

KEBIJAKAN IMPOR, CADANGAN PANGAN, STABILISASI HARGA DAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL BERKEMANDIRIAN

Erwidodo

PENDAHULUAN

Dalam beberapa bulan terakhir muncul silang pendapat secara terbuka antar pejabat pemerintah tentang perlu-tidaknya Indonesia mengimpor beras. Yang menganggap perlu menggunakan argument dan indikasi bahwa: (i) telah terjadi kenaikan harga beras eceran lebih dari 25 persen selama Januari-Agustus, (ii) produksi beras diperkirakan menurun akibat el-Nino, (iii) cadangan beras pemerintah, baik CBP maupun stok untuk raskin, terus berkurang, dan (iv) pengadaan BULOG dari produksi domestik tidak mencapai target. Semua indikasi itu dikuatkan mendorong perilaku spekulatif para pedagang untuk menaikkan harga, khususnya menjelang akhir tahun dan musim paceklik tahun depan. Sementara itu, kementerian pertanian menyatakan keyakinannya bahwa produksi beras tahun 2015 meningkat nyata dan tercapai surplus produksi sekitar delapan juta ton. Keyakinan ini berdasarkan laporan pelaksanaan program upaya khusus (UPSUS) padi-jagung-kedelai (PAJALE) yang memperlihatkan terjadinya peningkatan luas tanam dan produksi padi/gabah di banyak wilayah di Indonesia.

Silang pendapat antar Menteri terkait, bahkan melibatkan Wakil Presiden, berlangsung lama yang membuat masyarakat dan pelaku usaha bingung, sementara harga eceran beras terus merambat naik secara konsisten. Laporan tidak resmi maupun pernyataan para pejabat mengindikasikan kuat bahwa stok besar BULOG (CBP plus raskin) masih jauh dari normal, pada akhir September kurang dari 1,5 juta ton. Banyak pihak kuatir harga beras di pasar dunia akan naik karena kebutuhan impor Indonesia dan negara Asia lain, khususnya Philipina, yang juga mengalami defisit beras di negaranya. Kalau cadangan beras di pasar dunia menipis, dikutkan harga beras dunia akan melonjak saat Indonesia mengumumkan akan mengimpor beras dalam jumlah besar. Menggunakan pertimbangan diatas dan kenyataan kurangnya stok BULOG, pemerintah akhirnya memutuskan untuk mengimpor 1-1,5 juta ton beras dari Thailand dan Vietnam. Pemerintah menyatakan bahwa impor beras medium yang dilakukan tidak untuk digelontorkan ke pasar melainkan untuk mengisi stok BULOG untuk stabilisasi harga dan raskin.

Sampai saat ini masih belum ada kejelasan tentang kondisi riil produksi beras nasional. Pertemuan antar kementerian di berbagai tingkatan, termasuk pertemuan antar menteri terkait yang dipimpin langsung oleh Wakil Presiden, tidak berhasil merekoniliasi data produksi beras. Apakah benar terjadi surplus produksi 8-10 juta ton? Kalau ada surplus produksi sebesar itu, dimana keberadaanya dan mengapa harga beras terus meningkat? Kalau terjadi surplus produksi, mengapa harga pasar gabah dan beras di tingkat petani naik diatas HPP, yang mengakibatkan pengadaan beras oleh BULOG sangat kecil, jauh dari target. Pada awal November 2015, BPS mengumumkan angka ramalan kedua (ARM-II) produksi gabah 2015 yang memperlihatkan adanya koreksi produksi dibandingkan ARM-I. Namun demikian, angka produksi gabah 2015 (ARM-II) dilaporkan meningkat 4,15 juta ton atau 5,85

persen dibandingkan produksi gabah 2014, yakni meningkat dari 70,85 juta ton menjadi 74,99 juta ton. Jelaslah, pengumuman resmi BPS ini belum mampu menjawab silang pendapat dan teka-teki tentang keberadaan surplus produksi, penyebab tidak tercapainya target pengadaan BULOG dan kenaikan harga beras.

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan pentingnya kecukupan stok beras pemerintah dalam upaya untuk stabilisasi harga beras. Tanpa berkeinginan untuk menganalisa reliabilitas angka ramalan produksi gabah dan beras, tulisan ini mencoba menggunakan landasan teori ekonomi tentang determinan perilaku harga serta penyebab kenaikan harga beras selama ini. Secara mengalir tulisan ini mengulas data produksi gabah dan beras berdasarkan ARM-II, perkembangan impor beras, perkembangan harga beras di pasar domestik dibandingkan harga beras di pasar dunia, perkembangan stok BULOG dan peranannya untuk menjaga stabilisasi harga beras. Pada bagian lain tulisan ini, sebelum kesimpulan dan rekomendasi, penulis mengulas pentingnya program stabilisasi harga untuk mencapai ketahanan pangan yang berkemandirian.

PERKEMBANGAN PRODUKSI DAN IMPOR PANGAN

Produksi beras nasional terus meningkat dari tahun ke tahun, dari 33,5 juta ton tahun 2005 meningkat menjadi 43,9 juta ton pada tahun 2014 (Tabel 1). Namun demikian, kebutuhan atau konsumsi beras juga terus meningkat, melebihi laju peningkatan produksi. Meningkatnya kebutuhan beras memaksa Indonesia harus tetap mengimpor beras. Impor beras meningkat secara nyata dari 190 ribu ton tahun 2005 menjadi 2,7 juta ton tahun 2011 meski kemudian menurun menjadi 815 ribu ton tahun 2014. Kenyataan ini mengakibatkan rasio impor terhadap total kebutuhan rata-rata 2,2 persen selama periode 2005-2014.

Tabel.1. Produksi dan Impor Beras, 2010-2014

Tahun	Prod Padi (ton)	Prod Beras (ton)	Impor (ton)	Rasio (%)
2010	66.469.394	41.729.486	686.108	1,6
2011	65.756.904	41.282.184	2.698.990	6,5
2012	69.056.126	43.353.436	1.927.563	4,4
2013	61.969.374	38.904.373	472.675	1,2
2014	70.607.231	44.327.220	815.307	1,8

Sumber: BPS (diolah)

Situasi serupa juga terjadi untuk komoditas jagung, bahkan lebih rawan jika dilihat dari meningkatnya ketergantungan impor. Produksi jagung nasional mengalami peningkatan dari 11,6 juta ton tahun 2005 menjadi 19,4 juta ton tahun 2014 (Tabel 2). Namun demikian, kenaikan permintaan jagung untuk industri pakan dan industri makanan jauh lebih cepat sehingga membuat impor jagung meningkat drastik periode

2005-2014, dari 186 ribu ton menjadi 3,3 juta ton. Rasio ketergantungan impor meningkat dari 1,6 persen menjadi 14,5 persen selama periode tersebut.

Tabel 2. Produksi dan Impor jagung, 2010-2014

Tahun	Produksi (ton)	Impor (ton)	Rasio (%)
2010	18.327.636	1.527.516	8,3
2011	17.643.250	2.889.174	16,4
2012	19.387.022	1.889.431	9,7
2013	18.511.853	3.255.437	17,6
2014	19.127.409	3.293.849	17,2

Sumber : BPS (diolah)

Situasi lebih rawan terjadi untuk kedelai, dimana produksi kedelai dalam negeri yang sangat fluktuatif dan cenderung menurun harus menghadapi permintaan kedelai yang meningkat secara cepat dari tahun ke tahun. Akibatnya impor kedelai terus meningkat, dari 1,1 juta ton tahun 2005 meningkat menjadi 5,8 juta ton tahun 2014. Ketergantungan terhadap impor meningkat dari 57 persen menjadi 86 persen dari kebutuhan kedelai (Tabel 3).

Tabel 3. Produksi dan Impor Kedelai, 2010-2014

Tahun	Produksi (ton)	Impor (ton)	Rasio (%)
2010	907.031	1.740.505	191,9
2011	851.286	1.911.987	224,6
2012	843.153	2.128.763	252,5
2013	776.992	1.810.083	233,0
2014	921.345	5.764.694	625,7

Sumber : BPS (diolah)

Jika tidak ada pembatasan, impor pangan diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan masyarakat, pertumbuhan industri pengolahan makanan. Tidak hanya kuantitas impornya, peningkatan impor pangan diperkirakan terjadi dengan bertambahnya penduduk kelas menengah keatas yang membutuhkan aneka produk pangan berkualitas yang belum dapat diproduksi di dalam negeri. Impor beras khusus, seperti beras wangi varietas Thai Hom Mali dan Japonica, diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan berkembangnya restoran Thailand dan Jepang di Jakarta dan kota-kota propinsi lainnya. Demikian juga, impor beras varietas Bhasmati diperkirakan akan terus meningkat seiring bertumbuhnya kelas menengah keatas yang menerapkan diet secara ketat.

Dari data dan uraian diatas nampak jelas bahwa keberhasilan pemerintah dalam meningkatkan produksi ketiga komoditas pangan tersebut belum dapat



mengimbangi laju peningkatan permintaan. Terlepas dari debat berkepanjangan mengenai surplus beras, seringnya terjadi lonjakan harga eceran beras beberapa tahun terakhir ini merupakan indikator kurangnya pasokan, atau surplus produksi jutaan ton tidak terjadi. Jika tidak ada program nasional peningkatan kapasitas produksi pangan, defisit pangan dan ketergantungan impor semakin besar sehingga 'kemandirian' menjadi sekedar 'retorika' politik belaka. Tekad dan langkah pemerintah saat ini untuk melakukan pencetakan satu juta lahan sawah, membangun puluhan waduk dan jaringan irigasi sangat realistis dan tepat, sehingga perlu didukung. Pemerintah menyadari bahwa tanpa langkah ini maka tujuan nasional untuk mencapai ketahanan pangan yang berkemandirian mustahil untuk dicapai.

TUJUAN MENCAPAI KETAHANAN PANGAN YANG BERKEMANDIRIAN

Mencapai ketahanan pangan yang berkemandirian merupakan tujuan nasional, merupakan perintah konstitusi sebagaimana tertuang dalam UU Pangan No 18/2012. Definisi ketahanan pangan dan kemandirian pangan dalam UU No 18/2012 adalah sebagai berikut :

- Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.
- Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.

Definisi ketahanan pangan dalam UU No. 18/2012 diatas merupakan penyempurnaan definisi dalam UU No. 7 Tahun 1996 dengan memasukan 'perorangan' dan 'sesuai keyakinan agama' serta 'budaya' bangsa. Definisi UU No. 18/2012 secara substantif sejalan dengan definisi ketahanan pangan dari FAO, yang menyatakan bahwa ketahanan pangan sebagai suatu kondisi dimana setiap orang sepanjang waktu, baik fisik maupun ekonomi, memiliki akses terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan gizi sehari-hari sesuai preferensinya. Sangat jelas bahwa definisi ketahanan pangan diatas tidak mempermasalahkan asal bahan pangan tersebut, bisa dari produksi domestik maupun impor.

Kata '*kemandirian*' menjelaskan perlunya kemampuan negara dan bangsa untuk memproduksi sendiri pangan yang beraneka ragam di dalam negeri dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam di dalam negeri. Namun, tanpa disertai penjelasan secara rinci, definisi ini secara keliru dapat diinterpretasi sebagai keharusan untuk memproduksi beragam pangan sendiri '*at all cost*' dan kemungkinan terjadi impor pangan dipandang sebagai kegagalan. Pandangan ini dapat mengarah kepada larangan impor dan 'tidak impor' menjadi target atau tujuan kebijakan. Pemahaman inilah yang berkembang akhir-akhir ini. Impor beras, meskipun kecil jumlahnya, dinilai



memalukan, mencoreng martabat dan harga diri bangsa. Impor dinilai lebih memalukan daripada kasus kelaparan di beberapa wilayah akibat mahalnya harga beras dan pangan.

Menurut penulis, *kemandirian* harus dimaknai sebagai kemampuan negara dan bangsa untuk memproduksi pangan secara efisien, berkualitas dan berdaya-saing (Erwidodo, 2014). Kalau pemaknaan ini diberlakukan, disertai kebijakan dan program yang kongkrit untuk meningkatkan produksi pangan nasional, maka impor pangan dengan sendirinya akan berkurang, bahkan terbuka peluang Indonesia menjadi eksportir produk pangan di masa mendatang. Perlu kesadaran nasional, khususnya di pemerintahan, bahwa ketahanan dan kemandirian pangan merupakan tanggung jawab semua komponen bangsa, seluruh kementerian terkait, bukan hanya tugas dan tanggung jawab Kementerian Pertanian. Menurut penulis, adalah suatu kegagalan negara dan bangsa bilamana harga pangan di Indonesia mahal dan tidak terjangkau oleh konsumen, khususnya jutaan masyarakat miskin. Adalah suatu kegagalan dan mempermalukan bangsa bilamana masih sering ditemukan kasus kelaparan dan malnutrisi di beberapa wilayah di tanah air.

Memang patut dikritisi bila Indonesia, yang terkenal sebagai negara agraris dengan sumberdaya pertanian yang besar, terus menghadapi kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pangan sehingga masih tergantung kepada produk pangan impor. Yang lebih memprihatinkan, tingkat ketahanan pangan Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan tingkat ketahanan pangan negara ASEAN dan Asia. Harga pangan di Indonesia relatif lebih mahal dibandingkan harga pangan negara tetangga. Kelaparan dan malnutrisi masih sering terjadi di beberapa wilayah di Indonesia.

Pembandingan tingkat ketahanan pangan antar negara dipandang perlu untuk memperoleh bukti empiris dan pembelajaran dalam menentukan pilihan langkah dan kebijakan. Untuk tujuan pembandingan ini, digunakan Index Global Ketahanan Pangan (Global Food Security Index -GFSI) yang diterbitkan oleh Economist Intelligence Unit yang menjadi rujukan banyak negara dan organisasi internasional (EIU, 2014). GFSI merupakan indeks tertimbang dari berbagai indikator yang tergabung dalam komponen indek keterjangkauan (*affordability*), ketersediaan (*availability*), kualitas dan keamanan (*quality and safety*).

Dibandingkan tahun 2012, sebagaimana terlihat pada Tabel 4, nilai indeks ketahanan pangan Indonesia sedikit mengalami penurunan pada tahun 2014, yakni dari 46,8 menjadi 46,5, sehingga menurunkan urutan (*ranking*) Indonesia dari urutan ke-64 dari 105 negara turun menjadi urutan ke-72 dari 109 negara. Pada tahun 2014, urutan posisi ketahanan pangan Indonesia jauh dibawah Singapore (05), Malaysia (34), Thailand (49), dibawah Philippines (65) dan Vietnam (67), sedikit diatas urutan posisi Myanmar (86) dan Cambodia (96).

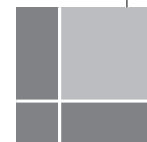


Table 4. The Ranks of Global Food Security Index (GFSI) of ASEAN and Partners

Country	2012	2014	2015
Singapore	na	5	2
Malaysia	45	34	34
Thailand	45	49	52
Vietnam	55	67	65
Philippines	63	65	73
Indonesia	64	72	74
Myanmar	78	86	78
Cambodia	89	96	96
China	38	42	42
India	66	69	68
Number Countries	105	109	109

Sumber : The Economist, 2012, 2014, 2015.

Dari kriteria keterjangkauan pangan, posisi Indonesia berada di urutan ke-74, jauh dibawah posisi Singapore, Malaysia dan Thailand masing-masing berada di urutan ke-1, ke-40 dan ke-46 (Tabel 5). Demikian juga dari kriteria ketersediaan, Indonesia berada di urutan ke-74, dibawah posisi Singapore, Malaysia dan Thailand yang masing-masing berada di urutan ke-11, 29 dan 57. Ketahanan pangan Indonesia semakin lebih buruk ditinjau dari kriteria kualitas dan keamanan pangan dimana posisi Indonesia berada di urutan ke-88, jauh dibawah posisi ketiga negara ASEAN tersebut yang masing-masing di urutan ke 13, 36 dan 61.

Yang menarik adalah bahwa negara yang ketergantungan impornya relative tinggi, seperti Singapore dan Malaysia, ternyata bisa mempunyai indeks ketahanan pangan yang lebih tinggi, artinya mempunyai ketahanan pangan nasional yang lebih tinggi. Situasi ini menyiratkan bahwa ketahanan pangan yang lebih tinggi dapat dicapai jika pangan mudah didapat dan terjangkau oleh masyarakat, tidak harus diproduksi sendiri di dalam negeri. Yang penting pemerintah, lewat kebijakan dan program-programnya, dapat menjamin pangan selalu tersedia setiap saat dengan harga yang terjangkau oleh konsumen secara luas, bisa berasal dari produksi dalam negeri maupun impor.



Table 5. Global Food Security Index (GFSI), Skor dan Ranking, 2015

Negara	GFSI		Affordability		Availability		Quality & Safety	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Singapore	2	88,2	1	800	11	78,9	13	84,6
Malaysia	34	69	40	68,1	29	69,2	36	70,4
Thailand	52	60	46	63,4	57	58,6	61	58,6
Vietnam	65	53,4	69	48,9	52	58,4	69	50,7
Philippines	72	49,4	73	44,4	66	53,4	68	50,8
Indonesia	74	46,7	74	44,3	72	51,2	88	40,1
Myanmar	78	44	92	29	64	54,3	65	42,9
Cambodia	96	34,6	91	30,3	101	39,1	98	32,8
China	42	64,2	50	61	39	65,2	38	69,3
India	68	50,9	72	47,4	58	56,1	79	45,3

Sumber: The Economist, 2015.

Namun demikian, situasi yang dihadapi oleh ketiga negara ASEAN tersebut tidak dapat dan tidak perlu sepenuhnya dijadikan acuan Indonesia. Menggantungkan kebutuhan pangan dari impor bukanlah keputusan yang tepat bagi negara berpenduduk lebih dari 250 juta jiwa seperti Indonesia (Erwidodo, 2015). Permintaan pangan dalam jumlah besar dari Indonesia akan memicu lonjakan harga pangan di pasar dunia. Hal ini akan sangat membebani Indonesia manakala impor pangan terpaksa harus dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pangan di dalam negeri, sebagaimana terjadi pada tahun 1974 dan 2007-2008. Oleh karena itu, tekad dan upaya pemerintah untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional merupakan keputusan tepat yang perlu didukung.

Indeks global lain yang perlu disimak adalah Global Hunger Index (GHI) di negara berkembang dan belum berkembang yang secara berkala dihitung dan dipublikasi oleh International Food Policy Research Institute-IFPRI (IFPRI, 2014). GHI merupakan indeks tertimbang dari tiga indikator, yakni proporsi penduduk kurang gizi (undernourishment), proporsi anak balita dengan bobot dibawah normal (child underweight) dan tingkat kematian anak balita (child mortality). Laporan IFPRI memperlihatkan bahwa posisi Indonesia pada tahun 2014 berada di urutan ke 22 dibawah Thailand, Malaysia dan Vietnam (Tabel 7). Meskipun mengalami perbaikan dan kemajuan dalam memerangi kelaparan, yakni dari nilai indeks 20,5 tahun 1990 menjadi 10,3 tahun 2014, prestasi Indonesia masih kalah jauh dibandingkan Malaysia, Thailand dan Vietnam. Nilai GHI Malaysia, Thailand dan Vietnam pada tahun 1990 masing-masing 9,4, 21,3 dan 31,4, tetapi kemudian turun menjadi 5,4, 5,0 dan 7,5.

Tabel 6. Global Hunger Index (GHI) ASEAN dan Mitra ASEAN, 1990-2014

Negara	1990	1995	2000	2005	2014
Thailand	21,3	17,3	10,2	6,7	5,0 (2)
Malaysia	9,4	7,0	6,9	5,7	5,4(5)
Vietnam	31,4	25,4	17,3	13,1	7,5 (15)
Indonesia	20,5	17,8	16,1	15,2	10,3 (22)
Philippines	20,1	17,5	17,9	14,7	13,1 (29)
Cambodia	32,9	30,8	28,1	20,8	16,1 (43)
Lao PDR	34,5	31,4	29,4	25,0	20,1 (61)
China	13,6	10,7	8,5	6,8	5,4 (5)
India	31,2	26,9	25,5	24,2	17,8 (55)

Sumber: IFPRI, 2014 (figures in bracket is ranking)

Dari kedua indeks global di atas, jelas bahwa masih banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan pemerintah dan bangsa Indonesia untuk mewujudkan ketahanan pangan yang berkemandirian. Ketahanan pangan nasional masih lebih rendah dibandingkan beberapa Negara ASEAN lain dan masih jauh dari ketahanan nutrisi. Bahkan beberapa wilayah di Indonesia masih tergolong rawan pangan, terbukti masih seringnya terjadi kasus kelaparan dan malnutrisi. Oleh karena itu, tantangan Indonesia tidak hanya sekedar tantangan untuk meningkatkan produksi tetapi harus dapat meningkatkan produksi yang berkualitas dan memenuhi standar mutu keamanan. Tidak hanya meningkatkan produksi pangan sumber karbohidrat tetapi juga sumber protein agar tercapai ketahanan pangan dan nutrisi yang berkemandirian.

INSTABILITAS HARGA DAN STABILISASI HARGA PANGAN

Rumah tangga tani di negara berkembang menghadapi banyak resiko dalam berusaha tani. Instabilitas harga merupakan salah satu resiko utama yang dihadapi oleh rumah tangga tani, khususnya rumah tangga petani berlahan sempit. Isu ini telah menarik peneliti, akademisi, pemangku kebijakan dan politisi untuk membahas dan mengkajinya selama puluhan tahun terakhir. Bagi petani miskin berlahan sempit, dampak instabilitas harga, yakni harga anjlok saat panen dan melonjak saat musim paceklik, dapat sangat serius dan fatal, karena mereka umumnya berstatus *net food consumers*. Karena petani kecil membelanjakan sebagian besar pendapatannya untuk belanja makanan, maka lonjakan harga makanan sangat mungkin memaksa mereka untuk mengurangi jumlah makanan yang dikonsumsi, mengonsumsi pangan lain yang lebih murah, mengeluarkan anaknya dari sekolah, dan yang paling fatal membuat mereka kelaparan.

Keterjangkauan pangan (*food affordability*) merupakan salah satu komponen penentu ketahanan pangan. Keterjangkauan pangan oleh masyarakat ditentukan oleh tingkat harga eceran pangan yang harus dibayar oleh masyarakat (konsumen) pada saat tertentu dimana konsumen bertempat tinggal. Di negara berkembang pada umumnya, lebih dari 70 persen pengeluaran rumah tangga dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan pangan. Disamping itu, lonjakan harga beras juga akan memicu

kenaikan harga barang-barang lain, memicu laju inflasi yang semakin membebani masyarakat dan perekonomian nasional.

Setelah lama mengalami harga stabil (1998-2006), harga pangan di pasar dunia mulai meningkat tahun 2007 dan memperlihatkan lonjakan harga tahun 2008 (von Braun, 2008; Abbott, 2010). Antara Oktober 2006-Januari 2008, harga gandum di pasar dunia meningkat 74%, sementara harga beras dan jagung meningkat masing-masing 27% dan 45%. Harga gandum terus meningkat 19% dan mencapai puncaknya pada bulan Maret 2008. Lonjakan harga spektakuler terjadi pada beras, yakni mengalami lonjakan harga 157% dalam periode Januari-April 2008.

Lonjakan harga pangan menyebabkan merosotnya daya beli dan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan. Akibat dari lonjakan harga pangan tersebut, FAO (2008) dan USDA (Rosen et al., 2008) mengestimasi terjadinya tambahan jumlah orang miskin sebesar 75 juta dan 133 juta. Sementara itu, hasil estimasi Bank Dunia (2008) menunjukkan tambahan penduduk miskin sebesar 105 juta jiwa, yang dikategorikan penduduk sangat miskin. Kebijakan pangan berubah di banyak negara untuk mengatasi hasil ini. Sementara krisis pangan telah mereda, masalah keamanan pangan bertahan dan kebijakan pangan perlu dikaji ulang.

Krisis pangan dunia 2007-08 telah mendorong banyak negara dan masyarakat donor internasional mencari jalan untuk mengatasi kemiskinan dan kelaparan, untuk memperbaharui upaya yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian, dan untuk melindungi konsumen secara luas. Sementara masyarakat internasional fokus kepada jaring pengaman dalam jangka pendek dan mendorong pertumbuhan produksi pertanian jangka panjang, pemerintah negara-negara berkembang mengejar sejumlah kebijakan untuk menstabilkan pasar domestik dan untuk mengisolasi konsumen mereka dari peristiwa di pasar gandum dunia (Viatte, et al, 2009; Abbott, 2009).

Sebuah studi FAO (Demeke, Pangrazio dan Maetz, 2009) yang meneliti respon kebijakan di 81 negara berkembang menemukan bahwa 43 negara mengurangi tarif dan 25 negara memberlakukan pajak ekspor pangan untuk mengurangi dampak negatif dari harga internasional yang lebih tinggi. Beberapa negara menerapkan langkah-langkah domestik, misalnya pemotongan pajak atas makanan dan subsidi, untuk mencegah terjadinya transmisi lonjakan harga dunia ke pasar domestik. Tabel xx memuat hasil survei lintas negara tentang kebijakan stabilisasi harga pangan dan variasi instrumen kebijakan yang diterapkan.

Tujuan politik di dalam negeri adalah untuk mengurangi dampak negatif lonjakan harga pangan dunia khususnya mencegah terjadinya kerusuhan social akibat kelangkaan pangan. Dalam kasus beras, Timmer (2008) dan Dawe (2008) menyoroti dampak larangan ekspor di negara exportir utama dunia yang mengakibatkan lonjakan harga beras di pasar dunia. Krisis pangan 2008 mendorong banyak negara berkembang untuk kembali menerapkan kebijakan stabilisasi harga pangan dan pembatasan impor, yang sebelumnya telah melakukan liberalisasi perdagangannya.

Tabel 7. Kebijakan Stabilisasi Harga Pangan di beberapa Negara

Benua	Afrika	Asia	Amerika Latin	Total
Negara yang disurvei	33	26	22	81
Kebijakan perdagangan				
Penurunan tarrif dan biaya impor	18	13	12	43
Pembatasan dan larangan ekspor	8	13	4	25
Kebijakan Pasar Domestik				
Menghilangkan/mengurangi VAT	14	5	4	23
Menyalurkan pangan bersubsidi	13	15	7	35
Pengaturan harga (HPP)	10	6	5	21
Bantuan produksi				
Bantuan produksi	12	11	12	35
Sistem Pengamanan produksi	6	4	5	15
Subsidi pupuk dan benih	4	2	3	9
Intervensi pasar	4	9	2	15
Sistem Pengamanan Konsumen				
Transfer tunai (cash transfer)	10	16	13	39

Sumber: Demeke, Pangrazio and Maetz, 2008

Dari sudut pandang teoritis, alasan utama untuk kebijakan stabilisasi harga terletak pada argumen kegagalan pasar atau pasar tidak bekerja dengan benar (Rashid, S., 2007; Abbott, P., 2010). Ada tiga alasan untuk melakukan stabilisasi harga pangan, yaitu: (i) infrastruktur yang tidak memadai, (ii) belum berkembangnya lembaga mitigasi resiko seperti kredit dan asuransi pasar, dan (iii) kurangnya perlindungan terhadap eksternal guncangan. Semua alasan tersebut merupakan kasus kegagalan pasar.

Ada dua kategori kebijakan stabilisasi harga, yakni pilihan berbasis non-pasar (1), yang terdiri dari intervensi langsung pemerintah atas penjualan dan pembelian makanan, dan kebijakan harga ganda, dan (2) pilihan kebijakan berbasis mekanisme pasar, yang terdiri dari sistem resi gudang (SRG), bursa komoditas dan pasar masa depan, dan asuransi tanaman dan asuransi indeks cuaca.

Menurut Rashid (2007), setidaknya ada tiga alasan penting bagi negara-negara berkembang untuk menggunakan opsi stabilisasi harga berbasis non-pasar. Pertama, intervensi berbasis non-pasar tidak bertentangan dengan teori-teori ekonomi pasar. Teori ekonomi mengatakan bahwa, dengan tidak adanya penyediaan barang dan jasa publik, tangan tak terlihat dari pasar tidak mampu menjamin alokasi sumber daya yang efisien. Dalam situasi seperti intervensi pemerintah secara teoritis dapat dibenarkan. Kedua, seperti yang dijelaskan sebelumnya, peraturan WTO yang ada memungkinkan negara-negara berkembang untuk mengadopsi kebijakan berbasis-pasar non, termasuk pungutan variabel (*variable levy*), menjaga cadangan pangan strategis, dan memberikan subsidi untuk pengembangan pasar. Ketiga, negara-negara Asia telah sukses dalam menerapkan kebijakan ini selama tahun-tahun awal Revolusi Hijau.

Intervensi langsung pemerintah telah menjadi mekanisme utama untuk menstabilkan harga pangan di negara-negara berkembang. Dua bentuk yang paling umum adalah pemasaran langsung (*direct sales*) oleh pemerintah di banyak negara Afrika dan kebijakan harga ganda (*dual pricing*) di banyak negara Asia. Kebijakan stabilisasi harga ini mendapat kritikan tajam selama periode 1980-1990, karena dinilai sangat mahal dan belum terbukti efektif dalam menghasilkan manfaat bagi masyarakat miskin (Bates 1981; Newbery dan Stiglitz 1981; Pinststrup-Andersen 1988).

KEBIJAKAN STABILISASI HARGA PANGAN DI INDONESIA

Kebijakan stabilisasi harga pangan di Indonesia, yang menggunakan harga ganda (*dual pricing*), baru diberlakukan secara penuh untuk komoditas gabah/beras. Dalam melaksanakan stabilisasi harga gabah/beras pemerintah menerapkan beberapa instrumen berikut: (i) Harga Pembelian Pemerintah (HPP), (ii) patokan Harga Jual Pemerintah (HJP) bagi BULOG untuk operasi pasar, (iii) pengelolaan stok penyangga oleh BULOG dan operasi pasar sesuai HPP dan HJP, dan (iv) pengendalian dan pembatasan impor melalui penjadwalan impor, pengenaan tarif impor (Rp450/kg), kuota impor dan lisensi impor.

Perum BULOG menjadi pelaksana pengadaan beras, pengelolaan stok/cadangan beras pemerintah (CBP), pelaksana impor (importir tunggal) untuk beras kualitas medium, penyaluran beras untuk masyarakat miskin (raskin), dan operasi pasar untuk menahan lonjakan harga eceran beras. Secara umum, kinerja pemerintah dan BULOG dalam menstabilisasi harga gabah/beras dinilai berhasil, dimana disatu pihak telah mampu menjamin petani menerima harga yang layak (diatas HPP) dan dilain pihak menjamin konsumen untuk membeli beras dengan harga wajar yang tidak membebani mereka dan perekonomian nasional. Disamping itu, program beras untuk orang miskin (Raskin), terlepas disinyalir kurang cost efficient juga dinilai cukup efektif dalam menolong kelompok miskin untuk memperoleh beras.

Meski pemerintah, dalam rapat Kabinet awal tahun 2013, telah memutuskan dan mengumumkan akan menerapkan kebijakan stabilisasi harga kedelai, jagung, gula dan daging sapi, tetapi belum dilaksanakan secara penuh. Agak mirip dengan beras, pemerintah menetapkan harga patokan gula tani yang merupakan tingkat harga minimum yang harus diterima petani tebu pemilik gula tani. Disamping harga patokan gula pemerintah memperkenalkan sistem dana talangan, yakni dana dari PG-PTPN dan swasta yang diberikan kepada petani (pemilik gula tani) sebelum dilakukan pelelangan gula tani. Petani pemilik gula tani akan memperoleh tambahan penerimaan dengan proporsi tertentu (60:40) bilamana harga lelang lebih tinggi dari harga patokan. Untuk melindungi konsumen dari kemungkinan lonjakan harga eceran, pemerintah melakukan pengaturan impor gula. Dengan kebijakan ini, konsumen gula terlindungi dari lonjakan harga gula dan petani tebu menerima harga gula layak untuk kelangsungan usahatani tebunya.

KEBIJAKAN IMPOR DAN STABILISASI HARGA PANGAN

Pemerintah melakukan pengaturan dan pembatasan impor beras dan pangan lainnya. Kebijakan impor ini bertujuan untuk stabilisasi harga pangan, melindungi



petani agar menerima harga layak dan sekaligus melindungi konsumen agar dapat membeli pangan dengan harga terjangkau. Inilah esensi kebijakan stabilisasi harga yang diterapkan pemerintah dan pengaturan/pembatasan impor sebagai salah satu instrumen yang dipakai. Khusus untuk beras, kebijakan stabilisasi harga tidak hanya dengan pengaturan impor tetapi juga dengan penerapan HPP, pengelolaan cadangan beras pemerintah, cadangan beras untuk raskin dan operasi pasar. Sementara untuk pangan lain pemerintah lebih mengandalkan kebijakan pengaturan dan pembatasan impor.

Kebijakan impor beras dibedakan atas dasar jenis dan kualitas beras yang diimpor, yakni beras kualitas medium yang hanya boleh diimpor oleh Perum BULOG dan beras kualitas premium atau beras khusus yang diimpor oleh importir terdaftar (IT). BULOG dapat mengimpor beras kualitas premium untuk tujuan komersial setelah mendapat izin dari pemerintah. Beras kualitas medium merupakan beras yang kualitasnya setara dengan beras yang diproduksi petani di dalam negeri. Beras kualitas premium diantaranya termasuk beras Thai Homali, Japonica dan Bhasmati, dengan kadar pecah 5 persen, sedangkan beras khusus diantaranya adalah beras ketan, beras setengah masak, beras pecah 100 persen. Pemberian hak monopoli kepada Perum BULOG untuk mengimpor beras dimaksudkan untuk melindungi petani dari limpahan beras impor dan menjaga stabilitas harga beras medium di pasar domestik.

Turun naiknya volume impor merupakan dampak langsung dari kebijakan pengaturan impor. Impor pangan hanya dilakukan bilamana produksi domestik dinilai tidak mencukupi kebutuhan konsumsi. Disamping pertimbangan situasi produksi domestik, dalam memutuskan besarnya volume impor, pemerintah memperhatikan perkembangan harga eceran. Pemerintah lewat rapat koordinasi di Kantor Menko perekonomian memutuskan besarnya volume impor dan kementerian teknis, yakni kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan, selanjutnya mengalokasikan besarnya kuota impor bagi masing-masing importir terdaftar (IT) yang dinilai berkinerja baik. Kebijakan pengaturan impor ini sering menimbulkan '*conflict of interest*' dan ketidak-pastian bagi pelaku impor yang pada gilirannya memicu perilaku spekulatif dan memburu rente yang merugikan konsumen dan perekonomian.

CADANGAN BERAS DAN STABILISASI HARGA BERAS

Cadangan pangan sangat diperlukan karena beberapa alasan, antara lain, (i) proses impor untuk barang sampai ke tujuan memerlukan waktu, artinya terjadi keterlambatan (delay), (ii) permintaan pangan dalam jumlah besar dalam waktu singkat akan memicu kenaikan harga di pasar dunia, (iii) ketidak-pastian menyangkut panen dan produksi, (iv) fluktuasi harga musiman yang selalu terjadi. Lebih lanjut, terjadinya gejolak harga pangan di pasar dunia yang tidak dapat diprediksi, menyiratkan pentingnya pemerintah untuk mengelola cadangan pangan sebagai salah satu instrumen kebijakan stabilisasi harga pangan di pasar domestik. Keberadaan cadangan yang cukup disertai dengan pengelolaan yang transparan menjadi salah satu kunci efektivitas kebijakan stabilisasi harga.

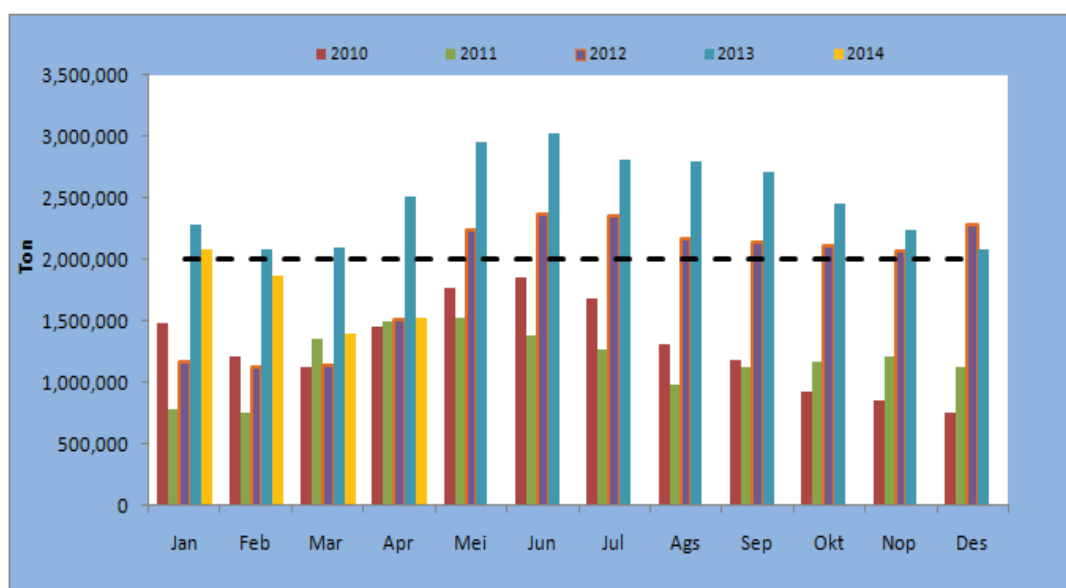
Secara garis besar stok beras BULOG terdiri dari (i) Cadangan Beras Pemerintah (CBP) untuk operasi pasar, penyaluran untuk kepentingan darurat dan bencana alam, penyaluran golongan anggaran PNS/TNI di wilayah Indonesia Timur,



dan kepentingan lain pemerintah, (ii) cadangan beras untuk raskin, dan (iii) cadangan beras kegiatan usaha komersial. Pemerintah/BULOG menyalurkan raskin sebesar 230.164 ton per bulan untuk sekitar 15.144.000 rumah tangga miskin. Kecuali cadangan komersial yang dibedakan secara fisik dan pembukuannya, keberadaan cadangan BULOG pertama dan kedua hanya dibedakan dalam sistem pembukuan, tidak dibedakan secara fisik dan kualitas, sehingga dapat dipertukarkan. Stok komersial merupakan beras berkualitas lebih baik dibandingkan dua jenis stok lainnya

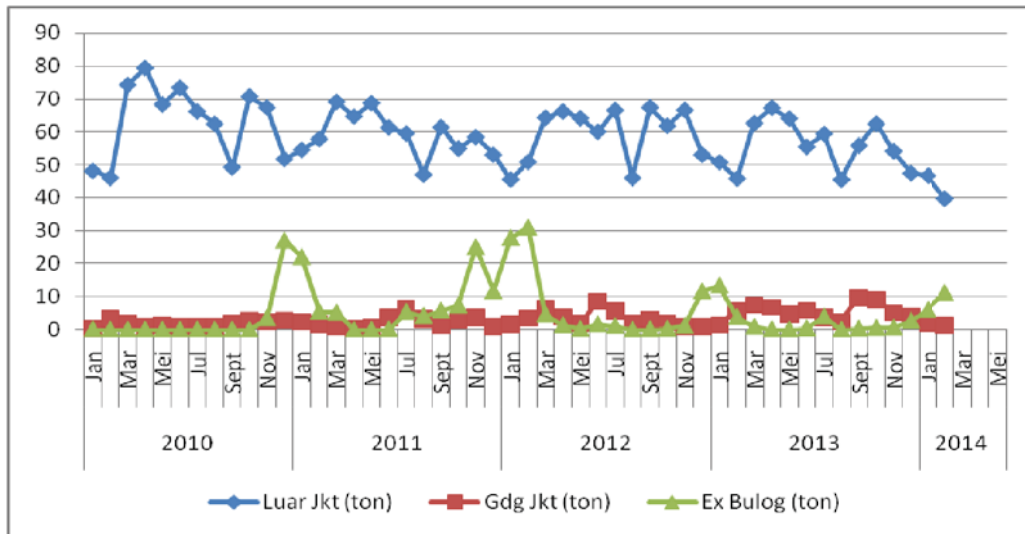
Seperti diperlihatkan pada Gambar xx, stok/cadangan akhir bulan BULOG selama periode 2010-2014 sangat fluktuatif. Secara umum stok akhir bulan BULOG meningkat pada bulan Maret-Agustus. Stok bulanan BULOG selama tahun 2013 relatif lebih tinggi, berada di atas 2 juta ton sepanjang tahun, dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Stok total BULOG dinilai aman atau normal jika berada dalam kisaran 2-2.5 juta ton, dengan CBP dalam kisaran 500-600 ribu ton.

Untuk melihat peran dari CBP ada baiknya melihat dinamika pasokan dan keluaran beras yang terjadi di Pasar Induk Beras Cipinang (PIBC). Pemasok beras di PIBC, antara lain, adalah Jawa Barat (Karawang, Cirebon, Bandung, Cianjur, Banten), Jawa Tengah, Jawa Timur, dan luar Jawa, Gudang milik swasta dan Gudang BULOG di Jakarta dan sekitarnya. Diantara daerah penghasil beras di Jawa Barat, Kerawang dan Cirebon/Indramayu merupakan pemasok beras utama bagi PIBC. Kecukupan pasokan beras dari wilayah Pantai Utara (Pantura) Jawa ini menjadi penentu stabilitas harga beras di wilayah Jakarta dan sekitarnya.



Gambar 1. Stok BULOG akhir Bulan, 2010-2014 (Sumber: Perum BULOG, 2014)

Namun demikian, disamping pasokan dari luar Jakarta, keberadaan beras di gudang-gudang beras swasta di Jakarta dan gudang Bulog juga sangat berperan dalam menjaga stabilitas harga beras di PIBC. Dari gambar 2 terlihat bahwa pasokan beras BULOG meningkat manakala pasokan beras dari luar Jakarta dan dari gudang swasta menurun. Fenomena ini memperlihatkan esensi peran BULOG dalam stabilisasi harga, yakni BULOG melakukan operasi pasar pada saat pasokan beras berkurang dan harga beras mulai meningkat.

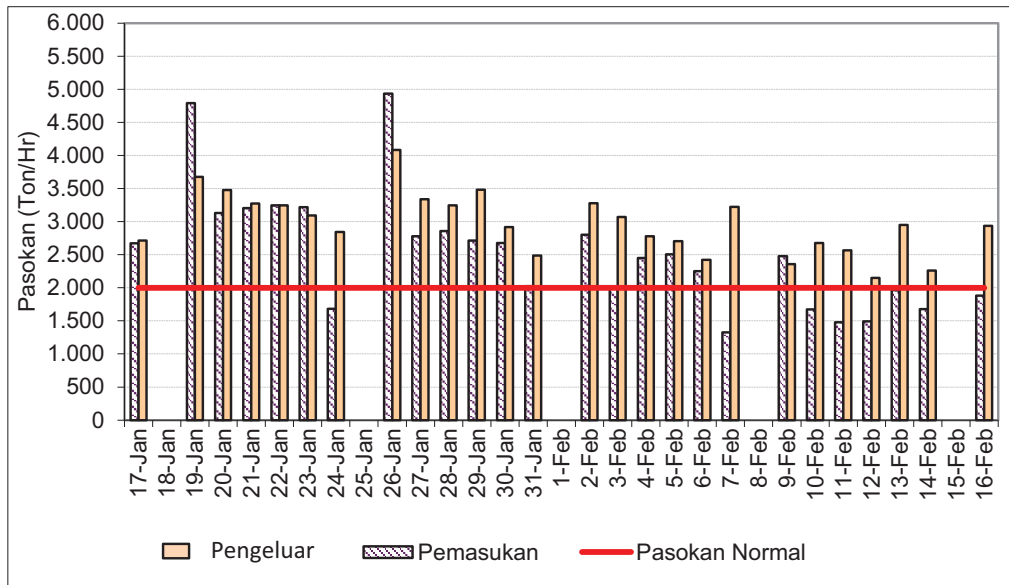


Gambar 2. Peran BULOG dalam Operasi Pasar di PIBC, 2010-2014
(Sumber: PIBC, dalam Anonimous, 2014)

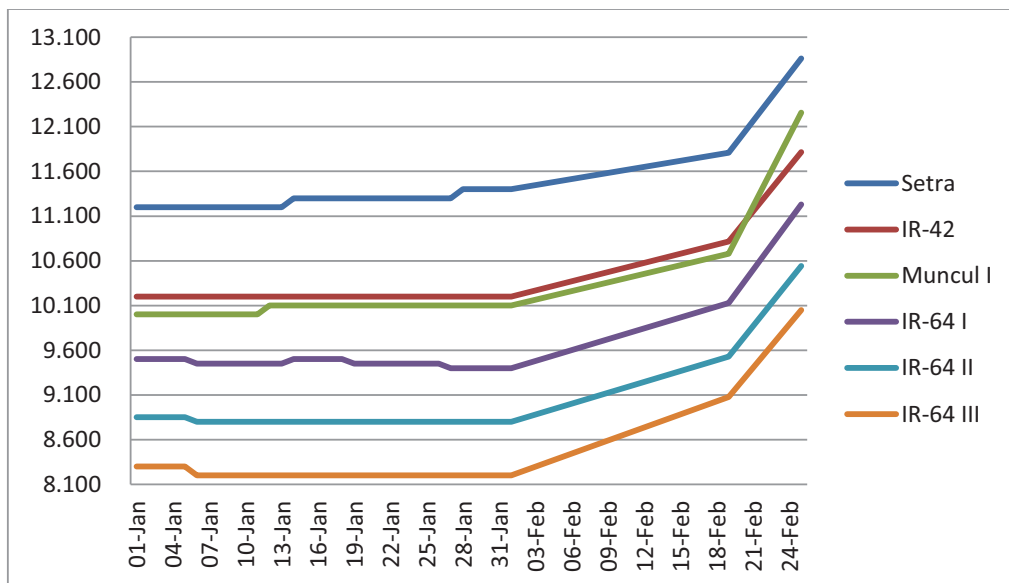
Pasokan beras eks Bulog meningkat pada setiap bulan November-Januari, yakni pada saat musim paceklik dimana pasokan dari luar daerah menurun. Situasi ini memperlihatkan berfungsinya peran Bulog dalam mengawal program stabilisasi harga beras ditingkat harga eceran melalui penentuan Harga Jual Pemerintah (HJP). Bulog juga bertugas untuk menjamin harga gabah/beras ditingkat petani melalui penerapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP).

Kurangnya atau menipisnya cadangan beras pemerintah (CBP) akan memicu perilaku spekulatif para pedagang untuk menahan beras di gudangnya dan menunggu harga melonjak. Perilaku spekulatif ini semakin nyata dan parah manakala pasokan beras berkurang akibat merosotnya produksi beras karena gagal panen atau mundurnya musim panen akibat perubahan iklim, sebagaimana terjadi pada tahun 2015 ini. Situasi diperparah oleh seringnya pernyataan 'tidak akan impor' oleh para pejabat pemerintah. Ketidak-pastian pasokan beras dan tipisnya CBP di gudang BULOG telah memicu gejolak harga beras di pasaran.

Situasi ini terjadi pada awal dan sepanjang tahun 2015. Gambar 3 memperlihatkan pemasukan beras ke PIBC fluktuatif dan cenderung menurun. Pemasukan menurun sangat nyata, dibawah pasokan normal, terjadi pada minggu kedua Februari 2015. Akibatnya, sebagaimana terlihat pada Gambar 4, terjadi lonjakan harga beras di PIBC dan wilayah Jakarta.

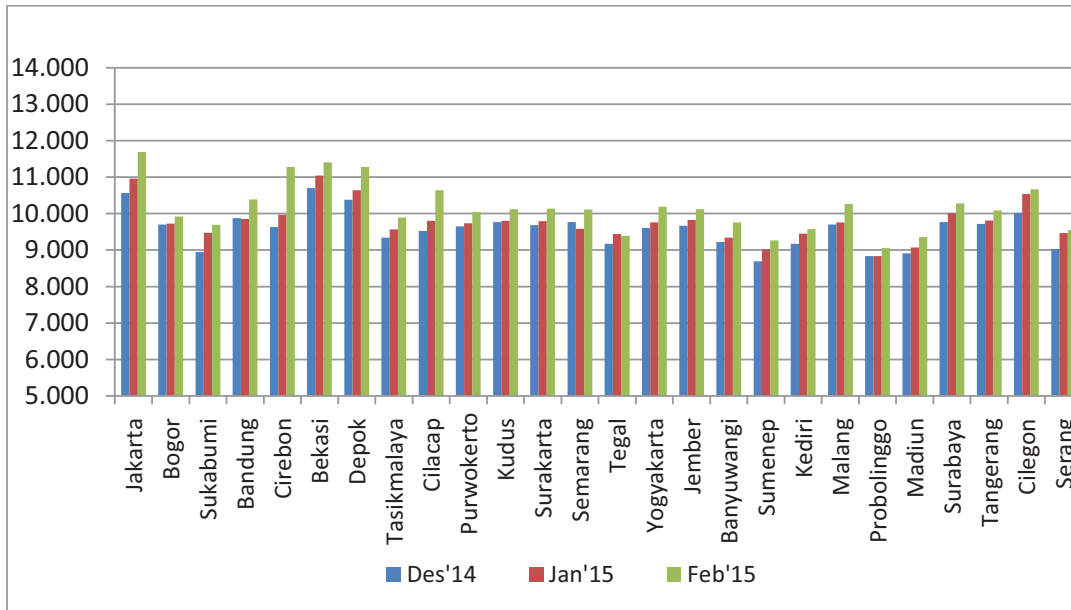


Gambar 3. Pasokan dan Pengeluaran Beras di PIBC (Sumber: PIBC, dalam Tim PSEKP, 2015)



Gambar 4. Perkembangan Harga di PIBC, Jan-Feb 2015 (Sumber: PIBC, dalam Tim PSEKP, 2015).

PIBC merupakan barometer dari pembentukan harga beras di Jakarta dan sekitarnya, bahkan ke wilayah lain di Indonesia. Kenaikan harga beras di PIBC yang terjadi selama periode Januari-Februari 2015, ternyata juga disertai dengan perilaku harga yang sama kota-kota lain di Indonesia, seperti terlihat pada Gambar 5. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bila pemerintah secara aktif memantau perkembangan harga beras di PIBC dan menggunakannya dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan perberasan.



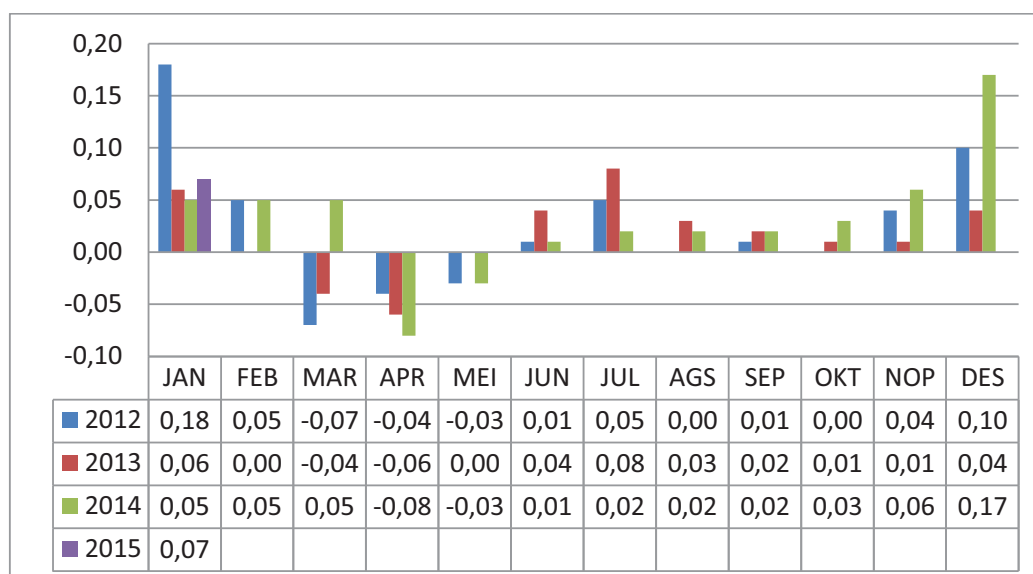
Gambar 45. Perkembangan Harga Beras Eceran, Des 2014-Februari 2015

(Sumber: BPS, dalam: Rusanti, Y.2015).

LONJAKAN HARGA BERAS DAN INFLASI

Inflasi merupakan salah satu indikator ekonomi yang mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Setiap tahun, pemerintah menentukan target inflasi dan memonitornya secara ketat, baik di pusat maupun di daerah. Dibentuknya Tim Pengendali Inflasi Daerah (TPID) menunjuknya keseriusan pemerintah untuk memantau dan sekaligus mengendalikan inflasi.

Harga pangan, khususnya beras, member kontribusi cukup besar terhadap laju inflasi. Kenaikan harga beras pada Nov-Des 2014 dan Januari 2015 telah memberikan sumbangan terhadap inflasi masing-masing sebesar 0,06, 0,17 dan 0,7, jauh lebih besar dibandingkan sumbangan untuk bulan-bulan sebelumnya (Mei-Oktober) yang berkisar antara 0,01-0,03. Seperti terlihat pada Gambar 6, sumbangan inflasi yang nyata dari harga beras terjadi pada musim paceklik, yakni Desember dan Januari, dimana harga eceran beras biasanya melonjak. Pada periode ini, terjadi kelangkaan pasokan beras karena musim panen raya belum tiba sementara permintaan beras meningkat menjelang hari raya Natal dan tahun baru. Keberadaan cadangan yang cukup, baik cadangan swasta dan CBP, menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya lonjakan harga beras dan laju inflasi.



Gambar 6. Kontribusi Harga Beras terhadap Inflasi.
(Sumber: BPS, dalam: Rusanti, Y.2015)

Seperti terjadi Januari-Februari 2015, kurangnya CBP akan memicu perilaku spekulatif dari para pedagang, yakni dengan cara menimbun (*hoarding*) atau menunda penyaluran beras yang ada di gudang swasta. Harga beras melonjak tajam karena kurangnya pasokan beras ke pasar, yang kemungkinan besar diperparah oleh perilaku pedagang yang sengaja menahan beras di gudangnya untuk menunggu harga jual yang lebih tinggi. Harga mulai menurun, meskipun belum kembali ke tingkat awal, ketika pemerintah mengumumkan akan mengimpor beras dalam jumlah yang besar. Keputusan impor beras dinilai terlambat karena harga beras di pasar dunia meningkat akibat permintaan impor dalam jumlah besar dari Philipina. Sampai Oktober 2015, realisasi impor beras dilaporkan mencapai 1,5 juta ton.

Dari uraian diatas sangat jelas bahwa, dalam jangka pendek, implementasi kebijakan impor beras dan pengelolaan CBP merupakan penentu efektivitas kebijakan stabilisasi harga beras di tingkat konsumen. Monitoring harga beras di pasar-pasar induk, seperti PIBC, dan pasar eceran di seluruh wilayah Indonesia, sangat diperlukan sebagai bagian integral dari upaya pemerintah untuk mengendalikan inflasi. Kebijakan dan program peningkatan kapasitas produksi beras nasional disertai dengan penerapan HPP merupakan langkah jangka panjang untuk mencapai stabilisasi harga beras dan ketahanan pangan (beras) yang berkemandirian.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Tujuan nasional untuk mencapai kemandirian dan ketahanan pangan yang berkemandirian merupakan 'legitimate objective' yang perlu didukung oleh segenap komponen bangsa. Tujuan ini tidak mungkin dapat dicapai secara instan hanya dengan kebijakan membatasi atau melarang impor. Ketahanan pangan yang berkemandirian hanya dapat dicapai melalui kebijakan dan program nasional peningkatan produktivitas, efisiensi dan daya saing produk pangan.



Kemandirian tidak untuk dicapai *'at all cost'* tetapi harus dimaknai sebagai kemampuan negara dan bangsa untuk memproduksi pangan secara efisien, berkualitas dan berdaya-saing. Dengan kebijakan dan program nasional yang kongrit maka impor pangan dengan sendirinya akan berkurang, bahkan terbuka peluang Indonesia menjadi eksportir produk pangan di masa mendatang. Perlu kesadaran nasional bahwa ketahanan dan kemandirian pangan merupakan tanggung jawab semua komponen bangsa, seluruh kementerian terkait, bukan hanya tugas dan tanggung jawab Kementerian Pertanian. Adalah suatu kegagalan negara dan bangsa bilamana harga pangan di Indonesia mahal dan tidak terjangkau oleh konsumen, khususnya jutaan masyarakat miskin. Adalah suatu kegagalan bilamana masih sering ditemukan kasus kelaparan dan malnutrisi di beberapa wilayah di tanah air.

Mencapai ketahanan pangan nasional dimana pangan selalu tersedia dengan harga terjangkau dan tidak lagi terjadi kelaparan dan malnutrisi harus menjadi tujuan dan target pemerintah. Tidak impor bukanlah target yang harus dicapai *at all cost*. Masih rendahnya tingkat ketahanan pangan nasional dibandingkan negara ASEAN lain harus disikapi secara serius. Masih sering terjadinya kasus-kasus kelaparan dan malnutrisi di tanah air harus dinilai lebih memalukan dan mencoreng martabat dan harga diri bangsa dibandingkan dengan keputusan pemerintah untuk Impor beras.

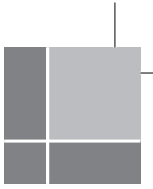
Impor perlu tetap menjadi alternatif manakala terjadi situasi kelangkaan pasokan di dalam negeri, misalnya akibat kegagalan panen. Untuk tujuan stabilisasi harga, pemerintah perlu untuk mengatur atau membatasi impor, namun tidak untuk melarang. Dalam kondisi target pengadaan beras di dalam negeri tidak tercapai, maka Impor beras sangat diperlukan untuk mengembalikan stok/cadangan beras pemerintah ke tingkat normal. Keberadaan CBP dalam jumlah yang cukup sangat diperlukan untuk mencegah melonjaknya harga pada saat musim paceklik. Menjaga ketersediaan pangan, menjamin harga pangan terjangkau masyarakat luas, dan menjamin kualitas dan keamanan pangan adalah beberapa tugas utama pemerintah dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional yang berkemandirian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbott, Philip. (2009). *Development Dimensions of High Food Prices*. Paris, OECD.
- Abbott, Philip. 2010. *Stabilisation Policies In Developing Countries After The 2007-08 Food Crisis*. Paper was first presented to the Working Party on Agricultural Policy and Markets, 15-17 November 2010. Reference: TAD/CA/APM/WP(2010)44.
- Anonimous, 2014. *Bahan Rakortas Kebijakan Stabilisasi Pangan*. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, April 2014.
- Barrett, C. B. 2002. *Food security and food assistance programs*. In B. L. Gardner and G. C. Rausser, eds., *Handbook of agricultural economics*. Vol. 2, *Agricultural and food policy*. Amsterdam: Elsevier.
- BPS, 2015. *Produksi Padi, Jagung dan Kedelai (Angka Ramalan II Tahun 2015)*. Berita Resmi Statistik, BPS, No 99/11/Th.XVIII, 2 November 2015.
- Bank Dunia, 2008. *Food Price Crisis in Africa*. *World Bank Research Digest*, 3, 1-2.



- Bates, R. 1981. *Markets and states in tropical Africa: The political basis of agricultural policies*. Berkeley: University of California Press.
- Dawe, D. (2008). *Have Recent Increases in International Cereal Prices Been Transmitted to Domestic Economies? The experience in seven large Asian countries*. ESA Working Paper No. 08-03. Rome, Agricultural Development Economics Division, Food and Agriculture Organization.
- Demeke, M., Pangrazio, G. & Maetz, M. (2008). *Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of the Policies Pursued*. Rome, Agricultural Policy Support Service, FAO.
- Dorward, A., J. Kydd, J. Morrisson, and I. Urey. 2004. *A policy agenda for pro-poor agricultural growth*. *World Development* 32 (1): 73–89.
- Erwidodo, 2013. *Kebijakan Perdagangan Mendukung Kemandirian dan Ketahanan Pangan Nasional*. Dalam : Ariani, M dkk 2013 (eds). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian. IAARD Press, Jakarta.
- Erwidodo, 2014. *Reformasi Kebijakan Perdagangan Menuju Kemandirian Dan Ketahanan Pangan Nasional*. Dalam: Haryono, dkk 2014 (eds). *Reformasi Kebijakan Pertanian*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian. IAARD Press, Jakarta
- FAO (2008). *The State of Food Insecurity in the World: 2008*. Rome, Economic and Social Development Department, Food and Agriculture Organization of the U.N.
- Jayne, T. S., J. Govereh, A. Mwanaumo, J. K. Nyoro, and A. Chapoto. 2002. *False promise or false premise: The experience of food and input market reform in eastern and southern Africa*. *World Development* 30 (11): 1505–1527.
- Newberry, D. M. G. & Stiglitz, J. E. 1981. *The Theory of Commodity Price Stabilization*, London, Oxford University Press
- OECD, 2015. *Agriculture: Achieving Greater Food Security*. OECD's Indonesia Policy Brief, March 2015. www.oecd.org/Indonesia.
- Perum BULOG. 2014. *Laporan Operasional Perum BULOG*. Disampaikan dalam Rakortas Kemeko Bidang Perekonomian, 29 April 2014.
- Pinstrup-Andersen, P. 1988. *Introduction*. In P. Pinstrup-Andersen, ed., *Food subsidies in developing countries: Costs, benefits, and policy options*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.
- Rashid, S., 2007. *Food Price Stabilization Policies in Globalizing World*. In: Andersen, Per Pinstrup and Fuzhi Cheng, 2007 (Eds): *Food Policies for Developing Countries: The Role of Government in the Global Food System*. Cornell University, Ithaca, New York.
- Rosen, S., Shapouri, S., Quanbeck, K. & Meade, B. (2008). *Food Security Assessment, 2007*. Washington, DC, Economic Research Service, United States Department of Agriculture.



- Rusanti, Y. 2015. BPS: Perkembangan Rata-rata Harga Eceran Beras. Bahan presentasi disampaikan dalam Focus Group Discussion di PSEKP, 2 Maret 2015.
- The Economist, 2012 ;2014 ; 2015. Global Food Security Index 2012; 2014 and 2015. An Annual Measure of the State of Global Food Security. A report from the Economist Intelligence Unit.
- Tim PSEKP, 2015. Harga Beras Melambung. Bahan presentasi disampaikan dalam Focus Group Discussion di PSEKP, 2 Maret 2015.
- Timmer, C. P. (2008b). Global Commodity Price Rises and Impacts on Developing Asia. Asian Development Outlook 2008 Update. Manila, Asian Development Bank.
- Viatte, G., Graaf, J. D., Demeke, M., Takahatake, T. & Arce, M. R. D. (2009). Responding to the Food Crisis: Synthesis of Medium-term Measures Proposed in Inter-agency Assessments. Rome, FAO.
- Von Braun, J. (2008). Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor. Food Policy Report 20. Washington DC, International Food Policy Research Institute.

