungutan variabel menurut prinsip-prinsip ekonomi 	<ul style="list-style-type: none"> Bea impor cenderung menaikkan harga padi-padian domestik Pungutan/pajak berdasarkan kebijaksanaan dapat menciptakan peluang mencari rente Kebijakan yang kurang dapat diprediksi menghambat arus masuk sumber daya domestik ke sektor produksi dan pemasaran
Subsidi impor untuk padi-padian spesifik yang tersedia bagi importir/konsumen	Saudi Arabia (beras)	<ul style="list-style-type: none"> Sama dengan menerapkan nilai tukar tersendiri untuk impor padi-padian Membuat padi-padian lebih murah dibandingkan komoditas lain Dapat mengurangi ketidakstabilan harga padi-padian domestik jika digunakan secara tepat 	<ul style="list-style-type: none"> Importir padi-padian netto jika impor sereal adalah bagian kecil dari produksi atau perdagangan Jika subsidi dapat tetap variabel bergantung pada ketidakstabilan pasar global, untuk mengurangi variabilitas harga domestik Ada lembaga yang efektif untuk memantau perdagangan dan pasar global, membuat keputusan dan melaksanakan peraturan secara cepat 	<ul style="list-style-type: none"> Perlu menghindari terciptanya rente (pada setiap subsidi) Perlu disesuaikan dengan perubahan pasar global
Negara masuk ke perdagangan impor padi-padian dan bersaing dengan sektor swasta sehingga mengurangi marjin swasta	Bangladesh, Turki, Yaman	<ul style="list-style-type: none"> Dapat menurunkan harga padi-padian domestik jika diterapkan secara berubah-ubah, sehingga mengurangi ketidakstabilan 	<ul style="list-style-type: none"> Terdapat segi-segi yang menyerupai kartel yang telah ada pada perdagangan padi-padian swasta 	<ul style="list-style-type: none"> Bahaya lembaga sektor publik yang menggeser sektor swasta dari pasar perkecaraan yang terkoneksi dengan lebih baik dan yang lebih menggiatkan jika keadaan penduduk rentan atau terpendiri tidak jauh lebih baik
Pengendalian peraturan impor atau tutup mata terhadap penyelundupan padi-padian yang meningkat	Nigeria (sehubungan dengan impor beras ilegal melalui Benin)	<ul style="list-style-type: none"> Mengurangi harga domestik padi-padian untuk jangka pendek; 	<ul style="list-style-type: none"> Kebijakan tutup mata mungkin lebih mudah dilaksanakan jika kebalikan kebijakan yang cepat dapat dilakukan dalam waktu dekat, tetapi umumnya selalu menjadi kebijakan kedua terbaik untuk membuka liberalisasi pasar 	<ul style="list-style-type: none"> Menciptakan rente dan peluang korupsi Menaikkan biaya angkutan dan bongkar muat melampaui biaya sistem liberalisasi terbuka

Sumber: Berdasarkan catatan yang berjudul "Template on policy options to address rising food prices", yang di tulis oleh Christopher Delgado (World Bank ARD) dan Hassan Zaman (World Bank PRMPR) pada bulan Maret 2008.

Lampiran Tabel 4.3: Instrumen Intervensi Pasar Domestik

Instrument	Countries where this is being implemented presently (not exhaustive)	Likely effects	Likely to work best where...	Pitfalls to watch for
Subsidi padi-padian/makanan pokok bagi konsumen miskin dengan atau tanpa penjatahan setiap rumah tangga	Mesir, Etiopia (menyesuaikan CCT dengan masalah ini)	<ul style="list-style-type: none"> • Menaikkan konsumsi pangan dari kelompok sasaran • Tidak banyak mendistorsi pasar domestik sampai pada taraf di mana konsumsi tersebut hanya bersifat tambahan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan menetapkan sasaran secara efektif karena adanya lembaga yang kuat dan dasar pengetahuan/data yang ada tentang siapa yang layak menerima subsidi • Jumlah orang miskin relatif sedikit • Ada kemampuan kelembagaan tambahan untuk menjalankan toko "harga murah" yang melayani kelompok sasaran • Penjatahan yang efektif dapat dilakukan 	<ul style="list-style-type: none"> • Menciptakan rente dan peluang korupsi • Disinsentif bagi masyarakat hampir miskin yang tidak memenuhi syarat • Orang kaya menyewa orang miskin untuk mengantri mendapatkan pangan bersubsidi
Pengendalian harga untuk makanan pokok "strategis" atau marjin pedagang	Cina, Kazakhstan, Kyrgystan, Maroko (selama Ramadan), Rusia, Venezuela, Zimbabwe	<ul style="list-style-type: none"> • Menurunkan harga padi-padian/ makanan pokok kepada semua konsumen, berapapun kebutuhannya • Membatasi produksi, pengolahan dan perdagangan domestik bergantung pada bentuknya 	<ul style="list-style-type: none"> • Makanan pokok adalah bagian kecil dari total pengeluaran rumah tangga bagi kebanyakan rumah tangga (misalnya, subsidi roti Perancis sampai tahun 1990an) • Dilaksanakan untuk jangka waktu yang sangat pendek yang telah dijadwalkan sebelumnya (misalnya Maroko pada bulan Ramadan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Membatasi produksi dan impor, dengan mencegah penyelesaian berbasis pasar terhadap permasalahan yang mendasar • Bahaya penggabungan migrasi cepat ke kota besar dari waktu ke waktu
Pengadaan negara secara paksa di bawah harga pasar dengan distribusi kepada kelompok-kelompok sasaran	Zimbabwe	<ul style="list-style-type: none"> • Padi-padian hilang dari pasaran • Produksi domestik menurun 	<ul style="list-style-type: none"> • Selalu menjadi gagasan yang buruk 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemanfaatnya jarang orang miskin yang layak • Sektor pertanian domestik berhenti berfungsi secara efektif

Instrument	Countries where this is being implemented presently (not exhaustive)	Likely effects	Likely to work best where...	Pitfalls to watch for
Bantuan langsung tunai kepada keluarga miskin	Meksiko	<ul style="list-style-type: none"> • Menaikkan harga sereal domestik jika jumlah keluarga miskin besar di pasar secara keseluruhan • Meningkatkan kesejahteraan orang yang benar-benar menerima bantuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Masalahnya adalah masalah jangka lebih panjang dari kemiskinan struktural subkelompok spesifik di suatu daerah • Jumlah orang miskin di pasar secara keseluruhan sedikit • Bantuan langsung terikat pada perilaku yang dibutuhkan (pendidikan, kesehatan, pembangunan prasarana pedesaan, dsb.) yang menargetkan angka kemiskinan mendasar 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan rente • Kurangnya kesinambungan fiskal • Disinsentif untuk penyesuaian lain terhadap kurangnya penghasilan
Bantuan langsung padi-padian kepada masyarakat miskin (bantuan pangan) dengan atau tanpa persyaratan program kerja	Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> • Langsung memberikan bantuan sereal • Dampak terhadap pasar lokal bergantung pada tambahan konsumsi dan penjualan kembali bantuan pangan oleh penerima bantuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tersedia persediaan publik yang besar untuk bantuan padi-padian atau bantuan pangan (seperti yang pernah terjadi di sebagian besar Afrika Selatan dan negara-negara Afrika lain, tetapi sekarang tidak lagi) • Penargetan sendiri yang efektif untuk bantuan kepada masyarakat miskin di mana bekerja disyaratkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pada kondisi pasar saat ini dan akan datang, biaya mungkin meningkat dengan penggunaan instrumen ini ketimbang opsi lain • Komitmen bantuan pangan dapat tidak terwujud ketika lembaga pemberi bantuan kehabisan anggaran
Program penyediaan makan siang di sekolah	Kenya, Meksiko, AS	<ul style="list-style-type: none"> • Secara efektif menargetkan anak-anak • Dapat digabungkan dengan mengirim manakan ke rumah (misalnya, sedikit minyak goreng, dsb, sebagai bentuk bantuan langsung untuk lebih mendorong anak-anak bersekolah) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anak-anak sebaliknya akan meninggalkan sekolah untuk membantu di ladang atau tempat kerja • Biaya implementasi rendah sehubungan dengan kemampuan fiskal 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak menyelesaikan masalah malnutrisi orang tua secara langsung, bahkan meskipun ada fungibility (sifat dapat dipertukarkan) dalam penggunaan makanan di rumah.

Sumber: Berdasarkan catatan yang berjudul "Template on policy options to address rising food prices" yang di tulis oleh Christopher Delgado (World Bank ARD) dan Hassan Zaman (World Bank PRMPR) pada bulan Maret 2008.

Lampiran V

A. Menggunakan Devaluasi Nilai Tukar sebagai Kebijakan Pembangunan

Beberapa negara mendevaluasi nilai tukar mata uang mereka karena hal itu bisa mempunyai pengaruh positif terhadap ekspor dan output negara tersebut dalam jangka pendek. Hal ini disebabkan oleh paduan efek penawaran dan permintaan. Efek penawaran ditimbulkan oleh perubahan komposisi output antara barang yang diperdagangkan (impor dan ekspor) dan barang yang tidak diperdagangkan yang berasal dari perubahan harga relatif dari barang yang diperdagangkan dan tidak diperdagangkan. Penilaian kurang (*undervaluation*) menyebabkan kenaikan harga barang yang diperdagangkan dibandingkan dengan harga barang yang tidak diperdagangkan sehingga meningkatkan keuntungan atas barang yang diperdagangkan dan mendorong ekspansi produksi dan ekspor dari barang yang diperdagangkan. Efek permintaan ditimbulkan oleh penurunan belanja swasta keseluruhan yang berasal dari kenaikan harga—yang disebabkan oleh kenaikan harga ekspor—dan ditimbulkan oleh perubahan komposisi permintaan terhadap barang-barang yang tidak diperdagangkan. Dampak akhir dari efek penawaran dan permintaan ini berbanting pada karakteristik struktural perekonomian, seperti susunan harga dan upah di sektor yang tidak dapat diperdagangkan dan derajat ketergantungan perekonomian pada input impor (Agénor 2004). Ketika kenaikan harga faktor produksi (misalnya, tenaga kerja dan modal) kurang sebanding dengan kenaikan harga output dalam mata uang domestik, dan dampak kenaikan harga perolehan input impor terhadap output tidak besar maka keuntungan mungkin akan menyebabkan kenaikan investasi dan aktivitas dalam jangka pendek. Hal ini meningkatkan ekspor dan penjualan domestik yang semakin didorong oleh kenaikan harga relatif dari barang-barang yang dapat diimpor (Agénor 2004). Efek yang ditimbulkan adalah peningkatan neraca perdagangan. Namun, efek ini tidak langsung. Ada negara-negara di mana respons penawaran terhadap perubahan harga mungkin sangat lambat. Jika demikian maka devaluasi dapat memperburuk neraca perdagangan sebelum meningkat, suatu fenomena yang dikenal sebagai *J effect* (Agénor 2004).

Dampak terhadap output devaluasi banyak bergantung pada pergerakan upah nominal. Jika upah tidak berubah atau sedikit meningkatkan upah produk (upah nominal dibagi harga barang domestik) maka biaya riil tenaga kerja akan turun sehingga meningkatkan keuntungan dan investasi yang akhirnya akan meningkatkan produksi. Hal ini yang mendorong upaya pemerintah Cina untuk menekan tingkat upah. Sebagai kontras, di negara-negara di mana upah (meskipun sebagian) disusun dalam indeks, kenaikan upah nominal sebanding dengan devaluasi yang menyebabkan efek penyusutan (*kontraksi*) terhadap *output*—besarnya kenaikan upah bergantung pada derajat indeksasi (Agénor 2004).¹⁰⁴ Apapun halnya, efek positif dari devaluasi terhadap output dan neraca perdagangan cenderung berlangsung singkat. Dalam jangka panjang, upah nominal dan harga domestik cenderung menyesuaikan diri secara penuh dengan devaluasi. Akibatnya, negara kehilangan daya saing awal dan output domestik mengalami kemunduran.

Pemerintah yang ingin mempertahankan dampak positif dari devaluasi terhadap neraca perdagangan selama jangka menengah dan mendorong pertumbuhan output perlu

¹⁰⁴ Devaluasi nominal juga dapat mempunyai dampak negatif jangka pendek terhadap output melalui berbagai saluran. Contoh-contoh dalam literatur mencakup perubahan suku bunga, perpajakan atau nilai utang luar negeri dalam mata uang domestik yang disebabkan oleh devaluasi, sebagaimana dijelaskan dalam Gylfason dan Risager (1984) dan van Wijnbergen (1986) serta dikutip dalam Agénor (2004).

memastikan agar nilai tukar riil¹⁰⁵ tetap terdepresiasi, sebagai kebijakan yang harus dilaksanakan secara hati-hati. Nilai tukar nominal harus ditetapkan sampai taraf tertentu (ditetapkan atau dipatok). Hal ini biasanya dilakukan melalui gabungan pengendalian modal yang diwajibkan secara hukum atau melalui perdagangan cadangan devisa oleh pemerintah untuk memanipulasi jumlah uang yang beredar—ini adalah salah satu alasan pemerintah mempertahankan cadangan devisanya. Jika nilai tukar nominal bergerak terlalu jauh di bawah tingkat yang diinginkan maka pemerintah membeli mata uangnya sendiri di pasaran dengan menggunakan cadangannya. Hal ini menaikkan permintaan mata uang tersebut sehingga menaikkan harganya. Jika nilai tukar bergerak terlalu jauh di atas tingkat yang diinginkan maka diambil tindakan sebaliknya.

Namun, penetapan nilai tukar nominal menimbulkan biaya. Suatu negara tidak dapat mempertahankan nilai tukar tetap dan sekaligus membebaskan arus modal dan kebijakan moneter negara (fitur ini dikenal sebagai hipotesis *Impossible Trinity*).¹⁰⁶ Negara itu harus memilih dua dari ketiga kebijakan. Suatu negara dapat menjalankan kebijakan nilai tukar tetap dan kebijakan moneter independen tetapi hanya dengan mempertahankan pengendalian atas arus modal (seperti yang dilakukan Cina). Sebagai alternatif, negara itu dapat menetapkan nilai tukar dan membebaskan arus modal tetapi hanya dengan meninggalkan kemampuannya untuk mengubah suku bunga dalam rangka mengatasi inflasi atau resesi (seperti Argentina atau kebanyakan negara di Eropa) (Krugman, 1999). Kedua skenario ini menimbulkan tantangan.

Berdasarkan skenario pertama berupa nilai tukar tetap dan pengendalian nilai arus modal, pemerintah perlu mempertahankan cadangan resmi dalam jumlah besar yang menunjukkan komitmen Bank Sentral untuk melindungi mata uangnya dari serangan spekulatif. Hal ini tidak dapat dilakukan jika kemampuan pemerintah untuk meminjam dari pasar modal dunia terbatas dan jika laju inflasi domestik cukup tinggi karena hilangnya daya saing yang ditimbulkannya akan menyebabkan peningkatan defisit perdagangan yang menguras cadangan pemerintah. Untuk mengurangi tekanan apresiasi yang ditimbulkan oleh peningkatan ekspor, beberapa negara seperti Cina telah membentuk dana kekayaan negara untuk mensterilkan pendapatan ekspor. Metode lain yang kurang digunakan untuk mempertahankan nilai tukar tetap berdasarkan skenario pertama adalah melarang perdagangan mata uang dengan tarif lain berapapun. Hal ini sulit untuk dilakukan dan seringkali menciptakan pasar valuta asing gelap. Tetapi beberapa negara sangat berhasil dalam menggunakan metode ini berkat adanya monopoli pemerintah atas semua konversi mata uang, seperti Cina selama tahun 1990an.

Berdasarkan skenario kedua berupa nilai tukar tetap dan arus modal bebas, negara-negara dihadapkan dengan dua tantangan. Pertama, jika inflasi meningkat, maka skenario kedua ini akan bekerja bertentangan dengan depresiasi nilai tukar riil. Kedua, agar nilai tukar riil terdepresiasi, perekonomian harus mendorong peningkatan penghematan terkait dengan investasi (untuk menghindari arus masuk modal yang menekan nilai tukar), yang mempunyai implikasi terhadap kebijakan fiskal (Rodrik, 2009). Kedudukan kebijakan ekonomi makro secara umum perlu konsisten, terutama dalam koordinasi antara kebijakan fiskal dan moneter. Karena kebijakan moneter ditujukan untuk mempertahankan patokan nilai tukar, maka beban penyesuaian terhadap suatu guncangan akan terletak pada kebijakan fiskal (belanja publik dan pajak). Agar patokan nilai tukar dapat diandalkan oleh pasar maka kebijakan fiskal harus fleksibel dan cukup cepat dalam merespons guncangan (Caramazza dan Aziz, 1998).

105 Nilai tukar riil didefinisikan sebagai nilai tukar yang disesuaikan dengan selisih harga relatif antar negara.

106 Hubungan ini berasal dari model Mundell-Fleming.

Salah satu tantangan yang umum terhadap kedua skenario adalah bahwa, jika biaya devaluasi (ekonomi atau politik) tidak cukup tinggi, komitmen terhadap nilai tukar tetap atau yang dipatok akan menjadi kurang dipercaya. Jika biaya cukup tinggi, pemerintah akan merasa tergoda untuk membiarkan devaluasi yang tidak diharapkan karena hasilnya yang tinggi dari segi peningkatan output.

Literatur ekonomi terbaru semakin memperlihatkan bahwa penilaian yang lebih rendah (undervaluation) terhadap nilai tukar dapat dijadikan sebagai alat untuk pembangunan ekonomi. Sebagaimana dinyatakan oleh Mattoo dan Subramanian, sulit untuk menjelaskan diabaikannya hal ini sebagai alat pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi (Prasad, Rajan and Subramanian, 2007; Rodrik 2008; Bhalla, 2007). Rodrik (2009) memperlihatkan secara empiris bahwa hubungan antara mata uang yang dinilai lebih rendah dan pertumbuhan output yang tinggi merupakan segi yang sangat menonjol dari data pasca PD-II, khususnya bagi negara-negara yang berpenghasilan lebih rendah. Rodrik (2008 and 2009) lebih jauh menyatakan bahwa hal ini karena penilaian yang lebih rendah berfungsi sebagai kebijakan industri. Alasannya adalah bahwa devaluasi mempromosikan sektor-sektor yang dapat diperdagangkan yang mendorong ekspansi sektor-sektor industri modern (karena sektor-sektor ini termasuk di antara sektor-sektor yang dapat diperdagangkan) sebagai kunci untuk pertumbuhan. Rodrik selanjutnya menyatakan bahwa keunggulan dari penilaian yang lebih rendah, bertentangan dengan kebijakan industri yang eksplisit, adalah bahwa penilaian yang lebih rendah merupakan kebijakan yang berlaku bagi semua sektor yang diperdagangkan sehingga tidak memerlukan selektivitas dan mencegah pencarian rente dan korupsi.

Selain rumit dalam menjaga nilai tukar riil tetap terdepresiasi, ada beberapa kelemahan dari penilaian yang lebih rendah sebagai strategi pembangunan, sebagaimana yang dinyatakan oleh Rodrik (2009). Pertama, pendekatan ini tidak sepenuhnya menargetkan sektor-sektor modern karena kegiatan tradisional juga memperoleh peningkatan keuntungan. Kedua, penilaian yang lebih rendah bukan hanya berfungsi sebagai subsidi untuk produksi yang dapat diperdagangkan melainkan juga sebagai pajak domestik atas konsumsi sektor-sektor yang dapat diperdagangkan (penilaian yang lebih rendah menaikkan harga relatif dari barang impor), yang bekerja bertentangan dengan peningkatan output, tetapi bukan ekspor netto. Dampak negatif atas konsumsi adalah kelebihan pasokan barang-barang yang dapat diperdagangkan sehingga menyebabkan surplus perdagangan lebih jauh.

Lampiran VI

Dampak dari Kenaikan Harga Input Komoditas atas Perusahaan-Perusahaan¹⁰⁷

Abstrak: Catatan ini menganalisis dampak jangka pendek kenaikan harga input komoditas terhadap perusahaan-perusahaan di Indonesia. Dampak ini, meskipun penting, seringkali diabaikan dalam literatur. Analisis ini memperlihatkan bahwa dampak tersebut tidak boleh diabaikan dari segi biaya, keuntungan, perusahaan yang keluar dari pasar dan lapangan pekerjaan. Lonjakan harga komoditas menimpa sebagian besar sektor yang menggunakan input komoditas dengan intensitas tinggi seperti produk logam maupun sektor-sektor yang mengalami lonjakan tajam pada biaya bahan baku seperti produk karet dan plastik – meskipun menggunakan input komoditas dengan intensitas yang lebih rendah. Misalnya, biaya transportasi untuk perusahaan-perusahaan diperkirakan meningkat 3 persen akibat kenaikan BBM sebesar 30 persen. Selanjutnya, analisis ini memperlihatkan bahwa dampak lintas dan intra industri sangat asimetris, bahkan di tingkat industri yang sangat terpilah-pilah (disaggregated). Hal ini mempunyai implikasi yang penting dari perspektif redistribusi. Dampak asimetris ini disebabkan oleh tingkat efisiensi dan intensitas faktor yang sangat heterogen (beragam) dalam industri yang sama. Misalnya, perbedaan efisiensi energi pada perusahaan semen sangat besar yang mencapai 200-300 persen. Kenaikan biaya input komoditas menyebabkan perusahaan-perusahaan yang paling tidak efisien atau yang lebih bersifat intensif input komoditas harus menutup usahanya sehingga mengurangi lapangan pekerjaan dalam jangka pendek. Guncangan biaya input secara umum mendatangkan dampak yang merugikan terhadap perusahaan-perusahaan yang keluar dari pasar karena dampak tersebut meningkatkan jumlah perusahaan yang keluar dari pasar sebesar 3 persen. Namun, dampak ini sangat bervariasi dari satu industri ke industri lain. Di kebanyakan industri yang terkena dampak (yaitu logam dasar dan produk logam fabrikasi), lebih dari satu dalam empat perusahaan yang mungkin akan keluar dari pasar. Hal ini mempunyai dampak yang besar terhadap lapangan pekerjaan mengingat perusahaan-perusahaan yang kurang efisien mempekerjakan tenaga kerja dalam jumlah yang besar. Sebagai contoh, simulasi keluarnya 10 persen perusahaan yang tidak efisien di berbagai -industri mengakibatkan pengurangan 8 persen lapangan pekerjaan di sektor manufaktur.

A. Pendahuluan

Meskipun penting, pengaruh guncangan harga komoditas terhadap perusahaan-perusahaan manufaktur telah diabaikan di masa lalu. Sebagian besar penelitian yang menganalisis dampak dari guncangan harga komoditas secara tradisional berfokus pada dampak guncangan terhadap rumah tangga.¹⁰⁸ Dampak dari kenaikan harga komoditas terhadap perusahaan-perusahaan sebagian besar telah diabaikan oleh literatur terutama akibat kurangnya tersedianya informasi terperinci tentang input yang digunakan di tingkat perusahaan.

Kenaikan harga komoditas mempengaruhi biaya perusahaan secara langsung karena menyebabkan kenaikan biaya input komoditas. Dampak ini berbeda-beda dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Karena perusahaan-perusahaan heterogen dari segi input yang mereka gunakan serta intensitas dan efisiensi input maka dampak kenaikan harga terhadap biaya perusahaan kemungkinan bersifat asimetris. Oleh karena itu, beberapa produsen akan lebih terpengaruh daripada perusahaan yang lain. Hal ini menunjukkan bahwa akan ada konsekuensi distribusi dari segi hilangnya lapangan pekerjaan dan keluarnya perusahaan dari pasar, yang

¹⁰⁷ Lampiran ini ditulis oleh Leonardo Iacovone dan Enrique Aldaz-Carroll.

¹⁰⁸ Lihat, misalnya, Maros dan Martin (2008).

mempunyai implikasi kebijakan yang penting. Kemampuan untuk mengidentifikasi perusahaan mana saja yang paling terkena dampak penting untuk memutuskan jenis kebijakan pendukung yang dibutuhkan. Hal ini khususnya penting jika perhatian ditujukan kepada konsekuensi guncangan terhadap lapangan pekerjaan. Selanjutnya, dalam situasi pasar keuangan yang tidak sempurna, beberapa perusahaan mungkin tidak dapat mengakses kredit dan meningkatkan kualitas sarana produksi mereka agar lebih efisien, dan hal ini dapat memperburuk dampak negatif dari guncangan harga.

Lampiran Tabel 6. 1: Jumlah perusahaan manufaktur dan pekerja menurut sektor

Sektor	Jumlah Perusahaan	Jumlah Tenaga Kerja	Rata-rata Jumlah Tenaga Kerja
Produk makanan dan minuman	4.722	636.625	135
Tekstil	1.934	567.042	293
Garmen	1.922	451.975	235
Furnitur dan manufaktur	1.865	260.766	140
Produk mineral non-logam lainnya	1.523	165.056	108
Produk plastik dan karet	1.477	334.345	226
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	1.325	312.193	236
Bahan kimia dan produk kimia	1.011	208.621	206
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	859	123.349	144
Produk tembakau	858	272.343	317
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	545	49.371	91
Produk kulit dan penyamakan	491	208.723	425
Kertas dan produk kertas	413	119.469	289
Mesin dan peralatan	410	78.847	192
Perlengkapan transportasi lainnya	297	58.923	198
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	262	72.382	276
Peralatan listrik	252	81.251	322
Produk logam dasar	211	56.411	267
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	191	139.715	731
Produk daur ulang	55	2.743	50
Produk hasil pengolahan Minyak	52	5.203	100
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	47	17.521	373
Mesin perkantoran dan alat hitung	7	3.698	528
TOTAL	20.729	4.226.572	204

Sumber: Statistik Industri 2005.

Hasil penelitian kami didasarkan pada dataset yang sangat komprehensif yang mencakup hampir seluruh perusahaan manufaktur Indonesia secara universal pada tahun 2005. Dalam analisis ini, kami menggunakan data dari Statistik Industri 2005 yang meliputi 20.729 perusahaan manufaktur (lihat Lampiran Tabel 6.1 untuk rincian jumlah perusahaan menurut sektor). Informasi dasar dalam Statistik Industri mencakup jumlah pekerja, penjualan, investasi dan nilai input. Selain itu, informasi ini dilengkapi dengan rincian tentang setiap input individual yang digunakan perusahaan.¹⁰⁹

Berdasarkan klasifikasi ISIC 2 digit, kami dapat menggolongkan input yang digunakan oleh perusahaan menjadi 3 kelompok: (a) komoditas, (b) langsung berasal dari komoditas, dan (c) non komoditas (lihat Tabel 2).

Lampiran Tabel 6. 2: Sektor penghasil atau pengolah komoditas

Kelompok A: Komoditas		Kelompok B: Langsung berasal dari komoditas	
Kode Isic	Uraian	Kode Isic	Uraian
01	Pertanian, perburuan dan kehutanan	15	Produk makanan dan minuman
02	Kehutanan, penebangan dan yang terkait	16	Produk tembakau
05	Penangkapan ikan	20	Produk kayu
10	Batubara dan lignite	21	Produk kertas dan pulp
11	Minyak dan gas bumi	23	Kokas, minyak bumi dan bahan bakar nuklir
12	Uranium dan thorium	25	Produk karet dan produk plastik
13	Biji logam	27	Produk logam dasar
14	Pertambangan dan penggalian lain	28	Produk logam fabrikasi

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan ini disusun sebagai berikut. Bagian A menguraikan motivasi analisis dan data. Bagian B memeriksa dampak kenaikan harga komoditas antara tahun 2005 dan 2007 terhadap total biaya input perusahaan-perusahaan. Bagian C mengkaji dampak kenaikan harga input komoditas terhadap keuntungan perusahaan. Bagian D memperkirakan potensi keluarnya perusahaan dari pasar serta dampaknya terhadap lapangan pekerjaan. Bagian E menyampaikan kesimpulan.

B. Dampak dari kenaikan harga input komoditas terhadap total biaya input perusahaan

Bagian ini mengkaji dampak dari kenaikan harga komoditas antara tahun 2005 dan 2007 terhadap total biaya input perusahaan.¹¹⁰ Seperti yang diperlihatkan dalam Lampiran Tabel 6.3, kenaikan harga input komoditas (yang didefinisikan sebagai komoditas dan produk yang langsung berasal dari komoditas yang digunakan sebagai input oleh perusahaan, linat Kelompok A dan B dalam Tabel 2) berkisar antara 20 sampai 95 persen.

¹⁰⁹ Informasi ini biasanya bukan bagian dari informasi yang tercantum dalam survei Statistik Industri tetapi telah disampaikan kepada Bank Dunia untuk digunakan secara konfidensial.

¹¹⁰ Ketidakterersediaan data harga memaksa kami untuk menganalisis perubahan harga sampai akhir 2007.

Lampiran Tabel 6. 3: Guncangan harga antara tahun 2005 dan 2007

Kode Isic	Sektor pada SI	Sektor yang digunakan pada perubahan harga	Sumber	Kenaikan harga (%)
27	Produk logam dasar	Tembaga dan timah	World Bank DECPG	95
28	Produk logam olahan	Tembaga dan timah	World Bank DECPG	95
25	Produk plastik dan karet	Karet (AS dan Singapura)	World Bank DECPG	51
10	Batu bara dan batubara muda	Batubara Australia	World Bank DECPG	38
12	Uranium dan Thorium	Bijih besi	World Bank DECPG	30
13	Bijih Logam	Bijih besi	World Bank DECPG	30
14	Pertambangan dan galian lainnya	Bijih besi	World Bank DECPG	30
5	Perikanan	Harga pangan	UNCTAD	29
15	Produk makanan dan minuman	Harga pangan	UNCTAD	29
1	Pertanian, buruan, dan kehutanan	Bahan mentah pertanian	UNCTAD	28
20	Produk kayu	Kayu gergajian Meranti dan kayu lapis	World Bank DECPG	24
2	Perambahan hutan, penebangan, dan produk terkait	Kayu Meranti dan kayu Sapelli	World Bank DECPG	23
21	Produk kertas dan bubur kertas	Bubur kayu	World Bank DECPG	21
11	Minyak bumi dan gas	Minyak mentah, gas (AS, Eropa) dan gas alam	World Bank DECPG	19
16	Produk tembakau	Tembakau AS	World Bank DECPG	19
23	Kokas, dan bahan bakar dari minyak bumi dan batubara	Minyak mentah, gas (AS, Eropa) dan gas alam	World Bank DECPG	19

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan data DECPG Bank Dunia dan UNCTAD.

Catatan: Dalam tabel, kami melaporkan perubahan harga nominal antara tahun 2005 dan 2007 sebagaimana yang diperoleh oleh sumber data yang semula.

Dampak kenaikan harga input komoditas terhadap total biaya input perusahaan bervariasi menurut industri. Tabel 4 memperlihatkan perbedaan yang sangat besar antar industri. Industri-industri yang khususnya terkena dampak adalah industri-industri yang menggunakan input yang berasal dari logam (yaitu penghasil produk logam fabrikasi dan logam dasar, mesin dan peralatan, otomotif dan suku cadang mobil, peralatan transportasi lain, peralatan listrik, peralatan medis) dan industri-industri yang menggunakan input hasil pertanian sebagai produk makanan dan minuman serta tembakau, furniture dan produk kayu. Produk yang paling sedikit terkena dampak adalah tekstil, pakaian, plastik dan produk kimia.

Kenaikan harga input komoditas mempengaruhi total biaya input perusahaan secara asimetris karena tiga alasan utama: (a) perbedaan produk, (b) perbedaan teknologi, dan (c) perbedaan efisiensi. Pertama, perusahaan-perusahaan yang berbeda mengandalkan input-input yang berbeda dikarenakan sifat dari produk-produk mereka. Misalnya, produsen sepatu akan mengandalkan kulit sedangkan produsen furniture akan mengandalkan kayu. Oleh karena itu, dampak dari guncangan harga terhadap kedua perusahaan ini akan bergantung pada seberapa besar guncangan harga relatif kayu v.s. kulit. Salah satu alasan utama mengapa sektor-sektor yang menggunakan input yang berasal dari logam mengalami kenaikan yang begitu tinggi pada total biaya input adalah karena kenaikan sangat besar pada harga input yang berasal dari logam dibandingkan dengan input komoditas lain. Kedua, bahkan meskipun dua perusahaan memproduksi produk yang sama, intensitas input

mereka mungkin berbeda¹¹¹ karena kedua perusahaan itu mungkin menggunakan teknologi yang berbeda. Misalnya, satu perusahaan mungkin hanya menggunakan kayu untuk memproduksi meja kantor sedangkan perusahaan lainnya mungkin menggunakan sebagian kayu dan sebagian logam. Tabel 5 memperlihatkan bahwa perusahaan-perusahaan di sektor-sektor yang berbeda mempunyai intensitas input komoditas yang sangat berbeda (yang didefinisikan sebagai pangsa input Kelompok A pada Tabel 2 terhadap total input antara/*intermediate inputs* yang digunakan oleh perusahaan).¹¹² Akhirnya, bahkan dua perusahaan yang memproduksi produk yang persis sama (misalnya meja kantor) dan yang menggunakan teknologi yang sama dapat mengalami dampak yang berbeda akibat kenaikan biaya input komoditas karena tingkat efisiensi penggunaan input mereka berbeda.

Lampiran Tabel 6. 4: Persentase kenaikan total biaya input akibat kenaikan harga input komoditas.

Sektor	Mean (%)	Median (%)
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	74	91
Produk logam dasar	73	94
Mesin dan peralatan	60	79
Perlengkapan transportasi lainnya	55	64
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	50	47
Peralatan listrik	38	32
Produk makanan dan minuman	27	29
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	27	12
Produk tembakau	25	28
Furnitur dan manufaktur	23	23
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	22	24
Produk mineral non-logam lainnya	22	30
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	18	0
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	16	18
Kertas dan produk kertas	16	19
Produk hasil pengolahan Minyak	14	15
Produk kulit dan penyamakan	13	5
Produk plastik dan karet	11	0
Bahan kimia dan produk kimia	7	0
Produk daur ulang	4	0
Garmen	4	0
Tekstil	4	0
Mesin perkantoran dan alat hitung	0	0
TOTAL	23	23

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005 dan data harga dari DECPG Bank Dunia dan UNCTAD.

Catatan: Nilai yang tidak ada dalam kolom ketiga disebabkan oleh nilai yang tidak lengkap.

111 Intensitas input adalah besarnya input spesifik terhadap total input antara yang digunakan suatu perusahaan, tidak termasuk faktor-faktor produksi (tenaga kerja, modal, dsb).

112 Listrik tidak termasuk input antara.

Lampiran Tabel 6. 5: Intensitas input komoditas per industri

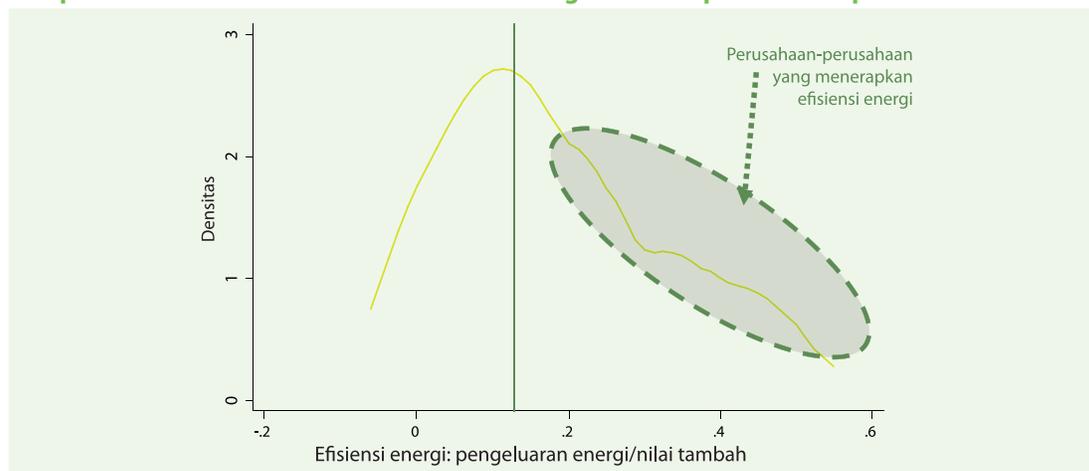
Sektor	Bobot rata-rata untuk intensitas input komoditas (%)
Produk plastik dan karet	81
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	78
Produk tembakau	77
Tekstil	76
Produk mineral non-logam lainnya	75
Produk makanan dan minuman	68
Kertas dan produk kertas	50
Furnitur dan manufaktur	49
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	48
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	48
Bahan kimia dan produk kimia	47
Produk hasil pengolahan Minyak	46
Produk kulit dan penyamakan	45
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	31
Peralatan listrik	29
Perlengkapan transportasi lainnya	22
Garmen	21
Mesin dan peralatan	15
Produk logam dasar	14
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	8
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	1
TOTAL	68

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

Survei terhadap perusahaan-perusahaan menunjukkan bahwa bahkan dalam industri yang sama, perusahaan-perusahaan dapat mengalami perbedaan yang drastis pada tingkat efisiensi. Untuk mengilustrasikannya, kami membandingkan perusahaan-perusahaan yang menghasilkan produk homogen, semen, dan memeriksa penggunaan input homogen, listrik. Alasan penggunaan suatu produk dan input yang homogen disebabkan oleh fakta bahwa ketika efisiensi diukur dengan menggunakan nilai-nilai, dan bukan kuantitas fisik, ada risiko salah dalam menafsirkan perbedaan kualitas dengan perbedaan efisiensi. Lampiran Gambar 6.1 memperlihatkan distribusi inefisiensi energi pada perusahaan-perusahaan semen, yang dihitung sebagai rasio antara pengeluaran energi dan nilai tambah, atau dengan kata lain, berapa banyak energi (dalam hal nilai) yang dibutuhkan suatu perusahaan untuk memproduksi satu unit semen (dalam hal nilai). Perbedaan efisiensi antar perusahaan di industri semen berkisar antara 200-300 persen.

Dampak dari kenaikan harga input komoditas terhadap harga penjualan produk akhir suatu perusahaan berbeda-beda karena perbedaan bobot input komoditas pada total biaya produksi. Industri-industri dengan tingkat insiden biaya input yang lebih tinggi rata-rata lebih dipengaruhi secara negatif oleh kenaikan harga input komoditas. Tabel 6 memperlihatkan bobot total biaya input komoditas terhadap pendapatan untuk menandakan seberapa penting biaya input komoditas di setiap sektor. Kami menegaskan adanya perbedaan yang sangat penting antara sektor-sektor, bahkan perbedaan yang lebih besar antara perusahaan-perusahaan.

Lampiran Gambar 6 1: Perbedaan efisiensi energi di antara perusahaan-perusahaan semen



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

Lampiran Tabel 6. 6: Bobot input komoditas terhadap penjualan

Sektor	Mean (%)	Median (%)	P75/p24 (%)
Produk logam dasar	58	58	228
Produk tembakau	51	55	202
Produk plastik dan karet	51	54	204
Produk makanan dan minuman	51	53	219
Tekstil	52	53	204
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	50	52	218
Produk hasil pengolahan Minyak	48	52	241
Kertas dan produk kertas	49	50	329
Produk daur ulang	49	50	281
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	50	50	228
Produk kulit dan penyamakan	47	49	209
Garmen	47	47	215
Peralatan listrik	48	46	210
Furnitur dan manufaktur	43	45	229
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	65	42	341
Perlengkapan transportasi lainnya	43	42	247
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	41	41	351
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	37	38	360
Bahan kimia dan produk kimia	41	38	317
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	42	30	na
Mesin dan peralatan	38	28	501
Produk mineral non-logam lainnya	26	21	270
Mesin perkantoran dan alat hitung	21	0	na

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

C. Dampak kenaikan harga input komoditas terhadap keuntungan perusahaan

Bagian ini mensimulasikan dampak jangka pendek urutan pertama dari kenaikan harga input komoditas terhadap keuntungan. Perlu ditekankan bahwa analisis ini hanya berfokus pada dampak jangka pendek urutan pertama. Model *pass-through* yang sederhana diasumsikan di mana dampak urutan kedua dan respons perilaku dari perusahaan dan konsumen tidak dimasukkan.¹¹³

Asumsi-asumsi yang telah dibuat adalah sebagai berikut. Pertama, keuntungan perusahaan i pada waktu t (pra-guncangan) didefinisikan dalam Persamaan 1. Kedua, diasumsikan perusahaan-perusahaan menjaga output mereka tetap konstan dan hanya mengubah harga (p) sebagai akibat dari kenaikan biaya input (c^v). Ketiga, penting untuk menentukan berapa harga baru atau seberapa jauh kenaikan biaya input mempengaruhi harga output final. Asumsi yang dilakukan di sini adalah bahwa perubahan harga output dipicu oleh perusahaan median dalam setiap industri.¹¹⁴ Perusahaan median akan menyesuaikan harganya ke tingkat di mana keuntungannya tidak berubah. Oleh karena itu, perubahan harga di setiap industri ditentukan oleh perubahan harga perusahaan median m dari p_{mt} menjadi p_{mt+1} , yang memenuhi Persamaan 2.

Persamaan 1: Keuntungan

$$\pi_{it} = q_{it}p_{it} - m_{it}c_{it}^v$$

Persamaan 2: Kondisi penetapan harga

$$\pi_{mt} = q_{mt}p_{mt} - m_{mt}c_{mt}^v = q_{mt}p_{mt+1} - m_{mt}c_{mt+1}^v = \pi_{mt+1}$$

Karena tingkat efisiensi input perusahaan berbeda-beda maka dampaknya atas keuntungan perusahaan pun berbeda-beda. Beberapa perusahaan mengalami penurunan keuntungan sedangkan yang lainnya mengalami kenaikan. Mengingat asumsi yang telah dibahas sebelumnya, perubahan keuntungan di tingkat perusahaan dapat ditentukan dengan menetapkan harga dan biaya yang baru untuk setiap perusahaan. Dalam skenario semacam ini, heterogenitas perusahaan akan muncul dengan cara sebagai berikut. Beberapa perusahaan akan mengalami peningkatan biaya yang lebih besar daripada peningkatan pendapatan (perusahaan yang berada di bawah perusahaan median dalam hal inefisiensi dan intensitas input). Perusahaan-perusahaan tersebut akan mengalami peningkatan keuntungan. Perusahaan-perusahaan lain yang berada di atas perusahaan median dalam hal inefisiensi atau intensitas input, akan mengalami peningkatan biaya yang lebih rendah daripada peningkatan pendapatan sehingga keuntungan mereka akan menurun. Hasil-hasil tersebut disajikan secara terperinci dalam Tabel 7, yang memperlihatkan bahwa perbedaan-perbedaan antara perusahaan dalam industri yang sama bisa jadi sangat besar (bandingkan kuartil teratas dan terbawah dalam kolom ketiga dan keempat). Oleh karena itu, penting agar tidak hanya berfokus pada dampak terhadap keuntungan rata-rata di tingkat industri karena dampak rata-rata cenderung menyembunyikan heterogenitas yang besar.

Ada perusahaan yang unggul bahkan di industri yang terkena dampak paling parah oleh kenaikan biaya input komoditas. Hasil yang tidak intuitif (*counterintuitive*) ini disebabkan oleh fakta bahwa harga produk akhir mereka meningkat lebih besar daripada biaya input antara karena heterogenitas perusahaan sangat besar di industri tersebut. Contohnya adalah logam dasar, produk makanan dan minuman (Tabel 7).

¹¹³ Sebuah kemungkinan perpanjangan yang akan berlaku urutan kedua dapat dilakukan dengan memasukkan reaksi konsumen terhadap kenaikan harga tersebut ke dalam simulasi dan, menggunakan beberapa elastisitas harga, untuk mensimulasikan apa yang akan menjadi penurunan permintaan. Hal ini bisa memungkinkan untuk memaksakan bahwa perusahaan akan dipengaruhi oleh penurunan permintaan lebih lanjut.

¹¹⁴ Industri didefinisikan pada tingkat yang paling terdisagregasi, yaitu ISIC 5 digit.

Lampiran Tabel 6. 7: Dampak guncangan harga input komoditas terhadap keuntungan

Sektor	Mean (%)	P25/ (%)	P75 (%)
Produk logam dasar	535	-117	64
Bahan kimia dan produk kimia	422	-29	42
Peralatan listrik	290	-94	59
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	284	-20	2
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	91	-1	0
Produk makanan dan minuman	62	-20	6
Furnitur dan manufaktur	56	-36	12
Mesin dan peralatan	20	-24	10
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	0	0	0
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	-1	0	0
Mesin perkantoran dan alat hitung	-2	-3	0
Produk hasil pengolahan Minyak	-2	-1	0
Produk mineral non-logam lainnya	-3	0	0
Perlengkapan transportasi lainnya	-3	-5	5
Kertas dan produk kertas	-8	0	0
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	-14	-13	2
Produk daur ulang	-17	-30	40
Produk plastik dan karet	-18	-65	5
Produk kulit dan penyamakan	-46	-25	10
Tekstil	-47	-44	3
Produk tembakau	-80	-20	3
Garmen	-745	-34	24
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	-977	-68	18
Total	63	-15	6

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

Catatan: Output dan permintaan diasumsikan tidak berubah.

D. Estimasi potensi dampak keluar dari pasar dan hilangnya lapangan pekerjaan

Setelah menghitung dampak guncangan harga komoditas terhadap keuntungan, kami sekarang mensimulasikan dampak keluar dari pasar dan kehilangan lapangan pekerjaan. Untuk mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang berpotensi keluar, kami menetapkan “ambang keuntungan minimum” untuk setiap industri¹¹⁵. Jika berada di bawah ambang ini, suatu perusahaan akan memutuskan untuk keluar.

Berdasarkan pola keluar (*exit patterns*) selama periode 2000-05, masuk akal untuk mengasumsikan bahwa setiap tahun sekitar sepersepuluh perusahaan Indonesia memutuskan untuk keluar dari pasar. Mengingat hubungan negatif antara keuntungan dan keluar dari pasar, maka kami mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang keluar sebagai perusahaan yang memiliki keuntungan di bawah desil terendah di tingkat industri. Dengan demikian, kami dapat menetapkan ambang keuntungan minimum di setiap industri, yang diterima suatu perusahaan sebelum keluar dari pasar. Setelah mengidentifikasi “ambang keluar” (*exit threshold*) dan menghitung keuntungan

115 Hal ini dilakukan pada tingkat yang seterperinci mungkin, yaitu lima digit.

sebelum dan setelah guncangan, kami membandingkan keuntungan pasca guncangan untuk setiap perusahaan dengan “ambang keluar” industrinya dan jika keuntungannya di bawah ambang maka kami mengidentifikasi perusahaan itu sebagai “calon perusahaan yang keluar” (*potential exitor*).

Kenaikan harga input komoditas menambah jumlah perusahaan yang keluar sebesar 3 persen. Namun, dampak ini sangat bervariasi dari satu industri ke industri lain. Pada industri yang terkena dampak terbesar, lebih dari satu dalam empat perusahaan terpaksa keluar (yaitu logam dasar dan produk logam fabrikasi). Tabel 8 menyajikan jumlah perusahaan yang keluar dan “insiden keluar” berdasarkan jenis industri. Selaras dengan temuan-temuan sebelumnya mengenai dampak guncangan terhadap keuntungan, jelas industri-industri yang paling terpengaruh adalah logam dasar, produk logam fabrikasi, peralatan listrik, kendaraan bermotor, instrumen medis, peralatan transportasi lain, karet dan produk plastik. Di industri-industri tersebut, sekitar 16 sampai 30 perusahaan terpaksa keluar dari pasar.

Lampiran Tabel 6.8: Perusahaan yang keluar dan insiden keluar berdasarkan industri

Sektor	Total Perusahaan	Perusahaan-perusahaan yang keluar	Persentase
Produk logam dasar	208	64	31
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	849	221	26
Perlengkapan transportasi lainnya	286	60	21
Peralatan listrik	246	51	21
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	260	53	20
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	45	9	20
Produk plastik dan karet	1.455	238	16
Produk kulit dan penyamakan	479	71	15
Mesin dan peralatan	404	59	15
Furnitur dan manufaktur	1.837	247	13
Produk makanan dan minuman	4.713	621	13
Produk tembakau	820	105	13
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	542	67	12
Produk hasil pengolahan Minyak	52	6	12
Tekstil	1.841	212	12
Kertas dan produk kertas	412	47	11
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	1.259	135	11
Bahan kimia dan produk kimia	1.001	103	10
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	175	18	10
Garmen	1.810	182	10
Produk mineral non-logam lainnya	1.522	151	10
Produk daur ulang	54	5	9
Mesin perkantoran dan alat hitung	7	0	0
TOTAL	20.277	2.725	13

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

Penting untuk memahami perubahan-perubahan dasar yang menyebabkan perubahan jumlah perusahaan yang keluar dari pasar. “Keluar netto” (net exit) dapat dibagi menjadi tiga jenis perusahaan: (a) perusahaan-perusahaan yang sebelum guncangan tidak keluar tetapi terpaksa keluar setelah biaya input mereka naik (*new exit*); (b) perusahaan-perusahaan yang sebelum guncangan terpaksa keluar tetapi setelah kenaikan biaya input dapat luput dari “dampak keluar dari pasar” (*escape exit*), dan (c) perusahaan-perusahaan yang akan keluar berdasarkan kedua skenario dengan atau tanpa guncangan biaya input (*stay exit*).

Lampiran Tabel 6.9: Dinamika keluar dari pasar setelah guncangan

Sektor	<i>New Exit</i>	<i>Escape Exit</i>	<i>Stay Exit</i>
Produk logam dasar	55	7	9
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	172	30	49
Perlengkapan transportasi lainnya	40	4	20
Peralatan listrik	35	4	16
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	35	6	18
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	8	0	1
Produk plastik dan karet	116	17	122
Produk kulit dan penyamakan	29	2	42
Mesin dan peralatan	38	6	21
Furnitur dan manufaktur	165	95	82
Produk makanan dan minuman	494	317	127
Produk tembakau	83	57	22
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	17	1	50
Produk hasil pengolahan Minyak	4	0	2
Tekstil	45	3	167
Kertas dan produk kertas	28	17	19
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	77	61	58
Bahan kimia dan produk kimia	24	7	79
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	2	0	16
Garmen	3	0	179
Produk mineral non-logam lainnya	45	34	106
Produk daur ulang	0	0	5
Mesin perkantoran dan alat hitung	0	0	0
TOTAL	1.515	668	1.210

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

Catatan: Kolom kedua “new exit” mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang tidak keluar sebelum guncangan dan yang sekarang keluar akibat dampak merugikan dari guncangan. Kolom ketiga “new exit” mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang setelah guncangan dapat luput dari dampak keluar dari pasar karena total kenaikannya lebih tinggi daripada total biaya. Akhirnya, kolom keempat “stay exit” mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang dapat keluar berdasarkan kedua skenario dengan atau tanpa kenaikan total biaya input.

Tabel 9 menyajikan pola keluar di tingkat yang terperinci dan menyampaikan tiga pesan utama. Pertama, *net exit* ‘menyembunyikan’ banyak guncangan dasar di mana kurang dari 50 persen perusahaan yang keluar adalah perusahaan-perusahaan yang seharusnya telah keluar meskipun tidak terjadi guncangan. Di antara perusahaan-perusahaan yang keluar setelah terjadinya

guncangan, sebagian besar adalah perusahaan-perusahaan yang akan bertahan tanpa adanya guncangan dan dipengaruhi secara negatif oleh kenaikan biaya input. Kedua, industri-industri yang lebih dipengaruhi secara negatif oleh guncangan input yang merugikan adalah juga industri-industri di mana jumlah “*new exitors*” jauh lebih besar dibandingkan dengan “*escaping exitors*”. Ketiga, bahkan di industri-industri yang terkena dampak guncangan yang merugikan, ada perusahaan-perusahaan yang tetap lebih baik dalam skenario pasca-guncangan karena perusahaan-perusahaan tersebut dapat “luput dari dampak keluar dari pasar”.

Lampiran Tabel 6.10: Dampak terhadap lapangan pekerjaan secara keseluruhan

Sektor	Total lapangan kerja	Lapangan kerja yang terpengaruh	Persentase (%)
Produk logam dasar	56.411	27.300	48
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	123.349	31.755	26
Produk hasil pengolahan Minyak	5.203	1.318	25
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	139.715	28.826	21
Peralatan listrik	81.251	16.236	20
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	72.382	14.288	20
Produk makanan dan minuman	636.625	121.944	19
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	17.521	3.023	17
Garmen	451.975	76.122	17
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	49.371	7.892	16
Perlengkapan transportasi lainnya	58.923	8.816	15
Produk plastik dan karet	334.345	48.360	14
Total	4.226.572	569.313	13
Mesin dan peralatan	78.847	10.235	13
Produk tembakau	272.343	29.828	11
Furnitur dan manufaktur	260.766	28.373	11
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	312.193	30.724	10
Tekstil	567.042	44.844	8
Produk mineral non-logam lainnya	165.056	11.531	7
Produk daur ulang	2.743	188	7
Produk kulit dan penyamakan	208.723	11.820	6
Kertas dan produk kertas	119.469	6.158	5
Bahan kimia dan produk kimia	208.621	9.732	5
Mesin perkantoran dan alat hitung	3.698	0	0
Total	8.453.144	1.138.626	13

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

Perbedaan hilangnya lapangan pekerjaan antara industri-industri bahkan lebih dramatis dibandingkan dengan keluarnya perusahaan dari pasar. Dampak dari kenaikan biaya input tampaknya bahkan lebih besar jika diukur dari efek negatif lapangan pekerjaan, terutama di industri-industri yang terkena paling besar seperti logam dasar dan produk logam pabrikan. Perbedaan antara

industri-industri yang sebelumnya ditonjolkan berdasarkan Lampiran Tabel 6.8 tampaknya akan semakin nyata jika dilihat dari konsekuensi guncangan biaya input terhadap lapangan pekerjaan. Secara khusus, perusahaan-perusahaan yang memproduksi produk logam dasar memberhentikan sekitar 48 persen dari seluruh pekerjaannya sedangkan dampak negatif terhadap seluruh industri manufaktur hanya menunjukkan penurunan sekitar 13 persen dari seluruh tenaga kerja di sektor manufaktur. (Lampiran Tabel 6.10).

Akhirnya, dalam Tabel 11 kami menguraikan arus lapangan pekerjaan netto berdasarkan definisi 'keluar netto' (net exit). Yang terpenting adalah *new exitors* berupa hilangnya pekerjaan yang disebabkan oleh perusahaan-perusahaan yang terpaksa keluar sebagai akibat dari meningkatnya biaya input mereka, yang tidak akan menutup usahanya seandainya tidak terdapat guncangan negatif pada input komoditas mereka.

Lampiran Tabel 6.11: Dampak negatif terhadap lapangan pekerjaan akibat “new exitors”, dampak positif terhadap lapangan pekerjaan akibat “escaping exit”, dan dampak negatif terhadap lapangan pekerjaan akibat “stay exitors”

Sektor	Total lapangan kerja	New Exitors		Escaping exit		Stay exitors	
		Lapangan kerja yang terpengaruh	Persentase (%)	Lapangan kerja yang terpengaruh	Persentase (%)	Lapangan kerja yang terpengaruh	Persentase (%)
Produk logam dasar	56.411	25.234	44,7	566	1	2.066	3,7
Bahan kimia dan produk kimia	208.621	2.871	1,4	164	0,08	6.861	3,3
Peralatan listrik	81.251	12.334	15,2	185	0,23	3.902	4,8
Elektronik, radio, televisi, dan alat-alat komunikasi	139.715	4.235	3	0	0	24.591	17,6
Produk logam olahan kecuali mesin dan peralatan	123.349	25.131	20,4	1.652	1,34	6.624	5,4
Produk makanan dan minuman	636.625	91.976	14,4	12.996	2,04	29.968	4,7
Furnitur dan manufaktur	260.766	18.438	7,1	6.354	2,44	9.935	3,8
Mesin dan peralatan	78.847	6.269	8	216	0,27	3.966	5
Alat-alat medis, instrumen optik, dan jam	17.521	2.992	17,1	0	0	31	0,2
Kendaraan bermotor, trailer, dan semi-trailer	72.382	11.626	16,1	238	0,33	2.662	3,7
Mesin perkantoran dan alat hitung	3.698	0	0	0	0	0	0
Produk hasil pengolahan Minyak	5.203	1.199	23	0	0	119	2,3
Produk mineral non-logam lainnya	165.056	3.649	2,2	937	0,57	7.882	4,8
Perlengkapan transportasi lainnya	58.923	5.610	9,5	225	0,38	3.206	5,4
Kertas dan produk kertas	119.469	4.053	3,4	515	0,43	2.105	1,8
Penerbitan, percetakan, dan reproduksi	49.371	2.367	4,8	47	0,1	5.525	11,2
Produk daur ulang	2.743	0	0	0	0	188	6,9
Produk plastik dan karet	334.345	32.046	9,6	1.131	0,34	16.314	4,9
Produk kulit dan penyamakan	208.723	3.716	1,8	59	0,03	8.104	3,9
Tekstil	567.042	12.965	2,3	72	0,01	31.879	5,6
Produk tembaku	272.343	14.908	5,5	1.562	0,57	14.920	5,5
Garmen	451.975	481	0,1	0	0	75.641	16,7
Produk kayu berbahan baku kayu kecuali furniture	312.193	22.717	7,3	2.632	0,84	8.007	2,6
Total	4.226.572	304.817	7,2	29.551	0,7	264.496	6,3

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dengan menggunakan survei Statistik Industri 2005.

E. Kesimpulan

Catatan ini menganalisis dampak kenaikan biaya input jangka pendek terhadap perusahaan-perusahaan Indonesia yang terjadi antara tahun 2005 dan 2007. Dampak tersebut seringkali diabaikan di masa lalu, terutama karena keterbatasan data. Analisis ini memperlihatkan bahwa dampak tersebut tidak boleh diabaikan, dalam hal biaya, keuntungan, keluarnya perusahaan dari pasar dan lapangan pekerjaan. Selanjutnya, analisis ini memperlihatkan bahwa dampak ini sangat asimetris sehingga ada konsekuensi redistribusi yang penting yang perlu dipertimbangkan.

Guncangan harga komoditas mempengaruhi biaya input perusahaan secara asimetris karena tiga alasan utama: perbedaan intensitas input produk, perbedaan teknologi, dan perbedaan efisiensi. Survei terhadap perusahaan-perusahaan memperlihatkan bahwa perusahaan-perusahaan di industri yang berbeda mempunyai intensitas input yang sangat berbeda. Sektor-sektor seperti logam dasar, karet dan produk makanan sangat bersifat intensif input komoditas karena lebih dari 50 persen hasil penjualan mereka digunakan untuk biaya input komoditas. Sebaliknya, perusahaan median di industri-industri seperti peralatan kantor dan komputer atau permesinan menggunakan kurang dari 30 persen pendapatannya untuk membeli input komoditas.

Hasil survei mempertegas intuisi bahwa industri-industri di mana biaya input komoditas lebih berbobot dalam total penjualan secara rata-rata lebih terpengaruh secara negatif oleh kenaikan harga input komoditas. Misalnya, hasil simulasi memperlihatkan bahwa salah satu industri yang terkena dampak terparah adalah logam dasar di mana hampir sepertiga perusahaan keluar dari pasar setelah terjadi guncangan sedangkan industri elektronik dan peralatan kantor atau komputer terkena dampak jauh lebih ringan.

Diperkirakan dampak umum dari guncangan biaya input komoditas adalah meningkatnya jumlah perusahaan yang keluar dari pasar sebesar 3 persen. Namun, dampak ini sangat bervariasi dari satu industri ke industri lain. Pada industri-industri yang terkena dampak terbesar (logam dasar dan produk logam fabrikasi), lebih dari satu dalam empat perusahaan terpaksa harus keluar dari pasar akibat guncangan harga input dalam simulasi. Keluarnya perusahaan dari pasar dapat memberikan dampak yang besar atas lapangan pekerjaan karena perusahaan-perusahaan yang tidak efisien menggunakan banyak tenaga kerja. Misalnya, simulasi keluarnya 10 persen perusahaan yang tidak efisien di berbagai industri mengakibatkan pengurangan 8 persen lapangan pekerjaan di sektor manufaktur.

Namun, hasil survei juga menyingkapkan bahwa dalam industri yang sama, dampaknya terhadap berbagai perusahaan sangat berbeda-beda. Hal ini disebabkan oleh perbedaan yang signifikan pada intensitas input dan efisiensi. Misalnya, perbedaan efisiensi energi antar perusahaan di sektor semen berkisar antara 200-300 persen. Karena intensitas input dan efisiensi perusahaan-perusahaan dalam suatu industri berbeda-beda maka dampak terhadap keuntungan mereka pun berbeda-beda. Hasil simulasi memperlihatkan bahwa beberapa perusahaan akan mengalami penurunan keuntungan sedangkan perusahaan-perusahaan lainnya mengalami kenaikan, dan bahwa perbedaan antara perusahaan-perusahaan dalam industri yang sama dapat sangat besar. Oleh karena itu, dalam simulasi kami, beberapa perusahaan dari industri-industri yang tidak terlalu parah terkena dampak kenaikan harga input komoditas terpaksa harus keluar dari pasar, sedangkan perusahaan-perusahaan yang lain dapat "luput dari dampak keluar dari pasar".

Lampiran VII.

Catatan Teknis Pengembangan Perdagangan

1. "Pentingnya harga bagi pertumbuhan ekspor: Menggunakan analisis dekomposisi untuk menetapkan target ekspor yang realistis", Agustus 2007
2. "Apa Dampak Gejolak Harga Internasional terhadap Harga Pangan Indonesia", Juli 2008
3. "Dialog Pemerintah-Swasta Mendorong Perubahan Iklim Investasi di Sektor Minyak, Gas dan Pertambangan", Agustus 2008
4. "Siapa yang menjadi eksportir dan apa yang dapat dilakukan untuk mempromosikan ekspor?", September 2008
5. "Quick wins untuk meningkatkan logistik. Rekomendasi lokakarya untuk jangka pendek dan perencanaan untuk jangka panjang", Juni 2008

Pengembangan Perdagangan



BANK DUNIA | THE WORLD BANK

Catatan Teknis

Edisi 1 Agustus 2007

Pentingnya harga bagi pertumbuhan ekspor: Menggunakan analisis dekomposisi untuk menetapkan target ekspor yang realistis¹

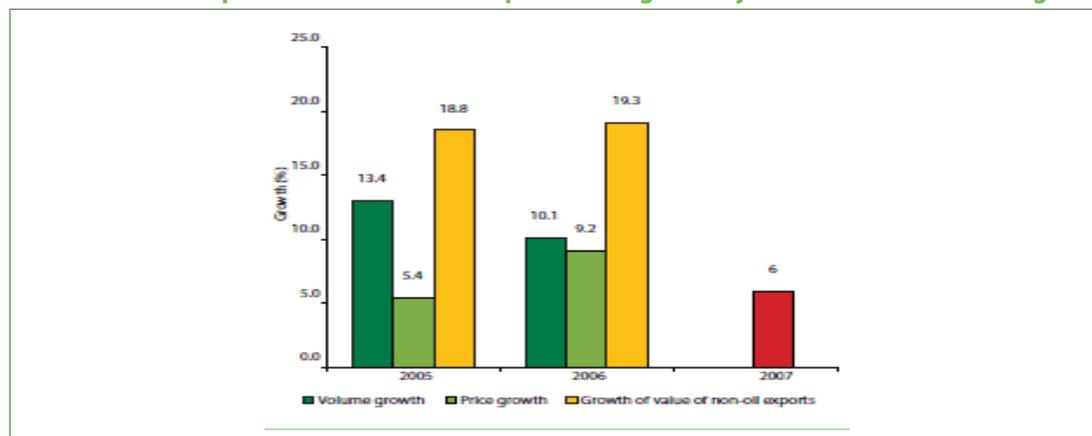
Makna Penting:

Laporan perdagangan di Indonesia cenderung mengabaikan pertumbuhan volume dan harga ketika memeriksa kinerja pertumbuhan ekspor. Oleh karena itu, tidak mungkin mengetahui seberapa besar tingkat pertumbuhan ekspor pada tahun tertentu yang didorong oleh pertumbuhan harga atau pertumbuhan volume. Perbedaan pertumbuhan ekspor antara yang didorong oleh pertumbuhan harga dengan yang didorong oleh pertumbuhan volume penting untuk diketahui karena dapat menjadi pertimbangan bagi pembuat kebijakan sehubungan dengan perubahan permintaan pasar global dan perubahan penawaran domestik di tingkat sektor dan produk. Analisis seperti ini juga dapat membantu pemerintah menetapkan target pertumbuhan ekspor sesuai dengan prediksi harga. Analisis di bawah ini, misalnya, memperlihatkan bahwa target ekspor 20 persen yang baru-baru ini diusulkan oleh pemerintah sulit untuk dicapai sesuai dengan prediksi harga.

Analisis

Pendorong pertumbuhan ekspor non-migas Indonesia mengalami perubahan dari tahun 2005 sampai 2006. Dekomposisi (penguraian) pertumbuhan nilai ekspor non-migas menjadi efek volume dan harga (lihat Gambar 1) memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekspor non-migas sebesar 18,8 persen pada tahun 2005 terutama didorong oleh pertumbuhan penawaran domestik yang besar (pertumbuhan volume). Sebagai perbandingan, pertumbuhan ekspor non-migas sebesar 19,3 persen pada tahun 2006 juga didorong oleh pertumbuhan penawaran domestik (pertumbuhan volume) dan pertumbuhan permintaan netto dunia² (pertumbuhan harga). Pertumbuhan volume melambat pada tahun 2006, yang hanya mencapai 10,1 persen dari pertumbuhan nilai ekspor non-migas dan pertumbuhan harga mencapai 9,2 persen dari pertumbuhan nilai ekspor non-migas.

Gambar 1. Dekomposisi Pertumbuhan Ekspor Non-migas Menjadi Efek Volume dan Harga



Sumber: Kalkulasi staf Bank Dunia dengan menggunakan data BPS

Catatan: Data untuk tahun 2007 bersifat prediksi.

- 1 Oleh Enrique Aldaz-Carroll (ealdazcarroll@worldbank.org) -Ekonom di Kantor Bank Dunia Jakarta.
- 2 Ada dua kemungkinan alasan kenaikan harga internasional: peningkatan permintaan dunia atau penurunan penawaran dunia. Istilah pertumbuhan permintaan netto dunia dalam catatan ini mencakup keduanya.

Perubahan pendorong pertumbuhan ekspor non-migas bukan disebabkan oleh perubahan hanya di satu sektor melainkan di semua sektor. Tabel 1 bagian atas adalah dekomposisi pertumbuhan di tingkat sektor sedangkan bagian bawahnya adalah dekomposisi di tingkat produk. Pertumbuhan penawaran domestik melambat di semua sektor kecuali kehutanan dari tahun 2005 sampai 2006, dan pertumbuhan harga pada periode yang sama terjadi di sektor pertanian dan kehutanan. Ini meningkatkan bobot relatif pertumbuhan harga sebagai pendorong pertumbuhan nilai ekspor di semua sektor.

Sektor manufaktur terus melemah sebagai penggerak pertumbuhan ekspor non-migas di dibandingkan sektor pertanian (lihat kolom terakhir Tabel 1). Hal ini disebabkan oleh menurunnya pertumbuhan penawaran domestik dan harga di sektor manufaktur.

Pertumbuhan ekspor non-migas Indonesia pada tahun 2005 dan 2006 terutama terpusat di beberapa produk. Lima produk di tahun-tahun tersebut mencapai 58 persen pertumbuhan ekspor non-migas, tiga di antaranya adalah produk-produk dengan nilai yang sama pada kedua tahun tersebut: tembaga, batubara, serta tekstil dan alas kaki. Dua produk lainnya adalah peralatan elektronik dan alat transportasi pada tahun 2005 serta karet dan minyak sawit pada tahun 2006.

Tabel 1. Dekomposisi pertumbuhan ekspor menjadi pertumbuhan volume dan harga

	Pangsa ekspor non-migas 2005 (%)	Pertumbuhan nilai ekspor 2005	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan harga 2005	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan volume 2005	Pangsa terhadap pertumbuhan nonmigas 2005 (%)	Pangsa ekspor nonmigas 2006 (%)	Pertumbuhan nilai ekspor 2006	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan harga 2006	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan volume 2006	Pangsa terhadap pertumbuhan nonmigas 2006 (%)
TOTAL EKSPOR		20	11	9			17	11	6	
Migas		23	32	-9			10	19	-9	
Non-migas	100	19	5	13	100	100	19	9	10	100
Komoditas Pertanian	19	15	-2	17	15	20	27	15	12	26
Komoditas Pertambangan dan Mineral	18	55	27	28	40	21	41	24	17	38
Hasil hutan	10	5	2	2	3	9	15	10	6	8
Produk Manufaktur	54	14	3	11	42	50	10	2	8	29
Produk dengan peringkat berdasarkan kontribusi untuk pertumbuhan nonmigas 2005-06:										
Tembaga	7	78	41	36	18	8	40	48	-8	14
Karet	4	18	11	7	4	6	67	51	17	14
Batubara	7	58	33	25	15	8	40	-1	40	14
Minyak sawit	6	9	-10	19	3	6	28	11	18	8
Tekstil dan alas kaki	16	12	1	11	11	14	10	2	8	8
Bahan kimia	6	8	2	6	3	6	23	11	12	7
Peralatan transportasi	2	70	-22	92	6	3	49	16	33	5
Besi dan baja	1	19	-8	27	1	2	74	0	74	5
Kertas dan produk kertas	3	5	4	0	1	4	23	3	20	4
Mesin	3	26	-2	28	4	3	19	-10	29	3
Nikel	2	28	26	2	2	2	35	44	-9	3
Emas	0	-4	12	-17	0	1	153	45	108	3
Kayu lapis (Plywood)	3	-12	2	-14	-2	2	14	19	-5	2
Aluminium	1	22	1	21	1	1	47	29	18	2

	Pangsa ekspor nonmigas 2005 (%)	Pertumbuhan nilai ekspor 2005	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan harga 2005	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan volume 2005	Pangsa terhadap pertumbuhan nonmigas 2005 (%)	Pangsa ekspor nonmigas 2006 (%)	Pertumbuhan nilai ekspor 2006	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan harga 2006	Persentase pertumbuhan nilai disebabkan pertumbuhan volume 2006	Pangsa terhadap pertumbuhan nonmigas 2006 (%)
Pulp dan Kertas Limbah	1	58	0	57	3	1	21	10	11	2
Bahan bangunan	1	8	8	0	1	1	23	6	17	1
Kakao	1	23	-1	24	1	1	28	-2	31	1
Ban dan Produk Karet	1	18	14	4	1	1	23	12	10	1
Ikan dan udang segar	2	4	-2	6	1	2	8	4	4	1
Produk plastik	1	17	-1	18	1	1	12	5	6	1
Kopi	1	71	40	32	2	1	17	25	-8	1
Kayu gergajian	1	-14	1	-15	-1	1	26	50	-24	1
Produk makanan	2	13	-2	16	1	1	6	5	1	0
Sepeda motor dan sepeda	0	13	0	13	0	0	21	-4	25	0
Minyak inti sawit	1	17	-1	18	1	1	12	5	6	1
Mebelair	3	12	6	5	2	2	1	3	-2	0
Buah-buah dan sayuran	0	30	-2	33	1	0	6	-11	17	0
Timah	1	49	-8	57	3	1	1	17	-16	0
Perabot dapur (porselain, kaca, stainless)	1	9	7	2	0	0	-2	3	-4	0
Minyak kopra	1	56	-9	65	1	0	-35	-6	-29	-1
Elektronik dan komputer	15	11	10	1	10	12	-6	-3	-3	-5

Sumber: kalkulasi staf Bank Dunia dengan menggunakan data BPS.

Perubahan yang paling dramatis pada pendorong pertumbuhan terjadi pada tembaga, alat transportasi dan peralatan elektronik. Tembaga berubah dari pertumbuhan volume 36 persen pada tahun 2005 menjadi pertumbuhan volume negatif pada tahun 2006. Peralatan transportasi mengalami penurunan yang dramatis pada pertumbuhan volume dan pembalikan pertumbuhan harga dari negatif menjadi positif. Peralatan elektronik berubah dari salah satu di antara lima kontributor utama ekspor pada tahun 2005 menjadi salah satu produk dengan kinerja terburuk pada tahun 2006. Peralatan elektronik menyumbang 11 persen pertumbuhan ekspor nonmigas pada tahun 2005 terutama berkat kenaikan harga tetapi mengalami pertumbuhan ekspor negatif pada tahun 2006 karena anjloknya harga dan penawaran domestik pada tahun 2006.

Masalah Statistik:

Dekomposisi pertumbuhan ekspor menjadi pertumbuhan volume dan harga dapat memberikan informasi yang berguna kepada pemerintah jika perhatian diberikan kepada kualitas data volume. Dekomposisi dapat membantu menilai sejauh mana pertumbuhan ekspor dipengaruhi oleh pertumbuhan penawaran domestik atau pertumbuhan permintaan netto global, dan mengidentifikasi sektor-sektor utama serta produk-produk yang mengalami perubahan-perubahan ini. Tetapi, akurasi dekomposisi pertumbuhan tersebut bergantung pada kualitas data volume. Jelas dibutuhkan perbaikan dalam hal ini. Data volume menyajikan probabilitas kesalahan pengukuran pada 565 produk dari 7.296 produk (HS 9 digit). Misalnya, data untuk tembaga lain yang dimurnikan memperlihatkan improbabilitas pertumbuhan volume sebesar 8.628 persen pada tahun 2005. Jika nilai untuk produk ini tidak dihapuskan maka pertumbuhan harga ekspor nonmigas tampaknya akan menyumbang -12,5 persen untuk pertumbuhan ekspor nonmigas, bukan 5,4 persen. Karena data volume dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk kebijakan seperti yang diuraikan di atas maka diharapkan pemerintah akan terus memantaunya secara teratur dan memastikan kualitasnya.

Memprediksi pertumbuhan ekspor:

Prediksi harga di masa datang dan kapasitas penawaran domestik dapat membantu pembuat kebijakan menetapkan target pertumbuhan ekspor. Dalam catatan ini, kami menggunakan prediksi harga untuk produk-produk yang tersedia dari Bank Dunia (DEC Dept) dan Bloomberg. Prediksi harga untuk produk-produk lainnya menggunakan kecenderungan linear terhadap harga-harga sebelumnya. Pertumbuhan harga yang dihasilkan untuk ekspor nonmigas pada tahun 2007 diperkirakan mencapai enam persen (lihat Gambar 1). Pertumbuhan harga yang rendah tersebut dipengaruhi oleh prediksi pertumbuhan harga negatif untuk produk-produk utama seperti karet (-11 persen vs. 51 persen pada tahun 2006) dan tembaga (-3 persen vs. 48 persen pada tahun 2006), yang lebih banyak mengkompensasikan pertumbuhan harga batubara (10 persen vs. -1 persen pada tahun 2006) dan minyak sawit (34 persen vs. 11 persen). Keempat produk tersebut saja sudah bernilai 27 persen dari ekspor nonmigas dan sekitar setengah pertumbuhan ekspor nonmigas pada tahun 2006.

Target ekspor sebesar 20 persen sulit dicapai pada tingkat harga yang diharapkan. Data mengenai kapasitas penawaran yang diharapkan, yang seharusnya telah membantu memperkirakan pertumbuhan volume, saat ini masih belum tersedia. Namun, prediksi pertumbuhan harga enam persen memperlihatkan bahwa target ekspor 20 persen yang diusulkan pemerintah akan sulit dicapai karena harus ada kenaikan 14 persen pada volume ekspor nonmigas (pertumbuhan volume 40 persen lebih tinggi daripada tahun 2006). Hal ini tidak mungkin dicapai kecuali satu produk atau lebih mengalami tingkat pertumbuhan volume yang sangat tinggi untuk mengkompensasi pertumbuhan harga yang lambat di ekspor nonmigas. Misalnya, dengan mengasumsikan bahwa pertumbuhan volume ekspor untuk produk-produk lain tetap sama seperti tahun 2006 (10,1 persen), pertumbuhan volume ekspor tembaga (yang negatif pada tahun 2006) perlu meningkat secara dramatis menjadi 58 persen (hampir satu setengah kali pertumbuhan volumen pada tahun 2005), atau minyak sawit menjadi 53 persen, untuk memenuhi target pertumbuhan ekspor 20 persen. Pertumbuhan volume kedua produk ini untuk tiga bulan pertama tahun 2007 menunjukkan bahwa pertumbuhan volume yang demikian tinggi tidak akan tercapai.

Bacaan lebih lanjut:

- Bloomberg website: http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20602013&sid=a5hMAojxUaTY&refer=commodity_futures
- Rosner, Peter L. (2000) "Kinerja Ekspor Nonmigas Indonesia selama Krisis Ekonomi: Membedakan Tren Harga dari Tren Kuantitas," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 36 No 2, August, pp. 61–95.
- Manual indeks harga dan volume PBB: <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toclev8.asp?L1=16&L2=3>
- Prediksi Komoditas Bank Dunia: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGBLPROSPECTS/0,,contentMDK:20722183~menuPK:627723~pagePK:2904583~piPK:2904598~theSitePK:612501,00.html>

Penulis: Enrique Aldaz-Carroll, ealdazcarroll@worldbank.org

Lampiran: Metodologi Statistik

Dua indeks yang paling umum digunakan untuk mengukur perubahan harga dan volume adalah indeks Laspeyres dan Paasche. Indeks harga (volume) Laspeyres adalah rasio nilai ekspor pada periode t dan periode 0 dengan konstanta volume (harga) sebesar nilai dasarnya: periode 0. Indeks Paasche didefinisikan sebagai indeks Laspeyres yang menggunakan periode t, bukan periode 0, sebagai periode dasar.

$$L_p = \frac{\sum P_t Q_0}{\sum P_0 Q_0} \quad (1) \qquad L_q = \frac{\sum P_0 Q_t}{\sum P_0 Q_0} \quad (2)$$

$$P_p = \frac{\sum P_t Q_t}{\sum P_0 Q_t} \quad (3) \qquad P_q = \frac{\sum P_t Q_t}{\sum P_t Q_0} \quad (4)$$

Indeks harga (volume) Laspeyres dan Paasche mengukur pertumbuhan proporsional harga (volume) karena indeks-indeks tersebut mengukur rata-rata tertimbang perubahan proporsional harga (volume) sejak period 0, bobot yang menjadi nilai barang individual pada periode dasar (catatan kaki mengacu kepada halaman 1 Manual Indeks PBB).

Kelemahan dari kedua indeks ini adalah bahwa hasil indeks harga (pertumbuhan proporsional harga) dan indeks volume (pertumbuhan proporsional volume) tidak sama dengan perubahan proporsional nilai,

$$\frac{\sum P_t Q_t}{\sum P_0 Q_0}$$

Kelemahan ini dapat diatasi dengan mengukur pertumbuhan proporsional harga dengan salah satu jenis indeks dan pertumbuhan proporsional volume dengan jenis indeks lainnya. Perkiraan perubahan proporsional kemudian menghasilkan perubahan proporsional nilai:

$$P_p L_q = L_p P_q = \frac{\sum P_t Q_t}{\sum P_0 Q_0} \quad (5)$$

Berdasarkan metode ini, kami menggunakan indeks Laspeyres untuk volume, L_q , dan, dengan demikian indeks Paasche untuk harga, P_p . Karena L_q dan P_p mengukur masing-masing perubahan proporsional volume dan harga, maka kita dapat memperoleh persamaan berikut ini dari persamaan (5):

$$\sum P_t Q_t = \sum P_p P_0 L_q Q_0 = P_p L_q \sum P_0 Q_0 \quad (6)$$

Dengan menggunakan logaritma pada persamaan sebelumnya dan menyusun kembali suku-sukunya, kita dapat melakukan dekomposisi pertumbuhan nilai ekspor menjadi pertumbuhan yang dihasilkan oleh perubahan harga dan pertumbuhan yang dihasilkan oleh perubahan volume:

$$\underbrace{\ln \sum P_t Q_t - \ln \sum P_0 Q_0}_{\text{growth of export value}} = \underbrace{\ln P_p}_{\text{growth explained by price changes}} + \underbrace{\ln L_q}_{\text{growth explained by volume changes}} \quad (7)$$

Dengan membagi suku pertama (suku kedua) di sebelah kanan dengan suku di sebelah kiri, kita mendapatkan bagian pertumbuhan nilai ekspor yang disebabkan oleh perubahan harga (perubahan volume).

Kalkulasi ini berasumsi bahwa perubahan harga sebuah kategori produk disebabkan oleh perubahan harga produk yang diekspor dalam kategori tersebut. Sebaliknya, perubahan harga sebuah kategori dapat disebabkan oleh perubahan campuran produk yang diekspor dalam kategori produk tersebut dari tahun ke tahun. Untuk menghilangkan risiko timbulnya hal ini maka cara yang terbaik adalah melakukan dekomposisi pertumbuhan di tingkat produk yang paling terperinci. Hasil dekomposisi dalam catatan ini diestimasi dengan tingkat 9 digit dan kemudian digabungkan. Data nilai dan volume ekspor diambil dari BPS, dan harga-harga dihitung sebagai harga residual.

Untuk informasi lebih lanjut, silakan hubungi:
Sjamsu Rahardja – srahardja@worldbank.org
Magda Adriani - madriani@worldbank.org
Ph. 62 21 52993000
Fax 62 21 52993111

Poverty Reduction and Economic
Management (PREM)
Kantor Bank Dunia Jakarta
Jakarta Stock Exchange Building Tower
2, 12th floor
Jl. Sudirman Kav 52-53
Jakarta 12190, Indonesia

Silakan kunjungi website kami
www.worldbank.org/id

Catatan ini adalah pandangan penulis dan tidak harus mencerminkan pandangan Bank Dunia.

Catatan Teknis

Pengembangan Perdagangan



Edisi 3 Juli 2008

Apa Dampak Gejolak Harga Internasional terhadap Harga Pangan Indonesia¹

Makna Penting

Lonjakan harga komoditas merupakan kesempatan sekaligus tantangan bagi negara-negara yang memiliki kekayaan alam berlimpah seperti Indonesia. Lonjakan harga merupakan kesempatan bagi produsen untuk meningkatkan produksi dan pendapatan. Namun, hal tersebut menjadi tantangan bagi konsumen yang memiliki daya beli dan konsumsi yang lebih rendah, sehingga memperbesar kemungkinan mereka jatuh miskin. Bagi produsen yang ingin mendapatkan keuntungan sepenuhnya dari kesempatan ini, pasar komoditas Indonesia perlu diintegrasikan dengan pasar dunia. Ini berarti bahwa informasi bebas mengalir antara pasar internasional dan pasar domestik. Ini berarti bahwa petani lokal akan mengetahui nilai relatif produk dan input mereka di pasar internasional sehingga mereka berada pada posisi yang terbaik untuk memanfaatkan kenaikan harga-harga dunia. Dengan demikian, petani dapat memanfaatkan sumber daya mereka sebaik-baiknya dan memaksimalkan penghasilan mereka.

Dari perspektif kebijakan, sangat penting untuk memahami tingkat integrasi Indonesia dengan pasar dunia, agar dapat menilai kemungkinan respons penawaran dari produsen serta pola geografisnya maupun dapat merancang kebijakan kompensasi yang lebih baik bagi konsumen. Yang juga penting adalah menilai seberapa erat hubungan antar provinsi di Indonesia, dan memahami apa saja ciri yang menonjol dari provinsi-provinsi tersebut yang tampaknya 'terpisah' dari ciri-ciri lainnya.

Analisis

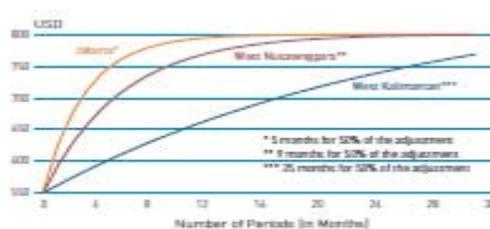
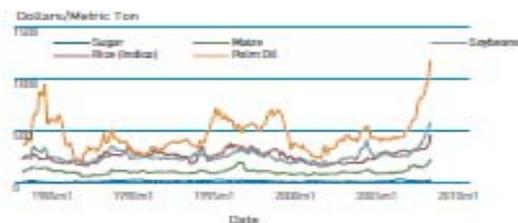
Pasar provinsi di Indonesia untuk jagung, beras, kedelai, gula dan minyak goreng diintegrasikan dengan pasar dunia. Bahkan meskipun terdapat perbedaan ketika membandingkan perubahan harga dunia dan domestik setiap bulan, harga-harga mengalami pergerakan yang sama jika ditinjau dalam jangka waktu yang lebih lama. Untuk jangka waktu sekitar setahun, kenaikan satu persen pada harga dunia menyebabkan kenaikan harga satu persen pada harga domestik.

Namun, kecepatan provinsi untuk menyesuaikan harga ketika terjadi gejolak harga internasional sangat bervariasi dari provinsi ke provinsi lain di Indonesia. Kecepatan tersebut mencerminkan seberapa cepat informasi mengalir, dan merupakan salah satu dimensi yang penting mengenai seberapa terintegrasinya pasar-pasar tersebut. Dalam konteks beras, misalnya, gejolak pasar dunia telah menyebabkan rentang harga dunia dan domestik mencapai sekitar 250 dolar per ton. Jika diasumsikan bahwa perilaku pelaku utama pada pasar beras tidak akan berubah maka diperkirakan provinsi yang akan lebih cepat menyesuaikan diri dengan harga dunia adalah Jakarta di mana separuh dari perbedaan tersebut akan dikoreksi dalam waktu sekitar 5 bulan. Di Nusa Tenggara Barat, separuh dari koreksi ini membutuhkan waktu 9 bulan sedangkan di Kalimantan Barat membutuhkan waktu sekitar 25 bulan (gambar 2).

Di Indonesia, pasar beras dan gula memperlihatkan tingkat integrasi tertinggi. Di pasar beras dan gula, jika dilihat dari semua kemungkinan pasangan provinsi, antara 60% sampai 83% pasangan provinsi mempunyai kecenderungan jangka panjang yang sama: ini berarti bahwa harga-harga mengalami pergerakan yang sama. Untuk jagung dan kedelai, kecenderungan ini terjadi di sekitar 40% kemungkinan pasangan provinsi.

¹ Gonzalo Varela (g.varela@sussex.ac.uk) Enrique Aldaz-Carroll (ealdazcarroll@worldbank.org) Leonardo Iacovone (Liacovone@worldbank.org)

Gambar 1. Perubahan Harga Komoditas Internasional Gambar 2. Penyesuaian dengan Harga Beras Internasional

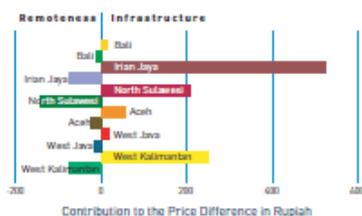


Kurangnya integrasi ruang di provinsi berarti bahwa pada waktu tertentu kita akan melihat perbedaan harga yang lebih besar. Meskipun perbedaan harga jagung dan kedelai di berbagai provinsi rata-rata mencapai 22% dan 16%, namun perbedaan rata-rata harga beras dan gula mencapai 11% dan 5%.

Sampai 70% perbedaan harga ini dapat disebabkan oleh perbedaan keterpencilan daerah, prasarana transportasi, output komoditas, produktivitas lahan dan pendapatan per kapita. Sebuah provinsi yang terpencil akan membayar dengan harga yang lebih tinggi untuk suatu produk daripada provinsi yang terletak di pusat. Pengaruh keterpencilan daerah terhadap harga juga ditentukan oleh kualitas prasarana transportasi. Bagi masyarakat Kalimantan Barat, implikasi dari keterpencilan adalah harus membayar harga tambahan sekitar Rp 133/kg untuk beras daripada provinsi-provinsi lain. Sedangkan di Sulawesi Utara, harga tambahannya mencapai sekitar Rp 24/kg. Kedua provinsi ini sama-sama terpencil, namun kualitas prasarana transportasi yang relatif lebih baik di Sulawesi Utara telah mengurangi biaya akibat keterpencilan. (Gambar 3 membandingkan dampak keterpencilan dan prasarana terhadap perbedaan harga untuk enam provinsi). Faktor lainnya yang menyebabkan perbedaan harga adalah apakah provinsi tersebut merupakan daerah surplus atau defisit dalam memproduksi komoditas bersangkutan. Sekali lagi menyangkut komoditas beras, perbedaan tingkat produksi di provinsi-provinsi tersebut memperlihatkan bahwa masyarakat Jakarta harus membayar biaya tambahan Rp 210/kg daripada masyarakat Sulawesi Utara.

Untuk kelima produk yang dibahas ini, ketidakstabilan harga domestik sangat dipengaruhi oleh ketidakstabilan nilai tukar mata uang, meskipun pengaruh ketidakstabilan harga dunia terhadap pasar domestik masih belum jelas. Di pasar gula, ketidakstabilan harga domestik erat kaitannya dengan ketidakstabilan harga dunia. Untuk beras dan minyak goreng, meskipun masih cukup signifikan, hubungan antara ketidakstabilan harga dunia dengan harga domestik jauh lebih lemah sedangkan di pasar jagung dan kedelai, keduanya bahkan tampaknya tidak berhubungan. Sebaliknya, ketidakstabilan nilai tukar sangat mempengaruhi ketidakstabilan harga domestik untuk kelima produk bersangkutan. Semakin tinggi ketidakstabilan nilai tukar maka semakin tinggi pula ketidakstabilan harga domestik karena hal itu menunjukkan variabilitas yang lebih besar pada harga yang dibayar oleh konsumen (jika barangnya diimpor), atau yang diterima oleh produsen (jika barangnya diekspor), tetapi juga karena hal itu mempengaruhi variabilitas harga dari input-input yang diimpor.

Gambar 3. Pengaruh Keterpencilan dan Prasarana Transportasi Gambar 4. Perbandingan Ketidakstabilan Harga Beras



Besarnya ketidakstabilan yang bersifat spesifik di setiap provinsi dan tidak berhubungan dengan harga dunia atau ketidakstabilan nilai tukar sangat berbeda-beda dari satu provinsi ke provinsi lain. Ketidakstabilan spesifik ini tampaknya dipengaruhi oleh letaknya yang terpencil. Semakin terpencil letak suatu provinsi sehingga semakin kurang terintegrasi maka semakin tinggi ketidakstabilan harga di provinsi tersebut.

Ketika membandingkan ketidakstabilan harga komoditas dengan pasar di luar negeri, harga beras konsumen maupun produsen tampaknya lebih tidak stabil di dalam negeri daripada di luar negeri. Grafik kiri pada gambar 4 memperlihatkan ketidakstabilan harga beras eceran untuk Jakarta dan Hong Kong. Pasar Jakarta mengalami intervensi secara aktif yang bertujuan untuk menstabilkan harga. Namun, harganya jauh lebih tidak stabil daripada pasar Hong Kong². Grafik kanan pada gambar 4 memperlihatkan perbandingan harga-harga produsen. Harga beras Indonesia secara umum tampaknya kurang stabil dibandingkan harga Vietnam atau Thailand.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

- Pasar beras, gula, minyak goreng, jagung dan kedelai di Indonesia terintegrasi dengan pasar dunia namun kecepatan penyesuaian harga provinsi dengan gejolak harga dunia berbeda-beda dari satu provinsi ke provinsi lain.
- Di Indonesia, pasar beras, gula dan minyak goreng memperlihatkan integrasi ruang yang tinggi namun pasar kedelai dan jagung mengalami integrasi yang lebih rendah.
- Untuk semua pasar yang dibahas, terdapat perbedaan harga antar provinsi yang signifikan.
- Untuk seluruh produk yang dibahas, provinsi yang terpencil cenderung kurang terintegrasi, menghadapi harga yang lebih tinggi dan lebih tidak stabil. Pengaruh keterpencilan terhadap harga bergantung pada kualitas prasarana transportasi. Ini berarti bahwa biaya logistik memainkan peranan penting dalam menentukan tingkat harga dan ketidakstabilannya. Kebijakan-kebijakan yang difokuskan untuk menekan biaya logistik akan mengurangi harga yang dibayar konsumen tanpa mempengaruhi harga yang diterima produsen. Pada saat yang sama, hal tersebut juga akan membantu mengurangi ketidakpastian.
- Perbedaan produktivitas lahan dan tingkat produksi setiap produk yang dibahas juga sangat menentukan perbedaan harga. Jika lingkup aksi dalam hal prasarana transportasi masih minim maka penargetan bantuan teknis di provinsi-provinsi terpencil dapat membantu mengurangi perbedaan harga.
- Pasar beras memperlihatkan integrasi yang paling luas karena pemerintah mengintervensinya secara aktif. Namun, pasar gula dan minyak goreng juga memperlihatkan integrasi yang tinggi meskipun hanya sedikit atau bahkan tanpa intervensi sama sekali dari pemerintah. Karena intervensi mahal dan sumber dayanya langka maka analisis biaya-manfaat terhadap intervensi pemerintah di pasar-pasar komoditas tampaknya perlu dilakukan.

2 Hal ini terjadi bahkan meskipun nilai tukar tetap stabil di Indonesia, seperti pada masa pra-krisis (1993-1997).

Untuk informasi lebih lanjut, silakan hubungi:

Gonzalo Varela (g.varela@sussex.ac.uk)
 Enrique Aldaz-Carroll (ealdazcarroll@worldbank.org)
 Leonardo Lacovone (liacovone@worldbank.org)
 Tel. 62 21 52993000
 Fax. 62 21 52993111

Poverty Reduction and Economic Management (PREM)
 World Bank Office Jakarta
 Jakarta Stock Exchange Building Tower 2, Lantai 12
 Jl. Sudirman Kav 52-53
 Jakarta 12190, Indonesia

Silakan kunjungi website kami
<http://www.worldbank.org/id>

Ucapan terima kasih ditujukan atas pendanaan dari Pemerintah Belanda.



Catatan Teknis ini merupakan pandangan penulis dan tidak harus mencerminkan pandangan Bank Dunia atau Pemerintah Belanda.

Dialog Pemerintah-Swasta Mendorong Perubahan Iklim Investasi di Sektor Minyak, Gas dan Pertambangan



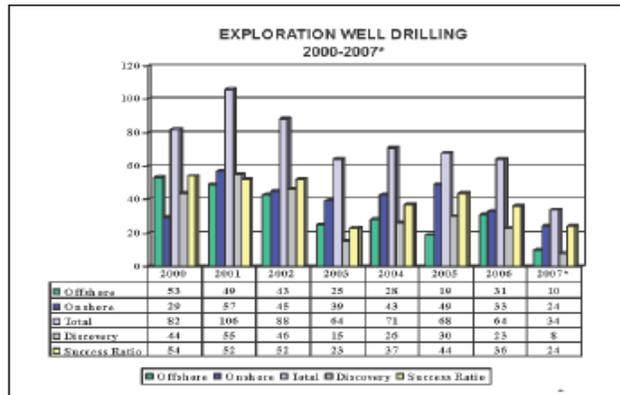
Ringkasan

Indonesia akan kehilangan peluang untuk menikmati lonjakan perdagangan dunia di sektor minyak, gas dan pertambangan karena iklim investasinya relatif kurang menarik bagi perusahaan-perusahaan internasional yang bergerak di bidang sumber daya alam. Berkurangnya investasi di sektor minyak, gas dan pertambangan merugikan Indonesia karena hal itu berarti berkurangnya pertumbuhan ekonomi, pendapatan pemerintah dan ketahanan energi. Sebuah diskusi¹ antara perusahaan-perusahaan sumber daya alam dan pemerintah yang disponsori oleh Bank Dunia dan IFC telah mengidentifikasi dua belas bidang spesifik di mana peraturan dan ketentuan menghalangi investasi baru pada taraf yang berbeda-beda. Setengah tahun setelah diskusi ini, tampaknya ada kemajuan untuk menyelesaikan dua pertiga permasalahan yang diajukan selama diskusi. Kemajuan ini tercermin dari dikembangkannya dialog yang sehat secara berkelanjutan antara sektor swasta dan pemerintah.

Tantangan

Meskipun lonjakan perdagangan komoditas di seluruh dunia masih bertahan dan terdapat prospek geologi yang sangat baik, investasi minyak, gas dan pertambangan masih kurang di Indonesia. Sehubungan dengan minyak dan gas bumi, di tengah-tengah persaingan global untuk mendapatkan energi, Indonesia masih memiliki 22 dari 60 cekungan minyak dan gas bumi (migas) yang belum dieksplorasi. Indonesia sekarang menjadi importir netto minyak dan produk-produk minyak yang menimbulkan banyak tantangan ekonomi bagi negeri ini. Indonesia juga kehilangan kesempatan untuk mengeksplorasi mineral-mineral baru. Di sektor mineral, belum ada investasi besar yang baru selama dekade yang lalu. Pakar pertambangan Bank Dunia John Strongman mengamati bahwa, "Indonesia telah melewatkan kesempatan untuk mendapatkan penerimaan pajak dari sektor mineral senilai satu milyar dolar selama dua atau tiga tahun yang lalu karena adanya penghalang investasi, dan mungkin akan kehilangan jumlah yang sama atau lebih besar dalam dua atau tiga tahun mendatang jika harga komoditas masih tetap kuat, dan jauh lebih besar lagi dalam lima sampai sepuluh tahun mendatang."

¹ Diskusi ini didukung dan dibiayai oleh Pemerintah Belanda melalui Dana Perwalian untuk Meningkatkan Iklim Investasi (Trust Fund to Improve the Investment Climate) dan oleh IFC Advisory Services melalui IFC PENSA, sebuah inisiatif multi-donor yang didukung oleh IFC dan pemerintah Australia, Kanada, Jepang, Belanda, Swiss dan Bank Pembangunan Asia. Pendanaan dari UK DFID juga sangat dihargai.



Grafik Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral ini memperlihatkan bagaimana pengeboran sumur eksplorasi migas semakin berkurang setiap tahun.

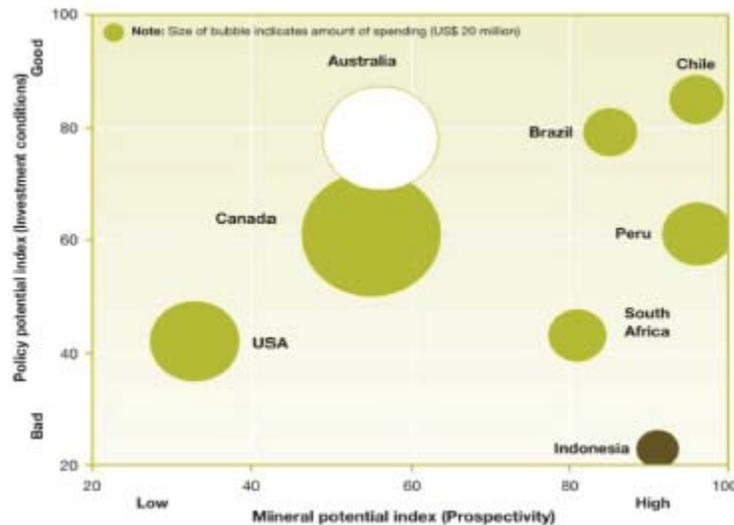


Diagram PriceWaterhouse Coopers ini memperlihatkan bahwa Indonesia hampir keluar dari diagram karena memiliki kekayaan mineral yang berlimpah tetapi juga mengalami tingkat investasi baru yang rendah di sektor mineral.

Solusi

Mengenai latar belakang rendahnya investasi minyak, gas dan pertambangan, sebuah diskusi setengah hari diadakan oleh Bank Dunia dan *International Finance Corporation* pada tanggal 25 September 2007. Diskusi tersebut dihadiri oleh sekitar 60 undangan yang terdiri dari pejabat perusahaan, wakil pemerintah dan pakar industri. Presentasi dan diskusi membahas penyelesaian tantangan-tantangan utama yang masih dihadapi jika lingkungan investasi ingin ditingkatkan sehingga sektor minyak, gas dan pertambangan kelas dunia yang baru dapat mulai berkembang.

Pemerintah dihadapkan pada sebuah pilihan. Jika pemerintah mempertahankan status yang ada sekarang, maka diperkirakan hanya akan ada sedikit peningkatan investasi oleh perusahaan-perusahaan minyak, gas dan pertambangan internasional dalam proyek-proyek besar. Namun, jika pemerintah menerapkan reformasi untuk menetapkan kebijakan yang berorientasi pada ekspor secara lebih konsisten maka diperkirakan akan ada peningkatan yang substansial pada investasi minyak, gas dan pertambangan.

Secara mengejutkan, tampaknya ada kemajuan dengan dilaksanakannya dua pertiga rekomendasi yang ditawarkan oleh presenter dan peserta dalam waktu setengah tahun setelah diskusi dilakukan. Tabel di bawah ini memperlihatkan masalah-masalah yang diidentifikasi oleh para peserta, rekomendasi kebijakan yang mereka tawarkan dan langkah-langkah yang telah dilakukan pemerintah sehubungan dengan rekomendasi-rekomendasi tersebut. Bagian yang berwarna hijau memperlihatkan kemajuan besar yang telah dicapai oleh pemerintah. Bagian yang berwarna kuning memperlihatkan kemajuan yang telah dicapai meskipun dalam beberapa kasus kemajuan ini masih belum pasti, atau disertai dengan reaksi politik. Bagian yang berwarna merah menunjukkan bidang-bidang di mana belum ada kemajuan yang signifikan.

Rekomendasi Peserta Diskusi mengenai Cara Mengatasi Tantangan di Sektor Minyak, Gas dan Pertambangan

Kunci:

Bidang-bidang di mana kemajuan yang besar telah dibuat oleh pemerintah		
Bidang-bidang di mana kemajuan telah dicapai meskipun masih belum pasti, atau disertai dengan reaksi politik		
Bidang-bidang di mana belum ada kemajuan yang signifikan		
Tantangan	Rekomendasi seminar	Aksi-aksi terbaru
Migas: Kekurangpastian pemulih-an biaya	Menyusun sistem peraturan dan ketetapan mengenai pemulihan biaya yang berubah dalam beberapa dekade terakhir, dan terus melakukan penyempurnaan lebih lanjut terhadap peraturan tersebut sebagaimana diputuskan oleh temuan audit.	Mei 2008: Kepala BP Migas yang baru berjanji untuk mendefinisikan dengan jelas biaya "Operasional Minyak Bumi" apa saja yang dapat dipulihkan di masa datang. Kepala BP Migas juga mengumumkan bahwa setiap departemen dalam BP Migas dapat melaksanakan "monitoring sendiri" terkait dengan pemulihan biaya.
Migas: Menyusutnya ruang fiskal dari peningkatan biaya dan volume impor minyak.	Adopsi mekanisme penyesuaian harga otomatis sehingga harga domestik mengikuti harga internasional dengan lebih saksama dan fleksibel.	Mei 2008: Meskipun tidak ingin mengadopsi mekanisme penyesuaian harga otomatis, pemerintah telah menaikkan harga bahan bakar bersubsidi sekitar 30 persen, sehingga telah menghemat pembayar pajak Indonesia sebesar Rp 65 triliun.
Migas: Lambatnya penerbitan izin oleh BP Migas.	Izin lebih sedikit dan lebih mudah. Persetujuan lebih cepat atas perizinan yang ada.	Mei 2008: Kepala BP Migas yang baru berjanji akan mempercepat proses persetujuan Rencana Pembangunan (POD) dan Izin Operasional (POP).
Migas: Ketidakpastian mengenai apakah PPN harus dibayar oleh Kontrak Bagi Hasil (PSC) yang dikeluarkan antara tahun 1995 dan 2001,	Harmonisasi pendekatan-pendekatan yang kontradiktif di lingkungan Departemen Keuangan, dan antara Departemen Keuangan, Departemen Energi dan BP Migas. Wadah yang dapat digunakan untuk harmonisasi adalah Kelompok Pengarah Nasional Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif.	Mei 2008: Sebuah wadah baru untuk meningkatkan harmonisasi masalah PPN migas kemungkinan akan segera tersedia, dengan ditandatanganinya Instruksi Presiden baru-baru ini yang membutuhkan MOU antara Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Departemen Keuangan mengenai pengelolaan kegiatan minyak, gas dan pertambangan.

Tantangan	Rekomendasi seminar	Aksi-aksi terbaru
<p>Pertambangan: Ketidakpastian apakah akan menetapkan Kontrak Kerja, atau bahkan melanjutkan kontak yang lama.</p>	<p>Berdasarkan Rencana Undang-Undang Pertambangan yang baru, tidak menghapuskan Kontrak Kerja (CoW) yang ada secara bertahap, dan memastikan bahwa "Izin Khusus" yang baru meniru mekanisme CoW tertentu yang diujicoba berdasarkan waktu, seperti arbitrase netral yang mengikat.</p>	<p>April 2008: Komisi Bidang Energi DPR RI masih tetap berkomitmen untuk mengesahkan Rencana Undang-Undang Pertambangan. Salah satu pasal dalam RUU yang masih dalam tahap penyusunan mengatur perizinan proyek-proyek pertambangan yang besar.</p>
<p>Pertambangan: Larangan penambangan terbuka di hutan lindung.</p>	<p>Melanjutkan upaya untuk mengeluarkan peraturan baru yang akan melonggarkan larangan ini dalam beberapa kasus.</p>	<p>Februari 2008: Dephut mengeluarkan dan Presiden menandatangani peraturan baru yang mengizinkan perusahaan-perusahaan beroperasi di hutan lindung. Namun, publik memberikan reaksi yang negatif.</p>
<p>Migas dan Pertambangan: Ketidakpastian mengenai pajak dan royalti yang harus dibayar, dan kepada siapa.</p>	<p>Koordinasi intra dan antar lembaga yang lebih baik, kemungkinan di bawah pengawasan Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif.</p>	<p>Mei 2008: Sebuah wadah baru untuk koordinasi antar lembaga dapat segera terbentuk dengan ditandatanganinya Instruksi Presiden baru-baru ini yang membutuhkan MOU antara Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Departemen Keuangan.</p>
<p>Migas dan Pertambangan: Kesulitan dalam mereboisasi areal di luar kawasan hutan dua kali lebih besar daripada konsensi di dalamnya.</p>	<p>Melanjutkan upaya untuk mengeluarkan peraturan baru sehingga pertambangan di kawasan hutan dapat membayar royalti satu persen, daripada diharuskan mereboisasi areal hutan yang luas.</p>	<p>Februari 2008: Departemen Kehutanan mengeluarkan dan Presiden menandatangani peraturan yang mengizinkan perusahaan-perusahaan membayar royalti untuk beroperasi di dalam kawasan hutan. Dephut tidak mengkonsultasikan peraturan tersebut dengan komunitas lingkungan hidup, atau menjelaskan kepada mereka mengapa peraturan tersebut diperlukan. Kantor Presiden juga tidak sempat secara akurat menjelaskan peraturan tersebut kepada publik.</p>
<p>Migas: Kekurangjelasan ketentuan kewajiban pasar domestik untuk gas.</p>	<p>Mengklarifikasi persentase produksi yang harus dijual di dalam negeri oleh produsen gas, dan harga jualnya.</p>	<p>Tidak ada klarifikasi lebih lanjut tentang Kewajiban Pasar Domestik (DMO) Gas. Sementara itu, pada bulan April 2008, diadakan sejumlah besar perjanjian baru yang mengharuskan produsen gas mengalihkan sebagian produksinya untuk perusahaan-perusahaan yang ditentukan pemerintah dengan harga di bawah harga pasar .</p>
<p>Migas: Konflik penggunaan lahan antara perusahaan dan warga masyarakat</p>	<p>Gunakan pemetaan partisipatif sebagai alat penyelesaian konflik.</p>	<p>Cepu, temuan minyak baru terbesar di Indonesia dalam suatu dekade, menghadapi tantangan dalam membawa minyaknya ke pantai agar dapat dimuat ke atas kapal.</p>

Tantangan	Rekomendasi seminar	Aksi-aksi terbaru
Pertambangan: Izin pertambangan dari kabupaten tumpang tindih dengan atau terletak di dalam izin nasional dan/atau tidak membayar pajak kepada pemerintah nasional.	Membentuk sistem informasi yang lebih baik mengenai izin dari kabupaten (di mana izin tersebut terletak, siapa pemiliknya, dan apakah mereka membayar pajak kepada pemerintah nasional), mungkin di bawah pengawasan Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif.	Pembentukan sistem informasi nasional untuk secara akurat menjelaskan lokasi dan jenis produksi di ribuan tambang kabupaten yang quasi-legal masih membutuhkan waktu bertahun-tahun. Akibatnya, tambang-tambang dengan izin nasional yang besar dan legal harus mengadakan kesepakatan tersendiri dengan tambang-tambang lokal tersebut untuk menghindari masalah-masalah akibat penggunaan lokasi yang sama.
Migas dan Pertambangan: Ketidakpastian untuk memperbaharui izin lima tahunan untuk beroperasi di kawasan hutan	Memberikan izin hanya sekali untuk beroperasi di kawasan hutan, selama jangka waktu izin tersebut.	Perusahaan-perusahaan masih diharuskan untuk memperbaharui izin sementara mereka setiap lima tahun dari Departemen Kehutanan. Banyak perusahaan memilih untuk tidak memohon izin, sehingga beroperasi secara ilegal.

Kesimpulan

Pemerintah Indonesia tampaknya sedang berupaya memperbaiki iklim investasi di sektor minyak, gas dan pertambangan. Dari ke-dua belas rekomendasi yang dibuat oleh peserta dalam Diskusi Iklim Investasi Minyak, Gas dan Pertambangan pada tanggal 25 September 2007, tiga rekomendasi menunjukkan kemajuan yang besar dalam waktu setengah tahun setelah Diskusi tersebut, dan lima lainnya juga mengalami kemajuan meskipun disertai dengan reaksi politik yang tidak terduga dalam beberapa kasus. Fakta bahwa ada kemajuan pada dua-pertiga rekomendasi tersebut bukan hanya disebabkan oleh kenyataan bahwa diskusi tersebut diadakan, melainkan yang lebih penting, disebabkan oleh berkembangnya dialog dunia industri dengan pemerintah secara berkelanjutan. Meskipun tidak selalu jelas bagi investor, pemerintah memperhatikan keprihatinan perusahaan industri ekstraktif dan sedang berupaya untuk memperbaiki iklim investasi di sektor minyak, gas dan pertambangan di banyak daerah. Namun demikian, meskipun terdapat kemajuan tersebut, perlu dilakukan beberapa perubahan, seperti perlu dipertegas berapa banyak produsen gas harus menjual produksinya di dalam negeri dan dengan harga berapa. Implementasi perubahan-perubahan ini akan memberikan dampak yang besar terhadap investasi.

Untuk informasi lebih lanjut, silakan hubungi:

David W. Brown

Penasihat Senior Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif (EITI)
Bank Dunia
Gedung Bursa Efek Jakarta, Tower 2, Lantai 12,
Jakarta 12190
Indonesia
davidwbrown@attglobal.net





Indonesia: Siapa yang menjadi eksportir dan apa yang dapat dilakukan untuk mempromosikan ekspor?

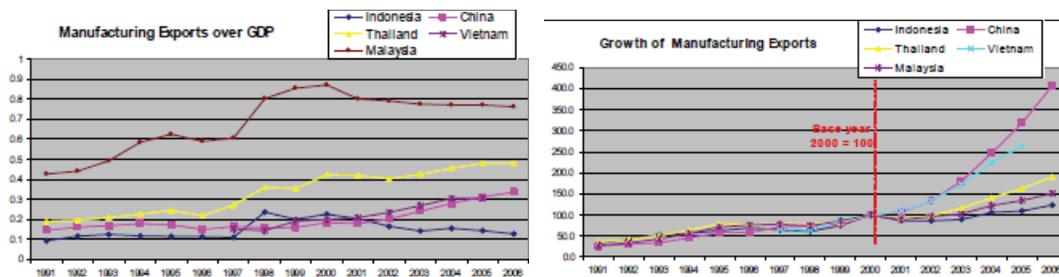
Jakarta, September 2008



Tujuan	Tindakan Jangka Pendek	Penanggung Jawab
Penargetan sektoral promosi ekspor	Memfokuskan kampanye partisipasi perdagangan dan pembentukan citra pada sektor-sektor prioritas NAFED	
Memfokuskan upaya promosi ekspor pada "eksportir ambang"	Menyusun kriteria persyaratan penerima bantuan promosi ekspor	NAFED
Meningkatkan keterlibatan atase perdagangan dan kedutaan besar	Menyusun rencana aksi berdasarkan konsultasi dengan sektor swasta	Departemen Luar Negeri NAFED

Berbagai kajian baru-baru ini memperlihatkan bahwa negara-negara yang dapat mendiversifikasi dan meningkatkan kecanggihan struktur ekspor mereka cenderung mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat (Hausmann dkk 2007). Namun, jika dilihat hanya dari perspektif pengusaha, melakukan diversifikasi ekspor dan meningkatkan kecanggihan adalah usaha yang mahal dan berisiko karena harus mengeluarkan biaya di muka yang besar dan, seringkali, menghasilkan keuntungan swasta yang terbatas akibat difusi dan imitasi pengetahuan (Hausmann dan Rodrik 2003). Oleh karena itu, **untuk mempertahankan diversifikasi – proses "penemuan ekspor" – intervensi lembaga promosi ekspor menjadi sangat penting.**

Diversifikasi dan kecanggihan ekspor yang lebih besar di negara-negara berkembang dapat dicapai dengan meningkatkan pangsa ekspor barang, manufaktur dan jasa primer olahan. Jika dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan regional, **kinerja ekspor manufaktur Indonesia selama 10-15 tahun terakhir mengecewakan** dalam arti absolut maupun relatif terhadap PDB.



Siapa yang menjadi eksportir?

Eksportir istimewa. Berbagai literatur yang meneliti perusahaan-perusahaan eksportir di seluruh dunia, di negara maju maupun berkembang, memperlihatkan bahwa eksportir sangat berbeda dari jenis perusahaan lain. Perusahaan eksportir cenderung lebih besar dari segi penjualan maupun tenaga kerja, memperlihatkan tingkat produktivitas yang lebih tinggi, melakukan investasi yang lebih besar dan membayar upah yang lebih tinggi.

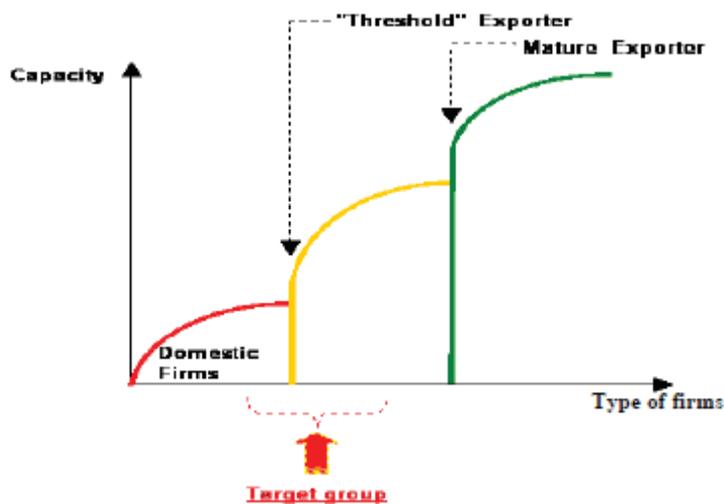
Hanya perusahaan yang memiliki kinerja lebih baik dapat mengekspor, karena hanya mereka yang mampu memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh pembeli di luar negeri yang lebih besar tuntutananya daripada

konsumen domestik. Apa saja yang diharapkan oleh pembeli di luar negeri? Berdasarkan sebuah survei terhadap para pembeli di Amerika Serikat, beberapa persyaratan utama dari mereka adalah:

- ✓ Pengiriman barang pada tanggal yang dijanjikan
- ✓ Produknya dapat dipasarkan di AS (kualitas dan harga)
- ✓ Sistem pengiriman yang dapat diandalkan
- ✓ Fasilitas pengawasan mutu yang baik
- ✓ Mampu memproduksi kuantitas yang diperlukan

Seperti eksportir di negara-negara lain, *eksportir Indonesia berbeda dengan jenis perusahaan Indonesia lainnya*. Secara rata-rata, jika dibandingkan dengan non-eksportir, penjualan eksportir 22% lebih besar, modal 61% lebih besar, produktivitas 18% lebih tinggi dan pertumbuhan output 6% lebih tinggi.

Singkatnya, pengalaman internasional maupun Indonesia memperlihatkan bahwa *tidak setiap perusahaan dapat menjadi eksportir*. Kebanyakan perusahaan memang puas dengan melayani pasar domestik atau belum mempunyai kapasitas untuk menjual ke luar negeri. Mendukung perusahaan-perusahaan tersebut atau mencoba “meyakinkan perusahaan-perusahaan untuk menjadi eksportir” tidak mungkin menghasilkan ekspor dan akan memboroskan sumber daya. Sebenarnya, bukti internasional memperlihatkan bahwa *hasil yang terbaik dapat diperoleh jika upaya promosi ekspor berfokus pada “eksportir ambang” (threshold exporters)*.



Sebuah sistem penyaringan dapat dibentuk untuk mengidentifikasi “eksportir ambang”. Sistem ini dapat bervariasi dari segi intensitas dan kecanggihannya mulai dari penilaian sendiri secara tertulis², sampai wawancara yang dilakukan oleh petugas NAFED, wakil asosiasi sektoral atau konsultan; atau audit ekspor yang lebih formal oleh sebuah perusahaan konsultan profesional³.

Kriteria pertama untuk menyeleksi perusahaan-perusahaan untuk mendapatkan dukungan promosi ekspor adalah komitmen pengelola untuk melakukan perbaikan yang diperlukan sesuai dengan keinginan pembeli di luar negeri. Agar dapat mengekspor, diperlukan perbaikan dan investasi yang besar untuk menembus pasar di luar negeri yang mencakup upaya finansial dan manajerial lebih lanjut. Tidak semua perusahaan ingin menempuh langkah ini dan menghadapi risiko-risiko yang terlibat.

2 Untuk contoh kuesioner seperti ini, lihat website UK Trade and Investment Agency <http://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/bti/bti/quiz/index.html>

3 Audit seperti ini, misalnya, digunakan oleh Lembaga Investasi Ceko untuk Program Pengembangan Pemasok.

Secara umum, kecil kemungkinannya perusahaan-perusahaan kecil termasuk dalam kelompok eksportir ambang. Pembeli di luar negeri seringkali ingin membeli dalam jumlah besar yang tidak dapat dipasok oleh perusahaan-perusahaan kecil. Selain itu, biaya untuk memasuki pasar di luar negeri (mengumpulkan informasi, menerima sertifikasi, mengikuti standar-standar di luar negeri) mungkin tinggi dan tidak dapat mendatangkan keuntungan bagi perusahaan-perusahaan kecil dengan skala produksi yang terbatas. Namun, karena biaya tersebut berbeda-beda menurut sektor, ada beberapa pengecualian. Misalnya, di Indonesia, mebel dan produk kayu adalah dua sektor dengan eksportir relatif kecil yang banyak tersebar.

Apa yang dapat dilakukan untuk mendorong ekspor?

Keberhasilan promosi ekspor dapat menurunkan biaya untuk memasuki pasar ekspor. Tujuan ini dapat dicapai melalui empat jenis kegiatan: *pembentukan citra, pelayanan pendukung ekspor, penelitian pasar* dan *advokasi kebijakan*.

Penargetan adalah kunci untuk menyediakan pelayanan promosi ekspor yang efektif dan efisien dari segi biaya. Studi kasus dan pengalaman internasional dengan jelas memperlihatkan bahwa *memfokuskan upaya promosi ekspor pada sektor-sektor spesifik lebih berhasil daripada mencoba mempromosikan ekspor secara umum*. Misalnya, partisipasi di pekan raya dan pameran menghasilkan hubungan ekspor yang lebih potensial bagi perusahaan-perusahaan yang terlibat daripada menghadiri acara-acara secara umum.

Demikian pula, *kampanye pembentukan citra yang berfokus pada sektor-sektor spesifik atau jenis produk spesifik akan lebih efektif daripada kampanye secara umum*. Sebuah pesan yang menyatakan bahwa Indonesia adalah “produsen barang X, Y dan Z yang berkualitas tinggi berkat kondisi iklimnya, tradisi manufaktur produk yang lama atau desain yang inovatif” lebih menyakinkan daripada mengatakan bahwa “semua produk Indonesia berkualitas tinggi”. Upaya pembentukan citra khususnya penting dan Indonesia dianggap sebagai “produsen murahan”, seperti dinyatakan oleh seorang eksportir yang diwawancarai:

“Pembeli yang tidak mengenal Indonesia seringkali menganggap produk-produk kita sama kualitasnya dengan produk dari Cina dan berharap dapat membayar harga yang sama.”

Untuk pelayanan pendukung ekspor, *membayai partisipasi perusahaan non-eksportir di pekan raya internasional* adalah kegiatan yang bermanfaat karena non-eksportir mungkin tidak memahami manfaat dari pekan raya sehingga tidak ingin melakukan investasi dalam kegiatan-kegiatan demikian. Namun, penting untuk *secara bertahap menghapuskan subsidi partisipasi setelah 2-3 tahun*. Setelah jangka waktu tersebut, perusahaan-perusahaan dapat mengerti manfaat dari kegiatan dan ingin menutupi biaya-biaya sendiri atau mereka merasa bahwa mereka tidak akan mendapatkan manfaat dari pekan raya.

“Bagaimana saya mengetahui bahwa biaya yang dikeluarkan untuk berpartisipasi dalam pekan raya akan bermanfaat bagi usaha saya? (Non-eksportir Indonesia)

“NAFED tidak perlu membayar biaya untuk partisipasi saya ... Saya tahu benar akan manfaatnya hadir di sana” (Eksportir Indonesia yang telah mapan)

Membayai partisipasi pameran perdagangan hendaknya disertai dengan informasi mengenai bagaimana membuat partisipasi tersebut lebih efektif. Peserta yang baru pertama kali mengikuti pameran seringkali kurang memiliki informasi mengenai cara memamerkan produk-produk dengan cara yang menarik, bagaimana membawa banyak sampel, karyawan mana yang perlu hadir, dan sebagainya. Menyelenggarakan lokakarya yang disertai dengan pemberian saran oleh peserta yang berpengalaman kepada para peserta baru dapat sangat bermanfaat.

“Peserta baru seringkali membawa terlalu banyak sampel ke pekan raya karena tidak menyadari bahwa mereka dapat mengirimkan sampel ke orang-orang yang berminat di kemudian hari. Mereka mendatangkan tenaga pemasaran yang dapat berbicara dalam Bahasa Inggris dengan baik tetapi tidak dapat membahas spesifikasi produk secara terperinci dan kemungkinan perubahan yang dapat terjadi pada spesifikasi tersebut.” (Eksportir Indonesia yang berpengalaman)

Konsistensi partisipasi sangat penting karena menghadiri pekan raya setiap tahun “memasukkan negara kita dalam peta” dan memperlihatkan kepada pembeli di luar negeri bahwa Indonesia adalah pelaku yang dapat diandalkan di pasar internasional. Selain itu, penting untuk *menjaga keseimbangan antara kualitas partisipasi dan “kuantitas” atau jumlah peserta*. Ada pertukaran antara dana yang dikeluarkan untuk stan dan pembiayaan peserta pameran. Jumlah peserta yang besar dengan ruang pameran yang kurang menarik dapat memberikan kesan negatif terhadap seluruh negeri dan merugikan eksportir yang baik.

“Ketika anda berpartisipasi dalam pekan raya, anda perlu hadir selama beberapa tahun sehingga calon pembeli mengingat tentang keberadaan anda” (eksportir Indonesia yang berhasil)

“Display stan Indonesia dapat ditingkatkan ... lebih baik mengundang sedikit perusahaan dan mengeluarkan dana lebih banyak untuk stan” (eksportir Indonesia yang berhasil)

Kualitas sesi pelatihan ekspor dapat ditingkatkan dengan melibatkan lebih banyak praktisi dan eskportir yang telah berhasil untuk menjadi pelatih. Selanjutnya, memperkenalkan kegiatan seperti “jumpa pembeli malam ini” di mana importir dari luar negeri bertemu dengan perusahaan-perusahaan Indonesia dan menjelaskan apa saja yang mereka cari dari suatu produk impor dapat sangat berguna bagi calon eksportir atau eksportir yang belum berpengalaman.

Dukungan yang diberikan atase perdagangan dapat diintensifkan. Beberapa gagasan yang muncul selama wawancara meliputi:

- Membantu eksportir jika timbul perselisihan dengan pembeli – beberapa eksportir bersedia membayar jasa semacam ini
- Menyediakan ruang kantor di kedutaan besar di mana eksportir dapat “singgah” ketika mengadakan perjalanan ke luar negeri.
- Memberikan informasi strategis yang terperinci yang difokuskan pada sektor-sektor spesifik, berdasarkan pertemuan tatap muka dengan calon pembeli dari luar negeri, bukan daftar importir secara umum.

Mengadakan kegiatan intelijen pasar (market intelligence) dan riset pasar secara terperinci sangat penting bagi pelaku pasar yang baru. Apa yang diperlukan bukan informasi yang dangkal yang telah tersedia di internet melainkan penjelasan pasar yang terperinci dengan data importir, sumber utama barang impor, volume, kualitas dan jenis produk. Sekali lagi, informasi semacam ini perlu dikumpulkan untuk sektor-sektor prioritas karena biayanya terlalu besar jika dilakukan untuk semua industri. Perusahaan-perusahaan dapat dikenai biaya untuk mengakses penjelasan tersebut.

Perkuat hubungan NAFED dengan sektor swasta dan peran advokasi kebijakannya. NAFED harus secara aktif melibatkan sektor swasta dalam membuat keputusan-keputusan yang strategis (misalnya, pekan raya apa yang akan dihadiri). **NAFED harus menjadi pimpinan bagi para eksportir** dengan meningkatkan perhatian mereka terhadap peraturan-peraturan internasional, rintangan non-tarif yang berlaku maupun ketentuan usaha domestik.⁴

Akhirnya, perlu diperhatikan bahwa **promosi ekspor bukan hanya menjadi tugas NAFED karena promosi ekspor memerlukan koordinasi berbagai Kementerian dan departemen** untuk meningkatkan logistik, infrastruktur, sektor keuangan, pendidikan dan pengembangan keterampilan, serta peraturan-peraturan administratif.

Referensi

Hausman R., D. Rodrik (2003). *Pembangunan Ekonomi sebagai Penemuan Sendiri*, Journal of Development Economics, 72(2), 603-633 Hausman R., Hwang J., D. Rodrik (2007). *Apa yang Anda Ekspor itu Penting*, Journal of Economic Growth, 12(1), 1-25

4 Catatan perdagangan ini didasarkan atas hasil studi kasus/penelitian yang dilaksanakan oleh Beata Javorcik dan Leonardo Iacovone. Untuk informasi lebih lanjut, silakan hubungi Leonardo Iacovone Liacovone@worldbank.org & Enrique Aldaz-Carroll ealdazcarroll@worldbank.org.



Indonesia: 'Quick Wins untuk Meningkatkan Logistik. Rekomendasi Lokakarya untuk Jangka Pendek dan Perencanaan untuk Jangka Panjang



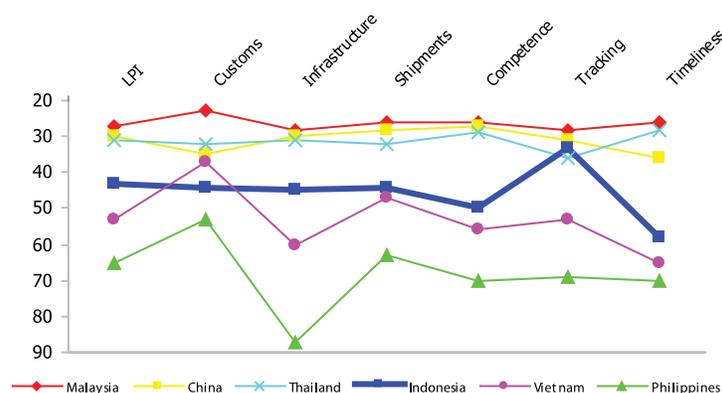
Jakarta 19 Juni 2008

Tujuan	Tindakan Jangka Pendek	Penanggung Jawab
Mengurangi kemacetan di pelabuhan Jakarta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyamakan jam kerja di antara penanggung jawab pelabuhan (buka 24/7) 2. Mengizinkan operator terminal, dan bukan Bea Cukai, untuk mengatur pergerakan peti kemas dalam pelabuhan, setelah peti kemas dinyatakan cleared (memenuhi kewajiban pabean). 3. Mengizinkan operator terminal untuk mengenakan pinalti yang tinggi (dengan cara yang netral terhadap pendapatan) untuk mencegah agar importir tidak menggunakan tempat penumpukan terminal terlalu lama setelah peti kemas dinyatakan cleared. 4. Memindahkan depo peti kemas kosong dari pelabuhan ke lokasi yang lebih dekat dengan kawasan industri 5. Mengeluarkan peraturan untuk melaksanakan undang-undang pelayaran yang baru 6. Merencanakan "lompatan" untuk membangun pelabuhan baru di lokasi yang baru (greenfield). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bea cukai, bank, operator terminal, dll 2. Bea cukai 3. Otoritas pelabuhan, Menteri Perhubungan 4. Pemilik depo peti kemas (maskapai pelayaran) 5. Menteri Perhubungan 6. Menteri Perhubungan, Menteri Perdagangan & Industri
Meningkatkan koneksi ke darat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyelesaikan JORR, tetapi mendorong pergerakan truk pada malam hari 2. Menyelesaikan pembangunan kilometer terakhir jalur kereta api dari depo peti kemas darat di Bandung ke terminal pelabuhan 3. Menciptakan anak perusahaan PT. KAI untuk jasa angkutan barang 4. Membangun hubungan darat antara jalur kereta api dengan kawasan industri 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri PU 2. Menteri Perhubungan 3. PT. KAI 4. Menteri Perhubungan
Meningkatkan efisiensi dan kualitas jasa angkutan truk dan ekspedisi, khususnya untuk memenuhi kebutuhan eksportir skala menengah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menciptakan rekening penampung untuk memfasilitasi pinjaman kepada industri angkutan truk agar dapat melakukan ekspansi dan mengadakan kontrak jangka panjang 2. Memberikan sertifikasi atas peningkatan pelayanan, mungkin bekerja sama dengan FIATA 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asosiasi angkutan truk dan bank 2. Asosiasi perusahaan ekspedisi

Membentuk Tim Logistik yang efisien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerbitkan keputusan menteri dan dukungan tingkat tinggi 2. Membentuk tim khusus inti dan menyediakan anggarannya 3. Berkoordinasi dengan tim logistik lain (misalnya, NSW) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. P/VP atau Menteri Ekuin/Perdagangan 2. Menteri Ekuin/Perdagangan, PEPI 3. Menteri Ekuin – Bea Cukai
-------------------------------------	---	--

Kinerja logistik Indonesia menduduki peringkat rata-rata dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan regional, tetapi mempunyai peringkat yang rendah untuk **kompetensi** industri logistik lokal (penyedia jasa logistik swasta maupun publik seperti operator angkutan darat dan perusahaan pengurusan jasa kepabeanan (PPJK/customs brokers) dan **ketepatan waktu** pengiriman untuk mencapai tempat tujuan. Pendekatan tiga tingkat untuk mengurangi hambatan (*bottlenecks*) dalam jangka pendek adalah: (i) mengurangi kemacetan pelabuhan; (ii) meningkatkan koneksi ke darat (*hinterland connections*); dan (iii) meningkatkan efisiensi jasa angkutan truk dan ekspedisi. Sebuah Tim Logistik Nasional perlu dibentuk untuk mengembangkan rencana aksi.

Peringkat Indeks Kinerja Logistik (LPI) dari 150 negara



Mengurangi kemacetan di Pelabuhan Tanjung Priok

Bea Cukai perlu meningkatkan koordinasi dengan dan tidak mencampuri urusan dalam operasi operator peti kemas setelah peti kemas dinyatakan cleared. Bea Cukai tidak memberitahukan operator tentang kapan peti kemas dinyatakan *cleared* sehingga keberadaan peti kemas menjadi lebih lama di terminal sebelum dijemput oleh penerima barang (*consignee*) atau dipindahkan oleh operator terminal ke depo peti kemas di luar dermaga. Bea Cukai juga mengatur tingkat okupansi penyimpanan peti kemas yang harus dicapai (85%) sebelum peti kemas dapat dipindahkan ke kawasan berikat yang lain, dan bahkan ke kawasan berikat yang menjadi tujuan pemindahan peti kemas. Tarif okupansi lapangan penumpukan yang berlaku merupakan urusan operasional yang hendaknya menjadi tanggung jawab tunggal operator terminal peti kemas.

Menata ulang kebijakan pinalti atas penumpukan peti kemas. Skala biaya untuk penumpukan peti kemas ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Skala saat ini kurang cukup tinggi untuk mendorong pemilik peti kemas agar memindahkan peti kemas mereka segera setelah peti kemas tersebut dinyatakan *cleared*. Tarif penumpukan perlu ditata kembali untuk menaikkan pinalti atas kontainer dengan masa penumpukan yang lama, dengan tetap netral terhadap pendapatan bagi operator terminal.

Menyamakan jam operasional pemangku kepentingan utama di terminal pelabuhan. Arus puncak yang umum di terminal peti kemas (harian dan mingguan) sebagian disebabkan oleh jam buka fasilitator – khususnya Bea Cukai dan bank – yang tutup pada malam hari dan akhir pekan, sedangkan operasi pelabuhan buka selama 24/7. Sebagaimana dipraktekkan di kebanyakan pelabuhan di seluruh dunia, semua pemangku kepentingan di pelabuhan (termasuk Bea Cukai dan bank) hendaknya buka selama 24/7.

Mempertegas implikasi nyata dari Undang-Undang Pelayaran tahun 2008 yang baru. Ada berbagai hal penting yang masih belum jelas:

- Apakah UU ini menerapkan model Landlord Port Management yang lebih diminati di dunia (di mana sektor publik bertanggung jawab atas infrastruktur sedangkan sektor swasta bertanggung jawab atas *superstructure, stevedoring* dan jasa pelabuhan lainnya)
- 'Otoritas Pelabuhan' yang disebutkan dalam UU tampaknya merupakan otoritas *nautikal* di pelabuhan yang dilaksanakan oleh Pelindo (IPC). Maka, entitas mana yang akan melaksanakan fungsi manajemen lain secara keseluruhan seperti perencanaan pelabuhan, penyediaan infrastruktur operasional (misalnya, dinding dan fasilitas dermaga), manajemen lingkungan dan pemasaran?
- Apakah IPC akan tetap menjadi operator terminal peti kemas utama di 'pelabuhan Gateway'?
- Apakah operator swasta, dalam hal ada konsesi usaha patungan dengan IPC, masih dibatasi dengan kepemilikan saham maksimum 49%?
- Apakah operator swasta diizinkan untuk melakukan investasi (investasi bersama) pada infrastruktur pelabuhan yang baru (seperti BOT)?
- Apakah pelayaran domestik akan tetap dilaksanakan hanya oleh kapal-kapal Indonesia?

Ketidakpastian seperti ini perlu segera diselesaikan untuk memperbaiki citra dan reputasi Pelabuhan dan Sektor Angkutan Laut Indonesia dan meningkatkan peluang untuk meningkatkan partisipasi swasta.

Meningkatkan koneksi ke darat

Menyelesaikan JORR tetapi membatasi pergerakan truk hanya pada malam hari. Akses darat ke terminal peti kemas akan lebih baik setelah pembangunan Jalan Lingkar Luar (JORR) diselesaikan. Namun, akses dari JORR dan perluasannya ke jalan tol yang baru di sekitar kawasan industri Cikarang di Jakarta Timur masih sulit mengingat pertumbuhan lalu lintas truk. Selain itu, peti kemas yang keluar-masuk pelabuhan kurang merata selama hari-hari dalam seminggu – puncaknya saat ini terjadi pada hari Jumat dan Senin. Jika jumlah puncak seperti ini berlanjut, pergerakan truk dapat mencapai 4 juta/tahun dengan sekitar 15.000 truk/hari melalui jalan akses ke kawasan industri. Ini akan menjadi tambahan yang luar biasa untuk lalu lintas lain yang menggunakan jalan akses tersebut. Salah satu solusi parsial adalah menganjurkan truk untuk bergerak pada malam hari. Untuk memperlancar arus angkutan pada malam hari, jalan harus dibersihkan dari halangan seperti kendaraan-kendaraan yang diparkir. Pembatasan jumlah kendaraan yang diparkir perlu dilakukan sejak pk. 19:00. Keamanan sepanjang jalan juga perlu ditingkatkan.

Memperluas jalur kereta api ke terminal pelabuhan. Jalur kereta api untuk peti kemas dari depo peti kemas darat di Bandung menuju pelabuhan melalui kawasan industri Cikarang – yang mencapai 55% lalu lintas peti kemas ke pelabuhan – berakhir di kilometer pertama sebelum mencapai terminal peti kemas di pelabuhan. Peti kemas harus dibongkar ke truk untuk melanjutkan perjalanannya sehingga angkutan rel kereta api tidak efektif dan kurang dimanfaatkan. Perluasan jalur kereta api ke terminal peti kemas akan membuat angkutan kereta api lebih kompetitif dan mengurangi kemacetan di jalan.

Membentuk anak perusahaan PT. Kereta Api Indonesia untuk angkutan barang. Perusahaan angkutan kereta api (PT. KAI) difokuskan pada pelayanan angkutan penumpang ketimbang angkutan barang. Agar pelayanan kereta api peti kemas dapat berhasil maka pelayanan tersebut perlu diberikan oleh perusahaan tersendiri. Jika hal ini tidak dapat dilakukan dalam waktu dekat maka jalan tengah yang dapat ditempuh adalah membentuk anak perusahaan yang dimiliki secara penuh oleh PT KAI. Anak perusahaan ini independen secara finansial dan mempunyai lokomotif, gerbong dan stafnya sendiri, tetapi menggunakan jalur PT KAI berdasarkan suatu kontrak.

Membentuk depo peti kemas kosong di sekitar kawasan industri dan jauh dari kawasan pelabuhan. Sebagian besar peti kemas kosong (milik maskapai pelayaran) ditumpukkan di sekitar terminal pelabuhan. Perusahaan-perusahaan yang memerlukan peti kemas harus menyewa truk untuk mengambil peti kemas dari pelabuhan. Kemacetan jalan yang parah seringkali menyebabkan peti kemas terlambat tiba di pabrik untuk dimuat pada hari yang sama. Maka, truk pergi dan kembali ketika peti kemas terisi penuh (yang mungkin memerlukan

waktu sampai 2 hari). Hal ini menimbulkan pergerakan truk yang tidak perlu. Lokasi depo peti kemas di sekitar kawasan industri akan mengurangi pergerakan truk dan mengosongkan ruang di sekitar terminal pelabuhan yang dapat digunakan untuk keperluan yang lebih penting, seperti penumpukan peti kemas yang telah dimuati yang menunggu untuk diambil setelah dinyatakan *cleared* oleh Bea Cukai.

Meningkatkan efisiensi angkutan truk dan ekspedisi

Industri angkutan truk dicirikan oleh sedikit perusahaan dengan beberapa ratus truk dan banyak perusahaan dengan jumlah truk yang sangat sedikit. Jumlah perusahaan berskala menengah sangat sedikit yang memiliki jumlah armada yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan manufaktur. Perusahaan-perusahaan kecil cenderung mengoperasikan truk-truk kecil dengan dua gardan yang sangat mudah bermuatan lebih dan kurang efisien untuk dioperasikan. Perusahaan-perusahaan tersebut juga terutama mengadakan kontrak jangka pendek yang bersifat mendadak sehingga tidak efisien dan tidak banyak dipraktekkan di negara-negara lain.

Skema-skema khusus dapat diterapkan untuk meningkatkan akses ke pinjaman dengan risiko/biaya lebih rendah bagi perusahaan angkutan truk kecil. Sebaliknya daripada hanya mengandalkan risiko kredit dari perusahaan individual, skema-skema yang inovatif dan tidak mendistorsi pasar dapat mengandalkan kontribusi peminjam untuk rekening penampung (*escrow account*) yang dapat diakses secara otomatis oleh bank pemberi pinjaman seandainya terjadi kegagalan dalam pengembalian pinjaman. Ketika pinjaman dilunasi, dana dalam rekening penampung dikembalikan ke peminjam. Bank umum yang menyalurkan pinjaman seringkali mengadakan kontrak dengan asosiasi angkutan truk untuk mengelola daftar pendek peminjam dan untuk menagih pembayaran cicilan. Skema ini juga dapat digunakan untuk mengadakan restrukturisasi industri angkutan truk – melalui merger – jika peminjam harus memenuhi ketentuan aset finansial minimum, kompetensi manajerial, fasilitas pemeliharaan dan pelatihan bagi supir. Industri angkutan truk yang terdiri dari lebih banyak perusahaan berskala menengah lebih baik memenuhi kebutuhan industri manufaktur/ekspor.

Menerapkan skema sertifikasi sukarela bagi perusahaan ekspedisi. Struktur industri ekspedisi mirip dengan struktur industri angkutan truk – jumlah perusahaan besar yang sangat sedikit (sebagian besar perusahaan dengan kepemilikan saham minoritas oleh pihak asing) dan jumlah perusahaan kecil yang sangat banyak dengan keterampilan manajemen dan sumber daya keuangan yang kurang memadai. Perusahaan perdagangan kecil dan menengah yang tidak mampu mendapatkan pelayanan andal dari perusahaan-perusahaan besar yang jumlahnya hanya sedikit itu menghadapi kesulitan untuk memilih perusahaan kecil yang andal dan kompeten. Skema sertifikasi sukarela akan memungkinkan perusahaan ekspedisi memenuhi standar pelayanan minimum, termasuk staf yang telah lulus ujian *International Association of Freight Forwarders* (FIATA) untuk mendapatkan sertifikasi atas standar yang lebih tinggi. Skema sertifikasi juga memungkinkan perusahaan-perusahaan perdagangan kecil mempunyai kepercayaan yang lebih besar pada perusahaan ekspedisi pilihan mereka. Perusahaan-perusahaan ekspedisi yang didapati telah berulang kali menyampaikan dokumen yang tidak lengkap dan curang oleh Bea Cukai akan kehilangan sertifikasi mereka. Skema seperti ini sekarang sedang dilaksanakan di negara-negara Masyarakat Ekonomi Afrika Timur.

Rencana ke depan

Rencana untuk pelabuhan yang baru saat ini. Tanjung Priok dan pelabuhan-pelabuhan lain yang ada di Indonesia dapat lebih meningkatkan efisiensi di lokasi mereka saat ini dengan reformasi proses dan investasi yang relatif sedikit. Dengan demikian, pelabuhan-pelabuhan tersebut akan dapat memenuhi kebutuhan kapasitas mereka khusus untuk 5-10 tahun mendatang. Indonesia perlu segera memutuskan untuk melakukan 'lompatan' dengan membangun sebuah pelabuhan baru (biasanya dibutuhkan waktu selama 10 tahun untuk membangun sebuah pelabuhan baru). Pelabuhan tersebut hendaknya pelabuhan laut dalam untuk mengurangi ketergantungan (pelabuhan pengumpan/feeder) dari Singapura dan Malaysia sehingga mengurangi waktu dan biaya transportasi.

Penelitian untuk mengembangkan sebuah pelabuhan modern yang baru perlu dimulai sekarang. Pelabuhan yang baru ini hendaknya dikembangkan di lokasi yang baru (*greenfield*), sesuai dengan persyaratan kompleks pelabuhan yang modern dari segi kedalaman air, ruang gerak, koneksi ke darat serta fasilitas lainnya. Kompleks pelabuhan seperti ini dapat digabungkan dengan fasilitas industri yang bernilai tambah.

Bojonegara (yang telah diperuntukkan) merupakan calon lokasi untuk pantai utara Jawa. Kelemahannya adalah jaraknya yang lebih panjang ke sentra industri di Jawa yaitu di sebelah Tenggara Jakarta. Calon lokasi lain adalah di sekitar Cirebon dan bahkan terus ke Timur.

Sebuah pelabuhan lepas pantai yang terhubung dengan pantai melalui sebuah jembatan atau jalan lintasan dapat dibangun untuk memenuhi kebutuhan pembangunan pelabuhan laut dalam (20 meter).

Merancang dan melaksanakan strategi logistik nasional. Tujuan strategi logistik hendaknya meliputi: (i) memastikan kapasitas dan kualitas pelayanan; (ii) promosi angkutan barang domestik; (iii) fasilitasi angkutan binasional dan regional; (iv) mendukung UKM dan operator logistik; dan (v) merampingkan proses dokumentasi dan inspeksi perdagangan luar negeri.

Tindakan-tindakan berikut ini dapat dilakukan untuk memperkuat Tim Logistik Nasional: (i) mendapatkan dukungan menteri atau wakil presiden untuk Tim; (ii) membentuk dan mendanai tim khusus inti; (iii) memperluas keanggotaan Tim Logistik Nasional ke sektor swasta, terutama pengguna akhir; (iv) berkoordinasi dengan tim-tim yang berhubungan dengan logistik (misalnya NSW); (v) melaksanakan audit formal terhadap kondisi saat ini dari sektor logistik; (vi) menyediakan rencana aksi termasuk *quick wins* dengan dampak langsung; (vii) menetapkan sebuah sistem pemantauan dengan tolok ukur dan indikator.

Untuk informasi lebih lanjut, hubungi Henry Sandee hsandee@worldbank.org

Referensi

- ABARE. (2008). "Australian commodities," March. http://www.abare.gov.au/publications_html/ac/ac_08/ac_march08.pdf
- Abdulai, A. (2004). *Spatial integration and price transmission in agricultural commodity markets in sub-Saharan Africa*. Chap. 7 in *Commodity Market Review 2003-2004*, FAO (ed), pp. 163–183. FAO, Rome, Italy.
- Agénor, P.R. (2004). *The economics of adjustment and growth*. Chapter 5 Exchange Rate Regimes, Academic Press, 2nd edition, pp. 166-204.
- Agustina, Cut Dian R.D., Javier Arze del Granado; Tim Bulman, Wolfgang Fengler; and Mohamad Ikhsan (2008). "Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances." World Bank Policy Research Working Paper No. 4718. World Bank, Washington, DC. http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000158349_20080915111953&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679
- Alexander, C. and J. Wyeth (1994). "Cointegration and Market Integration: An Application to the Indonesian Rice Market," *Journal of Development Studies*, Vol. 30 No. 2, pp.303–328.
- Altman, R. C. (2009). "Globalization in Retreat" *Foreign Affairs*, July/August.
- Arnold, J.M.; Javorcik; Beata Smarzynska and Mattoo, Aaditya (2006). "Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms?" *CEPR Discussion Paper* No. 5902, October.
- Arnold, J.M.; Aaditya Mattoo and Gaia Narciso (2008). "Services Inputs and Firm Productivity in Sub-Saharan Africa: Evidence from Firm-Level Data," *Journal of African Economies*, Oxford University Press, vol. 17 No.4, pp. 578-599, August.
- Asian Development Bank (2005). *Asian Development Outlook 2005: Promoting competition for long-term development*. <http://www.adb.org/documents/books/ADO/2005/part010202.asp>
- Asian Development Bank (2008). *Food Prices and Inflation in Developing Asia: Is Poverty Reduction Coming to and End?*
- Asia Foundation (2008). *The Costs of Moving Goods: Road Transportation, Regulation and Charges in Indonesia*.
- Atje, R. and Sjamsu Rahardja (2010). "Indonesia's Services Industries: Questions Moving Forward." Presentation at workshop "Dialogue among Stakeholders: Growth and Efficiency in the Indonesian Services Sector," organized by World Bank, Kadin and the Center for International Studies, Jakarta, January 14th, 2010.
- Auty, R. (2000). "How Natural resources Affect Economic Development" *Development Policy Review*, Vol.18, pp.347-64
- Badiane, O., and G. E. Shively (1998). "Spatial integration, transport costs, and the response of local prices to policy changes in Ghana," *Journal of Development Economics*, 56(1), 411–431.
- Baffes, J. (1997). "Explaining Stationary Variable with Non-stationary Regressors." *Applied Economics Letters*, Vol. 4:pp. 69-75.
- Baffes, J. and M. I. Ajwad (2001). "Identifying price linkages: a review of the literature and an application

- to the world market of cotton," *Applied Economics*, Vol. 33 No.1, 1927–1941.
- Banerjee, A. J. D. J. W. G. and D. F. Hendry (1995). *Co-integration, Error-Correction, and the Econometric Analysis of Non-Stationary Data*. Oxford University Press, first edition.
- Bank Dunia, Washington D.C. and Institute of Policy Studies, Singapore.
- Bank Dunia (2004). *Making Indonesia Competitive: Promoting Exports, Managing Trade*. Report No. 30535, pp. 1-99
- Bank Dunia (2005). *Raising Investment in Indonesia: A Second Generation of Reforms*, Report No. 31708.
- Bank Dunia (2007a). *Global Development Finance 2007*. <http://www.worldbank.org/prospects>
- Bank Dunia (2007b). "Connecting to Compete. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators."
- Bank Dunia (2007c). *Indonesia Public Expenditure Review 2007. "Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities*, World Bank, Jakarta. <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1168483675167/PERReport.pdf>
- Bank Dunia (2008a). *Horticultural Producers and Supermarket Development in Indonesia*. Report No. 38543-ID, pp.1-178.
- Bank Dunia (2008b). *Results of the Rural Investment Climate Assessment*. Final Report. World Bank Office Jakarta, Indonesia.
- Bank Dunia (2008c). "Development Economics and Prospects Group (DECPG) database"
- Bank Dunia (2009a). *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroad*. World Bank, Washington, DC.
- Bank Dunia (2009b). *Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times*. <http://www.doingbusiness.org/downloads>
- Bank Dunia (2009c) "Indonesia Economic Quarterly: Back on track?" *Working Paper*, World Bank, December 2009, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000350881_20091215094853&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679.
- Bank Dunia (2010a) "*Indonesia Jobs Report: Towards Better Jobs and Security for All*," World Bank office Jakarta, Indonesia.
- Bank Dunia (2010b) "Indonesia Economic Quarterly Update: Building Momentum," April. World Bank Office Jakarta, Indonesia.
- Baulch, B. (1997). "Transfer costs, spatial arbitrage, and testing for food market integration," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 79 No.3, pp.477–487.
- Basri, M.C. (2002). Indonesia's Economic Transformation: Before and During the Economic Crisis, in Aris Ananta (ed), *The Indonesian Crisis: A Human Development Perspective*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Basri, M.C. (2003). "Manufacturing Protection: Protecting Cronies?" *Working Paper*, LPEM-FEUI
- Bhalla, S. (2007). *Second Among Equals: The Middle Class Kingdoms of India and China*. Draft manuscript. Peterson Institute of International Economics, Washington.
- Brahmbhatt, M. and Luc Christiaensen (2008). "Rising Food Prices in East Asia: Challenges and Policy Options." Note for information as background to the discussion of recent market developments at the

Development Committee meeting, mimeo.

Byerlee, D.; T.S. Jayne, and Robert J. Myers (2006). "Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options" *Food Policy* Vol. 31 No.4: pp. 275–287

Calder, J. (2007). "Most Populous Islands". January. <http://www.worldislandinfo.com/POPULATV2.htm>

Caramazza, F. and Jahangir Aziz (1998). "Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s" International Monetary Fund. April <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues13/index.htm>

Chen, Y.C. and Kenneth Rogoff (2003). "Commodity currencies", *Journal of International Economics*, Volume 60, Issue 1, May 2003, Pages 133-160, <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V6D-487CSG2-3/2/37094fc017270bafa0c638120b23ac99>

Codsi, G.; K.R. Pearson, and P.J. Wilcoxon (1991). 'General Purpose Software for Intertemporal Modeling', *Impact Working Paper*, No. IP-51 University of Melbourne, Melbourne, Victoria, Australia, May.

Collins, K. (2008). "The Role of Biofuels and Other Factors in Increasing Farm and Food Prices: A Review of Recent Development with a Focus on Feed Grain Markets and Market Prospects," June 19.

Corden, W. M. (1974). *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford: Clarendon Press.

Coxhead, I. and Muqun Li, (2007). *International Trade and the natural resource "curse" in Southeast Asia: Does China's growth threaten regional development?*, *World Development*, 35(7)

Coxhead, I. and Muqun Li, (2008). "Prospects for Skills-Based Export Growth in a Labour-Abundant, Resource-Rich Economy: Indonesia in Comparative Perspective" *Working Paper*, Department of Agricultural & Applied Economics, University of Wisconsin-Madison, N. 524

Cuddington, J. T.; Rodney Ludema; Shamila A. Jayasuriya (2007). "Prebisch-Singer Redux" Chapter 5 in *Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny*, Daniel Lederman and William Maloney (eds) Washington, DC: The World Bank and Stanford University Press, 2007.

David, H. and Peter J. Klenow (2005). "The Variety and Quality of a Nation's Exports" *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 3, June, pp. 704-723

Daniel, P. (2002). "Petroleum Revenue Management: an Overview", *paper* prepared for The World Bank, Washington, DC. <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/philipdanieloverviewpaper.pdf>

Deaton, A.S. (1992). *Understanding Consumption*, Clarendon Press for Oxford University Press, Oxford, UK

De Ferranti, D., G.; Perry, D. Lederman and W. Maloney (2002). *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, World Bank, Washington, DC.

Dixon, P.B.; B.R. Parmenter; J. Sutton and D.P. Vincent (1982). *ORANI: A Multisectoral Model of The Australian Economy*, Amsterdam: North-Holland.

Dorosh, P. (2008). "Food Price Stabilisation and Food Security: International Experience", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44 No.1, pp. 93-114.

Drake-Brockman, J. (2010). "Developing Strategies for Growth and Efficiency in the Indonesian Services Sector," presentation at workshop "Dialogue among Stakeholders: Growth and Efficiency in the Indonesian Services Sector," organized by World Bank, Kadin and the Center for International Studies, Jakarta, January 14th, 2010.

Ebrahim, Z. and Christine (2003). "Back to Basics – Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely". *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*. March 2003, Vol. 40, No.1, IMF.

- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebra.htm>
- Eichengreen, B.; Rhee; Yeongseop and Tong Hui (2004). "The impact of China on the Exports of Other Asian Countries" *NBER Working Paper*, N. 10768
- Eichengreen, B.; Rhee and Tong Hui (2005). "Is China's FDI Coming at the Expense of Other Countries?" *NBER Working Paper*, N. 11335
- Engle, R., and C. Granger (1987). "Co-integration and error correction: Representation, estimation and testing," *Econometrica*, Vol. 55 No.1, pp.251–276.
- Fackler, P., and B.K.Goodwin (2001). "Spatial Price Analysis." *Chap. 17 in Handbook of Agricultural Economics* Vol.1, Ed. by B.Gardner and G. Rausser, pp. 971–1024. Elsevier Science, Amsterdam.
- Fane, G. and Peter Warr (2002). "How Economic Growth Reduces Poverty: A General Equilibrium Analysis for Indonesia", in A. Shorrocks and R. Van der Hoeven (eds.), *Perspectives on Growth and Poverty*, United Nations University Press, 217-34.
- Fane, G. and Peter Warr (2008). "Agricultural Protection in Indonesia" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 44. No. 1, 133-50.
- FAOSTAT (2003). <http://faostat.fao.org/site/502/DesktopDefault.aspx?PageID=502>
- FAO (2008). "Crop Prospects and Food Situation," February 2008. <http://www.fao.org/giews/english/cpfs/index.htm>
- . "Growing demand on agriculture and rising prices of commodities," February 2008. <http://www.ifad.org/events/gc/31/roundtable/food.pdf>
- FAPRI (2008a). US Baseline Briefing Book, March http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI_MU_Report_03_08.pdf
- FAPRI (2008b). "The Energy Independence Act of 2007: Preliminary Evaluations of Selected Provisions," January http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI_MU_Report_01_08.pdf
- Felipe, J.; Miguel León-Ledesma; Matteo Lanzafame; and Gemma Estrada (2007). "Sectoral Engines of Growth in Developing Asia: Stylized Facts and Implications." *ERD Working Paper* No. 107, November.
- Fossati, S. F. Lorenzo, and C. Rodriguez (2007). "Regional and International Market Integration of a Small Open Economy," *Journal of Applied Economics*, Vol.10 No.1, pp77–98.
- Gelb, A. and Associates (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* World Bank and Oxford University Press.
- Gilbert, C. (1989). "The Impact of Exchange Rate Changes and Developing Country Debt on Commodity Prices." *Economic Journal*, Vol. 99:pp.773-784.
- Gilbert, C. (2008). "How Should Governments React to High Food Prices?" *manuscript*, July 2008.
- Gilbert, C. (2008). "Commodity Speculation and Commodity Investments," *manuscript*, October 2007.
- Glauber, J. (2008). "USDA Chief Economist, in testimony before the Joint Economic committee of Congress" on May 1, 2008.
- Global Subsidies Initiative, International Institute for Sustainable Development, Geneva, Switzerland (2008). <http://www.globalsubsidies.org/en/research/biofuel-subsidies>
- Global Subsidies Initiative (2008). "Biofuels – At what cost? Government support for ethanol and biodiesel in Australia"
- Goletti, F.; A. Raisuddin, and N. Farid (1995). "Structural Determinants of Market Integration : the Case

- of Rice Markets in Bangladesh," *The Developing Economies*, Vol. 33 No.2, pp. 196– 198.
- Goodwin, B. K. and N. E. Piggott (2001). "Spatial Market Integration in the Presence of Threshold Effects," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 83 No. 2, pp. 302 – 317.
- Goodwin, B. K. and T. C. Schroeder (1991). "Cointegration tests and spatial price linkages in regional cattle markets," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73 No.2, pp. 452 – 464.
- Granger, C. (1981). "Some Properties of Time Series Data and their use in Econometric Model Specification," *Journal of Econometrics*, Vol. 16, pp. 121–130.
- Gylfason, T.; Tryggvi Thor Herbertsson and Gylfi Zoega (1999). "A Mixed Blessing." *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 3, pp 204-225
- Hertel, T. W. (1999). *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hausmann, R. and Dani Rodrik (2003). "Economic development as self-discovery" *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 72 No.2, pp. 603-633, December
- Hill, H. (1996). *The Indonesian Economy Since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant* Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Hill, H. (2000). *The Indonesian Economy*, Singapore: Cambridge University Press
- Humphreys, M; Sachs, J.D; Stiglitz, J.E. (2007). "Future directions for the management of natural resources", in Humphreys, M., Sachs, J.D., Stiglitz, J.E. (Eds), *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York, NY, pp.322-36.
- Iacovone, L., and B. S. Javorcik (2008a) "Using Export Promotion to Stimulate Export Diversification in Indonesia," Mimeo, World Bank.
- Iacovone, L., and B. S. Javorcik 2008b. *Multi-Product Exporters: Diversification and Micro-Level Dynamics*, Working Paper Series, WPS , World Bank.
- Iacovone, L., and B. S. Javorcik 2008c: *Using Export Promotion to Stimulate Export Diversification in Indonesia*, Mimeo, World Bank.
- IMD (2009) *World Competitiveness Yearbook 2009*. <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>
- IFPRI, von Braun, J. "The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions," IFPRI, December 2007. <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/pr18.pdf>
- International Grains Council, "Grain Market Indicators," October 2007.
- Ismet, M., A. P. Barkley, and R. V. Llewelyn (1998): "Government intervention and market integration in Indonesian rice markets," *Agricultural Economics*, 19(1), 283–295.
- Ivanic, Maros and Will Martin. 2008. "Ensuring food security" *Finance & Development*, 45 (4), pp 37-39
- Johansen, S. (1988). "Statistical analysis of cointegration vectors," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 12 No.3, 231–254.
- Jurgens, Emile, Tim Brown, Don Mitchell, Joe Leitmann, Paul van Hofwegen, Shobha Shetty, Matt Zurstrassen, Jayne Curnow, Ernest Bethe, Bruce Wise, Peter Neame, and Andrew Hamilton (2009) "Environmental, Economic and Social Impacts of Oil Palm in Indonesia: A Synthesis of Opportunities and Challenges", World Bank Indonesia Country Office Discussion Paper, mimeo.
- Kaldor, N. (1967) *Strategic Factors in Economic Development*, New York, Ithaca.

- Kaldor, N. (1967). *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, New York
- Kawai, M. (2009). "The Global Financial Crisis and Asia" Brown Bag Seminar, ASEAN Secretariat, 30 January 2009, mimeo.
- Kojima, M.; Donald Mitchell and William Ward. (2007). "Brazil Wants Probe of U.S. Farm Aid," *Washington Post*, 12 Sept. 2007.
- Klein, B.P. and Kenneth Neil Cukier (2009). "Tamed Tigers, Distressed Dragon: How Export-Led Growth Derailed Asia's Economies" *Foreign Affairs*, July/August 2009.
- Krugman, Paul (1987). "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher." *Journal of Development Economics*, Vol. 27, No. 1-2:50.
- Krugman, Paul (1999) "O Canada: A neglected nation gets its Nobel", *Slate*, October 19, 1999.
- Lall, S. (2000). "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, Vol. 28 No.3, pp. 337- 369.
- Lazear, E. (2008). "White House Disputes Role of Biofuels in Food Prices," *Associated Press*, May 15, 2008.
- Lederman, D.; Marcelo Olarreaga and Lucy Payton (2006). "Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't" *CEPR Discussion Paper* No. 5810, August. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=936967>
- Lederman, D. and William F. Maloney (eds) (2007). *Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny*. Washington, DC: The World Bank and Stanford University Press, 2007.
- Lederman, Daniel; and William F. Maloney (2007). "Trade Structure and Growth." In Lederman and Maloney eds., *Natural resources: Neither Curse nor Destiny*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Lederman, D.I and Maloney, William F., 2008, *In Search of the Missing Resource Curse*. World Bank Policy Research Working Paper Series, November.
- Lederman, Daniel; and William F. Maloney (2009). "The Quality of Trade: Does It Matter What LAC Produces, Exports and Imports?" World Bank LCR Regional Study Paper, mimeo.
- Lipsky, J.(2008). First Deputy Managing Director, IMF, "Commodity Prices and Global Inflation, Remarks At the Council on Foreign Relations", New York City, May 8, 2008.
- Loayza, N and C. Raddatz (2007). "The Structural Determinants of External Vulnerability" with N. Loayza, *World Bank Economic Review*, 21 (3), October 2007, 359-387.
- Loayza, N and C. Raddatz, forthcoming (forthcoming). "The Composition of Growth Matters for Poverty Alleviation" *Journal of Development Economics*
- LPEM-FEUI (2001). *The Construction of Cost Doing Business Index*. Research Report,
- LPEM-FEUI (2006). *Monitoring the Investment Climate in Indonesia*. Research Report
- Maloney, W.F. (2007). *Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America*, in "In Search of the Missing Resource Curse" edited by Lederman and Maloney
- Martin, W. and Devashish Mitra (2001). "Productivity, Growth and Convergence in Agriculture and Manufacturing." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 2: pp.403-22.
- McCulloch, N. and C. Peter Timmer. (2008). "Rice Policy In Indonesia: A Special Issue," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No.1, pp 33-44

- Milan, B. (2009) "Comment on Dani Rodrik's 'Growth after the Crisis'", July 2009, mimeo.
- Mitchell, D.; Le Vallee (2005). "Are we facing a food price hike?", session at Rural Week, 2004. Food Price Variability in Global Markets.
- Mitchell, D.; Shuo Tan; Hans Timmer (2007). *China's Demand for Primary Commodities and the Impacts on Global Markets* mimeo.
- Mitchell, D. (2007). "A coming spike in grain prices?" Focus Topic, April 2007.
- Mitchell, D. (2007). "The Case for Higher Grain Prices," April 2007.
- Mitchell, D. (2008). "A Note on Rising Food Prices", Paper 1 of this ESW and World Bank Policy Research Working Paper WPS 4682.
- OECD-FAO (2007). "Agricultural Outlook 2007-2016," 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/6/10/38893266.pdf>
- Palley, T. I. (2002). "A New Development Paradigm: Domestic Demand-Led Growth. Why It is Needed & How To Make it Happen." *Foreign Policy in Focus* September: 1-8.
- Pavitt K. (1984). "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory" *Research Policy* Vol. 13 (1984) (6), pp. 343-373.
- Prasad, E.; Raghuram Rajan, and Arvind Subramanian (2007). "Foreign Capital and Economic Development" *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (March).
- Prebisch, R. (1959). "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries." *The American Economic Review*. Papers and Proceedings. 49 (2), 251-73
- Price Waterhousecoopers (2005). "Mine Indonesia 2005 - review of trends in the Indonesian mining industry".
- Price Waterhousecoopers (2008). "Mine Indonesia 2008 - review of trends in the Indonesian mining industry".
- Rapsomanikis, G.; D. Hallam, and P. Conforti (2004). "Market Integration and price transmission in selected food and cash crop markets of developing countries: review and applications", Chap. 8 in *Commodity Market Review 2003-2004*, FAO (ed), pp. 187-215. FAO, Rome, Italy.
- Rashid, S. (2004). "Spatial Integration of Maize Markets in Post-liberalised Uganda," *Journal of African Economies*, Vol. 13 No.1, pp. 102-133.
- Rashid, S.; Ralph Cummings Jr; and Ashok Gulati. (2007). "Grain Marketing Parastatals in Asia: Results from Six Case Studies" *World Development*, Vol. 35, No. 11, pp. 1872-1888
- Ravallion, M. (1986). "Testing Market Integration," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 68. No.1, pp.102-109.
- Ravallion, M. and G. Datt (2002). "Why Has Economic Growth Been More Pro-poor in Some States of India than Others?", *Journal of Development Economics*, Vol. 68 No.2, pp. 381-400
- Husmann, R.; Jason Hwang and Dani Rodrik (2007). "What you export matters," *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 12, No.1, pp. 1-25, March.
- Rodrik, D. (2008). *The Real Exchange Rate and Economic Growth*. Harvard University.
- Rodrik, D. (2009). "Growth after the crisis", paper prepared for the Commission on Growth and Development. http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/financial_crisis/rodrikafterthecrisis.pdf

- Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*. Vol. 98, No. 5, Oct. 1990. pp. S71-S102.
- Rosegrant, M.W.; Tingju Zhu; Siwa Msangi; Timothy Sulser (2008). "The Impact of Biofuel Production on World Cereal Prices," *International Food Policy Research Institute*, Washington, D.C., unpublished paper quoted with permission July 2008.
- Sachs, J.D. and Andrew Warner (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth," *NBER Working Papers* with number 5398. <http://www.nber.org/papers/w5398.pdf>
- Sachs, J.D. and Andrew Warner (2001). "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review*, Vol. 45, pp. 827-838.
- Shane, M. and William Liefert (2007). "Weaker Dollar Strengthens US Agriculture," *Amber Waves*, February 2007.
- Singer, H.W. (1950) "The Distribution of Grains Between Investing and Borrowing Countries." *The American Economic Review*. 40(2), 473-485
- Slayton, T. (2009). "Rice Crisis Forensics: How Asian Governments Carelessly Set the World Rice Market on Fire," *CGD Working Paper* 163 (March), Center for Global Development, Washington, DC.
- Slayton, T. and C. Peter Timmer (2008). "Japan, China and Thailand Can Solve the Rice Crisis—But U.S. Leadership is Needed." *CGD Notes* (May), Center for Global Development, Washington, DC.
- SMERU (2008). "The Effectiveness of Raskin Program", *Working Paper*, mimeo, http://www.smeru.or.id/report/research/raskin2007/raskin2007_eng.pdf
- Taylor, Lance (1993). "A Three-Gap Analysis of Foreign Resource Flows and Developing Country Growth." In *The Rocky Road to Reform: Adjustments, Income Distribution and Growth in the Developing World*, edited by L. Taylor. Cambridge, MA: MIT Press.
- Thee, K.W. (2004). "Pembangunan, Kebebasan, dan "Mukjizat" Orde Baru: Esai-esai" (Essays on Development, Freedom, and the New Order's Miracle), Jakarta: Kompas
- The Economist (2009). "Fatalism v Fetishism: How will developing countries grow after the financial crisis?" June 13th, p.75
- Thorbecke, E, and Hong-Sang Jung (1996). "A Multiplier Decomposition Method to Analyze Poverty Alleviation," *Journal of Development Economics*, Vol. 48 No.2, pp. 279-300
- Timmer, C. Peter. (1996). 'Does Bulog stabilise rice prices in Indonesia? Should it try?' *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 32 (2): 45-74.
- Timmer, C. Peter. (2009). "Did Speculation Affect World Rice Prices?" Presented at the FAO Workshop on "Rice Policies in Asia" held in Chiang Mai, Thailand from February 9-12, mimeo.
- Timmer, C. Peter and T. Slayton (2008). "Unwanted Rice in Japan Can Solve the Rice Crisis – If Washington and Tokyo Act", Center for Global Development.
- Timmer, C. Peter and T. Slayton. (2008). "An update on the role of Bulog", internal report to the World Bank Office in Jakarta.
- Trostle, R. (2008). *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*. A Report from the Economic Research Service. USDA.
- UNCTAD (2002). *Trade and Development Report*, 2002. New York: United Nations.
- US Bureau of Labor Statistics (2008). *Consumer Prices*, July 2008.
- USDA (2006). "MAFF Needs to Reduce Stocks of Imported Rice," *Board of Audit Says*, November 3.

- USDA, GAIN (2006). "Thailand Grain and Feed Report Intervention Policy Overhauled," November 2006. <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200611/146249481.pdf>
- USDA (2007). *Grain: World Markets and Trade*. October 2007.
- USDA (2007). *Wheat Outlook*: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/WHS//2000s/2007/WHS-12-13-2007.pdf>
- USDA (2008a). *Japan Grain and Feed Annual Report 2008*, 3 March.
- USDA (2008b). "Cost-of-Production Forecasts," Data Sets. <http://www.ers.usda.gov/Data/CostsAndReturns/>
- USDA (2008c). "Agricultural Projections to 2017," February 2008. <http://www.ers.usda.gov/Publications/OCE081/OCE20081.pdf>
- USDA (2008d). GAIN report, "Grain and feed annual report," February 2008. <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200802/146293727.pdf>
- USDA (2008e). "Grain and Oilseeds Outlook, February 22, 2008," *Agricultural Outlook Forum*, February 22, 2008. <http://www.usda.gov/oce/forum/2008Speeches/Commodity/GrainsandOilseeds.pdf>
- USDA (2008f). "Grain: World Markets and Trade," March 2008. <http://www.fas.usda.gov/grain/circular/2008/03-08/graintoc.asp>
- USDA (2008g). PS&D online database, March 2008.
- USDA (2008h). "Oilseeds: World Markets and Trade," March 2008. <http://www.fas.usda.gov/oilseeds/circular/Current.asp>
- USDA (2008i). "Real Monthly Commodity Exchange Rates," Macroeconomic Briefing Room, July 2008.
- Usui, N. (1997). "Dutch disease and policy adjustments to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico", *Resource Policy*, Vol. 23, Issue 4, pp 151-162
- Van der Mensbrugge, Dominique (2006). "Linkage Technical Reference Document," The World Bank, Washington, DC.
- Van Campenhout, B. (2007). "Modelling trends in food market integration: Method and an application to Tanzanian maize markets," *Food Policy*, Vol. 32, No.1, pp. 112-127.
- Van Wijnbergen, S. (1984). "The 'Dutch Disease': A Disease After All?" *The Economic Journal*, Vol. 94, Issue 373, March, pp 41-55.
- Verdoorn, P. J. (1949). "Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro", *L'Industria*, vol. 1, pp. 310
- Warr, P.; Marpuhin Aziz; Helder da Costa and Prem J. Thapa (1998). "WAYANG: An Empirically-Based Applied General Equilibrium Model of the Indonesian Economy," *mimeo*, Australian National University.
- Warr, P. (2001). 'Welfare Effects of an Export Tax: Thailand's Rice Premium', *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, no. 4, November, 903-920.
- Warr, P. (2005). "Food Policy and Poverty in Indonesia: A General Equilibrium Analysis," *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 49, no. 4, December, 429-451.
- Winters, L. Alan; Neil McCulloch and Andrew McKay (2004). "Trade Liberalization and Poverty", *Journal of Economic Literature*, vol. 42 (1), (March), 72-115.
- Winters, A. and S. Yusuf (eds.) (2007). *Dancing with the Giants: China, India and the Global Economy*,

