

Makalah Diskusi No. 6

Ekonomi Politik Kebijakan Beras di Indonesia: Perspektif Masyarakat Ekonomi ASEAN

oleh Arianto A. Patunru dan Assyifa Szami Ilman



Makalah Diskusi No. 6

Ekonomi Politik Kebijakan Beras di Indonesia:
Perspektif Masyarakat Ekonomi ASEAN

Penulis:
Arianto A. Patunru
Assyifa Szami Ilman

Ucapan Terima Kasih:

Penelitian ini didukung oleh Australia National University (ANU) dengan dukungan administratif dari SMERU Research Institute. Kami berterima kasih pada Eka Sastra (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia/ DPR RI) dan Taufik Ahmad (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha/KPPU) atas masukannya.

Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Kidung Asmara Sigit dan Nadia Fairuza Azzahra atas bantuan mereka dalam publikasi penelitian ini.

Jakarta, Indonesia
Desember, 2019

PENGANTAR

Upaya Indonesia untuk mencapai ketahanan pangan berkelanjutan saat ini bergantung pada bagaimana negara ini mengelola komoditas makanan yang paling penting: beras. Melalui berbagai cara, pemerintah Indonesia sudah sangat terlibat dalam intervensi pasar beras domestik sebagai cara untuk mengarahkan dinamika ekonomi dan politik dalam beberapa tahun terakhir. Perpaduan antara stabilisasi harga dan kebijakan lainnya terkait produksi beras telah berujung pada kebijakan beras saat ini yang protektif terhadap perdagangan internasional. Akan tetapi, perkembangan isu beras terkini seperti terkait dengan kebijakan impor dan juga kesejahteraan petani lokal, telah memaksa dilakukannya pemeriksaan lebih lanjut terhadap kebijakan beras di Indonesia. Kami berargumen bahwa kebijakan beras yang tepat akan menjadi langkah yang sangat menentukan untuk mencapai dan mempertahankan ketahanan pangan berkelanjutan di Indonesia. Makalah ini dimaksudkan untuk menjelaskan sejarah kebijakan beras yang telah dibuat dan sedang diimplementasikan di Indonesia. Kami menggarisbawahi masalah-masalah utama terkait reliabilitas data serta membahas narasi dan paradigma utama yang menjadi dasar kebijakan selama beberapa periode. Selanjutnya, kami juga menghadirkan pembahasan mengenai kemungkinan adanya wadah perdagangan beras baru agar ketahanan pangan berkelanjutan di Indonesia dapat tercapai dan bagaimana usulan tersebut dapat dipertimbangkan pada ranah kerja sama regional dengan anggota ASEAN lainnya melalui masyarakat ekonomi ASEAN.

BERAS DI INDONESIA: ISU-ISU UTAMA

Beras adalah makanan pokok utama bagi setengah dari populasi di dunia, terutama bagi orang Asia. Beras telah dipanen di 113 negara, dengan Cina dan India sebagai produsen utama yang menghasilkan setengah dari persediaan beras dunia, diikuti dengan Indonesia, Bangladesh, Vietnam, Thailand, dan Myanmar (FAOSTAT, 2017). Sekitar 80% produksi beras melibatkan petani kecil, maka dari itu aspek ekonomi sosialnya menjadi sangat rentan untuk diperdebatkan. Menurut OECD-FAO (2018), konsumsi beras tahunan Indonesia per kapita mencapai 135 kg, lebih tinggi dari Filipina (115 kg), Thailand (99 kg), dan Malaysia (81 kg). Oleh karena itu, beras selalu menjadi prioritas utama dalam kebijakan pemerintah Indonesia, terutama terkait perdagangan dan pertanian.

Beras merupakan isu yang penting di Indonesia, namun reabilitas datanya masih dipertanyakan sehingga menciptakan lingkungan kebijakan dengan dasar yang tidak kuat. Sebelumnya, Kementerian Pertanian (Kementan) menghitung kuantitas beras dengan menggunakan data produktivitas padi dari BPS dan data area tanam padi yang dikumpulkan oleh Kementan (yang kemudian sampai sekarang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang). Kementan mengalikan area tanam padi dengan estimasi tingkat produktivitas beras yang diukur dalam satuan ton/hektare. Secara terpisah, Kementerian Perdagangan (Kemendag) memeriksa kondisi pasar beras dengan melihat harga konsumen di pasar-pasar lokal dan juga melihat data stok yang disediakan oleh BULOG (Badan Usaha Milik negara yang bertanggung jawab mengelola distribusi beras). Pendekatan yang berbeda-beda ini berujung pada angka suplai yang membingungkan dan kontradiktif. Sebelumnya BPS menyediakan data beras, namun dihentikan ketika mereka mulai mempersiapkan pendekatan baru untuk metode penghitungan mereka.

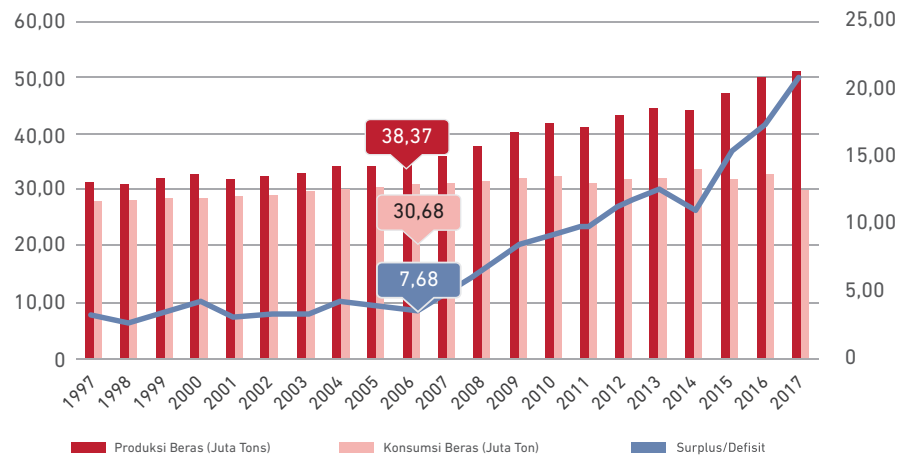
Beras merupakan isu yang penting di Indonesia, namun reabilitas datanya masih dipertanyakan sehingga menciptakan lingkungan kebijakan dengan dasar yang tidak kuat.

Pada akhir Oktober 2018, BPS menyediakan satu set data baru yang menggunakan pendekatan Kerangka Sampel Area (KSA). KSA menggunakan gambar satelit untuk memetakan lahan padi dan data tersebut disuplemen juga oleh pengecekan langsung (BPPT, 2018). Mengingat pendekatan ini baru dirilis, terlalu cepat untuk menilai efektivitasnya, tetapi pembaruan tersebut memperjelas bahwa menyelesaikan kontroversi data beras adalah kunci untuk memperbaiki proses formulasi kebijakan dan juga untuk membuat keputusan apakah pemerintah sebaiknya mengimpor beras atau tidak.

Permintaan, suplai, dan harga beras dapat membantu memberikan gambaran mengapa ada kontroversi di seputar penghitungan beras. Sangatlah mudah untuk menyimpulkan bahwa secara konsisten produksi beras Indonesia surplus apabila data beras dari Kementan diambil secara gamblang (Gambar 1). Menurut data tersebut, secara rata-rata Indonesia setiap tahun memproduksi 7,7 juta ton beras lebih banyak dari yang dikonsumsi sejak akhir tahun 1990an. Hal tersebut mendukung klaim berulang oleh Kementan yang menyatakan bahwa dalam hal suplai beras Indonesia sudah swasembada.

¹ Peringkat ini mungkin sudah direvisi mengingat Badan Pusat Statistik (BPS) baru saja merevisi data produksi beras 2018 dengan metodologi yang lebih akurat, sehingga mengurangi estimasi sebelumnya yang dibuat oleh Kementerian Pertanian hingga sebanyak 30% (CNBC Indonesia, 2018). Revisi tersebut belum dipublikasi secara resmi pada saat penulisan makalah ini.

Gambar 1.
Permintaan dan Suplai Komoditas Beras (juta ton), 1997 – 2017



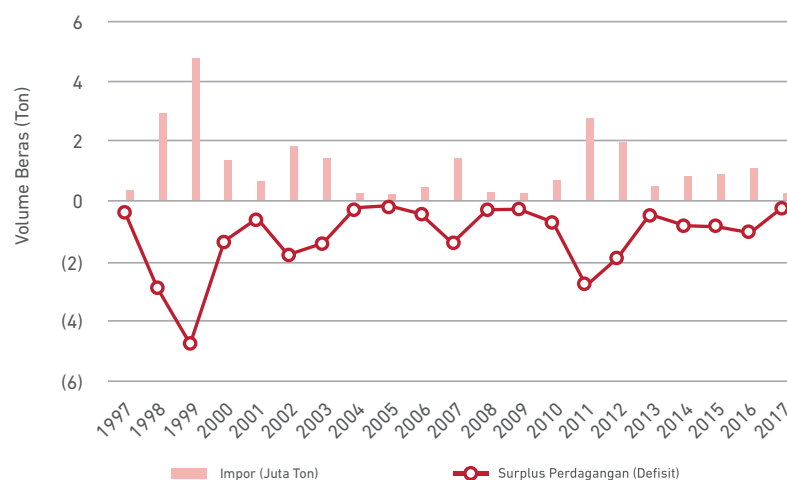
Sumber: Badan Pusat Statistik (2018), Outlook Tanaman Pangan dan Hortikultura (TPH) 2017, dan Outlook Padi 2016, dihitung oleh penulis, lihat catatan di bawah

Catatan: BPS menghitung ketersediaan stok padi dan menyediakan angka depresiasi untuk gabah kering. Angka depresiasi akan digunakan sebagai alat untuk menghitung angka konversi dari komoditas padi ke komoditas beras. Sementara itu untuk konsumsi kami mengonversi angka konsumsi rata-rata harian yang disediakan oleh Outlook TPH dan Outlook Padi dan mengalikannya dengan populasi di setiap tahun yang disediakan oleh BPS.

Rata-rata setiap tahunnya Indonesia mengimpor lebih dari 1,2 juta ton dan mengekspor kurang dari 6.000 ton beras setiap tahunnya.

Akan tetapi, klaim Kementan tentang swasembada tidak selaras dengan data perdagangan beras yang menunjukkan bahwa Indonesia mengimpor beras setiap tahun (Gambar 2). Rata-rata setiap tahunnya Indonesia mengimpor lebih dari 1,2 juta ton dan mengekspor kurang dari 6.000 ton beras setiap tahunnya. Neraca perdagangan beras selalu negatif dalam 20 tahun terakhir, dengan rata-rata sebesar -1,1 juta ton. Impor beras kebanyakan berasal dari Thailand dan Vietnam, dan ekspor ke Singapura, Malaysia, dan Timor Leste. Pemerintah mengklaim bahwa impor tersebut dimaksudkan untuk menurunkan harga beras untuk konsumen dan menstabilisasi stok beras BULOG (Kantor Eksekutif Wakil Presiden, 2018; Kementerian Perdagangan, 2008).

Gambar 2.
Volume Perdagangan Beras, 2012-2016



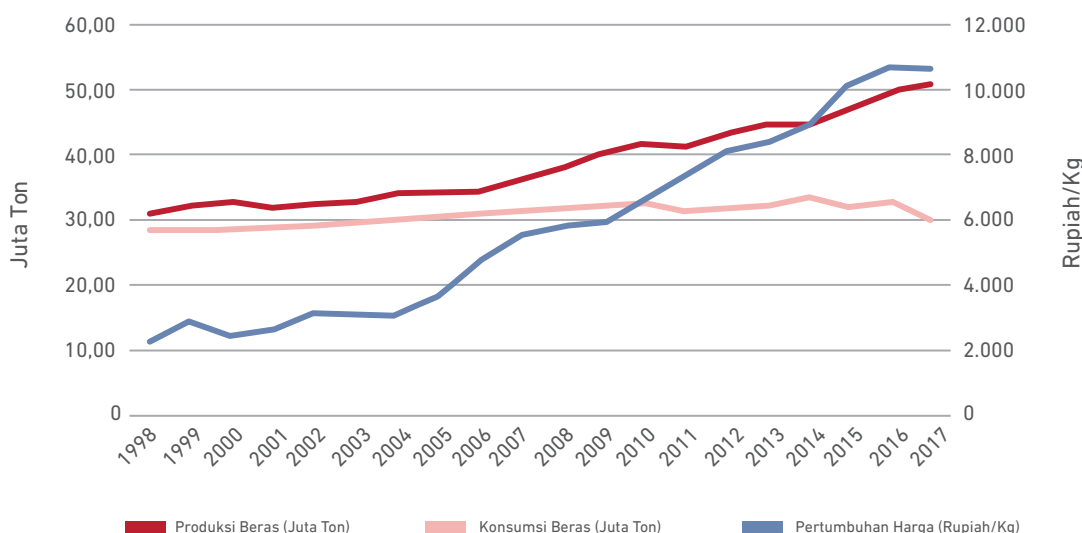
Catatan: Data ekspor terlalu kecil untuk disertakan dalam grafik. Mohon mengacu pada Surplus Perdagangan (Defisit) untuk Neraca Perdagangan Beras secara keseluruhan.

Sumber: Outlook THP (2017), Outlook Padi (2016), dan Badan Pusat Statistik (2018)

Keputusan mengenai impor beras atau tidak hampir selalu menjadi perdebatan. Beberapa kementerian dan pemerintah (Kemendag, Kementan, BULOG, dan BPS) memiliki opini yang berbeda mengenai arah kebijakan yang terbaik, dan opini-opini tersebut seringkali berdasarkan data yang berbeda-beda. Tidak heran, keputusan kebijakan menjadi tidak konsisten yang berbalik merusak kemampuan pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut. Dalam situasi ini – data kuantitas beras yang buruk – menggunakan harga beras sebagai indikator suplai dan permintaan dalam situasi pasar beras merupakan opsi terbaik (Rosner dan McCulloch, 2008). Sederhananya, peningkatan harga beras dapat mengindikasikan turunnya suplai, naiknya permintaan, atau keduanya. Sayangnya, informasi dari perubahan harga seringkali tidak cocok dengan klaim stok beras sebenarnya yang dibuat oleh pemerintah (terutama Kementan). Gambar 3 membandingkan tingkat produksi dan konsumsi (axis kiri) serta harga beras (axis kanan) dari 1998 hingga 2017. Meskipun semua data dalam gambar ini berasal dari BPS, kuantitas data tetap tidak cocok dengan informasi yang disimpulkan dari kondisi harga.

Gambar 3.

Harga Beras (IDR/kg) dan Kuantitas yang Diproduksi dan Dikonsumsi (Juta ton), 1998-2017



Sumber: Badan Pusat Statistik (2018)

Seperti ditunjukkan pada Gambar 3, meskipun faktanya produksi secara konsisten melebihi konsumsi, harga tetap naik². Pada masa ini, produksi meningkat sekitar 2,5% per tahun dan konsumsi beras meningkat sekitar 0,4% per tahun. Kalau semua klaim itu benar, harga beras pada masa itu harusnya turun. Alih-alih, harganya naik hingga hampir 0,9% per tahun. Hal tersebut sesuai dengan temuan Rosner dan McCulloch (2008) yang mengindikasikan bahwa data produksi dan konsumsi patut dipertanyakan dan harga merupakan indikator yang lebih terpercaya untuk mendeskripsikan pasar di Indonesia.

Kalau semua klaim itu benar, harga beras pada masa itu harusnya turun. Alih-alih, harganya naik hingga hampir 0,9% per tahun.

² Seperti akan ditunjukkan nanti, klaim tersebut tetap dipertahankan bahkan ketika ekspor dan impor turut dilibatkan.

Pertimbangan berikutnya dalam membuat keputusan mengimpor beras atau tidak adalah apakah harga beras impor terjangkau—yaitu lebih rendah dari harga domestik. Gambar 4 membandingkan harga-harga beras di Indonesia dan Thailand dari 1995 hingga 2018.³ Harga jual grosir rata-rata di Indonesia di atas harga di Thailand, kadang-kadang lebih mahal hingga Rp1.940,- per kg.

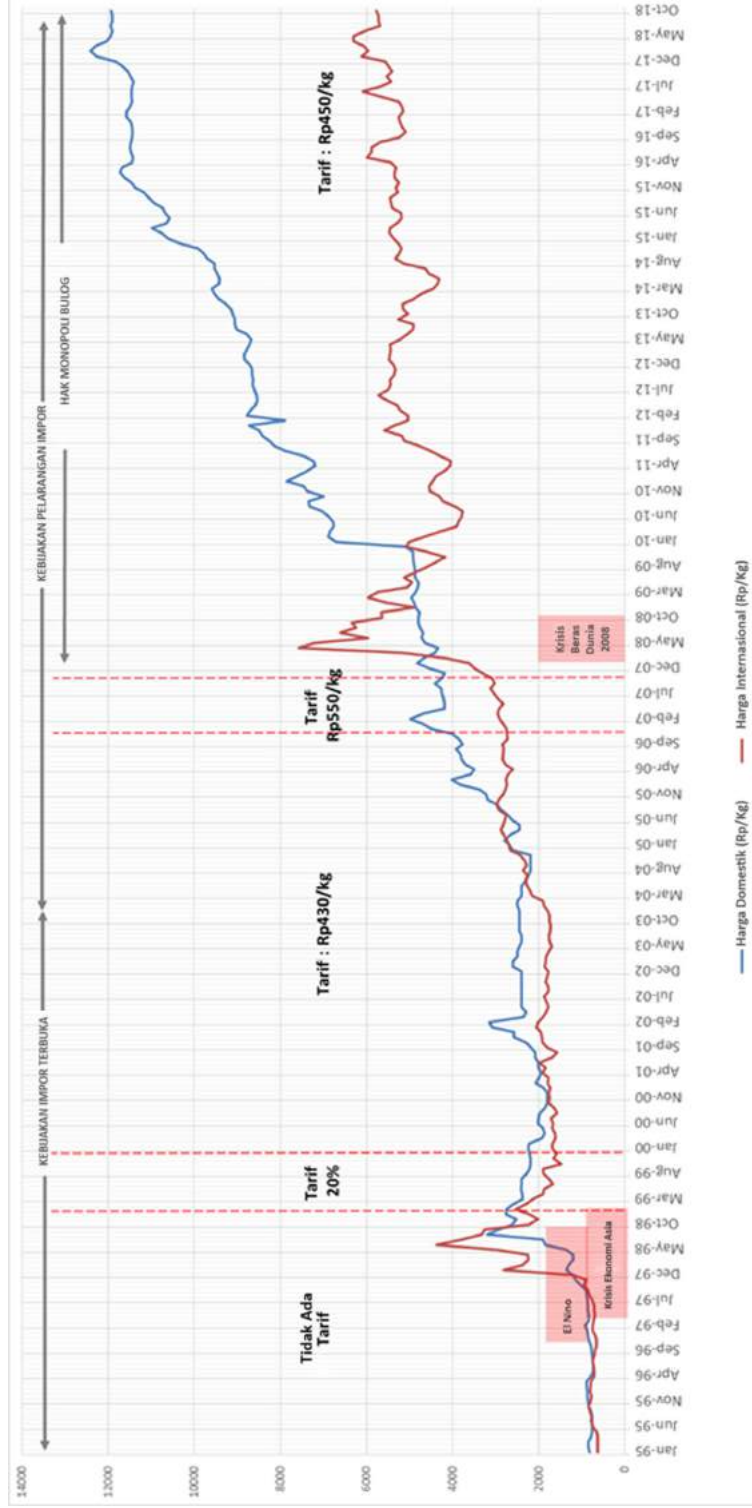
“Naiknya harga beras di Indonesia berkontribusi pada perluasan kemiskinan. Kebanyakan orang Indonesia, termasuk keluarga di daerah pedesaan dan berpendapatan rendah, adalah konsumen beras sehingga mereka harus membayar lebih dari yang mereka hasilkan dari kenaikan harga penjualan beras mereka dengan harga tinggi.”

Seperti yang dibahas dalam McCulloch (2008) dan Patunru (2019), naiknya harga beras di Indonesia berkontribusi pada perluasan kemiskinan. Kebanyakan orang Indonesia, termasuk keluarga di daerah pedesaan dan berpendapatan rendah, adalah konsumen net beras sehingga mereka harus membayar lebih dari yang mereka hasilkan dari kenaikan harga penjualan beras mereka dengan harga tinggi. Naiknya harga beras paling berimbas pada keluarga miskin karena mereka menggunakan sebagian besar dari pendapatan mereka untuk makanan (Badan Pusat Statistik, 2017). Hal ini selaras dengan pengalaman di negara-negara berkembang lainnya. Harga beras yang tinggi meningkatkan nilai kemiskinan sebanyak 0,7% di Burkina Faso (Badolo dan Traore, 2012). Di Bangladesh, kenaikan 10% pada harga beras menurunkan pendapatan bersih dari 50% populasi termiskin dengan rata-rata sebesar 54% (Sayeed dan Yunus, 2018). Di Liberia, kenaikan 10% pada harga makanan berkontribusi pada peningkatan sebesar 2,2% pada angka kemiskinan (Tsimpo dan Wodon, 2008). Sebuah studi oleh Vellakal et al. (2015) di India menemukan bahwa ketika harga beras meningkat, prevalensi balita kurus juga meningkat walaupun hanya sedikit.

Beras adalah komoditas penting, sehingga kekurangan beras dan harga beras yang tinggi dapat berujung pada peningkatan kemiskinan dan malnutrisi. Pemerintah harus mengupayakan semua cara untuk memastikan ketersediaan beras di pasar domestik dan harga yang terjangkau bagi semua orang. Di Indonesia, tidak satu pun objektif tersebut telah tercapai seutuhnya (lihat Heufers dan Patunru, 2018), meskipun sudah ada banyak intervensi kebijakan.

³ Kami menggunakan harga beras Thailand sebagai proksi untuk harga dunia karena, bersama dengan Vietnam, keduanya adalah produsen beras utama di Asia Tenggara. Bank Dunia juga menggunakan harga beras Thailand sebagai indikator harga beras dunia.

Gambar 4.
Perbandingan Harga Beras antara Indonesia dan Thailand, 1997 – 2017



Sumber: BPS melalui CEIC (2018) untuk Harga Rata-Rata Retail Harian dan Lembang Pink Harga Komoditas Bank Dunia (2018) untuk harga grosir Thailand (25% Broken). Nilai tukar dari USD ke IDR dari WDI Bank Dunia. Dikompilasikan oleh Ho dan Iman (2018). Lihat Catatan di Bawah

Catatan: Harga beras di Thailand dipilih sebagai proksi untuk harga internasional seperti yang direkomendasikan dalam Lembang Pink Bank Dunia. Nilai tukar yang digunakan setiap tahun merupakan nilai rata-rata harian. Pada 1997 - 1998, El Nino dan Krisis Ekonomi Asia muncul dan menaikkan harga dunia. Pemerintah memberlakukan tarif beras impor sebesar Rp430/kg dari pertengahan 2000 hingga pertengahan 2004. Dari pertengahan 2004 hingga 2007, tarif ini telah berubah beberapa kali, antara Rp450/kg hingga Rp550/kg. Dimulai dari April 2011, tarif tersebut disesuaikan kembali menjadi Rp450/kg dengan pengecualian dari Mei - September 2012, ketika terjadi kekeringan global. (Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.65/PMK.011/2011). Seluruh tarif telah dikeluarkan dari daftar, sementara biaya pengiriman dan biaya penanganan dari Thailand telah dimasukkan menjadi komponen harga sejak harganya disesuaikan dengan F.O.B dari Pelabuhan Bangkok.

KEBIJAKAN BERAS DI INDONESIA

A. Era Soekarno (1945-1965)

Pada era ini, kebijakan beras dicirikan oleh lebih umumnya kebijakan nasionalis dari negara yang baru saja mendapatkan kemerdekaannya setelah masa kolonial yang panjang (Wibisono, 2015). Pemerintah berniat untuk memberlakukan kebijakan yang akan menggerakkan sektor pertanian ke arah ketahanan pangan dengan menargetkan swasembada produksi pangan (Sumedi dan Djauhari, 2014). Peraturan pertama mengenai beras tercatat pada 1948, ketika pemerintah meregulasi penimbunan beras dan komoditas lainnya dengan menggunakan skema perizinan yang harus diperpanjang setiap tiga bulan, seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 1948. Peraturan yang dimaksudkan untuk mengontrol distribusi pangan ini diperkuat lagi dengan Undang-Undang Pemberantasan Penimbunan Barang Penting Nomor 209 Tahun 1948 yang membatasi jumlah pangan yang boleh disimpan di ruang penyimpanan atau di rumah. Program tersebut dikenal dengan sebutan Rencana Kasimo, sebuah program yang berfokus pada swasembada pangan (Piggott et al., 1993)

Rencana Kasimo memiliki lima komponen kebijakan:

- (i) Menanam tanaman pangan di lahan terabaikan di Sumatera Timur.
- (ii) Meningkatkan penanaman berbagai bibit sebagai bagian dari program intensifikasi di Jawa.
- (iii) Mencegah pemotongan hewan yang dianggap memiliki peran penting dalam produksi pangan.
- (iv) Membangun pusat budidaya bibit di setiap desa.
- (v) Migrasi sekitar 20 juta orang dari Pulau Jawa ke Pulau Sumatera selama 10-15 tahun.

Sejatinya, Rencana Kasimo gagal karena kondisi politik yang tidak stabil dan koordinasi yang buruk antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Sumedi dan Djauhari, 2014).

Pada 1950, pemerintah menetapkan sebuah institusi untuk membantu meningkatkan produktivitas petani, yaitu BPMD (Badan Pendidikan Masyarakat Desa) (Saragih, 2016). Oleh karena keterbatasan biaya, badan tersebut tidak memberikan dampak yang signifikan dan pemerintah akhirnya dipaksa untuk meningkatkan impor beras dari 334.000 ton menjadi 800.000 ton pada tahun 1959.

Saragih (2016) menjelaskan bahwa pemerintah menargetkan swasembada dan tidak bergantung pada perdagangan untuk sektor pangan pada akhir 1961. Hingga saat itu, mereka membuat rencana produksi beras dari 1959-1961 di bawah sistem instruksi terpusat yang menjangkau hingga tingkat desa dengan bantuan Pamong Tani Desa (PTD). Dalam periode yang sama, pemerintah menetapkan sebuah komite, Organisasi Pelaksana Swa-Sembada Beras (OPSSB), yang memastikan pelaksanaan kebijakan yang dimaksudkan untuk mencapai swasembada beras. OPSSB terdiri dari sekelompok kecil petani yang dikategorikan ke dalam sub-kelompok dan dibantu oleh petugas pertanian lokal dan sebuah kelompok akademik.

OPSSB juga menetapkan Badan Perusahaan Bahan Makanan dan Pembuka Tanah (BP-BMPT)

untuk mendukung pertanian dan fasilitasnya. BP-BPMT memiliki dua badan pembantu, Padi Sentra dan Mekatani. Padi Sentra ditugaskan untuk memberikan akses ke sumber daya produksi seperti bibit, pupuk, dan barang-barang kimiawi, sementara Mekatani melakukan operasi pembebasan lahan untuk lahan sawah yang baru, berfokus pada area di luar pulau Jawa. Padi Sentra akhirnya ditutup karena tidak memiliki pendanaan yang cukup, kesulitan logistik, pengelolaan kredit yang buruk, dan strategi harga yang gagal. Pada tahun 1963, beras menjadi langka dan pemerintah akhirnya dipaksa untuk membuat jagung menjadi komoditas substitusi. Pada masa awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia berdedikasi untuk mencanangkan ekosistem penanaman beras dengan pusat produksi di penjuruk negeri, dengan menggunakan program yang memusatkan kontrol stok beras. Pada era itu, meskipun impor dibutuhkan pada masa 1950-1959, rezim tersebut melarang semua impor pada tahun 1964 karena pertukaran mata uang yang belum mencukupi (Timmer, 1975 hlm.209). Meskipun kebijakan era ini berhasil meningkatkan produksi beras, akan tetapi beras tetap langka dan harga meningkat. Peristiwa tersebut berkontribusi terhadap turunnya Soekarno dari kursi kepresidenan (Manning, 1975).

B. Era Suharto (1966-1988)

Perkembangan ekonomi Indonesia di bawah Suharto (1966-1998) sangat bergantung pada sektor pertanian, terutama pada masa-masa awal kepemimpinannya. Di bawah pemerintahannya, kebijakan beras bertujuan untuk:

- (i) Mencapai dan menjaga ketahanan pangan,
- (ii) Menstimulasi pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan stabilitas ekonomi, dan
- (iii) Meningkatkan kesejahteraan petani (Falcon dan Timmer, 1991).

Karena beras adalah produk pertanian terpenting di Indonesia, kebijakan di era ini berfokus pada peningkatan pasar beras. Suharto percaya bahwa beras dapat mengamankan kekuasaannya serta meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan stabilitas politik (Fahmid, 2004).

Suharto membuat sistem insentif untuk daerah yang memproduksi beras melalui Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 1968, namun dicabut pada tahun 1969 sebelum dimasukkan ke Agenda Revolusi Hijau yang termasuk dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), yang menargetkan program produksi pangan.

Rumus Tani adalah salah satu program terdahulu yang dicanangkan pada Repelita I. Program tersebut berfokus pada stabilisasi harga tanaman pangan utama (termasuk beras) dengan menetapkan bahwa harga *farm gate* 1 kg beras harus setara dengan harga 1 kg pupuk. Maksud dari perhitungan ini adalah untuk menjamin bahwa petani akan mendapat keuntungan dari panen mereka (Afiff dan Timmer, 1971), sehingga mendorong mereka untuk memproduksi beras hingga surplus (Djurfeldt et al., 2005, hlm.45)

Pemerintah juga mentransformasi BULOG menjadi badan pembeli tunggal yang mengontrol suplai pangan nasional (seperti diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 272 Tahun 1967). BULOG beroperasi melalui monopoli impornya dan melalui kegiatan pembelian dari petani lokal, yang berdampak pada suplai sehingga membantu pemerintah untuk memengaruhi harga beras. Selama rezim Suharto, BULOG mencoba untuk memberlakukan harga dasar atau harga atap. Operasi tersebut membantu menstabilkan harga beras dibandingkan harga di tahun-tahun terakhir rezim sebelumnya (Ashari dan Aprianto, 2015).

Pada akhirnya, pemerintah membentuk Tim Beras, yang ditugaskan untuk membantu petani memproses, memasarkan, dan menyimpan beras (seperti diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1970) dan mendorong perusahaan swasta untuk mendistribusikan pupuk kepada petani.

Semua program tersebut berjalan lancar pada awalnya. BULOG mampu mencapai beberapa stabilitas harga terbatas dengan membeli beras dari penggiling untuk mempertahankan harga di bawah RpP36 per kg, demi mendukung Rumus Petani yang diharapkan mendapatkan keuntungan sebesar Rp13,2 per kg. Terlepas dari upaya-upaya tersebut, kebijakan Rumus Petani tidak dapat mendikte harga *farm gate* dan menjamin keuntungan bagi petani (Afiff dan Timmer, 1971). Tanpa jaminan keuntungan, petani tidak memproduksi beras pada nilai yang diharapkan pemerintah. Pada 1972, El Nino memperkeruh krisis beras dan membuat kebijakan pertanian semakin rumit. Seluruh wilayah Asia Tenggara menderita kekeringan yang merusak produksi beras, dan BULOG tidak dapat mengontrol harga (Piggot et al., 1993)—meskipun badan tersebut mengimpor 1 juta ton beras, namun harga tinggi duniadunia yang tinggi menyebabkan harga domestik tidak turun.⁴

Sebagai respons, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1973 dan Nomor 1 Tahun 1974 (setelah itu direvisi dengan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1974) mengenai pembelian stok beras lokal dari tahun 1973-1975. Pemerintah juga menciptakan koperasi desa di seluruh penjuru Indonesia (Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1973) dengan nama Badan Usaha Unit Desa (BUUD), yang kemudian berubah menjadi Koperasi Usaha Desa (KUD). Inisiatif tersebut bertujuan untuk mendorong populasi desa agar terlibat dalam aktivitas perekonomian dan mengembangkan industri beras domestik dengan berpartisipasi dalam sektor pertanian, mulai dari memanen hingga mendistribusikan, serta dengan menyediakan bantuan pinjaman kepada anggota KUD (Suradisastra, 2006).

BULOG akhirnya berhasil mempertahankan harga beras setelah menaikkan harga dasar dan menetapkan harga atap untuk mencoba mengontrol daya beli beras konsumen akan beras (Timmer, 1996). Pendekatan ini berdasarkan Peraturan Penentuan Harga untuk Gabah Kering, seperti ditetapkan di dalam Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1974 dan disesuaikan setiap tahunnya dari 1979 sampai 1984.

Dari pertengahan 1970an hingga 1980an, kenaikan harga minyak secara tiba-tiba memberikan Indonesia sumber daya finansial untuk menjalankan kebijakan beras yang lebih agresif, termasuk pembentukan dan perluasan industri pupuk nasional serta subsidi tambahan untuk berbagai input pertanian yang mencakup pupuk (30-40%) dan kredit (25%). Semua program ini, beserta program Bimbingan Masyarakat (BIMAS) dan distribusi bibit beras HYV (*high yield varieties*) berkontribusi terhadap kemampuan petani Indonesia untuk swasembada berbagai pangan pada setengah tahun pertama di 1980an, termasuk beras pada tahun 1984/1985 (Manning, 1987). Setelah itu,

⁴ Harga dunia melompat dari USD 129/ton menjadi USD 330/ton pada tahun 1973 (Bank Dunia, 1981).

pemerintah berkomitmen untuk menciptakan dan memperluas program substitusi impor, menggeser fokusnya ke industri manufaktur dan membiarkan sektor pertanian untuk lebih mandiri.

Damardjati et al. (1985) menyampaikan bahwa mengubah kondisi perekonomian, termasuk mengakhiri krisis minyak, berimbas pada keberlanjutan program swasembada pemerintahan Suharto. Penurunan harga minyak pada akhir 1980an menurunkan pendapatan pemerintah dan sumber daya untuk mempertahankan program-program subsidi tersebut. Harga beras jatuh hingga di bawah USD 200/ton. Gerard (2010) membahas lebih dalam tentang bagaimana pemerintah mencoba untuk mengelola surplus beras, salah satu caranya dengan mengeliminasi program subsidi pupuk. Mengelola stok yang begitu besar sangatlah mahal dan BULOG dipaksa untuk mengekspor surplus beras dengan harga rugi. Terlepas dari upaya-upaya tersebut, BULOG mempertahankan harga dasar sebagai upaya untuk mendukung kesejahteraan para produsen. Hingga akhirnya berujung pada ketidakmampuan BULOG mengontrol stok dan harga beras pada akhir 1987. Pemerintah mengeliminasi harga atap, menyebabkan kenaikan harga di pulau-pulau terluar Indonesia, agar pedagang swasta mendapatkan insentif untuk mendistribusikan beras dan menurunkan biaya operasional BULOG.

Pada tahun 1988, KUD diundang untuk bergabung dalam program distribusi pupuk dengan tujuan membantu menurunkan biaya distribusi pupuk (Suradisastra, 2006). Para KUD tersebut membantu mendistribusikan 76% dari jumlah keseluruhan distribusi pupuk yang ditargetkan dari 1988–1992 (Prawiranegara, 1993).

Pada awal 1990an, meskipun pemerintah tetap menginginkan swasembada, BULOG dipaksa untuk membuat impor net bersyarat agar dapat menstabilkan harga pasar beras (Fane dan Warr, 2007). Minimnya stok beras pada tahun 1994 menunjukkan bahwa meskipun sudah banyak kebijakan yang ditujukan untuk swasembada, tetapi kondisi tersebut sulit untuk dipertahankan (Timmer, 2006)

Pada 1995, pemerintah mencoba untuk meningkatkan produksi beras dengan menginisiasikan proyek lahan gambut satu juta hektar di Kalimantan Tengah sebagai upaya lain untuk mencapai swasembada beras. Proyek ini, seperti diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 bertujuan untuk mengubah lahan gambut yang tidak produktif di Kalimantan menjadi ladang sawah untuk membantu mencegah kekurangan pangan. Termasuk di dalam proyek ini membersihkan 1 juta hektare lahan gambut, tetapi akhirnya justru menjadi bencana ketika El Nino dan Krisis Ekonomi Asia menghantam Indonesia pada tahun 1997. Proyek ini gagal untuk mencapai target stok beras, dan bahkan menghasilkan produksi beras yang sangat rendah (Goldstein, 2016) dan lahan gambut yang kering tersebut sangat rentan terhadap api, sehingga membuat lingkungan sekitarnya semakin berbahaya.

Krisis Ekonomi Asia akhirnya mengakhiri pemerintahan Presiden Suharto. Kebijakan perdagangan dibebaskan selaras dengan perjanjian dengan International Monetary Fund (IMF)—menghilangkan semua tarif untuk impor pangan hingga maksimum 5 persen dan mengeliminasi kuota impor dan ekspor. Akan tetapi, perubahan-perubahan itu hanya sementara. Pemerintah kembali pada kebijakan perdagangan proteksionis untuk beras pada awal 2000an, memperkenalkan tarif impor beras kembali, yang naik dari Rp430/kg pada tahun 2000 menjadi Rp450/kg pada tahun 2007.

C. Era Pasca Soeharto (1998–present)

Sementara era Soekarno diingat akan kebijakan nasionalisnya dan penekanan pada stok beras, era Suharto mementingkan revolusi hijau dengan meningkatkan kemampuan produksi, hingga membawa Indonesia mampu untuk swasembada beras pada tahun 1980an. Akan tetapi, kebijakan-kebijakan tersebut terlalu mahal untuk dipertahankan hingga awal 1990an. Krisis Ekonomi Asia mengubah peta ekonomi dan politik, yang juga mengubah kebijakan beras, membebaskan pasar beras Indonesia hingga pertengahan 2000 hingga akhirnya pembatasan harga dan perdagangan diperkenalkan kembali dengan niat melindungi petani lokal.

Kebijakan perdagangan modern Indonesia menggunakan tarif, kuota, dan monopoli impor untuk mengontrol pasar. Nilai tarif seragam, yang berlaku untuk semua jenis beras, diatur dalam Peraturan Kementerian Keuangan (Permenkeu) Nomor 6 Tahun 2017 dan sudah mencapai Rp450/kg. Bahkan, tarif diperkenalkan kembali segera pada 1999 ketika pemerintahan pasca-Suharto memberlakukan harga dasar gabah kering untuk mendorong petani lokal agar menanam dan merespons harga internasional yang turun (Malian et al. 1999). Pemerintah sekarang juga memperkenalkan kuota impor dan hak impor BULOG yang terbatas. Hambatan dagang non-tarif ini, seperti yang diatur dalam Permendag Nomor 1 Tahun 2018 dimaksudkan untuk melindungi petani lokal dari kompetisi dengan beras impor. Peraturan ini juga mengizinkan pihak swasta untuk mengimpor beberapa jenis beras untuk keperluan industri. Pada 2018, total kuota impor diatur pada angka 2 juta ton.

Selain mengontrol impor, pemerintah juga mencoba untuk memaksimalkan pembelian dari petani lokal dan memberlakukan harga dasar yang disebut Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Kebijakan-kebijakan ini dimaksudkan untuk menjamin keuntungan petani, terutama pada masa panen, ketika harga biasanya turun secara signifikan (Bappenas, 2011) dan diharapkan mendorong kesejahteraan petani dan juga mendorong produksi beras. Harga dasar berlaku pada beras dalam kategori berikut: Gabah Kering Giling (GKG), Gabah Kering Simpan (GKS), dan Gabah Kering Panen (GKP), dan gabah non-kategori, dengan harga berkisar antara Rp4.600/kg hingga Rp3.700/kg. Harga beras diatur dari Rp7.300/kg (harga farm gate) hingga Rp9.000/kg (retail).

Pemerintah juga memberlakukan harga eceran tertinggi (HET) yang berkisar antara Rp9.450/kg hingga Rp10.250/kg untuk beras medium sebagai upaya untuk memastikan ketersediaan beras dan kestabilan harga. Pada praktiknya, peraturan ini seringkali tertinggal dari perubahan yang terjadi di pasar dan bahkan menjadi lebih rumit dengan kuota pemerintahan.

Pemerintah juga memperkenalkan kembali subsidi bibit dan pupuk. Program subsidi bibit ini diatur di dalam Permentan Nomor 4 Tahun 2016 dan membutuhkan pemerintah untuk menyediakan bibit berkualitas tinggi untuk beras hibrida dan non-hibrida dengan harga yang terjangkau. Sayaka (2018) menemukan bahwa subsidi tidak diperlukan oleh petani karena bibit subsidi bukan hanya sering dikirim terlambat tetapi juga masih relatif mahal. Pada 2019, Kementerian mengalokasikan Rp29,9 triliun, atau hampir 10 juta ton pupuk subsidi untuk membantu petani mengurangi biaya produksi mereka. Susilowati (2016) berargumentasi bahwa program subsidi pupuk rentan terhadap penyelundupan ilegal dan alokasi yang tidak tepat, sehingga menyebabkan biaya yang lebih tinggi dan penggunaan pupuk yang berlebihan.

Pemerintah juga meluncurkan beberapa proyek pembukaan lahan sebagai cara untuk meningkatkan produksi demi mencapai swasembada. Meskipun sudah ada contoh proyek lahan

gambut satu juta hektare yang gagal, pemerintah telah memperkenalkan dua proyek serupa bernama Ketapang Food Estate dan Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE). Food Estate adalah proyek Masterplan yang terintegrasi dengan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025, seperti yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011. Proyek ini dimulai pada akhir 2012, setelah penundaan selama enam bulan. Ketapang Food Estate menargetkan untuk meningkatkan produksi beras pada lahan tersebut hingga 5 ton/hektare, tetapi setelah produksi setahun angkanya tetap pada 2 ton/hektare (Antaraneews.com, 2013). Perkembangan proyek ini melambat karena adanya sengketa lahan dan penolakan dari warga setempat yang tidak dikonsultasikan sebelumnya mengenai pelaksanaan proyek ini (Antaraneews.com, 2019).

MIFEE juga mendapatkan tantangan yang serupa. Proyek ini dibuat melalui berbagai peraturan (termasuk UU Nomor 27 Tahun 2007, Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 1996, Nomor 26 Tahun 2008, Nomor 2 Tahun 2008, Nomor 24 Tahun 2010, dan Nomor 10 Tahun 2010, dan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008) dan diluncurkan pada 12 Februari 2010 (Bina Desa, 2012) sebagai lahan produksi pangan yang mengintegrasikan peternakan, unggas, produk susu, dan perikanan. Tiga puluh enam investor dari berbagai industri terlibat dan proyek ini meliputi lahan seluas 1,2 juta hektar (Asian Human Rights Commission, 2011). Program ini juga terlibat dalam sengketa lahan dengan penduduk asli dan sengketa transparansi perihal perjanjian kontrak (antaranews.com, 2010, 2014; Asian Human Rights Commission, 2011).

D. RINGKASAN

Kebijakan beras Indonesia dari sejak kemerdekaan selalu berfokus pada produksi, seperti yang dirangkum dalam Tabel 1

Tabel 1.
Rangkuman Kebijakan terkait Beras di Indonesia (1945-2019)

Periode	Kebijakan-Kebijakan Utama	Deskripsi
Era Sukarno (1945–1965)	Peraturan Penimbunan (Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1948)	Pembatasan jumlah penyimpanan pangan di tempat penyimpanan atau di rumah, membutuhkan izin baru setiap tiga bulan untuk menyimpan beras. Dikembangkan menjadi Rencana Kasimo.
	Rencana Kasimo (UU Nomor 29 Tahun 1948 mengenai Pemberantasan Penimbunan Barang Penting)	Swasembada pangan melalui penanaman tanaman pangan di Sumatera Timur, mengintensifkan penanaman bibit di Jawa, melarang pemotongan hewan yang penting untuk produksi pangan, budidaya bibit di setiap desa, dan migrasi 20 juta orang dari Jawa ke Sumatera. Gagal karena ketidakstabilan politik dan koordinasi yang buruk antar jajaran pemerintah.
	Badan Pendidikan Masyarakat Desa (BPMD) 1950	Badan yang membantu meningkatkan produktivitas petani. Dihilangkan karena kurangnya dana.
	<i>Rencana Produksi 1959 – 1961</i>	<i>Penetapan Pamong Tani Desa (PTD) dan Organisasi Pelaksana Swa-Sembada Beras (OPSSB).</i> Sejumlah ahli dan staf pemerintah yang membantu sekelompok kecil petani yang dibagi dalam beberapa sub-kelompok untuk membantu keahlian bertani mereka.
Era Suharto (1966–1998)	<i>Pemberlakuan Badan Perusahaan Bahan Makanan dan Pembuka Tanah (BP-BPMT)</i>	Mendirikan Padi Sentra untuk meningkatkan aksesibilitas sumber daya produksi seperti bibit, pupuk, dan barang-barang kimia. Selain itu juga mendirikan Mekatani untuk melakukan pembukaan lahan untuk sawah-sawah baru. Gagal karena kurangnya dana, masalah logistik, kesalahan manajemen, dan strategi penentuan harga yang buruk.
	<i>Skema Insentif Regional - Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 1968</i>	Memberikan insentif pada daerah untuk memproduksi beras hingga surplus (insentif uang)
	<i>Rumus Tani</i>	Bagian dari Repelita I Harga 1 kg beras harus setara dengan harga 1 kg pupuk untuk memastikan petani mendapatkan keuntungan.

	<i>Keputusan Presiden Nomor 272 Tahun 1967 tentang Penetapan BULOG</i>	Menetapkan BULOG dan menjadikannya sebagai agen pembeli dan pengimpor beras tunggal.
	<i>Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1973, Nomor 1 Tahun 1974</i>	Mengenai pembelian stok beras lokal dari tahun 1973-1975.
	<i>Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1973 (Badan Usaha Unit Desa, kemudian menjadi Koperasi Usaha Desa)</i>	Membantu kualitas hidup petani dengan memberikan pinjaman dan bantuan untuk panen dan distribusi.
	<i>Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1974 (Peraturan penentuan harga untuk gabah kering)</i>	Harga yang diatur sebagai upaya untuk memastikan swasembada pangan.
	<i>Keterlibatan KUD dalam mendistribusikan pupuk selama 1988-1992</i>	Berniat untuk mengurangi pengeluaran pemerintah dalam agenda swasembada, pemerintah melibatkan KUD untuk membantu mendistribusikan pupuk subsidi.
	<i>Impor oleh BULOG 1993-1994</i>	BULOG melakukan impor sebagai respon terhadap defisit beras dan harga beras yang tidak stabil.
	<i>Keputusan Presiden Nomor 272 Tahun 1967 mengenai pembentukan BULOG</i>	Dibentuknya Badan Urusan Logistik (BULOG) dan menjadikannya agen pembelian dan pengimpor beras tunggal.
	<i>Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1995 - Proyek Besar Beras</i>	Diharapkan dapat mengubah lahan padi tidak produktif di Kalimantan menjadi lahan tanaman pangan untuk mencegah kekurangan bahan pangan. Gagal karena kurangnya studi yang layak dan adanya bencana alam.
Sekarang (1998–)	<i>Perjanjian IMF tentang Liberalisasi Pasar</i>	Memotong semua tarif impor pangan hingga maksimum 5%, menghilangkan kuota impor. Beberapa perlakuan khusus untuk beras masih berlaku. Hampir 6 juta ton beras diimpor.
	<i>Implementasi Tarif (Permenkeu Nomor 6 Tahun 2017)</i>	Nilai tarif seragam untuk semua jenis beras, hingga Rp450/kg.
	<i>HET dan HPP</i>	HPP (harga dasar) dan HET (harga atap) dimaksudkan untuk memastikan profit dan memberikan insentif untuk produksi beras yang lebih tinggi.
	<i>Permendagri Nomor 1 Tahun 2018</i>	Izin impor diberikan hanya kepada BULOG, sementara pihak swasta dapat mengimpor kalau beras digunakan sebagai bahan baku industri. Hal ini dilakukan sebagai cara untuk melindungi petani lokal
	<i>Subsidi Benih dan Pupuk</i> <i>Permentan Nomor 4 Tahun 2016, Nomor 47 /2017),</i>	Pemerintah menyediakan bibit berkualitas tinggi dengan harga yang disubsidi di desa-desa yang ditargetkan untuk mendorong produksi beras. Permentan mengalokasikan 10 juta ton pupuk subsidi untuk mengurangi biaya produksi.
	<i>Ketapang Food Estate</i>	Proyek pembukaan lahan untuk perluasan lahan yang dapat digunakan untuk ketahanan pangan. Produktivitas masih di bawah target.
	<i>MIFEE</i>	Proyek pembukaan lahan untuk perluasan lahan yang dapat digunakan untuk ketahanan pangan. Sedang berjalan meskipun terdapat beberapa konflik dengan penduduk setempat.

Pada awal sejarah Indonesia, beras impor tidak dipandang sebagai opsi yang menjanjikan untuk sebuah negara muda yang masih berjuang secara finansial dan alih-alih pemerintah menggunakan rencana komprehensif untuk meningkatkan produksi beras domestik. Kebijakan ekonomi Soekarno sangat dipengaruhi oleh sentimen anti-kolonial, dan sangat fokus untuk mencapai swasembada (Supriyono, 2014).

Di bawah Suharto, beras bukan hanya menjadi sumber daya makanan utama di Indonesia tetapi juga sebagai alat untuk mendapatkan kekuasaan politik. Obsesi Suharto dengan kebijakan beras datang dari kepercayaannya yang menganggap beras adalah kunci untuk mengamankan posisinya sebagai presiden. Didukung oleh keuntungan dari harga minyak yang tinggi, pemerintahannya menggunakan dana yang besar untuk menjalankan program yang sebetulnya sukses dalam mencapai swasembada beras di Indonesia pada tahun 1984 dan meningkatkan kesejahteraan petani dengan meningkatkan pendapatan mereka. Swasembada bertahan hanya beberapa tahun dan dalam beberapa dekade masa kepemimpinan Suharto sektor beras berjuang namun akhirnya gagal mempertahankan swasembada dan bahkan diperkeruh dengan gagalnya proyek pembukaan lahan.

Setelah Suharto turun dari kursi presiden, sebuah era baru yang disebut Era Reformasi pun dimulai. Pemerintah Indonesia harus memberlakukan liberalisasi penuh di banyak sektor pertanian sebagai bagian dari perjanjian pinjaman dengan IMF untuk menanggulangi kondisi perekonomian yang kian memburuk, tetapi liberalisasi itu pun tidak bertahan lama. Dalam dua dekade terakhir, setelah krisis ekonomi, pemerintah Indonesia telah kembali ke proteksionisme dengan memperkenalkan banyak hambatan dagang non-tarif.

Sepanjang perjalanan sejarah Indonesia, kebijakan beras fokus pada mendorong produktivitas pasar domestik dengan harapan hal itu dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Akan tetapi, kebijakan-kebijakan ini tidak pernah menampik bahwa faktanya harga beras domestik selalu lebih tinggi daripada harga internasional (seperti ditunjukkan dalam Gambar 4). Meskipun ada beras yang lebih terjangkau di pasar internasional, kebijakan Indonesia telah gagal untuk memproduksi beras yang lebih terjangkau, sehingga berimbas pada kaum miskin di Indonesia. Oleh karena itu, penting untuk memperdalam analisis kita untuk mengerti motif di balik keputusan-keputusan tersebut.

Kebijakan beras fokus pada mendorong produktivitas pasar domestik dengan harapan hal itu dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Akan tetapi, kebijakan-kebijakan ini tidak pernah menampik bahwa faktanya harga beras domestik selalu lebih tinggi daripada harga internasional

EKONOMI DAN POLITIK KEBIJAKAN BERAS DI INDONESIA

Beras adalah makanan pokok yang penting bagi hampir semua orang Indonesia, sehingga kebijakan beras pemerintah selalu diperdebatkan dan melibatkan banyak pertimbangan politik dan ekonomi (Timmer, 1975). Penekanan pemerintah untuk mendorong produksi beras domestik berujung pada beberapa hambatan untuk mengakses beras internasional, yang lebih murah bahkan setelah subsidi dan HET di Indonesia. Pemerintah mempunyai insentif yang lebih besar untuk melindungi pemangku kepentingan di sektor beras daripada memberikan akses ke beras yang lebih terjangkau di pasar internasional. Maka dari itu, sangatlah penting untuk menganalisis faktor-faktor yang berkontribusi terhadap pembuatan kebijakan di sektor beras dan bagaimana hingga akhirnya berdampak pada reformasi kebijakan di Indonesia.

Politik tidak bisa dihindari dan pasti memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Kebijakan publik tidak selalu dibuat dan diimplementasikan secara rasional, melainkan lebih sebagai hasil kekuasaan politik, nilai budaya, prioritas dalam berkompetisi, dan fakta-fakta lainnya yang dipertimbangkan selama proses pembuatan kebijakan (MacLennan, 1980). Pemerintah bisa menetapkan kebijakan yang populer namun buruk alih-alih kebijakan yang lebih kredibel dan berdasar atau bisa juga bahkan menetapkan kebijakan teknokratik untuk menjaga kekuasaan mereka.

Kebijakan pangan selalu dipengaruhi oleh kepentingan politik. Sebuah studi di Banglades menemukan bahwa kebijakan di sektor pangan dipengaruhi oleh kepentingan kelompok, termasuk kelompok pertanian/pedesaan dan kepentingan industri/perkotaan (Islam, 2014). Terlebih lagi, intervensi politik tidak terbatas pada bagaimana itu memengaruhi pembuatan kebijakan atau konteks kebijakan, tetapi juga bisa memengaruhi bagaimana kebijakan diimplementasikan. Chemutai (2016) menemukan bahwa niat politik adalah penentu krusial dari sebuah implementasi kebijakan di sektor pangan Uganda.

Studi di Filipina dan Thailand menemukan bahwa dampak dari kebijakan beras pada pemilih di pedesaan (yang kebanyakan adalah petani beras) membuat politisi memandang kebijakan beras sebagai cara untuk memenangkan para pemilih tersebut (Fang, 2016). Di Thailand, kebijakan beras seringkali dirancang untuk pemangku kepentingan beras tertentu—penggiling padi (Ricks, 2017). Di Indonesia, sebagai makanan pokok dan sektor yang mempekerjakan banyak orang, beras terus menjadi komoditas strategis yang penting. Sektor beras selalu disebut dalam kampanye politik.

Pada pemilu presiden tahun 2004, swasembada beras dipromosikan sebagai target kebijakan oleh semua kandidat. Pemilu dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono yang kebijakan pangannya berfokus pada revitalisasi produksi pertanian, khususnya melalui subsidi pupuk dan bibit (Lassa, 2005). Pada 2009, seorang kandidat, Megawati, berkampanye untuk swasembada produksi beras dan dengan sangat tegas menolak impor beras dan pangan lainnya.

Pada 2014, Joko Widodo (Jokowo) memenangkan pemilu setelah berkampanye tentang beberapa kebijakan terkait pangan, kebanyakan tentang industri beras, yang dikombinasikan dengan tema

kampanyenya yang lebih luas mengenai pengembangan infrastruktur—termasuk ambisinya untuk membuat Indonesia swasembada beras pada akhir 2017. Ambisi tersebut tidak tercapai dan malahan impor beras cukup tinggi pada 2018, ketika sebanyak 2 juta ton diimpor untuk menstabilkan harga. Situasi tidak banyak berubah pada pemilu 2019. Jokowi mengumumkan niatnya untuk mengakselerasikan distribusi beras (Kompas, 2018) sebelum mengumumkan pencalonan dirinya di pemilu. Lawannya, Prabowo, yang terlihat lebih proteksionis, mengusulkan swasembada dan menolak semua impor, terutama untuk komoditas pangan. Pola serupa dapat dilihat di pilkada—pada pilkada Jakarta 2017 dan Jawa Barat 2018 terdapat banyak usulan kebijakan terkait sektor beras, terutama membuat dana beras untuk membantu warga membeli beras di Jakarta (Merdeka.com, 2016). Para kandidat juga berkampanye untuk membangun pasar grosir beras dan mendukung pertanian melalui subsidi pupuk dan bibit daerah (Kompas.com, 2018; Detik.com, 2018).

“Pemerintah Indonesia cenderung menurunkan impor menjelang pemilu, kemungkinan sebagai reaksi terhadap nilai budaya Indonesia, sehingga mereka dianggap “pro-masyarakat” dan nasionalis secara ekonomi.”

Studi-studi sebelumnya telah mengamati kecenderungan ini pada kampanye-kampanye politik di Indonesia. Davidson (2018a) mempelajari bagaimana kandidat politik Indonesia seringkali menjadikan impor beras sebagai sebuah isu yang paling penting di tahun pemilu dengan mengamati volume impor beras di Indonesia dan Filipina selama siklus pemilu. Ia menemukan bahwa pemerintah Indonesia cenderung menurunkan impor menjelang pemilu, kemungkinan sebagai reaksi terhadap nilai budaya Indonesia, sehingga mereka dianggap “pro-masyarakat” dan nasionalis secara ekonomi. Sederhananya, kandidat politik Indonesia melihat populisme sebagai strategi elektoral, dan mendukung petani lokal adalah kebijakan populis.

Dalam studi lain, Davidson (2018b) mempelajari popularitas swasembada beras dalam masyarakat Indonesia. Ia mengemukakan bahwa ekonomi agraria populis adalah bagian dari ideologi Indonesia yang didapat dari bertumbuhnya kelompok agraris radikal di Jawa pada era Soekarno dan mendorong kebijakan Revolusi Hijau pada era Suharto. Aspinall (2015) menemukan bahwa politisi yang mencalonkan diri di daerah pedesaan lebih cenderung berkampanye tentang ekonomi populis dan nasionalisme beras. Memperkuat peran dan ruang lingkup negara juga merupakan motif yang implisit dalam kesatuan pangan di Indonesia, seperti yang dijelaskan Neilson (2018).

Pengalaman Indonesia terdahulu yang harus berurusan dengan krisis ekonomi juga dapat berdampak pada proses pembuatan kebijakan beras. Kejatuhan tahun 1997-1998 saat Krisis Ekonomi Asia secara substansial mengurangi kemampuan pemerintah Indonesia untuk mengatur harga beras, dan petani menghadapi kenaikan harga bahan baku vital (FAO, 1998). Mengingat masyarakat Indonesia berjuang untuk membeli beras saat krisis ekonomi, sementara petani menghadapi kenaikan biaya produksi, sangatlah sulit bagi pemerintah untuk menentukan target kebijakannya. Hal tersebut berakhir pada kesenjangan suplai dan kebijakan yang untuk sementara mengizinkan perusahaan swasta untuk mengimpor di luar monopoli BULOG untuk kebutuhan industri, sementara BULOG juga mengimpor beras untuk menurunkan harga (Irawan, 2008). Paket pinjaman IMF pada akhir 1990an, senilai USD 43 triliunmilyar, juga menuntut liberalisasi yang dibahas di bab sebelumnya.

Kementerian Perdagangan Indonesia merespon naiknya harga pangan internasional dengan menurunkan tarif beras dari Rp550/kg (Permenkeu Nomor 93/PMK.011/2007, pada September) menjadi Rp450/kg (Permenkeu Nomor 180/PMK.011/2007, pada Desember), sebuah upaya

yang dilakukan oleh 43 negara lainnya (kebanyakan negara pengimpor beras) untuk merespon tingginya harga beras (Demeke et al., 2009). Dengan menurunkan tarif, BULOG mampu mendistribusi beras impor dengan harga yang lebih terjangkau dan stabil. Monopoli impor beras BULOG memicu naiknya biaya importasi beras. Terlebih lagi, ekspor beras hanya diizinkan kalau ketersediaan beras dianggap memenuhi syarat dan kestabilan harga serta stok beras darurat (sebanyak 148.000 ton) dapat dikelola dan kenaikan harga bbm dapat menunda hingga masa panen (Saifullah, 2010). Kebijakan-kebijakan ini diulang kembali di tahun-tahun berikutnya, sehingga menghasilkan lingkungan kebijakan seperti sekarang.

Pertimbangan politik dan syok akan kondisi ekonomi eksternal tidak terhindari dan memengaruhi bagaimana pemerintah Indonesia merancang kebijakan berasnya. Pertimbangan politik mengusulkan janji-janji proteksionisme di setiap pemilu, sementara syok ekonomi ternyata membuat reformasi kebijakan jangka pendek memungkinkan namun tidak memiliki efek jangka panjang. Pilkada tahunan dapat memberikan tekanan terhadap cara populisme dan proteksionisme hingga terlalu kuat untuk dilawan. Meskipun pemerintah menyadari bahwa kebijakan mereka membuat harga beras domestik hampir dua kali lipat harga internasional, status beras sebagai komoditas 'sakraluci' membuat upaya untuk mengubah kebijakan beras jadi sangat sulit. Studi lebih lanjut menunjukkan bahwa kebijakan beras yang diberlakukan sesuai dengan kepentingan pemerintah daripada kepentingan produsen dan konsumen beras, serta kelompok lainnya (Nuryanti et al., 2017).

BEKERJA SAMA DENGAN NEGARA-NEGARA LAIN: UPAYA YANG MEMUNGKINKAN

Bab sebelumnya menyoroti bahwa proses pembuatan kebijakan pada sektor beras sangat tergantung pada kekuatan politik dan syok eksternal. Sementara syok eksternal mungkin telah membantu membuka sektor beras untuk perdagangan internasional dan berpotensi menurunkan harga beras, namun pemilu politik yang lebih sering memiliki pengaruh dominan terhadap perkembangan ini. Hal tersebut membuat reformasi kebijakan sulit untuk dilakukan.

Sebuah alternatif untuk reformasi politik domestik pada sektor beras adalah menggunakan perjanjian internasional yang dapat membantu membentuk kebijakan.

Sebuah alternatif untuk reformasi politik domestik pada sektor beras adalah menggunakan perjanjian internasional yang dapat membantu membentuk kebijakan. Indonesia menandatangani ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) pada tahun 1992 dan bergabung di WTO pada tahun 1995. AFTA berkembang menjadi perjanjian dengan negara-negara di luar ASEAN—seperti Cina (ACFTA), Jepang (AJCEP), Korea Selatan (AKFTA), Australia dan New Zealand (AANZFTA), dan India (AIFTA)—awalnya dibuat untuk dikonsolidasikan menjadi sebuah Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), tetapi negosiasi masih berlangsung. Perjanjian-perjanjian tersebut telah memaksa pemerintah Indonesia untuk mengurangi hambatan dagang.

Sementara RCEP melibatkan banyak negara, penting juga untuk diingat bahwa tidak semua pihak menganggap bahwa sektor beras adalah isu utama mereka di dalam perjanjian internasional. Pembahasan dan peraturan pada sektor beras hanya terjadi di AFFTA melalui skema Common Effective Preferential Tariff (CEPT), yang memberikan pengecualian pengurangan tarif untuk produk pertanian sensitif seperti beras. AFTA berkembang lebih lanjut menjadi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), yang dibentuk pada 2015. Objektif dari MEA adalah untuk membuat ASEAN menjadi pusat pasar dan produksi tunggal, yang memungkinkan peredaran barang, jasa, investasi, dan tenaga ahli yang bebas di antara anggota ASEAN (ASEAN, 2012). MEA juga berharap untuk meningkatkan perdagangan antara negara-negara anggota, karena MEA juga memungkinkan pengurangan atau penghapusan hambatan dagang yang ada untuk banyak komoditas. Tujuan MEA adalah untuk memperkuat ruang lingkup ekonomi dan politik setiap anggotanya melalui rencana dinamis untuk mengelola relevansi dengan ekonomi global. Cetak Biru MEA 2025 bertujuan untuk mengarahkan fase integrasi regional berikutnya.

MEA memiliki fokus utama pada sektor pertanian, mengusahakan peningkatan konektivitas dan kerja sama sektoral di bidang Pangan, Pertanian, dan Kehutanan (Food, Agriculture, and Forestry - FAF) hingga tahun 2025 (Cetak Biru MEA 2015, 2015). Sementara inisiatif tersebut ditekankan dalam Cetak Biru, penting juga untuk mengetahui upaya-upaya sebelumnya yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN untuk membangun sebuah kerangka kerja kerja sama melalui penetapan ASEAN Integrated Food Security (AIFS). AIFS dibentuk untuk merespons krisis beras 2008 dan dimaksudkan untuk memastikan ketahanan pangan jangka panjang di ASEAN (Kerangka kerja AIFS, 2009) dengan mendorong pasar pangan yang paling diminati dan perdagangan antar negara, serta memperkuat bantuan kekurangan stok. Hal itu kemudian dikembangkan menjadi program seperti pembentukan ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR) dan pemberlakuan implementasi ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA).

APTERR mengupayakan penguatan produksi beras dan mencegah kerugian pascapanen untuk komoditas beras. Ewing-Chow dan Slade (2016) menjelaskan bagaimana APTERR bisa menjadi solusi bagi masalah minimnya ketahanan beras ASEAN. Perjanjian ini ditandatangani pada 2011 oleh ASEAN, Cina, Jepang, dan Korea, dan memberikan tanggung jawab bagi setiap anggotanya untuk ambil bagian dalam membuat cadangan beras guna mencegah krisis beras di masa yang akan datang seperti yang pernah terjadi di tahun 2008 atau untuk menyediakan bantuan kala bencana. Sebuah negara yang perlu mengakses cadangan akan membuat permohonan kepada sekretariat APTERR, yang kemudian akan merekomendasi mitra dagang yang layak dan harga yang sesuai dengan perhitungan yang sudah disetujui alih-alih menggunakan harga pasar. Ewing-Chow dan Slade (2016) berargumen bahwa rancangan tersebut mungkin menjadi solusi hanya pada kondisi darurat, dan bukan untuk harga tinggi yang sedang berlangsung seperti di Indonesia.

ATIGA adalah langkah pertama menuju MEA dengan menghubungkan tingkat-tingkat perkembangan ekonomi yang berbeda antara negara anggota ASEAN dan menanggulangi kesenjangan perkembangan dengan memfasilitasi kerja sama teknis dan pengembangan, sehingga semua negara anggota siap untuk menghadapi MEA (ASEAN, 2009). Perjanjian yang dimulai pada 2007 ini, mendata beras dan gula sebagai komoditas yang sangat sensitif. Hal itu berarti kedua komoditas tersebut mendapatkan penanganan khusus yang mengizinkan penundaan penyesuaian tarif seperti yang dimandatkan di dalam ATIGA. Terkait komoditas beras, pemerintah Indonesia mengklasifikasikannya sebagai komoditas yang harus dikeluarkan dari konsesi tarif. ATIGA memberikan mandat kepada semua negara anggota ASEAN untuk mengurangi hambatan dagang sebagian, termasuk untuk komoditas beras, hingga tahun 2015. Hingga tahun 2015, Indonesia masih diizinkan untuk memberlakukan tarif 25% pada beras. Tetapi dengan MEA di tahun 2015 semua tarif harus dikurangi menjadi maksimum 5%. Akan tetapi, tetap saja pada 2015, Cetak Biru MEA mengizinkan implementasi aturan tersebut untuk ditunda beberapa tahun melalui skema pengecualian, di mana negara yang ingin menunda implementasinya harus mendapatkan izin dari negara anggota lainnya dan juga dari negara pengekspor.

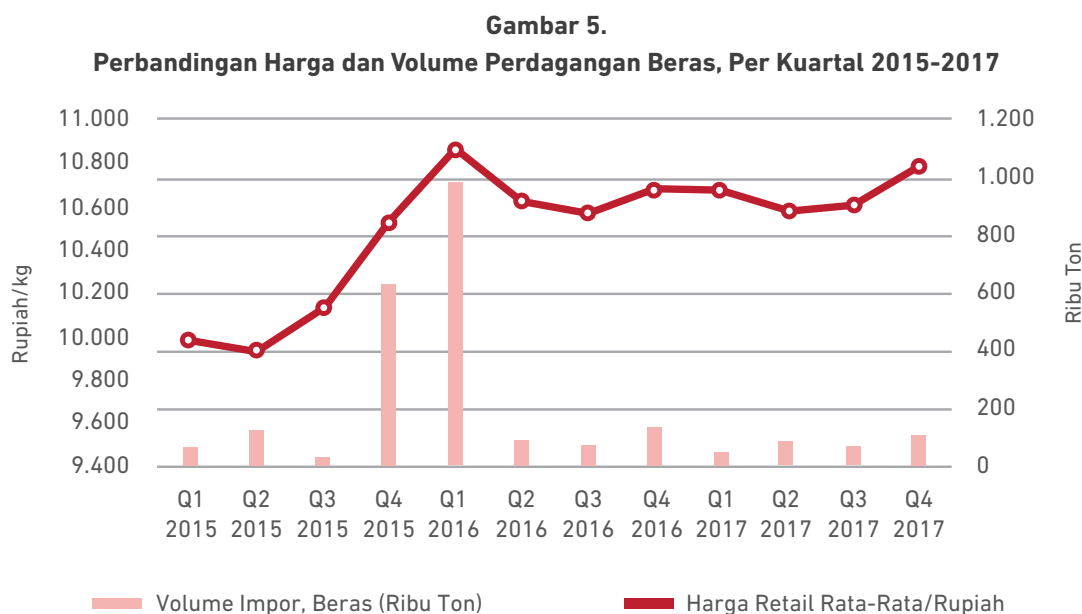
Telaah lebih lanjut terkait partisipasi Indonesia yang lebih dalam di perdagangan beras dipandang tidak terlalu penting (berdasarkan wawancara dengan ESD, Anggota Legislatif, 2018). Revisi UU Pangan, hingga batas tertentu, kontradiktif dengan MEA dan tidak menjadi prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁵ Indonesia masih harus menghadapi penyesuaian kedepannya dan pada akhirnya menghapus beras dari daftar komoditas sensitif. Alasan lain Indonesia enggan untuk menghapus beras dari dalam daftar pengecualian adalah karena tingginya biaya produksi, yang membuat produsen Indonesia sulit untuk berkompetisi di kancah dunia (wawancara dengan TA, Staf Pemerintahan, 2018).

Revisi UU Pangan, hingga batas tertentu, kontradiktif dengan MEA dan tidak menjadi prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

⁵ Prolegnas adalah sebuah instrumen yang dapat membantu merancang undang-undang di Indonesia. Rancangan secara sistematis dikerucutkan ke dalam beberapa periode tertentu yang meliputi topik yang dipandang penting untuk diintervensi oleh fraksi partai, komisi, anggota legislatif, dan/atau masyarakat. Topik-topiknya juga berdasarkan usulan yang dibuat oleh fraksi partai, komisi, anggota legislatif, dan/atau masyarakat.

Sejak 2018, impor beras masih dikenakan tarif sebesar Rp450 atau setara dengan tarif 5%. Peraturan lainnya yang terkait beras kebanyakan ditujukan untuk merespons ketidakstabilan harga domestik melalui HET dan HPP, izin impor, dan impor oleh BULOG. Gambar 5 mengilustrasikan tren pasar beras setelah penetapan MEA.

“Peraturan lainnya yang terkait beras kebanyakan ditujukan untuk merespons ketidakstabilan harga domestik melalui HET dan HPP, izin impor, dan impor oleh BULOG. Gambar 5 mengilustrasikan tren pasar beras setelah penetapan MEA.”



Sumber: BPS melalui CEIC (2016) untuk Harga Retail Harian Rata-Rata, Badan Pusat Statistik (2018) untuk Volume Impor

Seperti yang ditunjukkan oleh Gambar 5, impor telah menjadi respons kenaikan harga dan tidak selalu karena MEA. Kami hanya bisa menemukan satu peraturan yang sudah disesuaikan untuk menaati perjanjian di ASEAN, yaitu Permenkeu Nomor 6 Tahun 2017 yang mengatur penyesuaian tarif impor sesuai dengan perubahan di Nomenklatur Penyeragaman Tarif ASEAN. Akan tetapi, kita belum melihat perubahan inti dalam kegiatan perdagangan beras.

Perjanjian internasional, terutama MEA tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap reformasi kebijakan di Indonesia. Meskipun cadangan beras dapat menyediakan wadah yang lebih baik untuk mengakses pasar beras internasional, akan tetapi penggunaannya dibatasi oleh tujuan awalnya sebagai cadangan darurat. Terlebih lagi, ATIGA mengizinkan negara-negara anggota untuk menunda perubahan nilai tarif atau penetapan harga untuk penanganan khusus komoditas sensitif. Memahami perspektif negara-negara ASEAN yang membantu merancang perjanjian ini sangat penting guna memahami perspektif anggota-anggota ASEAN tentang kebijakan perdagangan beras sehingga MEA bisa mendukung reformasi kebijakan beras di Indonesia.

Cetak Biru MEA pada 2007 mempunyai visi sebuah wilayah dengan pergerakan barang yang bebas. Upaya-upaya sebelumnya untuk mencapai visi tersebut telah dilakukan, termasuk ASEAN Free Trade Agreement (AFTA), yang juga mendapatkan tantangan karena setiap anggota mencoba untuk mempertahankan kebijakan yang nampaknya mendukung kepentingan nasional setiap negara alih-alih komitmen regional yang lebih luas. Hambatan-hambatan tersebut dapat dikaitkan ke dalam implementasi CEPT, yang menyediakan sebuah mekanisme untuk secara bertahap mengurangi hambatan dagang di antara negara-negara anggota ASEAN dalam kurun waktu tertentu. CEPT digantikan dengan ATIGA.

Meskipun terdapat adanya liberalisasi perdagangan yang progresif, kerangka kerja tersebut juga telah menciptakan sistem yang mengecualikan komoditas sensitif secara besar-besaran melalui *Temporary Exclusion List* (Daftar Pengecualian Sementara) dan *Highly Sensitive List* (Daftar Komoditas Sangat Sensitif) (di mana Indonesia mencantumkan beras), dan *General Exclusion List* (Daftar Pengecualian Umum). Mekanisme ini mengizinkan negara-negara anggota ASEAN untuk mengecualikan kewajiban mereka untuk mengeliminasi hambatan tarif dan non-tarif—terutama untuk beras dan gula (ADB, 2014). Celah tersebut, ditambah kurangnya otoritas dan komitmen dari para anggota ASEAN, menunda implementasi MEA dari 1 Januari 2015 hingga 31 Desember 2015 (Nipawan, 2015).

Setelah implementasi MEA, tarif antar-regional telah menurun tetapi langkah-langkah proteksionis untuk beras telah meningkat angkanya, dari 94 di tahun 2000 menjadi 400 di tahun 2018 (OECD, 2018). Tanpa mengabaikan perkembangan yang telah dibuat untuk integrasi pasar di ASEAN, termasuk penetapan MEA, kita dapat menyimpulkan bahwa MEA akan sulit untuk merealisasikan mimpi pergerakan barang yang bebas dalam beberapa waktu ke depan. Kelompok ASEAN mengetahui bahwa mereka seringkali “terkurung” dalam prinsip “ASEAN Way” itu sendiri, yang didefinisikan sebagai “konsensus fleksibel” dan “regionalis ringan” yang kembali ke akarnya bahwa mereka harus menghormati kedaulatan nasional, dan tidak mencampuri urusan domestik (Acharya, 1997).

Sementara MEA berkembang perlahan untuk mencapai tujuannya, namun tetap layak untuk menginvestigasi apakah negara-negara ASEAN lainnya bekerja secara individual menuju integrasi pasar di sektor beras. Pada bab berikutnya, studi ini meneliti empat negara, dua di antaranya adalah eksportir beras (Thailand dan Vietnam) dan dua lainnya adalah importir beras (Filipina dan Malaysia).

A. Implementasi APTERR

APTERR bertujuan untuk menguatkan ketahanan pangan, pengurangan kemiskinan, dan pemberantasan malnutrisi tanpa mengganggu perdagangan normal di pasar global. Dalam implementasinya di wilayah ASEAN, kapasitas APTERR seringkali terbatas hanya untuk menyediakan bantuan beras ketika ada bencana, meskipun cadangan yang ada disuplai oleh beberapa produsen beras terbesar di dunia (Desker et al., 2013). Hanya ada kapasitas untuk menyimpan 787.000 ton cadangan, yang hanya bisa mensuplai tingkat konsumsi negara-negara ASEAN untuk satu setengah hari (Ma dan Montesclaros, 2015). Terlebih lagi, beberapa negara ASEAN menunjukkan minat yang lemah untuk menggunakan atau menguatkan cadangan APTERR menuju ketahanan pangan. Misalnya pada tahun 2012, ketika ekspor beras Thailand turun drastis akibat kebijakan internal yang salah satunya rencana kartel beras yang kontra dengan perjanjian

APTERR (Yoshimatsu, 2016). Mekanisme APTERR yang telah ditetapkan tidak dipandang sebagai wadah strategis—fungsi utamanya sebagai cadangan darurat juga diremehkan.

B. Kebijakan Tarif

ATIGA dimaksudkan untuk memfasilitasi pengurangan tarif secara bertahap di negara-negara ASEAN, tetapi akhirnya justru memberikan pengaruh yang berbeda-beda kepada setiap negara anggota. Sebagai negara pengekspor beras, Thailand dan Vietnam tidak memberlakukan tarif impor, tidak seperti importir beras seperti Indonesia. Malaysia mengaplikasikan biaya impor 20% di bawah CEPT, dibandingkan dengan Indonesia yang hanya 5%. Filipina, yang baru-baru ini mengimplementasikan UU Tarif Beras yang menggantikan seluruh larangan kuantitatif tarif, mengaplikasikan tarif sekitar 35-180% untuk beras (USDA, 2019). Seluruh negara ASEAN akan terkena dampak dari tarif 35%, tetapi kebijakan tersebut adalah respons terhadap meningkatnya inflasi pangan di Filipina dan nilainya telah disesuaikan melalui perjanjian antara Filipina dan mitra dagangnya. UU tersebut selanjutnya menyebabkan dibuatnya “Rice Competitiveness Enhancement Fund” (Dana Peningkatan Daya Kompetisi Beras), yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani Filipina melalui beberapa program yang kebanyakan menargetkan pengurangan biaya produksi.

Meskipun ada tantangan-tantangan tersebut, beberapa negara pengimpor beras ASEAN tetap memberlakukan tarif beras yang tidak mengikuti kisaran angka yang sudah disetujui. Hal tersebut bisa juga merupakan tanda yang positif, karena ATIGA memang dimaksudkan untuk mengurangi hambatan perdagangan beras secara berkala di kalangan negara-negara ASEAN, dan lagipula memang belum diimplementasikan secara penuh.

C. Peran Lembaga *Parastatal* dalam Perdagangan Beras

Parastatal adalah lembaga atau badan yang memiliki kepentingan politik dan otoritas untuk mewakili negara secara tidak langsung. Praktik penetapan institusi semacam itu untuk kegiatan perdagangan beras di negara-negara ASEAN sangatlah umum. The Public Warehouse Organization of Thailand (PWO) melakukan intervensi pasar dan secara rutin melakukan perdagangan beras (domestik dan internasional) dan tidak didirikan untuk berkompetisi dengan sektor swasta. Intervensi yang dilakukan PWO beragam dari mulai penjualan sementara hingga kebijakan stabilisasi harga, berlaku sebagai agen impor, dan mengekspor beras antar pemerintah, serta mengekspor melalui kontrak-kontrak yang sudah dinegosiasikan. Sama halnya dengan VINAFOOD Vietnam. Kapasitas VINAFOOD diperluas dengan pabrik pemrosesan beras khususnya yang berkapasitas mengamankan suplai hingga pasokan satu tahun. VINAFOOD berpartisipasi dalam intervensi pemerintah yang mencoba untuk mengontrol harga beras (Nguyen et al., 2017). Selain itu di Vietnam juga ada Vietnam Food Association (VFA). VINAFOOD seperti diatur dalam Keputusan 609/QĐ-TTg dan 339/QĐ-TTg melakukan perdagangan pangan domestik untuk menstabilkan harga, sementara VFA berlaku lebih sebagai panduan untuk melakukan impor dan ekspor beras dan pangan lainnya seperti yang diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri tentang VFA tanggal 3 Oktober 2006. Parastatal sektor beras kedua negara memainkan peran serupa dengan BULOG, tetapi Indonesia tidak mengatur impor dan ekspor secara langsung seperti VFA.

Layaknya di Indonesia, negara-negara pengimpor beras lainnya seperti Malaysia dan Filipina

juga memiliki parastatal. BERNAS Malaysia mencoba untuk mendukung ketahanan pangan nasional melalui stabilisasi harga beras, memastikan suplai beras yang cukup, dan mendukung keberlanjutan produksi beras domestik, dan seperti BULOG, memonopoli dalam melakukan impor. Meskipun BERNAS sudah diprivatisasi pada 1996, namun secara konsisten tetap mengikuti instruksi pemerintah, termasuk instruksi untuk memberlakukan harga minimum beras USD 246,42 per ton dan kisaran HET, berpartisipasi dalam produksi beras, memonopoli impor, menerbitkan izin perdagangan padi dan beras, dan mengelola subsidi petani (Ismail dan Ngadiman, 2017). Monopoli impor BERNAS dicabut pada 2018 dan pemerintah Malaysia memutuskan untuk membuka peluang bagi pihak swasta untuk berpartisipasi dalam mencapai kuota impor 30%. Sementara BULOG masih melakukan monopoli impornya.

Filipina memiliki institusi yang bekerja seperti parastatal, yaitu National Food Authority (NFA). Baik BULOG dan NFA bekerja dengan pendekatan instruksi-dan-kontrol, alih-alih dengan pendekatan berbasis pasar (Departemen Pertanian Filipina, 2018). Hal tersebut berarti segala keputusan impor dan juga kegiatan pembelian dan penjualan diatur oleh kementerian pemerintah. Tidak seperti BULOG, NFA memiliki hak tunggal untuk menentukan kuota impor untuk NFA sendiri maupun pihak swasta karena, tidak seperti di Indonesia, Filipina tidak membatasi impor hanya untuk parastatal.

Parastatal memiliki pengaruh di pasar beras ASEAN. Dikarenakan tidak adanya peraturan mengenai keterlibatan institusi semacam itu di MEA, sangatlah mudah untuk melihat bahwa institusi-institusi tersebut membawa agenda politik yang diatur dalam Cetak Biru MEA. Meskipun tampak seperti masalah, parastatal dapat memainkan peran penting di sektor pertanian di mana mereka membantu mengatur kegiatan pemangku kepentingan lain di industri terkait, seperti pada kasus pasar kakao di Ghana (Quartey, 2013).

D. Dukungan Produksi

Setiap negara anggota ASEAN memiliki kebijakan kerangka kerja sendiri untuk meningkatkan produksi beras domestik dan menanggulangi situasi internalnya, tetapi sebetulnya ada polanya di kalangan negara pengekspor beras. Pemerintah Vietnam membuat kebijakan “Rice Land Preservation” (Perlindungan Lahan Padi),⁶ yang mencoba untuk meningkatkan pengelolaan lahan untuk sawah guna meningkatkan pendapatan petani, mengelola lahan untuk produksi beras, dan meningkatkan ekspor beras. Giesecke et al. (2013) memperkirakan bahwa sekitar 40% lahan pertanian hanya ditujukan untuk penanaman padi. Sama halnya dengan pemerintah Thailand yang membuat zona khusus untuk produksi beras guna memenuhi tingkat produksi sesuai permintaan yang ada dengan membersihkan area lahan yang diklasifikasikan sebagai “tidak cocok untuk tanaman padi” tetapi ditanami padi. Untuk memengaruhi petani beras untuk menanam tanaman lain, pemerintah telah membuat sistem insentif dalam bentuk dukungan peralatan dan pengembangan merk dagang (Pongsrihalduchai, 2012). Lahan yang diklasifikasikan “cocok untuk tanaman padi” akan mendapatkan peningkatan efisiensi produksi seperti perubahan jadwal penanaman atau tidak menanam saat musim kemarau.

⁶ Keputusan Nomor 42 Tahun 2012.

Pemerintah Vietnam membuat Panduan Strategi Pengembangan Pasar Beras 2017-2020 guna mengeksekusi perubahan kebijakan produksi dari produksi beras medium menjadi premium sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan petani, yang tidak mampu meningkatkan pendapatan mereka melalui peningkatan produksi tanaman bernilai rendah dan memiliki margin profit yang kecil. Perdagangan internasional yang sangat kompetitif telah mengurangi kekuatan negosiasi eksportir Vietnam, selain itu menaati peraturan serta regulasi pasar yang dituju sangatlah mahal (Sothy et al., 2017). Melalui buku panduan ini, pemerintah Vietnam bermaksud untuk secara bertahap menguraingi volume impor beras sembari meningkatkan nilainya—sementara volume ekspor beras tahunan Vietnam diharapkan mencapai 5 juta ton pada 2020 dengan nilai USD 2,3 triliun milyar per tahun, mereka menargetkan untuk mengurangi volume ekspor hingga sekitar 4 juta ton dan meningkatkan nilainya menjadi USD 2,5 triliun milyar per tahun selama sepuluh tahun ke depan. Untuk mencapai itu, pemerintah Vietnam berencana untuk merestrukturisasi ekspor beras sehingga beras wangi dan beras premium lainnya mencapai angka 40% dari semua ekspor beras, diikuti dengan ekspor beras ketan dan beras putih pada angka 25% masing-masing. 10% lainnya akan dialokasikan ke beras berkualitas tinggi, beras organik premium, dan beras bernutrisi, serta produk beras lainnya (Vietnamnet, 2017). Jika berhasil, hal tersebut akan membuat kompetisi dengan Thailand semakin sengit, karena Thailand merupakan sebuah negara yang terkenal dengan ekspor beras premiumnya.

Pemerintah Thailand mengintervensi harga padi dengan mendorong petani untuk menimbun melalui *“On-Farm Paddy Pledging”* di mana pemerintah memberikan pinjaman tenor enam bulan berbunga rendah apabila petani menunda menjual hasil panen mereka. Meskipun program tersebut pertama kali dilakukan untuk beras wangi dan beras ketan, sekarang telah diperluas dan berlaku juga untuk beras putih pada 2016/2017 (USDA, 2017). Untuk menurunkan biaya produksi, pemerintah berniat untuk terus meningkatkan kualitas panen dengan memperbarui teknologi dan sertifikasi serta praktik pertanian yang baik (Good Agricultural Practices - GAP) kepada petani beras (Pongsrihadulchai, 2018). Sementara itu, pemerintah Vietnam tidak memiliki kebijakan yang serupa, sedangkan pemerintah Indonesia menggunakan kapasitas BULOG untuk membeli dan menjual guna mencapai tujuan kebijakan yang serupa.

Negara-negara pengimpor beras lainnya telah mengimplementasikan program yang serupa dengan kebijakan domestik Indonesia. Malaysia memberlakukan subsidi input dan output untuk mengurangi biaya produksi petani. Subsidi output berbentuk pembelian hasil panen petani oleh pemerintah dengan harga referensi, sementara subsidi input meliputi subsidi pupuk atau mesin sebanyak MYR 25/100 kg yang disimpan di fasilitas pengeringan. Malaysia juga mendistribusikan kupon hingga MYR 200/hektare untuk membeli anti hama (Harun, 2015). Di Filipina, pemerintah mengimplementasikan subsidi untuk bibit berkualitas ke daerah yang sesuai dengan persyaratan (misalnya, lahan rendah yang teririgasi dan memiliki curah hujan cukup serta memanen di bawah 3,8 ton/hektare), mendistribusikan 7.000 unit mesin pascapanen dan 90.000 unit mesin produksi pertanian, dan memberikan bantuan teknis kepada petani dengan bekerja sama dengan pihak swasta di bawah program Special Area for Agriculture Development (SAAD).

Kami tidak menemukan program yang serupa dengan proyek-proyek food estate di Indonesia. Negara ASEAN lainnya berfokus untuk mendukung petani melalui subsidi untuk menurunkan biaya produksi, pengelolaan lahan, dan stok cadangan.

E. Tantangan Integrasi Pasar Beras

Sebuah telaah terhadap kebijakan-kebijakan negara anggota utama ASEAN tidak menunjukkan adanya upaya serius untuk mencapai integrasi pasar beras. APTERR tidak digunakan untuk menurunkan harga beras, dan aplikasi ATIGA belum optimal. Peraturan-peraturan yang dimaksudkan untuk secara bertahap mengurangi tarif di negara anggota ASEAN tidak diimplementasikan oleh semua negara, dan aksi parastatal menyoroti pengaruh politik di pasar beras ASEAN. Beberapa negara anggota ASEAN mengimplementasikan kebijakan yang bertujuan untuk mencapai swasembada, alih-alih mengintegrasikan perdagangan yang memungkinkan petani untuk mengakses bahan baku yang lebih murah. Negara-negara pengekspor beras utama di ASEAN mencoba untuk meningkatkan kompetisi mereka dengan beralih ke pasar beras premium, alih-alih mengizinkan produk yang lebih murah untuk menguntungkan negara-negara importir. Tabel berikut dalam bagian ini merangkum kebijakan yang dijelaskan dalam bab ini.

Vietnam menghadapi turunnya tingkat kesuburan tanah karena praktik yang tidak melestarikan lahan dengan menggunakan pupuk kimia untuk meningkatkan kualitas panen. Meskipun kebijakan yang ada mendorong praktik yang meningkatkan produktivitas lahan-lahan sawah dan akhirnya memberikan Vietnam keuntungan dalam produksi beras berkualitas rendah-ke-medium, kesejahteraan petani masih stagnan dalam beberapa tahun terakhir ini, yang menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan lama tidak lagi relevan. Pemerintah Vietnam berencana untuk mengubah jenis beras yang diproduksi menjadi beras yang berkualitas tinggi guna mampu untuk berkompetisi dengan Thailand supaya bisa meningkatkan kesejahteraan petani. Dengan memproduksi output beras yang berkualitas lebih tinggi, pemerintah Vietnam mengharapkan adanya perbaikan pada kesejahteraan petani lokal. Untuk mendukung upaya tersebut, pemerintah Vietnam akan mengganti beras berkualitas rendah-medium yang diproduksi lokal dengan beras impor dari Kamboja. Sementara itu, Thailand menghadapi tantangannya sendiri, termasuk berkembangnya kompetisi di pasar internasional dan masalah internal seperti ragam penggunaan lahan— perekonomian berkembang pesat ke arah industrialisasi, mengurangi ketersediaan lahan untuk pertanian. Pemerintah sudah merespons dengan intervensi harga beras dan bantuan pertanian yang dirancang untuk mempertahankan kompetisi dengan menurunkan biaya produksi dan mempertahankan produksi.

Upaya untuk mengubah produksi beras ke beras yang berkualitas lebih tinggi oleh Vietnam dapat meningkatkan kompetitif harganya di pasar internasional. Negara-negara produsen beras lainnya yang lebih kecil seperti Kamboja dan Myanmar bisa diuntungkan dari perubahan itu dan negara pengimpor juga dapat diuntungkan kalau hal tersebut menekan harga agar turun. Akan tetapi, Indonesia dan negara-negara pengimpor lainnya seperti tidak tertarik untuk mengambil keuntungan dari pasar internasional untuk mengakses beras dengan harga yang lebih terjangkau. Malaysia, yang swasembada 70%, mencoba untuk swasembada penuh pada tahun 2020 melalui National Agro-Food Document dan terus mengimplementasikan beberapa kebijakan perdagangan proteksionis di sektor beras termasuk kuota dan tarif impor, serta intervensi harga.

Filipina, meskipun baru-baru ini menunjukkan ketertarikan untuk mengimpor beras dan telah melonggarkan proteksi perdagangan berasnya, mengimplementasikan tarif beras yang berkisar antara 35%-50%. Meskipun hampir tidak mungkin untuk membatasi faktor yang mendorong kebijakan proteksionis yang diberlakukan di Filipina dan Malaysia, kedua negara tersebut juga mengalami Krisis Beras Dunia pada tahun 2008. Filipina mengalami kenaikan pesat untuk harga

grosir dan retail yang ternyata tidak menguntungkan petani lokal dan malah berujung pada harga yang lebih tinggi setelah krisis berlalu (Balisacan et al., (2010). Demikian halnya dengan Malaysia, yang meskipun tidak seburuk Filipina sebagai sesama negara importir, yang merespons kondisi pasar yang tidak stabil dengan menaikkan stok cadangan Bernas dari dua minggu (92.000 ton) menjadi tiga bulan (550.000 ton) (Slayton, 2009) dengan mengirimkan delegasi ke Thailand yang akhirnya hanya dapat membeli 200.000 ton. Sebagai respons terhadap krisis, negara-negara pengimpor seperti Filipina dan Malaysia menargetkan untuk tidak terlalu bergantung pada pasar internasional.

Indonesia secara historis telah menjadi negara nasionalis pro-petani yang melihat kedaulatan dan kesejahteraan sektor beras domestik sebagai simbol kemerdekaan negara (Davidson, 2018). Desakan kandidat politik yang menyerukan swasembada beras tetap ada di setiap pemilu. Hal tersebut memperkuat anggota parlemen yang sepertinya tidak menerima ide untuk menggunakan MEA sebagai upaya menstabilkan pasar beras (Wawancara dengan Juru Bicara Parlemen, 2018). Sebagai respons terhadap Krisis Beras Dunia pada tahun 2008, Indonesia relatif berhasil dalam mengisolasi diri dari ketidakstabilan pasar beras internasional, tetapi harga beras telah meningkat setelah krisis tersebut, sehingga posisi negara menjadi sama dengan negara pengimpor lainnya.

Perbandingan Kebijakan Beras antara Negara-Negara ASEAN

Jenis Kebijakan	Indonesia	Vietnam	Thailand	Filipina	Malaysia
Strategi Besar Nasional		Strategi Pengembangan Pasar Beras 2017 - 2020. Buku panduan yang bertujuan untuk mengurangi volume ekspor beras sementara meningkatkan nilai beras impor.	Merevisi produksi beras nasional dari 33 juta ton menjadi 27 juta ton di tahun 2017.	Propaganda Duterte tentang swasembada.	Kebijakan Agro-Pangan Nasional 2011-2020 bertujuan agar Malaysia lebih swasembada dalam hal pangan, meningkatkan nilai produk, menggalakkan kembali rantai suplai, dan meningkatkan kapasitas teknis.
		Restrukturisasi Pertanian Menuju Peningkatan Nilai Tambah dan Program Pengembangan Berkelanjutan yang: 1) Meningkatkan PDB pertanian, 2) Memperbaiki standar hidup pedesaan, 3) Memastikan ketahanan pangan dan nutrisi, 4) Mengurangi emisi gas rumah kaca dan memperluas area hutan hingga 45% pada 2020.		Food Staples Sufficiency Program (FSSP) mengidentifikasi; 1) menjaga Penelitian dan Pengembangan varietas tanaman dan pengelolaannya, 2) mendorong produksi yang lebih tinggi, 3) pengelolaan konsumsi makanan pokok.	
Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	BULOG. Meregulasi kuota impor dan waktu impor.	Vinafood 1 & Vinafood 2 memastikan ketahanan pangan, mengelola masalah logistik, dan mengkoordinasikan perusahaan pangan pada level provinsi dan kota. Vietnam Food Association (VFA) melakukan pengecekan ekspor-impor beras dan komoditas pangan lainnya.	[tidak dispesifikasikan]	National Food Authority (NFA) melakukan impor dan meregulasi kuota impor untuk importir pemerintah dan swasta.	BERNAS melakukan pengecekan dan transformasi padi lokal, beras impor, gudang penyimpanan, distribusi, dan pemasaran. Juga terlibat dalam mengimplementasikan harga dasar dan harga atap, manufaktur beras, memonopoli impor, dan mengelola subsidi untuk petani.

Spesifikasi Tanaman	System of Rice Intensification (SRI). Mendorong petani untuk menanam bibit dengan interval tertentu yang sesuai dengan pengelolaan air dan penggunaan pupuk organik.	Sistem insentif untuk memengaruhi petani agar menanam tanaman lain.	Rice Famer Assistance Measure Program yang: 1) membiayai petani yang terkena dampak kekeringan, 2) memberikan penanggungan utang selama dua tahun dengan tingkat bunga yang sama, 3) kompensasi sebagian untuk kerugian panen, 4) menanggung sebagian biaya panen dan pascapanen.	Sistem kredit FSSP dan asuransi panen.	SUBUR Program yang berlaku seperti kupon pangan yang memberikan diskon untuk jenis beras tertentu yang digunakan untuk masyarakat miskin.
	Mengubah produksi ke tanaman bernilai tinggi.				
Sengketa Lahan	Keputusan Nomor 35 Tahun 2015. Pemerintah mengganti 50-70% kerugian panen yang disebabkan oleh bencana, 70% biaya pembukaan lahan pertanian baru, dan 100% biaya bibit padi.	2012 UU Koperasi. Serikat pekerja tani menjadi diakui karena badan hukum mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan pinjaman dari bank.	Provisi pinjaman untuk organisasi petani dan koperasi pertanian.	Rice Competitiveness Enhancement Fund bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dengan mengurangi biaya produksi.	Subsidi biaya produksi untuk membeli bahan kimia dan pupuk yang terpercaya.

Perbaikan Produktivitas	Ketapang Food Estate and Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE). Sebuah program yang mengintegrasikan pertanian, peternakan, produk susu, dan perikanan melalui pembuatan area-area pertanian baru.	Membagi informasi tentang teknologi terbaru kepada petani dan juga sertifikasi good agricultural practices (GAPs).	Mekanisasi panen beras.	Perbaikan infrastruktur irigasi, bibit terbaik, implementasi teknologi pertanian, dan integrasi lahan sawah.	Subsidi permesinan sebanyak MYR 25/100kg beras untuk petani beras.
	Permentan Nomor 4 Tahun 2016 menyebutkan bahwa pemerintah menyediakan pupuk dan bibit berkualitas tinggi.		Special Area for Agriculture Development (SAAD) meningkatkan produktivitas pertanian berdasarkan potensi lokal dengan menyediakan bantuan teknis kepada petani dan dengan bekerja sama dengan pihak swasta.		Program subsidi bibit.
	Permentan Nomor 47 Tahun 2017 menyebutkan bahwa pemerintah menyediakan bibit untuk petani di beberapa desa terpilih untuk menambah output beras.				

Penimbunan Beras	Hambatan perdagangan bebas - upaya tarif dan non-tarif. Dilaksanakan oleh BULOG	Kuota impor dari Lao PDR telah dihapuskan.	On-Farm Paddy Pledging Program. Pemerintah menawarkan pinjaman dengan tenor enam bulan berbunga rendah bila petani menahen penjualan mereka.	Sistem zonasi penyimpanan beras.
			Pemerintah menahan 100.000 ton beras yang akan didistribusikan ketika kekurangan muncul di pasar domestik.	
Regulasi Impor	[tidak dispesifikasikan]	[tidak dispesifikasikan]	[tidak dispesifikasikan]	Kuota impor diatur oleh NFA dan diperbolehkan untuk perusahaan-perusahaan swasta.
				Republic Act No 11203 imperkenalkan kebijakan tarif baru untuk beras dan menggantikan pembatasan kuantitatif untuk impor.
Regulasi Ekspor	[tidak dispesifikasikan]	Set minimum ekspor beras Beras ekspor diperiksa oleh VFA Penetapan Kelompok Kerja Pengelolaan Ekspor Beras sebuah perjanjian pengelolaan antar-kementerian yang mengurus pengelolaan ekspor beras.	[tidak dispesifikasikan]	Tarif impor untuk pangan adalah sebesar 20 - 40%.
Strategi pemasaran	Harga		Mempromosikan produk bernilai kepada petani beras Thailand melalui peralatan pengemasan dan pelatihan pengembangan merk dagang.	

MENANGGULANGI MASALAH BERSAMA-SAMA: APAKAH MEA DAPAT MENYELESAIKAN MASALAH YANG ADA?

Berdasarkan observasi pada bab sebelumnya, sangatlah jelas bahwa pasar beras internasional yang sudah ramping tampaknya tidak akan berubah dalam beberapa tahun ke depan. Negara-negara pengekspor utama di Asia Tenggara akan bergerak meningkatkan daya kompetisi mereka di pasar beras premium sementara negara pengimpor bersikeras untuk menjadi lebih swasembada. Tampaknya negara-negara ASEAN secara internal dipaksa untuk mengimplementasikan kerangka kerja MEA yang sudah disepakati. Sebuah alternatif harus ditemukan untuk mendorong integrasi pasar beras di ASEAN.

A. Mendefinisikan masalahnya kembali

Menurut USDA (USDA, 2019), Thailand dan Vietnam yang mendominasi ekspor beras, mengekspor sekitar 17,3 juta ton pada tahun 2018. Negara pengimpor di Asia Tenggara bergantung pada beras Thailand dan Vietnam yang menawarkan harga bersaing dengan dukungan dari perjanjian perdagangan multilateral. Sementara pasar beras internasional dikenal kecil (sekitar 8-10% dari seluruh beras yang diproduksi di dunia), pemerintah Vietnam berencana untuk mengubah produksi dari beras giling dan beras menir menjadi beras wangi (berkualitas lebih tinggi) untuk mulai berkompetisi dengan Thailand. Hal tersebut dapat menurunkan suplai beras giling. Rencana itu dapat menyebabkan kekhawatiran lebih dalam pada pasar beras karena mewakili sekitar 54,3% dari semua beras yang diperdagangkan secara internasional (USDA, 2017).

Negara pengimpor cenderung melakukan impor berdasarkan kondisi panen domestik. Dalam kasus Indonesia, keputusan impor dibuat dengan mempertimbangkan estimasi produksi dan stok yang tersedia di penyimpanan BULOG. Pada praktiknya, keputusan impor dibuat karena tingginya harga. Karena Indonesia secara historis memiliki data produksi beras yang tidak akurat, data terbaru yang lebih baik masih harus diperiksa. Mengingat data tersebut digunakan untuk memutuskan impor atau tidak, maka data itu juga bisa membawa sektor beras Indonesia ke posisi yang rentan. Terlebih lagi, Indonesia dan negara pengimpor lainnya masih mengaplikasikan berbagai hambatan perdagangan yang dirancang dan cenderung mengganggu harga beras.

Sebagai respons terhadap Krisis Beras Dunia dan juga terhadap gagalnya upaya Thailand untuk mengontrol harga beras selama 2011-2014, negara pengekspor juga cenderung melakukan ekspor berdasarkan kondisi pasar internal mereka. Misalnya, peningkatan biaya BBM domestik pada 2008 memotivasi India dan Vietnam untuk melarang ekspor beras dan menyebabkan kekacauan lebih lanjut di pasar dunia. Terlebih lagi, kegagalan Thailand untuk mengontrol harga beras dengan menimbun beras untuk dijual dengan harga yang lebih tinggi gagal karena negara pengekspor lainnya tiba-tiba membuka larangan impor mereka dan menyebabkan harga terus menurun. Keputusan yang tidak dapat diprediksi tersebut makin menyebabkan ketidakstabilan pasar beras.

Pasar beras Indonesia menjaga stabilitas harga namun di angka yang tinggi. Secara politis, para

elit di Indonesia tidak setuju dengan liberalisasi perdagangan yang dapat menekan harga, tetapi motivasi mereka untuk mengontrol harga domestik didasari oleh data yang masih problematis. Hal tersebut membuat keputusan Indonesia untuk mengimpor atau tidak menjadi sulit. Terlebih lagi, pasar internasional tidak dalam kondisi baik untuk mendukung kebijakan yang ada di Indonesia saat ini karena karakternya yang kecil dan tidak stabil dan potensi untuk penyesuaian perubahan produksi oleh eksportir besar seperti Vietnam. Akan tetapi penting bagi Indonesia untuk menggunakan perdagangan internasional mengingat limit kapasitas domestiknya. Sangatlah jelas bahwa hambatan perdagangan yang diberlakukan saat ini dan keputusan impor dibuat berdasarkan data yang salah yang selalu diandalkan Indonesia di masa lampau tidak membuat perubahan besar pada harga beras di Indonesia.

B. Membangun Pasar Berjangka Beras

Tingginya tingkat ketergantungan pasar beras internasional terhadap sektor dan kebijakan beras domestik negara-negara anggota ASEAN bisa menyebabkan informasi pasar yang tidak selaras. Sederhananya, negara pengimpor beras bisa perlu untuk mengimpor beras sebagai respons terhadap kekhawatiran domestik seperti halnya dengan harga beras internasional berubah sebagai respons terhadap kebijakan negara anggota lain yang membuat impor tidak efisien. Demikian juga dengan negara pengekspor beras dapat gagal untuk mengoptimalkan pendapatan mereka. Maka dari itu akan menguntungkan untuk menetapkan sebuah pasar yang menyediakan informasi harga yang terkalkulasi lebih baik.

Sebelumnya perdagangan komoditas, seperti beras, gandum, kopi, kakao, dan gula, telah terjadi di pasar komoditas. Praktik pasar komoditas dimulai dengan kontrak berjangka (*future contracts*), atau perjanjian hukum untuk bertukar komoditas dengan harga tetap yang disetujui sebelumnya oleh pembeli dan penjual pada waktu yang sudah ditentukan di masa depan. Tidak seperti pasar konvensional (pasar spot), di mana komoditas perdagangan dikirim secepatnya, penjual dan pembeli berjangka bisa mengabaikan kontrak berjangka kalau kondisi pasar lebih menguntungkan daripada perjanjian mereka.

Secara teori, pasar berjangka (*futures market*) bisa dianggap seperti kesempatan bagi petani untuk menekan risiko menjual rugi. Produk pertanian dikenal dengan harganya yang kaku. Petani mungkin harus menyediakan sejumlah uang untuk memproduksi beberapa komoditas tetapi juga menghadapi risiko bahwa mereka hanya akan ditawar dengan harga di bawah biaya produksi mereka di musim panen berikutnya. Pada pasar spot, petani harus menggunakan harga pada saat panen, terutama kalau hasil panen mereka akan membusuk seiring berjalannya waktu. Akan tetapi, pasar berjangka mengizinkan petani untuk membatasi risiko dengan menjual komoditas pada harga tertentu hari itu juga melalui kontrak berjangka yang menjamin tingkat harga saat ini (atau harga yang sudah disetujui sebelumnya antara penjual (posisi kontrak berjangka pendek) dan pembeli (posisi kontrak berjangka panjang)), di saat petani menganggap saat itulah waktu yang tepat untuk menanam, hingga tanggal pengiriman. Maka dari itu, kalau tingkat harga dalam kontrak berjangka di bawah biaya produksi petani atau di bawah tingkat yang diinginkan, kerugian petani yang muncul di pasar spot bisa dikompensasikan dengan keuntungan yang didapat dari pasar berjangka. Terlebih lagi, pasar berjangka mendukung penentuan harga dengan mengizinkan negosiasi antara pembeli dan penjual untuk mengemukakan ekspektasi mereka. Madre dan Devuyst (2016) memperkirakan bahwa harga jual di awal proses produksi adalah informasi penting bagi petani yang bekerja di pasar pertanian yang tidak stabil.

Akan tetapi, petani bukanlah satu-satunya pelaku di pasar berjangka—karena bisa juga melibatkan pemangku kepentingan seperti penjual grosir, tengkulak, parastatal, dan bahkan mereka yang tidak bekerja di industri ini namun merupakan spekulator. Meskipun spekulator dapat mengganggu pasar dan bahkan menaikkan harga atau menyebabkan ketidakstabilan harga, mereka juga bisa diuntungkan oleh pasar berjangka melalui likuiditas pasar. Sementara di masa lalu spekulasi di Amerika Serikat telah memberikan dampak yang signifikan pada harga pangan dunia, pasar berjangka komoditas AS hanya sebesar 8% dari semua produk keuangan derivatif yang tersedia (IATP, 2008).

Beberapa pasar komoditas memperdagangkan produk pertanian. Chicago Mercantile Exchange (CME) di AS adalah pasar berjangka terbesar di dunia. Di Asia, terdapat Agricultural Futures Exchange Thailand (AFET), Tokyo Commodity Exchange Jepang (TOCOM), Zhengzhou Commodity Exchange Cina (ZCE), dan Singapore Commodity Exchange (SICOM). Hanya TOCOM dan SICOM yang tidak memperdagangkan beras. CME mengoperasikan pasar berjangkanya untuk komoditas beras melalui Chicago Board of Trade (di bawah Grup CMO). Pasar tersebut dianggap berhasil mengelola kontrak berjangka beras (Ewing, 2012). Ewing menjelaskan faktor kunci kesuksesan tersebut, termasuk pasar bebas dalam kontrak berjangka dan mengkomunikasikan kontrol harga pemerintah dalam tingkat rendah, lingkungan regulasi yang suportif, dan lembaga kliring yang mumpuni.

Di Thailand, AFET adalah satu-satunya pasar berjangka pertanian. Didirikan pada 2001, AFET pertama kali didanai oleh pemerintah Thailand dan memperjualbelikan kontrak berjangka untuk komoditas karet, beras, dan tapioka. AFET membedakan pemangku kepentingan pasar menjadi makelar dan penjual. Transaksi memiliki maksimal 20 makelar, tetapi penjual baru selalu boleh bergabung. Di Cina, ZCE memperjualbelikan beberapa jenis beras: *Early rice*, beras Japonica, dan beras *late indica*. ZCE didirikan sebagai pasar berjangka beras Cina yang pertama yang sudah beroperasi sejak 1993.

Penilaian kebijakan pasar beras sebelumnya di Indonesia dan penilaian serupa di negara-negara ASEAN telah menemukan bahwa langkah menuju integrasi pasar beras secara politis tidak populer. Semua anggota ASEAN menganggap beras sebagai komoditas pokok – menjadikannya sangat penting. Perlakuan tersebut memotivasi negara-negara tersebut untuk condong pada kebijakan yang mendukung produksi beras domestik, yang kadang-kadang secara efektif proteksionis membawa ke arah harga yang lebih tinggi—seperti di Indonesia dan Filipina (OECD, 2018). Desakan bagi semua negara anggota untuk berintegrasi melalui Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), kerangka kerja ASEAN Integrated Food Security (AIFS), dan perencanaan strategis untuk kerja sama ASEAN dalam bidang pangan, pertanian, dan kehutanan telah mendorong lebih lanjut kebijakan-kebijakan internal tersebut untuk disesuaikan dengan peraturan regional, termasuk yang mengintervensi atau melindungi keberlangsungan sektor beras lokal. Sementara kerangka kerja perencanaan strategis AIFS dibuat oleh pembuat kebijakan, OECD (2018) melaporkan bahwa ada sedikit bukti empiris mengenai integrasi pasar beras, meskipun harga beras kerap kali bergerak bersama, yang menunjukkan integrasi pasar beras. Observasi OECD menunjukkan perubahan harga di seluruh wilayah ASEAN cukup serupa, meskipun ada penundaan karena penyesuaian. Terlepas dari bukti adanya integrasi pasar, kebijakan internal di setiap negara dapat membuat kesenjangan harga antar negara, yang mengurangi efektivitas integrasi pasar beras. Hal tersebut disayangkan—beberapa studi menemukan bahwa integrasi yang lebih penuh di pasar beras ASEAN akan menutup kesenjangan harga dan membantu

mengurangi kekurangan gizi di keluarga ASEAN hingga 5% (OECD, 2017, 2018).

Mempertimbangkan situasi saat ini dan bagaimana negara anggota ASEAN, termasuk Indonesia, masih enggan untuk mengusung liberalisasi perdagangan beras, pendirian pasar berjangka beras bersama dapat meningkatkan pengetahuan tentang harga dan pengelolaan risiko petani. Hal tersebut setidaknya akan meningkatkan kesinambungan perdagangan antara negara-negara ASEAN dan akhirnya membantu keluarga di seluruh negara pengimpor beras di Asia Tenggara untuk mengakses beras dengan harga yang lebih terjangkau tanpa ketakutan akan menghadapi tingkat harga yang tidak pasti. Parastatal atau badan usaha negara yang ditunjuk untuk mengurus impor beras telah bergabung di pasar berjangka dan mengelola stok beras dengan lebih baik tanpa harus memiliki data suplai nasional yang terpercaya, yang juga masih dipertanyakan apakah Indonesia mampu melakukannya.

Sementara hal itu bisa saja memengaruhi perdagangan beras ASEAN, studi yang layak tentang pendirian pasar beras berjangka telah memberikan opini yang bermacam-macam. RSIS (2012) melaporkan adanya rapat kelompok kerja ahli yang membahas pasar berjangka beras Asia. Menurut laporan tersebut, pendirian pasar tersebut sangatlah menantang, karena:

- (i) Varietas beras yang berbeda-beda dan membutuhkan perlakuan pasar yang berbeda juga,
- (ii) Hakikat beras yang sangat dipolitisasi, sehingga membuatnya sulit untuk mendirikan sistem perdagangan yang adil, dan
- (iii) Kemungkinan perluasan penentuan harga pasar spot dan berjangka.

Studi layak lainnya di wilayah ASEAN oleh McKenzie (2012) menemukan bahwa kontrak berjangka beras ASEAN dapat membantu meningkatkan penentuan harga dan manajemen risiko. Sementara hal tersebut dapat membantu seluruh pihak dalam membuat keputusan pemasaran dan produksi, studi ini juga menyoroti bahwa pasar berjangka dapat memainkan peran yang terbatas dalam menstabilkan harga di sepanjang beberapa tahun atau musim karena pasar berjangka bukan alat untuk mengurangi ketidakstabilan harga, tetapi sebuah alat untuk mengelola risiko yang datang dengan ketidakstabilan harga. Terlebih lagi, ketidakstabilan harga beras, meskipun dilihat sebagai masalah, penting untuk menarik para pelaku lindung nilai dan spekulator ke pasar berjangka.

McKenzie (2012) menyatakan bahwa pasar spot dengan informasi pasar yang besar, kompetitif, jelas, dan dengan intervensi pemerintah yang minimum memengaruhi suksesnya sebuah kontrak berjangka. Terlebih lagi, keberhasilan pasar berjangka beras tergantung tidak hanya pada situasi di pasar spot tetapi juga pada beberapa hal berikut ini:

- Keterlibatan yang lebih besar dari sektor swasta pada pemasaran beras internasional
- Meningkatnya kerja sama regional untuk kebijakan perdagangan beras, bersama dengan harmonisasi kualitas beras dan standar penilaian
- Perbaikan infrastruktur sektor beras, terutama fasilitas penyimpanan dan pembiayaan peserta pasar
- Pendirian institusi independen yang bertanggung jawab terhadap harga pasar beras dan data produksi
- Kerangka kerja regulasi yang memadai untuk mengawasi kontrak berjangka
- Dukungan edukasi bagi peserta pasar yang potensial dan staf perdagangan pemerintah

- Pembentukan forum regional di mana pemangku kepentingan pasar kontrak berjangka dapat membahas kebijakan yang kondusif untuk mengembangkan kontrak berjangka
- Meningkatkan transparansi harga di pasar spot yang sudah ada dan pengembangan indeks harga tunai untuk wilayah ASEAN

Poin-poin di atas menunjukkan bahwa mendirikan pasar berjangka beras akan membutuhkan perubahan sistemik di banyak aspek pada sektor beras. Perubahan tersebut harus terjadi di setiap negara dan bersama-sama pada tingkat ASEAN.

Saat ini, negara-negara ASEAN kekurangan partisipasi sektor swasta di sistem pemasaran beras internasional. Petani beras di Asia Tenggara relatif tidak terlalu terlibat dalam pasar internasional dan sama halnya dengan petani di Indonesia. Petani beras Indonesia umumnya memiliki luas lahan yang sangat kecil (kurang dari 0,5 hektare per kapita), maka itu kemungkinannya kecil hingga mereka akan secara langsung berpartisipasi dalam pasar berjangka beras. Faktanya adalah pasar berjangka beras yang sudah berjalan, seperti CME, memiliki angka partisipasi yang rendah dari perusahaan-perusahaan pertanian kecil meskipun berbagai upaya telah dilakukan oleh USDA untuk mengajarkan mereka tentang instrumen finansial ini (McKenzie, 2012). Hanya perusahaan pertanian besar (dengan kepemilikan lahan lebih dari 800 hektare) yang menggunakan pasar berjangka.

Sebaliknya, perusahaan pertanian kecil relatif lebih tertarik bergabung dengan kontrak forward (daripada kontrak berjangka), yang ditawarkan oleh sektor merchandising (penggilingan beras). Penggilingan padi biasanya menggunakan kontrak berjangka untuk melindungi diri dari risiko. Pedagang, penggiling, penjual, dan retailer relatif lebih terlibat di pasar beras internasional daripada produsen beras, tetapi hal ini kebanyakan disebabkan oleh keterlibatan parastatal yang memiliki hak monopoli atau status khusus lainnya dari pemerintah. Sebagai hasilnya, sektor swasta tidak terlalu terlibat dan mungkin menahan keterlibatan mereka, dan hal itu secara negatif memengaruhi kemungkinan dibentuknya pasar berjangka beras yang sukses. Sulit untuk menyamaratakan keterlibatan pedagang, penggilingan beras, dan retailer di pasar internasional karena tidak ada data yang terpercaya dari setiap negara, meskipun demikian mereka tetap bisa berpartisipasi dan dapat meningkatkan likuiditas pasar berjangka.

Kerja sama regional di wilayah ASEAN telah ditetapkan dalam berbagai cara. Formasi APTERR (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve) dimotivasi oleh keinginan untuk membuat cadangan beras fisik yang dapat menutup permintaan beras untuk negara anggota ASEAN ketika produksi lokal dan pasar internasional tidak mampu untuk memenuhi permintaan (Mujahid dan Kornher, 2016). Di samping perjanjian cadangan itu, negara anggota ASEAN sebelumnya telah menyetujui perjanjian perdagangan multilateral (AFTA) yang mengurangi hambatan perdagangan untuk komoditas (meskipun hambatan-hambatan tersebut masih ada dalam bermacam bentuk di hampir semua negara). Meskipun faktanya wadah-wadah ini terus menghadapi tantangan untuk diimplementasikan, APTERR telah mengadopsi sistem serupa untuk pasar berjangka (Skema Tier 1), tetapi jarang digunakan. APTERR saat ini digunakan hanya untuk membantu mengamankan stok beras di wilayah yang terkena bencana.

Standardisasi kualitas untuk beras di negara-negara Asia Tenggara saat ini dilakukan melalui adopsi individu sejumlah standar dari FAO (CODEXSTAN 198:1995), ISO, dan institusi

internasional lainnya. Standar regional bisa menjadi hal yang penting untuk mempermudah transaksi guna mendorong terbentuknya pasar berjangka beras. East African Community (EAC) mengimplementasikan standardisasi regional untuk menyelaraskan bukan hanya kualitas beras tetapi juga persyaratan produk dan jasa (EAC, 2011).

Kebutuhan untuk meningkatkan infrastruktur sektor beras, terutama penyimpanan dan skema pendanaan terlihat nyata di Indonesia. Saat ini ada sedikit atau bahkan tidak ada studi tentang kualitas penyimpanan BULOG di Indonesia, atau di negara Asia pada umumnya, meskipun faktanya infrastruktur adalah faktor kunci yang memengaruhi kualitas dan ketahanan beras (Swastika, 2012). IRRI (2013) menemukan bahwa situasi penyimpanan-penyimpanan utama di lahan yang sudah ada di seluruh Asia terbuka (kantong atau lumbung padi) dan terpapar hama. Situasi penyimpanan komersil pun serupa, produk terpapar atmosfer dan hama. Kotak 1 mengeksplorasi sebuah solusi yang dicoba untuk memecahkan masalah ini di Etiopia melalui pembuatan ECX.

Beberapa program pendanaan dan skema subsidi telah diimplementasikan di Indonesia, termasuk Kartu Tani, KUR (kredit usaha rakyat). Skema serupa juga dapat ditemukan di negara Asia Tenggara lainnya dalam bentuk kredit musiman dan subsidi untuk petani. Akan tetapi, literasi keuangan rendah di Indonesia (29,7%, menurut OJK, 2018) dan juga di Asia Tenggara (34%, S&P Global Finlit Survey, 2014) membuat hampir tidak mungkin ada banyak pemangku kepentingan yang terlibat di pasar finansial.

C. Fasilitas Pendukung untuk Pasar Berjangka Beras

Demikian halnya dengan pasar berjangka, pembentukan ECX (lihat Kotak 1) sesuai dengan pembentukan fasilitas pendukung: lembaga kliring dan penyimpanan. Backer (2016) menemukan bahwa lembaga kliring adalah sekelompok pengaturan institusi yang dirancang untuk meningkatkan perjanjian antar pelaku pasar swasta. Tujuan dari lembaga kliring berjangka adalah untuk mengelola risiko pinjaman (*default risk*) terkait jual/beli kontrak berjangka. Kalau daya kredit satu pihak dagang berkurang selama durasi kontrak berjangka, tidak ada bantuan untuk kerugian atau perilaku berisiko sampai akhir kontrak.

Sebagai respons, dibentuklah kelompok/klub penjual informal, yang memberikan pengamanan transaksi multilateral oleh anggota yang setuju untuk saling menerima kontrak satu sama lain sebagai substitusi.⁷ Pasar berjangka juga mengembangkan aturan untuk mengelola risiko pinjaman, yang memperbolehkan pasar untuk melarang mangkir dari transaksi, untuk menilai akun perusahaan trading apabila kekhawatiran solvensi muncul, dan untuk mensyaratkan perusahaan untuk mempublikasikan margin dagang mereka.

Lembaga kliring sejatinya ada di tengah perdagangan dan menciptakan dua transaksi baru melalui proses hukum yang dikenal dengan sebutan novation. Transaksi yang baru menggantikan yang pertama, termasuk penggantian perjanjian kontraktual pertama antara pembeli dan penjual. Pada salah satu transaksi, lembaga kliring bertindak sebagai pembeli, dan pada

⁷ "Pengamanan Multilateral" adalah istilah investasi yang mengacu pada pengaturan di antara beberapa pihak untuk mengintegrasikan transaksi mereka untuk membantu menghindari penagihan ganda dan penyelesaian pembayaran di antara para pihak. Implementasi yang ada dari konsep ini umumnya terletak pada kasus-kasus penyelesaian antar perusahaan untuk transaksi yang dilakukan oleh setiap anak perusahaan menggunakan mata uang yang berbeda.

transaksi lainnya sebagai penjual. Hal itu menguntungkan dalam hal mengurangi risiko pinjaman pihak utama, dan juga mengizinkan pengamanan multilateral, efisiensi transaksional, dan meningkatkan transparansi, serta memfasilitasi kemampuan portabilitas kliring. Biaya lembaga kliring yang digunakan sudah termasuk dalam pengamanan antara derivatif *Over-the-Counter* (OTC)⁸ yang dibutuhkan untuk dikliring dan yang dikliring, serta ketika yang dikliring dan diselesaikan secara bilateral terganggu. Lembaga kliring juga menciptakan masalah moral berbahaya setidaknya melalui dua cara: dengan mengurangi kekhawatiran anggota tentang perjanjian berisiko tinggi dan tentang pengelolaan pinjaman mereka sendiri.

Dalam kasus ASEAN, pasar berjangka beras dapat didukung oleh sebuah lembaga kliring yang dikelola secara independen dan dibiayai bersama-sama oleh negara-negara anggota ASEAN. Seperti contoh ECX, sebetulnya sangat mungkin untuk membuat kemitraan negara-swasta dalam pengelolaan pasar. Memang merupakan suatu tantangan untuk mengumpulkan institusi swasta untuk mewakili masyarakat dari setiap negara anggota ASEAN (yang mungkin diperlukan untuk memperkuat independensi pasar), namun masih memungkinkan untuk membuka proses rekrutmennya mengingat MEA sudah memfasilitasi pergerakan tenaga kerja melalui Cetak Biru MEA.

⁸ Derivatif OTC adalah kontrak derivatif yang diperjualbelikan antar pihak tanpa melalui mekanisme jual-beli. Lembaga kliring mensyaratkan kontrak semacam ini untuk dikliring karena kontrak tersebut memiliki risiko kredit mengingat tidak adanya pihak perantara.

Kotak 1.
Pelajaran dari Pasar Komoditas Etiopia

Ethiopia Commodity Exchange (ECX) adalah kantor yang dimiliki pemerintah dengan pengelolaan sektor swasta yang menjalankan perdagangan pangan berbasis teknologi. Kantor ini memiliki visi model bisnis nirlaba untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, tetapi anggota mereka diizinkan untuk mendapatkan penghasilan dari hak dagang eksklusif (Gabre-Madhin, 2012).

Sebelum ECX dibentuk, perdagangan pangan di Etiopia dibatasi oleh hambatan geografis dan tingginya biaya transportasi, kurangnya kejelasan kontrak dagang dan standar sertifikasi komoditas. Pemerintah Etiopia mendirikan ECX pada 2006 untuk meregulasi komoditas seperti polong-polongan, minyak sayur, kacang, dan kopi. Pemerintah juga menetapkan peraturan sistem penyimpanan, pusat-pusat pergudangan, lembaga kliring, standardisasi kualitas dan kontrak, dan sistem pengawasan pasar.

Petani bisa memperjualbelikan komoditas mereka di seluruh Etiopia dengan mendepositkan barang mereka di penyimpanan ECX di Nekempt. Mereka akan dibayar di hari berikutnya sesuai dengan nilai harga yang disetujui sebelumnya oleh ECX dan petani. Perundang-undangan yang berlaku menjamin pasar ini agar tetap independen dan berjalan dengan sendirinya, tidak mewakili beban atau kemungkinan memberikan penghasilan untuk pemerintah. Maka dari itu, meskipun kepemilikan ECX ada di pemerintah, namun pengelolaannya oleh swasta menjaganya tetap independen. Tekanan pemerintah dalam keputusan yang memengaruhi efisiensi ECX juga tidak signifikan. Kebijakan dan regulasi kebanyakan diatur oleh pemerintah, tetapi hal lain seperti keputusan kunci manajemen dan keputusan operasional sepenuhnya dibuat secara independen.

Meskipun ECX dipandang sebagai lembaga monopoli yang mengurus pasar komoditas, tetapi di dalamnya penuh dengan keberagaman, di mana terdapat kantor broker dan peserta swasta. Penting untuk mempunyai semua pemain di satu pasar untuk pasar komoditas berjangka komoditas seperti ECX guna menentukan harga. ECX telah membukukan hasil yang baik, senilai USD 820 juta, dan menambah 5510 peserta setelah hanya tiga tahun.

Tempat penyimpanan dan gudang juga harus didirikan untuk memfasilitasi pembentukan pasar berjangka. Rantai suplai yang solid dan efisien juga penting untuk operasi pasar seperti ini, maka harus ada investasi juga terkait penyimpanan, transportasi, dan fasilitas pelabuhan. Optimalisasi kerangka kerja ASEAN dapat membantu pembentukan fasilitas-fasilitas ini. FAO (2017) mendeskripsikan infrastruktur yang ideal untuk penyimpanan pasar beras berjangka. Hal tersebut termasuk material dan peralatan yang dibutuhkan untuk pengemasan dan penanganan kantung-kantung gandum, serta kontrol hama di ruang penyimpanan. Idealnya, barang-barang tersebut disimpan secara terpisah.

Filipina dan Singapura memiliki pelabuhan internasional besar yang berpengalaman dalam memindahkan dan menyimpan komoditas ke dan dari pasar dunia. Pemerintah Filipina mengelola dua kompleks pelabuhan perikanan di Navotas dan General Santos. Navotas adalah pusat perikanan utama dan juga termasuk yang terbesar di Asia, diikuti dengan General Santos

di tempat kedua. Kedua pelabuhan perikanan tersebut melayani berbagai macam fungsi, termasuk pasar bisnis, penyimpanan dengan pendingin, dan fasilitas pemrosesan ikan, yang diperlukan untuk mendukung sektor perikanan. Di Singapura, gudang-gudang dan fasilitas penyimpanan didirikan oleh sektor swasta dan telah berkembang. Misalnya, Rantai Suplai DHL telah membangun Advanced Regional Center (ARC) yang baru dengan gudang senilai 90 juta Euro. Hal tersebut memberikan bukti tambahan bahwa negara anggota dapat diuntungkan dengan mengizinkan penyimpanan mereka untuk dikelola oleh sektor swasta.

Untuk mendirikan lembaga kliring yang memiliki standar yang cukup, negara anggota ASEAN dapat berkolaborasi untuk menciptakan regulasi dan sistem manajemen untuk mengoperasikan gudang-gudang di seluruh pos perdagangan di ASEAN. Tempat penyimpanan tersebut sebaiknya dimiliki oleh ASEAN, tetapi teknis operasionalnya dapat dilakukan oleh lembaga swasta independen untuk mencegah gangguan politik yang muncul dari kekhawatiran negara anggota ASEAN. Biaya membangun dan mengoperasikan fasilitas penyimpanan bisa dibiayai dengan ASEAN Infrastructure Fund (AIF) yang sudah ada dan dibuat pada tahun 2011. Tipe penyimpanan seperti ini tidak terbatas hanya untuk parastatal negara, karena pasar berjangka beras harus membuka pasarnya untuk para pemain dan spekulator swasta untuk mempermudah penentuan harga. Semua pengguna fasilitas penyimpanan harus menyediakan data yang dibutuhkan tentang bisnis mereka sehingga bisa meningkatkan aliran informasi bebas yang dibutuhkan untuk pasar berjangka.

Sebuah kemitraan dengan sektor swasta dalam hal pergudangan juga memungkinkan. Di industri gandum AS, sektor swasta memainkan peran besar dalam rantai pemasaran beras dan peningkatan penyimpanan serta fasilitas transportasi. Dalam pasar berjangka beras Thailand, pemain pasar enggan untuk berpartisipasi karena keterlibatan besar pemerintah, terutama dalam hal pergudangan dan penyimpanan melalui Public Warehousing Organization (PWO). Tempat penyimpanan pemerintah menjauhkan investasi swasta dan melemahkan keterlibatan sektor swasta di pasar berjangka.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Beras adalah makanan pokok bagi kebanyakan masyarakat Indonesia dan juga di seluruh negara ASEAN. Di Indonesia, harga tinggi berkontribusi terhadap besarnya pengeluaran rumah tangga untuk pangan. Pemerintah Indonesia mengatur sektor beras berdasarkan sekelompok data yang telah terbukti tidak akurat, dan hal tersebut secara negatif memengaruhi keputusan-keputusan impor dan intervensi lainnya di sektor beras. Terlebih lagi, harga domestik beras cenderung naik dari waktu ke waktu sejak Krisis Beras Dunia pada tahun 2008. Tren ini diulang di negara-negara pengimpor lainnya seperti Filipina, dan hal tersebut dapat berkontribusi terhadap kemiskinan ekstrem dan meningkatnya malnutrisi di wilayah tersebut.

Secara historis, pemerintah Indonesia telah menargetkan swasembada produksi beras. Sementara kebijakan-kebijakan era Soekarno cenderung anti-kolonialisme dan menekankan hanya pada pembangunan infrastruktur untuk penanaman beras, Indonesia pada era Suharto mengimplementasikan Revolusi Hijau dan mencapai swasembada pada tahun 1984-1985. Pencapaian luar biasa tersebut didapat dengan harga mahal, sehingga akhirnya bertahan kurang dari satu dekade. Pada awal 1990an dan melalui Krisis Ekonomi Asia 1998, Indonesia dipaksa untuk mengimpor 6 juta ton beras karena gagal panen, El Nino, dan gagalnya proyek lahan gambut satu hektar.

Setelah Suharto lengser, pemerintah merespons dengan liberalisasi perdagangan beras besar-besaran guna mengamankan pinjaman dari IMF. Liberalisasi hanya bertahan sebentar, dan kebijakan di era ini berubah kembali menjadi proteksionisme dengan monopoli parastatal pemerintah untuk impor (BULOG) dan hambatan tarif serta non-tarif untuk melindungi petani domestik dari kompetisi internasional.

Berbagai studi selama era yang disebut era reformasi menemukan bahwa elit politik di Indonesia juga mempromosikan swasembada beras, tetapi Indonesia terus mengimpor beras setiap tahunnya. Meskipun tujuan di balik cara proteksionisme adalah untuk meningkatkan kesejahteraan petani, pemerintah telah gagal untuk menyadari bahwa dampak yang sesungguhnya dari cara tersebut adalah rusaknya daya beli konsumen. Bahkan di antara petani beras, dimana 75% dari kaum yang ingin dibantu melalui kebijakan tersebut adalah konsumen net beras, mereka juga justru dirugikan alih-alih dibantu dengan harga beras yang tinggi (McCulloch, 2008).

Tujuan Indonesia yang konsisten dalam mencapai swasembada baik sebagai tujuan politik maupun ekonomi sebagian dipengaruhi oleh pencapaian swasembada pada tahun 1984 dan dengan tidak mempertimbangkan biaya besar serta singkatnya pencapaian tersebut. Studi ini mendukung temuan oleh Davidson (2018) yang menyatakan bahwa motivasi di balik tujuan-tujuan tersebut juga terkait dengan anti-kolonialisme di era Soekarno, didorong lagi dengan Revolusi Hijau di era Suharto dan akhirnya semakin diperkuat dengan adanya ketidakseimbangan pada era reformasi.

Studi ini juga mencatat pertimbangan politik dan ekonomi di balik kebijakan beras beberapa negara anggota ASEAN. Negara pengimpor net seperti Filipina, Malaysia, dan Indonesia secara historis telah mencapai status swasembada beras, sementara negara pengeksport net seperti

Thailand dan Vietnam berencana untuk memengaruhi pasar beras dengan mengganti produksi mereka menjadi beras premium, sebuah gerakan yang kalau berhasil akan berdampak pada negara-negara pengimpor net. Dengan anggapan yang setara, para negara pengimpor net tersebut mungkin akan merespons dengan cara proteksionis untuk menghindari pasar beras internasional yang sudah kecil dan dinamis. Krisis Beras Dunia pada tahun 2008 melemahkan keinginan importir net untuk bergantung pada pasar internasional demi ketahanan pangan, karena ancaman perubahan harga. Kondisi itu diprediksi akan bertahan hingga beberapa tahun ke depan, sebagai bukti bahwa pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN dan perjanjian perdagangannya mengecualikan beras dari upaya-upaya liberalisasinya. Di Indonesia, pihak legislatif, eksekutif, dan otoritas kompetisi independen tidak melihat liberalisasi perdagangan sebagai tujuan kebijakan, dan tidak ada rencana untuk membahas MEA di parlemen.

Nampaknya pengurangan hambatan dagang tidak akan terjadi di Indonesia atau di negara pengimpor net lainnya di Asia Tenggara dalam waktu dekat, maka dari itu penting untuk melihat cara lain untuk meningkatkan keterjangkauan beras melalui pasar internasional. Studi ini merekomendasi pemerintah Indonesia dan negara anggota ASEAN lainnya untuk mengusahakan pembentukan pasar berjangka beras untuk memfasilitasi perdagangan.

Secara teoretis, pasar pertukaran dapat meningkatkan informasi mengenai harga beras dan membantu para pelaku industri untuk mengelola risiko mereka sendiri ketika menghadapi ketidakstabilan pasar beras internasional. Akan tetapi, seiring dengan pembentukan wadah ini, pasar berjangka beras juga mendorong perubahan struktural besar-besaran di sektor beras, seperti keterlibatan sektor swasta di perdagangan beras, harmonisasi standar menyeluruh, pembentukan institusi yang mengawasi dan mengadakan pembahasan untuk perkembangan pasar berjangka, dan berbagi edukasi dan pengetahuan oleh dan di antara pemangku kepentingan beras. Upaya-upaya tersebut, terutama yang terakhir, akan memakan waktu, seperti bisa dilihat dari pengalaman pasar-pasar AFET dan CME. Sulit untuk mengetahui bagaimana pasar berjangka dan pertukaran akan menguntungkan petani kecil yang adalah mayoritas petani di wilayah Asia Tenggara. Rendahnya nilai inklusi ekonomi di Asia Tenggara adalah salah satu tantangan nyata untuk mencapai pasar berjangka beras yang sukses dan lancar di ASEAN. Akhirnya, karena kemungkinan adanya studi mengenai hal ini terbatas dan sejauh ini berujung pada beragam opini, para negara jangan membatasi opsi mereka hanya pada pasar berjangka, dan perlu mempertimbangkan juga produk finansial lainnya seperti swap dan forward.

Kualitas pemberian harga dan data produksi beras di Indonesia perlu untuk terus diperiksa. Meskipun sulit untuk mengatakan apakah negara lain menghadapi tantangan-tantangan serupa dengan data yang ada, tetapi penting untuk menyoroti bahwa tidak ada institusi independen yang menyimpan, mempublikasikan, dan membagikan informasi pasar beras di wilayah ASEAN, dan situasi ini harus diubah. Institusi yang sudah ada dan yang mungkin paling mudah mengambil peran ini adalah ASEAN Food Security Reserve Board (AFSRB), yang mengelola risiko terkait ketidakstabilan harga ekstrem di pasar beras. AFSRB bisa memperluas kerjanya untuk menawarkan Cash Price Index ASEAN demi mendukung perdagangan berjangka beras. Untuk menghindari masalah solvabilitas dalam perdagangan berjangka dan untuk mendukung perbaikan sistem penyimpanan beras, negara-negara anggota ASEAN dapat bersama-sama mengeksplorasi kemungkinan membuat pusat-pusat informasi dan membangun fasilitas penyimpanan dan sistem operasi menggunakan Dana Infrastruktur ASEAN yang sudah ada.

A. Kesenjangan Pengetahuan dalam Studi Beras Berjangka

Meskipun menyediakan informasi penting tentang harga dan juga wadah yang melindungi pertanian beras, serta penekanan akan bagaimana Indonesia dan negara Asia Tenggara lainnya dapat bergerak maju membuat pasar berjangka beras, namun hanya ada informasi terbatas tentang kecenderungan dampak pasar berjangka beras pada petani di Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Ewing (2012) mengemukakan bahwa pasar berjangka beras internasional bisa meningkatkan transparansi, kepastian, dan stabilitas pasar beras, tetapi masih belum jelas bagaimana dampaknya pada petani kecil di pedesaan.

Mengingat tingginya pengaruh politik terhadap kebijakan beras di Asia Tenggara, sulit untuk menjamin bahwa langkah-langkah yang perlu diambil untuk membuat situasi pasar berjangka beras yang berfungsi dengan baik akan dilaksanakan. Contoh AFET menyarankan bahwa potensi intervensi politik seperti pada kasus kedekatan AFET dengan Kementerian Perdagangan Thailand, telah melemahkan kepercayaan terhadap pasar berjangka AFET (McKenzie, 2012). Penting untuk mempertimbangkan bahwa dibutuhkan tiga puluh tahun untuk pemangku kepentingan pasar berjangka beras CME untuk membuat pasar yang bekerja dengan sukses (Ewing, 2012).

REFERENSI

Purnomo, S. (1997, Januari). Ideas, identity, and institution-building: From the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way'. *The Pacific Review*, 10(3), 319-346. doi: 10.1080/951274908719226

Achmad. (2014, Juli 7). Program Ketahanan Pangan Jokowi-JK Lebih Sulit Diwujudkan. Diambil dari <http://www.pemilu.com/berita/program-ketahanan-pangan-jokowi-jk-lebih-sulit-diwujudkan/>

Andolong, I. (2018, Oktober 12). Duterte: PH won't be rice self-sufficient during my term. Diambil dari <http://cnnphilippines.com/news/2018/10/12/Duterte-Philippines-rice-self-sufficiency.html>

Asian Development Bank. (2014). Food Security and Resilience of the Association of Southeast Asian Member States to Food Price Volatility. Diambil dari <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/81591/47208-001-tar.pdf>

Ashari, F. A., Aprianto, T. C., Sejarah, M. J., Sastra, F. (2015). Pasang Surut Sejarah BULOG di Indonesia pada tahun 1967-1998. Diambil dari <https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/68824/FAUZAN%20ADI%20ASHARI.pdf?sequence=1>

Asia Human Rights Commission. (2011). Human Rights in Papua. Diambil dari <https://reliefweb.int/report/indonesia/human-rights-papua-20102011>

Aspinall, E. (2015). The New Nationalism in Indonesia. Diambil dari <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/app5.111>

Association of Southeast Asian Nations. (2012). ASEAN Economic Community. Diambil dari <https://asean.org/asean-economic-community/>

Badolo, F., Traore, F. (2012, Februari). Impact of Rising World Rice Prices on Poverty and Inequality in Atmarita, Ita. (2005) Nutrition Problems in Indonesia. Seminar Paper on Lifestyle Related Diseases Gajah Mada University, Indonesia. Diambil dari <http://catalog.ihsn.org/index.php/citations/4925>

Backer, C. M. Clearinghouses for Over-the-Counter Derivatives. Diambil dari https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/VolckerAlliance_ClearinghouseForOverTheCounterDerivatives.pdf

Balisacan et al., (2010). The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security. Diambil dari <http://www.fao.org/3/a-an794e.pdf>

Burkina Faso. Diambil dari <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00713258/document>
Bappenas. (2011). Laporan Kajian Strategis Kebijakan Subsidi Pertanian Yang Efektif Efisien Dan Berkeadilan. Diambil dari https://www.bappenas.go.id/files/3313/6082/9889/laporan-kebijakan-subsidi-pertanian_20120727143017_3607_0.pdf

BBC Indonesia. (2009, Juni 29). BBC Indonesia. Visi misi tiga calon presiden. Diambil dari: http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2009/06/090629_visipresident.shtml

Berita Satu. (2015, Maret 27). Berita Satu. Pemerintah Proteksi Komoditas Beras dan Gula. Diambil dari <https://id.beritasatu.com/agribusiness/pemerintah-proteksi-komoditas-beras-dan-gula/111859>

Chemutai, D. (2016) Political Will, Policy Implementation and Food Access, in Uganda. Diambil dari http://www.ipcbee.com/vol92/rp013_ICFES2016-F0001.pdf

Davidson, J. (2018). Rice Imports and Electoral Proximity: The Philippines and Indonesia Compared. Diambil dari <https://pacificaffairs.ubc.ca/articles/rice-imports-and-electoral-proximity-the-philippines-and-indonesia-compared/>

Davidson, J. (2018) Then and Now: Campaigns to Achieve Rice Self-Sufficiency in Indonesia. Diambil dari https://www.researchgate.net/publication/326383826_Then_and_Now_Campaigns_to_Achieve_Rice_Self-Sufficiency_in_Indonesia

Department of Agriculture. (2018, September). The Philippine Rice Industry Roadmap 2030. Department of Agriculture of the Philippine. Dimabil dari <https://www.philrice.gov.ph/wp-content/uploads/2018/09/The-Philippine-Rice-Industry-Roadmap-2030.pdf>

Desker, B. M.-A. (2013). Thought/Issues Paper on ASEAN Food Security: Towards a More Comprehensive Framework. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. Diambil dari <http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-20.pdf>

Djurdjfelt, G. H., Holmen, M. Jirstrom, R. Larsson. (2005). The African Food Crisis:Lessons from the Green Revolution. Retrieved from https://books.google.co.id/books?id=8MJBUEi0ZMQC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=rumus+tani+Suharto&source=bl&ots=Y9EIGUi46L&sig=CkZ6XOg0LCdvuskDJtuopLNRDmQ&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwj5fIwOXcAhULfX0KHfhqA_cQ6AEwDnoECAAQAQ#v=onepage&q&f=false.

Dorkedshan, M. J., Shamsudin. M. N., Zainalabidin, M & Radam, A. (2017, Februari 3). Journal of Foods Product and Marketing, 23(8), 890-900. Diambil dari <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10454446.2017.1244798?journalCode=wfpm20>

East African Standard. (2011). Milled rice—Specification. Diambil dari <https://law.resource.org/pub/eac/ibr/eas.128.2011.pdf>

Fane, G. Warr, Peter. (2017). Distortions to Agricultural Incentives in Indonesia. Australian National University. Diambil dari <https://acbee.crawford.anu.edu.au/acde/prc/pdf/FaneandWarrIndonesia.pdf>

Fang, A. H. (2016). Linkage Between Rural Voters and Politians: Effects on Rice Policies in the Philippines and Thailand. Asia & Pacific Policy, 3(3), 505-517.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (1998). Drought and financial crisis leave Indonesia facing record food deficit. Diambil dari <http://www.fao.org/NEWS/GLOBAL/GW9810-e.htm>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2017). Crops Data - Production of Rice, paddy: top 10 producers. Diambil dari <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC/visualize>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2017. Diambil dari http://www.agri-outlook.org/Outlook_flyer_EN.pdf

Forum Penelitian Agro Ekonomi. (1999). Penerapan Tarif Impor Dan Implikasi Ekonominya Dalam Perdagangan Beras Di Indonesia. Diambil dari <http://ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/fae/article/view/4336>

Giesecke, J. A. (n.d.). Rice Land Designation Policy in Vietnam and the Implications of Policy Reform for Food Security and Economic Welfare. Monash University, Centre of Policy Studies. Diambil dari https://www.researchgate.net/publication/263232840_Rice_Land_Designation_Policy_in_Vietnam_and_the_Implications_of_Policy_Reform_for_Food_Security_and_Economic_Welfare

Gummert, M. C. (n.d.). Rice Storage. IRRI Training Module. Los Banos, Philippines: International Research Rice Institute. Diambil dari: <http://www.knowledgebank.irri.org/images/docs/rice-storage-presentation.pdf>

Greenville, J. (2018). ASEAN rice market integration: Findings from a feasibility study. OECD Food Agriculture and Fisheries Papers. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/8ca16e31-en>

Haggard, S., Webb, S. (1994). Voting for reform: democracy, political liberalization, and economic adjustment (English). Diambil dari <http://documents.worldbank.org/curated/en/116811468760536681/Voting-for-reform-democracy-political-liberalization-and-economic-adjustment>

Institute for Agriculture and Trade Policy. (2008). Commodities Market Speculation: The Risk to Food Security and Agriculture. Diambil dari https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104414.pdf

International Food Policy Research Institute. (2014). Political Economy of State Interventions in the Bangladesh Food-Grain Sector. Diambil dari https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2545490.

Ismail, W. I. (2017). Land Use Conversion in Rice Production: Policies, Rice Productivity, and Paddy Landowners. *International Journal of Real Estate Studies*, 11(2), 33-39. Diambil dari <http://www.utm.my/intrest/files/2017/09/04-LAND-USE-CONVERSION-ON-RICE-PRODUCTION-POLICIES-RICE-PRODUCTIVITY-AND-PADDY-LANDOWNERS.pdf>

Isvilanonda, S. (2017, June 20). Rice Policy in Thailand: Production and Economic Issue. Diambil dari <https://www.slideshare.net/sompornisvilanonda1/rice-policy-in-thailand-production-and-economic-issues-1-june-20-2017>

Irawan, B. (2008). Kebijakan Penanggulangan Krisis Ekonomi dan Konsekuensinya Terhadap Peluang Peningkatan Pendapatan Petani. Diambil dari <https://media.neliti.com/media/publications/43851-ID-kebijakan-penanggulangan-krisis-ekonomi-dan-konsekuensinya-terhadap-peluang-peni.pdf>

Julitasari, E. N. (2014). The Overview of Asean Rice Trade Toward ASEAN Integrated Food Security (AIFS). *Journal of Emerging Economics and Islamic Research*, 2(3), 1-8. Diambil dari <http://www.jeeir.com/v2/images/Vol2No32014/126-279-1-PB.pdf>

Kalkuhl, M., Braun, J. V., Terero, M. (2016). Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy. Diambil dari <https://www.springer.com/la/book/9783319281995#aboutAuthors>

Kedmey, D. (2013, July 12). How Thailand's Botched Rice Scheme Blew a Big Hole in its Economy. Diambil dari <http://world.time.com/2013/07/12/how-thailands-botched-rice-scheme-blew-a-big-hole-in-its-economy/>

Klapper, L. A. (n.d.). Financial Literacy Around the World: Insights from the Standard & Poor's Ratings Services Global Financial Literacy Survey. Retrieved from https://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/3313-Finlit_Report_FINAL-5.11.16.pdf?x37611

Kusumawardani, T. L. (2010). Indonesia's Rice Price Stabilisation: Policy Responses to the Staple Food Price Spikes of 2007-2008. Retrieved from <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781849776684/chapters/10.4324/9781849776684-16>

Ma, J., Montesclaros, L. P. (2015). It's Not the Size, But How It's Used: Lesson for ASEAN Rice Reserves. Retrieved from <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/03/C015047.pdf>

MacLennan, B. (1980). Political Power and Policy Formulation Implementation and Evaluation. *Policy Studies Journal*, 8(7), 1127-1134.

Madre, Y., Devuyst, P. (2016). Are futures the future for farmers. Diambil dari https://www.farm-europe.eu/travaux/are-futures-the-future-for-farmers-2/#_ftn20

Manning, Chris. (1987). Public Policy, Rice Production and Income Distribution: A Review of Indonesia's Rice Self-Sufficiency Program. *Southeast Asian Journal of Social Science*. 15(1), 66-82. Diambil dari https://www.jstor.org/stable/pdf/24491634.pdf?casa_token=LQPLEhRguYcAAAAA:We7UrWoZw7G9OQfjSvkNJLLxCSU99OEZmgTt5VAVw4QrW3PcClrSY1nzgRL04qkBW25jzmlntJyMQ4SxDNEiUwY8s9e9UiMgav6BTpWdQ1iAzHCKEE6fAw

Madre, Y. P. (2016, April 29). Are Futures the Future for Farmers?. Diambil dari https://www.farm-europe.eu/travaux/are-futures-the-future-for-farmers-2/#_ftn20

McCulloch, N. (2008). Rice Prices and Poverty in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(1), 45-64. doi:10.1080/00074910802001579. Diambil dari <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00074910802001579>

Mcculloch, N. (2008, April). Rice Prices and Poverty in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(1), 45-64. Diambil dari https://www.researchgate.net/publication/23780167_Rice_Prices_and_Poverty_in_Indonesia

McKenzie, A. (2012, Maret). Prefeasibility Study of an ASEAN Rice Futures Market. ADB Sustainable

Development Working Series. Asian Development Bank. Diambil dari <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29676/asean-rice-futures-market.pdf>

Merdeka. (2016). Jokowi Minta Pendistribusian Rastra Tidak Terlambat Satu Hari Pun. Merdeka. Diambil dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/jokowi-minta-pendistribusian-rastra-tidak-terlambat-satu-hari-pun.html>

Ministry of Agriculture and Rural Development. (2019, Januari 12). Vietnamese rice makes name in world market. Diambil dari: <https://www.mard.gov.vn/en/Pages/vietnamese-rice-makes-name-in-world-market.aspx>

Montescarlos, J. M. (2015). It's Not the Size, But How It's Used: Lessons for ASEAN Rice Reserves. Rajaratnam School of International Studies. Diambil dari <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/03/CO15047.pdf>

Neilson, J. (2018). Feeding the Bangsa: Food, Sovereignty and the State in Indonesia. In Patunru A.A., Pangestu, M.E. and Basri, M.C. (editors), *Indonesia in the New World: Globalisation, Nationalism and Sovereignty*. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, hlm. 73-89.

Nipawan, P. (2015). The ASEAN Way of Investment Protection: An Assessment of the ASEAN Comprehensive Investment Agreement. University of Glasgow, School of Law. Diambil dari <http://theses.gla.ac.uk/6954/7/2015nipawanphd.pdf>

Ngeoywijit, S. (2008). Market Efficiency of Rice Futures Market in Thailand. *RU. Int. J.*, 121-136. Diambil dari https://www.researchgate.net/profile/Sumalee_Ngeoywijit2/publication/255668417_Market_Efficiency_of_Rice_Futures_Market_in_Thailand/links/55f3ea2408ae6a34f6608386/Market-Efficiency-of-Rice-Futures-Market-in-Thailand.pdf?origin=publication_detail

Nuryanti, S., Budiman Hakim, D., Siregar, H., Sawit, H. (2017). Political Economic Analysis of Rice Self-sufficiency in Indonesia. Diambil dari <https://media.neliti.com/media/publications/237908-political-economic-analysis-of-rice-self-f48e4056.pdf>

OECD. (2018). ASEAN rice market integration: findings from a feasibility study. Diambil dari https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/asean-rice-market-integration-findings-from-a-feasibility-study_8ca16e31-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018, Desember 5). ASEAN rice market integration: Findings from a feasibility study. Joint Working Party on Agriculture and Trade. Diambil dari [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/CA/WP\(2018\)7/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/CA/WP(2018)7/FINAL&docLanguage=En)

Pablo, S. (2018, Oktober 23). BPS Rilis Data Bera, Tunjukkan Data Kementan Salah. Diambil dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181023172905-4-38687/bps-rilis-data-beras-tunjukkan-data-kementan-salah>

Pangaribuan, M. (2016, Agustus 17). HUT Ke-71 Kemerdekaan: Gagasan I.J Kasimo Semakin Relevan. Diambil dari <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/hut-ke-71-kemerdekaan-gagasan-ij-kasimo-semakin-relevan>

Piggot et al. (1993). Food Price Policy in Indonesia. Diambil dari <https://core.ac.uk/download/pdf/6377283.pdf>

Phuong, T. D. (2014, April 9). ASEAN Economic Community: Food Security and Rice as Priorities in Agriculture. Diambil dari <http://victamfoundation.com/files/asia14/Keynote%20Speech%20-%20Mr.%20Tran%20Dong%20Phuong,%20Director%20for%20Finance,%20Industry%20and%20Infrastructure,%20ASEAN%20Economic%20Department.pdf>

Pongsrihadulchai, A. (2018). Thailand's Rice Industry and Current Policies towards High Value Rice Products. Diambil dari http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=878

Quartey, E. T. (2013, Maret 18). The Role of Parastatal Institutions in the Agricultural Sector: The Case of Ghana Cocoa Board. UNCTAD Global Commodities Forum 2013. Geneva, Switzerland: UNCTAD. Diambil dari https://unctad.org/meetings/en/Presentation/SUC_GCF2013_18-03-2013_Ebenezer-TEI-QUARTEY.pdf

Rahim, F. H. (2017). Supply and Demand of Rice in Malaysia: A System Dynamics Approach. *International Journal of Supply Chain Management*, 6(4), 234-239. Diambil dari <https://ojs.excelingtech.co.uk/index.php/IJSCM/article/view/1945/pdf>

Rashid, H. R. (2018, Oktober 17). 30 percent of Bernas monopoly to be opened to other players. Diambil dari <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/10/422059/30-percent-bernas-monopoly-be-opened-other-players>

Reduan, H., Rashid, A. (2018). 30 percent of Bernas monopoly to be opened to other players. *New Times Strait*. Diambil dari <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/10/422059/30-percent-bernas-monopoly-be-opened-other-players>

Ricks, Jacob. (2018). Politics and the price of rice in Thailand: Public choice, institutional change and rural subsidies. Diambil dari https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=3665&context=soss_research

Rosandy, R. (2016). Respons Sektor Beras Indonesia dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN: Analisis Dampak Produksi, Tenaga Kerja, dan Kesejahteraan. Sekolah Pascasarjana. Diambil dari <https://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/80543/2016rro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Roehlano, B. M. (2016). Rice self-sufficiency: is it feasible? Policy Notes. Diambil dari <https://dirp3.pids.gov.ph/ris/pn/pidspn1212.pdf>

Rosen, E. (2014, April 24). Why Can't Vietnam Grow Better Rice. Retrieved from <https://thediplomat.com/2014/04/why-cant-vietnam-grow-better-rice/>

RSIS Centre for Non-Traditional Security (NTS) Studies. (2012). Expert Working Group Meeting on an 'Asian Rice Futures Market'. Rajaratnam School of International Studies. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/282672427_Exploring_an_Asian_Rice_Futures_Market

Santoso, B. (2019). Pemenuhan 1,4 juta pekerja "Food Estate" didatangkan dari luar Kalteng. *Antara News*. Retrieved from https://aceh.antaranews.com/nasional/berita/802577/pemenuhan-14-juta-pekerja-food-estate-didatangkan-dari-luar-kalteng?utm_source=antaranews&utm_medium=nasional&utm_campaign=antaranews

Saragih, J. (2016). Kebijakan Pertanian di Indonesia. <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/13785/BAB%20II.pdf?sequence=3&isAllowed=y> pada tanggal 27 Maret 2019 pukul 09.19 WIB. Hlmn 22-24.

Saragih, J. (2016). Kelembagaan Urusan Pangan dari Masa ke Masa dan Kebijakan Ketahanan Pangan. *Journal of Economics and Development Studies*, 17(2), 171-172. doi: 10.18196/jesp.17.2.3983. Diambil dari https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7tf_YnaHhAhVek3AKHdwlDx0QFjAJegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fjournal.umy.ac.id%2Findex.php%2Fesp%2Farticle%2Fdownload%2F3983%2F3276&usg=AOvVaw1vKM9NdGQ9Wqj7_zwTqOii

Satria. (2012, Januari 5). Berita: Pembagian BLT Menjadi Ajang Pembelian Suara Pilpres. Diambil dari <http://ugm.ac.id/id/berita/3944-pembagian.blm.menjadi.ajang.pembelian.suara.pilpres>

Sayeed, K. A. (2018). Rice prices and growth, and poverty reduction in Bangladesh. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Diambil dari <http://www.fao.org/3/I8332EN/i8332en.pdf>

Sothy, E. S. (2017). Rice Policy Study: Implications of Rice Policy Changes in Vietnam for Cambodia's Rice Policy and Rice Producers in South-Eastern Cambodia. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute. Diambil dari https://cdri.org.kh/wp-content/uploads/WP113_Ricepolicy.pdf

Slayton, T. (2009). Rice Crisis Forensics: How Asian Governments Carelessly Set the World Rice Market on Fire. Diambil dari <https://libguides.library.usyd.edu.au/c.php?g=508212&p=3476096>

State Ministry for Research and Technology. (2018). Inovasi KSA BPPT Hitung Akurat Produksi Padi Nasional. Diambil dari <https://www.bppt.go.id/teknologi-sumberdaya-alam-dan-kebencanaan/3332-inovasi-ksa-bppt-hitung-akurat-produksi-padi-nasional>

- Susantinah, W. N. (2017). Indonesia's Rice Potentials on Trade Liberalization of the ASEAN Economic Community. *Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences*, 7(67), 178-183. Diambil dari https://rjoas.com/issue-2017-07/article_21.pdf
- Supriyono, HM. (2014). *Pemikiran Soekarno Perihal Ekonomi*. Blitar: Perpustakaan Nasional Proklamator Boeng Karno. Diambil dari <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.1980.tb00901.x>
- Suseno, D., Suyatna, H. (2007). Mewujudkan Kebijakan Pertanian yang Pro-Petani, 10(3), 267-294.
- Swastika, S. (2012). The role of post harvest handling on rice quality in Indonesia. Diambil dari <https://media.neliti.com/media/publications/69433-ID-none.pdf>
- The ASEAN. (2009). ASEAN Trade in Goods Agreement. Diambil dari <http://investasean.asean.org/files/upload/Doc%20202%20-%20ATIGA.pdf>
- The ASEAN Secretariat Jakarta. (2015). ASEAN economic community blueprint 2025. Diambil dari https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP_2025r_FINAL.pdf
- The Economist. (2013, Agustus 10). Thailand's Economy: The rice mountain. Diambil dari <https://www.economist.com/asia/2013/08/10/the-rice-mountain>
- Timmer, C. P. (1975). The Political Economy of Rice in Asia: Indonesia. *Food Research Institute Studies*, 14(3), 197-231. Diambil dari <https://ageconsearch.umn.edu/record/135509/files/fris-1975-14-03-168.pdf>
- Tsimpo, C. Wodon, Q. (2008, October). Rice Prices and Poverty in Liberia. Diambil dari <http://documents.worldbank.org/curated/en/634181468271562493/pdf/WPS4742.pdf>
- Tusianti, E. (2018). Analisis Isu Terkini 2017. Diambil dari https://www.researchgate.net/profile/Ema_Tusianti2/publication/322223427_Analisis_Isu_Terkini_2017/links/5a4c9d46a6fdcc3e99d04870/Analisis-Isu-Terkini-2017.pdf
- World Food Programme. (2012, September 04). How High Food Prices Affect the World's Poor. Diambil dari <https://www.wfp.org/stories/how-high-food-prices-affect-worlds-poor>
- UNCTAD: Global Commodities Forum 2013. (2013). Recommitting to commodity sector development as an engine of economic growth and poverty reduction. Retrieved from https://unctad.org/meetings/en/Presentation/SUC_GCF2013_18-03-2013_Ebenezer-TEI-QUARTEY.pdf
- United States Department of Agriculture. (2019). Philippines: Rice Tariffication Law Enacted. Diambil dari <https://www.fas.usda.gov/data/philippines-rice-tariffication-law-enacted>
- USDA Foreign Agricultural Service. (2019). Rice Tariffication Law Enacted. Diambil dari https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Rice%20Tariffication%20Law%20Enacted_Manila_Philippines_2-20-2019.pdf
- Vietnam Net. (2017, September 29). Vietnam to reform rice production, improve exports. Diambil dari <https://english.vietnamnet.vn/fms/business/185490/vietnam-to-reform-rice-production--improve-exports.html>
- Wisnujati N.S., Nuhgil, H., Budi, Setiawan., Syafrial. (2017, Juli). Indonesia's Rice Potentials on Trade Liberalization of the ASEAN Economic Community. *Russian Journal of Agriculture and Socio-Economic Sciences*, 7(67), 178-183. doi:<https://doi.org/10.18551/rjoas.2017-07.21>
- World Food Programme. (2012, September 4). How High Food Prices Affect the World's Poor. Diambil dari <https://www.wfp.org/stories/how-high-food-prices-affect-worlds-poor>
- Yoshimatsu, H. (2016). Critical junctures and institution-building: regional cooperation on free trade and food security in East Asia. *The Pacific Review*, 29(5), 693-715.
- Zaenal, A. (2013). Dahlan: Hasil Food Estate Ketapang Belum Maksimal. *Antara News*. Diambil dari <https://kalbar.antaranews.com/berita/317412/dahlan-hasil-food-estate-ketapang-belum-maksimal>

TENTANG PENULIS

Arianto Patunru adalah Anggota Dewan Direksi Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) dan fellow di Arndt-Corden Department of Economics, Crawford School of Public Policy, Australian National University. Ia pernah menjadi Ketua Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM FE-UI).

Assyifa Szami Ilman adalah Research Analyst di Bank Dunia, Jakarta dan Asisten Peneliti di Lembaga Penelitian Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia (LPEM FEB UI). Sebelumnya, ia merupakan peneliti muda di Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) dimana penelitiannya berfokus pada kebijakan perdagangan pangan dan malnutrisi. Semasa di CIPS, ia bertanggung jawab atas Bu RT Index, indeks yang membandingkan harga pangan di Indonesia dan di negara-negara lain. Ilman merupakan alumni jurusan Ekonomi dari Universitas Indonesia.

Kidung Asmara Sigit merupakan Peneliti Muda di CIPS dengan fokus area penelitian di bidang Kesejahteraan Masyarakat. Kidung adalah lulusan dari Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Nadia Fairuza Azzahra adalah Peneliti Muda di Center for Indonesian Policy Studies. Pada saat ini, ia sedang melakukan riset di bidang pendidikan. Sebelum bergabung dengan CIPS, Nadia melakukan magang di Kedutaan Besar Republik Indonesia di Manila, Filipina. Ia juga memiliki pengalaman bekerja di sebuah perusahaan rintisan berbasis pendidikan di Indonesia.

DUKUNG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Kontribusi Anda memungkinkan CIPS untuk melakukan penelitian dan advokasi rekomendasi berbasis bukti untuk membantu masyarakat kurang mampu di Indonesia menjadi bebas dan sejahtera.



Pindai untuk Berdonasi



TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

FOKUS AREA CIPS:

Ketahanan Pangan dan Agrikultur: Memberikan akses terhadap konsumen di Indonesia yang berpenghasilan rendah terhadap bahan makanan pokok dengan harga yang lebih terjangkau dan berkualitas. CIPS mengadvokasi kebijakan yang menghapuskan hambatan bagi sektor swasta untuk beroperasi secara terbuka di sektor pangan dan pertanian.

Kesempatan Ekonomi: CIPS mengadvokasi kebijakan yang bertujuan untuk memperluas kesempatan ekonomi dan peluang bagi pengusaha dan sektor bisnis di Indonesia, serta kebijakan yang membuka peluang lebih luas bagi masyarakat Indonesia berpenghasilan rendah untuk mendapatkan pendapatan yang lebih layak dan menciptakan kesejahteraan ekonomi

Kebijakan Pendidikan: Masa depan SDM Indonesia perlu dipersiapkan dengan keterampilan dan pengetahuan yang relevan terhadap perkembangan abad ke-21. CIPS mengadvokasi kebijakan yang mendorong sifat kompetitif yang sehat di antara penyedia sarana pendidikan. Kompetisi akan mendorong penyedia sarana untuk terus berupaya berinovasi dan meningkatkan kualitas pendidikan terhadap anak-anak dan orang tua yang mereka layani. Secara khusus, CIPS berfokus pada peningkatan keberlanjutan operasional dan keuangan sekolah swasta berbiaya rendah yang secara langsung melayani kalangan berpenghasilan rendah.

Kesejahteraan Masyarakat: CIPS mempercayai bahwa komunitas yang solid akan menyediakan lingkungan yang baik serta mendidik bagi individu dan keluarga mereka sendiri. Kemudian, mereka juga harus memiliki kapasitas untuk memiliki dan mengelola sumber daya lokal dengan baik, berikut dengan pengetahuan mengenai kondisi kehidupan yang sehat, agar mereka bisa mengelola pembangunan dan kesejahteraan komunitas dengan baik.

www.cips-indonesia.org

 facebook.com/cips.indonesia
 [@cips_id](https://twitter.com/cips_id)
 [@cips_id](https://www.instagram.com/cips_id)

Jalan Terogong Raya No. 6B
Cilandak, Jakarta Selatan 12430
Indonesia