

PELAKSANAAN INPRES NOMOR 5 TAHUN 2015 DALAM MENJAGA STABILITAS HARGA BERAS DI KABUPATEN PURWOREJO, JAWA TENGAH

IMPLEMENTATION OF PRESIDENTIAL INSTRUCTION NUMBER 5 OF 2015 ON MAINTAINING RICE PRICE STABILITY IN PURWOREJO DISTRICT, CENTRAL JAVA

Andi Rani Pratiwi Darmawangsa¹, Bambang Wahyudi², Supandi³

Universitas Pertahanan
(andi.darmawangsa@idu.ac.id)

Abstrak - Mayoritas masyarakat Indonesia mengkonsumsi beras sebagai makanan pokok sehari-hari. Oleh karena itu kondisi produktivitas dan harga beras selalu menjadi perhatian pemerintah karena akan berdampak pada negara dan banyak orang. Salah satu kebijakan perberasan di Indonesia tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia No 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah yang digunakan bulog sebagai acuan untuk menjaga kestabilan harga beras. Akan tetapi, masih banyak petani yang menjual hasil panen kepada tengkulak, bukan kepada bulog. Para petani menjual hasil panen kepada tengkulak karena harga yang ditetapkan pemerintah lebih rendah dari harga pasar. Tesis ini bertujuan untuk menganalisa pelaksanaan kebijakan HPP serta peran Bulog Butuh Kabupaten Purworejo dalam menjaga kestabilan harga beras di Kabupaten Purworejo. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang menggambarkan pelaksanaan kebijakan HPP dan peran Bulog Butuh Kabupaten Purworejo dalam menjaga kestabilan harga beras di daerah. Hasilnya, pelaksanaan kebijakan HPP di Kabupaten Purworejo masih mengalami hambatan pada tahap penyerapan gabah/beras dari petani, hal ini terjadi karena perbedaan harga antara HPP dan harga pasar serta kriteria gabah/beras yang diminta oleh Bulog yang dinilai sulit dipenuhi. Bulog Butuh Kabupaten Purworejo juga melaksanakan berbagai kebijakan selain menjaga harga melalui kebijakan HPP, yaitu mengelola cadangan beras pemerintah dan operasi pasar khusus melalui program raskin. Selain itu, Kementerian Pertanian melalui Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Purworejo turut serta membantu menjaga kestabilan harga pangan melalui program, Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), Lumbung Pangan Masyarakat (LPM) dan Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat (PUPM).

Kata kunci: Implementasi, Kebijakan HPP, Stabilitas Harga

Abstract - The majority of Indonesians consume rice as a staple food. Therefore, the condition of productivity and price of rice is always on the government's attention because it will affect the country and many people. One of the rice policy in Indonesia is contained in the Presidential Instruction of the Republic of Indonesia No. 5 of 2015 on the Policy of Procurement of Rice and Rice Distribution by the Government or HPP policy. This policy used as one of Bulog's reference to maintain rice price stability. However there are still many farmers who sell crops to middleman, not to BULOG. Farmers sell crops to middleman because government prices are lower than market prices. This thesis aims to analyze the implementation of HPP policy and the role of Bulog Butuh Purworejo District in maintaining rice price stability in Purworejo District. This research uses

¹ Mahasiswa S2 Program Studi Ekonomi Pertahanan, Cohort 7, Universitas Pertahanan

² Dosen Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan

³ Dosen Prodi Ekonomi Pertahanan, Universitas Pertahanan

qualitative method, which describes the implementation of HPP policy and the role of Bulog Butuh Purworejo District in maintaining the stability of rice prices in the region. As a result, the implementation of HPP policy in Purworejo District still faces obstacles in the absorption of rice from farmers, this is because the price difference between HPP and market price and rice criteria requested by Bulog are considered difficult to fulfill. Bulog Butuh Purworejo District also implemented various policies besides maintaining the price through the HPP policy, which is to manage government rice reserves and special market operations through raskin program. In addition, the Ministry of Agriculture through the Department of Agriculture of Food and Fishery Purworejo District also helped maintain food price stability through the program called Community Food Distribution Institution (LDPM), Barn Food Community (LPM) and Community Food Business Development (PUPM).

Keywords: Implementation, HPP Policy, Price Stability

Pendahuluan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada alinea IV mengamanatkan tujuan negara Indonesia yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Amanat memajukan kesejahteraan umum salah satunya dapat dilakukan dengan mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. Ketahanan pangan dinyatakan sebagai kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan,

dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan⁴.

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia. Ketidakmampuan manusia dalam memenuhi kebutuhannya akan menjadi sebuah ancaman bagi negara, karena pada hakikatnya manusia akan melakukan berbagai cara untuk memenuhi kebutuhannya. Kerusakan lingkungan, konversi lahan, tingginya harga bahan bakar fosil dan perubahan iklim menyebabkan semakin sempitnya lahan pertanian. Berkurangnya lahan pertanian menjadi penyebab berkurangnya produksi pangan yang akhirnya mempengaruhi ketahanan pangan suatu negara. Seiring bertambahnya jumlah penduduk, negara memerlukan tambahan pangan sehingga

⁴ Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan

ketergantungan pangan antarnegara akan terus berkembang.

Pangan pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal⁵. Beras merupakan makanan yang umum dikonsumsi masyarakat di berbagai negara di Asia. Mayoritas masyarakat Indonesia mengkonsumsi beras sebagai makanan utama sehari-hari. Oleh karena itu kondisi produktivitas dan harga beras selalu menjadi perhatian pemerintah karena akan berdampak pada negara dan masyarakat umum. Berbagai kebijakan ditetapkan pemerintah untuk terus menjaga kestabilan harga beras sehingga daya beli masyarakat terus terjaga.

Kestabilan harga merupakan salah satu isu yang diperhatikan pemerintah. Dalam Undang-Undang Perdagangan No 7 tahun 2014 tentang Perdagangan, Pasal 26 menjelaskan tentang kewajiban pemerintah untuk menjamin pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan penting yang ditetapkan oleh menteri melalui kebijakan harga, pengelolaan stok dan logistik serta pengelolaan ekspor dan impor. Salah satu kebijakan perberasan di Indonesia tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia No 5 Tahun

2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah yang digunakan BULOG sebagai acuan untuk menjaga kestabilan harga beras. BULOG atau Badan Urusan Logistik merupakan lembaga pangan yang bertugas menangani masalah pasca produksi, khususnya dalam bidang harga, pemasaran dan distribusi.

Fenomena yang saat ini terjadi di Indonesia, menunjukkan adanya ketimpangan harga beras dengan daya beli masyarakat sehingga menimbulkan masalah. Berdasarkan data Badan Pangan Dunia atau *Food and Agriculture Organization* (FAO) merilis harga beras di Indonesia dengan harga beras rata-rata internasional pada tahun 2016 lalu, harga beras dalam negeri berada di level US\$ 1 /kg, kemudian harga beras internasional hanya sekitar US\$ 0,4 /kg. Indonesia sendiri saat ini tercatat sebagai negara penghasil beras terbesar ketiga di dunia dengan produksi gabah sebesar 70 juta ton, dengan konversi menjadi beras sekitar 39 juta ton beras, dengan kebutuhan rata-rata beras per bulan 2,67 juta ton.

Mahalnya harga beras Indonesia senada dengan pernyataan Menteri Pertanian (Mentan) Andi Amran Sulaiman yang menyangkan harga jual beras

⁵ Loc.Cit.

Tabel 1. Perbandingan Harga Beras ASEAN

No	Negara	Harga
1	Kamboja	US\$ 0,42/kg
2	Thailand	US\$ 0,33/kg
3	Vietnam	US\$ 0,31/kg
4	Myanmar	US\$ 0,28/kg
5	India	US\$ 0.48/kg
6	Bangladesh	US\$ 0.46/kg
7	Pakistan	US\$ 0.42/kg
8	Sri Lanka	US\$ 0.50/kg

Sumber: FAO, 2016

BULOG yang lebih mahal Kelautan dan Perikanan Kabupaten Purworejo, dibandingkan dengan harga pedagang. Menurut Mentan, mahal nya harga beras BULOG disebabkan rantai distribusi yang panjang. Mentan juga menambahkan, sebagai pemain besar mestinya BULOG bisa lebih efisien dengan meniadakan rantai distribusi yang terlalu panjang. Wakil Ketua Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN), Arif Budimanta mengatakan perlu adanya perubahan radikal dalam proses penyerapan gabah petani oleh BULOG. Menurutnya, masih banyak pembelian yang dilakukan BULOG melalui tengkulak bukan ke petani langsung⁶. Berdasarkan informasi awal dari staf Dinas Pertanian Peternakan

Bapak Medi Susilo, menyatakan bahwa petani di daerah Purworejo masih banyak yang menjual padi kepada tengkulak yang kemudian diserap oleh BULOG. Produksi padi di daerah Purworejo sendiri cenderung meningkat setiap tahun, bahkan pada tahun ini terjadi surplus produksi.

Berkaitan dengan fenomena tersebut, peneliti tertarik untuk mengangkat masalah tersebut kedalam bentuk penelitian yang berjudul analisis kebijakan harga pembelian pemerintah dalam menjaga stabilitas harga beras mendukung ketahanan pangan daerah di Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk berbagai pihak terkait khususnya pemerintah untuk

⁶ Muhammad Idris, "Beras RI Mahal dari Negara Tetangga, Bulog Jangan Beli Lewat Tengkulak", Detik.Com, <https://finance.detik.com>, diakses pada 8 Agustus 2017

mewujudkan ketahanan pangan yang pada akhirnya berpengaruh pada ketahanan dan pertumbuhan ekonomi nasional serta keamanan nasional.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan harga pokok pembelian pemerintah dan menganalisis peran BULOG dalam menjaga stabilitas harga beras mendukung ketahanan pangan di Kabupaten Purworejo.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari ilmu ekonomi pertahanan. Profesor Purnomo Yusgiantoro menyatakan bahwa ekonomi pertahanan bersinggungan dengan ekonomi kesejahteraan. Ekonomi pertahanan memiliki hubungan yang erat dengan ruang publik yang termasuk kedaulatan, persatuan dan kesatuan suatu bangsa⁷. Amanat memajukan kesejahteraan umum tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, kesejahteraan masyarakat bisa menjadi salah satu isu dari ekonomi pertahanan.

Penelitian ini dilaksanakan dengan fokus pada Instruksi Presiden no 5 tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan

Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah di Kabupaten Purworejo. Penelitian ini kemudian ditinjau dari sisi ekonomi untuk melihat bagaimana kebijakan tersebut mampu menjaga stabilitas harga beras mendukung ketahanan pangan di kabupaten Purworejo tahun 2017.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menekankan pada *quality* atau hal yang terpenting dari sifat suatu barang/jasa⁸. Hal terpenting dari sifat suatu barang/jasa berupa kejadian/fenomena/gejala sosial adalah makna dibalik kejadian tersebut yang dapat dijadikan pelajaran berharga bagi suatu pengembangan konsep teori. Penelitian kualitatif dapat didesain untuk memberikan sumbangannya terhadap teori, praktis, kebijakan, masalah-masalah sosial dan tindakan.

Penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkap situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar,

⁷ Purnomo Yusgiantoro, Paparan Indonesia International Defense Science Seminar, 2017

⁸ Djam'an Satori & Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014).

dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik pengumpulan dan analisis data yang relevan yang diperoleh dari situasi yang alamiah⁹. Dalam menuangkan suatu tulisan, laporan penelitian kualitatif berisi kutipan-kutipan dari data/fakta yang diungkap di lapangan untuk memberikan ilustrasi yang utuh dan untuk memberikan dukungan terhadap apa yang disajikan.

Pendekatan kualitatif digunakan dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan pada lembaga-lembaga yang berkaitan. Untuk menggali informasi dapat dilakukan dengan cara wawancara dan observasi yang diajukan kepada para responden/expert sebagai pelaku, regulator, dan pelaksana terhadap objek penelitian. Berdasarkan informasi yang didapat, diharapkan diperoleh data mengenai pelaksanaan kebijakan harga pembelian pemerintah menjaga stabilitas harga beras dalam mendukung ketahanan pangan di kabupaten Purworejo.

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi kepada responden yang telah ditentukan. Sumber data sekunder diperoleh dengan teknik dokumentasi. Dokumen-dokumen yang menjadi sumber

data dari penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/ Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.

Subyek penelitian ini adalah data-data sektor pertanian, serta para ahli baik pemerintah dan BULOG sebagai pengambil kebijakan, regulator dan pelaksana dari kebijakan harga pembelian pemerintah yang digunakan sebagai data pendukung, yaitu Kepala Gudang BULOG Butuh Kabupaten Purworejo, staf Ketahanan Pangan Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo, Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Kabupaten Purworejo, petani Kabupaten Purworejo, pedagang beras di Kabupaten Purworejo, masyarakat Kecamatan Bagelen.

Objek dari penelitian ini adalah Inpres no 5 tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah yang dilaksanakan oleh BULOG Kabupaten Purworejo.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan studi

⁹ Loc.Cit.

literatur. Wawancara dilakukan dengan informan yang memiliki keterlibatan dengan pelaksanaan Inpres no 5 tahun 2015, seperti BULOG, Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan, petani, pedagang dan masyarakat. Studi dokumen dalam penelitian kualitatif merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara.¹⁰

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif Miles dan Huberman. Miles dan Huberman¹¹ (1984) dalam Sugiyono 2015, mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data condensation*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*.

Pembahasan

Pelaksanaan Kebijakan Harga Pokok Pemerintah

Saat ini sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang membantu mendongkrak pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pada triwulan I-2017, sektor

pertanian berkontribusi 13,59% terhadap PDB dengan pertumbuhan 7,1%. Meningkatnya kontribusi sektor pertanian tidak lepas dari upaya Kementerian Pertanian yang terus mendorong peningkatan produksi pangan¹². Hingga saat ini, Pulau Jawa masih mendominasi produksi padi nasional. Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat merupakan provinsi penghasil padi terbesar di Indonesia. Berdasarkan data BPS, pada tahun 2015 terdapat 75,4 juta ton gabah kering giling yang dipanen, dari jumlah tersebut sebanyak 35,8 juta ton disumbangkan oleh Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.¹³

Kenaikan harga beras merupakan salah satu penyumbang inflasi, khususnya harga pangan bergejolak (*volatile food*). BPS mencatat bahwa harga beras dari berbagai jenis kualitas meningkat harganya pada November 2017. Sehingga kenaikan harga beras menyumbang inflasi sebesar 0,03% terhadap inflasi pada bulan Desember 2017.¹⁴

¹⁰ Loc.Cit.

¹¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, (Bandung : Penerbit Alfabeta, 2015), Hlm. 246.

¹² Mega Putra Ratya, "Sektor Pertanian Dongkrak Ekonomi RI Kuartal I-2017", Detik.com, <https://finance.detik.com>, diakses pada 22 Januari 2018

¹³ Adek Media Roza, Naxmi Haddyat dan Tamara, "3 Provinsi Dominasi Produksi Padi Nasional", Katadata.com, <https://katadata.co.id>, diakses pada 22 Januari 2018

¹⁴ Dinda Audriene Mutmainah, "Kenaikan Harga Beras Sumbang Inflasi Hingga 0,03 Persen",

Pemerintah di dalam Inpres No. 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah menetapkan sebuah kebijakan harga acuan atau kebijakan HPP. Kebijakan HPP ditetapkan pemerintah dalam rangka membantu menjaga kestabilan harga di tingkat produsen, sehingga pada saat panen raya petani tidak mengalami kerugian karena hasil panen memiliki harga acuan. Akan tetapi kenyataan di lapangan berbeda dengan tujuan kebijakan, hanya sedikit petani yang mau menjual hasil panennya kepada BULOG dan lebih memilih untuk menjual sendiri hasil panen kepada pasar.

Kabupaten Purworejo sebagai salah satu daerah penghasil padi juga mengalami masalah penyerapan gabah/beras dari petani ke BULOG. Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara dengan narasumber staf Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan, BULOG Butuh Kabupaten Purworejo, Pedagang Beras di Kecamatan Kutoharjo Kabupaten Purworejo, dan Petani di Desa Sikambang Kecamatan Pituruh Kabupaten Purworejo. Dari hasil wawancara dengan narasumber tersebut dapat diidentifikasi dua faktor yang menjadi hambatan dalam

penyerapan gabah/beras dari petani ke BULOG, yaitu:

1. Harga beras yang tidak sesuai antara harga pasar dan harga yang ditawarkan oleh BULOG;
2. Kriteria gabah/beras yang telah ditentukan oleh BULOG.

Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional Pasal 5 ayat (3) dan (4) mengatakan :

“Dalam hal rata-rata Harga Pasar setempat di tingkat produsen di atas Harga Acuan atau HPP, Perum BULOG diberikan fleksibilitas harga pembelian pangan.”

“Besaran fleksibilitas pembelian harga pangan dan jangka waktu pemberian fleksibilitas pembelian harga pangan sebagaimana dimaksud ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Rapat Koordinasi.”

Sesuai dengan Perpres tersebut, BULOG seharusnya dapat melakukan penyesuaian harga pembelian setelah adanya Rapat Koordinasi sehingga harga acuan dapat mengimbangi harga pasar. BULOG dapat meminta atau mengambil sendiri data harga beras di pasaran, sehingga penentuan harga acuan secara berkala dapat dilaksanakan dengan maksimal.

Cnn.com, <https://www.cnnindonesia.com>, diakses pada 22 Januari 2018.

Tabel 2. Harga Beras di Kabupaten Purworejo Tahun 2017

Bulan	Pedagang Grosir		Pedagang Ecer	
	Medium (Rp/Kg)	Premium (Rp/Kg)	Medium (Rp/Kg)	Premium (Rp/Kg)
Januari	8.450	7.500	8.888	8.000
Februari	7.763	7.000	8.188	7.500
Maret	7.625	7.113	8.125	7.500
April	8.500	7.800	9.000	8.500
Mei	8.400	7.688	8.875	8.000
Juni	8.500	7.700	9.000	8.000
Juli	8.500	7.700	9.000	8.000
Agustus	8.500	7.700	9.000	8.438
September	8.771	8.071	9.243	8.679
Oktober	9.111	8.578	9.583	9.067

Sumber: Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Purworejo, 2017

Harga pasar dipengaruhi oleh permintaan pembeli dan penawaran penjual sehingga tercipta ekuilibrium. Pada saat panen raya, secara teori harga yang ditawarkan BULOG kemungkinan besar lebih tinggi dibandingkan harga pasar. Akan tetapi, pada musim kemarau dan bukan berada di masa panen, ketimpangan harga antara harga pasar dan HPP sangat terlihat. Rata-rata harga beras medium di Kabupaten Purworejo dimulai dari bulan Januari sampai Oktober 2017 di pedagang grosir seharga Rp. 7.684/Kg dan di tingkat pedagang ecer beras dihargai Rp. 8.168/Kg. Harga pasar ini jauh berbeda dengan HPP yang hanya Rp. 7.300/Kg.

Dalam hal kriteria yang ditetapkan BULOG, yang menjadi masalah adalah rumitnya kriteria yang diminta oleh

BULOG. Dalam Inpres No. 5 Tahun 2015 telah ditetapkan bahwa beras yang diterima oleh BULOG haruslah memiliki kriteria maksimum kadar air 14%, butir patah maksimum 20%, kadar menir maksimum 2%, dan derajat sosoh minimum 95%. Penetapan kriteria oleh BULOG merupakan salah satu bentuk penyaringan sehingga beras yang diterima berkualitas baik dan diharapkan beras hasil penyaringan tersebut memiliki masa simpan beras yang lebih panjang dalam gudang.

Kriteria yang telah ditetapkan pemerintah melalui Inpres No. 5 Tahun 2015 sebaiknya diberikan tambahan kategori untuk menampung beras yang tidak lulus uji kriteria karena tingginya butir patah dan menir, untuk kemudian beras dijual dengan harga yang

terjangkau oleh BULOG. Selain itu, BULOG juga dapat menambah fasilitas pengeringan gabah untuk menampung gabah yang ketika dijual oleh petani masih memiliki kadar air yang tinggi.

Stabilisasi Harga Beras

Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional menjelaskan tentang penugasan BULOG dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan. Untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok beras, BULOG melakukan :

- a. pengamanan harga beras ditingkat produsen dan konsumen;
- b. pengelolaan cadangan beras Pemerintah;
- c. penyediaan dan pendistribusian beras kepada golongan masyarakat tertentu;
- d. pelaksanaan impor beras dalam rangka pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. pengembangan industri berbasis beras, termasuk produksi padi/gabah, pengolahan gabah dan beras; dan

- f. pengembangan pergudangan beras.

BULOG Butuh Kabupaten Purworejo sesuai dengan Perpres melaksanakan tugas menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok beras dengan melakukan pengamanan harga beras ditingkat produsen dan konsumen melalui kebijakan HPP, pengelolaan cadangan beras pemerintah, penyediaan dan pendistribusian beras kepada golongan masyarakat tertentu melalui program raskin.

Dalam Perpres No. 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional disebutkan bahwa BULOG dapat menyalurkan pangan yang dikelola untuk kebutuhan beras masyarakat berpendapatan rendah sesuai dengan ketetapan dari Kementerian Sosial. Penyaluran pangan beras ini dikenal dengan nama program raskin oleh masyarakat.

Dari hasil wawancara dengan narasumber, diketahui bahwa BULOG Butuh Kabupaten Purworejo sudah menjalankan program raskin dengan menyalurkan beras kepada keluarga penerima manfaat sesuai dengan data yang diberikan oleh BPS. Selain itu,

kualitas beras terus dijaga dalam kondisi layak makan. Akan tetapi di lapangan masih terjadi kurang tepat sasaran penerima manfaat, yang masih terdapat masyarakat yang kurang mampu tetapi tidak menerima manfaat beras raskin, oleh karena itu desa Sukoagung membuat kesepakatan dimana beras raskin yang diterima oleh sejumlah penduduk desa dikumpulkan untuk kemudian dibagi sama rata untuk seluruh penduduk desa.

Selain itu terdapat perbedaan kualitas beras yang tidak sama rata. Perbedaan kualitas ini mengakibatkan adanya masyarakat yang menerima beras yang tidak layak makan dan ada masyarakat yang menerima beras berkualitas layak makan. Oleh karena itu, masyarakat penerima beras tidak layak makan ini menjadi skeptis terhadap bantuan sosial berupa raskin. Sehingga pada akhirnya bantuan sosial menjadi tidak efektif karena masyarakat tidak menerima manfaat seperti yang diharapkan oleh pemerintah.

Di dalam Renstra Badan Ketahanan Pangan 2015-2019 tertulis bahwa cadangan beras pemerintah dapat digunakan untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana dan rawan pangan, bantuan

dan/atau kerja sama internasional serta keperluan lain yang ditetapkan pemerintah. Di tingkat kabupaten/kota pemerintah daerah harus memiliki cadangan pangan minimal 100 ton beras.

BULOG Butuh sebagai lembaga yang ditunjuk pemerintah untuk mengelola cadangan beras pemerintah, sesuai dengan hasil wawancara melakukan pengelolaan cadangan beras pemerintah sebesar 100 ton. Cadangan beras pemerintah ini pernah digunakan untuk membantu korban bencana alam yang terjadi di wilayah Kabupaten Purworejo. Dari hasil wawancara dapat diketahui bahwa BULOG Butuh Kabupaten Purworejo sudah menjalankan tugas pengelolaan cadangan beras pemerintah dengan baik.

Selain BULOG, pemerintah melalui Kementerian Pertanian juga memiliki kebijakan untuk menjaga stabilitas harga pangan. Dari hasil wawancara dengan narasumber, dapat diidentifikasi tiga program dari Kementerian Pertanian yang telah dilaksanakan di Kabupaten Purworejo, yaitu program Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), Lumbung Pangan Masyarakat (LPM), dan Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat (PUPM).

Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat atau LDPM merupakan program pengembangan pangan yang berfokus untuk menjaga kestabilan harga pangan pada wilayah Kabupaten Purworejo. Program ini melatih gapoktan yang aktif untuk menyerap, mengolah dan memasarkan produk beras secara mandiri. Pemerintah kemudian membantu penguatan modal seperti penyediaan gudang ataupun penyediaan alat pertanian dengan syarat gapoktan yang menerima penguatan modal harus terus menyerap beras dari anggotanya sesuai dengan harga pasar.

Lumbung Pangan Masyarakat atau LPM merupakan program yang berfokus pada upaya menjaga ketersediaan pangan masyarakat. Di Kabupaten Purworejo, program ini dinamakan Pengelolaan Lumbung Pangan Desa dengan sistem pengelolaan yang mirip dengan koperasi simpan pinjam, dimana anggota dapat meminjam pangan dari lumbung untuk kemudian dikembalikan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat atau PUPM merupakan program pengembangan pangan yang berfokus untuk menjaga kestabilan harga pangan di tingkat nasional. Dalam program ini, gapoktan yang tergabung

akan menerima penguatan modal sejumlah 160 juta dengan rincian 100 juta untuk penyerapan gabah dari petani dan 60 juta untuk operasional gapoktan. Gabah kemudian diolah oleh gapoktan menjadi beras untuk kemudian dipasarkan melalui Toko Tani Indonesia atau TTI. TTI merupakan terobosan dari Kementerian Pertanian dimana program ini memutus rantai distribusi yang panjang karena beras diolah oleh gapoktan langsung dikumpulkan di TTI Center untuk kemudian disalurkan secara nasional.

Diantara program-program Kementerian Pertanian untuk menjaga kestabilan harga pangan yang telah dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Purworejo, dapat dilihat kesamaan dengan program kestabilan harga pangan yang dilaksanakan oleh BULOG. Seperti pengamanan harga beras melalui kebijakan HPP yang mirip dengan program LDPM dan PUPM, serta pengelolaan cadangan beras pemerintah dengan program LPM.

BULOG diminta pemerintah untuk menyerap gabah dari petani dengan menggunakan harga acuan atau HPP, sedangkan dalam program LDPM dan PUPM di Kabupaten Purworejo, gapoktan

yang tergabung dalam program menyerap gabah petani dengan menggunakan harga pasar. Pemerintah dapat menjadikan catatan harga beras dalam program LDPM dan PUPM sebagai data awal untuk membantu menentukan harga acuan secara berkala, karena salah satu kendala yang dihadapi BULOG dalam penyerapan beras dari petani adalah karena adanya perbedaan harga yang cukup besar antara BULOG dan pasar. Penyesuaian HPP secara berkala diharapkan mampu menambah minat petani untuk menyalurkan beras kepada BULOG.

Selain itu, BULOG diminta untuk mengelola cadangan beras pemerintah dan program LPM dari Kementan juga menyimpan beras sesuai dengan kapasitas lumbung. Perbedaannya, dalam program LPM di Kabupaten Purworejo, anggota kelompok dapat meminjam beras untuk kemudian dikembalikan sesuai aturan sedangkan cadangan beras pemerintah hanya dapat digunakan untuk keperluan sesuai dengan Perpres no 48 tahun 2016. Kedua program ini dapat dikategorikan sebagai program ketersediaan pangan, oleh karena itu apabila terjalin kerjasama diantara kedua program, maka cadangan beras yang tersedia akan lebih besar dan dapat

digunakan untuk menjaga kestabilan harga beras maupun untuk keperluan khusus seperti bantuan penanganan bencana maupun keadaan darurat di Indonesia.

Perpres No. 48 Tahun 2016 menjelaskan tentang tugas BULOG dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan melalui berbagai cara, seperti kebijakan HPP, cadangan beras pemerintah, dan operasi pasar. BULOG Butuh Kabupaten Purworejo sudah melaksanakan fungsi ketersediaan pangan dengan melaksanakan pengelolaan cadangan beras pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo sebanyak 100 ton. Cadangan beras pemerintah ini bisa digunakan sewaktu-waktu untuk menjaga kestabilan harga pangan maupun ketersediaan pangan di masyarakat.

Di antara program-program Kementerian Pertanian untuk menjaga kestabilan harga pangan yang telah dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Purworejo, dapat dilihat kesamaan dengan program kestabilan harga pangan yang dilaksanakan oleh BULOG. Seperti pengamanan harga beras melalui kebijakan HPP yang mirip dengan program LDPM dan PUPM, serta

pengelolaan cadangan beras pemerintah dengan program LPM.

BULOG diminta pemerintah untuk meyerap gabah dari petani dengan menggunakan harga acuan atau HPP, sedangkan dalam program LDPM dan PUPM di Kabupaten Purworejo, gapoktan yang tergabung dalam program menyerap gabah petani dengan menggunakan harga pasar. Pemerintah dapat menjadikan catatan harga beras dalam program LDPM dan PUPM sebagai data awal untuk membantu menentukan harga acuan secara berkala, karena salah satu kendala yang dihadapi BULOG dalam penyerapan beras dari petani adalah karena adanya perbedaan harga yang cukup besar antara BULOG dan pasar. Penyesuaian HPP secara berkala diharapkan mampu menambah minat petani untuk menyalurkan beras kepada BULOG.

Selain itu, BULOG diminta untuk mengelola cadangan beras pemerintah dan program LPM dari Kementan juga menyimpan beras sesuai dengan kapasitas lumbung. Perbedaannya, dalam program LPM di Kabupaten Purworejo, anggota kelompok dapat meminjam beras untuk kemudian dikembalikan sesuai aturan sedangkan cadangan beras pemerintah hanya dapat digunakan untuk

keperluan sesuai dengan Perpres no 48 tahun 2016. Kedua program ini dapat dikategorikan sebagai program ketersediaan pangan, oleh karena itu apabila terjalin kerjasama diantara kedua program, maka cadangan beras yang tersedia akan lebih besar dan dapat digunakan untuk menjaga kestabilan harga beras maupun untuk keperluan khusus seperti bantuan penanganan bencana maupun keadaan darurat di Indonesia.

Menurut Suhardjo¹⁵ (1996), kondisi ketahanan pangan rumah tangga dapat dicerminkan oleh beberapa indikator antara lain: (1) Tingkat kerusakan tanaman, ternak, perikanan; (2) Penurunan produksi pangan; (3) Tingkat ketersediaan pangan di rumah tangga; (4) Proporsi pengeluaran pangan terhadap pengeluaran total; (5) Fluktuasi harga-harga pangan utama yang umum dikonsumsi rumah tangga; (6) Perubahan kehidupan sosial (misalnya migrasi, menjual/menggadaikan harta miliknya, peminjaman); (7) Keadaan konsumsi pangan (kebiasaan makan, kuantitas dan kualitas) dan (8) Status gizi.

¹⁵ Handewi P.S Rachman & Mewa Ariani, "Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran dan Strategi", FAE, Vol .20 No. 1, Juli 2002, hlm. 12-24.

Tingkat ketersediaan pangan di rumah tangga dan fluktuasi harga-harga pangan utama yang umum dikonsumsi rumah tangga merupakan indikator ketahanan pangan berdasarkan teori diatas. Berdasarkan indikator ketahanan pangan ini, ketersediaan pangan harus terpenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan, sehingga pemerintah melalui BULOG melaksanakan pengelolaan cadangan beras pemerintah. Selain itu, untuk menjaga fluktuasi harga pangan utama, BULOG mengeluarkan kebijakan harga pokok pemerintah untuk menjaga harga beras kepada petani dan operasi pasar untuk menjaga harga beras di masyarakat. Harga beras yang berfluktuatif akan mengurangi daya beli masyarakat, sehingga ketersediaan pangan di masyarakat tidak akan cukup dan pada akhirnya ketahanan pangan tidak terjadi.

Ekonomi pertahanan pada hakikatnya merupakan studi tentang ekonomi sebagai faktor kekuatan pertahanan negara. Ekonomi pertahanan pada hakikatnya adalah studi yang mengkaji berbagai fenomena berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pertahanan negara dengan menggunakan metode ekonomi untuk merumuskan strategi

pemecahan masalah melalui kebijakan negara yang mengatur perekonomian demi terwujudnya kesejahteraan rakyat dan keamanan nasional. Profesor Purnomo Yusgiantoro (2017) mengatakan bahwa ekonomi pertahanan bersinggungan dengan ekonomi kesejahteraan. Intervensi pemerintah di negara berkembang banyak dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan negara. Seperti intervensi pemerintah di bidang perberasan melalui kebijakan Harga Pembelian Pemerintah.

Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah dikeluarkan oleh pemerintah untuk membantu petani sehingga tidak mengalami kerugian pada saat panen raya dengan menetapkan harga acuan pembelian beras. Untuk menjaga harga beras di konsumen, pemerintah mengeluarkan kebijakan operasi pasar khusus dan cadangan beras pemerintah, sehingga pada saat harga beras di pasaran meningkat dan daya beli masyarakat turun, pemerintah bisa menyalurkan cadangan beras yang dimiliki kepada masyarakat dengan harga yang terjangkau.

Kondisi ketahanan pangan nasional yang baik akan memperkuat pertahanan negara. Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia. Sehingga, apabila pangan

tidak tercukupi maka akan terjadi konflik dalam negeri. Konflik yang terjadi sudah pasti akan mengganggu pertahanan negara. Seperti pada tahun 1998, saat terjadi krisis politik yang menyebabkan rakyat kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pokok karena harga pangan yang berfluktuatif.

Simpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

a. BULOG Butuh Kabupaten Purworejo telah melaksanakan kebijakan HPP sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Inpres No 5 Tahun 2015. Akan tetapi, pada kenyataan di lapangan tidak banyak petani yang mau menyalurkan gabah/berasnya kepada BULOG. Berdasarkan hasil penelitian ada dua faktor yang menjadi penyebab timbulnya masalah tersebut, yaitu harga yang tidak sesuai dan kriteria yang sulit dipenuhi. Harga yang ditetapkan pemerintah memiliki perbedaan yang signifikan dengan harga pasar sehingga petani memilih untuk menjual gabah/beras di pasar. Kemudian kriteria yang telah ditetapkan menyulitkan petani menyalurkan gabah/beras karena

apabila kriteria tidak dipenuhi maka gabah/beras tidak akan diterima oleh BULOG.

b. Untuk menjaga kestabilan harga beras, BULOG Butuh Kabupaten Purworejo melakukan kegiatan seperti mengamankan harga beras di tingkat konsumen dan produsen, pengelolaan cadangan beras pemerintah, dan penyediaan dan pendistribusian beras. Ketiga kegiatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjaga ketersediaan pangan nasional dan stabilitas harga pangan nasional. Selain BULOG Butuh Kabupaten Purworejo, Dinas Pertanian Pangan Kelautan dan Perikanan Kabupaten Purworejo turut serta melaksanakan program dalam rangka menjaga ketersediaan pangan dan kestabilan harga pangan, yaitu dengan program Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), Lumbung Pangan Masyarakat (LPM), dan Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat (PUPM).

Saran

Beberapa saran yang dapat dimasukkan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Pemerintah melalui BULOG dapat menetapkan HPP sesuai dengan regional dan evaluasi harga secara

- berkala. Hal tersebut diharapkan mampu menambah minat petani untuk menjual beras kepada BULOG karena harga yang ditawarkan terus menerus diperbaharui sehingga perbedaan dengan harga pasar dapat diminimalisir.
- b. Pemerintah melalui Perum BULOG dapat membuat kriteria baru yang memudahkan petani menjual beras ke BULOG, misalnya beras dengan kualitas kurang yaitu beras layak makan tetapi memiliki butir patah dan menir yang tinggi.
 - c. Untuk mendukung ketahanan pangan, pemerintah melalui Perum BULOG atau Kementerian Pertanian dapat membangun lumbung pangan yang lebih besar untuk daerah penghasil beras. Sesuai dengan Resntra BKP 2015-2019, setiap kabupaten/kota saat ini dituntut untuk memiliki cadangan beras minimal 100ton, apabila daerah penghasil beras dinaikan cadangan berasnya misalnya menjadi 150ton, pada saat dibutuhkan beras yang tersedia memiliki stok yang lebih besar.
 - d. Pemerintah dapat lebih memaksimalkan BULOG sebagai lembaga yang secara khusus dibentuk untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan.

Perubahan BULOG menjadi perum membuat tugas BULOG menjadi semakin banyak karena BULOG sebagai perum dituntut untuk dapat menghasilkan laba.

- e. Perum BULOG bisa melakukan sinergitas program dengan Kementerian Pertanian dalam rangka menjaga ketersediaan pangan dan menjaga harga pangan nasional.

Daftar Pustaka

Jurnal

P.S Rachman, Handewi, dan Mewa Ariani. Juli 2002. "Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran dan Strategi". FAE. Vol. 20 No. 1.

Buku

Badan Ketahanan Pangan. 2015. *Renstra BKP 2015-2019*. Jakarta: Author.

Satori, Djam'an, dan Komariah, Aan. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Penerbit Alfabeta.

Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Penerbit Alfabeta.

Peraturan dan Perundang-Undangan

Instruksi Presiden Republik Indonesia No 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 57/M-DAG/PER/8/2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras.

Peraturan Presiden No 48 Tahun 2016
tentang Penugasan Perusahaan
Umum (Perum) Bulog dalam
Rangka Ketahanan Pangan
Nasional.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012
tentang Pangan. (t.thn.).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014
tentang Perdagangan. (t.thn.)