

STABILISASI HARGA PANGAN POKOK DALAM RANGKA KEMANDIRIAN PANGAN NASIONAL

Hermanto

PENDAHULUAN

Dalam era globalisasi perdagangan, termasuk perdagangan pangan, gejolak harga pangan yang terjadi di pasar internasional secara langsung ataupun tidak langsung akan mempengaruhi dinamika harga pangan di dalam negeri. Selama dua dasa warsa terakhir ini paling tidak telah terjadi tiga kali gejolak harga pangan di dunia. Data harga serealialia yang dihimpun oleh FAO (2015) menunjukkan bahwa dalam kurun waktu dua puluh tahun terakhir telah terjadi tiga kali gejolak harga serealialia dunia, yaitu pada tahun 1998, tahun 2008 dan tahun 2012.

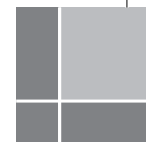
Gejolak harga pangan dunia tidak hanya disebabkan oleh perubahan iklim ekstrim yang menyebabkan turunnya produksi, tetapi juga terkait dengan kebijakan pemerintah negara produsen yang membatasi ekspor pangan. Lonjakan harga pangan dunia juga disebabkan oleh melonjaknya permintaan bahan bakar nabati (BBN) akibat krisis bahan bakar minyak (BBM) (Morrison, 2011).

Krisis pangan yang terjadi pada tahun 2008 sebenarnya tidak disebabkan oleh kegagalan produksi beras dunia, melainkan justru karena kebijakan pemerintah yang secara kumulatif menjadi faktor dominan sebagai pemicu gejolak harga beras di pasar dunia (Dawe *and* Slayton, 2011). Gejolak harga pangan dunia yang terjadi pada tahun 2010 - 2011 utamanya disebabkan oleh perubahan yang terjadi secara alamiah yang menyebabkan ketimpangan antara penawaran dan permintaan pangan, serta perubahan faktor makro ekonomi yang terkait dengan perubahan nilai tukar dan perubahan harga BBM (Coulibaly, 2013).

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama, sebagai komponen sumber daya manusia yang berkualitas. Pangan juga memiliki dimensi yang sangat luas, tidak saja terkait dengan aspek kesehatan, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan aspek politik. Oleh karena itu, sebagai negara yang berjumlah penduduk sekitar 255,5 juta jiwa (BPS, 2015), negara sangat berkepentingan untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan di dalam negeri, terutama bagi bahan pangan pokok yang menyangkut hajat hidup rakyat Indonesia.

Mengingat bahwa sebagai negara agraris (produsen pangan) dan maritim (produsen hasil perikanan dan kelautan) yang besar dan berdaulat, Indonesia mempunyai potensi sumber pangan domestik yang besar, sehingga seyogyanya sebagian besar penyediaan pangannya diproduksi di dalam negeri. Dengan demikian, sangatlah berisiko tinggi jika Indonesia, dengan jumlah penduduk yang besar, menggantungkan sebagian besar pasokan pangannya dari pasokan negara lain dan atau dari pasar pangan global. Oleh karena itulah maka pada hakekatnya Indonesia memerlukan politik dan kebijakan tentang kemandirian dan kedaluatan pangan nasional.

Tulisan ini bertujuan untuk melakukan studi pustaka, baik dari aspek peraturan dan perundangan, maupun aspek teknis (sosial-ekonomi) tentang kebijakan dan



implementasi kebijakan yang terkait dengan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok. Kajian tentang stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok ini dilakukan berdasarkan tinjauan dari perspektif perdagangan pangan internasional, serta perspektif produksi dan perdagangan pangan domestik.

PENENTUAN BAHAN PANGAN POKOK

Dalam era perdagangan bebas pembentukan harga di pasar ditentukan oleh keseimbangan antara penawaran dan permintaan akan barang dan atau jasa. Menurut teori, jika pasar dunia mendekati keadaan pasar bebas, yang paling tidak ditandai dengan keadaan di mana: (1) masing-masing pembeli dan penjual barang di pasar tidak dapat menentukan harga secara sepihak, (2) baik pedagang maupun pembeli bebas keluar dan masuk ke pasar, dan (3) baik pembeli maupun penjual masing-masing menerima informasi yang lengkap tentang kondisi penawaran dan permintaan pasar, maka pembentukan harga di pasar tersebut akan mendekati kepada harga yang paling efisien (optimal).

Pada kenyataannya, paling tidak selama 20 (dua puluh) tahun terakhir ini telah terjadi tiga kali krisis pangan yang ditandai oleh lonjakan harga pangan dunia dan menurunnya pasokan pangan ke pasar dunia secara drastik. Gejolak harga dan pasokan ini menunjukkan bahwa telah terjadi kegagalan pasar pangan dunia yang mengakibatkan terjadinya krisis pangan. Dalam kondisi demikian, adalah tugas pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Indonesia sesuai dengan tugas dan kewenangannya, untuk meredam dampak dari gejolak harga dan pasokan pangan dunia agar tidak terlalu besar mempengaruhi stabilitas harga pangan di dalam negeri.

Tugas dan kewenangan Pemerintah Indonesia untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan pokok telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan (selanjutnya ditulis UU 18/12). UU 18/12 dalam Pasal 13 menyebutkan bahwa: "Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, mengelola cadangan pangan pokok, dan distribusi pangan pokok untuk mewujudkan kecukupan pangan pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat". Kewajiban Pemerintah untuk mengendalikan barang kebutuhan pokok (termasuk pangan pokok) juga diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan (selanjutnya ditulis UU 7/2014) dalam Pasal 25, ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengendalikan ketersediaan barang kebutuhan pokok dan atau barang penting di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jumlah yang memadai, mutu yang baik dengan harga terjangkau", serta dalam Pasal 26, ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Dalam kondisi tertentu yang dapat mengganggu kegiatan perdagangan nasional, Pemerintah berkewajiban menjamin pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting"

Agar kebijakan stabilisasi harga dan pasokan pangan pokok tersebut efektif, maka tugas pertama yang dilakukan oleh Pemerintah adalah menetapkan jenis pangan pokok. Menurut UU 18/2012 yang dimaksud dengan pangan pokok adalah: "Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal". Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan GIZI (selanjutnya ditulis PP 17/2015) yang



dimaksud dengan pangan pokok tertentu adalah: "Pangan pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat". Adapun menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting (selanjutnya ditulis Perpres 71/2015) pada Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan barang kebutuhan pokok adalah "barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat".

UU 18/2012 mengamanatkan bahwa Pemerintah menetapkan bahan pangan pokok tertentu. Adapun menurut UU 7/2014 jenis barang kebutuhan pokok ditetapkan melalui Peraturan Presiden. Selanjutnya, menurut Perpres 71/2015 Pasal 2, ayat (6), menyatakan bahwa: butir (a.1.), yang dimaksud dengan barang kebutuhan pokok hasil pertanian: beras, kedele, cabai, dan bawang merah; butir (a.2.) barang kebutuhan pokok hasil industri: gula, minyak goreng, dan tepung terigu; dan butir (a.3.) barang kebutuhan pokok hasil peternakan dan perikanan: daging sapi, daging ayam ras, dan ikan segar (bandeng/kembung, dan tongkol/tuna/cakalang). Dengan ditetapkannya barang kebutuhan pokok tersebut, maka Pemerintah berkewajiban untuk menjaga pasokan dan stabilitas harga barang kebutuhan pokok tersebut.

INSTRUMEN PENGENDALIAN HARGA PANGAN POKOK

Kebijakan Harga Pembelian dan Harga Penjualan Pemerintah

Selama periode akhir tahun 60 an sampai dengan awal tahun 2000 an, stabilisasi harga beras telah dilaksanakan Pemerintah dengan menggunakan dua instrumen secara simultan, yaitu: (1) Intervensi pasar melalui pengelolaan cadangan pangan publik, dan (2) Kebijakan monopoli impor beras. Kebijakan ini melindungi konsumen dan produsen beras dengan menjaga harga beras pada rentang harga yang telah ditentukan, yaitu dengan penetapan harga dasar (*floor price*) dan harga atap (*ceiling price*) (Gerard, 2010).

Pemerintah secara resmi menerapkan kebijakan HPP untuk gabah/beras pada tahun 2005 melalui Inpres 2/2005, setelah sebelumnya Pemerintah menganut kebijakan harga dasar gabah (HDG). Pada dasarnya kebijakan HDG memberikan jaminan harga bagi petani dengan mekanisme pengadaan gabah/beras oleh BULOG. Sedangkan dalam kebijakan HPP tidak ada kewajiban bagi pemerintah untuk menjamin harga gabah/beras pada tingkat petani (Darwanto, 2014).

Penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) merupakan salah satu instrumen untuk melakukan intervensi pasar dalam rangka stabilisasi harga pada tingkat petani produsen. Sedangkan penetapan harga penjualan pemerintah merupakan instrumen untuk melakukan intervensi dalam rangka stabilisasi harga pada tingkat konsumen.

Kebijakan HPP untuk gabah dan beras tercantum dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah (selanjutnya ditulis Inpres 5/2015). Menurut Perpres 71/2015 harga penjualan pemerintah, yang dikenal dengan nama harga acuan



pemerintah (HAP), secara nasional ditetapkan oleh Menteri (dalam hal ini adalah Menteri Perdagangan). Selanjutnya menurut Perpres 71/2015, HAP barang kebutuhan pokok ditetapkan oleh Menteri Perdagangan setelah melakukan koordinasi dengan Menteri/Kepala Lembaga Non Kementrian terkait dan/atau Pemerintah Daerah.

Ada tiga jenis/kategori penetapan HAP bagi barang kebutuhan pokok. Menurut Perpres 71/2015 penetapan HAP berupa: (1) Penetapan harga khusus menjelang, saat dan setelah Hari Besar Keagamaan Nasional dan/atau pada saat terjadi gejolak harga, (2) Penetapan harga eceran tertinggi dalam rangka operasi pasar untuk sebagian atau seluruh barang kebutuhan pokok, dan atau (3) Penetapan harga subsidi untuk sebagian atau seluruh barang kebutuhan pokok.

Kebijakan harga selalu menghadapi dilema yaitu kebijakan harga pangan yang terlalu tinggi, walaupun menguntungkan petani produsen, tetapi akan menurunkan daya beli konsumen, terutama konsumen yang berpendapatan rendah. Harga pangan yang terlalu rendah walaupun akan meningkatkan daya beli konsumen, tetapi tidak memberikan insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi. Oleh karena itu, kebijakan harga pangan sebaiknya bersifat netral dan rasional, dalam arti cukup memberikan insentif bagi investasi di sektor pertanian dan pedesaan, yang menambah kesempatan kerja terutama bagi masyarakat miskin (Diaz-Bonilla dan Ron, 2010).

Pengelolaan Cadangan Pangan Pokok

UU 18/2012 mengamanatkan agar Pemerintah mengelola cadangan pangan pokok untuk mengantisipasi: (1) Kekurangan ketersediaan pangan, (2) Kelebihan ketersediaan pangan, (3) Gejolak harga pangan, dan atau (4) Keadaan darurat. Adapun cadangan pangan nasional dimaksud adalah terdiri dari: (1) Cadangan pangan Pemerintah, (2) Cadangan pangan Pemerintah Daerah, dan (3) Cadangan pangan masyarakat.

Menurut PP 17/2015 jenis pangan pokok tertentu yang akan dijadikan cadangan pangan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden. Adapun jumlah cadangan pangan pokok tersebut ditetapkan oleh Kepala Lembaga yang melaksanakan tugas bidang ketahanan pangan, dengan mempertimbangkan: (1) Produksi pangan pokok secara nasional, (2) Kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat dan kerawanan pangan, (3) Kebutuhan untuk pengendalian stabilisasi harga dan pasokan pangan pokok, (4) Pelaksanaan perjanjian internasional dan bantuan pangan kerja sama internasional, dan (5) Kebutuhan untuk memenuhi angka kecukupan gizi yang dianjurkan.

Briones (2011) menyatakan bahwa ada empat cara untuk menentukan besaran cadangan pangan, yaitu: (1) Besarnya selisih (*gap*) antara pasokan pada musim puncak dengan jumlah penggunaan, dikurangi dengan selisih antara pasokan rata-rata dengan jumlah penggunaan, (2) Selisih antara puncak volume impor dengan rata-rata volume impor, (3) Perbandingan antara stok dengan penggunaan (*Stock to Utilization Ratio*) antara 3% - 5%, dan (4) Perkiraan kebutuhan bantuan pangan pada saat bencana dengan skala luas. Dalam implementasinya untuk menjaga stabilisasi harga beras dan untuk penanganan bencana, Indonesia memerlukan cadangan beras nasional (CBN) minimal sebesar 750 ribu ton (Sawit, 2013).



Penentuan jumlah cadangan pangan nasional hendaknya juga mempertimbangkan kondisi pasar internasional untuk komoditas yang bersangkutan. Menurut Gouel dan Jean (2012) bahwa pada saat harga pangan dalam negeri relatif lebih tinggi dibanding dengan harga pangan di pasar dunia, stabilisasi harga pangan dalam negeri dapat ditempuh dengan mengkombinasikan kebijakan perdagangan (penerapan pajak ekspor dan atau pemberian subsidi impor) dengan kebijakan penentuan besarnya stok pangan dalam negeri. Dengan demikian, biaya stabilisasi harga pangan pokok tidak sepenuhnya harus ditanggung oleh Pemerintah.

Maunder (2013) menyatakan bahwa penanganan risiko krisis pangan pada tingkat wilayah, terutama jika penyebab gejolak dalam wilayah tersebut hanya terjadi secara lokal (tidak menyebar secara luas), pengelolaan cadangan beras dalam jumlah yang tidak terlalu besar dapat dianggap efektif, dan merupakan tindakan yang hemat biaya. Mc Creary (2012), menyebutkan bahwa cadangan beras Pemerintah akan efektif jika tersedia dalam jumlah yang relatif kecil dan terdesentralisasi dalam suatu wilayah.

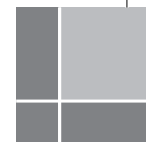
Pengaturan Ekspor dan Impor

Perdagangan pangan merupakan salah satu instrumen pengendalian pasokan pangan dari dalam negeri ke luar negeri (ekspor pangan) dan atau pasokan pangan dari luar negeri ke dalam negeri (impor pangan) untuk tujuan stabilisasi pasokan dan harga pangan di dalam negeri. UU 18/2012 mengamanatkan bahwa impor pangan sesuai dengan kebutuhan dapat dilakukan dalam hal penyediaan pangan dalam negeri dan cadangan pangan belum mencukupi.

Ketentuan mengenai kebijakan ekspor dan impor sebagai salah satu instrumen stabilisasi harga barang kebutuhan pokok tertuang dalam UU 7/2014. Menurut UU 7/2014 Pemerintah dapat melarang impor atau ekspor barang untuk kepentingan nasional dengan alasan di antaranya untuk melindungi keamanan nasional atau kepentingan umum, termasuk sosial, budaya dan moral masyarakat. Menurut Perpres 71/2015 pengelolaan ekspor dan impor dilakukan dengan cara: (1) Memberikan persetujuan ekspor jika kebutuhan dalam negeri telah terpenuhi dan tersedia alokasi cadangan stok paling sedikit untuk 6 (enam) bulan kedepan, dan (2) Memberikan persetujuan impor jika terjadi kekurangan pasokan dalam negeri yang mengakibatkan gejolak harga.

Hermanto *et al.*, (2013) menyebutkan bahwa masih ada kebutuhan impor beras untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan dalam negeri yang meningkat karena penambahan jumlah penduduk dan peningkatan pendapatan per kapita. Dengan perkataan lain impor masih merupakan alternatif bagi kebijakan perberasan nasional. Ekspor pangan diperlukan untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri manakala terjadi surplus produksi. Selanjutnya dengan menggunakan model CGE (*Computable General Equilibrium*) dapat diketahui bahwa peningkatan produktivitas padi 4 persen dan peningkatan areal tanam sebesar 6 persen akan mendorong peningkatan PDB (Produk Domestik Bruto) sebesar 0,26 persen, penurunan impor sebesar -0,22 persen dan peningkatan ekspor beras sebesar 0,19 persen.

Secara umum kebijakan pengaturan dan pembatasan impor diperlukan untuk melindungi petani dan produk pertanian domestik agar tidak merugikan atau tersingkir



akibat melimpahnya produk impor. Teori dan ilmu perdagangan internasional menganjurkan untuk memilih instrumen kebijakan impor yang efektif dan tidak berdampak negatif terhadap konsumen dan perekonomian dalam negeri. Sejalan dengan hal tersebut, WTO (*World Trade Organization*) mengatur kebijakan impor yang "*less trade distorting*" (Erwidido, 2013).

Dalam kaitannya penggunaan kebijakan ekspor dan impor pangan sebagai upaya stabilisasi harga pangan dalam negeri ini, Morrison (2011) mengingatkan pemerintah negara eksportir pangan agar tidak menggunakan kebijakan larangan ekspor secara berlebihan. Perlu diingatkan kepada para pengambil keputusan kemungkinan adanya dampak yang tidak dikehendaki dari kebijakan pelarangan ekspor secara berlebihan baik terhadap pasar domestik, maupun pasar global. Demikian halnya bagi negara pengimpor pangan, ketergantungan yang besar terhadap impor pangan juga dapat mengakibatkan kesulitan finansial, yang akan berdampak terhadap pengurangan kualitas pelayanan publik.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN HARGA

Pemerintah telah menerapkan berbagai ragam kebijakan pengendalian pasokan dan harga pangan pokok. Kebijakan pengendalian harga yang paling lengkap menggunakan instrumen pengendalian diimplementasikan pada kebijakan stabilisasi pasokan dan harga gabah/beras. Kebijakan pengendalian harga beras diawali dengan kebijakan peningkatan produksi yang tertuang dalam program swasembada beras nasional (Kementerian Pertanian, 2015), kebijakan HPP yang tertuang dalam Inpres 5/2015, pengendalian impor yang diatur dalam UU 7/2014, serta kebijakan cadangan pangan, bantuan pangan (termasuk bantuan pangan untuk masyarakat miskin), dan distribusi pangan untuk penanganan bencana yang diatur dengan PP 17/2015.

Dalam batas-batas tertentu, Pemerintah juga melakukan pengendalian harga untuk beberapa bahan pangan pokok. Berikut adalah komoditas pangan pokok yang stabilitas pasokan dan harganya diatur oleh Pemerintah: (1) Gula melalui pengaturan impor gula pasir yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 35/M-DAG/PER/5/2-15 Tentang Penetapan Patokan Harga Petani Gula Kristal Putih Tahun 2015, (2) Produk hortikultura melalui pengaturan impor yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 47/M-DAG/PER/8/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 16/M-DAG/PER/4/2013 Tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura; (3) Daging sapi melalui pengaturan impor yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 46/M-DAG/PER/8/2013 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan; dan (4) Kedelai melalui penetapan HPP di tingkat petani yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan No 01/M-DAG/PER/1/2015 Tentang Penetapan Harga Pembelian Kedelai Petani Dalam Rangka Pengamanan Harga Kedelai di Tingkat Petani.

Stabilitas harga pangan dapat diukur dengan menghitung nilai *Coefficient of Variation* (CV) yang merupakan rasio antara standard deviasi harga dibagi dengan nilai rata-rata harga (Minot, 2010). Dinamika harga beberapa komoditas pangan pokok yang harganya secara langsung ataupun tidak langsung dikendalikan oleh Pemerintah dapat dilihat pada Gambar 1. Data menunjukkan bahwa stabilitas harga beras dinilai cukup stabil, yaitu dengan nilai CV di bawah 5 persen (CV Stabil). Stabilitas harga daging sapi

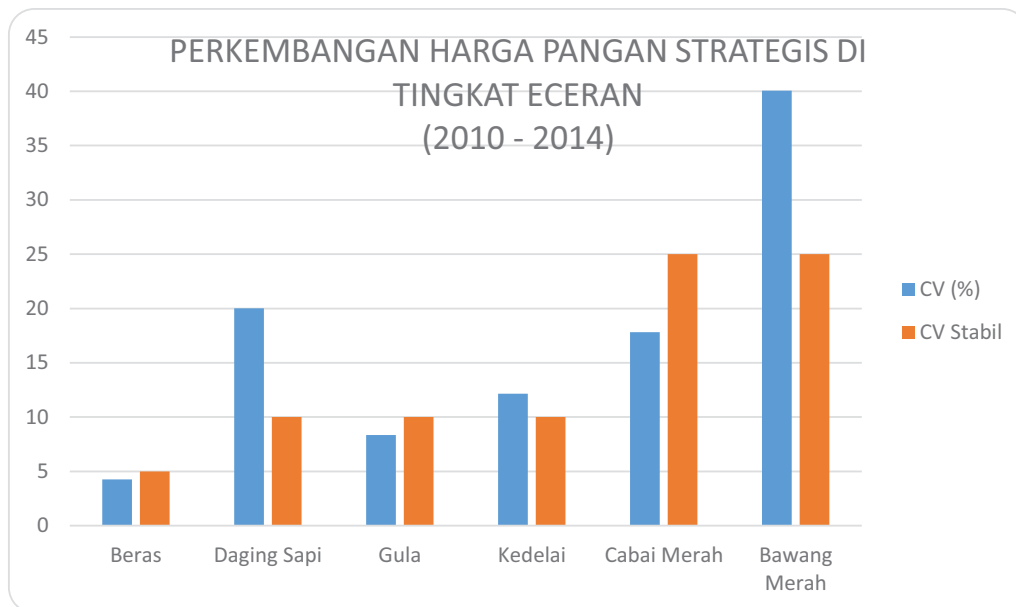


di dalam negeri dinilai tidak stabil karena CV harga daging sapi berada di atas nilai CV Stabil (10 persen). Harga gula dalam negeri dapat dikatakan relatif stabil karena CV harga gula masih di bawah CV Stabil (10 persen). Harga kedelai dalam negeri dinilai tidak stabil karena CV harga kedelai berada di atas CV Stabil (10 persen).

Perkembangan harga untuk produk hortikultura penting menunjukkan bahwa, harga cabai merah dinilai relatif stabil, karena masih di bawah nilai CV Stabil (25 persen). Sebaliknya harga bawang merah dinilai tidak stabil karena CV harga bawang merah berada di atas nilai CV Stabil (25 persen).

Dari keragaan stabilitas harga pangan pada Gambar 1 dapat disimpulkan bahwa kebijakan stabilitas harga yang didukung oleh kebijakan pengelolaan stok, disamping kebijakan pengelolaan impor, cenderung mempunyai harga yang relatif lebih stabil. Sebagai contoh harga beras dalam negeri relatif stabil karena kebijakan harga beras/gabah juga didukung oleh pengelolaan stok BULOG untuk program Raskin (sekarang menjadi beras sejahtera) dan pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP) untuk untuk stabilisasi harga. Demikian halnya dengan harga gula yang relatif stabil, karena juga didukung oleh kebijakan pengelolaan stok gula dalam negeri oleh PGN (pabrik gula nasional) dan swasta yang jumlah stoknya selalu dipantau Pemerintah sebagai basis untuk penetapan izin impor.

Sebaliknya harga kedelai relatif kurang stabil karena Pemerintah tidak menguasai stok kedelai. Demikian juga yang terjadi dengan daging sapi dan produk hortikultura yang tidak didukung oleh stok daging yang dikuasai Pemerintah sebagai instrumen untuk pengendalian harga.

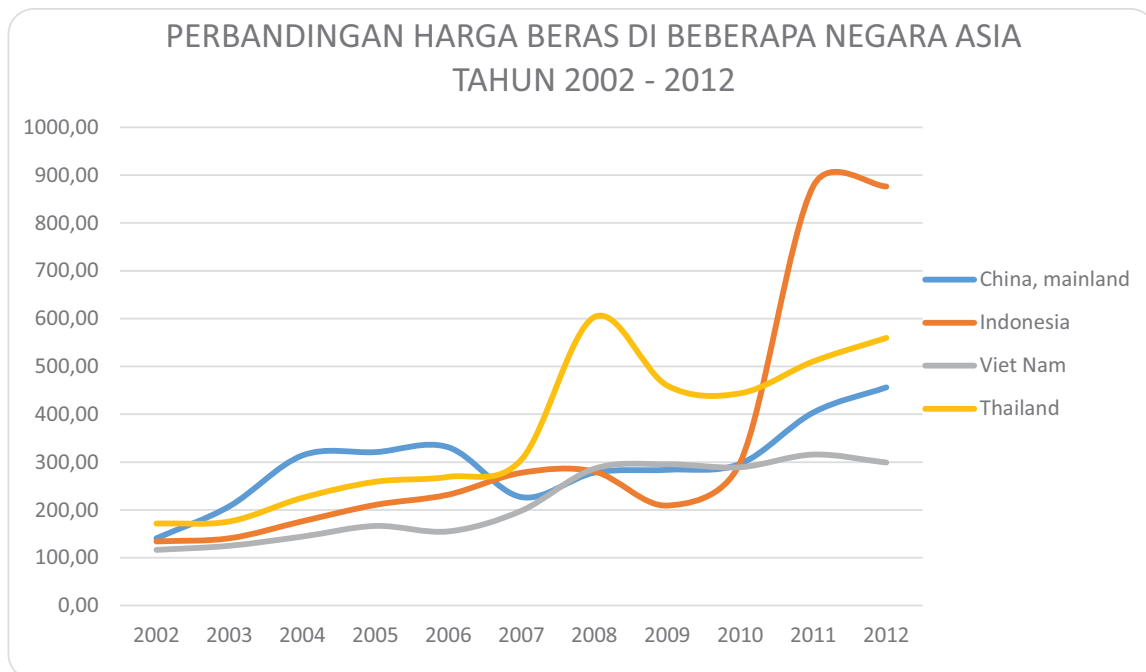


Sumber: BPS (Diolah Badan Ketahanan Pangan)

Gambar 1. Perkembangan Harga Pangan Strategis Di Tingkat Eceran (2010 - 2014)

Gambar 2 menunjukkan perbandingan harga beras di beberapa negara Asia. Dapat dilihat bahwa sampai dengan tahun 2010 harga beras di Indonesia masih berada di bawah harga beras di Thailand dan di RRT. Namun demikian, semenjak tahun 2011 harga beras di Indonesia melambung tinggi jauh di atas harga beras di Thailand, RRT dan Vietnam.

Gambar 2, dengan demikian, mengindikasikan bahwa kebijakan perberasan nasional sejak tahun 2010 memang dapat menstabilkan harga di dalam negeri, tetapi stabilitas harga tersebut dicapai pada harga yang relatif tinggi dibandingkan dengan harga beras di pasar internasional. Kondisi demikian secara langsung ataupun tidak langsung sudah barang tentu berkaitan dengan kebijakan perberasan nasional secara keseluruhan pada umumnya, dan kebijakan impor beras pada khususnya.



Sumber: FAO (data diolah).

Gambar 2. Perbandingan Harga Beras Di Beberapa Negara Asia Tahun 2002 – 2012.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dalam era globalisasi perdagangan, termasuk perdagangan pangan, setiap negara secara langsung ataupun tidak langsung akan saling tergantung dalam memenuhi kebutuhan pangan domestiknya. Oleh karena itu, stabilitas pasokan dan harga pangan di dalam negeri, secara langsung ataupun tidak langsung akan berpengaruh kepada dan dipengaruhi oleh stabilitas pasokan dan harga pangan di pasar internasional.

Dalam rangka mengurangi ketergantungannya pada impor pangan dari pasar internasional, Indonesia sebagai negara agraris dan maritim dengan jumlah penduduk yang besar memerlukan politik dan kebijakan tentang kemandirian dan kedaulatan pangan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia telah menyiapkan berbagai peraturan dan perundangan yang dapat dijadikan sebagai payung

hukum dan pedoman dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok di era perdagangan bebas ini.

Pemerintah juga telah mempunyai berbagai instrumen untuk mengimplementasikan kebijakan stabilisasi pasokan dan harga bahan pangan pokok. Secara lengkap dan komprehensif berbagai instrumen tersebut telah diimplementasikan Pemerintah khususnya dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga gabah/beras dalam negeri. Instrumen tersebut mencakup: (1) Peningkatan produksi dalam negeri melalui penyediaan prasarana dan subsidi sarana produksi, penerapan teknologi maju, dan perluasan areal tanam, (2) Kebijakan HPP untuk menjaga harga gabah di tingkat petani, (3) Pengelolaan cadangan dan distribusi pangan untuk stabilisasi harga beras ditingkat konsumen, serta bantuan pangan untuk masyarakat miskin dan korban bencana, dan (4) Pengendalian impor beras.

Hasil analisa menunjukkan bahwa kebijakan pengendalian harga yang didukung oleh pengelolaan stok pangan yang kuat, disamping kebijakan pengaturan impor pangan, dinilai cukup efektif untuk pengendalian stabilitas harga beras dan gula. Pengendalian harga yang hanya mengandalkan pada pengelolaan impor saja tanpa didukung oleh pengelolaan stok dinilai kurang efektif untuk menjaga stabilitas harga kedelai, daging sapi dan bawang merah.

Mengingat bahwa pengendalian harga pangan pokok melibatkan banyak kementerian, lembaga dan instansi, baik di pusat maupun di daerah, serta memerlukan peran serta aktif dari pihak swasta dan BUMN, maka diperlukan koordinasi yang efektif dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di pusat dan di daerah. Oleh karena itu, sebagaimana yang diamanatkan dalam UU 18/2012, perlu dibentuk suatu lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Agar efektif dalam menjalankan tugasnya dalam menjaga stabilitas ketersediaan dan harga pangan pokok, maka lembaga tersebut perlu didukung oleh sumber daya dan sumber dana yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

BPS. 2015. Data Sosial dan Kependudukan. Badan Pusat Statistik.

<http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1274>

(28 September 2014).

Briones, R. M., 2011. Regional Cooperation for Food Security: The Case of Emergency Rice Reserves in the ASEAN Plus Three. ADB Sustainable Development Working Paper Series No. 18.

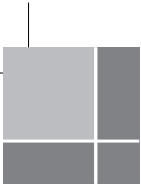
Coulibaly, A. L. 2013. The Food Price Increase of 2010-2011: Causes and Impacts. Background Paper. Publication No. 2013-02-E. 16 January @013. Library of Parliament. Ottawa, Canada.

Darwanto, D. H. 2014. Tinjauan Kebijakan Perberasan dan Kesejahteraan Petani di Indonesia. Dalam PERHEPI. Ekonomi Perberasan Indonesia.



- Dawe, D. and T. Slayton. 2011. The world rice market in 2007-08. In A. Prakash (Editor). Safeguarding food security in volatile global markets. Food and Agriculture Organization of the United Nation. Rome.
- Diaz-Bonilla, E., and J. F. Ron. 2010. Food Security, Price Volatility and Trade: Some Reflection for Developing Countries. International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Geneva. Switzerland.
- Erwidodo. 2013. Kebijakan Perdagangan Mendukung Kemandirian dan Ketahanan Pangan Nasional. Dalam Ariani *et al.*, (Eds.). Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian. IAARD Press.
- FAO. 2014. FAO Statistic Website. <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx> (7 Januari 2014).
- Gouel, C. dan S. Jean, 2012. Optimal Food Price Stabilization in a Small Open Developing Country. Policy Research Working Paper 5943. Agriculture and Rural Development Team, Development Research Group, The World Bank.
- Gerard, F. 2010. Indonesian Experience in Rice Price Stabilization. Grema. CIRAD.
- Hermanto, R. Kustiari, and H. J. Purba. 2013. Impact of Rice Production Surplus on National and Regional Economies. In Imansyah *et al.* (Eds). Regional Development, Natural Resources and Public Goods in Indonesia during the Global Financial Crisis. UI-Press.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah.
- Kementerian Pertanian. 2015. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015 – 2019.
- Maunder, N. 2013. What is known about the impact of emergency and stabilization reserves on resilient food systems? Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Mc Creary, I. 2012. Protecting the Food Insecure in Volatile International Markets. B. Lilliston and A. Ranallo (Editors). Food Price Crisis. Selected Writing From 2008-2012. p:61-65. Institute for Agriculture and Trade Policy. In <http://www.iatp.org> (6 September 2013).
- Minot, H. 2010. Food Price Stabilization: Lessons from Eastern and Southern Africa. Africa Agricultural Market Program (AAMP). Lilongwe. Malawi.





Morrison, J. 2011. Food Price Volatility: Causes and Policy Responses. ECOSOC Briefing on Rising Food Prices. 18 February 2011. Food and Agriculture Organization.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan GIZI.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 01/M-DAG/PER/1/2015 Tentang Penetapan Harga Pembelian Kedelai Petani Dalam Rangka Pengamanan Harga Kedelai di Tingkat Petani.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 35/M-DAG/PER/5/2-15 Tentang Penetapan Patokan Harga Petani Gula Kristal Putih Tahun 2015.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 46/M-DAG/PER/8/2013 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 47/M-DAG/PER/8/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 16/M-DAG/PER/4/2013 Tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.

Sawit, M. H. 2013. Besaran Stok Cadangan Beras untuk Indonesia.
<http://pangan.agroprima.com> (2 Oktober 2015).

Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan.