

DINAMIKA KEBIJAKAN HARGA GABAH DAN BERAS DALAM Mendukung KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Dynamics of Rice Price Policy in Support of National Food Security

Achmad Suryana¹⁾, Benny Rachman²⁾, dan Maino Dwi Hartono²⁾

¹⁾*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*

Jalan A. Yani No. 70, Bogor 16161

Telp. (0251) 8325111, Faks. (0251) 8314496, e-mail: achsuryana@gmail.com, pse@litbang.deptan.go.id

²⁾*Pusat Distribusi dan Cadangan Pangan, Badan Ketahanan Pangan*

Kantor Pusat Kementerian Pertanian, Gedung E

Jalan Harsono RM No. 3, Ragunan, Pasar Minggu, Jakarta 12550

Telp./Faks. (021) 7804367; e-mail: bn_rachman@yahoo.com, maino_kementan@yahoo.com

Diajukan 18 September 2014; Disetujui 5 November 2014

ABSTRAK

Kebijakan harga beras merupakan salah satu instrumen penting untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga beras. Sesuai dengan perkembangan ekonomi beras nasional, dinamika lingkungan strategis ekonomi global, serta ketersediaan dan penguasaan alat analisis yang cocok pada masanya, bentuk kebijakan harga beras mengalami penyesuaian dari masa ke masa. Kebijakan pembelian gabah dan beras oleh pemerintah dilaksanakan mulai tahun 1973, kebijakan harga dasar dan harga tertinggi gabah dan beras diimplementasikan pada tahun 1980-2000, dan kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah dan beras mulai diterapkan pada tahun 2000 sampai sekarang. Tulisan ini menyajikan ulasan kebijakan harga gabah dan beras serta menganalisis dampaknya terhadap pencapaian stabilisasi pasokan serta harga gabah dan beras di tingkat nasional. Penerapan kebijakan HPP yang disertai kebijakan pendukungnya berdampak positif terhadap stabilisasi pasokan dan harga beras di tingkat konsumen. Selama tahun 2000-2014, nilai koefisien variasi (CV) harga beras bulanan setiap tahun rata-rata 4,48, lebih rendah dibanding nilai CV komoditas pangan lain yang tidak mendapat perlindungan harga, seperti gula pasir, daging sapi, dan cabai merah. Perlindungan kepada petani padi melalui HPP gabah juga berdampak positif terhadap perilaku pasar, yang dicirikan oleh tingkat harga gabah yang selalu di atas HPP.

Kata kunci: Beras, kebijakan harga, harga pembelian pemerintah, stabilisasi harga, ketahanan pangan

ABSTRACT

Output price policy on rice agribusiness is one of important instruments implemented by the government of Indonesia in maintaining supply and price stability of rice. In line with the development of national rice economy, the dynamics of strategic global economic environment, and the government capacity to exercise available analytical instruments, formulation of rice price policy was adjusted from time to time. Rice procurement policy by the government has been implemented since 1973, floor and ceiling price policy was administered from 1980 to 2000, and

government procurement price (GPP) policy has been implemented since 2000 up to date. This article presents a review of the implementation of output price policy on paddy and rice and its impacts on the national supply and price rice stabilization. Implementation of GPP policy accompanied by its necessary supporting policies has had a positive impacts on supply and price stability for consumers. During 2000-2014 coefficient of variation (CV) of monthly rice prices for every year, on the average was 4.48, that was relatively low compared to the CV values for other food crops that were not protected by such a policy, such as sugar, beef, and red chili. Protection for rice farmers through GPP policy had also a positive impact on market behaviour, which was indicated by the paddy price at market level which was higher than its GPP.

Keywords: *Rice, output price policy, government procurement price, price stabilization, food security*

PENDAHULUAN

Dalam tatanan kehidupan bernegara di Indonesia, beras merupakan komoditas yang memiliki nilai strategis, baik dari segi ekonomi, lingkungan hidup, sosial, maupun politik. Dalam konteks ketahanan pangan, stabilisasi pasokan dan harga beras menjadi salah satu unsur penting dalam pencapaian ketahanan pangan sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional (Bappenas 2010). Oleh karena itu, dalam pembangunan ekonomi Indonesia, beras selalu diperlakukan sebagai komoditas ekonomi, sosial, sekaligus politik.

Dinamika ekonomi beras selalu menjadi perhatian utama Pemerintah Indonesia sejak era Presiden RI pertama Ir. Soekarno sampai saat ini. Pidato Presiden Soekarno tahun 1952 di Bogor yang terkenal dengan frasa "Soal hidup atau matinya bangsa" terkait dengan persediaan makanan rakyat. Dalam pidato tersebut, secara teknis dan terinci Presiden menjelaskan besarnya dan perkiraan peningkatan kebutuhan pangan serta potensi

penyediaannya, termasuk dari beras. Apabila tidak ada terobosan dalam upaya meningkatkan produksi pangan maka negara ini akan terancam kelangsungannya (Soekarno 1952).

Presiden Soeharto merespons permasalahan pangan ini, salah satunya dengan meluncurkan program Bimbingan Massal (Bimas) intensifikasi usaha tani padi, dengan mensosialisasikan kepada petani dan bahkan dengan sedikit memaksa untuk menerapkan teknologi Panca Usaha Tani. Komponen dasar Panca Usaha Tani adalah penggunaan benih varietas unggul bermutu, pengolahan tanah yang baik, penyediaan air yang cukup, peningkatan hara tanah melalui aplikasi pupuk kimia, dan pengendalian hama serta penyakit tanaman. Disertai dengan dukungan kebijakan insentif ekonomi termasuk kebijakan harga *output*, rekayasa kelembagaan, dan penyuluhan yang intensif, upaya ini menampakkkan hasilnya berupa peningkatan produksi padi yang relatif tinggi setiap tahunnya, yang akhirnya mencapai swasembada beras pada tahun 1984 dan dapat dipertahankan untuk beberapa tahun sesudahnya (Hafsah dan Sudaryanto 2004; BKP 2005).

Pada era awal reformasi dan sesudahnya sampai pemerintahan Kabinet Kerja saat ini, beras tetap dinilai sebagai komoditas strategis. Kebijakan pangan beras secara umum juga tidak berubah, yaitu adanya tekad untuk menyediakan kebutuhan beras bagi konsumsi masyarakat seluruhnya dari produksi dalam negeri, mengupayakan harga gabah yang layak bagi petani padi, serta menjaga stabilisasi pasokan dan harga beras sepanjang tahun. Impor beras menjadi pilihan instrumen kebijakan terakhir, apabila produksi dan cadangan beras nasional tidak mencukupi. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan salah satu sasaran bidang pangan pada Kabinet Indonesia Bersatu Kedua yaitu surplus beras 10 juta ton pada tahun 2014 (Harianto 2013). Kebijakan ini dilanjutkan oleh Predisen Joko Widodo pada awal pemerintahannya dengan menetapkan sasaran pencapaian swasembada beras dalam tiga tahun, atau pada tahun 2017 (PSE-KP 2014).

Berbagai jenis insentif berproduksi bagi petani padi disediakan oleh pemerintah, di antaranya dalam bentuk penyediaan infrastruktur lahan dan irigasi, pengembangan jasa alat dan mesin pertanian (alsintan), subsidi *input* (pupuk, benih), subsidi bunga kredit usaha tani, dan insentif lainnya (Simatupang dan Rusastra 2004), termasuk kebijakan harga *output*. Kebijakan harga *output* yang terstruktur dimulai pada tahun 1967 berupa kebijakan harga dasar (HD) atau *floor price* gabah dan beras (Sawit 2001) yang pada tahun-tahun selanjutnya berubah menyesuaikan dengan dinamika ekonomi dan politik beras nasional pada masanya. Mulai tahun 2001, kebijakan harga *output* berubah dari HD menjadi harga dasar pembelian

pemerintah (HDPP), kemudian menjadi harga pembelian pemerintah (HPP) atau *government procurement price* (Suryana *et al.* 2001; BKP 2014a).

Kebijakan harga beras merupakan salah satu instrumen terpenting dalam keseluruhan kebijakan perberasan nasional. Pemahaman atas dinamika perubahan kebijakan yang diambil oleh setiap era pemerintahan serta dampaknya bagi penyediaan pangan pokok beras merupakan kekayaan pengetahuan dalam upaya memahami keseluruhan kebijakan pangan dan ketahanan pangan nasional. Tulisan ini menyajikan kajian kebijakan harga gabah dan beras yang diambil oleh pemerintah sejak pemerintahan Presiden Soeharto, dengan penekanan pada periode awal reformasi tahun 2000 sampai 2014.

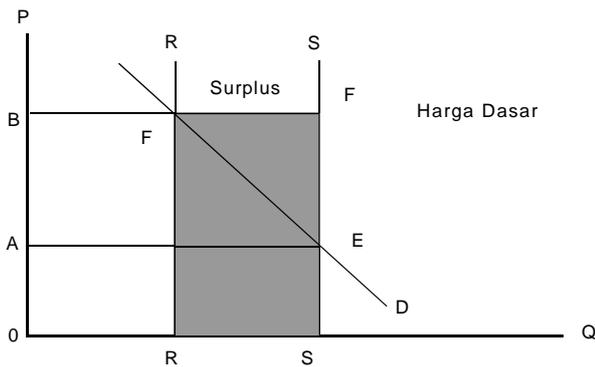
KEBIJAKAN HARGA OUTPUT GABAH DAN BERAS

Konsep Kebijakan Harga Dasar

Ilmu ekonomi umum menjelaskan bahwa kebijakan HD merupakan instrumen yang dapat dimanfaatkan pemerintah untuk menjamin harga minimum suatu komoditas di tingkat produsen. Kebijakan ini umumnya diterapkan pada komoditas pertanian yang mempunyai pola panen fluktuatif, dan biasanya efektif melindungi petani dari harga yang merosot tajam pada saat panen raya. Kebijakan HD bagi komoditas pertanian di Indonesia bertujuan untuk melindungi petani produsen dalam rangka menjamin pendapatan yang layak dari usaha taninya dan memberikan insentif berproduksi secara berkelanjutan. Karena itu, biasanya penetapan harga *output* diumumkan sebelum musim tanam atau sebelum proses produksi dimulai. Tingkat harga *output* yang ditentukan pemerintah biasanya sudah memperhitungkan keuntungan yang wajar yang diterima petani.

Untuk mendapatkan gambaran mekanisme bekerjanya kebijakan HD gabah atau beras, disajikan ilustrasi seperti dalam Gambar 1. Diasumsikan penawaran (*supply*) gabah petani dipengaruhi oleh harga gabah musim panen lalu sehingga gabah yang ditawarkan pada musim panen yang sedang berlangsung jumlahnya tertentu sebesar OS, dan digambarkan oleh fungsi penawaran tegak lurus pada titik S (inelastis sempurna). Permintaan (*demand*) beras inelastis, tetapi tetap memberi respons pada perubahan harga sehingga digambarkan oleh kurva permintaan miring.

Berdasarkan ilustrasi pada Gambar 1, volume gabah yang ditawarkan petani adalah OS, harga keseimbangan (*equilibrium*) adalah $SE = 0A$. Untuk contoh ini diumpamakan tingkat harga tersebut dinilai rendah, tidak memberikan keuntungan, atau bahkan dapat merugikan petani padi, dengan penerimaan total (*total revenue*)



Gambar 1. Konsep kebijakan harga dasar.

sebesar OSEA. Dengan kondisi seperti ini, petani akan enggan berusaha tani padi untuk musim tanam berikutnya. Untuk merespons kondisi ini, pemerintah menetapkan HD bagi gabah sebesar OB. Kebijakan ini tidak serta merta efektif di pasar karena dengan harga OB, jumlah permintaan gabah akan turun menjadi OR sehingga terjadi surplus beras di pasar (*marketable surplus*) sebesar RS. Bila surplus ini tidak terserap maka mekanisme pasar akan kembali mengarahkan harga gabah turun ke tingkat semula sebesar SE. Agar kebijakan HD ini efektif, surplus gabah sebesar RS dengan harga OB harus ada yang menyerap, biasanya dilakukan oleh pemerintah. Dengan skenario ini, petani akan memperoleh pendapatan sebesar OSFB. Besaran pendapatan ini diharapkan akan memberikan insentif bagi petani untuk meneruskan bahkan meningkatkan kinerja usaha tani padi.

Dari diskusi di atas diketahui bahwa kebijakan HD tidak dapat berdiri sendiri, tetapi harus didukung kebijakan lain. Untuk mempertahankan harga gabah atau beras di pasar sama dengan HD, pemerintah harus mengupayakan menyerap surplus beras di pasar berapa pun besarnya volume surplus. Selain itu, pasar beras domestik harus terisolasi sempurna dari pasar internasional terutama bila HD ditetapkan lebih tinggi dari paritas impornya. Bila tidak, jumlah surplus beras di pasar akan tidak terkendali karena akan terus diisi oleh beras impor sampai tingkat HD sama dengan paritas impornya. Dukungan lain yang tidak kalah pentingnya agar kebijakan ini efektif ialah ketersediaan anggaran yang sangat besar (Indrawati 1997).

Paket kebijakan pendukung yang wajib ada untuk menjamin efektivitas kebijakan HD adalah: (1) pembelian surplus beras di pasar berapa pun jumlahnya sampai harga pasar sama dengan HD, aktivitas ini biasanya dilakukan oleh pemerintah; (2) manajemen stok gabah dan beras yang dibeli pemerintah; (3) manajemen pemanfaatan stok beras (target waktu, spasial, kelompok sasaran, anggaran) sehingga penyalurannya tidak memengaruhi harga pasar menjadi lebih rendah dari HD; (4) kebijakan distribusi dan

perdagangan beras domestik yang selaras dengan kebijakan HD; dan (5) kebijakan perdagangan internasional beras, terutama impor beras harus sepenuhnya dikelola atau dimonopoli pemerintah. Kelima kebijakan tersebut saling mengait, dan harus dirancang dan dilaksanakan secara sinergis sehingga biaya untuk menjamin tingkat harga sesuai HD di tingkat petani dapat tercapai.

Penerapan Kebijakan Harga Dasar Gabah dan Beras

Berdasarkan penelusuran dokumen Instruksi Presiden (Inpres), kebijakan harga gabah dan beras telah diterapkan cukup lama, dimulai pada tahun 1973 (Kemendagri 2012), bahkan menurut Sawit (2001) dimulai pada musim tanam padi tahun 1969/1970. Kebijakan harga *output* ini diterapkan terus-menerus sampai saat ini tanpa jeda dengan berbagai penyesuaian dari masa ke masa (BKP 2014a, 2014b; Kementan 2014). Berdasarkan penelusuran judul Inpres, awalnya kebijakan harga *output* ini terkait dengan kegiatan pembelian beras dalam negeri. Inpres mengenai hal ini terbit pertama kali pada tahun 1973, yaitu Inpres Nomor 2 Tahun 1973 tentang Pembelian Beras dalam Negeri untuk Tahun 1973/1974, terbit pada 14 Maret 1973.

Kebijakan ini berlanjut pada tahun-tahun berikutnya tanpa ada perubahan berarti, kecuali untuk tingkat harga pembelian, melalui penerbitan Inpres serupa dengan perubahan pada tingkat harga dan tahun pembelian, yaitu tahun 1974 (Inpres No. 1 dan No. 17), tahun 1975 (Inpres No. 16), tahun 1976 (Inpres No. 16), tahun 1977 (Inpres No. 11), tahun 1978 (tidak ada Inpres), dan tahun 1979 (Inpres No. 3, terbit tanggal 27 Januari 1979). Perubahan tingkat harga pembelian dilakukan untuk mempertahankan atau meningkatkan pendapatan riil petani padi karena indeks harga umum meningkat setiap tahun.

Perubahan kebijakan harga yang secara eksplisit menyebutkan harga pembelian dalam judul Inpres diawali dengan keluarnya Inpres No. 7/1979 tentang Perubahan atas Inpres No. 3/1979 mengenai Harga Pembelian Gabah dan Beras oleh Bulog, pada tanggal 2 Mei 1979, yang kemudian diubah dengan Inpres No. 22 Tahun 1979 yang dikeluarkan pada 20 Oktober 1979. Bulog atau Badan Urusan Logistik pada waktu itu merupakan Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND). Mulai Inpres No. 15/1980 yang diterbitkan pada 20 Oktober 1980 baru secara eksplisit disebutkan terminologi "harga dasar" dalam judul Inpres, dengan memberi judul Inpres tersebut "*Penetapan Harga Dasar Pembelian Gabah dan Beras oleh Bulog*". Kompilasi berbagai Inpres tersebut dapat dipelajari dalam dokumen Kemendagri (2012).

Metode penghitungan harga pembelian atau HD berbeda dari waktu ke waktu, sesuai dengan perkembangan ekonomi beras nasional, dinamika lingkungan strategis ekonomi global, dan ketersediaan alat analisis yang cocok pada masanya. Seperti diuraikan Sawit (2001), pertama kali harga pembelian gabah dihitung berdasarkan Rumus Tani, yaitu harga gabah kering lumbung per kg setara dengan harga pupuk urea per kg. Rumus Tani ini selanjutnya disempurnakan dengan tetap berbasis pada harga per kg pupuk urea, namun juga memerhatikan besaran konversi padi ke beras.

Mulai tahun 1972/73 harga pembelian gabah dihitung dengan memakai metode rasio biaya penerimaan atau *revenue cost ratio* (R/C ratio). Biaya produksi padi dihitung tidak lagi berdasarkan basis biaya pupuk urea saja, tetapi mencakup seluruh komponen *input* seperti bibit, pupuk, pestisida, dan tenaga kerja. Besaran rasio tersebut ditetapkan di atas 2,0, dengan alasan untuk memberikan insentif berproduksi yang memadai bagi petani. Metode penghitungan tersebut untuk selanjutnya diganti lagi dengan pendekatan rasio peningkatan biaya keuntungan atau *incremental benefit cost ratio* (IBCR).

Pada tahun-tahun selanjutnya, pendekatan yang hanya memerhatikan struktur biaya usaha tani dianggap mempunyai kelemahan manakala ekonomi nasional semakin terbuka terhadap ekonomi internasional. Karena itu, sejak awal dekade 1990, penghitungan HD mulai memerhatikan besaran inflasi tahun sebelumnya dan harga beras internasional. Pada periode tahun 1991-1997, HD beras berada pada kisaran 95-113% dari harga beras paritas internasional. Pada tahun 1998, pada saat harga beras dunia naik lebih dari 300% dari tahun sebelumnya, HD juga dinaikkan sekitar dua kali lipat. Namun pada tahun 1999 saat harga beras dunia kembali turun lebih dari 50%, harga HD tidak diturunkan sehingga HD berada pada tingkat lebih dari 50% di atas harga internasional (Sawit 2001). Hal ini terjadi lebih disebabkan oleh pertimbangan politis daripada ekonomis. Pada saat itu, semangat reformasi dan pembelaan kepada kepentingan rakyat, termasuk petani, menjadi acuan utama masyarakat madani dan pemerintah.

Sejalan dengan meningkatnya perhatian Pemerintah terhadap ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan, pengaruh kenaikan harga beras terhadap peningkatan jumlah warga miskin menjadi salah satu variabel yang penting dalam menentukan besaran kenaikan harga gabah dan beras. Penelitian Ikhsan (2001) tentang kemiskinan yang menyimpulkan setiap kenaikan harga beras 10% akan meningkatkan sekitar 1% proporsi penduduk miskin di Indonesia, menjadi argumen penting dalam diskusi tentang kebijakan harga beras. Dalam lima tahun terakhir, penentuan besaran harga pembelian gabah dan beras oleh pemerintah selalu dibahas kaitannya

dengan menjaga stabilitas ekonomi, stabilitas harga beras, pengaruh terhadap inflasi, dan insentif bagi petani padi. Berbagai metode perhitungan dimanfaatkan, mulai dari analisis usaha tani padi sampai menggunakan model ekonometrika.

Menyertai kebijakan HD, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan pendukung yang wajib adanya agar kebijakan tersebut efektif, yaitu: (1) menugaskan Bulog untuk melakukan pembelian gabah atau beras dari KUD maupun bukan KUD pada HD, terutama pada saat panen raya; (2) memberi mandat kepada Bulog untuk mengelola stok gabah dan beras dengan membangun atau menyediakan gudang yang cukup; (3) menciptakan *outlet* untuk menyalurkan stok beras berupa pembagian beras kepada pegawai negeri sipil (PNS) dan anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) serta Kepolisian Republik Indonesia (Polri), menyalurkan beras pada saat paceklik ke daerah defisit, dan mendistribusikan beras ke berbagai daerah dengan harga jual yang berbeda antardaerah untuk merangsang perdagangan beras oleh swasta; (4) memberikan monopoli impor beras kepada Bulog sehingga pasar beras domestik terisolasi dari pasar internasional; dan (5) menyediakan pembiayaan yang cukup kepada Bulog melalui pemberian kredit murah yang berasal dari kredit likuiditas Bank Indonesia (Saifullah 2001).

Penerapan Harga Pembelian Pemerintah

Kebijakan HD gabah dan beras yang secara eksplisit diterapkan mulai tahun 1980 yang pelaksanaan operasionalnya dilakukan oleh Bulog, berperan positif dalam memberikan insentif berproduksi dan menyumbang pada upaya menstabilkan harga gabah dan beras (Indrawati 1997; Kasryno 1997; Timmer 1997; Darwanto 2001; Prijambodo 2001; Saifullah 2001). Namun ada yang mempertanyakan efektivitasnya bila dibandingkan dengan keperluan anggaran pemerintah yang sangat besar (Indrawati 1997). Selain itu, walaupun secara formal kebijakan HD tersebut masih berlaku, pada periode 1997-2000 atau disebut era krisis ekonomi dan awal reformasi, kebijakan ini tidak efektif lagi karena berbagai kebijakan penopangnya hilang satu persatu (Saifullah 2001).

Salah satu faktor kunci yang menghilangkan efektivitas kebijakan harga ini adalah diliberalisasikannya ekonomi beras dengan membuka kesempatan impor beras kepada swasta. Pada saat itu, harga beras internasional relatif rendah dibanding harga domestik sehingga walaupun kemudian diterapkan tarif sebesar 30% atau senilai Rp430/kg, kebijakan tarif ini tidak dapat membendung masuknya beras impor. Faktor pendukung penting lainnya yang hilang adalah terkait dengan kemampuan operasional Bulog. *Outlet* beras yang dibeli Bulog dari petani

dihilangkan dengan menghapuskan kebijakan pembagian beras kepada PNS dan kredit murah dari Bank Indonesia dihapuskan sehingga Bulog harus beroperasi dengan kredit komersial (Saifullah 2001).

Dalam periode 1997-2000 tersebut, tahun 1998 merupakan tahun turbulensi bagi ekonomi beras Indonesia. Sebenarnya, harga beras internasional tahun 1998 relatif stabil, rata-rata USD 250/ton, dengan harga bulanan berkisar antara USD 243-275/ton, namun nilai kurs rupiah sangat fluktuatif. Pada bulan Januari sampai April 1998, kurs rupiah menguat sampai Rp8.000 per USD, namun setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada pertengahan Mei 1998, kurs rupiah terhadap USD melemah tajam dalam waktu singkat, menjadi lebih dari Rp15.000 per USD, walaupun mulai Juli kembali menguat, dan akhirnya terkendali kembali ke tingkat yang wajar pada kuartal keempat 1998 dan dua tahun berikutnya, yaitu pada kisaran Rp 7.500-8.500 per USD (Sawit 2001).

Masalah lain yang menimpa ekonomi beras waktu itu ialah menurunnya produksi beras nasional akibat pengaruh El Nino yang kemudian diikuti oleh La Nina. Produksi beras domestik tahun 1997 turun 3,4% dan tahun 1998 merosot lebih tajam sebesar 4,6%. Untuk memenuhi kebutuhan beras domestik, terjadi impor beras dalam jumlah yang sangat besar (5,8 juta ton), yang merupakan rekor tertinggi dalam sejarah impor pangan Indonesia sampai saat ini.

Dari sisi kebijakan harga, respons pemerintah untuk mengatasi persoalan ekonomi beras yang dihadapi pada tahun 1998 adalah dengan menetapkan HD gabah dan beras yang besarnya dinaikkan sampai empat kali dalam satu tahun. Inpres No. 7/1998 menetapkan HD gabah kering giling (GKG) sebesar Rp600/kg, berlaku mulai 29 Januari 1998. Dua bulan kemudian atau pada 1 April 1998, HD gabah dinaikkan menjadi Rp700/kg yang ditetapkan dengan Inpres No.13/1998. Pemerintahan baru Presiden B.J. Habibie merespons kenaikan harga paritas impor beras dengan menerbitkan Inpres No. 19/1998 tanggal 10 Juli 1998 yang menaikkan HD gabah menjadi Rp 1.000/kg.

Pada 1 Desember 1998, melalui penerbitan Inpres No. 32/1998, HD gabah dan beras dinaikkan lagi, sekaligus mengintroduksi kebijakan diferensiasi HD gabah dan beras sesuai pembagian wilayah. Untuk GKG, besaran HD di wilayah I yang meliputi seluruh provinsi di Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan (waktu itu termasuk Sulawesi Barat), Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Tengah sebesar Rp1.400/kg; wilayah II yang mencakup seluruh provinsi di Sumatera sebesar Rp1.450/kg, dan wilayah III terdiri atas seluruh provinsi di Kalimantan, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Maluku (kini Maluku dan Maluku Utara), Irian Jaya (kini Papua dan Papua Barat), dan Timor Timur (waktu ini masih sebagai salah satu provinsi di Indonesia) sebesar Rp1.500/kg.

Kebijakan diferensiasi HD gabah dan beras berdasarkan wilayah tidak dilanjutkan dalam Inpres yang terbit kemudian. Alasannya lalu lintas barang dan jasa antarwilayah dapat dilakukan secara bebas sehingga pemberian insentif yang berbeda kepada petani sesuai domisili wilayah tidak efektif, malah dapat membuka peluang untuk melakukan penyimpangan.

Dengan dibukanya ekonomi beras Indonesia pada awal reformasi tersebut (Sawit 2001; Suryana *et al.* 2001), secara konseptual kebijakan HD sudah tidak efektif lagi. Pemerintah tidak akan sanggup membeli beras dalam jumlah yang besar, termasuk beras impor, pada saat HD berada di atas paritas impornya. Seandainya pun anggaran tersedia, merencanakan pembelian beras yang tidak diketahui jumlah sebelumnya akan menyulitkan dalam membuat perencanaan anggaran yang akuntabel.

Selain permasalahan di atas, perubahan mendasar terjadi pada lingkungan strategis pembangunan nasional, yang memaksa dilakukannya reorientasi berbagai aspek pembangunan, termasuk di bidang perberasan. Lingkungan strategis tersebut di antaranya adalah (1) dinamika ekonomi global dan lebih terbukanya ekonomi Indonesia, (2) perubahan sistem pemerintahan ke arah desentralisasi dan otonomi daerah, dan (3) perubahan tatanan bernegara ke arah yang lebih demokratis dan meningkatnya peran masyarakat dan media.

Dilandasi kondisi tersebut, pada bulan Januari 2001 Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) membentuk Tim Pengkajian Kebijakan Perberasan Nasional dengan tugas mengkaji ekonomi perberasan secara komprehensif dan merumuskan alternatif kebijakan perberasan nasional. Tim beranggotakan para wakil dari instansi pemerintah (Bappenas, Kemenko Perekonomian, Kementerian Pertanian, Bulog) dan perguruan tinggi (Universitas Indonesia, Institut Pertanian Bogor, Universitas Padjadjaran, Universitas Gajah Mada), serta nonpemerintah yaitu organisasi petani Himpunan Kerukunan Tani Indonesia dan sebuah lembaga kajian nonpemerintah.

Tim menghasilkan dua *output* utama, yaitu laporan kajian yang di antaranya menyajikan alternatif kebijakan perberasan yang komprehensif dengan pendekatan sistem agribisnis (Suryana dan Mardianto 2001; Departemen Pertanian 2002; Suryana 2003) dan sebuah buku yang menghimpun berbagai pemikiran anggota Tim mengenai ekonomi perberasan sesuai ragam bidang keahliannya dan ringkasan pemikiran tentang alternatif kebijakan perberasan (Suryana dan Mardianto 2001). Hasil kajian Tim ini merupakan dasar bagi penyusunan kebijakan perberasan yang dituangkan dalam Inpres No.9/2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasaan yang ditandatangani pada 31 Desember 2001 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Dibandingkan dengan kebijakan

perberasan yang dikeluarkan sebelumnya yang terfokus pada pengaturan harga dasar gabah dan harga pembelian gabah dan beras oleh Bulog, pada Inpres ini cakupan pengaturan meliputi agribisnis beras secara menyeluruh.

Kebijakan perberasan yang diatur dalam Inpers No. 9/2001 yaitu (1) memberikan dukungan bagi peningkatan produktivitas usaha tani padi dan produksi beras nasional, (2) memberikan dukungan bagi diversifikasi kegiatan ekonomi petani dalam rangka meningkatkan pendapatan petani, (3) melaksanakan kebijakan harga dasar pembelian gabah dan beras oleh pemerintah, (4) menetapkan kebijakan impor beras dalam rangka memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen, (5) memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Pelaksanaan dan pengawasan kebijakan ini dikoordinasikan oleh Menko Perekonomian dan mulai berlaku 1 Januari 2002 (Erwidodo 2004; Suryana dan Hermanto 2004).

Kebijakan yang dirumuskan dalam Inpres tersebut mengatur kebijakan ekonomi perberasan dengan pendekatan atau pola pikir sebagai berikut. *Pertama*, sistem ekonomi beras nasional dilihat sebagai suatu sistem agribisnis gabah dan beras. Cakupan pengaturan meliputi keseluruhan sistem agribisnis beras, mulai dari subsistem produksi sampai konsumsi. Kebijakan harga gabah dan beras hanya merupakan salah satu komponen dari paket kebijakan ekonomi perberasan secara komprehensif.

Kedua, terkait dengan kebijakan harga gabah dan beras, pemerintah mengintroduksi kebijakan harga baru yaitu HDPP, yang kemudian disempurnakan menjadi HPP. Prinsip kebijakan harga ini ialah sejak awal perencanaan, pemerintah menetapkan sejumlah volume tertentu beras yang akan dibeli pada harga pembelian tertentu, dengan sejumlah anggaran tertentu pula. Tingkat HPP ditetapkan di atas harga pasar dan dihitung dengan mengacu pada prinsip pemberian insentif berproduksi bagi petani padi, sama halnya dengan penentuan HD. Diharapkan HPP gabah dan beras tersebut menjadi referensi bagi pasar beras sehingga harga gabah dan beras dapat terangkat paling tidak mendekati atau menyamai HPP.

Ketiga, kebijakan perberasan dikembangkan dengan menganut pendekatan ekonomi pasar terkelola (*managed market mechanism*), dalam upaya melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Artinya selama pasar dapat berfungsi dengan baik dan efisien, pengembangan sistem dan usaha agribisnis perberasan mengacu pada mekanisme pasar. Namun, apabila terjadi distorsi (penyimpangan) pasar, pemerintah akan melakukan intervensi kebijakan.

Kebijakan perberasan dengan menggunakan pendekatan agribisnis beras bertahan selama sembilan tahun sampai tahun 2010. Dalam periode tersebut

diterbitkan sembilan Inpres dengan judul yang sama, dengan perubahan tingkat HPP, perluasan sasaran kebijakan, dan penambahan aspek yang diatur, walaupun tetap dalam koridor agribisnis gabah dan beras. Pada tahun 2001, Inpres diterbitkan dalam rangka peningkatan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi pedesaan. Artinya, Inpres ini utamanya merupakan alat pemerintah untuk memberi perlindungan kepada petani dan menciptakan kondisi agar pendapatan petani meningkat melalui jaminan harga gabah dan beras serta pengembangan ekonomi pedesaan. Pendekatan ini bertahan sampai awal tahun 2005, atau selama 5 tahun.

Pada tahun 2005 dikeluarkan Inpres No. 2/2005 dan No. 13/2005 dengan memperluas sasaran kebijakan, yaitu peningkatan ketahanan pangan. Penerbitan Inpres tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan perberasan diperluas, tidak hanya memberi aturan untuk kepentingan produsen, tetapi juga diseimbangkan dengan pengaturan untuk kepentingan konsumen. Dalam perkembangan selanjutnya, selain tiga sasaran di atas, stabilitas ekonomi nasional ditambahkan menjadi salah satu sasaran utama penerbitan Inpres No. 3/2007, yang berlaku mulai April 2007. Setahun kemudian, dalam Inpres No. 1/2008, sasaran stabilitas ekonomi nasional menjadi urutan pertama, diikuti peningkatan pendapatan petani, pencapaian ketahanan pangan, dan terakhir pengembangan ekonomi pedesaan.

Ditinjau dari sisi kebijakan harga, perubahan rumusan ini menunjukkan adanya pergeseran pemikiran dari para pengambil kebijakan. Kebijakan HPP tidak lagi sebagai alat untuk melindungi petani, tetapi juga sebagai instrumen untuk stabilisasi ekonomi nasional dan pencapaian ketahanan pangan. Dengan demikian, penentuan besarnya HPP akan mempertimbangkan ketiga aspek tersebut secara simultan, bukan hanya untuk memberikan insentif berproduksi bagi para petani padi. Kebijakan ini berjalan selama tiga tahun, sampai Maret 2011. Satu hal yang tidak berubah selama 10 tahun adalah judul Inpres, yaitu "Kebijakan Perberasan" (Tabel 1).

Sejalan dengan perkembangan dan perluasan sasaran penerbitan Inpres, aspek yang diatur pun menjadi lebih luas dan rinci. Awalnya kebijakan perberasan yang diatur dalam Inpres No. 9/2001, aspeknya meliputi: (1) dukungan bagi produktivitas petani padi dan produksi beras nasional, (2) dukungan bagi diversifikasi pangan dan ekonomi petani padi, (3) penetapan kebijakan HDPP gabah dan beras, (4) kebijakan impor beras, dan (5) jaminan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Empat tahun kemudian, melalui Inpres No. 2/2005, pengaturan tersebut ditambah lagi dengan dukungan bagi penanganan pascapanen gabah dan beras, serta penyediaan dan penyaluran beras untuk menanggulangi keadaan darurat dan menjaga stabilitas

Tabel 1. Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan tahun 2001-2009.

No. Inpres	Tanggal terbit	Tanggal berlaku	HPP di gudang Bulog (Rp/kg)		Justifikasi/sasaran penerbitan Inpres
			GKG	Beras	
9/2001	31/12/2001	01/01/2002	1.519	2.470	Meningkatkan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi pedesaan
9/2002	31/12/2002	01/01/2003	1.725	2.790	Meningkatkan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi pedesaan
2/2005	02/03/2005	02/03/2005	1.765	2.790	Meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan
13/2005	10/10/2005	10/10/2005	2.280	3.550	Meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan
3/2007	31/03/2007	01/04/2007	2.600	4.000	Meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan, dan stabilitas ekonomi nasional
1/2008	22/04/2008	22/04/2008	2.840	4.300	Stabilitas ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan
8/2008	24/12/2008	01/01/2009	3.040	4.600	Stabilitas ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan
7/2009	29/12/2009	01/01/2010	3.345	5.060	Stabilitas ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan

HPP = harga pembelian pemerintah; GKG = gabah kering giling
 Sumber: Berbagai Inpres tentang Kebijakan Perberasan

harga beras dalam negeri melalui pengelolaan cadangan beras pemerintah (CBP).

Pengaturan kebijakan perberasan lebih dirinci dan diperluas melalui Inpres No. 3/2007. Upaya peningkatan produksi dan produktivitas padi diarahkan melalui penggunaan benih unggul bersertifikat, pemupukan berimbang, pengurangan kehilangan pascapanen, pengurangan penurunan luas lahan irigasi teknis, rehabilitasi lahan dan penghijauan daerah tangkapan air, serta rehabilitasi jaringan irigasi utama. Pengaturannya terkait dengan pengelolaan CBP serta kebijakan impor dan ekspor beras. Pengaturan ini bertahan dalam penerbitan empat Inpres selanjutnya, terakhir Inpres No 7/2009 yang mulai berlaku pada Januari 2010.

Perubahan Pendekatan Kebijakan Harga

Perubahan mendasar dalam kebijakan harga beras ditandai dengan diterbitkannya Inpres No. 5/2011 tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional dalam Menghadapi

Kondisi Iklim Ekstrem, pada 2 Maret 2011. Dari judul Inpres ini tergambar kebijakan perberasan yang komprehensif yang selama 10 tahun dianut dan diformulasikan dalam Inpres Kebijakan Perberasan, mulai ditinggalkan. Inpres No. 5/2011 memberi arahan cukup detail kepada 11 Menteri, Kepala Polri/Panglima TNI, tiga Kepala LPNK (Lembaga Pemerintah Non-Kementerian), serta para gubernur dan bupati se-Indonesia untuk mengambil langkah-langkah secara terkoordinasi sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing guna mengamankan produksi gabah dan beras sertaantisipasi dan respons cepat menghadapi kondisi iklim ekstrem.

Beban pekerjaan untuk meningkatkan dan mengamankan produksi padi tentu saja sebagian besar berada di Menteri Pertanian, dengan tugas melakukan analisis risiko dampak iklim, memastikan dukungan bagi kegiatan usaha tani yang prima seperti pengelolaan air irigasi, ketersediaan pupuk, benih, dan pestisida, alat mesin pertanian, tata kelola usaha tani, sampai peningkatan kinerja petugas di lapangan. Tugas lainnya ialah meningkatkan kegiatan pascapanen, memperkuat cadangan

gabah dan beras pemerintah, dan meningkatkan penganekaragaman konsumsi dan cadangan pangan berbasis pangan lokal.

Para menteri yang juga mendapat instruksi khusus yang berkaitan dengan upaya peningkatan produksi serta pengadaan dan penyaluran pangan atau cadangan pangan di antaranya ialah (1) Menteri Pekerjaan Umum yang ditugaskan meningkatkan dan mengembangkan fungsi infrastruktur dan pengelolaan air irigasi untuk pertanian padi; (2) Menteri Perhubungan untuk meningkatkan fungsi infrastruktur transportasi untuk distribusi gabah dan beras, termasuk di daerah terkena dampak kondisi iklim ekstrem; dan (3) Menteri Perdagangan, sesuai tugasnya diinstruksikan meningkatkan pasokan dan distribusi beras di daerah yang terkena dampak iklim ekstrem, memperkuat cadangan gabah dan beras nasional (pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat), serta meningkatkan sistem distribusi gabah dan beras dari daerah surplus ke daerah defisit.

Untuk melengkapi sikap berjaga-jaga Pemerintah dalam rangka menjaga stabilisasi harga beras, mengantisipasi gangguan produksi, serta kenaikan harga gabah dan beras akibat kondisi iklim ekstrem, pada bulan berikutnya pemerintah mengeluarkan Inpres tentang Kebijakan Pengamanan Cadangan Beras yang Dikelola oleh Pemerintah dalam Menghadapi Kondisi Iklim Ekstrem (Inpres No. 8/2011, terbit 15 April 2011). Pengaturan dalam Inpres ini terfokus pada pengamanan cadangan beras pemerintah, pelaksanaannya dilaksanakan oleh Bulog, serta pembelian gabah dan beras oleh Bulog diperbolehkan dengan harga lebih tinggi dari HPP. Menteri Keuangan diinstruksikan mengalokasikan anggaran yang diperlukan untuk kegiatan ini.

Langkah khusus ini diambil pemerintah karena mulai pertengahan tahun 2010, prakiraan akan terjadi iklim ekstrem global sudah dikemukakan oleh berbagai lembaga internasional maupun nasional, dan dibahas di media massa. Kondisi iklim seperti ini akan berdampak pada penurunan kapasitas produksi pangan dan meningkatkan kerawanan pangan global di masing-masing negara. Peringatan yang lebih tegas tentang hal ini dirilis oleh Food and Agriculture Organization (FAO 2010). Di Indonesia, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG) merilis perkiraan perkembangan iklim secara periodik bulanan. Contohnya, untuk rilis bulan Mei 2011, BMKG memperkirakan sifat curah hujan musim kemarau cenderung tidak terlalu kering sehingga selama Juli sampai Agustus terjadi kemarau normal, kecuali di Sumatera bagian barat. Namun BMKG juga melaporkan, berdasarkan perkiraan lembaga serupa di Amerika Serikat, pada Agustus-Oktober El Nino lemah akan terjadi, sedangkan lembaga serupa di Australia memperkirakan pada periode itu akan terjadi El Nino sedang (Harijono 2011).

Kebijakan perberasan tahun 2012 yang diatur melalui Inpres masih melanjutkan kebijakan tahun sebelumnya. Fokus utama penerbitan Inpres No. 3/3012 ialah pencapaian stabilisasi ekonomi nasional dan stabilisasi harga beras melalui kebijakan pengadaan gabah dan beras serta penyaluran beras. Dalam diktum ketujuh, secara eksplisit dibolehkan impor beras untuk memenuhi kebutuhan stok dan cadangan beras pemerintah serta untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri jika ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi.

Terkait dengan kualitas beras, dalam Inpres No. 3/2012 telah diatur secara eksplisit. Di dalam Inpres tersebut yang ditetapkan adalah HPP untuk GKG dan beras kualitas medium, yang ditetapkan berdasarkan kriteria kadar air, kadar hampa, butir patah, kadar menir, dan derajat sohos (Tabel 2). Untuk HPP gabah dan beras dengan kualitas di atas dan di bawahnya, diktum kedua Inpres menginstruksikan ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Berdasarkan instruksi tersebut, Menteri Pertanian mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 27/2012, yang menetapkan pedoman HPP untuk enam kelas gabah di bawah kualitas GKG dan dua kualitas beras premium serta satu beras di bawah kualitas medium atau kualitas rendah (Kementan 2014).

PERKEMBANGAN EKONOMI BERAS NASIONAL

Produksi Padi dan Penyediaan Beras

Kebijakan perberasan komprehensif yang tertuang dalam beberapa Inpres yang mulai diterbitkan pada 2001 bertujuan untuk mendorong peningkatan produksi beras di dalam negeri dengan pertumbuhan yang cukup tinggi sehingga dapat memenuhi kebutuhan beras nasional yang terus meningkat. Tujuan ini dikenal dengan swasembada, bahkan dalam era pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu Kedua, sasaran yang ditetapkan ialah surplus 10 juta ton beras pada tahun 2014. Tujuan tersebut tampaknya dapat dicapai walaupun tidak maksimal. Berdasarkan data BPS, selama kurun waktu 20 tahun (1993-2013), produksi padi nasional rata-rata tumbuh 2,03% per tahun, dari 48,13 juta ton GKG pada 1993 menjadi 71,28 juta ton GKG pada 2013. Pencapaian ini dihasilkan dari pertumbuhan luas panen per tahun sebesar 1,19% dan produktivitas sebesar 0,84%. Pada tahun 2013, luas panen padi sebesar 13,84 juta hektare dan produksinya mencapai 5,15 ton GKG.

Peningkatan produksi padi tertinggi terjadi pada tahun 2009 yang mencapai 6,75% atau meningkat 4,07 juta ton dari tahun sebelumnya. Peningkatan produksi padi yang cukup signifikan (> 5%) juga terjadi pada tahun 1995, 2008, dan 2012. Di pihak lain, terjadi lima kali penurunan produksi

Tabel 2. Persyaratan kualitas gabah dan beras yang dibeli Bulog pada harga pembelian pemerintah (HPP).

Komponen	Persyaratan (%)		
	2001 ¹⁾	2007 ²⁾	2008 ³⁾ -2014
Gabah (GKG)			
Kadar air (maks)	14,0	14,0	14,0
Butir hampa/kotoran (maks)	3,0	3,0	3,0
Butir kuning/rusak (maks)	3,0	-	-
Butir hijau/mengapur (maks)	5,0	-	-
Butir merah (maks)	3,0	-	-
Beras (kualitas medium)			
Kadar air (maks)	14,0	14,0	14,0
Butir patah (maks)	20,0	20,0	20,0
Kadar menir (maks)	2,0	-	2,0
Derajat sosoh (min)	95,0	-	95,0
Butir utuh (min)	35,0	-	-
Beras kepala (min)	78,0	-	-
Butir merah (maks)	3,0	-	-
Butir kuning/rusak (maks)	3,0	-	-
Butir mengapur (maks)	3,0	-	-
Benda asing (maks)	0,02	-	-
Butir gabah (maks/100 gr)	1 butir	-	-
Campuran varietas lain (maks)	5,0	-	-

Sumber: ¹⁾Inpres No.9/2001; ²⁾Inpres No.3/2007; ³⁾Inpres No.1/2008, Inpres No.8/2008, Inpres No.7/2009, dan Inpres No.3/2012.

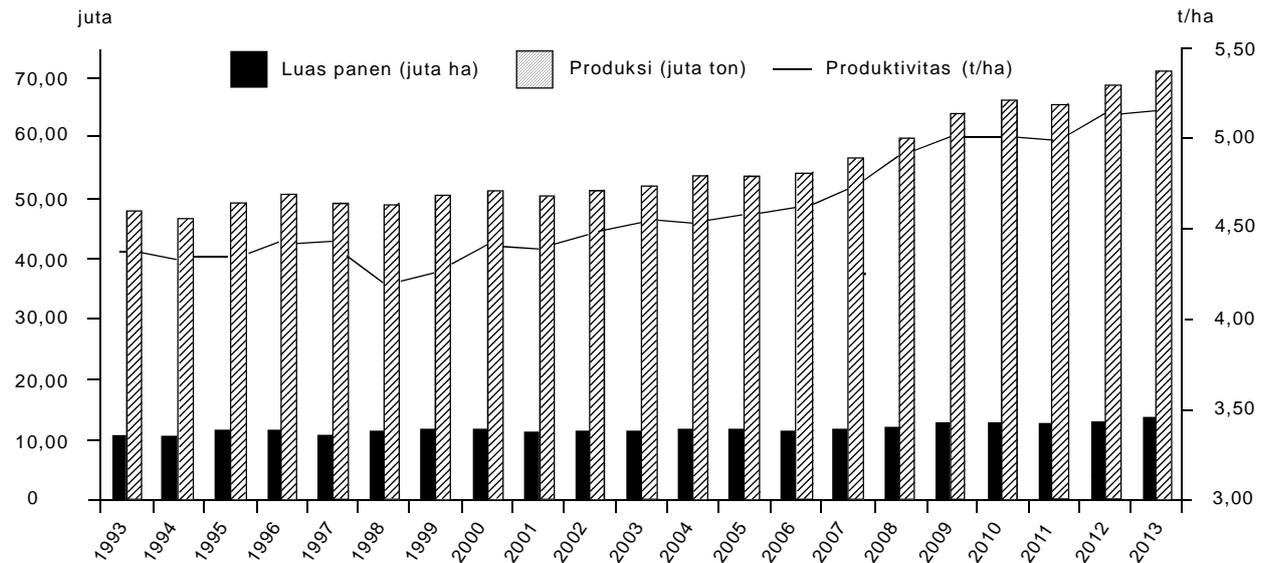
dalam periode 20 tahun tersebut, tiga tahun di antaranya penurunannya lebih dari 2,5%, yaitu tahun 1994, 1997, dan 2001, seperti terlihat pada Gambar 2.

Fluktuasi pertumbuhan produksi ini terutama disebabkan oleh dampak negatif kondisi dan perubahan iklim global dan hasil positif introduksi rekayasa teknologi pengungkit. Pada saat kondisi iklim mendukung usaha tani padi, terutama curah hujan yang cukup merata sepanjang tahun, termasuk pada musim kemarau (sering kali disebut kemarau basah), luas panen padi meningkat cukup besar. Kondisi ini terjadi pada tahun 1995, 1998, dan 2009, yang luas panennya masing-masing naik 6,56%, 5,43%, dan 4,51%. Untuk tahun 1995 dan 1998, kenaikan yang tinggi tersebut setelah pada tahun sebelumnya terjadi penurunan luas panen akibat kemarau panjang. Peningkatan produktivitas usaha tani padi yang tinggi terjadi pada tahun 2000 (3,31%), 2008 (4,02%), dan 2012 (3,31%). Penurunan produktivitas padi yang signifikan terjadi pada tahun 1998, yaitu 5,35%. Penurunan produktivitas terjadi juga pada tahun 1994 (0,69%), 2001 (0,30%), 2004 (0,04%), dan 2011 (0,70%). Penurunan produktivitas padi yang tinggi pada tahun 1998 merupakan resultan dari kondisi iklim, serangan hama, dan ketidakmampuan menyediakan sarana produksi, terutama pupuk secara enam tepat.

Selama tahun 2007-2009, peningkatan produksi padi rata-rata 5,75% merupakan hasil dari program Peningkatan

Produksi Beras Nasional (P2BN) yang dimulai pada 2008. Salah satu komponen penting dalam program ini ialah penerapan Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu (SL-PTT) yang di dalamnya terdapat komponen pendampingan yang intensif oleh penyuluh dan penyelenggaraan percontohan penerapan teknologi usaha tani di lahan petani seluas satu hektare (Balitbangtan 2007; Ditjenta 2009; Supriadi *et al.* 2012).

Seperti dijelaskan sebelumnya, pada tahun 2011 diprediksi akan terjadi iklim ekstrem sehingga pemerintah melakukan berbagai langkah antisipatif untuk menyediakan beras yang cukup guna memenuhi kebutuhan nasional. Sejalan dengan itu, BPS dalam dokumen yang dirilis Maret 2011 memprediksi produksi padi 2011 meningkat 1,35%, lebih rendah dari peningkatan produksi tahun sebelumnya (3,2%), apalagi dari sasaran pertumbuhan produksi padi sebesar 5% (BPS 2011). Pemerintah meyakini dengan terjadinya kondisi iklim ekstrem, peningkatan produksi beras 1,35% akan susah dicapai apabila tidak ada upaya khusus. Selain itu, pertumbuhan produksi padi pada level itu juga tidak akan cukup untuk menjaga stabilitas dan pasokan harga beras sepanjang tahun. Kerisauan pemerintah itu terbukti, BPS melaporkan pada tahun 2011 produksi padi turun 712 ribu ton atau 1,07% dari tahun sebelumnya, yang disebabkan penurunan luas panen 0,38% dan penurunan produktivitas 0,70% (BPS 2012).



Gambar 2. Perkembangan produksi padi nasional, 1993-2013.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengatur bahwa penyediaan pangan bersumber dari produksi dan cadangan pangan nasional; dan apabila dari kedua sumber itu tidak dapat dipenuhi, kekurangannya dapat diadakan melalui impor (Suryana 2014). Pencapaian produksi padi pada periode 2000-2013 yang meningkat 2,03% per tahun belum cukup untuk memenuhi seluruh kebutuhan beras di dalam negeri untuk menjamin pasokan dan harga beras stabil. Karena itu, dalam periode tersebut Indonesia mengimpor beras rata-rata 990 ribu ton per tahun atau 2,9% dari produksi domestik. Impor beras tertinggi terjadi pada tahun 2011, yaitu 2,74 juta ton (Tabel 3). Seperti telah didiskusikan sebelumnya, tahun 2011 diidentifikasi sebagai tahun dengan kondisi iklim ekstrem.

Stabilitas harga pangan dapat dicapai apabila dapat dibangun cadangan pangan pemerintah yang cukup untuk merespons kerawanan pangan akibat bencana alam dan sosial, serta meredam kenaikan harga pangan yang tajam. Selain itu, pemerintah berkewajiban untuk menyediakan pangan bagi masyarakat miskin. Kebijakan ini juga tertera dalam Inpres Kebijakan Perberasan. Tugas ini oleh pemerintah dibebankan kepada Perum Bulog, yang melakukan pengadaan gabah dan beras dari dalam negeri dan juga impor. Selama kurun waktu 2000-2013, Bulog melakukan pengadaan gabah dan beras rata-rata 2,3 juta ton setara beras, dengan selang antara 1,4 juta ton sampai 3,6 juta ton atau antara 4,5-9,7% dari produksi nasional. Pengadaan beras oleh Bulog setiap tahun cukup bervariasi, namun terlihat peningkatan produksi beras akan mendorong peningkatan pengadaan beras Bulog. Peningkatan produksi padi yang tinggi di atas 5% pada

tahun 2008, 2009, dan 2012 meningkatkan penyerapan beras dalam negeri oleh Bulog sampai mencapai 9% dari produksi nasional (Tabel 3).

Dinamika Harga Beras

Harga beras terus mengalami perubahan dari waktu ke waktu, dan cenderung meningkat setiap tahunnya. Seperti diuraikan pada bagian terdahulu, stabilisasi harga beras menjadi salah satu sasaran pembangunan ekonomi nasional karena kenaikan harga beras akan berdampak terhadap daya beli rumah tangga berpendapatan rendah dan meningkatkan inflasi. Peningkatan harga beras juga secara psikologis dapat mempengaruhi perilaku pedagang untuk meningkatkan harga pangan lainnya. Penerapan kebijakan HPP menjadi instrumen utama untuk mengantisipasi terjadinya gejolak harga beras.

Pemerintah telah menetapkan kebijakan HPP untuk beras dan gabah sejak tahun 2001 (mulai berlaku Januari 2002). Sejak saat itu sampai tahun 2014 sudah terjadi delapan kali perubahan HPP beras. Perubahan tidak terjadi setiap tahun, tetapi dapat dua tahun atau bahkan tiga tahun, bergantung pada kondisi yang dihadapi terkait dengan antisipasi gejolak harga beras ataupun penyediaan insentif berproduksi bagi petani. Dalam periode 2001-2014, kenaikan HPP beras medium rata-rata per tahun mencapai 8,98%. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2011 yang mencapai 30,43% atau naik sekitar Rp1.540/kg setelah tiga tahun tidak naik; sedangkan kenaikan terendah pada tahun 2009 sebesar 6,98% dari tahun sebelumnya (Tabel 4).

Tabel 3. Perkembangan produksi, pengadaan Bulog, dan impor beras nasional, 2000-2013.

Tahun	Produksi beras ¹⁾ (000 t)	Pengadaan beras Bulog ²⁾		Impor beras ³⁾	
		(000 t)	% terhadap produksi	(000 t)	% terhadap produksi
2000	30.184	2.175	7,21	1.356	4,49
2001	29.348	2.018	6,88	645	2,20
2002	29.946	2.132	7,12	1.805	6,03
2003	30.323	2.009	6,63	1.429	4,71
2004	31.458	2.097	6,66	237	0,75
2005	31.494	1.530	4,86	190	0,60
2006	31.671	1.434	4,53	438	1,38
2007	33.243	1.766	5,31	1.396	4,20
2008	35.086	3.211	9,15	289	0,82
2009	37.454	3.625	9,68	250	0,67
2010	38.659	1.896	4,91	688	1,78
2011	38.244	1.730	4,52	2.744	7,17
2012	40.163	3.645	9,08	1.927	4,80
2013	41.456	3.490	8,42	473	1,14

¹⁾Produksi beras kotor berdasarkan produksi GKG dikurangi penggunaan GKG 7,3% (benih 0,9%, pakan ternak 0,4%, industri nonpangan 0,6%, susut/tercecer 5,4%), dan konversi GKG.

²⁾Pengadaan beras dari dalam negeri.

³⁾Impor beras dalam bentuk segar.

Sumber: ¹⁾BPS diolah BKP; ²⁾Perum Bulog; ³⁾BPS diolah Pusdatin

Tabel 4. Perkembangan harga beras nasional, 2002-2014.

Tahun	HPP beras medium ¹⁾		Harga beras medium di pasar ²⁾		Harga beras paritas impor ³⁾ (Rp/kg)
	Inpres	Rp/kg	Rp/kg	CV (%)	
2002	No. 9/2001	2.470	2.633	7,36	n.a.d
2003	No. 9/2002	2.790	2.704	0,95	n.a.d
2004	No. 9/2003	2.790	2.600	4,67	n.a.d
2005	No. 13/2005	3.550	2.981	10,37	3.818
2006	No. 13/2005	3.550	4.136	6,47	3.768
2007	No. 3/2007	4.000	4.808	6,90	4.188
2008	No. 1/2008	4.300	5.058	2,21	6.858
2009	No. 8/2008	4.600	5.274	1,83	6.410
2010	No. 7/2009	5.060	6.175	5,69	5.496
2011	No. 7/2009	5.060	6.580	9,00	5.993
2012	No. 3/2012	6.600	7.652	1,99	6.866
2013	No. 3/2012	6.600	7.914	2,13	6.586
2014	No. 3/2012	6.600	8.192	3,30	6.142

HPP beras di gudang Bulog; Varietas impor beras Thailand pecah 25%;

CV dari harga beras rata-rata bulanan dari tahun yang bersangkutan.

Sumber: ¹⁾Inpres Kebijakan Perberasan; ²⁾Pasar Induk Beras Cipinang; ³⁾World Bank

Dampak positif kebijakan HPP bersama kebijakan pendukungnya dapat dipelajari dari terpeliharanya stabilitas harga sepanjang tahun dan antartahun, salah satunya dapat diukur dengan nilai koefisien variasi (CV). Berdasarkan pergerakan harga bulanan beras medium di

Pasar Beras Induk Cipinang (PIBC) Jakarta, yang dapat dipakai sebagai barometer perdagangan beras nasional, diketahui nilai CV tahunan selama tahun 2002-2014 rata-rata 4,84%, yang mengindikasikan kondisi harga yang stabil. Fluktuasi harga beras tertinggi terjadi pada tahun

2005 dengan nilai CV 10,37%, antara lain disebabkan tidak adanya penyesuaian HPP beras yang berlaku sejak tahun 2003. Selain itu, juga disebabkan harga beras di tingkat konsumen yang jauh lebih rendah dari HPP. Nilai CV yang tinggi (9,0%) terjadi pada tahun 2011, salah satu penyebabnya ialah produksi gabah pada tahun itu turun 1,07%.

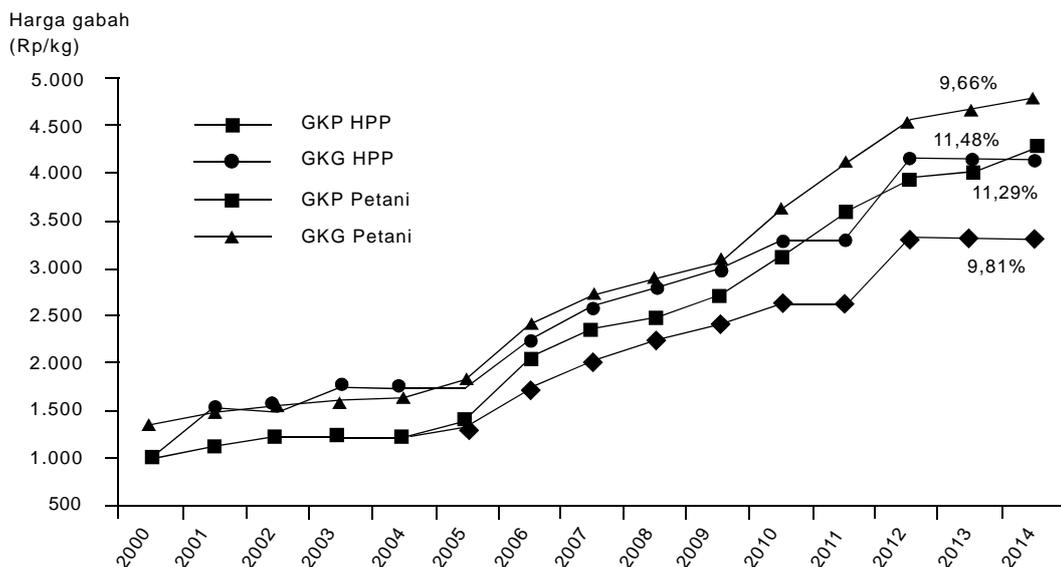
Hubungan antara HPP beras dan harga beras di pasar bukan hanya bersifat kausalitas, yaitu salah satu variabel akan memengaruhi variabel lainnya dalam satu arah, tetapi merupakan hubungan bolak-baik. Ada kalanya HPP dinaikkan karena harga pasar sudah sangat tinggi yang menyebabkan Bulog tidak dapat melakukan pengadaan gabah dan beras domestik dari petani. Pada situasi lainnya, HPP dinaikkan untuk memberikan insentif berproduksi bagi petani, dengan harapan kebijakan ini dapat memengaruhi perilaku pasar sehingga HPP dapat menjadi referensi untuk menentukan harga beras di pasar yang wajar. Dalam kurun waktu yang panjang, pendekatan ini menghasilkan kesejajaran antara HPP beras dan harga pasarnya. Berdasarkan data dari PIBC, selama tahun 2002-2014 harga beras medium mengalami peningkatan rata-rata 10,40% per tahun, demikian juga HPP beras meningkat 8,98%.

Tabel 4 juga menyajikan informasi bahwa sejak tahun 2005 sampai 2014, HPP selalu ditetapkan berada lebih rendah dari harga pasar; sementara itu kecuali untuk tahun 2005, 2007 dan 2008, dalam periode tersebut harga beras medium domestik lebih tinggi dari harga paritas impornya (beras *Thai broken 5%*). Pada periode tersebut, harga beras paritas impor mengalami peningkatan sekitar 7,3% per tahun, sedangkan harga beras dalam negeri naik sekitar 12,6% per tahun.

Manfaat kebijakan HPP gabah dan beras dalam menjaga volatilitas harga disajikan dengan mengkaji dinamika harga beras di tingkat pengecer di Jakarta, yaitu di Pasar Senen, Pasar Rawamangun, Pasar Koja, Pasar Minggu, dan Pasar Jatinegara; dengan menggunakan data yang dikumpulkan oleh Kementerian Perdagangan. Dalam periode 2010-2014, diketahui bahwa harga beras rata-rata bulanan setiap tahun sangat stabil dengan nilai CV 1,2-4,3%. Sebagai perbandingan, nilai CV untuk komoditas pangan lainnya lebih besar, seperti untuk kedelai 1,4-5,2%, gula pasir 1,1-7,0%, daging ayam ras 4,1-8,47%, daging sapi 1,1-5,73%, cabai merah 13,87-50,9%, dan bawang merah 12,9-35,9%. Hasil kajian ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan Saifullah (2010).

Dinamika Harga Gabah

Kebijakan HPP untuk gabah, baik GKP atau GKG ditujukan untuk memberi perlindungan sekaligus insentif kepada petani untuk berusaha tani padi. Tingkat harga gabah yang ditetapkan pemerintah sebagai HPP diharapkan menjadi referensi harga minimal atau harga terendah bagi pelaku pasar. Selama tahun 2000 sampai 2013, perkembangan rata-rata harga gabah, baik GKP maupun GKG di tingkat petani berbanding lurus dengan perkembangan HPP gabah. Peningkatan HPP gabah selalu diikuti dengan peningkatan harga gabah di pasar yang sebanding dengan peningkatan HPP. Informasi lain yang dapat disimpulkan adalah pada tahun 2000-2005, HPP dan harga pasar untuk GKP dan GKG sangat berdekatan, bahkan dalam beberapa waktu HPP berada di bawah harga pasar, namun setelah tahun 2005 harga pasar selalu di atas HPP.



Gambar 3. Perkembangan harga gabah HPP dan petani tahun 2000-2014.

Selama kurun waktu 2000-2014, HPP untuk GKG mengalami pertumbuhan rata-rata 16,07% per tahun, dari Rp1.000/kg pada tahun 2000 (Inpres 19/1998) menjadi Rp4.150/kg (Inpres 3/2012) pada tahun 2012 yang berlaku sampai sekarang. Tingkat HPP untuk GKP juga mengalami pertumbuhan yang sebanding, rata-rata 15,42% per tahun. Di tingkat petani, harga gabah mengalami pertumbuhan lebih lambat, yaitu 9,66% untuk GKG dan 11,29% untuk GKP per tahun. Pada tahun 2014, harga GKG di tingkat petani rata-rata lebih tinggi 15,3% dari HPP. Untuk harga GKP, pergerakannya sejalan dengan harga GKG.

Selama lima tahun terakhir, petani mendapat keuntungan yang cukup besar dari usaha tani padi karena harga gabah dan beras di pasar selalu di atas HPP. Sebagai contoh, untuk tahun 2014, BPS (2014) melaporkan keuntungan usaha tani padi pada musim hujan dan musim kemarau di atas 35%. Dengan demikian, kebijakan harga gabah dan beras memberikan dampak positif bagi petani padi, seperti dikemukakan oleh Suryana dan Hermanto untuk periode sebelumnya (2004).

PENUTUP

Kebijakan harga beras merupakan salah satu instrumen penting Pemerintah sejak tahun 1973 untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga beras. Bentuk kebijakan ini disesuaikan dari tahun ke tahun mengikuti perkembangan ekonomi beras nasional, kondisi lingkungan strategis ekonomi global, dan alat analisis yang tersedia dan dikuasai pada masanya. Selain itu, prioritas pembangunan nasional yang berubah setiap era pemerintahan juga sangat menentukan format kebijakan harga ini.

Secara garis besar terdapat tiga format kebijakan harga *output* yang diterapkan sejak tahun 1973 sampai saat ini. *Pertama*, periode tahun 1973-1980 kebijakan harga dalam bentuk penetapan harga pembelian beras (kemudian gabah) dari dalam negeri. *Kedua*, periode tahun 1980-2000 kebijakan harga yang diterapkan adalah HD dan harga atas atau tertinggi untuk memberikan insentif berusaha tani yang cukup kepada petani padi dan menjaga harga beras di tingkat konsumen melalui pengaturan impor beras yang dimonopoli pemerintah. *Ketiga*, periode tahun 2000 sampai sekarang diberlakukan kebijakan HPP.

Pada awal penerapan kebijakan HPP, instrumen ini lebih diarahkan pada subsistem produksi padi dengan sasaran meningkatkan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi pedesaan. Pendekatan ini berjalan selama 10 tahun (2000-2010) dengan perluasan cakupan kebijakan dan sarannya, yang meliputi peningkatan ketahanan pangan dan stabilitas ekonomi nasional. Mulai tahun 2011 tujuan utama kebijakan harga gabah dan beras ialah menjaga stabilitas ekonomi nasional.

Kebijakan harga gabah dan beras yang diterapkan sejak tahun 1973 berdampak positif terhadap upaya peningkatan produksi padi serta stabilitas pasokan dan harga beras. Namun, efektivitas kebijakan ini ditentukan pula oleh keberadaan dan keseriusan mengimplementasikan kebijakan pendukungnya, yaitu: (1) membeli gabah dan beras petani sesuai harga pembelian yang ditetapkan pemerintah, (2) mengelola stok gabah dan beras yang dibeli dari petani, (3) mengisolasi pasar beras domestik dari gejolak harga internasional dengan pengaturan monopoli atau kebijakan impor, (4) mengatur distribusi beras di pasar domestik dan untuk keperluan jaminan sosial dan keadaan darurat, dan (5) menyediakan pembiayaan yang cukup melalui anggaran yang jelas dan transparan.

Kebijakan harga gabah dan beras masih relevan untuk memberi insentif berproduksi bagi petani, memberi sinyal ke pasar dalam bentuk referensi harga, serta menstabilkan pasokan dan harga beras. Namun, instrumen ini akan efektif apabila disertai kebijakan lain dan dilaksanakan secara sinergis.

DAFTAR PUSTAKA

- BKP (Badan Ketahanan Pangan). 2005. Profil 60 Tahun Pembangunan Ketahanan Pangan Indonesia. Badan Ketahanan Pangan, Jakarta. 267 hlm.
- BKP (Badan Ketahanan Pangan). 2014a. Review kebijakan harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras. Disampaikan dalam Rapat Koordinasi Teknis Kebijakan Stabilisasi Pangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 14 Agustus 2014.
- BKP (Badan Ketahanan Pangan). 2014b. 12 Tahun Mendukung Pencapaian Ketahanan Pangan Nasional. Jakarta. 180 hlm.
- Balitbangtan (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian). 2007. Pengelolaan Tanaman Terpadu (PTT) Padi Sawah Irigasi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta. 40 hlm.
- Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional). 2010. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJHMN) 2010-2014 (Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- BPS (Badan Pusat Statistik). 2011. Produksi Tanaman Pangan, Angka Sementara Tahun 2010 dan Angka Ramalan I Tahun 2011. Maret 2011. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS (Badan Pusat Statistik). 2012. Produksi Tanaman Pangan, Angka Tetap Tahun 2011 dan Angka Ramalan I Tahun 2012. Juli 2012. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS (Badan Pusat Statistik). 2014. Struktur ongkos usaha tanaman padi, jagung, dan kedelai tahun 2014. Berita Resmi Statistik. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Darwanto, D.H. 2001. Perlaku harga beras dan gabah di Indonesia. hlm. 15-39. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta
- Departemen Pertanian. 2002. Keragaan dan Kebijakan Perberasan Indonesia. Departemen Pertanian, Jakarta.

- Ditjentan (Direktorat Jenderal Tanaman Pangan). 2009. Pedoman Pelaksanaan Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu (SL-PTT) Padi, Jagung, dan Kedelai Tahun 2009. Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Jakarta.
- Erwidodo. 2004. Analisis harga dasar pembelian gabah dan tarif impor beras. hlm.573-591. *Dalam* F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M.Fagi (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- FAO. 2010. FAO urges early action on climate change responses. FAO Climate Change News. www.fao.org/climatechange/.
- Hafsah, M.J. dan T. Sudaryanto. 2004. Sejarah intensifikasi padi dan prospek pengembangannya. hlm. 17-29. *Dalam* F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M.Fagi (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- Harianto. 2013. Percepatan pencapaian surplus beras 10 juta ton. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. www.setkab.go.id/artikel. 02 November 2013.
- Harijono, S.W.B. 2011. Press release perkembangan musim kemarau 2011. Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika, Jakarta.
- Ikhsan, M. 2001. Kemiskinan dan harga beras. hlm. 173-209. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Indrawati, S.M. 1997. Kebijakan harga dan ketahanan pangan nasional. hlm. 125-146. *Dalam* C.S. Silitonga, A. Fauzi, M.H. Sawit, P. Suharno, A. Soepanto, dan M. Ismet (Ed.). 30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan. Badan Urusan Logistik, Jakarta.
- Kasryno, F. 1997. Peranan kebijaksanaan pengendalian harga dalam mendukung ketahanan pangan di Indonesia. hlm. 82-124. *Dalam* C.S. Silitonga, A. Fauzi, M.H. Sawit, P. Suharno, A. Soepanto, dan M. Ismet (Ed.). 30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan. Badan Urusan Logistik, Jakarta.
- Kemendagri (Kementerian Dalam Negeri). 2012. Daftar Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden dari Tahun 1946 sampai Tahun 2012. <http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2012/05/29/p/e/perpres-kepres-inpres-1947-2012.pdf>.
- Kementan (Kementerian Pertanian). 2014. Review kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah/beras pada Inpres No. 3/2012. Kementerian Pertanian, Jakarta. 72 hlm.
- Prijambodo, B. 2001. Kondisi ekonomi makro dan keuangan pemerintah dalam kebijakan beras nasional. hlm.111-121. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- PSE-KP (Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian). 2014. Focus Group Discussion Formulasi Kebijakan Mendukung Pencapaian Swasembada Padi, Jagung, Kedelai 2017. Bogor. www.pse.litbang.pertanian.go.id.../2627. Bogor, 04 Desember 2014.
- Saifullah. A. 2001. Peran Bulog dalam kebijakan perberasan nasional. hlm. 83-101. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Saifullah, A. 2010. Indonesia's rice policy and price stabilization programme: Managing domestic prices during the 2008 crisis. p.109-122. *In* Dawe, D. The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security. FAO and Earthscan, Rome.
- Sawit, M.H. 2001. Kebijakan harga beras: Periode Orba dan Reformasi. hlm 123-150. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Simatupang, P. dan I.W. Rusastra. 2004. Kebijakan pengembangan sistem agribisnis padi. hlm. 31-52. *Dalam* F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M.Fagi (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- Soekarno. 1952. Soal hidup atau mati. hlm. 1-18. (Cetak ulang). *Dalam* A. Fariyanti, A. Rifin, S. Jahroh, dan B. Krisnamurthi. 2014. Pangan Rakyat: Soal Hidup atau Mati 60 Tahun Kemudian. Departemen Agribisnis FEM IPB dan PERHEPI, Bogor.
- Supriadi, H., I.W. Rusastra, dan Ashari. 2012. Analisis kebijakan dan program SL-PTT menunjang peningkatan produksi padi nasional. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Suryana, A. dan S. Mardianto. 2001. Bunga Rampai Ekonomi Beras. Tim Pengkajian Kebijakan Perberasan Nasional dan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta. 266 hlm.
- Suryana, A., S. Mardianto, dan M. Ikhsan. 2001. Dinamika Kebijakan perberasan nasional: Sebuah pengantar. hlm.xix-xxxiii. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Suryana, A. 2003. Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan. BPFE Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 317 hlm.
- Suryana, A. dan Hermanto. 2004. Kebijakan ekonomi perberasan nasional. hlm. 53-72. *Dalam* F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M.Fagi (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- Suryana, A. 2014. Dukungan penelitian sosek pertanian terhadap pembangunan pangan mengacu UU Pangan. Disampaikan dalam Pelatihan Peningkatan Kapasitas Peneliti dalam Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Timmer, C.P. 1997. Does Bulog stabilize rice prices in Indonesia? Should it try? hlm. 45-76. *Dalam* C.S. Silitonga, A. Fauzi, M.H. Sawit, P. Suharno, A. Soepanto dan M. Ismet (Ed.). 30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan. Badan Urusan Logistik, Jakarta.