

# ANALISIS KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS DALAM UPAYA PENINGKATAN KETAHANAN PANGAN

**Ermawati Dewi**

[Ermawatidewi26@gmail.com](mailto:Ermawatidewi26@gmail.com)

## **Abstract**

Rice is a strategic commodity economically and politically in Indonesia. Economically, more than 90 percent of Indonesia's population makes rice as a staple food. Rice industry also drives the economy by providing jobs for more than 12.5 million households and as a source of agricultural GDP acceptance. Politically, the availability of rice will affect the political and security stability in the country. This study aims to describe the development of the rice policy that has been done by the government and evaluate the results of existing policies. The results showed, national rice policy covers the policy production, imports, prices and distribution. Policies implemented through intensification of production by improving productivity and cropping index. While the extension is done by expanding the harvest area, especially outside Java through Program Peningkatan Produksi Beras (P4) starts with Padi Sentra (1959), Bimas (1965), Insus (1979) and P2BN (2007). Import policy through specific tariffs, tariff quotas and the red line to reduce the amount of imported rice. Pricing policy is done by setting the HPP for manufacturers, OPM, Raskin and set a ceiling price for consumers. While the distribution policy is done by pointing Bulog as manager of Cadangan Beras Pemerintah (CBP) as well as the dealer Raskin. The fourth policy experience a variety of obstacles in its implementation both from internal and external that has not reached the expected goals.

**Key word:** *rice self-sufficiency, food security*

## **Abstraks**

Beras merupakan komoditas strategis secara ekonomi dan politis di Indonesia. Secara ekonomi, lebih dari 90 persen penduduk Indonesia menjadikan beras sebagai makanan pokoknya. Industri beras juga menjadi

penggerak perekonomian dengan menyediakan lapangan pekerjaan bagi lebih dari 12.5 juta rumah tangga petani dan sebagai salah satu sumber penerimaan GDP pertanian. Secara politis, ketersediaan beras akan mempengaruhi kondisi politik dan kestabilan keamanan negara. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan perkembangan kebijakan beras yang telah dilakukan oleh pemerintah dan mengevaluasi hasil kebijakan yang sudah berjalan. Hasil penelitian menunjukkan, kebijakan perberasan nasional meliputi kebijakan produksi, impor, harga dan distribusi. Kebijakan produksi dilaksanakan melalui intensifikasi dengan meningkatkan produktivitas dan Indeks Pertanaman. Sedangkan ekstensifikasi dilakukan dengan memperluas area panen terutama di luar Jawa melalui Program peningkatan produksi padi (P4) dimulai dengan Padi Sentra (1959), Bimas (1965), Insus (1979) dan P2BN (2007). Kebijakan impor dilakukan melalui penetapan tarif spesifik, kuota tarif dan *red line* untuk menekan jumlah impor beras. Kebijakan harga dilakukan dengan menetapkan HPP untuk produsen, OPM, Raskin dan menetapkan pagu harga untuk konsumen. Sedangkan kebijakan distribusi dilakukan dengan menunjuk Bulog sebagai pengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP) sekaligus sebagai penyalur Raskin. Keempat kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya mengalami berbagai hambatan baik yang berasal dari internal maupun eksternal sehingga belum mencapai sasaran yang diharapkan.

**Kata Kunci : *swasembada beras, ketahanan pangan***

## **A. PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat pertumbuhan jumlah penduduk dengan yang tinggi. Menurut data dari BPS menyebutkan jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2012 mencapai 247 juta jiwa. Sedangkan tingkat konsumsi beras mencapai 139kg/kapita lebih tinggi dibanding dengan Malaysia dan Thailand yang hanya berkisar 65kg - 70kg perkapita pertahun. Beras sebagai makanan pokok utama masyarakat Indonesia sejak tahun 1950 semakin tidak tergantikan meski roda energi diversifikasi konsumsi sudah lama digulirkan, hal ini terlihat bahwa pada tahun 1950 konsumsi beras nasional sebagai sumber karbohidrat baru sekitar 53% sedangkan tahun 2011 yang telah mencapai sekitar 95%. Dengan demikian dapat dikatakan beras merupakan komoditi strategis dan penting bagi perekonomian nasional. Sawit (2005) menyatakan bahwa sumbangan industri beras terhadap GDP pertanian mencapai 28,8 persen pada tahun 2005, penyerapan tenaga kerja mencapai 28,79 persen dari total penyerapan tenaga kerja di sector pertanian (*agriculture employment*) atau setara dengan 12,05 juta orang. Jumlah ini adalah jumlah terbesar dibandingkan industri lain di tanah air.

Selama beberapa dekade terakhir, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai kebijakan perberasan agar ketahanan pangan dapat tercapai sesuai yang diamanatkan dalam UU No.7 tahun 1996 tentang Pangan. Konsep ketahanan pangan tidak hanya meliputi ketersediaan pangan dalam jumlah cukup, tetapi juga mutu dan gizi yang seimbang, aman dikonsumsi serta dapat dijangkau oleh individu. Ketahanan pangan merupakan salah satu faktor penentu dalam stabilitas nasional suatu negara, baik di bidang ekonomi, keamanan, politik dan sosial. Oleh sebab itu, ketahanan pangan merupakan program utama dalam pembangunan pertanian saat ini dan masa mendatang.

Kebijakan perberasan di Indonesia meliputi kebijakan produksi, distribusi, impor dan pengendalian harga domestik dalam rangka menjaga ketahanan pangan nasional. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, berdasar data dari BPS telah terjadi peningkatan produksi padi, meskipun cenderung fluktuatif. Tingkat pertumbuhan produksi beras rata-rata sekitar 2,08 persen per tahun atau setara dengan satu juta ton beras. Walaupun sempat terjadi penurunan produksi pada tahun 1999 sebesar 3,20 persen disebabkan oleh bencana El-Nino juga disebabkan oleh penurunan luas panen akibat konversi, penggunaan input yang kurang berkualitas, degradasi kualitas lahan, penurunan rendemen beras dan teknologi pascapanen yang kurang tepat. Pertumbuhan produksi juga dipicu oleh adanya kebijakan harga, baik Harga Dasar ataupun Harga Pengadaan Pemerintah (*procurement price*) yang bertujuan untuk mengurangi kerugian produsen padi akibat tingginya biaya produksi. Tingginya tingkat konsumsi beras masyarakat membuat ketergantungan Indonesia akan beras impor semakin meningkat karena ketidakmampuan pemenuhan kebutuhan domestik. Besarnya kebutuhan beras juga didorong oleh meningkatnya industri pangan dan ditambah dengan gagalnya program diversifikasi pangan pokok.

Berbagai kebijakan perberasan yang telah dikeluarkan pemerintah sebenarnya bertujuan akhir untuk mensejahterakan rakyat. Akan tetapi kebijakan-kebijakan tersebut juga sangat dipengaruhi mekanisme perdagangan internasional dan berbagai perubahan pada lingkungan internal maupun eksternal Indonesia. Oleh karena itu perlu disusun kebijakan baik kebijakan produksi, impor, distribusi dan pengendalian harga yang mampu memberi rasa keadilan bagi seluruh pelaku ekonomi melalui sebuah mekanisme perdagangan.

## B. BAHAN DAN METODE

### Kerangka Teoritis

#### 1. Produksi dan Konsumsi

Produksi adalah suatu proses mengubah input menjadi output melalui mekanisme sistem produksi baik berupa barang maupun jasa. Produksi beras berarti proses perubahan input produksi hingga menjadi beras yang siap dimanfaatkan oleh konsumen. Jumlah produksi beras di Indonesia sangat dipengaruhi oleh jumlah luasan panen dan tingkat produktivitas. Meskipun terdapat kecenderungan peningkatan produksi dan produktivitas, tetapi Indonesia belum mampu menyediakan kebutuhan pangan domestiknya sendiri (swasembada). Hal ini disebabkan karena pertumbuhan konsumsi beras nasional belum mampu diimbangi oleh pertumbuhan produksinya

Konsumsi adalah proses menghabiskan barang atau jasa untuk memuaskan keinginan (Lipsey, 1996). Konsumsi beras di Indonesia termasuk tertinggi di dunia yang mencapai 32 juta ton beras pada tahun 2006 dengan konsumsi per kapita sekitar 139,15 kg/tahun (BPS, 2007). Indonesia juga menjadi *net importer* beras dunia meskipun menjadi produsen beras terbesar ketiga dunia setelah China dan India dengan produksi sebesar 8 persen dari total produksi dunia pada tahun 2007.

#### 2. Konsep Ketahanan pangan

Undang-Undang Pangan No.7 Tahun 1996 memberikan definisi ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik dari jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. FAO (1997) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai situasi di mana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dan di mana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut Hal ini berarti konsep ketahanan pangan mencakup ketersediaan yang memadai, stabilitas dan akses terhadap pangan-pangan utama. Determinan dari ketahanan pangan dengan demikian adalah daya beli atau pendapatan yang memadai untuk memenuhi biaya hidup (FAO, 1996).

#### 3. Teori Permintaan dan Penawaran

Permintaan adalah jumlah barang atau jasa yang rela dan mampu dibeli oleh konsumen selama periode tertentu (Pappas dan Hirschey, 1995). Sedangkan menurut Lipsey *et al.* (1995), permintaan adalah hubungan

menyeluruh antara kuantitas komoditas tertentu yang akan dibeli oleh konsumen selama periode waktu tertentu dengan harga tertentu. Faktor-faktor yang mempengaruhi jumlah permintaan suatu komoditas adalah harga komoditas itu sendiri, harga komoditas lain, tingkat pendapatan, selera dan jumlah penduduk

Sedangkan penawaran adalah jumlah suatu komoditas yang rela dan mampu dijual oleh produsen dalam jangka waktu tertentu (Pappas dan Hirschey, 1995). Faktor-faktor yang mempengaruhi jumlah penawaran adalah harga komoditas itu sendiri, harga komoditas lain, harga input, tingkat penggunaan teknologi, pajak dan subsidi serta tujuan perusahaan. Asumsi yang digunakan dalam teori ini adalah *ceteris paribus* atau jika faktor lain dianggap tetap.

Teori ini diharapkan mampu menjelaskan keterkaitan faktor-faktor yang mempengaruhi jumlah permintaan dan penawaran terhadap produksi dan konsumsi beras dalam negeri

#### 4. Teori Perdagangan Internasional

Digunakan untuk menganalisa dasar terjadinya perdagangan internasional dan keuntungannya. Terdapat dua kelompok teori mengenai perdagangan internasional yaitu teori klasik terdiri dari Teori Keunggulan Absolut dari Adam Smith dan Teori Keunggulan Komparatif dari David Ricardo. Sedangkan teori modern salah satunya adalah Teori Faktor Proporsi dari Hecksher-Ohlin (Hady, 2001).

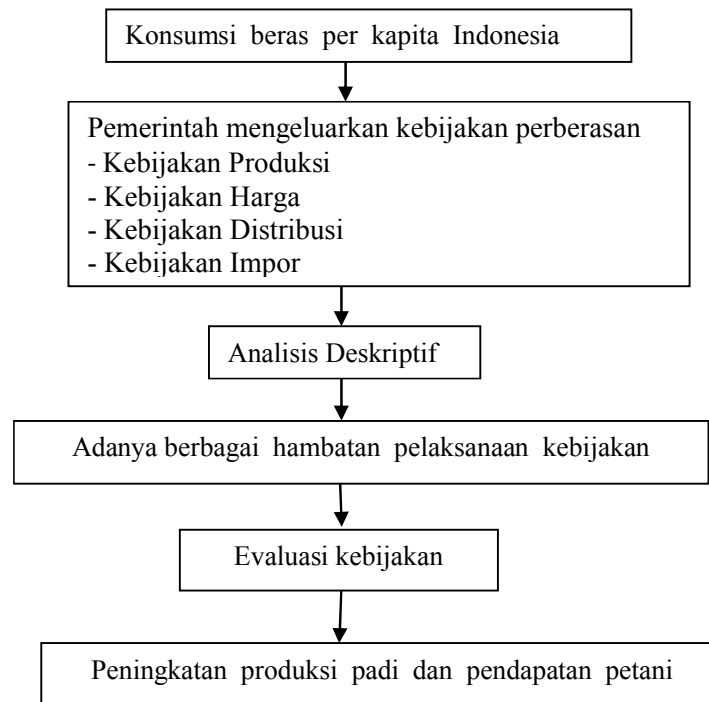
#### 5. Kebijakan Perdagangan Internasional

Kesepakatan perdagangan bebas (*free trade*) dalam kerangka kerjasama internasional seharusnya dapat meningkatkan keuntungan setiap negara yang terlibat didalamnya. Adanya distorsi pasar terjadi akibat masih banyaknya negara yang menerapkan berbagai jenis hambatan terutama negara-negara maju dengan dalih penerapan kebijakan perdagangan (*trade policy*) atau kebijakan komersil (*commercial policy*). Hambatan ini berlaku terutama pada perdagangan produk-produk pertanian. Hambatan perdagangan terdiri dari hambatan tarif dan hambatan nontarif

#### 6. Perjanjian Perdagangan Internasional

Perjanjian Pertanian (*Agreement on Agriculture/AoA*) yang dtuangkan dalam UU No 7 Tahun 1994 yang merupakan ratifikasi oleh WTO bertujuan untuk melancarkan liberalisasi perdagangan dunia termasuk produk pertanian. Dalam perjanjian ini terdapat tiga pilar utama yaitu: 1) Akses Pasar (*Market Access*); 2) Subsidi Domestik (*Domestic Support*); 3) Subsidi Ekspor (*Export Subsidies*).

## 7. Kerangka Pikir



Gambar. Kerangka Pikir

### Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari BPS berbagai tahun meliputi data produksi, konsumsi, jumlah impor, harga dasar gabah/beras dan data nilai tukar petani sebagai indikator keberhasilan kebijakan beras dan berbagai data pendukung lainnya. Selain itu juga digunakan data mengenai perdagangan beras Indonesia dan negara-negara Asia lain di pasar internasional. Data-data ini diinterpretasikan melalui analisis deskriptif.

### Teknik Pengumpulan Data

Mentabulasi data-data yang dibutuhkan dalam penelitian yang telah dipublikasikan oleh lembaga yang berwenang sehingga dapat diinterpretasikan melalui analisis deskriptif.

### Analisis data

Metode analisis yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif yang digunakan untuk menganalisis perkembangan perubahan kebijakan perberasan yang terjadi di Indonesia dan dampaknya terhadap ekonomi beras nasional

selama beberapa tahun terakhir. Metode ini juga untuk menganalisis pengaruh perubahan kebijakan perdagangan internasional terhadap kondisi perberasan Indonesia dalam kerangka WTO.

### **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Perkembangan Kebijakan Beras di Indonesia**

Kebijakan berguna sebagai alat pemerintah untuk campur tangan dalam mempengaruhi perubahan secara sektoral dalam masyarakat termasuk didalamnya kebijakan pada sektor pertanian. Ada dua tipe kebijakan pemerintah di bidang pertanian yaitu *Development Policy* dan *Compensating Policy* (Hardono *et.al*, 2004). *Development policy* bertujuan mendorong produksi dan peningkatan pendapatan petani. *Compensating policy* bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani tetapi dengan kecenderungan menekan produksi. Kebijakan pertanian Indonesia sendiri terdiri atas kebijakan produksi, impor, pengendalian harga dan distribusi. Lebih khusus yang dituangkan dalam Inpres No 7 Tahun 2009 tentang kebijakan perberasan.

Kebijakan produksi sesuai dengan amanat UU No.7 Th.1996 tentang Pangan dilakukan melalui dua cara yaitu intensifikasi dan ekstensifikasi. Intensifikasi dilakukan dengan cara meningkatkan produktivitas tanaman dan Indeks Pertanaman (IP). Indeks Pertanaman adalah jumlah intensitas penanaman padi dalam satu tahun pada luasan lahan tertentu. Sedangkan ekstensifikasi lebih ditekankan pada peningkatan luas areal panen terutama pada wilayah Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi. Melalui Departemen Pertanian, pemerintah terus menginisiasi berbagai program peningkatan produksi beras antara lain Program peningkatan produksi padi (P4) dimulai dengan Padi Sentra (1959), Bimas (1965), Insus (1979) dan Program Peningkatan Beras Nasional P2BN (2007).

Melalui berbagai kebijakan tersebut, produksi padi nasional terus mengalami peningkatan akibat peningkatan produktivitas dan luas areal. Menurut BPS, selama 30 tahun terakhir rata-rata produktivitas padi mencapai 4,13 ton/ha dengan produksi padi rata-rata sekitar 44 juta ton.. Selain melalui berbagai program di atas, pemerintah juga mendorong peningkatan produksi dengan cara memberi kepastian harga jual gabah melalui penetapan HPP sebagai insentif yang memadai bagi petani untuk memproduksi. Beberapa kendala yang menghambat peningkatan produksi padi nasional antara lain seperti rendahnya penerapan teknologi produksi dan pascapanen. Teknologi produksi belum

sepenuhnya dikuasai seperti sarana irigasi yang memadai, input yang berkualitas, pengaturan pola tanam, pemupukan dan penggunaan pestisida secara berimbang, terjadi serangan hama penyakit yang menurunkan produksi. Teknologi pascapanen juga masih rendah seperti banyak gabah yang hilang pada saat perontokkan di sawah serta kurangnya permodalan.

Tujuan kebijakan Impor adalah mengurangi ketergantungan impor beras Indonesia. Liberalisasi perdagangan beras yang dilakukan dengan pembebasan bea masuk impor (0%), pencabutan Bulog sebagai *State Trading Enterprise* (STE), pencabutan subsidi input dan liberalisasi tataniaga pupuk menyebabkan ekonomi perberasan semakin terpuruk karena membanjirnya produk impor. Tahun 2000, pemerintah melakukan kebijakan protektif dengan menetapkan tarif impor spesifik 30% *ad valorem*. Nilai tariff ini (*applied tariff*) ternyata jauh lebih kecil daripada *tariff line* yang telah dicatatkan di WTO yaitu sebesar 40 persen, kecuali untuk beras (*bound rate* 160%) dan gula (95%) untuk periode 1995-2004. Kenyataannya pengenaan tarif spesifik tidak efektif mengangkat harga dalam negeri dan justru mendorong terjadinya penyelundupan (*under invoice*) beras ke Indonesia.

Tahun 2004 pemerintah mengeluarkan Ketentuan Impor Beras dalam SK Menperindag No. 9/MPP/Kep/1/2004. SK ini menyatakan bahwa impor beras hanya dapat dilakukan oleh importir yang telah mendapat pengakuan sebagai Importir Produsen Beras (IP), impor juga dilarang selama 1 bulan sebelum panen raya, selama panen raya dan 2 bulan setelah panen raya (sekitar bulan Januari-Juni) dan beras hanya boleh dibongkar di pelabuhan yang telah disetujui pemerintah. Impor dapat menjadi solusi yang tepat untuk menjaga ketahanan pangan jika dilakukan pada waktu yang tepat dan dengan jumlah yang tepat. sehingga tidak berakibat menekan harga domestik. Selama ini yang terjadi justru harga beras impor mendikte harga beras dalam negeri. Karena itu pemerintah akhirnya mengembalikan kedudukan Bulog sebagai STE pada pertengahan 2003 dan menugaskan lembaga ini sebagai satu-satunya pengendali impor dan harga beras dalam negeri dengan harapan sentralisasi akan memudahkan pengaturan dan pengawasan impor dan stabilisasi harga.

Melalui SK Mendag No.1111 Tahun 2007 Pemerintah menunjuk Perum Bulog untuk menjaga stabilisasi harga beras dalam negeri melalui penerapan HPP dan *ceilling price*. Hal ini juga sesuai dengan Inpres No.2 Tahun 2005 yang kemudian diperbaharui melalui Inpres No.3 Tahun 2007 tentang Kebijakan



Perberasan. Keluarnya SK Mendag No.1109 Tahun 2007 yang berlaku efektif sejak bulan Agustus menyatakan bahwa Bulog memonopoli kembali pengendalian harga dan impor beras telah membuka wewenang Bulog menjadi pengendali kebijakan impor. Karena itu, agar kebijakan impor efektif, Bulog telah menetapkan berbagai kebijakan penunjang seperti operasi *buffer stock*, pengaturan impor, kredit lunak untuk mitra Bulog, subsidi input produksi dan mekanisme khusus. Bentuk *price policy* yang lain pada beras yang masih berlaku hingga saat ini adalah Operasi Pasar Murni (OPM) dan Operasi Pasar Khusus (OPK). OPM merupakan bagian dari *general price subsidy* yang digunakan pada saat harga beras terlalu tinggi akibat *excess demand* di pasar. Tujuan awal OPK adalah penyaluran bantuan pangan pada masyarakat miskin yang rawan pangan saat krisis tahun 1998 akibat tidak efektifnya OPM. Tahun 2002, OPK dirubah namanya menjadi Raskin (Beras untuk Keluarga Miskin).

Tujuan kebijakan distribusi adalah untuk menjamin ketersediaan pangan sepanjang tahun secara merata dan terjangkau seluruh lapisan masyarakat. Dengan mengembalikan peran Bulog untuk mengatur penyediaan beras dalam negeri dan menstabilkan harga. Untuk menjaga kualitas dan kuantitas Cadangan Beras Pemerintah (CBP), pemerintah menugaskan Bulog untuk mendistribusikannya kepada keluarga miskin melalui Raskin. Apabila dalam penyaluran beras terjadi kekurangan stok yang tidak dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri, maka Perum Bulog dapat melakukan impor agar cadangan pangan nasional tercukupi. Proses distribusi beras di Indonesia sendiri dilakukan dengan dua cara yaitu melalui Bulog dan mekanisme pasar. Bulog hanya menguasai sekitar 10 persen *market share* beras, sedangkan sisanya melalui mekanisme pasar. Bulog juga hanya berperan sebagai stabilitor harga untuk pengadaan beras dalam negeri, bukan sebagai penentu harga pasar beras secara keseluruhan.

### **Efektivitas kebijakan Beras di Indonesia**

Inpres No.7 Tahun 2009 tentang kebijakan perberasan di Indonesia membagi menjadi kebijakan produksi, harga, distribusi dan impor yang saling terkait . Untuk mengukur keberhasilan efektivitas kebijakan yang pada akhirnya dapat meningkatkan produksi beras dan pendapatan petani harus didasarkan pada indikator-indikator tersebut.

Kebijakan produksi erat kaitannya dengan luas produksi pertanian. Adanya PP No.1 Tahun 2011 tentang penetapan dan alih fungsi lahan pertanian diharapkan mampu menekan alih fungsi lahan tersebut, sehingga produksi

beras domestic dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk Indonesia. Konversi lahan pertanian ini harus mendapat perhatian yang serius dari pemerintah karena berhubungan dengan ketahanan pangan suatu Negara. Dampak konversi lahan bias bersifat permanen atau temporer. Apabila terjadi konversi lahan maka dampak yang ditimbulkan tidak berhenti saat itu saja tetapi terus terjadi sesudahnya dan memerlukan waktu serta biaya yang tinggi untuk mengembalikannya seperti semula. Disamping itu juga menyebabkan masalah pangan selama periode tertentu karena berkurangnya luas areal penanaman padi. Lebih jauh lagi dampak yang ditimbulkan adalah bersifat menular, jika suatu daerah di konversi lahannya maka akan berpengaruh terhadap daerah lainnya. Oleh karena adanya kebijakan yang mengurangi laju konversi lahan pertanian khususnya sawah menjadi non pertanian (pemukiman, industry) harus mendapat dukungan dari seluruh masyarakat. Upaya pencetakan lahan pertanian di luar Jawa menjadi salah satu alternative bagi pemerintah untuk memperluas areal penanaman padi.

Tingkat produktivitas padi juga menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan produksi. Hal ini disebabkan peningkatan luas areal dan produktivitas akan menentukan produksi total padi di Indonesia. Peningkatan produktivitas dipengaruhi oleh input produksi, teknik budidaya, kondisi lahan dan iklim. Kondisi lahan dan iklim wilayah Indonesia sangat mendukung untuk budidaya, hanya saja faktor input produksi dan teknik budidaya masih perlu terus diperbaiki, mengingat sebagian besar petani Indonesia adalah petani kecil dan miskin dengan kemampuan permodalan dan pendidikan yang masih tergolong rendah. Input yang sangat mempengaruhi produksi terutama adalah bibit unggul dan faktor pemupukan.

Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan energi tidak hanya dapat dipenuhi melalui konsumsi beras saja. Berbagai bahan pangan lain juga memiliki kandungan energi yang cukup seperti jagung, ubi jalar, ubi kayu, kentang dan gandum. Tetapi hingga saat ini, beras masih menjadi makanan pokok (*staple food*) bagi lebih dari 95 persen penduduk Indonesia dengan konsumsi per kapita sekitar 133,15 kg/kapita/tahun. Tingkat konsumsi ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara konsumen beras terbesar di dunia. Upaya kebijakan diversifikasi pangan mengurangi ketergantungan masyarakat Indonesia terhadap beras.

Kebijakan tarif impor juga dikombinasikan dengan berbagai retribusi nontarif agar lebih efektif seperti pengenaan kuota impor, lisensi importir, pengaturan waktu impor sesuai SK. Mendag No. 9 Tahun 2004, pengenaan pajak perbatasan, subsidi ekspor dan impor dan persyaratan kesehatan. Selain itu juga dilakukan pengawasan ketat selama pelayaran dan pemeriksaan barang dan karantina pada saat memasuki wilayah Indonesia (*red line*). Berbagai hal tersebut bertujuan untuk menjamin keamanan beras impor saat dikonsumsi dan mengurangi terjadinya penyelundupan beras selama masa impor.

Instrumen kebijakan harga yang digunakan untuk melindungi petani domestik adalah melalui Harga Pembelian Pemerintah (HPP). HPP adalah harga gabah/beras yang ditentukan pemerintah untuk menjamin penerimaan petani produsen gabah/beras sebagaimana diatur dalam Inpres No. 7 tahun 2011. Besarnya HPP dihitung dari komponen biaya produksi, biaya input seperti pupuk, obat, benih, tenaga kerja, biaya pascapanen seperti penjemuran dan penggilingan, nilai tukar dan inflasi menggunakan rumus R/C rasio. Karena itu, untuk mendorong peningkatan pendapatan petani padi, besarnya HPP terus mengalami rasionalisasi. Idealnya, besarnya HPP harus mampu menutupi biaya produksi yang dikeluarkan petani sehingga petani mendapatkan keuntungan dari usahataniannya.

Perlindungan terhadap konsumen beras dilakukan melalui kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET). Pemerintah akan menetapkan pagu harga (*ceilling price*) terutama komoditas pangan utama seperti beras. Hal ini dilakukan untuk menjaga agar komoditas pangan pokok masih dalam jangkauan daya beli konsumen, terlebih golongan ekonomi bawah. Idealnya, harga beras di tingkat konsumen harus mampu di akses oleh seluruh golongan masyarakat dengan harga yang sesuai untuk setiap jenis dan kualitas beras. Selain itu, harga di pasar seharusnya memberikan keuntungan bagi petani produsen maupun konsumen yang membeli.

Bulog merupakan lembaga yang mengatur distribusi beras ke seluruh wilayah Indonesia. Pengadaan beras dalam negeri yang dibeli dari petani disimpan dan didistribusikan pada gudang-gudang Bulog (*divre/subdivre*). Saat ini terdapat lebih dari 1500 gudang Bulog di seluruh provinsi dengan kapasitas total  $\pm$  3,9 juta ton beras<sup>12</sup>. Selain berfungsi sebagai Cadangan Beras Pemerintah (CBP), beras yang disimpan di gudang Bulog juga digunakan sebagai beras Raskin, bantuan sosial, operasi pasar dan untuk keadaan darurat.

CBP terdiri atas stok operasi, stok penyangga (*buffer stock*) dan *pipe line stock*. Pemerintah mewajibkan Bulog untuk menjaga stok penyangga aman sepanjang tahun sebesar 1-1,5 juta ton beras. Jika jumlah ini berkurang, maka kewajiban Bulog untuk segera mengisinya kembali baik melalui pengadaan beras dalam negeri maupun melalui impor

#### **D. KESIMPULAN**

1. Kebijakan peningkatan produksi diintervensi pemerintah melalui berbagai program peningkatan produksi padi (P4) seperti program Bimas (1965), Insus (1978) dan Program P2BN (2007). Pelaksanaan program dilakukan melalui dua paket teknologi yaitu bantuan alat dan bahan serta pendekatan sosial. Kebijakan impor dilakukan melalui penetapan tarif spesifik, kuota tarif dan *red line* untuk menekan jumlah impor beras. Kebijakan harga dilakukan dengan menetapkan HPP untuk produsen, OPM, Raskin dan menetapkan pagu harga untuk konsumen. Sedangkan kebijakan distribusi dilakukan dengan menunjuk Bulog sebagai pengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP) sekaligus sebagai penyalur Raskin. Keempat kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya mengalami berbagai hambatan baik yang berasal dari internal maupun eksternal sehingga belum mencapai sasaran yang diharapkan.
2. Dari empat kebijakan, kebijakan distribusi adalah kebijakan yang paling efektif dibandingkan kebijakan lainnya. Baiknya distribusi beras didukung oleh spesifiknya intervensi Bulog terhadap distribusi beras nasional. Bulog hanya menguasai kurang dari 10 persen pangsa pasar beras dan hanya digunakan sebagai CBP melalui pengadaan dalam negeri. Selain itu juga didukung dengan gudang yang tersebar di seluruh Indonesia, koordinasi yang baik antarwilayah dan hak istimewa yang dimiliki Bulog sebagai *State Trading Enterprise* (STE) dan stabilisator harga. Kebijakan harga dinilai tidak efektif karena kecenderungan pemerintah melindungi konsumen melalui *ceiling price*, OPM dan Raskin justru mendistorsi harga pasar beras karena sarat subsidi. Kebijakan impor juga dinilai tidak efektif karena tarif impor justru memicu tingginya penyelundupan yang akibatnya merusak harga beras domestik. Selain itu juga tercermin dari perbedaan data jumlah impor antar instansi. Kebijakan produksi adalah kebijakan yang dinilai paling tidak efektif karena kegagalan pemerintah mengurangi konversi, mendiversifikasi pangan dan produktivitas yang stagnan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amertaningtyas, Dedes. *Pengolahan Kerupuk Rambak Kulit Di Indonesia*. Mini Review. *Jurnal Ilmu – Ilmu Peternakan* 21 (3) : 18 – 29. Fakultas Peternakan Universitas Brawijaya. <http://jiip.ub.ac.id>.
- Dustin. 1981. *Agroindustri*. <http://id.wikipedia.org/wiki/agroindustri>
- Gasperz, V. 1999. *Ekonomi Manajerial Pembuat Keputusan Bisnis*. Jakarta : PT Gramedia.
- Hasan. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. . Jakarta : Balai Pustaka.
- Lipsey, G.R., Peter O.S. dan Douglas D.P. 1990. *Pengantar Mikro Ekonomi Jilid I*. Jakarta : Erlangga.
- Masyhuri. 1994. Pembangunan Agroindustri Melalui Peneliti Pengembangan Produk Yang Insentif dan Berkesinambungan Dalam *Jurnal Agroindustri Ekonomi* Vol VII / No. 1 Juni / 2000. Yogyakarta: Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian UGM.
- Muryono. 2008. *Arahan Fungsi Pemanfaatan Lahan Daerah Aliran Karanganyar Dan Kabupaten Sukoharjo Tahun 2007*. Surakarta: Skripsi Universitas Sebelas Maret.
- Natsir. 1999. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Natsir. 1983. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nicholson, W. 1992. *Mikroekonomi Intermediate dan Penerapannya*. Jakarta: Erlangga.
- Sandi, I Made. 1985. *Republik Indonesia Geografi Regional*. Jakarta : Puri Margasari.
- Saptianuri, Rinda. 2011. *Analisa Usaha Agroindustri Keripik Ketela Ungu Di Kecamatan Tawangmangu Kabupaten Karanganyar*. Surakarta: Skripsi Universitas Sebelas Maret.
- Sirangimbun, M dan S. Effendi. 1995. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES.
- Soedjarwanto dan Riswan. 1994. *Penyerapan Tenaga Kerjapada Industri Batu Bata di Kabupaten Dati II Banyumas*. Purwokerto: Skripsi S1 Fakultas Ekonomi UNSOED.
- Soekartawi. 1991. *Prinsip Dasar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Soekartawi. 1995. *Analisis Usaha Tani*. Jakarta: UI-Press.
- Supardi, S. 2000. *Pengantar Ilmu Ekonomi*. Surakarta: UNS.
- Surakhmad, W. 1995. *Metode Ilmiah Penelitian*. Metode Teknik Penelitian. Bandung: Tarsito.

<http://id.wikipedia.org/wiki/agribisnis>

<http://id.wikipedia.org/wiki/harga>

<http://id.wikipedia.org/wiki/kerbau>

[http://id.wikipedia.org/wiki/kerupuk\\_kulit](http://id.wikipedia.org/wiki/kerupuk_kulit)

<http://id.wikipedia.org/wiki/sapi>

<http://www.liputan6.com>