

# KEBIJAKAN PERBERASAN INDONESIA DAN SOLIDARITAS PANGAN ASEAN

*(Indonesia's Rice Policy and ASEAN Food Solidarity)*

**Iwan Hermawan**

Alamat penulis di Pusat Penelitian, Bagian Ekonomi dan Kebijakan Publik,  
Gedung Nusantara 1, Lantai 2, Setjen DPR RI,  
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat, 10270  
Alamat email: iwan.hermawan@dpr.go.id.

Naskah Diterima: 23 Februari 2016

Naskah Diterima: 13 Mei 2016

Naskah Disetujui: 23 Mei 2016

## **Abstract**

*The objectives of this essay are to describe Indonesia's rice policy under different regimes and to analyse ASEAN food solidarity in supporting the country's rice availability. Methodology applied in this study is a descriptive analysis and simple calculation such as rice self-sufficiency ratio and trade flow. Secondary data used is from Comtrade, IMF, FAO, IRRI, BPS, Ministry of Agriculture, and Bulog. Its result indicates that rice policies in Indonesia dynamically developed through different regime. Further, rice stabilization becomes a major issue in order to secure inflation rate. When rice availability through self-sufficiency hard to achieve, food ASEAN cooperation becomes an option to support the country's rice policy, especially to support price stability.*

*Keywords: rice policy, food solidarity, Indonesia, ASEAN.*

## **Abstrak**

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan perkembangan kebijakan perberasan di Indonesia dan mengkaji soliditas pangan ASEAN dalam mendukung ketersediaan beras di Indonesia. Metodologi yang digunakan adalah analisis deskriptif dan perhitungan sederhana, seperti tingkat rasio swasembada beras dan arus perdagangan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diterbitkan Comtrade, IMF, FAO, IRRI, BPS, Kementerian Pertanian, dan Bulog. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan perberasan mengalami perubahan secara dinamis mulai dari rezim Orla hingga saat ini. Kebijakan stabilisasi harga padi/beras menjadi kebijakan yang utama, namun cenderung ditujukan untuk menjaga inflasi atau kepentingan konsumen. Ketika ketersediaan beras melalui swasembada beras sulit diwujudkan, kerja sama pangan ASEAN menjadi opsi untuk mendukung kebijakan perberasan di Indonesia, khususnya dalam rangka mendukung stabilisasi harga.

Kata kunci: kebijakan perberasan, solidaritas pangan, Indonesia, ASEAN.

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Beras memiliki peran yang sangat strategis bagi Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari indikatornya sebagai bahan pangan pokok utama bagi sebagian besar masyarakat (90 persen), melibatkan lebih dari 14 juta rumah tangga petani, dan menyerap lebih dari 40 persen tenaga kerja terhadap total tenaga kerja

di Indonesia. Selain itu, beras juga berhubungan langsung dengan dimensi kemiskinan yang notabene menjadi target pembangunan. Menurut data BPS hingga September 2014, lebih dari 60 persen penduduk miskin yang tinggal di wilayah perdesaan ternyata berkecimpung pada kegiatan subsektor tanaman pangan, khususnya padi. Oleh sebab itu, kontribusi (harga) beras terhadap garis kemiskinan di perdesaan relatif

lebih tinggi dibandingkan dengan di perkotaan, yaitu masing-masing 31,61 persen dan 23,39 persen.<sup>1</sup>

Kondisi tersebut mendorong pemerintah memberikan perhatian yang lebih besar dibandingkan dengan komoditas lainnya. Perhatian tersebut diwujudkan dalam bentuk intervensi yang didasari oleh pertimbangan ekonomi terjadinya kegagalan pasar (*market failure*)<sup>2</sup> sehingga pasar padi/beras tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar. Struktur pasar yang dihadapi oleh petani padi cenderung kompetitif atau mendekati monopsoni, sedangkan struktur pasar oligopoli dihadapi oleh para pedagang padi/beras. Kondisi ini berimplikasi pada kerugian yang cenderung terus-menerus dialami oleh petani. Ketika terjadi kenaikan harga beras ternyata para petani hanya menikmati sebesar 33 persen dan lembaga tata niaga beras (seperti pedagang pengumpul padi, pedagang beras besar, dan sebagainya) menikmati sebesar 67 persen.<sup>3</sup> Menurut McCulloch and Timmer, kenaikan harga beras tersebut tidak serta merta meningkatkan pula kesejahteraan petani karena pada dasarnya distribusi lahan sawah di Indonesia tidak merata.<sup>4</sup>

Bentuk intervensi pemerintah terhadap pasar beras bersifat langsung dan tidak langsung. Contoh intervensi pemerintah secara langsung

adalah penentuan harga atap (*ceiling price*) untuk melindungi kepentingan konsumen beras dan penetapan harga dasar (*floor price*) untuk melindungi kepentingan produsen padi. Salah satu institusi yang berperan sangat krusial dalam operasionalisasi kebijakan perberasan tersebut adalah badan urusan logistik (Bulog). Sedangkan intervensi pemerintah secara tidak langsung, antara lain berupa subsidi (pupuk, benih) dan tarif/pajak (tarif impor).

Di sisi lain, intervensi pemerintah juga menysasar pada objek konsumen beras, yaitu melalui pemberian bantuan beras langsung kepada keluarga miskin yang biasanya dikenal dengan istilah beras untuk keluarga sejahtera (*rastra*). Resultan dari kebijakan perberasan tersebut sejatinya untuk mengakomodasi berbagai kepentingan pelaku ekonomi padi/beras guna mencapai ketahanan pangan (*food security*) dan bahkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*)<sup>5</sup>.

Hingga saat ini, swasembada beras (*food self-sufficient*) masih sulit dicapai. Padahal swasembada tersebut menjadi bagian terpenting dari pencapaian ketahanan pangan nasional. Menurut Dawe<sup>6</sup>, geografi Indonesia yang berbentuk kepulauan dan tidak adanya delta sungai besar menjadi penyebab utamanya. Hal ini menstimulasi terbukanya opsi impor beras untuk memenuhi kebutuhan konsumsi beras masyarakat (stok beras) melalui Bulog dan kebutuhan industri (beras premium) melalui importir terdaftar. Stok beras yang memadai menjadi prasyarat ketika melakukan kebijakan stabilisasi harga beras melalui penetapan harga pembelian pemerintah (HPP). Bagaimanapun harga yang terbentuk akan menjadi sinyal bagi petani untuk memproduksi padi/beras dan bagi konsumen untuk menyesuaikan konsumsi berasnya.

<sup>1</sup> Razali Ritonga, "Kemiskinan dan Pembangunan Manusia", (<http://www.mediaindonesia.com/mipagi/read/9108/Kemiskinan-dan-Pembangunan-Manusia/2015/03/10>, diakses 23 September 2015).

<sup>2</sup> Kegagalan pasar terjadi saat mekanisme harga gagal memperhitungkan semua biaya dan manfaat yang diperlukan, baik untuk memproduksi maupun mengkonsumsinya. Sebelum menuju kegagalan pasar, kondisi penawaran dan permintaan di pasar tidak menghasilkan jumlah barang dengan harga yang mencerminkan manfaat terhadap konsumsi. Hal ini menyebabkan inefisiensi alokatif yang ditunjukkan dengan ekses ataupun kekurangan konsumsi. Oleh sebab itu, struktur sistem pasar berkontribusi terhadap kegagalan pasar tersebut.

<sup>3</sup> Irhan Lihan, "Analisis Struktur Pasar Gabah dan Pasar Beras di Indonesia", *Jurnal NeO-Bis*, Vol. 3, No. 2, Desember 2009, hal. 170.

<sup>4</sup> Neil McCulloch and C. Peter Timmer, "Rice Policy in Indonesia: A Special Issue", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, pp. 35-36.

<sup>5</sup> Termonologi kedaulatan pangan mencakup hak menentukan kebijakannya secara mandiri, menjamin hak pangan bagi rakyat, dan memberi hak masyarakat untuk menentukan sistem usaha sesuai dengan potensi sumber daya yang ada (UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan)

<sup>6</sup> David Dawe, "Can Indonesia Trust The World Rice Market?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, p. 115.

Di sisi lain, perubahan lingkungan yang cepat dan lebih terbuka (liberalisasi) menyebabkan pengelolaan perberasan nasional tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi internal, tetapi juga eksternal. Krisis pangan global pada tahun 2007/2008 menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi negara-negara di kawasan *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) untuk bekerja sama di bidang ketahanan pangan. Pada *ASEAN Summit* tahun 2008 disusun kerangka *ASEAN Integrated Food Security (AIFS)* dan *Strategic Plan of Action on Food Security (SPA-FS)* di wilayah ASEAN hingga tahun 2020. Tujuan umumnya adalah untuk memastikan ketahanan pangan dalam jangka panjang dan meningkatkan kesejahteraan petani di wilayah ASEAN. Komitmen yang tinggi tersebut ditegaskan kembali pada *ASEAN Summit* keempat belas tahun 2009, di mana “*food security as permanent and high policy priority*”.

Apabila dibandingkan dengan negara-negara lain, khususnya ASEAN, pada tahun 2015 ketahanan pangan Indonesia menempati urutan ke 16 dibandingkan negara-negara yang ada di kawasan Asia Pasifik. Ranking tersebut menurun jika dibandingkan dengan tahun 2014 yang menempati ranking ke 15.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, kerja sama tersebut membuka peluang bagi Indonesia untuk mendukung capaian ketahanan pangannya (beras), baik melalui penguatan ketersediaan beras maupun peningkatan akses masyarakat terhadap beras dengan harga yang lebih kompetitif. Salah satu instrumen yang dapat digunakan oleh Pemerintah Indonesia adalah *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Agreement (APTERR)*, di samping penghapusan tarif beras secara gradual. Meskipun awalnya APTERR digunakan sebagai sarana menyalurkan bantuan beras, namun lambat laun fungsinya mulai dikembangkan untuk mendukung efisiensi pasar beras. APTERR dapat menjadi sarana mengatasi kekurangan ataupun kelebihan

beras, fluktuasi produksi akibat berbagai hal (iklim dan hama), sumber ketersediaan beras, dan sumber pemasaran beras dalam rangka memperkuat ketahanan pangan domestik.

## B. Rumusan Masalah

Kebijakan perberasan Indonesia berkembang sangat dinamis selama lebih dari empat dekade. Berbagai kebijakan perberasan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk mendorong pemenuhan kebutuhan konsumen beras dan peningkatan kesejahteraan petani padi di dalam negeri. Namun demikian, konsistensi tujuannya berhubungan erat dengan rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Orientasi pembangunan ekonomi yang akan diwujudkan oleh pemerintah berdampak pada berbagai kebijakan dan program kerja di bidang perberasan. Contohnya pada era Pemerintahan Soeharto, setelah tahun 1984, kebijakan industri substitusi impor mulai menjadi arus utama kebijakan nasional. Kondisi ini banyak memengaruhi perkembangan perberasan, misalnya dimulainya liberalisasi produksi tanaman (beras) sehingga program panca usahatani mulai ditinggalkan. Efek domino berikutnya, produksi padi/beras menurun sehingga impor beras yang seringkali menimbulkan ‘kegaduhan’ menjadi rutin dilakukan oleh pemerintah. Saat ini, era Pemerintahan Jokowi Widodo mulai mengembalikan peran pertanian dan pangan tersebut sebagai sektor prioritas seperti yang disampaikan dalam program Nawa Cita. Namun, kebijakan untuk tidak melakukan impor pada awal pemerintahannya telah menjadi titik tolak kenaikan harga beras domestik yang membuat masyarakat resah.

Di sisi lain, kawasan ASEAN merupakan sentra penghasil beras utama di dunia. Hal ini dapat menjadi opsi bagi Pemerintah Indonesia sebagai sumber ketersediaan beras dan mendorong efisiensi pengelolaan perberasan nasional. Namun demikian, beras juga menjadi bahan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat di negara-negara anggota ASEAN. Oleh sebab itu, pencapaian swasembada

<sup>7</sup> The Economist Intelligence Unit, *Global Food Security Index 2014, An Annual Measure of the State of global Food Security*, (London, New York, Hong Kong, and Geneva: The Economist Intelligence Unit, 2014 and 2015).

pangan di masing-masing negaranya menjadi kebijakan yang jamak dilakukan. Padahal ketika era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) bergulir, paradigma perdagangan beras dituntut untuk menjadi bermandiri pangan (*food self-reliance*) dengan lebih membuka diri terhadap negara lain. Hal ini tentu saja akan menjadi pertimbangan krusial bagi Pemerintah Indonesia ketika menggantungkan kebutuhan beras kepada negara-negara anggota ASEAN.

### C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan maka tujuan tulisan ini adalah untuk (1) menggambarkan perkembangan kebijakan perberasan di Indonesia dan (2) mengkaji solidaritas pangan (beras) ASEAN dalam mendukung ketersediaan beras di Indonesia.

### D. Kebijakan dan Politik Pangan

#### 1. Kebijakan

Terminologi kebijakan dijelaskan oleh Carl J. Friedrich dalam Agustino<sup>8</sup> sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, ataupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan atau kesulitan dan sekaligus kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Wahab<sup>9</sup> bahwa istilah kebijakan itu sendiri masih diperdebatkan hingga saat ini, oleh sebab itu terdapat beberapa pedoman sebagai berikut (a) kebijakan harus dibedakan dari keputusan, (b) kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi, (c) kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan, (d) kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan, (e) kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, (f) setiap kebijakan memiliki tujuan

atau sasaran tertentu, baik eksplisit maupun implisit, (g) kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu, (h) kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antarorganisasi dan yang bersifat intra-organisasi, (i) kebijakan publik meskipun tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah, dan (j) kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Berdasarkan kedua pendapat tersebut, maka dapat dirangkum bahwa kebijakan merupakan tindakan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu pula.

#### 2. Ekonomi Politik Beras

Ekonomi politik beras sangat berhubungan dengan dimensi kemiskinan dan perubahan sistem pangan. Keduanya berjalan seiring bergulirnya sistem demokrasi Indonesia sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan. Bagaimanapun mengurangi kemiskinan berkaitan dengan upaya meningkatkan ketahanan pangan (beras). Pengalaman dari sejarah memberikan pelajaran tentang komitmen pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi yang *pro-poor* dan ketahanan pangan (beras). Pada saat rezim Pemerintahan Soekarno, perhatian terbesar berada pada isu redistribusi, termasuk *land reform*. Kemudian fokus bergeser pada saat rezim Pemerintahan Soeharto yang lebih aktif melakukan kebijakan pertumbuhan ekonomi yang *pro-poor*. Saat ini ketika pemerintahan memilih untuk lebih pluralisme dalam bentuk demokrasi, upaya membantu masyarakat miskin dilakukan dengan bentuk transfer fiskal langsung ke target masyarakat yang berhak mendapatkan beras, bantuan pendidikan, dan kartu jaminan kesehatan.<sup>10</sup>

Di antara rezim pemerintahan tersebut, Pemerintahan Soeharto menjadi masa yang paling menarik untuk dielaborasi dan menjadi refleksi mengelola politik ekonomi beras di masa depan. Peran tata kelola ekonomi dan

<sup>8</sup> Agustino Leo, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hal. 7.

<sup>9</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008), hal. 40-50.

<sup>10</sup> C. Peter Timmer, "Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook", *Working Paper No. 48*, Center for Global Development, November 2004, pp. 20-22.

komitmen politik untuk mengurangi kemiskinan menjadi kunci sukses Orde Baru (Orba). Namun terdapat paradoks mengapa *autocratic* dari regim Soeharto mendukung pertumbuhan ekonomi dan ketahanan pangan, sedangkan pemerintahan demokrasi yang baru tidak?. Beberapa prediksi dari alasan logis menjelaskan bahwa komitmen Presiden Soeharto berasal dari tingginya dukungan politik terhadap ketahanan pangan. Oleh sebab itu, peningkatan produktivitas sektor pertanian menjadi faktor utama pertumbuhan ekonomi yang *pro-poor* sehingga pangan (beras) tersedia cukup pada *level* rumah tangga hingga negara. Di samping itu, pada rezim Pemerintahan Orba terdapat dua konstituen penting, yaitu yang *mem-back up* program pertumbuhan ekonomi dan yang fokus pada isu kemiskinan.<sup>11</sup> Retorika politik saat ini menunjukkan jika upaya pengurangan kemiskinan tidak lagi berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi.

Berbeda dengan di Amerika Serikat, di mana Bulog membangun koalisi politik untuk mendukung *Food Stamps* di Kongres Amerika Serikat. Dukungan berasal dari *conservative rural legislators* yang mempunyai keinginan untuk memperluas pasar pangan dari kawasan pertanian konstituennya dan dari *urban liberals* yang memiliki banyak masyarakat miskin pengguna *Food Stamps* sebagai sumber utama pendapatan mereka. Analogi dengan hal itu, Bulog di Indonesia melakukan pengadaan beras untuk melindungi kepentingan petani padi/beras dan kepentingan konsumen melalui Operasi Pasar Khusus (OPK)<sup>12</sup>. Namun demikian, menurut Stephen Mink dari *World Bank* bahwa ternyata tidak ada Anggota DPR RI yang terlibat di kedua dimensi program beras tersebut (kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi) secara simultan, padahal anggaran

subsidiya relatif besar. Di sisi lain membangun koalisi untuk pertumbuhan ekonomi akan membutuhkan waktu lama dan sangat tergantung pada tata kelola ekonomi, stabilitas politik, hukum, kontrol terhadap korupsi, dan sebagainya. Oleh sebab itu, langkah nyata dalam jangka pendek (3-5 tahun) adalah tetap melakukan transfer fiskal langsung ke masyarakat miskin, sedangkan dalam jangka panjang dilakukan dengan mempertahankan ketahanan pangan melalui pertumbuhan ekonomi yang *pro-poor*.<sup>13</sup>

## E. Metode Penelitian

Untuk menjawab tujuan penelitian maka digunakan pendekatan analisis deskriptif dan perhitungan sederhana. Analisis deskriptif digunakan untuk memaparkan gambaran dan analisis dari kebijakan perberasan nasional dan regional ASEAN. Sedangkan perhitungan sederhana digunakan untuk mengkalkulasi (a) *rice self-sufficiency ratio* dari negara-negara anggota ASEAN berdasarkan metode dari *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan (b) ekspor-impor beras intra dan inter-negara-negara anggota ASEAN.

Data yang digunakan merupakan data sekunder dari (a) tahun 1969-2015 untuk data harga beras nasional dan dunia serta (b) tahun 2008-2012 untuk data perdagangan, produksi, dan konsumsi beras regional ASEAN. Sumber data berasal dari *Comtrade*, *International Monetary Fund* (IMF), FAO, Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian, dan Bulog, serta sumber pustaka lainnya.

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kebijakan Perberasan pada Berbagai Rezim di Indonesia

Pada dasarnya, intervensi pemerintah merupakan pilihan yang di dalamnya mengandung *trade off*. Dari berbagai sudut pandang yang ada, pilihan kebijakan beras sering diletakkan pada dilema apakah bias pada produsen atau konsumen atau dua-

<sup>11</sup> *Ibid.*, C. Peter Timmer, pp. 20-22.

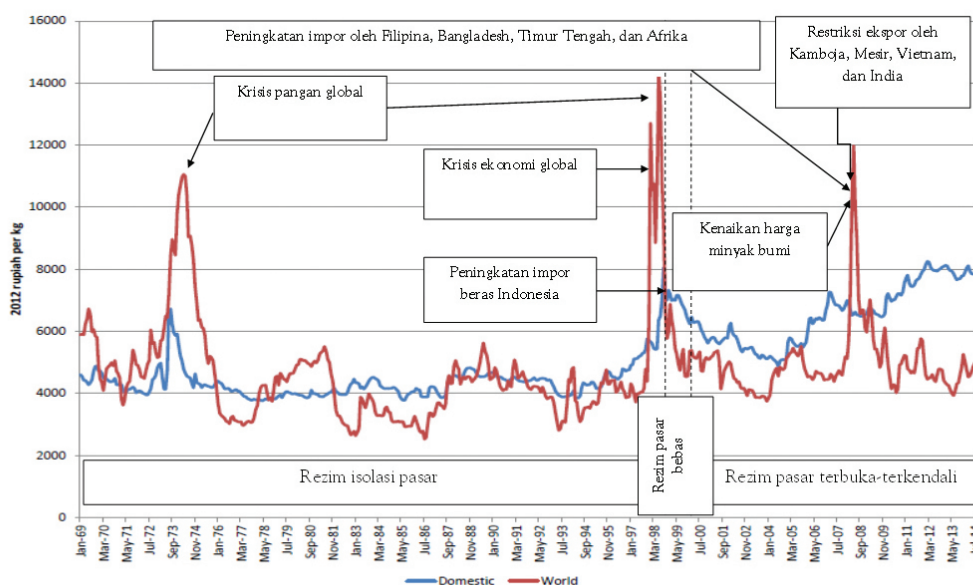
<sup>12</sup> OPK kemudian diubah menjadi beras untuk rumah tangga miskin (*raskin*) sejak tahun 2002, *raskin* diperluas fungsinya tidak hanya menjadi program darurat (*social safety net*) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat, informasi lebih lanjut dapat dilihat di [http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php).

<sup>13</sup> *Loc.Cit.*, C. Peter Timmer, pp. 20-22.

duanya.<sup>14</sup> Kondisi itu dapat direfleksikan pada perkembangan kebijakan beras selama lebih dari 45 tahun terakhir. Perubahan kebijakan terbagi-bagi dapat fase sesuai dengan rezim pemerintahan dan juga kondisi eksternal saat itu. Fase pertama dimulai pada tahun 1945an hingga tahun 1968 (Orde Lama) dan fase kedua dimulai tahun 1969-1997 (Orde Baru). Kedua fase tersebut disebut rezim isolasi pasar beras. Fase ketiga pada tahun 1998-1999 atau disebut rezim pasar bebas, dan fase keempat pada tahun 2000-2015 atau disebut rezim pasar terbuka terkendali. Secara detail, Gambar 1 menyajikan seluruh periode rezim tersebut.

samping itu, kebijakan pangan pada rezim Orla diwujudkan dalam bentuk swasembada beras dengan mendirikan institusi pangan<sup>16</sup> dan program panca usahatani. Pada 14 Mei 1967 badan urusan logistik (Bulog) dibentuk dengan fungsi utama sebagai agen pembeli beras tunggal untuk menjaga ketahanan pangan melalui kebijakan stabilisasi harga beras dan pengadaan beras bulanan untuk PNS dan militer.<sup>17</sup>

Namun menurut Ketua Pusat Studi Sejarah dan Ilmu-ilmu Sosial Universitas Negeri Medan Ichwan Azhari, yang dikutip Tambunan<sup>18</sup>, masalah pangan memuncak pada tahun 1960an, di mana Presiden Soekarno tidak mengambil



Sumber: Timmer, 2014.

**Gambar 1.** Rezim Pemerintahan dan Perkembangan Harga Beras Indonesia dan Dunia Tahun 1969-2014

Saat rezim Pemerintahan Soekarno (Orde Lama (Orla) periode tahun 1945-1967), kebijakan pertanian banyak berkaitan erat dengan isu redistribusi, termasuk *land reform*. Hal ini karena tatanan agraria warisan kolonial dinilai timpang sehingga memerlukan distribusi tanah bagi buruh tani dan petani miskin.<sup>15</sup> Di

langkah strategis tapi justru terjebak pada retorika politik untuk mempertahankan kekuasaannya. Retorika untuk tidak mengimpor beras terlihat sebagai sebuah upaya untuk kemandirian pangan tapi tidak diimbangi dengan penyelamatan

<sup>14</sup> Widjanarko, Puspoyo, *Bulog dan Beras: Bias-Bias Cara Pandang terhadap Peranannya. Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Bulog: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*, (Bogor: IPB Press, 2002), hal. 3.

<sup>15</sup> Hiski Darmayana, "Reformasi Agraria di Era Bung Karno", (<http://www.berdikarionline.com/reformasi-agraria-di-era-bung-karno/>, diakses 05 Februari 2016).

<sup>16</sup> Pertama kali didirikan Yayasan Bahan Makanan (BAMA), lalu berganti menjadi Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) pada tahun 1953-1956. Pada tahun 1967 dibentuk Bulog yang sebelumnya bernama Komando Logistik Nasional (Kolognas).

<sup>17</sup> "Kebijakan Pangan", (<http://www.suamerdeka.com/harian/0802/04/nas04.htm>, diakses 04 Februari 2016).

<sup>18</sup> Tulus Tambunan, "Ketahanan Pangan di Indonesia, Mengidentifikasi Beberapa Penyebab", Pusat Studi Industri dan UKM, Universitas Trisakti, Agustus 2008.

lambung padi dan justru meminta masyarakat melakukan diversifikasi pangan dengan jagung. Di sisi lain, kondisi perekonomian yang sulit dan kemarau panjang pada tahun 1966-1967 semakin memperparah kondisi tersebut sehingga melahirkan krisis pangan dan selanjutnya menstimulasi krisis politik pasca G30S/PKI.

Rezim Orba atau isolasi pasar beras dimulai pada periode tahun 1969-1997. Pengalaman mengelola pangan (beras) pada rezim sebelumnya menjadi pelajaran berharga bagi pemerintahan Soeharto. Paradigma pembangunan sektor pertanian dan pangan bergeser dari redistribusi lahan kepada kebijakan pertumbuhan ekonomi yang *pro-poor* dan munculnya eksistensi para teknokrat ekonomi. Hal ini sejalan dengan kondisi struktural ekonomi Indonesia yang masih didominasi oleh sektor pertanian. Kesejahteraan petani (khususnya padi) dan pembangunan wilayah perdesaan menjadi kunci dasar untuk mengurangi kemiskinan tersebut. Berbagai kebijakan perberasan diterapkan secara holistik, mulai subsidi pupuk dan benih, program panca usahatani dan penyuluhan, stabilisasi harga gabah/padi oleh Bulog, dan dukungan pembiayaan/pemodalannya melalui bank dan Koperasi Unit Desa (KUD).

Pada awal pemerintahan Orba, peran Bulog telah bergeser, yaitu dari penunjang peningkatan produksi pangan menjadi *buffer stock holder* dan distribusi untuk golongan anggaran. Selama rezim Orba, stabilisasi harga beras yang dilakukan Bulog ternyata tidak selalu berhasil, baik harga dasar maupun harga atap. Begitu pula dengan impor beras, meskipun pemerintah berhasil merangsang peningkatan produksi beras dalam negeri dan pernah mencapai swasembada beras tahun 1984, Bulog tetap melakukan impor beras untuk memperkuat stok beras. Ketika Indonesia melakukan perjanjian dengan IMF guna menanggulangi dampak krisis ekonomi tahun 1997/1998, salah satu butir dari *Letter of Intent* (LoI) menyepakati pengurangan monopoli impor oleh Bulog dan pengawasan harga terhadap produk pertanian, seperti beras, gula, dan cengkeh.<sup>19</sup> Konsekuensi dari kesepakatan

<sup>19</sup> T. Pranolo, *LoI-IMF dan Implikasinya terhadap Peranan Bulog. Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Bulog: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*, (Bogor: IPB Press, 2002).

ini membuat peran Bulog berkurang dalam mengintervensi pasar, termasuk mengimpor beras.

Rezim pasar bebas terjadi pada periode tahun 1998-1999. Bersamaan dengan berakhirnya pemerintahan Orba, terjadi krisis multidimensi yang berpengaruh terhadap kebijakan perberasan nasional. Bulog sebagai lembaga pelaksana kebijakan stabilisasi harga beras tidak lagi mendapat fasilitas pendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, seperti dicabutnya monopoli impor beras melalui SK Memperindag No. 439 tentang Bea Masuk yang ditentukan sebesar nol persen, kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI) tidak lagi diberikan kepada Bulog, dan subsidi bagi petani juga tidak diberikan. Saat itu, harga beras dunia cenderung lebih rendah dari harga beras di dalam negeri.

Sedangkan rezim pasar terbuka-terkendali terjadi pada periode tahun 2000-sekarang. Era reformasi menstimulasi pemerintah memilih untuk lebih pluralisme dalam bentuk demokrasi. Kuota impor beras dilakukan kembali, di mana untuk beras kualitas medium dimonopoli oleh Bulog dan kuota impor beras premium (misalnya beras *Basmati*) dilakukan oleh swasta (importir terdaftar). Kebijakan perberasan yang dilakukan masih ditujukan untuk membantu masyarakat miskin. Bentuknya berupa kebijakan stabilisasi harga padi/beras melalui Bulog, pemberian subsidi (pupuk, benih, dan kredit bunga), serta pendistribusian rastra. Selain itu, kebijakan-kebijakan lain yang tidak terkait langsung dengan beras juga diberikan melalui transfer fiskal langsung ke target masyarakat yang berhak mendapatkan, bantuan pendidikan, dan kesehatan. Di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), swasembada beras tercapai pada tahun 2008 tanpa diikuti impor beras seperti yang terjadi pada tahun 1984.<sup>20</sup> Namun demikian, beberapa pihak menduga jika pencapaian tersebut semu karena menjelang pemilu tahun 2009.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> "Setelah Swasembada Beras, Lalu Apa Lagi?", (<http://nasional.kompas.com/read/2008/12/16/09544795/setelahswasembada.beras.lalu.apa.lagi>, diakses 01 November 2015).

<sup>21</sup> "Komoditas Beras dan Garam Harus Swasembada", (<http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2014/12/14/308401/komoditas-beras-dan-garam-harus-swasembada>, diakses 05 Februari 2016).

Menurut Bulog, selain tahun 2008, pada tahun 2009 dan 2013, Indonesia juga mengalami surplus sehingga tidak perlu mengimpor beras.<sup>22</sup>

## B. Kebijakan Perberasan Saat Ini

Di era pemerintahan Joko Widodo, kebijakan perberasan relatif tidak banyak berubah. Sejalan dengan agenda prioritas nasional pada Nawa Cita tahun 2015-2019, pembangunan pertanian diarahkan untuk mencapai kedaulatan pangan dan lebih mengedepankan kepentingan petani. Salah satu bentuk konkrit agenda tersebut berupa swasembada pangan atau lebih luas kedaulatan pangan (swasembada surplus 10 persen) tercapai pada tahun 2016. Menurut Kementerian Pertanian, target produksi padi ditetapkan sebesar 73,40 juta ton gabah kering panen (GKP) atau setara 37 juta ton beras pada tahun 2015 dan sebesar 76,23 juta ton pada tahun 2016. Khusus pada tahun 2015, produksi padi naik 6,64 persen dari tahun 2014 atau mencapai 75,55 juta ton gabah kering giling (GKG). Apabila dikonversi dalam beras dengan rendemen 63 persen, produksi padi tersebut setara dengan 47,6 juta ton beras dan Indonesia seharusnya mengalami surplus beras. Namun kenyataannya pemerintah mengimpor beras sekitar 1,5 juta ton pada akhir tahun 2015. Hal ini menjadikan Indonesia sebagai negara pengimpor beras terbesar di dunia setelah Nigeria, di mana pada tahun 2014 diperkirakan mengimpor 2 juta ton beras.

Pemerintah Indonesia mengimpor beras untuk mengisi stok beras nasional<sup>23</sup>, khususnya untuk rastra dan untuk mendukung efektivitas kebijakan stabilisasi harga.<sup>24</sup> Ketidakkonsistenan antara pernyataan *political will* Presiden Jokowi di awal pemerintahannya yang tidak mengimpor beras lagi dan tindakan impor tersebut, telah mendorong perilaku

spekulasi beras. Kredibilitas pemerintah dipertaruhkan meskipun anggaran Kementerian Pertanian pada tahun 2015 telah ditambah dua kali lipat menjadi Rp32,7 triliun.<sup>25</sup> Menurut Ketua Persatuan Pengusaha Penggilingan Padi dan Beras Indonesia (Perpadi), Nellys Soekidi, kebijakan pemerintah terkait impor beras kerap memicu kegiatan penimbunan beras (*hoarding behavior*) oleh para spekulan. Ketika pemerintah mengatakan tidak akan impor beras, para pedagang berekspektasi terhadap arah kebijakan tersebut dan mengantisipasi. Berdasarkan pengalaman, para spekulan sudah mengetahui seberapa besar produksi beras Indonesia, termasuk tambahan informasi terkait kondisi lahan pertanian padi yang semakin berkurang dan hanya menghasilkan 5-6 ton di tiap hektar. Hal ini yang menyebabkan para pelaku usaha melakukan penyimpanan stok beras sehingga akan mengurangi distribusi beras di masyarakat pada saat tertentu.<sup>26</sup>

Berbeda halnya pada pemerintahan SBY, di mana secara terbuka tetap konsisten akan impor beras guna memenuhi stok beras Bulog jika diperlukan. Oleh sebab itu, impor beras sebesar 236 ribu ton pada tahun 2004 cenderung meningkat hingga tahun 2013 sebesar 472 ribu ton (kecuali tahun 2008). Hal ini relatif mengurangi aksi spekulasi para pelaku usaha perberasan (*rent seeker*) di Indonesia yang dikhawatirkan dapat memengaruhi fluktuasi harga beras.<sup>27</sup> Bagaimanapun beras sebagai komoditas yang menguasai hajat hidup rakyat harus diutamakan di atas opsi impor atau tidak impor.<sup>28</sup> Selain itu,

<sup>22</sup> Sigit A. Nugroho, Arie Dwi Budiawati, "6 Tahun Terakhir, Bulog Sempat Tak Impor Beras", (<http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/572805-6-tahun-terakhir---bulog-semptak-impor-beras>, diakses 01 November 2015).

<sup>23</sup> Cadangan beras pemerintah harus dipenuhi *via* Bulog sebesar 4 juta ton.

<sup>24</sup> Santo Thomas, "Jangan Ada Dusta dalam Produksi Beras", *Suara Pembaharuan*, 6 Oktober 2015, hal. A.10-A.11

<sup>25</sup> Tambahan anggaran tersebut untuk rehabilitasi jaringan irigasi tersier seluas 1,1 juta hektar lahan (Rp1,32 triliun), pengadaan benih untuk 12.000 hektar lahan tebu (Rp1,18 triliun), bantuan pupuk untuk Rp3,6 juta hektar padi dan jagung (Rp2,33 triliun), dan lain-lain.

<sup>26</sup> Hardiat Dani Satria, "Kebijakan Pemerintah yang Dimanfaatkan Spekulan", (<http://telusur.metrotvnews.com/read/2015/06/07/133785/kebijakan-pemerintah-yang-dimanfaatkan-spekulan>, diakses 01 November 2015).

<sup>27</sup> Pingit Aria, "Tahun Lalu, Indonesia Impor Beras dari Lima Negara", (<http://bisnis.tempo.co/read/news/2014/02/05/090551264/tahun-lalu-indonesia-impor-beras-dari-lima-negara>, diakses 01 November 2015).

<sup>28</sup> Anas Urbaningrum, "Sisi Politik Beras", (<http://nasional.sindonews.com/read/971262/18/sisi-politik-beras-1425354377>, diakses 12 Oktober 2015).



rencana impor beras perlu dilihat sebagai alternatif terakhir dan bukan sebagai rutinitas kebijakan.<sup>29</sup>

### 1. Eksistensi Badan Urusan Logistik

Kebijakan perberasan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari peran Bulog sebagai lembaga pangan pemerintah. Perannya mencakup operasionalisasi kebijakan perberasan yang ditetapkan oleh pemerintah, khususnya berhubungan dengan (a) stabilisasi harga melalui kebijakan harga dasar (*floor price*) untuk melindungi kepentingan produsen padi/beras dan harga atap (*ceiling price*) untuk melindungi kepentingan konsumen beras, serta (b) *buffer stock* beras untuk kegiatan *public service obligation* (PSO) berupa penyaluran rasta dan operasi pasar (OP).

Semenjak adanya kesepakatan dengan IMF pada tahun 1997, peran Bulog dalam monopoli beras berkurang dan peran swasta melalui kuota impor justru semakin meningkat. Akibatnya terjadi kekacauan manajemen pangan karena semuanya diserahkan kepada sektor swasta. Walaupun belum ada bukti secara ilmiah bahwa mengecilnya peran Bulog pada pasca krisis ekonomi menjadi penyebab utama lemahnya ketahanan pangan di Indonesia, namun dapat dipastikan bahwa reformasi Bulog tersebut juga turut berperan.<sup>30</sup> Di sisi lain, pertengahan tahun 2003 pemerintah mengembalikan fungsi Bulog sebagai *state trading enterprise*<sup>31</sup> yang secara sentralistik mengendalikan impor beras dan harga beras, namun perannya sudah jauh berkurang dibandingkan sebelum tahun 1997/1998.

<sup>29</sup> Bustanul Arifin, "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton", (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/10/03/152421026/Soal.Impor.Beras.1.5.Juta.Ton>, diakses 12 Oktober 2015).

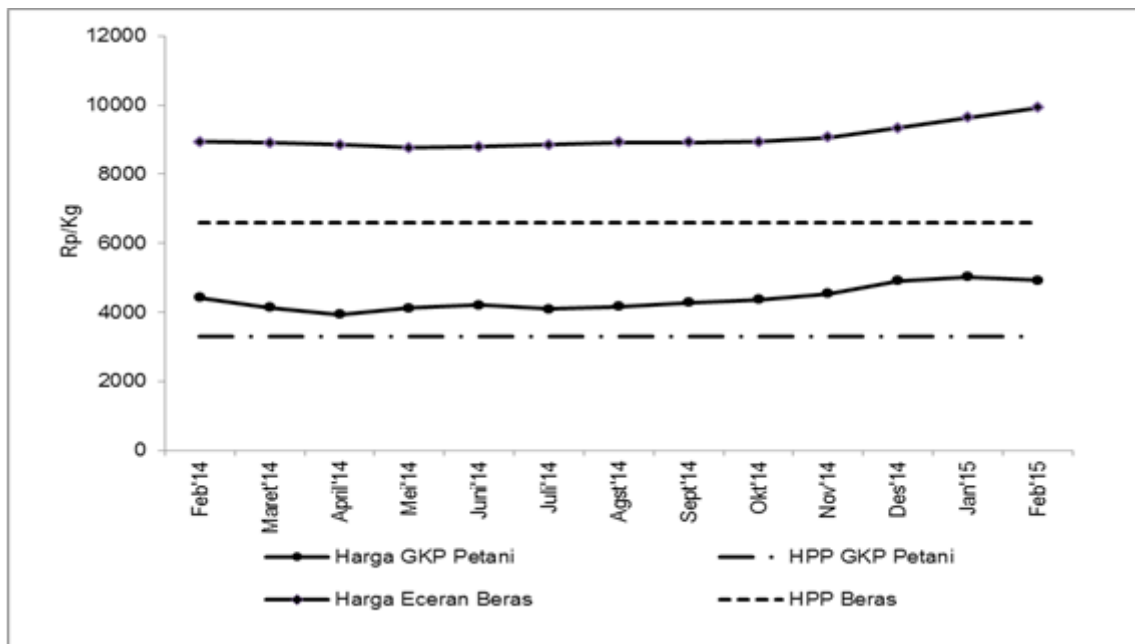
<sup>30</sup> Tulus Tambunan, "Ketahanan Pangan di Indonesia Inti Permasalahan dan Alternatif Solusinya", Makalah untuk Kongres ISEI, Mataram, 2008, (<http://www.kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-2918-10062008.pdf>, diakses 12 Oktober 2015).

<sup>31</sup> *State trading enterprise* untuk pangan juga dibentuk di negara-negara berkembang dan maju, antara lain Malaysia memiliki Bernas, Filipina memiliki *National Food Authority*, Cina memiliki COFCO, Mesir memiliki GASC, Jepang memiliki *Food Agency*, dan Peru memiliki ENSACA.

Untuk melihat efektivitas peran Bulog tersebut, dapat dilihat dari perkembangan harga pembelian pemerintah (HPP) padi/beras. Menurut hasil penelitian Suparmin<sup>32</sup>, tingkat stabilisasi HPP padi pada rezim pasar terbuka terkendali relatif lebih stabil dibandingkan dengan rezim Orba dan rezim pasar bebas. Sedangkan tingkat stabilisasi HPP beras pada rezim Orba relatif lebih stabil dibandingkan rezim lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian harga padi/beras domestik terhadap harga beras internasional memberikan manfaat bagi stabilitas HPP padi/beras. Namun demikian, sayangnya selama ini, kebijakan stabilisasi harga lebih difokuskan pada upaya menjaga stabilitas harga beras di tingkat konsumen sebagai instrumen dari pengendali inflasi. Oleh sebab itu untuk menjaga kepentingan produsen dan konsumen beras, kebijakan stabilisasi harga di masa mendatang seharusnya berimbang antara kepentingan produsen dan konsumen. Harapan ini akan mendapat tantangan ketika pemerintah daerah juga berperan dalam menjaga stok beras dan mempertahankan ketahanan pangan lokalnya. Kebijakan beras saat ini tidak lagi sentralistik, namun menjadi desentralistik seiring berjalannya era otonomi daerah.

Pada Gambar 2 disajikan perkembangan harga gabah kering panen dan beras dengan HPP pada periode tahun 2010-2015. Kebijakan harga dasar gabah yang berada di bawah harga gabah di pasaran berarti menunjukkan efektivitasnya kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan petani padi, bahkan kondisi ini mengindikasikan padi petani cenderung lebih banyak diserap oleh pasar. Dampaknya stok beras Bulog akan berkurang karena petani cenderung menjualnya ke tengkulak atau pengepul dibandingkan ke Bulog. Oleh sebab itu, untuk memenuhi stok beras hingga 4 juta ton diperlukan sumber-sumber pengadaan beras lainnya.

<sup>32</sup> Suparmin, "Analisis Ekonomi Perberasan Nasional: Peran Bulog dalam Stabilisasi Harga Beras di Pasar Domestik", *Disertasi*, Bogor: Ilmu Ekonomi Pertanian, Institut Pertanian Bogor, 2005, hal. 205-207.



Sumber: Bulog, 2015.<sup>33</sup>

**Gambar 2.** Harga Gabah Kering Panen dan Beras Termurah dengan HPP Tahun 2010-2015

Di sisi lain, kebijakan harga atap beras cenderung berada di bawah harga eceran beras termurah. Hal ini menunjukkan apabila kebijakan yang dilakukan Bulog belum mampu memberikan jaminan kepada konsumen beras untuk mendapatkan harga beras yang wajar. Termasuk saat masa paceklik atau ketika petani berperan sebagai konsumen beras, di mana harga eceran beras domestik cenderung tinggi/mahal sehingga sulit dijangkau, khususnya oleh petani kecil/miskin. Banyak pihak menilai kegagalan operasi pasar yang dilakukan oleh Bulog dikarenakan waktunya tidak tepat, di mana dilakukan pada saat harga beras sudah naik tajam dan rendahnya pengawasan distribusi beras operasi pasar terbuka (OPT) tersebut.<sup>34</sup>

Berdasarkan kondisi tersebut, solusi yang dapat ditempuh, antara lain (a) mempertegas penugasan negara kepada Perum Bulog untuk melakukan pengadaan padi dan beras dalam negeri, tidak secara *ad hoc*, tetapi lebih permanen, (b) kewajiban pelayanan

publik (PSO) bagi Bulog tidak hanya sebatas penambahan anggaran untuk rastra, namun juga pada fleksibilitas pembelian padi petani. Bulog harus lebih proaktif daripada para tengkulak yang telah menjalankan fungsi *door to door* mencari padi/gabah petani sampai ke pelosok. Selain itu, kebijakan penambahan penyaluran rastra sampai bulan ke-13 dan ke-14 perlu disesuaikan secara terus-menerus antara stok beras Bulog dengan perubahan iklim saat itu<sup>35</sup>, dan (c) pemerintah juga perlu lebih tegas untuk segera mendirikan kelembagaan Badan Pangan Nasional sebagaimana amanat Pasal 126-129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.<sup>36</sup>

## 2. Impor Beras Indonesia yang Semu

Impor beras dilakukan apabila penawaran beras tidak mencukupi permintaannya. Namun sayangnya menurut Rosner and McCulloch<sup>37</sup>, data produksi dan konsumsi beras di Indonesia adalah kontroversial. Data konsumsi beras diestimasi dari survei rumah tangga yang cenderung *underestimate* dibandingkan dengan

<sup>33</sup> Bahan Rapat Dengar Pendapat Komisi IV DPR RI dengan Perum Bulog, Jakarta 17 September 2015.

<sup>34</sup> Agust Supriadi, "Harga Naik, Pemerintah Gagal Antisipasi Paceklik Beras", (<http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150224162738-92-34494/harga-naik-pemerintah-gagal-antisipasi-paceklik-beras/>, diakses 08 November 2015).

<sup>35</sup> *Loc.Cit.*, Bustanul Arifin, "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton".

<sup>36</sup> *Ibid.*, Bustanul Arifin, "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton".

<sup>37</sup> L. Peter Rosner and Neil McCulloch, "A Note on Rice Production, Consumption and Import Data in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, p. 81.

data produksi beras yang cenderung *overestimate*. Kondisi tersebut pada akhirnya menghasilkan simpulan semu bahwa Indonesia sebagai negara *net exporter* beras walaupun dalam kenyataannya adalah negara *net importer* beras.<sup>38</sup>

Pada awal Juli 2015, berdasarkan angka ramalan pertama BPS, produksi padi mencapai 75,55 juta ton GKG atau meningkat 6,65 persen dibandingkan produksi padi pada tahun 2014 yang mencapai 70,8 juta ton atau setara 41 juta ton beras. Jika konsumsi beras sebesar 114,12 kg per kapita per tahun dan total konsumsi beras untuk 253 juta penduduk diperkirakan 30 juta ton, maka seharusnya Indonesia mengalami surplus beras lebih dari 10 juta ton. Apabila menggunakan metode estimasi yang sama, pada tahun 2014 Indonesia seharusnya surplus beras sebesar 8,8 juta ton dan sebesar 9,5 juta ton pada tahun 2013. Seandainya perhitungan surplus beras itu tersebut benar, stok beras yang dikuasai Perum Bulog, yang beredar di tengah masyarakat, dan yang dijadikan stok tahun berjalan (*carry-over stock*) menjadi sangat besar. Namun kenyataannya perhitungan estimasi data produksi padi berasal dari perkalian data produktivitas (ton per hektar) dengan luas panen (hektar). Sedangkan data produktivitas padi merupakan aproksimasi sampel lahan petani 2,5 meter x 2,5 meter (ubinan) yang dilakukan petugas lapangan BPS bekerja sama dengan kantor cabang dinas pertanian tanaman pangan atau dengan penyuluh pertanian lapang. Untuk data luas panen diperoleh dari metode kira-kira sejauh mata memandang (*eye estimate*) menggunakan sistem blok pengairan dan lain-lain, bukan dari pengukuran riil. Oleh sebab itu, bias data dapat terjadi pada metode ubinan yang tidak bebas dari *sampling error* dan *non-sampling error* ataupun pada metode *eye estimate* yang tidak lepas dari kepentingan tertentu (politik dan birokrasi). Kondisi ini semakin diperparah apalagi sistem pelaporan data dari lapangan melibatkan petugas yang tidak memiliki kompetensi khusus pengukuran variabel produksi pangan.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> *Loc.Cit.*, Bustanul Arifin, "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton".

<sup>39</sup> *Ibid.*, Bustanul Arifin, "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton".

Oleh sebab itu, data produksi tersebut perlu dikalibrasi dengan data konsumsi atau data hasil audit lahan sawah dan hasil pendataan industri penggilingan padi, walaupun surveinya tidak dilakukan setiap tahun. Pada tahun 2014, berdasarkan hasil survei sosial ekonomi nasional bahwa konsumsi beras menurun menjadi 85,04 kg per kapita dari 90,10 kg per kapita dibandingkan tahun 2011. Di sisi lain, konsumsi beras oleh rumah makan dan industri makanan-minuman juga menurun menjadi 19,32 kg per kapita dari 20,51 kg per kapita dibandingkan tahun 2011. Jadi rata-rata tingkat konsumsi beras sebesar 114,13 kg per kapita pada tahun 2014 dan angka ini dianggap lebih realistis dibandingkan dengan 139,15 kg per kapita yang selama ini digunakan oleh pemerintah.<sup>40</sup> Pada akhirnya, dengan akurasi data produksi dan konsumsi beras tersebut akan membantu untuk menentukan kebijakan perberasan yang sesuai, termasuk menentukan jumlah stok beras yang diperlukan dalam mendukung stabilisasi harga beras di dalam negeri. Menurut Menteri Koordinator Perekonomian, Darmin Nasution, bahwa manfaat lain dari data stok beras yang riil dan akurat akan mempersempit munculnya spekulasi beras, khususnya kartel impor beras.<sup>41</sup>

### C. Solidaritas Pangan (Beras) Negara-Negara ASEAN

Volatilitas harga beras sebagai resultan dari pergerakan penawaran dan permintaan disebabkan juga oleh kebijakan yang diambil negara-negara eksportir dan produser beras, khususnya di wilayah Asia Tenggara (*price setter*). Pilihan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi pertimbangan politik di masing-masing negara. Kawasan Asia Tenggara, khususnya ASEAN, merupakan daerah penghasil dan pengkonsumi padi/beras terbesar di dunia, setelah Cina dan India. Dua dari negara produsen dan eksportir beras di dunia dikuasai oleh Thailand dan Vietnam, sedangkan Indonesia dan Filipina

<sup>40</sup> *Ibid.*, Bustanul Arifin, "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton".

<sup>41</sup> Artika Rachmi Farmita, "Ini Strategi Darmin Hadapi Kartel Pangan", (<http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/08/24/090694486/ini-strategi-darmin-hadapi-kartel-pangan>, diakses 26 September 2015).

Tabel 1. Respon Kebijakan terhadap Krisis Pangan Global di Negara-Negara ASEAN

Negara	Kurangi Pajak/ Tarif	Tingkatkan Suplai ( <i>buffer stock</i> )	Restriksi Ekspor	Kontrol Harga/ Subsidi thd. Konsumen	<i>Cash Transfers</i>	Pangan untuk Pekerja	Bantuan Pangan	Program Makanan Bergizi	Stimulasi Produksi
CAM	-	✓	-	-	-	-	-	-	✓
INO	✓	-	-	-	-	-	✓	-	✓
LAO	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
PHI	-	-	✓	-	-	-	✓	-	-
THA	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
VIE	-	-	✓	-	-	-	-	-	✓
MAL*	-	✓	-	✓	-	-	-	-	✓
MYA*	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
SIN*	-	✓	-	-	✓	-	-	-	-

Sumber: ADB, (2011: 17).

Keterangan: CAM: Kamboja, INO: Indonesia, LAO: Laos, PHI: Filipina, THA: Thailand, VIE: Vietnam, MAL: Malaysia, MYA: Myanmar, dan SIN: Singapura.

\* : data dari ADB, (2008: 31).

menjadi negara konsumen dan importir beras dengan kontribusi terbesar di dunia. Bahkan Myanmar sebagai salah satu negara Cambodia, Laos, Myanmar, dan Vietnam (CLMV), diprediksikan akan menjadi negara eksportir beras terbesar di dunia.<sup>42</sup> Berdasarkan hasil perhitungan *self-sufficiency ratio*<sup>43</sup> beras pada negara-negara kontinental, seperti Thailand dan negara-negara CLMV memiliki nilai *self-sufficiency ratio* relatif lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara kepulauan, seperti Indonesia dan Filipina. Hal ini karena negara-negara kontinental memiliki dukungan sumber daya alam (air dan delta sungai) yang lebih memadai untuk melakukan budidaya padi dibandingkan negara-negara kepulauan.

Di sisi lain, ketika era Masyarakat Ekonomi ASEAN bergulir, paradigma perdagangan beras dituntut untuk menjadi lebih terbuka (*food self-reliance*). Hal ini tentu saja akan menjadi pertimbangan bagi negara-negara importir, termasuk Indonesia, untuk menggantungkan

kebutuhan beras kepada negara-negara anggota ASEAN.

Pada Tabel 1 disajikan respon kebijakan negara-negara anggota ASEAN ketika terjadi krisis pangan global dan strategi yang dipilihnya. Respon kebijakan pangan tersebut dapat dianggap merepresentasikan kebijakan perberasan karena beras masih mendominasi dalam menu makanan sehari-hari dan banyak negara ASEAN berusaha memastikan agar fluktuasi harga beras dalam jangka pendek tidak memengaruhi masyarakat miskin dari kekurangan gizi.<sup>44</sup> Pada umumnya negara-negara anggota ASEAN mengambil kebijakan menstimulasi produksi (padi/beras) di dalam negeri atau berswasembada pangan (beras) dan cenderung menutup diri dari pasar beras internasional. Menurut Demeke, *et al.*<sup>45</sup>, negara-

<sup>42</sup> V. Bruce J. Tolentino, "ASEAN Cooperation: Crucial to Global Food Security", (<http://irri.org/blogs/bruce-tolentino-s-blog/asean-cooperation-crucial-to-global-food-security>, diakses 06 November 2015).

<sup>43</sup> Formulasi *Self Sufficiency Ratio* diadopsi dari FAO.

<sup>44</sup> Alexander C. Chandra and Lucky A. Lontoh, "Regional Food Security and Trade Policy in Southeast Asia: The Role of ASEAN", Series on Trade and Food Security-Policy Brief 3, Trade Knowledge Network, 2010, p. 2.

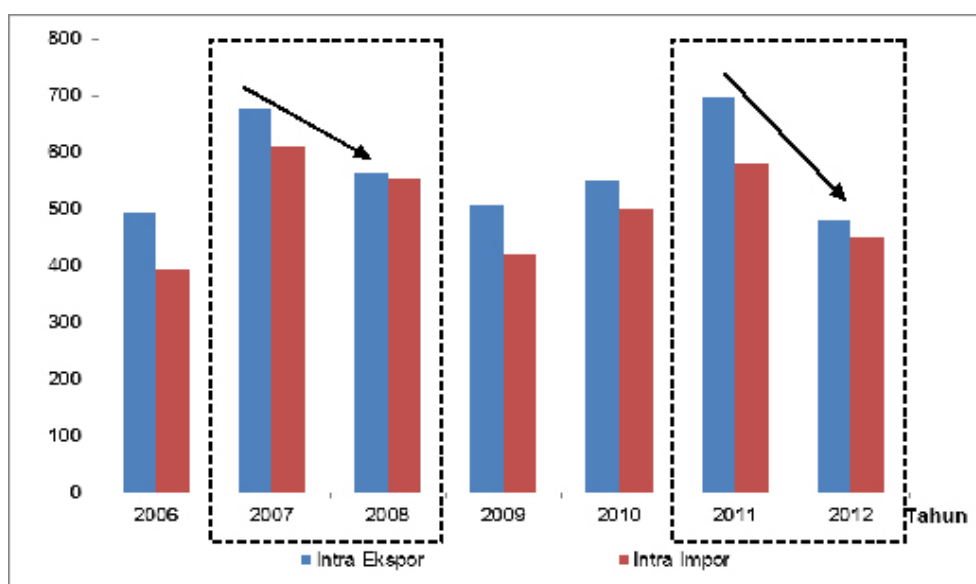
<sup>45</sup> Mulat Demeke, Guendalina Pangrazio, and Materne Maetz, "Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of the Policies Pursued-Initiative on Soaring Food Prices", Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009, pp. 24-28.

negara eksportir pangan justru mengisolasi harga pangan (beras) domestiknya dari harga dunia untuk melindungi konsumennya. Sedangkan negara-negara importir pangan, seperti Indonesia dan Filipina, mengedepankan upaya swasembada pangan untuk melindungi produsen dan konsumennya. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila beras yang diperdagangkan di pasar dunia menjadi relatif tipis.<sup>46</sup>

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa solidaritas pangan (beras) ASEAN relatif rendah karena masing-masing negara berusaha melindungi kepentingan konsumen dan produsen beras, khususnya saat krisis pangan terjadi. Pada Gambar 3 disajikan kalkulasi data yang memperkuat pernyataan tersebut melalui perkembangan ekspor dan impor beras yang dilakukan secara intra atau antarnegara-negara di Asia Tenggara. Ketika terjadi krisis pangan

negara-negara net eksportir beras ASEAN terhadap negara-negara lain di kawasan ASEAN. Berbagai motif melatarbelakanginya, antara lain untuk menjaga status swasembada pangannya guna mencapai ketahanan pangan masing-masing negara dan juga aksi *profit taking* dari kenaikan harga beras internasional di saat terjadi krisis pangan global. Contohnya Pemerintah Kamboja awalnya melakukan restriksi ekspor beras pada akhir Maret 2008, lalu memutuskan merelaksasi kebijakan ekspornya untuk memperoleh keuntungan dari harga beras dunia yang tinggi.

Kondisi tersebut menginisiasi kerja sama pangan antara negara-negara anggota ASEAN. Pada ASEAN Summit tahun 2008 disusun kerangka ASEAN *Integrated Food Security (AIFS)* dan *Strategic Plan of Action on Food Security (SPA-FS)* untuk tahun 2009-2013<sup>47</sup> dan direvisi hingga periode tahun 2015-2020.



Sumber: Comtrade, (diolah).

**Gambar 3.** Perkembangan Intra Ekspor dan Impor Beras di Kawasan Negara-Negara Asia Tenggara Tahun 2006-2012

global tahun 2007/2008 dan tahun 2011/2012, tampak apabila secara umum ekspor beras ke wilayah ASEAN dari negara-negara produsen/eksportir beras ASEAN justru menurun. Hal ini menunjukkan rentannya solidaritas

Tujuan umumnya adalah untuk memastikan ketahanan pangan dalam jangka panjang dan meningkatkan kesejahteraan petani di wilayah ASEAN. Momentum ini diperjelaskan melalui ASEAN Summit keempat belas pada tahun

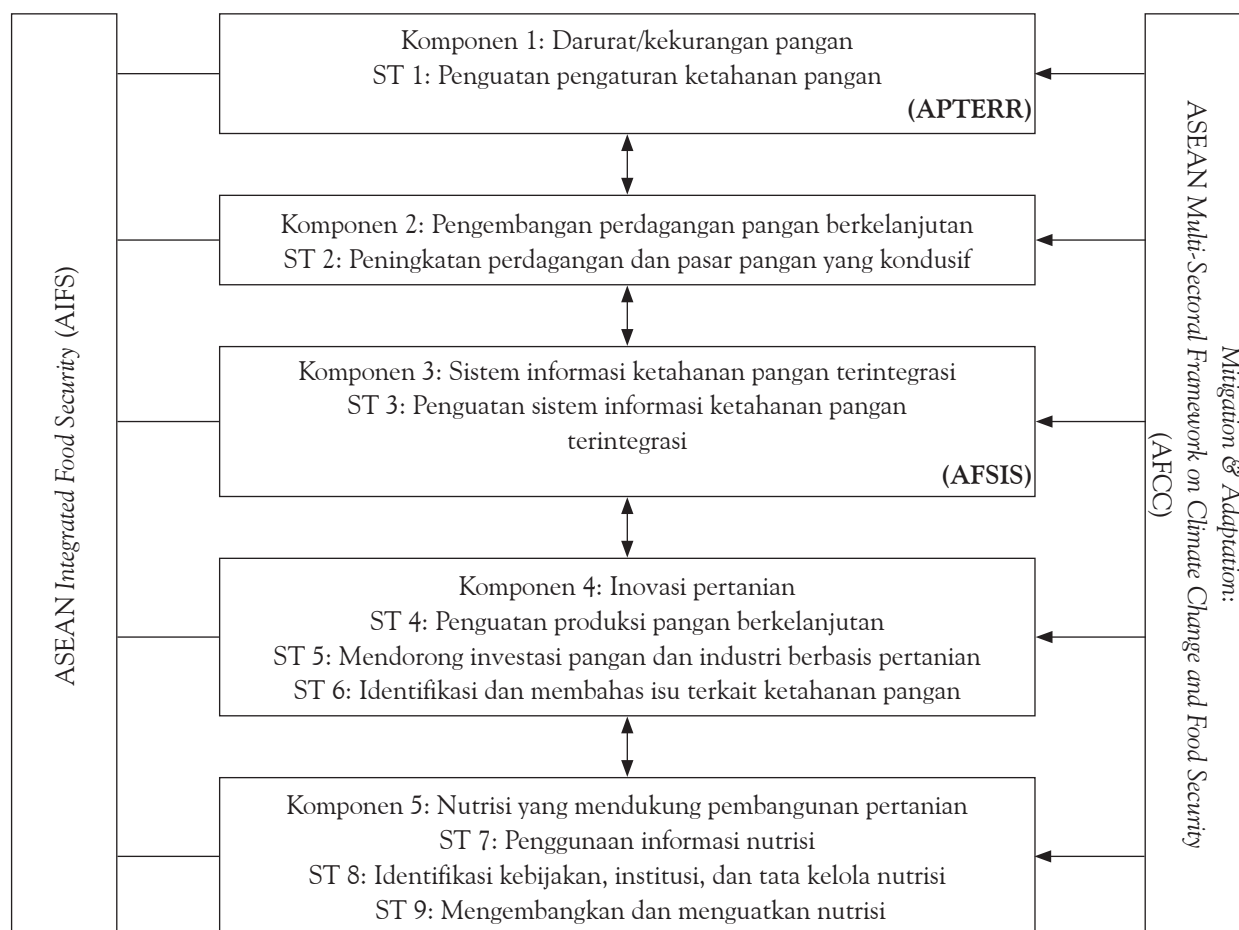
<sup>46</sup> Eric J. Wailes and Eddie C. Chavez, "ASEAN and Global Rice Situation and Outlook", ADB *Sustainable Development Working Paper Series* No. 22, Asian Development Bank, Manila, 2012, p. 1.7.

<sup>47</sup> ADB, "Food Security in Asia: The 2007-2008 Food Price Crisis", (<http://www.adb.org/features/has-world-learned-2007-2008-food-price-crisis>, diakses 21 Mei 2014).

2009 di mana “*food security as permanent and high policy priority*” (Gambar 4).

AIFS terdiri dari empat komponen, yaitu (1) ketahanan pangan dan darurat pangan terhadap kekurangan pangan dengan strategi utama penguatan pengaturan ketahanan pangan, (2) pertumbuhan perdagangan pangan berkelanjutan dengan strategi utama meningkatkan perdagangan

dan memonitor pasokan pemanfaatan komoditas pangan utama secara efektif, dan (4) inovasi pertanian dengan strategi utama meningkatkan produksi pangan berkelanjutan, mendorong investasi di sektor pangan dan industri berbasis pertanian, serta identifikasi dan membahas isu terkait ketahanan pangan. Versi revisi AIFS menambahkan satu komponen lagi, yaitu (5) nutrisi/



Sumber: Desker, *et al.*<sup>48</sup> dan Minh<sup>49</sup>.

Keterangan: ST: *strategic thrust*, AFSIS: *ASEAN Food Security Information System*.

**Gambar 4.** Skema Ketahanan Pangan ASEAN Tahun 2015-2020

dan pasar pangan yang kondusif, (3) sistem informasi ketahanan pangan yang terintegrasi dengan strategi utama memperkuat sistem informasi yang terintegrasi untuk dapat memprediksikan, merencanakan,

gizi yang dapat mendorong pertumbuhan pertanian dengan strategi utama menggunakan informasi nutrisi untuk mendukung ketahanan pangan dan kebijakan pertanian, mengidentifikasi kebijakan, institusi, dan tata kelola nutrisi guna mendukung perkembangan pertanian, dan mengembangkan serta menguatkan nutrisi dalam kebijakan pangan, pertanian, dan ketahanan serta membangun kapasitas untuk implementasi, monitoring, dan evaluasi. Seluruh sumber daya yang menggerakkan AIFS berasal dari *cost-sharing* antara negara-

<sup>48</sup> Barry Desker, Mely Caballero-Anthony, and Paul Teng, “Thought/Issues Paper on ASEAN Food Security: Towards a More Comprehensive Framework”, *ERIA Discussion Paper Series 2013-20*, October 2013, p. 21.

<sup>49</sup> Pham Quang Minh, “ASEAN Integrated Food Security Framework & SPA-FS 2015-2020”, ASEAN Economic Community Departement, ASEAN Secretariat, *no year*, pp. 11-12.

negara anggota ASEAN, *dialogue partners*, dan *donor agencies*.<sup>50</sup> Sedangkan tujuan pembentukan SPA-FS adalah untuk mengamankan pasokan pangan di kawasan ASEAN melalui peningkatan produksi pangan, pengurangan kegagalan panen, peningkatan perdagangan, serta penciptaan pasar yang kondusif, di mana seluruhnya digunakan untuk menjamin stabilitas pangan di kawasan dan untuk mengoperasionalkan pengaturan mengenai darurat pangan kawasan. Selain beras, cakupan komoditas pangan lain adalah jagung, kedelai, gula, dan singkong. ASEAN Ministerial Meeting on Agriculture and Forestry (AMAF), yang didukung oleh ASEAN Secretariat (ASEC) menjadi badan yang bertanggung jawab terhadap implementasi SPA-FS tersebut.

#### D. Hubungan Kebijakan Perberasan Indonesia dengan Solidaritas Pangan (Beras) ASEAN

Evaluasi kebijakan perberasan Indonesia dapat dilihat dari capaian ketahanan pangannya. Berdasarkan laporan *The Economist Intelligence Unit*<sup>51</sup> tahun 2015, bahwa ketahanan pangan Indonesia menduduki rangking ke 74 dari 109 negara, atau rangking ke 15 dari 22 negara di kawasan Asia Pasifik, di bawah Singapura, Malaysia, Thailand, Vietnam, dan Filipina. Rangking tersebut menurun dari tahun 2014 yang menduduki ke 72. Hal ini menunjukkan apabila tingkat ketahanan pangan Indonesia relatif rendah, baik dalam kaitannya dengan keterjangkauan, ketersediaan, dan kualitas serta keamanan pangan.

Terminologi pangan di sini mencakup pula beras dan di Indonesia pengeluaran untuk beras masih relatif besar sehingga ketahanan pangan tersebut dapat pula menjadi proksi dari ketahanan beras. Pemerintah Indonesia saat ini fokus pada upaya penyediaan beras dari dalam negeri guna mencapai swasembada beras sebagaimana dituangkan di dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Berbagai kebijakan pertanian dan non-pertanian diarahkan untuk

mewujudkannya, contoh melalui perbaikan jaringan irigasi, penggunaan bibit bersertifikat, bantuan alat dan mesin pertanian (alsintan), dan menggalakkan kembali penyuluhan pertanian. Namun demikian, menurut Dawe,<sup>52</sup> kondisi geografi Indonesia tidak mendukung hal tersebut. Oleh sebab itu, kebijakan *food self-reliance* dengan opsi impor beras menjadi opsi yang lebih realistis dan sekaligus dapat menjamin efektivitas kebijakan stabilisasi harga padi/beras di dalam negeri. Di sisi lain, *trade off* ketika hanya fokus pada upaya memproduksi beras di dalam negeri maka subsektor lainnya akan terbengkelai. Hal ini terindikasi dengan adanya peningkatan pertumbuhan impor pangan non-biji-bijian, seperti susu, mentega, telur, buah-buahan, sayuran, sapi, dan sebagainya.

Oleh sebab itu, kerja sama pangan antara negara-negara anggota ASEAN melalui AIFS dan SPA-FS dapat menjadi sarana untuk meningkatkan ketahanan pangan (beras) di dalam negeri. Di antara kelima komponen AIFS, komponen pertama sangat relevan dengan krisis pangan global dan pembentukan cadangan pangan (beras) regional. Pemikiran tentang cadangan beras regional telah lama digulirkan, yaitu saat *Agreement on the ASEAN Food Security Reserve* yang ditandatangani di New York pada 4 Oktober 1979, di mana mengatur dan menetapkan jumlah total bahan pangan dasar, khususnya beras, dari masing-masing negara ASEAN sebagai bagian kebijakan nasionalnya, termasuk jumlah komitmen dari beras yang dicadangkan masing-masing negara anggota ASEAN dan digunakan dalam situasi krisis (*ASEAN Emergency Rice Reserve* (AERR)). Perkembangan selanjutnya muncul *pilot project* berupa *East Asia Emergency Rice Reserve* (EAERR)<sup>53</sup> dari pertemuan ASEAN

<sup>52</sup> *Loc.Cit.*, David Dawe, p. 115.

<sup>53</sup> Pada pertemuan ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry dengan negara ASEAN+3 (Jepang, China, dan Korea Selatan) di Laos pada Oktober 2002, disepakati *pilot project* berupa *East Asia Emergency Rice Reserve* (EAERR) berjangka waktu tiga tahun untuk memastikan ketersediaan pangan saat situasi bencana di kawasan. Masa kerja EAERR berakhir pada 28 Februari 2010. Namun demikian, sesuai dengan hasil pertemuan ke-6 AMAF+3 di Singapura pada 16 November 2006 pertemuan merekomendasikan transformasi EAERR menjadi *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve* (APTERR).

<sup>50</sup> *Ibid.*, Pham Quang Minh, pp. 11-12.

<sup>51</sup> The Economist Intelligence Unit, *Global Food Security Index 2015, An Annual Measure of the State of Global Food Security*, (London, New York, and Hongkong: The Economist Intelligence Unit, 2015), p. 10.

*Ministers on Agriculture and Forestry (AMAF+3)* di Laos pada Oktober 2002. Indonesia telah menerima manfaat dari proyek ini ketika membantu korban banjir di Jawa Tengah dan Jawa Timur pada tahun 2008. Kemudian pada pertemuan ke-6 AMAF+3 di Singapura pada 16 November 2006, merekomendasikan untuk mentransformasi EAERR menjadi *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR)* seiring dengan berakhirnya masa kerja EAERR. Persetujuan pembentukan APTERR ditandatangani pada pertemuan ke-11 AMAF+3 pada 7 Oktober 2011. APTERR mulai berlaku pada 12 Juli 2012 menyusul diterimanya Piagam Ratifikasi dari enam negara ASEAN (Kamboja, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand, dan Vietnam) dan Jepang.

Indonesia telah meratifikasi persetujuan APTERR tersebut melalui Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2012 tentang Pengesahan *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Agreement (Persetujuan Cadangan Beras Darurat ASEAN Plus Tiga)*.<sup>54</sup> Bagi Indonesia, APTERR dapat berperan sebagai sarana untuk mengatasi kelebihan pangan, fluktuasi produksi akibat berbagai hal (iklim dan hama), sumber ketersediaan pangan, dan sumber pemasaran pangan dalam rangka memperkuat ketahanan pangan domestik. Namun menurut Desker, *et al.*,<sup>55</sup> kendala utama yang dihadapi APTERR saat ini adalah jumlah stok beras yang relatif kecil, yaitu sekitar 787.000 ton, sementara kebutuhan konsumsi beras di Kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur diperkirakan sebesar 542.000 ton per hari. Hal ini berarti bahwa stok beras APTERR hanya dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi kurang dari dua hari. Padahal kebutuhan jumlah cadangan pangan ideal adalah paling sedikit cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi satu hingga dua minggu. Oleh sebab itu, ASEAN sepakat menjajaki peningkatan cadangan beras APTERR. Indonesia berkomitmen memberikan 12.000 ton dan dapat dinaikkan menjadi 25.000

ton. Komitmen ini akan ditinjau secara berkala dengan mempertimbangkan kondisi pangan di kawasan dan ketersediaan beras setiap negara. Setiap perubahan cadangan beras harus mendapat persetujuan AMAF+3. Komitmen beras ini berupa virtual, di mana setiap negara diharapkan menghormati komitmennya dalam penyediaan beras saat kondisi darurat.

### III. KESIMPULAN

Kebijakan perberasan Indonesia berkembang sangat dinamis dari satu rezim ke rezim pemerintahan lainnya. Berbagai pengalaman sejarah tersebut dapat menjadi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan perberasan di masa mendatang, khususnya untuk kembali memprioritaskan pembangunan sektor pertanian dan wilayah perdesaan secara konsisten dan nyata. Kebijakan stabilisasi harga padi/beras menjadi kebijakan esensial yang digunakan untuk mendukung pencapaian swasembada beras dan ketahanan pangan. Keberpihakan ini memiliki arti penting karena berkaitan erat dengan dimensi kemiskinan yang notabene memiliki potensi sebagai sumber instabilitas pemerintahan. Oleh sebab itu, upaya revitalisasi peran Bulog melalui pembentukan badan pangan nasional dan akurasi data perberasan menjadi prasyarat bagi efektivitas kebijakan perberasan nasional.

Perubahan lingkungan eksternal yang bergeser ke paradigma *outward looking oriented* telah membuka kesempatan bagi peningkatan sisi ketersediaan beras dari pasar regional ASEAN. *Trade off* antara impor (atau ekspor) beras dan produktivitas padi/beras dalam negeri menjadi pertimbangan penting dalam kaitannya untuk meningkatkan kerja sama pangan (beras) dengan negara-negara ASEAN. Solidaritas pangan ASEAN yang relatif rendah pada saat krisis pangan menjadi catatan penting bagi Indonesia agar tidak sepenuhnya bergantung pada padi/beras dari negara lain. Optimalisasi perusahaan padi/beras di dalam negeri harus tetap dilakukan dengan tanpa *memaksakan diri* mengalokasikan seluruh sumber daya hanya pada kebijakan swasembada beras.

<sup>54</sup> "Menjaga Ketahanan Pangan di ASEAN", *Buletin Komunitas ASEAN*, Edisi 3, November 2013, hal. 28.

<sup>55</sup> *Op.Cit.*, Barry Desker, Mely Caballero-Anthony, and Paul Teng, pp. 22-23.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Leo, A. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2008.

Pranolo, T. *LoI-IMF dan Implikasinya terhadap Peranan Bulog. Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Bulog: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*. Bogor: IPB Press, 2002.

Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. *Buletin Konsumsi Pangan, Vol. 5, No. 1 Tahun 2014*. Jakarta: Sekjen Kementerian Pertanian, 2014.

Puspoyo, W. *Bulog dan Beras: Bias-Bias Cara Pandang terhadap Peranannya. Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Bulog: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*. Bogor: IPB Press, 2002.

The Economist Intelligence Unit. *Global Food Security Index, An Annual Measure of the State of Global Food Security*. London, New York, Hong Kong, and Geneva: The Economist Intelligence Unit, 2014 and 2015.

Wahab, S. A. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008.

### Jurnal

Dawe, D. "Can Indonesia Trust The World Rice Market?". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, pp. 115-132

Lihan, I. "Analisis Struktur Pasar Gabah dan Pasar Beras di Indonesia". *Jurnal NeO-Bis*, Vol. 3, No. 2, Desember 2009, hal. 163-181.

McCulloch, N. and Timmer, C. P. "Rice Policy in Indonesia: A Special Issue". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, pp. 33-44.

Rosner, L. P. and McCulloch, N. "A Note on Rice Production, Consumption and Import Data in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 44, No. 1, 2008, pp. 81-92.

### Makalah dan Working Paper

Chandra, A. C. and Lontoh, L. A. "Regional Food Security and Trade Policy in Southeast Asia: The Role of ASEAN". Series on Trade and Food Security-Policy Brief 3, Trade Knowledge Network, 2010.

Demeke, M., Pangrazio, G., and Maetz, M. "Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of the Policies Pursued-Initiative on Soaring Food Prices". Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009.

Desker, B., Caballero-Anthony, M., and Teng, P. "Thought/Issues Paper on ASEAN Food Security: Towards A More Comprehensive Framework". *ERIA Discussion Paper Series 2013-20*, October 2013.

Minh, P. Q. "ASEAN Integrated Food Security Framework & SPA-FS 2015-2020". ASEAN Economic Community Departement, ASEAN Secretariat, no year.

Tambunan, T. "Ketahanan Pangan di Indonesia, Mengidentifikasi Beberapa Penyebab". Pusat Studi Industri dan UKM, Universitas Trisakti, Agustus 2008.

Tambunan, T. "Ketahanan Pangan di Indonesia Inti Permasalahan dan Alternatif Solusinya". Makalah untuk Kongres ISEI, Mataram, 2008, (<http://www.kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-2918-10062008.pdf>, diakses 12 Oktober 2015).

- Timmer, C. P. "Food Security in Indonesia: Current Challenges and the Long-Run Outlook". *Working Paper* No. 48, Center for Global Development, November 2004.
- Wailes, E. J. and Chavez, E. C. "ASEAN and Global Rice Situation and Outlook". *ADB Sustainable Development Working Paper Series* No. 22, Asian Development Bank, Manila, 2012.
- Tesis dan Disertasi**
- Suparmin. "Analisis Ekonomi Perberasan Nasional: Peran Bulog dalam Stabilisasi Harga Beras di Pasar Domestik". *Disertasi*. Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2005.
- Majalah dan Koran**
- "Menjaga Ketahanan Pangan di ASEAN". *Buletin Komunitas ASEAN*, Edisi 3, November 2013.
- Saputri, D. S. dan Yudha, S. K. "Darmin: Kemiskinan sudah Diprediksi". *Republika*, 17 September 2015.
- Thomas, S. "Jangan Ada Dusta dalam Produksi Beras". *Suara Pembaharuan*, 6 Oktober 2015.
- Portal**
- Aria, P. "Tahun Lalu, Indonesia Impor Beras dari Lima Negara". (<http://bisnis.tempo.co/read/news/2014/02/05/090551264/tahun-lalu-indonesia-impor-beras-dari-lima-negara>, diakses 01 November 2015).
- Arifin, B. "Soal Impor Beras 1,5 Juta Ton". (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/10/03/152421026/Soal.Impor.Beras.1.5.Juta.Ton>, diakses 12 Oktober 2015).
- ADB. "Food Security in Asia: The 2007-2008 Food Price Crisis". (<http://www.adb.org/features/has-world-learned-2007-2008-food-price-crisis>, diakses 21 Mei 2014).
- bisnis Indonesia.com. "Tajuk Bisnis Indonesia: Mengejar Swasembada Beras". (<http://koran.bisnis.com/read/20150519/245/434557/tajuk-bisnis-indonesia-mengejar-swasembada-beras>, diakses 26 Juni 2015).
- Darmayana, H. "Reformasi Agraria di Era Bung Karno". (<http://www.berdikarionline.com/reformasi-agraria-di-era-bung-karno/>, diakses 05 Februari 2016).
- Farmita, R. A. "Ini Strategi Darmin Hadapi Kartel Pangan". (<http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/08/24/090694486/ini-strategi-darmin-hadapi-kartel-pangan>, diakses 26 September 2015).
- "Kebijakan Pangan". (<http://www.suaramerdeka.com/harian/0802/04/nas04.htm>, diakses 04 Februari 2016).
- "Komoditas Beras dan Garam Harus Swasembada". (<http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2014/12/14/308401/komoditas-beras-dan-garam-harus-swasembada>, diakses 05 Februari 2016).
- Nugroho, S. A. dan Budiawati, A. D. "6 Tahun Terakhir, Bulog Sempat Tak Impor Beras". (<http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/572805-6-tahun-terakhir---bulog-sempat-tak-impor-beras>, diakses 01 November 2015).
- "Politik Pangan Indonesia-Ketahanan Pangan Berbasis Kedaulatan dan Kemandirian". ([http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6739](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6739), diakses 31 Januari 2016).
- Ritonga, R. "Kemiskinan dan Pembangunan Manusia". (<http://www.mediaindonesia.com/mipagi/read/9108/Kemiskinan-dan-Pembangunan-Manusia/2015/03/10>, diakses 23 September 2015).
- Satria, H. D. "Kebijakan Pemerintah yang Dimanfaatkan Spekulasi". (<http://telusur.metrotvnews.com/read/2015/06/07/133785/kebijakan-pemerintah-yang-dimanfaatkan-spekulasi>, diakses 01 November 2015).

“Setelah Swasembada Beras, Lalu Apa Lagi?”. (<http://nasional.kompas.com/read/2008/12/16/09544795/setelahswasembada.beras.lalu.apa.lagi>, diakses 01 November 2015).

Tolentino, V. B. J. “ASEAN Cooperation: Crucial to Global Food Security”. (<http://irri.org/blogs/bruce-tolentino-s-blog/asean-cooperation-crucial-to-global-food-security>, diakses 06 November 2015).

Urbaningrum, A. “Sisi Politik Beras”. (<http://nasional.sindonews.com/read/971262/18/sisi-politik-beras-1425354377>, diakses 12 Oktober 2015).