

# Kebijakan Penguatan Pengelolaan Stok Beras Pemerintah

## *Strengthening Policy on Government Rice Stock Management*

**Nono Rusono**

Direktorat Pangan dan Pertanian, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/  
BAPPENAS

Jalan Taman Suropati No.2 Jakarta, 10310

Email : rusono@bappenas.go.id

Diterima : 17 Agustus 2019

Revisi : 5 Desember 2019

Disetujui : 12 Desember 2019

### **ABSTRAK**

Pengelolaan stok beras pemerintah yang dikelola Perum BULOG saat ini menghadapi permasalahan terkait efektivitas stabilisasi pasokan dan harga beras, kesulitan dalam pengadaan gabah/beras dalam negeri, adanya beberapa kebijakan baru seperti penerapan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) beras, serta perubahan sistem pembiayaan cadangan beras pemerintah. Makalah ini bertujuan untuk (i) menganalisis dampak kebijakan pengelolaan stok beras pemerintah terhadap harga di tingkat petani dan konsumen; (ii) menganalisis permasalahan yang diakibatkan adanya kebijakan-kebijakan baru terhadap pengelolaan stok beras pemerintah; dan (iii) memberi rekomendasi kebijakan untuk memperkuat pengelolaan stok beras Pemerintah agar lebih efektif dan efisien. Hasil analisis menunjukkan bahwa pengelolaan stok beras pemerintah oleh Perum BULOG melalui penyerapan dan penyaluran beras cukup efektif dalam pengamanan harga gabah di petani dan pengendalian harga beras di konsumen. Namun demikian, ke depan Perum BULOG akan semakin kesulitan untuk melakukan pengadaan beras untuk stok karena tidak ada/kurangnya insentif yang menarik bagi petani/pabrik penggilingan untuk menjual ke Perum BULOG. Penerapan kebijakan baru seperti program BPNT, HET, dan Sistem pembiayaan CBP yang baru, berpengaruh terhadap pengelolaan stok beras Pemerintah, kebijakan perberasan nasional dan pengembangan industri perberasan. Untuk memperkuat efektivitas dan efisiensi pengelolaan stok beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum BULOG disarankan agar (i) pengelolaan stok beras Pemerintah melalui skema pengadaan dan penyaluran beras agar dapat dilanjutkan; (ii) pengadaan beras perlu dilengkapi dengan insentif menarik yang dapat membuat petani/pabrik penggilingan mau menjual gabah/berasnya ke Perum BULOG; (iii) Perum BULOG diberikan tugas yang besar dalam penyaluran beras untuk BPNT; (iv) penerapan kebijakan harga (HET) agar dilengkapi instrumen yang bersifat ekonomi seperti penambahan pasokan beras ke pasar melalui operasi pasar; dan (v) pembiayaan CBP dengan sistem penggantian agar ditinjau ulang dan menggunakan sumber pembiayaan lain, yaitu Penyertaan Modal Negara (PMN).

kata kunci: Perum BULOG, stok beras, pengadaan dan penyaluran, Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Rastra/Raskin, Harga Eceran Tertinggi (HET)

### **ABSTRACT**

*The management of government rice stocks managed by Perum BULOG, currently facing problems related to the effectiveness of rice supply and price stabilization, difficulties in domestic procurement of paddy/rice, the implementation of new policies such as the Non-Cash Food Assistance (BPNT) program, the Highest Retail Price (HET) policy, and the changes of the government rice reserve (CBP) financing system. This paper aims to: (i) analyze the management policies impacts of government rice stock on prices at the farmer and consumer level; (ii) analyze problems caused by new policies on the management of government rice stocks; and (iii) provide policy recommendations to*

---

*strengthen the management of the Government's rice stocks to be more effective and efficient. The results of the analysis show that the management of government rice stocks by Perum BULOG through the procurement and distribution of rice is quite effective in securing the price of paddy in farmers and controlling the price of rice in consumers. However, domestic procurement will be increasingly difficult due to the absence of attractive incentives for farmers/rice milling to sell their paddy/rice to Perum BULOG. The implementation of new policies such as the BPNT program, HET, and the new CBP financing system, affecting on the Government's rice stock management, national rice policy, and the development of the rice industry. To improve the effectiveness and efficiency of the Government's rice stocks management carried out by Perum BULOG, recommended that: (i) The management of the Government's rice stocks through a rice/paddy procurement and distribution scheme shall be continued. (ii) Rice/paddy procurement needs to be complemented with attractive incentives that could make farmers/rice milling want to sell their paddy/rice to Perum BULOG. (iv) The implementation of price policy (HET) needs to be supplemented by economic instruments such as adding rice to the market through market operations. (v) CBP financing with a replacement system should be reviewed and use other funding sources, such as State Capital Participation (PMN).*

*keywords: rice food reserves, rice absorption and distribution, Perum BULOG , Non-Cash Food Aid, Literature, Highest Retail Price of Multi*

## I. PENDAHULUAN

Stabilisasi pasokan dan harga pangan merupakan aspek penting untuk mencapai ketahanan pangan. Salah satu upaya untuk menjaga stabilisasi pasokan dan harga pangan adalah dengan memperkuat stok pangan yang mencakup jumlah, kualitas, mekanisme pengadaan dan penyalurannya.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perum BULOG dalam rangka ketahanan pangan, Perum BULOG ditugaskan untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga tiga komoditas pangan pokok yaitu beras, jagung dan kedelai. Sementara untuk 8 komoditas pangan lainnya yaitu gula, minyak goreng, tepung terigu, bawang merah, cabai, daging sapi, daging ayam ras, dan telur ayam dapat ditangani oleh BUMN lainnya atau Perum BULOG atas penugasan melalui Menteri Perdagangan dengan persetujuan Menteri BUMN dan berdasarkan rapat koordinasi.

Sesuai Perpres tersebut, Perum BULOG diberikan tugas sebagai berikut: (i) pengamanan harga pangan di tingkat produsen dan konsumen; (ii) pengelolaan cadangan pangan Pemerintah; (iii) penyediaan dan pendistribusian pangan;

(iv) pelaksanaan impor pangan dalam rangka pelaksanaan tugas; (v) pengembangan industri berbasis pangan; dan (vi) pengembangan pergudangan pangan.

Sampai saat ini kebijakan pengelolaan stok beras Pemerintah yang bertujuan untuk stabilisasi pasokan dan harga beras masih perlu ditingkatkan efektivitasnya. Alasannya terutama karena hal-hal sebagai berikut:

**Pertama**, stok beras Pemerintah yang dikelola Perum BULOG melalui mekanisme pengadaan dan penyaluran beras dinilai kurang efektif terutama dalam melakukan stabilisasi pasokan dan harga beras, karena jumlahnya sangat kurang.

**Kedua**, Perum BULOG mengalami kesulitan dalam melakukan pengadaan beras dari dalam negeri untuk mengisi stok beras Pemerintah beberapa tahun terakhir. Target pengadaan tidak pernah mencapai target pengadaan, meskipun Pemerintah telah dibantu oleh Tim Sergab (Sawit, 2018b). Kedepan upaya pengadaan beras dari produksi dalam negeri tersebut oleh Perum BULOG diperkirakan akan semakin sulit.

**Ketiga**, kebijakan penghapusan program Raskin/Rastra menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) akan

---

berdampak signifikan terhadap kebijakan perberasan nasional dan pengelolaan stok beras pemerintah oleh Perum BULOG. Padahal hasil studi KPK hanya menyarankan agar Perum BULOG/pemerintah membenahi program Raskin/Rastra, tidak ada saran agar program ini dihapus. Penghapusan program Raskin/Rastra tersebut akan mengganggu kebijakan perberasan nasional yang selama ini terintegrasi dari hulu sampai hilir. Perum BULOG ditugasi untuk menjaga harga padi di tingkat petani melalui pengadaan gabah/beras. Dengan perubahan tersebut dapat mengganggu penyalurannya yang selama ini disalurkan melalui program Rastra/Raskin (Sawit, 2016b). Selain itu perubahan kebijakan ini akan menyebabkan ketidakpastian pengadaan stok beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum BULOG.

**Keempat**, penerapan kebijakan baru tentang Penerapan Harga Eceran Tertinggi (HET) Beras melalui Permendag Nomor 57 tahun 2017 dikhawatirkan tidak efektif dalam menurunkan harga beras ke tingkat yang diharapkan dengan mengerahkan Satgas Pangan. Sepak terjang Satgas Pangan berdampak negatif dalam jangka menengah dan panjang terhadap industri perberasan (Sawit, 2018a).

**Kelima**, dengan perubahan sistem pendanaan untuk Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dari sistem persediaan menjadi sistem penggantian, akan menambah beban pembiayaan bagi Perum BULOG karena akan menanggung semua biaya akibat kepemilikan Cadangan Beras Pemerintah untuk program layanan umum (Sawit, 2019), dan CBP tersebut sudah tidak dikuasai lagi oleh Pemerintah.

Oleh karena itu, naskah analisis kebijakan ini difokuskan pada aspek kebijakan pengelolaan stok beras pemerintah yang dikelola oleh BULOG. Tujuan tulisan ini adalah untuk: (i) menganalisis efektivitas dampak kebijakan pengelolaan stok beras pemerintah terhadap harga di tingkat produsen dan konsumen; dan (ii) menganalisis permasalahan yang ditimbulkan dengan adanya kebijakan-kebijakan baru terhadap pengelolaan stok beras pemerintah. Luarannya adalah rekomendasi kebijakan

untuk memperkuat pengelolaan stok beras pemerintah sehingga lebih efektif dan efisien.

## **II. PENGELOLAAN STOK BERAS PEMERINTAH.**

### **2.1. Perkiraan Stok Beras Nasional dan Stok Beras yang Dikuasai Pemerintah**

Menurut FAO dalam Bappenas (2017) idealnya stok beras di suatu negara adalah sekitar 17–18 persen (rata-rata 17,5 persen) dari total kebutuhan konsumsi beras (*stock-to-use ratio*/SUR). Kalau mengikuti rumus SUR tersebut, maka kebutuhan stok beras nasional adalah sebesar 5,17 juta ton pada tingkat konsumsi beras nasional sebesar 29,57 juta ton.

Berdasarkan hasil Survei Kajian Cadangan Beras yang dilakukan BPS bersama Kementan pada 2015, terungkap stok beras nasional pada Maret 2015 mencapai 7,97 juta ton, kemudian pada Juni 2015 sebesar 10,02 juta ton dan pada September 2015 sebesar 8,85 juta ton atau rata-rata sekitar 8,95 juta ton. Angka stok tersebut sudah di atas yang direkomendasikan FAO.

Dari total stok beras nasional tersebut berada di tiga pelaku utama, yaitu rumah tangga/petani (47–65 persen), swasta/pedagang/penggilingan (22–35 persen), dan Pemerintah/Perum BULOG (11–19 persen) (BPS, 2016).

Total stok beras yang dikelola oleh tiga pelaku utama di atas mampu memenuhi 25–31 persen dari total kebutuhan konsumsi beras nasional selama 1 tahun. Sementara itu untuk stok beras di Perum BULOG mencapai 1–3 juta ton beras, yang terdiri dari stok beras komersial dan stok beras untuk pelayanan publik.

### **2.2. Pengelolaan Stok Beras Perum BULOG**

Selama periode 2016-2018, setiap tahun Perum BULOG mengelola stok beras rata-rata antara 4–5 juta ton (Tabel 1). Jumlah pengadaan beras antara 2–3 juta ton dan jumlah penyaluran setiap tahun antara 2–3 juta ton, sehingga pada akhir tahun jumlah stok berkisar 2 juta ton.

Kondisi tersebut akan berubah dengan adanya perubahan kebijakan penghapusan Raskin/Rastra dan digantikan dengan BPNT, karena

### 2.2.1. Pengadaan Beras

Pengadaan stok beras yang dikelola oleh Perum BULOG berasal dari pengadaan dalam negeri dan luar negeri.

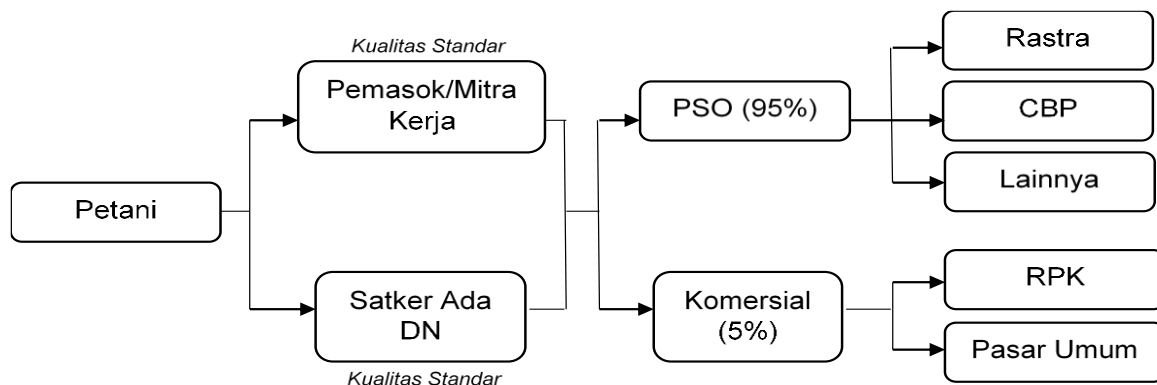
**Tabel 1.** Pengadaan dan Penyaluran Stok Beras Dikelola Perum BULOG 2016–2018 (Ton)

No.	Uraian	2016	2017	2018
1	Stok Awal	1.439.000	1.672.000	921.000
2	Pengadaan gabah/Beras	3.640.000	2.161.000	3.273.000
	a. Setara Beras Pengadaan Dalam Negeri	2.963.000	2.161.000	1.488.000
	b. Beras Pengadaan Luar Negeri	677.000	-	1.785.000
3	Penyaluran (PSO dan Komersial)	3.407.000	2.912.000	2.000.000
	a. Rastra	2.787.000	2.541.000	1.188.000
	b. Golongan Anggaran	110.000	103.000	101.000
	c. Cadangan Beras Pemerintah	312.000	60.000	551.000
	d. Penjualan Komersial	198.000	208.000	160.000
	e. Lain-lain	-	-	-
<b>4</b>	<b>Stok Akhir</b>	<b>1.672.000</b>	<b>921.000</b>	<b>2.194.000</b>

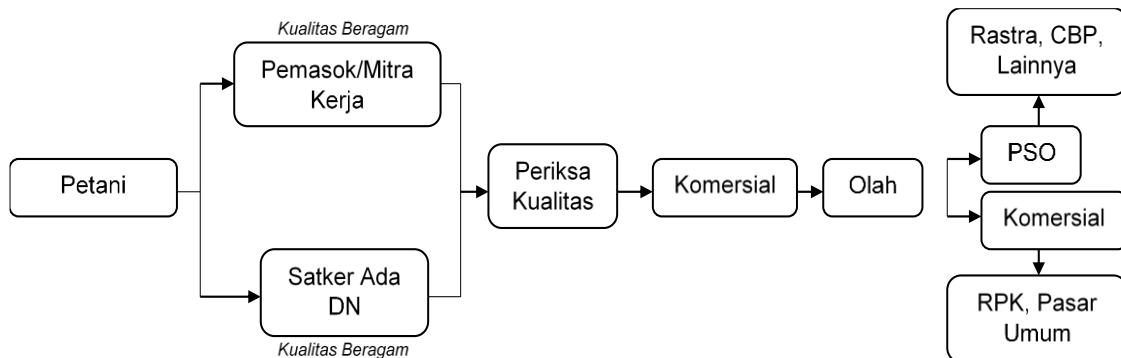
Sumber : Perum BULOG (2019)

kebijakan tersebut akan berpengaruh terhadap jumlah penyaluran yang selama ini dilakukan oleh Perum BULOG melalui Rastra. Hal itu akan berpengaruh terhadap

Pemerintah lebih mengutamakan pengadaan dari produksi gabah/beras dalam negeri. Sumber pasokan beras dari dalam negeri memiliki mekanisme



**Gambar 1a.** Skema Pengadaan Gabah/Beras Lama



**Gambar 1b.** Skema Pengadaan Gabah/Beras Baru

seluruh pengelolaan stok beras yang selama ini dikelola oleh Perum BULOG.

pengadaan sebagaimana ditampilkan pada Gambar 1.a dan 1.b.

Dari Gambar 1.a dan 1.b terlihat bahwa mekanisme pengadaan telah terjadi perubahan dari skema lama kepada skema baru. Pada skema lama, gabah hasil produksi petani dengan kualitas sesuai standar dijual kepada dua pihak, yaitu pemasok/mitra kerja Perum BULOG, dan Satuan kerja pengadaan gabah/beras dalam negeri. Gabah/beras yang sudah di tangan kedua pembeli tersebut sebagai besar (95 persen) dialokasikan untuk *Public Service Obligation* (PSO) dan sisanya (5 persen) untuk komersial. Beras PSO dialokasikan untuk CBP, Raskin/Rastra, dan lain-lain.

Sementara beras komersial disalurkan atau dijual untuk pasar umum. Dengan skema baru terjadi beberapa perubahan, yaitu gabah/beras yang dibeli oleh dua pihak seperti pada skema lama, kualitas gabah/berasnya bukan hanya satu standar saja, tetapi beragam kualitas. Gabah/beras yang dari kedua pihak tersebut kemudian dilakukan pemeriksaan kualitasnya untuk tujuan komersial, dan diolah kemudian dialokasikan untuk PSO dan Komersial. Skema baru ini ditujukan agar kualitas beras yang berasal dari pengadaan lokal lebih baik.

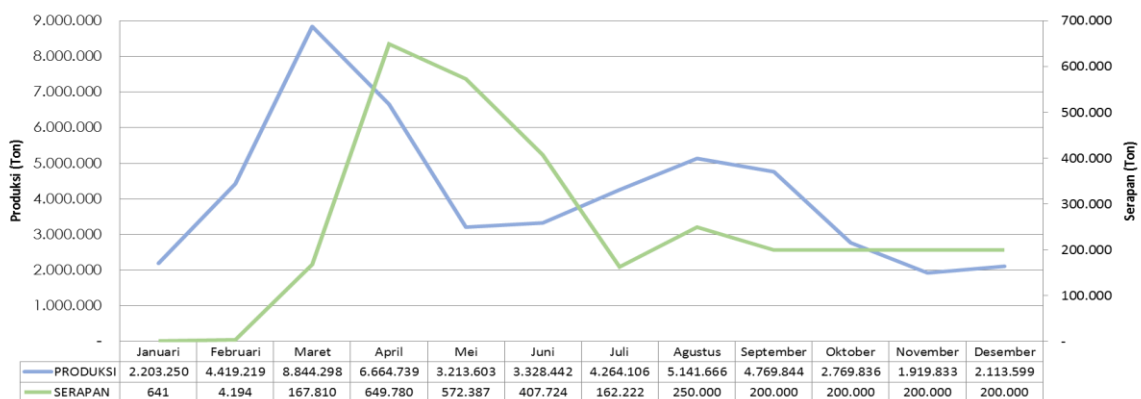
Penyerapan gabah/beras Perum BULOG diperlihatkan pada Gambar 2. Terjadi *lag* (kelambatan) selama 1 bulan antara produksi dengan penyerapan Perum BULOG. Secara umum serapan beras oleh Perum BULOG per tahun rata-rata kurang dari 10 persen dari produksi beras nasional.

Penyerapan/Pengadaan gabah/beras oleh Perum BULOG paling tinggi berlangsung pada saat panen raya, yaitu pada Maret–April, dan paling rendah pada saat paceklik Oktober–Februari.

Total pengadaan gabah/beras termasuk dari luar negeri untuk stok beras yang dikelola oleh Perum BULOG masing-masing sebesar 3,64 juta ton pada 2016, 2,16 juta ton (2017), dan 3,27 juta ton (2018). Sebagian besar berasal dari pengadaan dalam negeri kecuali tahun 2018.

Pengadaan gabah/beras dari dalam negeri oleh Perum BULOG tidak pernah lebih dari 3 juta ton dan bahkan tidak pernah mencapai target yang ditentukan. Pengadaan gabah/beras dari dalam negeri terus menurun. Pada tahun 2016, pengadaan setara beras dari dalam negeri mencapai 2,96 juta ton, dan pada tahun 2017 menurun menjadi 2,16 juta ton dan terus menurun pada tahun 2018 yang mencapai 1,49 juta ton.

Pengadaan gabah/beras oleh Perum BULOG sangat ditentukan oleh besarnya insentif buat petani atau pengusaha penggilingan padi menjual gabah/beras ke Perum BULOG, dan peningkatan produksi padi. Insentif tersebut terkait dengan harga pasar gabah/beras dan tinggi rendahnya harga pembelian pemerintah (HPP). Semakin tinggi selisih HPP di atas harga pasar, semakin besar insentif petani/pelaku usaha untuk menjual



**Gambar 2.** Pola Produksi dan Penyerapan/Pengadaan Gabah/Beras oleh Perum BULOG untuk Stok (Garis Biru vs Hijau)

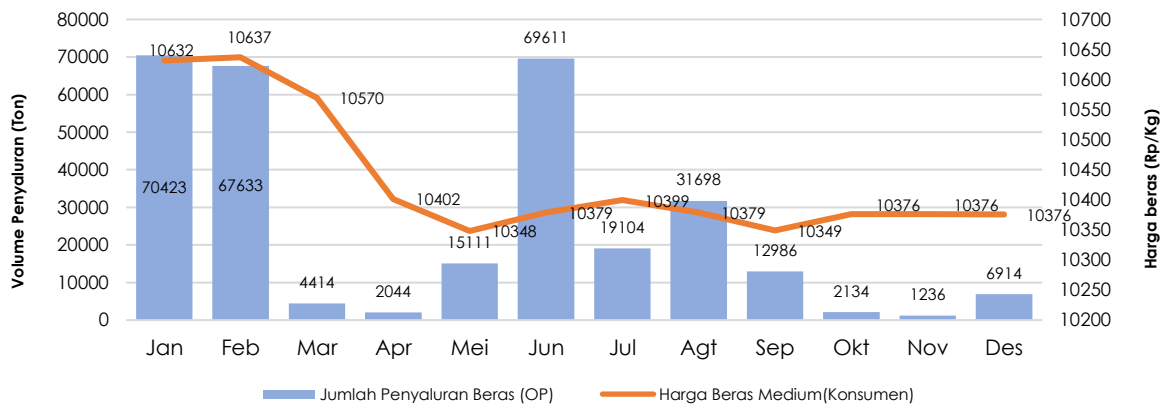
Sumber : BPS dan Perum BULOG, 2017 diolah.

gabah/beras ke Perum BULOG (Sawit, 2018b).

Sementara itu untuk sumber pasokan beras dari impor merupakan pelengkap apabila di dalam negeri sudah tidak tersedia. Impor beras harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Perdagangan atas dasar rekomendasi dari Menteri Pertanian. Persetujuan impor beras

### 2.2.2a. Operasi pasar/Ketersediaan Stabilisasi Pasokan dan Harga (KSPH)

Penyaluran stok beras untuk operasi pasar/KPSH pada bulan Januari, Februari dan Juni biasanya paling besar karena pada saat itu harga beras sedang tinggi disebabkan musim paceklik, dan penyaluran beras Raskin/Rastra biasanya



**Gambar 3.** Pengaruh Penyaluran Beras OP dengan Harga Beras Medium di Tingkat Konsumen tahun 2016

Sumber : Perum BULOG, 2017 (diolah)

tersebut sebelumnya didahului dengan pembahasan di tingkat Menteri yang dikoordinir Menko Perekonomian.

### 2.2.2. Penggunaan Stok Beras yang Dikelola Perum BULOG

Berdasarkan Permendag Nomor 4 tahun 2012 dan Inpres Nomor 5 Tahun 2015, stok beras pemerintah ditujukan untuk : 1) mengendalikan lonjakan harga beras; 2) menanggulangi keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana; 3) memenuhi kesepakatan kerjasama kerja sama internasional, termasuk cadangan beras darurat ASEAN Plus Three (Asean Plus Three Emergency Rice Reserve/ APTERR); dan 4) keperluan lain yang ditetapkan pemerintah.

Pengendalian lonjakan harga beras biasanya dilakukan dengan operasi pasar, penanggulangan pasca bencana dan keadaan darurat dilakukan dengan peyaluran bantuan pangan beras, serta keperluan lain yang ditugaskan oleh pemerintah adalah penyaluran beras bersubsidi untuk golongan masyarakat miskin (Raskin/Rastra/BPNT).

terlambat. Sementara itu untuk penyaluran di bulan Juni juga agak besar untuk mengantisipasi lonjakan harga karena Ramadhan dan hari raya Idul Fitri.

Gambar 3 menunjukkan pengaruh penyaluran beras operasi pasar terhadap harga beras di tingkat konsumen. Dampak positifnya adalah dapat mencegah harga beras di konsumen naik terus pada saat paceklik dan Ramadhan serta hari raya Idul Fitri, bahkan dapat menurunkan harga. Dampak tersebut ditunjukkan pada contoh data tahun 2016. Oleh karena itu, operasi pasar cukup berhasil menjaga harga beras agar tidak naik tinggi di konsumen.

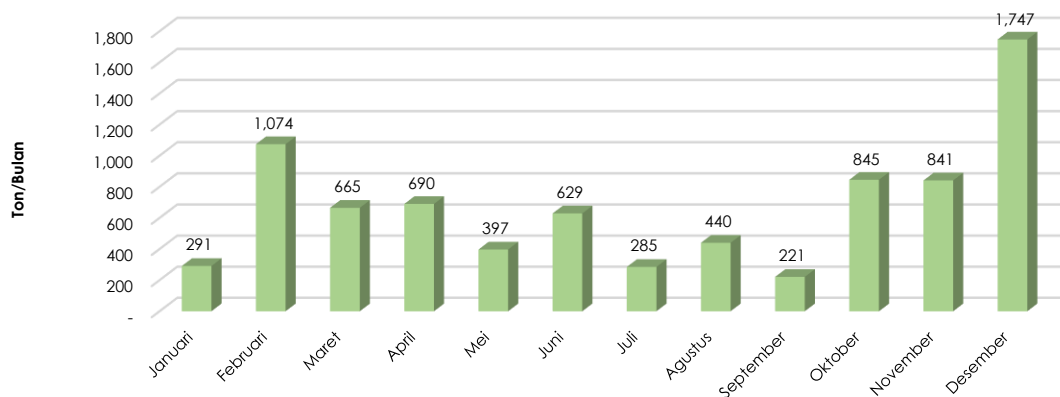
### 2.2.2b. Bantuan pangan untuk bencana alam dan keadaan darurat

Sesuai Permenko Kesra Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan CBP untuk Bantuan sosial bahwa bantuan beras dalam penanggulangan keadaan darurat dilakukan untuk memenuhi: (i) kebutuhan beras masyarakat pada masa tanggap darurat bencana; (ii) kebutuhan beras masyarakat rawan pangan pasca bencana; dan (iii) kebutuhan beras masyarakat rumah tangga miskin akibat bencana.

Mekanisme penggunaan CBP untuk bantuan sosial bagi Penanggulangan bencana diatur dalam PermenSos Nomor 20 tahun 2012 tentang Prosedur dan Mekanisme Penyaluran CBP untuk Penanganan Tanggap Darurat. Jumlah bantuan beras untuk penanganan bencana ini ditetapkan sebanyak 400 gram per orang per hari dikalikan dengan jumlah korban bencana dan dikalikan dengan jumlah hari masa tanggap darurat.

dampak negatif akibat krisis ekonomi. Kemudian berubah nama menjadi Raskin pada tahun 2002. Kemudian berubah menjadi program Rastra (Beras untuk Keluarga Sejahtera) pada 2017.

Selama ini penyaluran untuk Raskin/Rastra merupakan penyaluran stok beras pemerintah yang paling besar dibanding dengan operasi pasar dan bantuan sosial bencana alam. Jumlah penyaluran Raskin/Rastra masing-masing



**Gambar 4.** Penyaluran Beras Untuk Bantuan Sosial Bencana Alam, Tahun 2016  
Sumber : Perum BULOG, 2017 (diolah)

Dari Gambar 4 menunjukkan bahwa rata-rata penyaluran beras untuk bantuan sosial bencana alam kurang lebih 12.834 ton/tahun. Contoh pada tahun 2016, setiap bulan selalu ada penyaluran beras untuk bantuan sosial ini, dan biasanya tertinggi pada Desember (Perum BULOG, 2017).

Indonesia masuk sebagai anggota ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR), berkewajiban untuk menyediakan beras untuk bantuan keperluan keadaan darurat sebanyak 12.000 ton. Kebijakan ini sudah berjalan, tetapi partisipasi Indonesia sangat minim. Salah satu hambatannya adalah kualitas CBP rendah yaitu kualitas medium, kurang pantas dialokasikan untuk bantuan internasional.

#### 2.2.2c. Raskin/Rastra/Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

Program Raskin (beras untuk Keluarga Miskin) awalnya bernama program Operasi Pasar Khusus (OPK) pada tahun 1988 digunakan untuk membantu keluarga miskin mengurangi

mencapai 2,79 juta ton pada 2016, 2,54 juta ton (2017), dan 1,19 juta ton (2018). Jumlah penyaluran beras untuk Raskin/Rastra tersebut terus menurun, dengan mulai diterapkannya Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) sebagai pengganti Rastra. Pada 2019, penyaluran untuk Rastra hanya 0,35 juta ton.

#### 2.2.3. Dampak Kebijakan Pengelolaan Stok Beras Pemerintah

Kebijakan yang terintegrasi antara penyerapan dan penyaluran gabah/beras dalam pengelolaan stok beras pemerintah telah menunjukkan dampak positif dan cukup efektif untuk mencegah penurunan harga produsen pada saat panen raya dan mencegah kenaikan harga konsumen pada saat paceklik.

Gambar 5 menunjukkan bahwa harga gabah kering panen (GKP) di petani jika tidak ada penyerapan dan juga tidak ada penyaluran beras sama sekali ( $HP_0$ ) pada beberapa bulan sekitar panen raya yaitu April, Mei dan Juni masih lebih rendah dibandingkan harga pasarnya ( $HP_1$ ). Ini

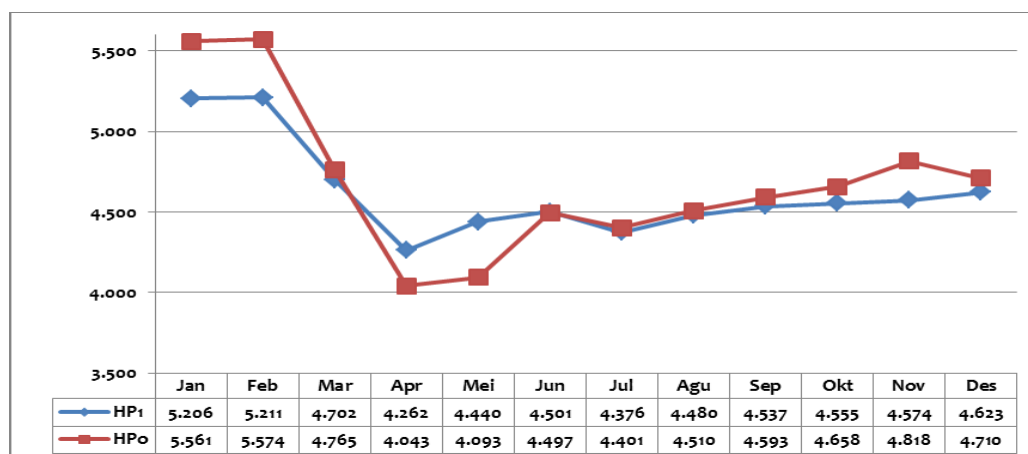
berarti bahwa dampak neto kedua kegiatan tersebut pada bulan-bulan tersebut dapat meningkatkan harga GKP di petani. Hal ini disebabkan pada bulan-bulan tersebut jumlah penyerapan gabah/beras lebih besar dibandingkan jumlah penyaluran beras total.

Kombinasi kebijakan pengadaan/ penyerapan gabah dan penyaluran beras melalui Raskin/Rastra, operasi pasar dan bantuan bencana, yang dilakukan oleh Perum BULOG dalam pengelolaan stok beras pemerintah telah mampu mengangkat harga gabah di petani di masa panen raya (April, Mei dan Juni). Selama panen raya petani masih diuntungkan dan konsumen tidak terlalu dirugikan.

Kombinasi penyerapan dan penyaluran meningkatkan stabilitas harga gabah di produsen petani cukup terjaga. Secara rata-rata selama Januari–

konsumen ( $HK_1$ ). Ini berarti bahwa dampak neto kedua kegiatan tersebut adalah meningkatkan harga konsumen. Sebaliknya pada 9 bulan lainnya, harga pasar beras di konsumen jika tidak ada penyerapan dan penyaluran beras sama sekali ( $HK_0$ ), lebih rendah dari harga pasar beras di konsumen ( $HK_1$ ), utamanya di Januari, Februari dan November. Secara rata-rata selama Januari–Desember 2016, kombinasi penyerapan dan penyaluran beras total berdampak menurunkan harga beras di konsumen sangat kecil hanya 0,10 persen.

Sebaliknya, pada saat paceklik pada periode Januari–Februari dan Oktober–Desember, kombinasi penyerapan dan penyaluran beras (Raskin/Rastra, operasi pasar, bantuan bencana) mampu mencegah harga beras meningkat terus di tingkat konsumen.



Keterangan :

HP<sub>0</sub> = Harga GKP di petani jika tidak ada penyerapan/pengadaan dan juga tidak ada penyaluran beras sama sekali;

HP<sub>1</sub> = Harga GKP di petani

Sumber : Bappenas, 2017

**Gambar 5.** Estimasi Dampak Penyerapan dan Penyaluran Beras Total terhadap Harga Gabah di Petani, 2016.

Desember, kombinasi penyerapan dan penyaluran beras berdampak penurunan harga gabah di tingkat petani tidak besar hanya 0,64 persen (Gambar 5).

Pada Gambar 6 menunjukkan bahwa harga pasar beras di konsumen jika tidak ada penyerapan dan juga tidak ada penyaluran beras sama sekali ( $HK_0$ ) pada bulan April, Mei, dan Juni juga masih lebih rendah dibandingkan harga pasar beras di

### 2.3. Dampak kebijakan baru dalam pengelolaan stok beras pemerintah

Berikut ini dibahas sejumlah perubahan dalam pengelolaan CBP.

#### 2.3.1. Perubahan Raskin/Rastra menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

Selama ini pelaksanaan program bantuan sosial dan subsidi seperti



---

Raskin/Rastra, terdapat beberapa masalah yang sulit di atasi, yaitu : 1) ketidaktepatan sasaran/penerima manfaat, jumlah beras yang seharusnya diterima, harga tebus, keterlambatan waktu penyaluran bantuan, kualitas beras dan persoalan administratif; dan 2) Keluarga Penerima Manfaat (KPM) tidak dapat memilih bahan pangan selain beras.

Dalam rapat kabinet terbatas tentang keuangan inklusif pada 26 April 2016, Presiden memberikan arahan yang jelas dan tegas mengenai program bantuan sosial dan subsidi, yaitu : 1) setiap bantuan sosial dan subsidi harus disalurkan secara non-tunai dan menggunakan sistem perbankan untuk memudahkan kontrol, pemantauan, dan pengendalian penyimpangan, 2) pemanfaatan keuangan digital, dan 3) penggunaan beragam kartu.

Dalam kaitan dengan itu, dibuat program baru yaitu BPNT. Adapun tujuan program BPNT adalah untuk : 1) mengurangi beban pengeluaran KPM, 2) memberikan nutrisi yang lebih seimbang, 3) meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penyaluran bantuan, 4) memberikan pilihan jenis pangan selain beras, dan 5) mendorong pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan *Goal 2* (tanpa kelaparan) (Kementerian Sosial, 2017).

Program BPNT yang berlaku saat ini mengubah, dan tidak terintegrasi dengan kebijakan perberasan dan menjadikan PERUM BULOG tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan penyaluran beras BPNT. Dengan perubahan kebijakan tersebut berdampak terhadap jumlah penyaluran beras Rastra yang semula sebesar 2,8 juta ton dalam 1 tahun menjadi hanya 1,2 juta ton pada tahun 2018. Tahun 2019 per September hanya 0,35 juta ton. Penurunan jumlah penyaluran Rastra tersebut berdampak terhadap jumlah penyerapan padi/beras petani oleh Perum BULOG, dan kemungkinan penggunaan kapasitas gudang Perum BULOG akan kurang efisien, serta upaya pengamanan harga gabah di tingkat produsen/petani dan pengendalian harga beras di tingkat konsumen akan terganggu.

Dengan demikian penggantian program Rastra/Raskin dengan BPNT

akan berdampak terhadap kebijakan perberasan nasional dan pengelolaan stok beras Pemerintah oleh Perum BULOG, kecuali Perum BULOG ditugaskan sebagai penyalur sebagian besar beras BPNT.

### 2.3.2. Kebijakan penetapan HET beras multi kualitas

Pada 28 Agustus 2017 Pemerintah mengeluarkan kebijakan baru terkait perberasan yaitu Permendag Nomor 57 tahun 2017 tentang Penerapan Harga Eceran Tertinggi Beras. HET beras ini diterapkan untuk beras kelas medium dan premium.

Instrumen kebijakan yang digunakan untuk mencapai HET tersebut berupa Satgas Pangan dan pemberian sanksi sangsi kepada pelaku pasar yang harga jual berasnya melebihi HET. Pendekatan penegakan hukum dengan instrumennya Satgas Pangan, sesungguhnya tidak dikenal dalam Inpres No. 5/2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah (Sawit, 2018c). Ia mengatakan bahwa sulit dilaksanakan di lapangan karena jumlah pelaku usaha perberasan sangat banyak, serta biaya produksi beras relatif tinggi.

Pada tahun 2018 dan bahkan pada musim panen raya Maret–April 2018, harga beras tidak turun secara signifikan setelah kebijakan HET beras yang diberlakukan sejak 2017. Penetapan kebijakan HET 2 kualitas beras (medium dan premium) yang telah diturunkan kualitasnya dinilai mengurangi insentif pada pelaku usaha penggilingan padi untuk peningkatan nilai tambah beras. Selain itu, penerapan sanksi sangsi berupa pencabutan izin usaha apabila tidak mengikuti HET dinilai tidak efektif dalam penurunan harga beras ke tingkat HET, karena biaya produksi gabah/beras relatif tinggi (Sawit, 2018c).

Penerapan HET dengan instrumen Satgas Pangan didasarkan kepada asumsi: (i) penyebab harga beras tinggi dan tidak stabil karena tindakan dari para pelaku usaha beras, bukan karena kurang produksi; (ii) harga gabah/beras tinggi karena ada kelompok yang memperlmainkan harga dengan cara memperlmainkan distribusi dan stok beras; dan (iii) struktur pasar beras diasumsikan

---

oligopoli, bukan pasar persaingan sempurna. Satgas Pangan dikerahkan untuk mengawasi stok dan distribusi beras. Banyak pelaku usaha perberasan merasa tidak nyaman dan mengurangi aktivitas penyimpanan stok dan distribusinya dengan keberadaan Satgas Pangan (Sawit, 2018c).

Untuk mendukung penerapan HET agar lebih efektif seharusnya diterapkan instrumen kebijakan yang lebih sesuai dengan instrumen ekonomi atau pendekatan pasar. Misalnya menambah pasokan beras melalui operasi pasar.

Hasil analisis dari studi ini menunjukkan bahwa diperlukan jumlah tambahan beras untuk operasi pasar sekitar 2,7 juta ton yang terdiri, 2,5 juta ton beras mendium dan 0,2 juta ton beras premium untuk menstabilkan harga beras (Bappenas, 2017).

### 2.3.3. Perubahan Pendanaan Cadangan Beras Pemerintah

Selama ini cadangan pangan pemerintah sangat tergantung dengan ketersediaan anggaran, bukan berdasarkan kebutuhan. Sumber pembiayaan/pendanaan penyaluran Perum BULOG untuk operasi pasar dan bencana alam berasal dari Bagian Anggaran 99 (Anggaran lain-lain), sementara itu penyaluran untuk Rastra berasal dari Subsidi Pangan. Dengan skema tersebut membuat Perum BULOG dihadapkan dengan permasalahan stok beras yang selalu turun di akhir tahun. Hal tersebut disebabkan setelah penyaluran beras, Perum BULOG tidak dapat langsung menggunakan dana yang diperoleh dari penyaluran untuk menyerap beras kembali, karena harus menunggu anggaran tahun berikutnya.

Mulai tahun 2019, sistem pendanaan untuk cadangan beras pemerintah telah diubah dari sistem persediaan menjadi sistem pergantian. Melalui sistem pergantian tersebut, Pemerintah melalui Menteri Keuangan akan mengganti 100 persen kepada Perum BULOG untuk sejumlah penyaluran beras untuk bantuan bencana dan bantuan sosial, serta bantuan kerjasama kerja sama internasional. Sedangkan untuk operasi pasar/KSPH,

penggantiannya sejumlah selisih harga beras operasi pasar dengan HPB dikalikan volume beras yang disalurkan.

Sistem pendanaan cadangan beras pemerintah ini diatur dalam Permenko Nomor 5 Tahun 2018 tentang Koordinasi Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga, dan peraturan Menteri Keuangan Nomor 88/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggung Jawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah.

Secara teknis penggunaan cadangan beras pemerintah ini sebagai berikut : (i) operasi pasar dalam rangka menjaga ketersediaan pasokan dan stabilisasi harga berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan; (ii) bantuan beras untuk penanggulangan keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Sosial; (iii) bantuan internasional berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menko PMK; dan (iv) kerjasama kerja sama internasional ASEAN *Plus Three Emergency Rice Reserve* (APTERR) berdasarkan kebijakan yang ditetapkan Menteri Pertanian.

Perubahan sistem pendanaan CBP ini telah menyulitkan Perum BULOG dalam pendanaan stok CBP. Pada saat stok akhir CBP tinggi seperti sekarang ini (lebih dari 2 juta ton beras), beban finansial Perum BULOG menjadi tinggi. Perum BULOG dapat terancam bangkrut. Dalam pidato pengantar rapat di Kantor Presiden tgl 4 Desember 2019, Presiden memerintahkan agar segera mengoreksi kesalahan dalam tata kelola CBP (Kompas, 5 Desember 2019).

### III. KESIMPULAN DAN SARAN

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dan disarankan dari kajian ini.

**Pertama**, integrasi pengelolaan stok beras Pemerintah melalui penyerapan dan penyaluran oleh Perum BULOG dinilai cukup efektif. Dampak positifnya adalah harga padi di tingkat produsen dan pengendalian harga beras di tingkat konsumen. Oleh karena itu, integrasi pengelolaan stok beras pemerintah oleh

---

Perum BULOG disarankan untuk dilanjutkan dan ditingkatkan kapasitasnya.

**Kedua**, kesulitan Perum BULOG dalam pengadaan gabah/beras dari produksi dalam negeri, disarankan agar: (i) target pengadaan gabah/beras dari dalam negeri tidak dijadikan sebagai indikator kinerja Perum BULOG; (ii) selain penetapan kualitas gabah/beras pada waktu pengadaan, agar ditetapkan juga standar kualitas penyaluran beras Perum BULOG, terutama penyaluran untuk beras PSO; (iii) insentif pengadaan dengan HPP tidaklah cukup, sebaiknya perlu instrumen lain untuk memperbesar pengadaan gabah beras dengan tanpa mengorbankan kualitas. Salah satu caranya adalah mewajibkan penggilingan padi untuk menjual beras ke Perum BULOG sekitar 5–10 persen yang diperlukan untuk PSO. Kepada penggilingan padi perlu diberi insentif berupa keringan pajak; dan meninjau ulang keterlibatan tim Sergab (serap gabah) dalam pemupukan pengadaan gabah/beras Perum BULOG karena instrumen tersebut tidak ramah terhadap bekerjanya mekanisme pasar. Saran-saran tersebut di atas seperti yang disarankan oleh Sawit (2018c).

**Ketiga**, peralihan program dari Rastra ke BPNT, membuat Perum BULOG tidak memiliki arah dan penugasan yang jelas terkait dengan pelaksanaan program BPNT kedepan. Pengalihan program tersebut sebaiknya dibarengi dengan penetapan arah kebijakan yang jelas dari Pemerintah, yaitu : (i) kepastian pengadaan/penyerapan padi/beras oleh Perum BULOG dari petani yang ada kaitannya dengan kebijakan pengamanan harga padi di tingkat produsen/petani; (ii) kepastian jumlah penyaluran (*mandatory*); dan (iii) kepastian jumlah stok yang harus dikelola setiap tahun.

**Keempat**, penerapan HET beras kualitas medium dan premium dengan hanya menggunakan instrumen pengawasan oleh Satgas Pangan dinilai kurang efektif. Sependapat dengan Sawit (2018a) yang menyarankan agar: (i) penerapan HET ditinjau kembali mengingat dampak negatifnya dalam jangka menengah-panjang. Dikhawatirkan usaha penggilingan padi akan ambruk, harga

gabah akan tertekan rendah, insentif petani berkurang; (ii) kebijakan beras sebaiknya difokuskan untuk melindungi konsumen miskin seperti melalui program Rastra atau BPNT, sehingga pemerintah tidak perlu khawatir karena mereka sudah terlindungi; (iii) meninjau ulang keterlibatan Satgas Pangan dalam stabilisasi harga karena instrumen tersebut tidak mendukung mekanisme pasar; (iv) pemerintah lebih fokus mengatur beras kualitas rendah (medium) yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat berpendapatan rendah, dan tidak perlu mengatur untuk beras kualitas premium atau di atasnya; dan (v) pemerintah perlu meninjau ulang terhadap tiga asumsi yang digunakan sebagai dasar penerapan kebijakan HET dengan instrumen Satgas Pangannya. Hasil analisis ini juga menyarankan agar penerapan HET ini sebaiknya didukung oleh instrumen ekonomi, yaitu dengan penambahan pasokan beras ke pasar melalui operasi pasar dan penyaluran langsung ke Rumah Tangga Sasaran dengan tambahan beras sebesar 2,7 juta ton yang terdiri 2,5 juta ton beras medium dan 0,2 juta ton beras premium. Untuk itu dibutuhkan penambahan stok pemerintah yang dikelola Perum BULOG.

**Kelima**, saat ini pembiayaan/pendanaan stok beras pemerintah untuk keperluan Raskin/Rastra berasal dari anggaran subsidi pangan. Dengan berubahnya ke BPNT, jumlahnya menjadi tidak pasti. Sedangkan stok beras untuk CBP yang digunakan untuk operasi pasar dan bantuan pangan untuk bencana alam dan sosial berasal dari dana persediaan. Mulai 2019 diubah dengan sistem dana penggantian (APBN). Pemerintah disarankan agar meninjau ulang sistem baru tersebut. Sebaiknya pendanaan CBP bersumber dari Penyertaan Modal Negara (PMN) agar Perum BULOG dapat dengan mudah dan cepat melakukan pengadaan dan penyaluran beras CBP. Perum BULOG dapat langsung melakukan pengadaan stok beras CBP, sehingga stok beras CBP selalu tersedia sepanjang tahun dalam jumlah yang cukup.

#### DAFTAR PUSTAKA

Asdep Pangan, Kemenko Perekonomian. 2017. "Alokasi Pendanaan dan

- Mekanisme Pemanfaatan CBP /Peluang CPP Lainnya". Bahan Tayangan pada Workshop Rencana Kerja Kajian Kebijakan Strategis Perencanaan Penyediaan Cadangan Pangan Nasional. Direktorat Pangan dan Pertanian, Kementerian PPN/Bappenas. Jakarta, 14 Maret 2017.
- Bappenas, 2017. Kajian Kebijakan Strategis Pengelolaan Cadangan Pangan Nasional.
- BPS, 2015. Survei Kajian Cadangan Beras Nasional.
- BPS. 2017. "Indikator Ekonomi – Juni 2017". Badan Pusat Statistik. Jakarta
- BPS. 2016. "Evaluasi Statistik Harga Produsen Gabah 2016". Badan Pusat Statistik. Jakarta
- Ditjen Penanganan Fakir Miskin, Kementerian Sosial, 29 Mei 2017. FGD Antisipasi Kebijakan Rastra Menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).
- FAO. 2017. "Cereal Supply and Demand Brief". Food and Agriculture Organization. Rome.
- Intruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.
- Kementerian PPN/BAPPENAS. 2017. Kajian Kebijakan Strategis Pengelolaan Cadangan Pangan Nasional. Jakarta.
- Perum BULOG. 2017. "Mekanisme Pengadaan dan Pengelolaan CBP". Bahan Tayangan pada Workshop Rencana Kerja Kajian Kebijakan Strategis Perencanaan Penyediaan Cadangan Pangan Nasional. Direktorat Pangan dan Pertanian, Kementerian PPN/Bappenas. Jakarta, 14 Maret 2017.
- Perum BULOG, 2019. Annual Report.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 88/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggung Jawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah.
- Peraturan Menteri Koordinator Perekonomian Nomor 5 tahun 2018 tentang Koordinasi Pengelolaan cadangan Beras Pemerintah untuk Stabilisasi Harga.
- Peraturan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk bantuan Sosial.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 tahun 2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah untuk Stabilisasi Harga.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 57 Tahun 2017 Tentang Penerapan Harga Eceran Tertinggi Beras.
- Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2012 tentang Prosedur dan Mekanisme Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah untuk Tanggap Darurat.
- Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perum BULOG Dalam Rangka Ketahanan Pangan.
- Sawit, M.H. (2016<sup>a</sup>), Target Pengadaan Gabah Perum BULOG, opini Kompas 15 Juli,
- Sawit, M.H. (2016<sup>b</sup>), Kebijakan Perberasan Tanpa Raskin, opini Kompas 14 Nopember.
- Sawit, M.H. (2017<sup>a</sup>), KPK dan Program Raskin Kompas, tgl 9 Januari.
- Sawit, M.H. (2017<sup>b</sup>), Menyoroti Pelaksanaan Awal Bantuan Pangan Non Tunai, opini Kompas, tgl 29 Juni.
- Sawit, M.H.(2018<sup>a</sup>), Stabilisasi Beras dan Dilema HET Kompas, tgl 8 Mei.
- Sawit, M.H. (2018<sup>b</sup>), Tantangan Pengadaan Perum BULOG Kompas 7 Juli.
- Sawit, M.H. (2018<sup>c</sup>), Setelah Data Beras Dikoreksi, opini Kompas, tgl 17 Desember.
- Sawit, M.H. (2019), OP Beras dalam Rezim HET, opini Kompas, tgl 14 Desember.

#### BIODATA PENULIS:

**Nono Rusono** dilahirkan di Majalengka tanggal 8 April 1963. Penulis menyelesaikan pendidikan S1 dalam Produksi Peternakan dari IPB pada tahun 1987. Penulis menempuh pendidikan S2 *Post Graduate Diploma in Animal Science* dari *Lincoln University, New Zealand*, 1993–1994. Magister Science dalam Bidang Ekonomi Pertanian dari Institut Pertanian Bogor, 1999.