

Respons Negara Berkembang dan Indonesia dalam Menghadapi Krisis Pangan Global 2007-2008

Oleh :

M. Husein Sawit

RINGKASAN

Krisis pangan global berulang lagi pada periode 2007-2008. NB (negara berkembang) dan Indonesia meresponsnya melalui sejumlah kiat, sehingga krisis tersebut tidak berdampak buruk terhadap instabilitas harga pangan DN (dalam negeri). Intinya adalah NB tidak lagi mematuhi cara-cara lama, tidak mengikuti resep *structural adjustment programs* (SAP). Sebagian NB melakukan secara parsial, misalnya hanya instrumen perdagangan. Sebagian NB berhasil dan ada pula yang gagal. Pada umumnya NB yang berhasil adalah mengkombinasikan berbagai kebijakan, komprehensif (mulai dari kebijakan perdagangan, perlindungan konsumen, dan mendorong produksi pangan DN), kecukupan cadangan devisa untuk membiayai impor pangan, serta tersedianya stok pangan publik yang cukup untuk meredam spekulasi dan instabilitas harga pangan.

Keberhasilan Indonesia dalam meredam kenaikan harga beras DN, banyak ditentukan oleh kecukupan stok publik, dan peningkatan produksi DN, disamping peningkatan bantuan ke konsumen. Peran stok publik amat penting dalam mencegah spekulasi. Kemitraan dalam OP (operasi pasar) antara Bulog-swasta lebih berhasil, karena Bulog punya "kekuatan", membuat swasta lebih patuh. Berbeda dengan beras, lingkup keberhasilan stabilisasi Migor relatif rendah. Pola kemitraan Pemerintah-swasta tidak berjalan seperti yang diinginkan, karena posisi pemerintah "lemah", terbatas pada himbuan tanpa kontrol dan sanksi tegas. Kebijakan stabilisasi Migor juga parsial, instrumen, seperti pengurangan/Ppn DTP (pajak pertambahan nilai ditanggung pemerintah), DMO (*domestic market obligation*), dan OP tidak banyak berpengaruh terhadap penurunan/instabilitas harga Migor DN.

I. PENDAHULUAN

Berbagai faktor diduga telah mempengaruhi instabilitas harga pangan di pasar global sejak awal 2007. Harga pangan, seperti Migor (minyak goreng), beras, jagung, kedelai, terigu dan lain-lain di pasar dunia amat bergejolak, seiring dengan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Kenaikan harga pangan tersebut dipengaruhi juga oleh: (i) volume stok pangan yang semakin rendah; (ii) suplai pangan yang terus menurun dan tingginya ketidakpastian akibat rendahnya investasi dan pengaruh pemanasan global; (iii) peningkatan permintaan pangan akibat peningkatan pendapatan, urbanisasi, pertumbuhan

penduduk; (iv) perubahan penggunaan komoditas pangan yang tidak hanya berbagai food dan feed, tetapi juga semakin intensif digunakan ke biofuel; serta (v) munculnya spekulasi di pasar komoditas pangan.

Kenaikan harga pangan telah mendorong kenaikan inflasi di NB (negara berkembang) di Asia. Inflasi pangan naik pesat pada tahun 2008 (Januari-Agustus) dibandingkan dengan tahun 2007 (Januari-Agustus). Inflasi pangan naik sekitar 200% di Thailand, sekitar 300% di Philipina, menyentuh angka 800% di Vietnam, kurang dari 60% di Indonesia (UNESCAP 2008). Selanjutnya, RTM (rumah tangga miskin) telah menanggung beban yang

lebih berat, karena sebagian besar pendapatan mereka dialokasikan untuk pangan, sehingga berpengaruh buruk terhadap kerawanan pangan (*food insecurity*). Huru hara dan keresahan sosial merebak akibat krisis pangan. Dalam periode awal 2007 sampai Mei 2008 misalnya, *International Food and Policy Research Institute* (IFPRI), 2008 melaporkan bahwa telah terjadi keresahan sosial di 30 negara: Argentina, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroon, China, Côte d'Ivoire, Egypt, Ethiopia, Guinea, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Italy, Jordan, Madagascar, Malaysia, Mauritania, Mexico, Morocco, Mozambique, Pakistan, Philippines, Senegal, Somalia, South Africa, Trinidad and Tobago, United Kingdom, Uzbekistan, dan Yemen karena krisis pangan tersebut.

Negara-negara berkembang (NB) telah menempuh sejumlah kiat untuk mengatasi instabilitas harga pangan di pasar global. Intinya adalah bahwa mereka tidak lagi mematuhi cara-cara lama. Selama berpuluh tahun terakhir NB terperangkap dengan cara-cara pemecahan seragam (*one-size-fit-all*) atas persoalan yang berbeda. Negara-negara maju (NM) "dipaksakan" oleh lembaga Bretton Woods (IMF, World Bank/WB) untuk mengikuti resep *structural adjustment programs* (SAP) yang mereka rancang. Namun kali ini, resep itu banyak yang diabaikan, seperti dilaporkan oleh FAO (2009). Pada intinya, respon NB itu adalah: (i) mengisolasi pasar dalam negeri (DN) dari pengaruh instabilitas harga di pasar dunia, (ii) beralih dari strategi ketahanan pangan ke swasembada pangan, atau semakin menonjolnya strategi kemandirian pangan, dan (iii) merosolnya kepercayaan pemerintah terhadap pihak swasta dalam stabilisasi harga pangan DN, dan peran Pemerintah menjadi lebih menonjol.

Indonesia juga menempuh kebijakan yang mirip dengan kebijakan NB tersebut. Kemandirian pangan semakin diutamakan, peran Pemerintah dalam intervensi pasar ditingkatkan, dan impor pangan dihindari, dan

ekspor sejumlah komoditas pangan penting dihambat dan dilarang. Tulisan ini bermaksud untuk: pertama, membahas secara ringkas SAP yang dipaksakan oleh lembaga donor terhadap NB, terutama dalam reformasi sektor pertanian serta dampaknya. Mengapa NB, semakin enggan melakukannya, setidaknya di era krisis pangan tersebut? dan kedua, mendeskripsikan secara detail, berbagai kebijakan pangan yang telah ditempuh NB dalam periode 2007-2008. Juga dibahas respons Indonesia, dengan mengambil kasus beras dan Migor, karena kedua komoditas pangan ini sarat dengan berbagai intervensi, namun berbeda dalam berbagai segi, juga keberhasilannya.

II. KEBIJAKAN *STRUCTURAL ADJUSTMENT* (SA)

Didepan telah disinggung tentang NB yang terperangkap dengan kebijakan SAP¹ yang dirancang oleh lembaga WB/IMF. Pada 1970an dan 1980an, NB umumnya kesulitan dana dan Valas untuk mempercepat pembangunan ekonomi dan keluar dari lambah kemiskinan. Dalam kaitan dengan itu, maka NB amat memerlukan bantuan dana dan pinjaman untuk pembangunan, tidak terkecuali pembangunan pertanian.

Lembaga penyedia dana, IMF/WB dan negara donor, seperti United States Agency For International Development (USAID), Jepang dan lain-lain memberikan pinjaman terhadap NB, asalkan mereka yakin bahwa NB mampu membayar hutangnya kembali. Persis seperti pola pikir bank umum pemberi kredit. Mereka harus yakin bahwa debitor mampu melunasi hutangnya dalam waktu tertentu. Dalam kerangka itulah, maka lembaga/negara donor menerapkan kebijakan agar NB penerima bantuan harus mengikuti program SA seperti yang mereka rancang.

NB harus mampu meningkatkan tabungan, dengan berbagai cara yaitu dengan mengurangi pengeluaran, "pengetatan ikat pinggang", termasuk pengeluaran publik,

¹ Ini adalah pengalaman semua negara industri untuk menyesuaikan kondisi ekonomi dan komersialisasi baru, sehingga dapat merubah preferensi konsumen, inovasi teknologi pengurangan tarif, penghapusan subsidi yang dalam jangka panjang akan mengurangi ongkos dan bahan baku dsb dsb. Kadang-kadang mempercepat hilangnya sesuatu produk, munculnya produk baru, misalnya alat hitung konvensional diganti dengan elektronik dsb. SA diikuti oleh dukungan pemerintah dalam pelatihan-pelatihan baru dan lainnya (lihat Goetz, 2001).

seperti kesehatan, pendidikan, riset dan penyuluhan dan sebagainya. Pemerintah diharuskan mendisiplinkan kebijakan fiskal dan moneter, diutamakan untuk menyelamatkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), walau hal itu merugikan rakyat banyak. NB juga harus memburu perolehan valuta asing (valas), dengan mendorong ekspor.

Secara rinci SAP tersebut mencakup 10 aspek (Steger 2003), yang dilaksanakan oleh NB yaitu: (i) Menjamin disiplin fiskal dan menimalkan defisit anggaran; (ii) Mengurangi pengeluaran publik, terutama untuk militer dan administrasi; (iii) Reformasi pajak, dengan tujuan untuk menciptakan sistem perpajakan yang lebih luas dan mengefektifkannya; (iv) Liberalisasi keuangan, dengan tingkat suku bunga ditentukan oleh pasar; (v) Membuat nilai tukar kompetitif atau tidak *overvalued*, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekspor; (vi) Liberalisasi perdagangan, dengan menghapus berbagai bentuk lisensi/monopoli dan menurunkan tingkat tarif; (vii) Mempromosikan FDI (*foreign direct investment*); (viii) Privatisasi lembaga badan usaha milik negara (BUMN), termasuk parastatal sehingga manajemen akan lebih efisien dan kinerja bertambah baik; (ix) Deregulasi sektor ekonomi; dan (x) Melindungi HAKI (hak kekayaan intelektual).

Dalam kaitan dengan itulah, maka banyak NB yang menjadi pasien IMF/WB melakukan reformasi sektor pertanian sesuai dengan kerangka SAP. Reformasi itu dirancang oleh para ahli WB dan IMF bersama dengan pihak Kementerian Perencanaan, Keuangan dan Pertanian. Pada masa itu, Indonesia juga mengalami bagaimana besarnya pengaruh/peran konsultan asing, termasuk tenaga ahli WB/IMF, dan lembaga donor lain seperti USAID di Departemen Keuangan, Depdag, Bappenas, Kantor Menko Ekuin.

Pada saat krisis moneter (krismon), Indonesia justru diminta untuk memperdalam dan memperluas reformasi dalam bidang ekonomi, termasuk sektor pertanian tentunya. Banyak kebijakan radikal ditempuh oleh pemerintah, tidak terbatas pada stabilisasi

ekonomi makro, tetapi lebih jauh dari itu. Lihat misalnya yang terkait dengan minyak, gas dan sumber daya alam (migas/SDA), parastatal, privatisasi, semua itu kemudian dikuatkan oleh undang-undang (UU), peraturan pemerintah (PP), peraturan menteri dan lain-lain yang dibuat pada periode 1998-2000. Itu tidak lepas dan sarat dengan kepentingan lembaga donor dan MNCs. Itulah suatu bentuk reformasi tanpa konsultasi publik, tanpa hati demokrasi. Masyarakat luas tidak mengetahuinya, juga para anggota parlemen, para ahli kita, apalagi organisasi petani/LSM dan lain-lain, tanpa suara, tanpa pendapat².

Seperti dipahami, bahwa tujuan reformasi pertanian yang dirancang dalam SAP itu adalah untuk: (i) meningkatkan produksi dan produktivitas serta mendorong ekspor, itu sebagai dasar pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan petani dan jaminan ketahanan pangan (*food security*); (ii) di tingkat makro, hal ini terkait dengan pengendalian/pengurangan anggaran pemerintah, kebijakan pembatasan/disiplin dalam bidang moneter dan fiskal; dan (iii) liberalisasi perdagangan, membiarkan pasar mengatur sendiri dalam alokasi sumberdaya dan penentuan harga I/O (*input/output*). Kebijakan-kebijakan tersebutlah yang mendominasi reformasi sektor pertanian NB di Amerika Latin/Karibia, Asia, dan Afrika.

Sapri (2004) dari hasil penelitiannya di Zimbabwe, Uganda, Filipina, Meksiko, Bangladesh memperlihatkan dampak reformasi sektor pertanian ala SAP. Hasil penelitian tersebut diringkas dan diinterpretasikan sebagai berikut.

Pertama, Ekspor produk pertanian tidak meningkat seperti yang diramalkan, karena keterbatasan NB dalam infrastruktur distribusi dan pemasaran, termasuk pengolahan. Peningkatan ekspor hanya terjadi pada beberapa jenis komoditas, umumnya dalam bentuk bahan baku atau bahan mentah. Sehingga harga bahan baku di pasar dunia menjadi rendah, karena sesama NB harus bersaing terhadap komoditas/produk yang sama. Hal itu amat menguntungkan multinational companies (MNCs) yang memerlukan bahan baku, seperti kakao, kopi,

² Lihat lebih detail di Husein Sawit (2007)

karet, kapas. Disamping itu, NM menerapkan sejumlah perlindungan baru, seperti TBT (*technical barrier to trade*) dan SPS (*sanitary and phytosanitary*).

Kedua, Produksi/produktivitas komoditas yang dihasilkan oleh NB tidaklah meningkat, terutama komoditas pangan. Investasi di sektor pertanian merosot dan rendah, buruknya infrastruktur, peran *research and development* (R & D) dan penyuluhan merosot tajam. Stagnasi peningkatan produksi pangan, tidak terlepas dari rendahnya investasi dan pengeluaran publik ke sektor ini.

Ketiga, Ketahanan pangan tidak juga membaik, karena produksi pangan dalam negeri (DN) dianggap tidak terlalu penting, dan impor pangan yang harganya murah menjadi pilihan utama. Di sejumlah NB terjadi peningkatan impor pangan, karena produksi DN tidak mampu mengejar pertumbuhan permintaan, baik karena perkembangan penduduk maupun peningkatan pendapatan. Impor pangan menjadi pilihan utama, dan telah membuat NM di belahan bumi utara, yang umumnya adalah negara ekspor netto, sarat subsidi dan kuatnya peran MNCs² dapat memperluas pasarnya, seperti untuk gandum, beras, jagung, kedelai, susu, daging, hortikultura dan sebagainya. Lonjakan impor pangan tidak terelakan, sehingga menguras devisa yang sulit diperoleh dan seharusnya untuk impor barang modal. Hal itu telah memperlemah kemandirian pangan di banyak NB.

Keempat, Pemasaran produk pertanian dan pangan semakin terkonsentrasi pada sedikit perusahaan swasta, sebagian bekerjasama dengan MNCs. Hal itu tentu tidak menguntungkan pihak produsen. Mereka menerima harga atas produknya menjadi kurang layak, dipihak lain mereka harus membayar input yang mahal, karena subsidi dihapus atau dikurangi. Oleh karena itu, pendapatan petani tidak meningkat seperti yang diimpikan, karena biaya produksi yang tinggi dan harga komoditas tertekan. Nilai tukar petani tidak pernah membaik, statis di beberapa tempat justru merosot. Kondisi ini telah mempercepat urbanisasi dan kesemerautan

di perkotaan.

Kelima, Komersialisasi pertanian memunculkan spesialisasi, monokultur dan telah meningkatkan risiko. Petani luas beruntung, karena dengan skala ekonomi dapat menekan biaya, dan kuat pula dalam permodalan dan posisi tawarnya. Hal itu telah memunculkan konsentrasi produksi dan eksploitasi SDA berlebih, serta penguasaannya yang berpengaruh buruk terhadap lingkungan hidup, seperti perkembangan tambak udang, perkebunan sawit, hortikultura dan lain-lain.

Oleh sebab itu, pada waktu terjadi krisis pangan global, pemerintah NB bereaksi yang jauh berbeda dengan paham yang telah dianut selama ini. Sejumlah ekonom pendukung SAP tetap kukuh berpendapat bahwa instabilitas harga pangan yang terjadi pada tahun 2008 dipicu oleh kesalahan pemerintah NB dalamantisipasi krisis. Mereka tidak pernah menyalahkan tentang kekeliruan resep SAP, menutup mata tentang stok pangan global yang terus berkurang, *under-investment* di sektor pertanian dan pangan, liberalisasi pasar yang berlebihan, konsentrasi produksi dan pemasaran pangan, peran MNCs sejak dari hulu sampai ke industri hilir.

NB jelas tidak bersedia mengambil resiko, terutama tingginya risiko politik DN, berbahaya manakala pemerintah tidak menempuh kebijakan apapun. Hanya menunggu bekerjanya mekanisme pasar, menantikan pengusaha swasta menstabilkan harga, padahal dalam situasi itu, mereka lebih tertarik untuk berspekulasi dan mencari peluang untuk memperbesar keuntungan. Berbagai respons NB atas krisis pangan global diuraikan berikut ini.

III. RESPONS ATAS KRISIS PANGAN

Penelitian Food and Agriculture Organization (FAO), 2009 dan International Fund for Agricultural Development IFAD (2009) memperlihatkan respons masing-masing NB atas kenaikan harga pangan dunia dalam periode 2007-2008, hasil penelitian di 81 NB yang tersebar di Asia, Afrika, Amerika Latin dan Karibia. Berikut ini ringkasan atas hasil

²Lihat lebih detail di Husain Sawit (2007)

penelitian FAO tersebut.

FAO (2009) membagi respons jangka pendek dalam rangka menekan harga pangan DN kedalam 3 kelompok yaitu: (i) Respons yang berorientasi pada sektor perdagangan. Instrumen perdagangan yang lazim digunakan adalah tarif, dan pembatasan ekspor; (ii) Respons yang berorientasi pada kepentingan konsumen. Instrumen yang umum dilakukan adalah bantuan langsung ke konsumen/ kelompok rentan, pengurangan pajak pertambahan nilai (Ppn), dan intervensi pasar; dan (iii) Respons yang berorientasi pada kepentingan produsen. Bantuan terhadap petani ditingkatkan untuk mendorong peningkatan produksi pangan DN. Instrumen umum yang dipakai adalah subsidi input, terutama benih dan pupuk, serta supor harga produsen.

segera dapat melakukan intervensi pasar, sebaliknya bagi NB yang minim atau tanpa cadangan. Pada umumnya, NB di benua Afrika lebih dominan melakukan intervensi pasar langsung untuk mengontrol harga pangan.

Sejumlah NB ekspor neto pangan melakukan pembatasan ekspor, sebagian lagi melarang ekspor pangan. Argentina, China, Kamboja, Kazastan, Pakistan, Rusia, Ukraina, Vietnam adalah sebagian NB yang membatasi ekspor pangan. Ada pula NB yang bahkan melarang ekspor seperti Mesir, India, Pakistan, khususnya pada puncak krisis harga. Mereka lebih baik mengorbankan perolehan devisa daripada harus menanggung akibat dari instabilitas harga pangan dan keresahan sosial di DN, serta mengutamakan kepentingan masyarakatnya daripada penduduk dunia.

Tabel 1. Jumlah NB yang Menempuh Kebijakan Intervensi Pasar dan Perdagangan (per 1 Januari 2008)

Wilayah	Intervensi Pasar DN			Kebijakan Perdagangan	
	Pelepasan stok (publik atau impor pada harga subsidi)	Penundaan/ pengurangan Ppn atau pajak lain	Kontrol administrasi atau pembatasan sektor swasta	Penurunan Tarif dan Biaya Impor	Pembatasan atau larang ekspor
Asia (26 NB)	15	5	6	13	13
Afrika (33 NB)	13	14	10	18	8
Amerika Latin + Karibia (22 NB)	7	4	5	12	4
TOTAL (81 NB)	35	23	21	43	25

Sumber: FAO (2009), disederhanakan penulis

Kebijakan perdagangan dan intervensi pasar dengan pengurangan tarif bea masuk ditempuh oleh 43 NB (Tabel 1). Tarif adalah instrumen yang paling mudah dan murah diterapkan oleh NB. Sebagian NB (23) mengurangi/menghapus pajak pertambahan nilai atau pembatasan/pelarangan ekspor (25 NB).

Intervensi pasar juga dilakukan, dengan melepaskan stok publik, baik yang berasal dari produksi DN atau impor. Sekitar 35 NB telah menempuh kebijakan ini. Mereka yang menguasai stok pangan publik yang cukup,

Kalau menyangkut perut, maka menyelamatkan masyarakat sendiri lebih diutamakan daripada menyelamatkan bangsa lain. Inilah suatu kenyataan yang berulang, manakala krisis pangan itu terjadi. Namun, bagi penganut SAP, tindakan pemerintah itu dianggap ganjil dan keliru tentunya. Mereka berargumentasi bahwa instabilitas harga itu pasti akan dikoreksi oleh pasar, tetapi untuk berapa lama, mingguan, bulanan kah, atau tahunan. Mereka abaikan dampak buruknya terhadap kestabilan politik DN. Masyarakat dan pemerintah NB lah yang akan

menanggung akibatnya, bukan para penganjur SAP, mereka tetap duduk manis di kantor mewahnya.

Perlindungan terhadap kebutuhan konsumen, terutama konsumen miskin juga diperkenalkan secara luas. Diperkirakan sekitar 23 NB melakukan program bantuan tunai (*cash transfer*), dan 19 NB lainnya melakukan bantuan pangan (*in kind food transfer*), Tabel 2. Keduanya akan sama-sama berdampak terhadap peningkatan pendapatan riil rumah tangga miskin (RTM) atau penerima manfaat. Sungguhpun demikian, dampak sosial dan biaya administrasinya akan berbeda. Program transfer uang tunai telah lama dilakukan di Bangladesh, Brazil, Cina, Costa Rica, Mesir, Etopia, Haiti, India, Mexico, Mozambig, Afrika Selatan. Kemudian program ini diperluas, sebagai respons atas krisis pangan. Indonesia juga menempuh kebijakan bantuan uang tunai, program bantuan langsung tunai (BLT) yang diperkenalkan sejak tahun 2005, sebagai respons atas pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Pada tahun 2008, program tersebut juga masih dilanjutkan. Sebagian NB (16) menaikkan gaji pegawai negeri sipil (PNS) dan mengoreksi tingkat upah buruh.

mengikuti/menghadiri pelatihan, pengiriman anak ke sekolah, menimbang anak ke pusat kesehatan dan sebagainya. Dengan cara ini, maka produktivitas program-program sosial lainnya akan lebih tinggi, sehingga akan berpengaruh positif terhadap sumber daya manusia (SDM) keluarga miskin. Program yang telah ada tersebut, kemudian mereka perluas sebagai respons atas krisis harga pangan.

Sejumlah NB, disamping melakukan program bantuan tunai, juga melakukan program pangan untuk bekerja (*food for work*), seperti yang dilaksanakan di Bangladesh, Kamboja, Ethiopia, Haiti, India, Liberia, Madagaskar, Peru dan lain-lain. Para pekerja memperoleh upah/hari dalam bentuk pangan, setelah mereka selesai bekerja. Ada pula NB yang melakukan penjualan pangan dengan harga subsidi, seperti yang dilakukan di Dominika, Mesir, Jordan, Libanon, Mongolia, Moroko, Filipina dan Saudi Arabia. Indonesia juga menempuh kebijakan yang sama, dengan program beras untuk keluarga miskin (Raskin) yang diperluas dan diperbanyak, memperkenalkan pemberian subsidi harga melalui *voucher* yang selurusnya dipakai oleh RTM untuk menukarkannya untuk

Tabel 2. Jumlah NB yang Memperkenalkan/Memperluas Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan Lainnya

Wilayah	JPS (Ditingkatkan atau Diperkenalkan)		Meningkatkan Pendapatan
	Bantuan Tunai	Bantuan Pangan	
Asia (26 NB)	8	9	8
Afrika (33 NB)	6	5	4
Am.Latin+Karabia (22 NB)	9	5	4
TOTAL (81 NB)	23	19	16

Sumber: FAO (2009), disederhanakan penulis

Ada pula diantara NB tersebut memperkenalkan bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer CCT*). Syaratnya beragam, misalnya uang tersebut hanya disampaikan ke RTM yang telah

memperoleh pangan bersubsidi, seperti Migor dan kedelai.

Khusus tentang supor terhadap petani, NB juga menempuh supor melalui pasar, dan supor non-pasar. Ada 35 NB yang melakukan

supor produksi, sebagian NB (9) melakukan subsidi benih/pupuk (Tabel 3). Indonesia, juga berada dalam kelompok terakhir, terutama supor terhadap komoditas padi/beras, jagung, dan kedelai. Perlu dicatat bahwa supor produksi melalui intervensi pasar adalah subsidi umum. Kelompok itu termasuk subsidi produksi, subsidi input dan akses kredit tidak terarah (*non-targeted*). Seperti program subsidi benih dan pupuk, tujuannya adalah memperluas ketersediaan pupuk di pedesaan, sehingga semua petani (kaya dan miskin, punya lahan luas dan sempit) mendapatkan akses untuk membelinya. Berbeda dengan intervensi non-pasar, seperti subsidi terarah bagi petani miskin,

IV. RESPONS INDONESIA

Pada rapat Menko Perekonomian bulan Juli 2007, presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) meminta agar para menteri mewaspadai dan mengambil tindakan atas instabilitas harga pangan pokok, terutama beras. Pemerintah tidak ingin terjadi kenaikan harga beras seperti terjadi pada akhir tahun 2006 dan awal tahun 2007, yang kemudian diikuti oleh kenaikan harga pangan pokok lainnya, seperti Migor, kedelai, susu dan lain-lain.

Pada bulan April tahun 2007, pemerintah mengubah kebijakan, dengan mengizinkan impor beras, diberikan hanya kepada BULOG, dengan kuota yang semula hanya 0,5 juta ton,

Tabel 3. Jumlah NB yang Menempuh Kebijakan Jangka Pendek untuk Meningkatkan Produksi dan Membantu Petani

Wilayah	Intervensi Non-Pasar			Intervensi Pasar
	Program Dukungan Produksi	Program Jaring Penyelamat Produktif	Program Subsidi Pupuk/Benih	
Asia (26 NB)	11	4	2	9
Afrika (33 NB)	12	6	4	4
Am.Latin dan Karabia (22 NB)	12	5	3	2
Total (81 NB)	35	15	9	15

Sumber: FAO (2009), disederhanakan penulis

Ada pula dukungan non-pasar dalam bentuk Jaring Penyelamat Produktif (JPP) bagi petani. Dukungan itu mencakup pemberian *input vouchers* dan subsidi input di 15 NB, seperti dilakukan di Bangladesh, Dominika, Madagaskar, yang juga diikuti pula oleh usaha peningkatan akses petani terhadap kredit serta pendanaan, pengurangan pajak impor/pembatalan pembayaran pajak untuk alat pertanian/pupuk, pengadaan pemerintah guna membantu para petani sempit. Indonesia juga menempuh kebijakan subsidi pupuk/benih dan kredit, serta pengadaan beras DN diperbesar.

kemudian dikoreksi lagi menjadi 1,5 juta ton pada Juni tahun 2007. Pemerintah meminta BULOG untuk mengimpor beras kualitas premium/super untuk mengisi stok dan intervensi pasar dalam rangka mencegah gejolak harga beras di musim paceklik periode akhir tahun 2007 dan awal 2008. Pada akhir bulan April tahun 2008, BULOG merespons pengadaan beras dengan kualitas yang lebih bagus, diluar ketentuan kualitas Inpres Perberasan, untuk pemupukan pangadaan DN semaksimal mungkin, dan sebagai antisipasi kenaikan harga beras di pasar internasional. Kemudian, dalam rapat stabilisasi harga, bulan

Februari tahun 2008, diputuskanlah sejumlah instrumen untuk stabilisasi harga pangan.

Dalam periode tahun 2007-2008, pemerintah juga mencoba mengatasi instabilitas harga pangan lain, terutama Migor, kedelai dan terigu. Oleh karena itu, respons Pemerintah Indonesia menarik untuk dikaji lebih detail, dengan mengambil dua komoditas yaitu: beras dan Migor. Keduanya, cukup besar tingkat intervensinya, namun berbeda kedudukannya dalam perdagangan global (impor netto lawan ekspor netto), struktur pasarnya (pasar persaingan lawan pasar oligopoli), perannya dalam budget pengeluaran rumah tangga (tinggi lawan rendah), stok (punya cadangan publik lawan tanpa cadangan). Keberhasilan intervensi untuk tujuan stabilisasi tersebut juga jauh berbeda, seperti yang dibahas berikut ini.

4.1. Beras

Kenaikan harga beras mulai pertengahan tahun 2004, tidak lepas dari kebijakan pelarangan impor beras yang dimulai awal bulan Januari tahun 2004. Produksi beras DN tidak meningkat secara signifikan, seperti yang diperkirakan. Para pejabat pemerintah, terutama jajaran Deptan, Depdag dan BULOG saling melontarkan berbagai pernyataan yang saling bertentangan dan para pelaku pasar bingung, dan mendorong spekulasi harga. Pada bulan April dan bulan Juni tahun 2007, pemerintah mengizinkan BULOG impor beras mencapai 1,5 juta ton, untuk tujuan stabilisasi, dan BULOG ditunjuk sebagai importir tunggal. Pada awal bulan September tahun 2007, pemerintah memperkenalkan OSHB (operasi stabilisasi harga beras) untuk tujuan stabilisasi harga beras DN yang tidak bersumber dari stok CBP (cadangan beras pemerintah), tetapi stok operasional BULOG. Stok BULOG dapat ditambah dari impor sesuai dengan kebutuhan, baik jumlah maupun kualitas. Dengan menguasai berbagai jenis dan kecukupan volume stok, maka BULOG akan lebih efektif dan fleksibel dalam intervensi pasar.

Pembayaan OSHB bukanlah bersumber dari dana pemerintah, walaupun tugas yang diemban oleh BULOG adalah tugas publik.

Dengan peran sebagai importir tunggal, Bulog diharapkan mampu mengimpor dengan dana komersial dan dijual pada tingkat harga yang lebih tinggi, sehingga biaya untuk OSHB itu tertutupi dan Bulog tidak boleh rugi, dan namun harus berhasil dalam menstabilkan harga. Hal ini dimungkinkan, karena pada waktu itu, harga beras DN sekitar 40-60% lebih tinggi dibandingkan dengan harga beras di pasar LN. Hal itu tentu belum diperhitungkan besarnya tingkat bea masuk (BM), yang berubah dalam persentase (naik atau turun), karena digunakan instrumen tarif spesifik. OSHB tentu bukan satu-satunya instrumen intervensi pasar beras DN secara langsung. Pemerintah dapat memanfaatkan stok CBP untuk tujuan stabilisasi harga dan mengatasi situasi darurat/darurat.

Melihat harga beras yang terus meningkat mulai bulan Nopember tahun 2007, maka berbagai cara intervensi telah dilakukan, baik langsung atau tidak langsung, melalui pasar, maupun intervensi melalui cadangan publik atau melalui kemitraan BULOG-swasta.OP melalui OSHB terus dinaikkan, dari 21 ribu ton bulan Desember tahun 2007, menjadi 41 ribu ton pada bulan Februari tahun 2008 (Tabel 4). Demikian juga penyaluran Raskin ditingkatkan, dari 17 ribu ton pada bulan Desember tahun 2007, menjadi 275 ribu ton bulan Februari tahun 2008. Pada bulan Februari tahun 2008, sekitar 12% dari proporsi konsumsi bulanan, merupakan intervensi pemerintah (langsung/tidak langsung) melalui komoditas beras, sehingga itu telah mampu meredam kenaikan harga beras DN.

Khusus Program Raskin adalah sebuah intervensi non-pasar yang cukup besar. Program itu meningkat perannya, dari hanya 5,2% pada tahun 2006, naik hampir dua kali lipat menjadi 10,3% dari total konsumsi beras DN (Tabel 5). Pada tahun 2008, total distribusi Raskin telah mencapai 3,2 juta ton, bandingkan dengan tahun 2006 hanya 1,6 juta ton. Durasi penyaluranpun diperpanjang, dari 11 bulan tahun sebelumnya, menjadi 12 bulan pada tahun 2008. Para penerima Raskin, tidak membeli beras di pasar, sehingga mereka dapat menyisakan pendapatannya untuk

membeli komoditas lain, yang umumnya adalah barang/produk setempat (*non-tradable goods*), sehingga mendorong peningkatan permintaan agregate untuk produksi petani atau Usaha Kecil Menengah (UKM), serta meredam permintaan beras di pasar.

pengadaan DN yang cukup berarti. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pengadaan LN juga diperlukan, manakala produksi beras DN tidak mencukupi, sehingga stok operasional BULOG perlu diisi dari impor. Impor pada tahun 2008, hanya 30 ribu ton, sisa dari kontrak yang

Tabel 4. Volume Intervensi Langsung dan Tidak Langsung ke Pasar dalam Musim Puncak Paceklik (Tons) : Bulan Desember tahun 2007 - Bulan Februari tahun 2008

Metoda Intervensi	Des.-07	Jan.-08	Feb.-08
OP pola Kemitraan Bulog-swasta, dikenal dengan OSHB ¹⁾	21.168	30.916	40.534
OP melalui CBP	77.731	23.998	0
Tidak Langsung ke Pasar/Subsidi Terarah (Raskin)	16.884	126.440	275.363
Total	115.783	181.354	315.897
% thdp Konsumsi Bulanan ²⁾	4,45	6,97	12,14

Keterangan:

1) Operasi Stabilisasi Harga Beras;

2) Tingkat konsumsi beras bulanan ditaksir 2,6 juta ton

Sumber: BULOG

Dalam waktu yang sama, pemerintah juga meningkatkan pengadaan DN, seiring dengan kondisi produksi padi/beras DN yang baik.

seharusnya disalurkan pada tahun sebelumnya. Bandingkan dengan pengadaan LN pada tahun 2007 mencapai 1,3 juta ton,

Tabel 5. Program Raskin: Jumlah Distribusi dan RTM: 2007- 2008.

Items	2006	2007	2008
Distribusi Beras (000 Ton)	1.624	1.732	3.218 ^{a)}
Jumlah RTM (Juta)	10,8	18,7	19,1
Realisasi atas target (%)	99,9	99,8	96,3 ^{a)}
Durasi (bulan/tahun)	10 bulan	11 bulan	12 bulan
Alokasi Beras (KG/RTM/Bulan)	15 Kg	10 Kg	15 Kg
Rasio Penyaluran Raskin Bulanan terhadap Konsumsi Beras Bulanan (%) ^{b)}	5,2%	5,6%	10,3%

Catatan: a) sampai 31 Des. 2008;

b) total konsumsi beras bulanan mencapai 2,6 juta ton.

Sumber: BULOG

Pada tahun 2006, pengadaan DN hanya 1,4 juta ton, meningkat menjadi 3,2 juta ton pada tahun 2008 (Tabel 6), suatu lonjakan

Seperti yang telah disebutkan di atas, Indonesia menguasai stok publik untuk beras sekitar 350 ribu ton mulai tahun 2005. Stok

Tabel 6. Pengadaan Beras (setara beras) DN dan LN, dan Rasio Pengadaan DN terhadap Produksi Total (%): tahun 2006-08 (Ton)

Tahun	Pengadaan DN (Ton)	Rasio Pengadaan DN thdp Produksi DN (%)	Pengadaan LN (Ton)
2006	1.434.128	4,2	291.872
2007	1.765.987	4,9	1.293.980
2008	3.205.952	8,4	30.200

Sumber : BULOG

awal atau akhir tahun CBP berubah mengikuti penyaluran dan pengantilan stok. Pada tahun 2008 misalnya, stok akhir CBP mencapai 349 ribu ton (Tabel 7). Stok itu dipakai oleh pemerintah keperluan darurat/emergensi dan intervensi pasar untuk stabilisasi harga. Pada

atau kuota, tetapi juga melalui tarif. Tarif ditingkatkan manakala harga pasar DN rendah dibandingkan dengan harga pasar LN, dan diturunkan manakala terjadi kenaikan harga di pasar dunia, mulai bulan Maret tahun 2008. Tingkat tarif awalnya (tahun 2000) ditetapkan

Tabel 7. Stok CBP dan Distribusinya (Ton): Tahun 2006-2008

CBP	2006	2007	2008
1. Stok Awal	338.764	337.261	177.464
2. Penggantian Stok ²⁾	92.398	255.682	204.062
3. Penyaluran Publik untuk:			
• Operasi Pasar (OP)	59.779	318.702 ²⁾	0 ²⁾
• Emergensi	34.122	19.041	8.749
• OP Terarah (Targeted)	-	77.736	24.180 ²⁾
4. Stok Akhir	337.261	177.464	348.617

Sumber: BULOG

tahun 2008, pemerintah tidak melakukan OP untuk stabilisasi harga. OP targeted hanya dilakukan pada awal tahun 2008. OP konvensional dinilai kurang efektif dan fleksibel, sehingga diperkenalkan OP terarah, mengikuti pola Raskin. Seterusnya, pada tahun 2008, tidak ada intervensi pasar secara langsung, kecuali Raskin. Ini dimungkinkan karena harga beras DN relatif stabil, sepekulasi hampir tidak ada.

Indonesia juga menempuh kebijakan untuk melindungi pasar DN, tidak saja dengan pembatasan kuantitatif melalui larangan impor

hanya Rp 430/kg, kemudian dikoreksi dan dinaikan sesuai dengan harga beras dunia, dan pernah mencapai Rp 550/kg periode bulan September tahun 2007- bulan Februari tahun 2008, Tabel 8. Tingkat tarif (ad valorem) menurun manakala harga beras LN naik atau sebaliknya. Pada saat harga beras di LN naik cukup tinggi dalam bulan Mei-Agustus tahun 2008, maka perlindungan setara dengan tingkat tarif Ad Valorem menurun. Dalam periode Maret-Desember tahun 2008, rataan perlindungan hanya 7,5%.

Dari uraian di atas, dapat diringkas

Tabel 8. Proteksi Tarif untuk Beras: Tarif Spesifik dan Ad-valorem: tahun 2005-2008

Periode	Specific Tariff (Rp/Kg)	Setara Ad-valorem (Rataan dalam %)
Januari 2005-Agustus 2007	450	17,4
September 2007-Februari 2008	550	17,0
Maret-Desember 2008	450	7,5

Catatan : Harga beras (Thai25%) dari FAO, harga beras medium DN dari BULOG, dan kurs USD dari BI

berbagai kebijakan yang terkait dengan stabilisasi harga beras di DN, baik dilihat dari sisi produksi, konsumsi, maupun perdagangan, seperti yang ditampilkan dalam Tabel 9. Indonesia menempuh kebijakan jangka pendek yang cukup komprehensif. Hasilnya terungkap

crude palm oil (CPO). Indonesia dan Malaysia adalah produsen utama CPO dan menguasai pasar CPO dunia. Indonesia juga negara ekspor netto Migor. Tiap tahun, Indonesia mengeksport Migor sawit tidak kurang dari 3,1 juta ton, lebih separoh dari total produksi

Tabel 9. Ringkasan Intervensi Pemerintah untuk Stabilisasi Harga Beras Jangka Pendek: 2007-2008

1. Kebijakan Supor Produksi: <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan harga pembelian pemerintah (HPP) dan Pengadaan DN • Subsidi/bantuan pupuk/benih • Subsidi kredit
2. Intervensi Pasar DN: <ul style="list-style-type: none"> • Pelepasan stok publik • Penundaan/Pengurangan Ppn atau pajak lainnya • Kontrol administrasi/pembatasan sektor swasta untuk spekulasi • Peran parastatal Bulog semakin besar
3. Kebijakan Perdagangan: <ul style="list-style-type: none"> • Penurunan tarif/biaya impor • Koreksi atas pelarangan impor dan monopoli impor oleh Bulog. • Pelarangan ekspor pada waktu harga LN di pasar lebih tinggi
4. Kebijakan Bantu Konsumen: <ul style="list-style-type: none"> • Bantuan Beras/Natura • Bantuan Tunai

bahwa harga beras DN cukup stabil, tidak hanya dibandingkan dengan harga beras di pasar dunia⁵, tetapi juga harga pangan pokok lainnya seperti gandum, kedelai, Migor dan sebagainya. Kestabilan harga beras dapat berpengaruh positif terhadap stabilisasi harga, tidak turut memicu instabilitas harga pangan pokok lainnya.

4.2. Minyak Goreng

Migor tentu tidak dapat dipisahkan dengan

6,8 juta ton pada tahun 2007. Stabilisasi harga Migor, tidak terpisahkan dengan stabilisasi harga CPO di pasar global. Diperkirakan, sekitar separoh produksi CPO digunakan sebagai bahan baku DN, yaitu Migor.

Tingkat konsumsi Migor total secara nasional meningkat pesat, naik dua kali lipat selama 6 tahun terakhir, tahun 2005 dibandingkan dengan tahun 1999. Komposisinya juga berubah, peran Migor sawit semakin besar. Pada tahun 2008 misalnya,

⁵ Lihat lebih detail pada Abubakar (2009)

total konsumsi Migor mencapai 6 juta ton, dengan pangsa Migor sawit (84%) dan Migor kelapa (16%). Walau tingkat konsumsi Migor per kapita masih rendah (hanya 5,9 kg/kap/tahun pada tahun 2007), tetapi laju peningkatan konsumsi Migor cukup pesat, mencapai sekitar 9%/tahun dalam periode tahun 1999-2005. Konsumsi Migor masyarakat berubah cepat, beralih ke Migor sawit. Salah satu penyebabnya, harga Migor sawit lebih murah dan mudah diakses.

goreng; dan (iv) Pajak Pertambahan Nilai ditanggung pemerintah (PPN-DTP).

Walaupun kebijakan PE bukanlah hal baru bagi Indonesia, namun PE progresif baru diterapkan awal tahun 2006, karena pengaruh peningkatan harga CPO dunia yang begitu cepat, sehingga perlu disesuaikan setiap saat. PE progresif dapat mengatasi keropotan pemerintah dalam menerbitkan peraturan ekspor mengikuti perubahan harga CPO dunia yang amat bergejolak. Studi BPPD (2008)

Tabel 10. Kapasitas dan Produksi Migor sawit dari 6 Produsen Terbesar: 2003

Nama Perusahaan	Kapasitas (Ton)	Produksi	Pangsa (%)	Merek Dagang
Wilmar Group	2.206.250	1.141.163	27	Sania, Fortune, Curah
Sinar Mas Group	651.400	445.900	11	Filma, Kunci Mas, Curah
Indofood Group	592.200	432.810	10	Bimoli, Curah
Bina Karya Prima	500.000	375.000	9	Tropical, Curah
Intibenua Perkasa	420.000	306.600	7	Curah
Musim Mas	380.000	277.400	7	Sunco, Curah
Total	4.749.850	2.978.873	71	

Sumber: Depperin (2004), seperti yang dilaporkan oleh BPPD (2008).

Penelitian BPPD (2008) memetakan struktur pasar dan produksi Migor sawit DN. Disana diungkapkan bahwa ada 6 besar kelompok usaha produsen Migor sawit DN, serta merek dagangnya (Tabel 10). Mereka itu adalah: (i) Wilmar Grup (27%); (ii) Sinar Mas Group (11%); (iii) Indofood Group (10%); (iv) Bina Karya Prima (9%); (v) Intibenua Perkasa (7%); dan (vi) Musim Mas (7%). Total produksi Migor sawit dari 6 kelompok usaha ini mencapai hampir 3 ton pada tahun 2003, atau 71% dari total produksi Migor di Indonesia. Itu adalah contoh konsentrasi produksi dan pasar Migor sawit DN. Struktur pasar Migor sawit adalah oligopoli, dan ini dapat membuat pasar Migor sawit menjadi kurang sehat, khususnya dalam penetapan harga dan pengaturan pasar.

Dalam rangka itulah maka, pemerintah ingin menstabilkan harga Migor sawit DN dan CPO melalui 4 instrumen yaitu: (i) Pungutan Ekspor (PE) progresif; (ii) Domestic Market Obligation (DMO); (iii) Subsidi harga minyak

menyimpulkan bahwa PE progresif hanya efektif dalam menekan kecenderungan kenaikan harga CPO di DN, dan kurang efektif untuk tujuan stabilisasi harga Migor sawit.

Kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) baru diperkenalkan awal Juni tahun 2007. Tujuan utamanya ada 2 yaitu: (i) menjamin pasokan CPO untuk kebutuhan industri Migor DN, sehingga harga Migor sawit dapat ditekan rendah, dan (ii) menstabilkan harga Migor DN. BPPD (2008) menemukan bahwa kebijakan DMO lemah dalam implementasinya, terutama pengawasan. DMO juga sulit diterapkan di daerah yang luas dengan infrastruktur yang belum memadai seperti Indonesia. Penelitian BPPD (2008) menyimpulkan bahwa kebijakan DMO tidak mampu menurunkan harga Migor sawit seperti yang diharapkan, dan efektifitas dalam implementasinya amat rendah.

Pemerintah juga melakukan subsidi harga Migor, yang ditujukan ke warga miskin dan usaha kecil (UKM) yang banyak menggunakan

Migor sebagai bahan baku produksi. Pemerintah juga telah melaksanakan operasi pasar (OP) beberapa kali. Menjelang lebaran tahun 2007, pemerintah melaksanakan program subsidi Migor untuk 15,8 juta RTM melalui program pasar murah dengan anggaran sebesar Rp 25 miliar⁵.

Dana tambahan subsidi tersebut diambil dari hasil penambahan PE CPO yang diberlakukan sejak 15 Juni tahun 2007. Program subsidi ini (pasar murah) dilaksanakan selama 3 bulan. Namun hingga tanggal 31 Januari 2008, dari 33 propinsi di Indonesia, propinsi yang mampu merealisasikan pendistribusian subsidi Migor di atas 50 persen dari alokasi awal hanya sebanyak 14 propinsi (atau 42%). Belum optimalnya penyerapan subsidi tersebut disebabkan pemerintah daerah dan pelaku usaha di daerah gamang dalam penyelenggaraan pasar murah Migor (BPPD 2008).

Pemerintah kemudian menggelar subsidi Migor lagi bagi RTM dimulai bulan Maret tahun 2008. Program subsidi diawali dengan penjualan Migor dalam kemasan bermerek dengan harga khusus oleh perusahaan swasta. Pelaksanaan kegiatan penjualan subsidi Migor melalui pasar murah di daerah dilakukan selama enam bulan yang diselenggarakan satu kali setiap bulan. Kepala Dinas membagikan kupon yang setiap lembarnya bernilai Rp 2.500. Penerima subsidi dalam membeli Migor membayar sebesar harga eceran penjualan setelah dikurangi Rp 2.500 per liter. Setiap penerima subsidi maksimal hanya mendapat dua kupon untuk membeli dua liter Migor/KK⁶. Subsidi ini ditargetkan menjangkau sekitar 19,2 juta RTM⁷.

Penyaluran program subsidi Migor untuk RTM telah dilaksanakan sejak pertengahan bulan Maret tahun 2008, sebagai realisasi tahap I dan akan disusul beberapa tahap selanjutnya sampai dengan enam tahap dan ditargetkan selesai akhir tahun 2008. Untuk alokasi anggaran subsidi pada tahap I, pemerintah pusat menganggarkan dana lebih

dari Rp 82 miliar dengan jumlah Migor sebanyak 33 juta liter. Dana yang tidak terpakai, dikembalikan ke kas negara, tidak dikumulatifkan. Jika suatu daerah tidak merealisasikan penyaluran subsidi Migor pada tahap I, maka alokasinya akan dialihkan ke daerah lain yang lebih membutuhkannya.

Volume Migor yang dapat disalurkan mencapai lebih dari 25 juta liter. Dana yang terserap sebesar Rp. 63 miliar dari total dana Rp 82 miliar yang dialokasikan pada tahap I. Hingga bulan Juni tahun 2008, penyaluran subsidi Migor tahap I sudah mencapai 80 %. Sejumlah daerah yang melambat penyaluran antara lain, Lampung dan Jawa Timur. Kelambatan terkait tingkat permintaan dan kebutuhan Migor.

BPPD (2008) menyimpulkan bahwa instrumen ini dapat membantu kelompok sasaran, seperti RTM atau UKM. Namun, pelaksanaannya sulit, dan kurang mendapat dukungan dari pemerintah daerah, sehingga keberhasilannya menjadi kurang bagus.

Kebijakan fiskal juga dipakai untuk tujuan stabilisasi harga Migor DN, dan pertama sekali diimplementasikan pada tahun 2008. Pemerintah mensubsidi produsen Migor curah (tidak bermerek dan non kemasan) berupa pajak PPN yang ditanggung oleh pemerintah. Dengan kebijakan ini diharapkan dapat menekan harga Migor hingga Rp 8.000/Kg, juga meningkatkan produksi Migor non-kemasan/curah.

Berdasarkan data Direktorat Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan mengenai pelaksanaan Migor bersubsidi, jumlah PPN-DTP Migor curah yang dibayar pemerintah mencapai Rp 990 M (per 1 Juli 2008) atau 33% dari total pagu Rp 3 T.

Kebijakan pembebasan PPN dinilai kurang tepat, karena permintaan Migor terhadap perubahan harga cenderung inelastis. Permintaan Migor cenderung tetap berapapun harga berubah. Berapapun subsidi yang diberikan tidak akan mendorong produsen untuk menambah produksinya, sehingga harga

⁵ dibebankan pada APBN-P Departemen Perdagangan tahun 2007.

⁶ Pemerintah mengalokasikan subsidi Migor sebanyak 190 juta liter dengan dana sekitar Rp 475 miliar berasal dari APBN dan APBN-P Departemen Perdagangan yang pelaksanaannya akan dibagi menjadi enam tahap.

⁷ Jumlah RTM diperoleh dari data BPS Pusat, yang juga digunakan untuk penyaluran Bantuan Langsung Tunai (BLT).

Migor dapat diturunkan, namun keuntungan dari penurunan PPN lebih banyak dinikmati oleh perusahaan Migor yang telah kaya tersebut. Berikut ini diringkas kebijakan stabilisasi Migor (Tabel 11), seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Respons tersebut tentu tidak tunggal, sebagian dilakukan secara parsial, misalnya hanya instrumen perdagangan. Sebagian NB berhasil dan ada pula yang gagal. Pada umumnya NB yang berhasil adalah kombinasi berbagai kebijakan, dan didukung pula oleh

Tabel 11. Ringkasan Intervensi Pemerintah untuk Stabilisasi Harga Migor Jangka Pendek: tahun 2007-2008

<p>1. Intervensi Pasar DN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penundaan/Pengurangan pajak ditanggung pemerintah (Ppn-DTP) • Kontrol administrasi, seperti kewajiban DMO untuk pasar DN • Pembatasan ekspor sektor swasta
<p>1. Kebijakan Perdagangan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembatasan ekspor dan PE progresif CPO dan turunannya <p>2. Kebijakan Konsumen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Subsidi Harga umum Migor dan Subsidi terarah dengan voucher b. Kemitraan Pemerintah-Swasta dalam penyaluran Migor

Terlepas dari rendahnya tingkat keberhasilan dalam mengontrol kenaikan harga Migor DN, tampaknya pemerintah telah melakukan regulasi dan intervensi pasar, kemitraan pemerintah-swasta dalam stabilisasi harga Migor. Sayangnya, pola kemitraan ini terkesan bahwa kedudukan pemerintah relatif lemah, terutama dalam kontrol dan minim sanksi.

V. PENUTUP

Kebijakan yang ditempuh oleh NB selama krisis pangan tahun 2007 dan tahun 2008, amat kontras dengan paradigma yang dianut selama beberapa dekade terakhir. Selama berpuluh tahun mereka menganut paham konsensus Washington yang didukung oleh institusi Bretton Woods (Bank Dunia, IMF), sebagai persyaratan dalam perolehan hutang LN dan bantuan pembangunan. Akhir-akhir ini, Indonesia salah satu NB juga tidak patuh sepenuhnya dengan resep tersebut. Yaitu beralih dari strategi food security ke strategi swasembada, termasuk di dalamnya kemandirian pangan DN. Pemerintah semakin kurang percaya terhadap sektor swasta dalam stabilisasi harga pangan, dan melihat pentingnya cadangan pangan publik untuk mengatasi instabilitas harga pangan dan risiko impor.

peningkatan produksi pangan DN, kecukupan cadangan devisa untuk biaya impor pangan, serta tersedianya stok pangan publik yang mencukupi untuk meredam spekulasi dan instabilitas harga pangan DN.

Keberhasilan Indonesia dalam meredam kenaikan harga beras, banyak ditentukan oleh kecukupan stok publik, yang didukung oleh peningkatan produksi DN. Kebijakan ditempuh cukup komprehensif, mulai dari sisi perdagangan, konsumen dan produsen. Peran stok publik dan lembaga parastatal/ BULOG juga amat penting dalam mencegah spekulasi harga beras DN di era krisis pangan global.

Berbeda dengan beras, tingkat keberhasilan stabilisasi Migor relatif rendah. Pemerintah sepenuhnya menyerahkannya kepada swasta, baik melalui pengurangan Ppn, DMO, OP. Walaupun skim ini merupakan kemitraan publik-privat untuk stabilisasi, namun tampaknya kurang berjalan seperti yang diharapkan. Diduga pihak swasta memetik manfaat keuntungan dari pengurangan/Ppn DTP, OP Migor, dan manipulasi DMO. Pajak PE kurang ampuh untuk menekan kenaikan harga Migor DN, justru berdampak buruk terhadap insentif produsen. PE amat bias untuk kepentingan konsumen Migor, daripada produsen CPO. Manakala para produsen minyak sawit kesulitan di era penurunan harga

CPO di pasar dunia mulai akhir tahun 2008, tidak sepeserpun dana PE tersebut dimanfaatkan untuk menyelamatkan mereka.

Pada masa mendatang, para ahli IFAD, FAO, IFPRI dan lain-lain memperkirakan akan lebih sering muncul instabilitas harga pangan, terutama karena pemanasan global, sehingga menimbulkan risiko tinggi terhadap produksi dan instabilitas pendapatan petani. Disamping itu, belum jelas pula kebijakan jangka menengah-panjang NB dalam mengoreksi kekurangan investasi di sektor pertanian, termasuk lemahnya infrastruktur di pertanian dan pedesaan. NB rentan bukan saja pada instabilitas ekonomi makro, tetapi juga instabilitas politik DN. Tantangannya adalah bagaimana NB mampu meningkatkan produksi dan produktivitas di sektor pangan secara berkelanjutan.

Indonesia juga "belum berhasil" merancang strategi pembangunan pangan jangka panjang yang menjadi konsensus dan pegangan nasional. Keterkaitan pembangunan pangan dengan sektor industri, jasa keuangan, perdagangan, infrastruktur, dan mengoreksi rendahnya investasi, termasuk di dalamnya riset dan usaha atasi pemanasan global/iklim yang semakin kurang menentu. Apakah Indonesia telah beralih dari strategi ketahanan pangan, ke strategi swasembada/ kemandirian pangan, atau itu hanya reaksi jangka pendek dalam menyikapi krisis pangan global?

DAFTAR PUSTAKA

Abubakar, M. (2009). "World Food Price Volatility, Rice Price Stabilization and Small-scale Farmers: Some Recent Policy Responses and Changes in Indonesia". Makalah diskusi panel di IFAD. Rome: 18 Februari 2009.

Anonim, L. (2008). "Perubahan Perdagangan Pangan Global dan Putran Doha WTO: Implikasi buat Indonesia". Analisis Kebijakan Pertanian, 6(3) 2008

BPPD (2008). "Kajian Kebijakan Stabilisasi Kebutuhan Harga Pokok". dilaksanakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Perdagangan DN, Badan Penelitian dan Pengembangan Depdag (BPPD). Draft akhir Desember 2008: Jakarta

FAO (2009). Country responses to the food security crisis: nature and preliminary implications of the policies pursued. Disiapkan oleh Demekle, M., G. Pangrazio, dan M. Maetz, FAO: Rome

Goode, W (2001). Dictionary of Trade Policy Term. 4th Edition: CES dan WTO. Cambridge Uni. Press: UK

IFAD (2009). Food price volatility- how to help smallholder farmers, manage risk and uncertainty, disiapkan oleh Blein, R. and R. Longo. IFAD: Rome

IFPRI (2008). High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Action. IFPRI Policy Brief. Washington DC.

Sapri (2004). Structural Adjustment: the policy roots of economic crisis, poverty and inequality, The Structural Adjustment Participatory Review International Network. Zet Book: London and NY; TWN, Malaysia; Books for Change: India; dan IBON: Filipines.

Sawit, H. M (2007) "Usulan Kebijakan Beras dan Bank Dunia: Resep Yang Keliru". Analisis Kebijakan Pertanian, 5(3) 2007

Sieger, M.B (2003). Globalization: A Very Short Introduction, Oxford Univ. Press: UK

UNESCAP (2008). Asian Economy Survey: Bangkok.

BIODATA PENULIS :

Dr. M. Husein Sawit, adalah Ahli Peneliti Utama (APU) dalam bidang Kebijakan Pertanian, PSE-KP (Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian), BULOG. Dan juga sebagai Tenaga Ahli Perum BULOG. Memperoleh PhD (1994) dalam bidang ekonomi dari University of Wollongong, Australia.