

ISSN 2828-285x



# POLICY BRIEF

## PERTANIAN, KELAUTAN, DAN BIOSAINS TROPIKA

### Perbaikan Tata Kelola Beras Nasional

Penulis

**Alfian Helmi, Azis Boing Sitanggang, Willy Bayuardi Suwarno**

Kontributor

**Nabilah Zulfah Ramadhani, Bunga Anggraeny, Muh. Firmansyah**

# Perbaikan Tata Kelola Beras Nasional

## Fenomena Kelangkaan dan Gejolak Harga Beras

Fenomena lonjakan harga-harga pangan, terutama beras, di beberapa daerah di Indonesia menandakan masih lemahnya tata kelola sistem pangan di Indonesia. Hal ini dapat menjadi indikator bahwa sistem ketahanan pangan dan gizi nasional masih belum mampu memenuhi amanat Undang-undang Pangan yakni menjamin ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan (fisik dan ekonomi), dan konsumsi pangan yang sehat dan bergizi untuk rakyat. Jika dilihat dari aspek ekonomi, secara khusus, fenomena lonjakan harga beras diakibatkan oleh ketidak seimbangan antara sisi pasokan/ penawaran (supply) dan sisi permintaan (demand). Harga beras yang meningkat diakibatkan oleh permintaan masyarakat yang meningkat yang tidak diikuti oleh peningkatan jumlah pasokan dipasaran.

Konsumsi beras Indonesia diperkirakan terus meningkat seiring dengan meningkatnya penduduk. Berdasarkan data dari Badan Pangan Nasional (2024) pada tahun 2022, angka konsumsi beras di Indonesia sudah mencapai 30,20 juta metrik ton. Sementara itu, hasil survei kerangka sampel area (KSA) oleh Badan Pusat Statistik (BPS), produksi beras Indonesia di tahun yang sama hanya mencapai 31,54 juta ton. Pada tahun 2023, produksi beras Indonesia bahkan mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, yakni hanya 31,10 juta ton dengan konsumsi sebesar 30,60 juta ton. Walaupun secara agregat terjadi kelebihan pasokan ditahun 2023, akan tetapi, fenomena iklim El Nino yang menimbulkan kekeringan berkelanjutan, mengakibatkan neraca produksi-konsumsi beras nasional mengalmi nilai negatif disepanjang Juli hingga Desember 2023. Cuaca panas ekstrim mengakibatkan kegagalan proses penanaman padi di berbagai daerah di Indonesia.

Disisi lain, importasi merupakan salah satu strategi yang dapat diupayakan untuk memenuhi kebutuhan berasa nasional. Akan tetapi, pada tahun 2023, beberapa negara eksportir beras ke Indonesia, seperti India sangat berdampak pada ketersediaan beras nasional. Efek domino inilah yang mengakibatkan kenaikan harga dan kelangkaan beras di berbagai daerahdi Indonesia.

## Titik Kritis Tata Kelola Beras Nasional

Titik kritis tata kelola beras ada pada aspek ketersediaan dan harga sebagai peubah penentu daya beli. Dari sisi pasokan, produksi dalam negeri yang secara agregat tidak terlalu signifikan lebih besar dari konsumsi mengakibatkan gejolak kenikan harga beras pada periode tertentu. Akan tetapi, elastisitas permintaan beras termasuk rendah (tidak elastis). Hal ini menunjukkan bahwa konsumsi beras per kapita tidak peka terhadap perubahan harga beras. Masyarakat akan tetap membeli beras sesuai dengan kebutuhannya meskipun terjadi perubahan (kenaikan harga). Hal ini dikarenakan beras merupakan makanan pokok dan sumber kalori utama hampir sebagian besar penduduk Indonesia. Dampak dari kenaikan beras akan memberikan "efek domino" atas kenaikan bahan pangan lainnya. Hal ini disebabkan oleh pola konsumsi beras dan kebutuhan pokok lainnya tergantung pada pendapatan seseorang yang diindikasikan oleh hampir 50,32% pengeluaran masyarakat Indonesia masih digunakan untuk komoditas makanan (BPS, 2022). Dengan demikian, secara linear dapat disimpulkan bahwa kenaikan dan/atau kelangkaan beras di pasaran dapat menyebabkan gejolak ekonomi-sosial yang signifikan, terutama mereka yang berada di lapisan bawah.

Neraca produksi-konsumsi beras nasional yang cenderung negatif pada beberapa bulan

tertentu seperti di tahun 2023 dapat diakibatkan oleh beberapa faktor. Pertama, alih fungsi lahan sawah dan penurunan luas panen. Pembangunan yang masif telah menggerus lahan-lahan persawahan. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa luas panen padi pada tahun 2023 menurun sebesar 255,79 ribu hektar dari luas panen pada 2022. Penurunan luas panen ini tentu akan mengakibatkan penurunan jumlah produksi padi. Selain itu, dengan kondisi “family farming” di Indonesia, maka produktivitas padi di Indonesia relatif stagnan selama 20 tahun terakhir yang hanya mencapai 5-5.2 ton/hektar, dibandingkan Tiongkok yang sudah mencapai 7,2 ton per hektar. Kedua, mundurnya musim tanam. El Nino atau iklim kering berkepanjangan mempengaruhi tanaman padi terutama pada fase generatif dan menurunkan kemampuan tanaman untuk berproduksi. Tertundanya musim tanam ini sudah barang tentu menjadi masalah baru di tahun 2024 karena pasti akan berpengaruh pada bergesernya musim panen dan persediaan beras nasional. Hasilnya pun jelas; pertengahan 2023 hingga awal 2024 beras di Indonesia terus mengalami defisit.

Ketiga, harga pupuk yang tidak terjangkau dan sulit dicari. Subsidi pupuk dari pemerintah sudah berlangsung sejak tahun 1969, namun hingga saat ini pupuk bersubsidi masih mengalami berbagai kendala, terutama pada produksi dan distribusi. Tiap tahunnya, Indonesia membutuhkan 13 juta ton pupuk tetapi lebih dari setengahnya didapatkan dari impor sebab hanya 3,5 juta ton pupuk yang bisa diproduksi di dalam negeri. Ketergantungan impor ini yang juga dipengaruhi oleh situasi geopolitik menyebabkan stok dan harga pupuk yang sangat fluktuatif. Selain itu, proses distribusi pupuk bersubsidi ke petani-petani di daerah pun masih mengalami banyak kendala dan seringkali tidak tepat sasaran. Sistem pendataan yang belum baik mengakibatkan banyaknya petani yang kehabisan atau tidak mendapatkan bantuan pupuk bersubsidi. Sebagai akibatnya, petani hanya memberikan pupuk seadanya untuk padi yang sedang ditanam sehingga produktivitas hasil panen yang tidak maksimal. Atau, petani akhirnya

harus membeli pupuk non-subsidi dengan harga mahal yang tentunya akan meningkatkan ongkos produksi—tetapi tanpa kepastian apakah harga jual gabah akan meningkat.

Keempat, kelemahan terletak pada sistem logistik dan distribusi pangan. Proses pengiriman beras dari gudang Bulog ke pasar-pasar induk di seluruh Indonesia membutuhkan waktu minimal dua minggu. Ini menjadi masalah serius khususnya saat Indonesia mengalami defisit beras seperti saat ini. Meskipun stok beras mungkin masih tersedia di gudang Bulog, namun karena proses distribusi yang lambat, kemungkinan kekurangan beras di berbagai daerah sudah muncul, menyebabkan harga beras melonjak. Saat ini, proses distribusi yang lama dipengaruhi oleh kondisi geografis unik Indonesia yang kurang menguntungkan.

Kelima, fenomena tahun politik. Tahun 2024 menjadi momen di mana Indonesia menggelar pemilihan umum lima tahunan untuk memilih pemimpin baru. Selama masa kampanye mulai dari akhir tahun 2023, permintaan beras meningkat secara signifikan. Pemilu 2024 menyebabkan penurunan persediaan beras baik di Bulog maupun di pasar grosir. Pembelian beras dalam jumlah yang besar terutama di pasar-pasar grosir mengakibatkan kelangkaan beras diberbagai daerah di Indonesia. Selanjutnya, efek ini berkelanjutan dimana pasokan ke pengecer juga menurun, memperparah kelangkaan beras di pasaran dan menciptakan kepanikan di kalangan masyarakat.

## **Rekomendasi Kebijakan**

Untuk mengatasi polemik perberasan nasional, ada beberapa hal yang dapat dipertimbangkan ke depannya.

1. Untuk jangka pendek, kebijakan yang direkomendasikan diantaranya:
  - a. Pendataan beras di Bulog harus secara berkala dilakukan agar kondisi surplus-defisit beras produksi dalam negeri bisa terus terpantau.

- b. Prognosa beras nasional harus dibuat secara rutin dan reliable untuk mempermudah pemerintah mengambil keputusan/kebijakan sesuai dengan bukti (*evidence-based policy*). Untuk itu, pendataan beras penting dilakukan sebagai salah satu suplai data dalam penyusunan prognosa.
  - c. Perlu adanya pengaplikasian demplot dari varietas unggul—terutama varietas unggul berpotensi hasil tinggi dan/atau adaptif terhadap cekaman abiotik (kekeringan, stagnant flooding, salinitas) serta tahan hama dan penyakit utama kepada petani. Hal ini dilakukan agar petani percaya dan meningkatkan jumlah adopsi inovasi varietas unggul di lahan pertaniannya.
  - d. Pupuk bersubsidi untuk petani harus tetap dilakukan dan ditambahkan jumlahnya serta dipantau distribusinya agar tepat sasaran. Selanjutnya, subsidi pupuk yang diberikan harus seimbang—tidak hanya urea—agar pertumbuhan padi lebih maksimal.
2. Dalam jangka panjang, kebijakan yang dilakukan adalah:
- a. Pemerintah perlu melakukan investasi untuk menemukan inovasi-inovasi baru yang bisa meningkatkan produktivitas beras melalui teknologi pengembangan benih yang tahan iklim dan dapat ditanam pada berbagai jenis lahan, pengembangan inovasi teknologi pertanian sampai penanganan pasca panen.
  - b. Digitalisasi Pertanian agar semua dapat berjalan sesuai dan presisi seperti yang sudah dicanangkan oleh Perum Bulog, namun yang harus diperhatikan adalah pelatihan dan pendampingan kepada petani secara intensif sehingga transfer knowledge atau pemahaman penggunaan teknologi pertanian tersebut dapat digunakan dengan baik.
  - c. Perbaiki sistem subsidi pupuk untuk jangka panjang, pemerintah dapat mengalihkan sumber daya dari subsidi harga pupuk (subsidi barang) ke subsidi langsung bagi petani (subsidi orang).
  - d. Strategi peningkatan hasil padi dapat dicapai melalui intensifikasi (penerapan Good Agricultural Practices (GAP), peningkatan indeks pertanaman (IP), dan penggunaan varietas yang sesuai agroekologi) serta ekstensifikasi. Penerapan GAP, penanganan panen dan pasca panen yang baik dapat mengurangi kehilangan hasil. Beberapa varietas padi IPB cukup potensial, misalnya varietas IPB 9G yang sesuai di lahan kering dan sawah. Ekstensifikasi areal budidaya memerlukan prioritas terkait areal budidaya padi, misalnya untuk lahan basah di Sumatera yang masih sesuai untuk budidaya padi diperlukan regulasi prioritas komoditas padi dibandingkan sawit atau konversi ke lahan tambang. Selain itu, ekstensifikasi juga perlu didukung intensifikasi. Selain penggunaan kompos dan bahan organik pada lahan kering, paket teknologi budidaya seperti budidaya jenuh air (BJA) inovasi peneliti IPB dapat diterapkan pada lahan basah dan pasang surut.
  - e. Peningkatan resiliensi produksi pertanian dapat dicapai melalui pemilihan dan pemetaan varietas yang sesuai agroekologi, penambahan bahan organik untuk meningkatkan water holding capacity, penguatan penyuluh, kelembagaan dan peningkatan kapasitas petani pada teknologi pertanian dan teknologi informasi. Indonesia melalui Kementerian Pertanian telah melepas ratusan varietas padi yang dapat dipetakan berdasar adaptabilitas suatu varietas terhadap agroekologi tertentu untuk optimasi produktivitas, sehingga produksi padi nasional dapat ditingkatkan dengan mengidentifikasi varietas yang sesuai di tiap lokasi. Pemetaan varietas akan lebih baik jika berbasis spatial database mengingat beberapa aspek ekologis multi-tahun yang dinamis. Pendekatan partisipasi petani dalam elaborasi varietas yang sesuai preferensi dapat menjadi aspek penting yang perlu dipertimbangkan.
  - f. Program peningkatan produksi tetap perlu berlangsung dan perlu ditingkatkan untuk menghadapi tantangan bertambahnya jumlah penduduk. Beberapa hal yang menjadi catatan adalah perlunya pengendalian faktor produksi

dan pemanfaatan interaksi varietas dengan lingkungan seperti dibahas pada dua poin diatas. Penurunan biaya produksi dapat dicapai dengan menetapkan harga pokok pembelian (HPP) gabah yang dinamis mengikuti perkembangan harga input produksi, menerapkan pemupukan presisi, pemberian subsidi input produksi secara tepat, dan penerapan rotasi tanaman terkait dengan daya dukung lahan. Kementerian Pertanian telah merilis rekomendasi pemupukan per kecamatan untuk tanama padi, namun di lapangan tidak semua petani menggunakan dan mengetahui. Soil big database berbasis spasial yang dapat diakses pelaku budidaya perlu dimiliki Indonesia untuk mewujudkan pemupukan presisi dengan harapan dapat memperkecil biaya produksi.



Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika merupakan upaya mengantarmukakan sains dan kebijakan (science-policy interface) untuk mendukung pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Media ini dikelola oleh Direktorat Kajian Strategis dan Reputasi Akademik (D-KASRA) IPB University. Substansi policy brief menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya dan tidak mewakili pandangan IPB University.

## Author Profile



**Alfian Helmi**, Asisten Direktur Kajian Strategis IPB University. Saat ini mengajar di Departemen Sains Komunikasi Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia. Penelitiannya berfokus pada sosiologi pedesaan, adaptasi dan mitigasi, serta reforma agraria di Indonesia. **Email: [alfianhelmi@apps.ipb.ac.id](mailto:alfianhelmi@apps.ipb.ac.id) (Corresponding Author)**



**Azis Boing Sitanggang**, Guru Besar Fakultas Teknologi Pertanian dan Koordinator Program Keamanan dan Mutu Pangan Pusat Sains dan Teknologi Pangan & Pertanian Asia Tenggara (SEAFast), IPB University. Penelitiannya meliputi teknologi membran untuk reaksi enzimatis (sederhana dan kompleks), desain reaktor, dan topik terkait dalam teknik pengolahan makanan. **Email: [boing.lipan@apps.ipb.ac.id](mailto:boing.lipan@apps.ipb.ac.id)**



**Willy Bayuardi Suwarno**, Dosen Departemen Agronomi dan Hortikultura, Fakultas Pertanian - IPB University. Merupakan salah satu pemulia inovasi varietas padi (IPB 9G). **Email: [willy@apps.ipb.ac.id](mailto:willy@apps.ipb.ac.id)**



**Telepon**  
+62 813 8875 4005



**Email**  
[dkasra@apps.ipb.ac.id](mailto:dkasra@apps.ipb.ac.id)



**Alamat**  
Gedung LSI Lt. 1  
Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga  
Bogor - Indonesia 16680