



Dampak Kebijakan Beras Indonesia: Produksi, Harga, Impor dan Kesejahteraan Petani Periode (2004–2024)

*The Impact of Indonesian Rice Policy:
Production, Price, Import and Farmer's Welfare (2004–2024)*

Imam Mujahidin Fahmid*, Mirah Midadan Fahmid, Adib Gemilang Badrani

Dosen Departemen Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian, Universitas Hasanuddin,
Makassar, Indonesia

<https://orcid.org/0000-0003-0423-8588>

Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), Jakarta, Indonesia

<https://orcid.org/0009-0009-1820-5366>

Mahasiswa Magister, Departemen Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga,
Surabaya Indonesia

<https://orcid.org/0009-0002-2897-6788>

Kontak Penulis: imam.m.fahmid@gmail.com

Abstract

This study analyzes rice price governance in Indonesia during the administrations of Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014) and Joko Widodo (2014–2024) using a mixed-methods approach that integrates panel data analysis, asymmetric price transmission testing, and comparative policy mapping. The research findings indicate differences in policy orientations: Yudhoyono emphasized producer price protection and import restrictions, which preserved the Farmer's Exchange Rate but increased vulnerability to supply shocks, while Widodo prioritized market integration and import flexibility, which dampened short-term volatility but weakened price incentives at the farmer level. The study also identified asymmetric price transmission – domestic prices respond more quickly to global price increases than decreases – and widening marketing margins. The proposed integrative policy package includes adaptive price corridors, rule-based buffer stocks, targeted subsidies, post-harvest efficiency, inter-regional logistics improvements, phased-diversified import strategies, and real-time data dashboards. This approach is deemed capable of improving policy timeliness, enhancing supply chain efficiency, and balancing price stability with farmer welfare.

Keywords: rice policy; asymmetric price transmission; Indonesia; market integration; food security.

Abstrak

Penelitian ini menganalisis tata kelola harga beras di Indonesia pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014) dan Joko Widodo (2014–2024) melalui pendekatan *mixed-methods* yang memadukan analisis data panel, uji *asymmetric price transmission*, dan *comparative policy mapping*. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan orientasi kebijakan: Yudhoyono lebih menekankan proteksi harga produsen dan pembatasan impor, yang menjaga Nilai Tukar Petani namun meningkatkan kerentanan terhadap guncangan pasokan, sementara Widodo

mengedepankan integrasi pasar dan fleksibilitas impor, yang meredam volatilitas jangka pendek tetapi melemahkan insentif harga di tingkat petani. Studi ini juga menemukan asimetri transmisi harga—harga domestik lebih cepat merespons kenaikan harga global dibanding penurunannya—serta pelebaran margin pemasaran. Rancangan paket kebijakan integratif yang diusulkan meliputi koridor harga adaptif, *rule-based buffer stock*, subsidi tepat sasaran, efisiensi pascapanen, perbaikan logistik antarwilayah, strategi impor bertahap-diversifikasi, dan dasbor data real-time. Pendekatan ini dinilai mampu memperbaiki ketepatan waktu kebijakan, meningkatkan efisiensi rantai pasok, serta menyeimbangkan stabilitas harga dengan kesejahteraan petani.

Kata kunci: kebijakan beras; transmisi harga asimetris; Indonesia; integrasi pasar; ketahanan pangan.

1. Pendahuluan

Dinamika harga beras pada 2023–2024 merupakan salah satu episode paling kompleks dalam sejarah pangan global dua dekade terakhir. Krisis harga ini dipicu oleh gabungan faktor eksternal dan internal yang saling berinteraksi. Di tingkat global, kebijakan pembatasan ekspor beras non-basmati oleh India—produsen dan eksportir beras terbesar dunia—sejak Juli 2023 memicu kekhawatiran terhadap pasokan global. Larangan ini dimaksudkan untuk mengendalikan inflasi domestik India menjelang pemilu, namun implikasinya meluas, menyebabkan lonjakan harga beras dunia hingga 20–30% dibanding tahun sebelumnya (FAO, 2024; World Bank, 2024). Situasi semakin diperparah oleh fenomena iklim El Niño 2023/24 yang menurunkan curah hujan di Asia Tenggara, berdampak pada musim tanam dan menekan proyeksi produksi di beberapa negara kunci seperti Thailand, Vietnam, dan Filipina (Financial Times, 2024).

Ketegangan di pasar global mulai mereda pada awal 2025. FAO Food Price Index (FARPI) mencatat bahwa harga beras internasional mulai melunak akibat panen besar di Asia Tenggara, pelepasan stok cadangan oleh India dan Thailand, serta stabilisasi nilai tukar di beberapa negara importir. Meskipun demikian, efek kenaikan harga 2023/2024 masih terasa di banyak negara, termasuk Indonesia, yang mengalami inflasi beras tahunan tertinggi dalam satu dekade terakhir.

Di tingkat domestik, data resmi Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa produksi padi nasional pada 2024 mencapai 53,14 juta ton GKG (Gabah Kering Giling) berdasarkan metode Kerangka Sampel Area (KSA). Angka ini sedikit menurun 1,55% dibandingkan produksi 2023 sebesar 53,98 juta ton. Penurunan ini secara statistik tergolong moderat, namun justru berkontras dengan lonjakan harga beras di pasar ritel yang mencapai rekor tertinggi. Hal ini memunculkan pertanyaan mendasar: mengapa harga beras bisa melonjak signifikan meski penurunan produksi relatif kecil?

Keterkaitan antara produksi dan harga beras di Indonesia ternyata tidak bersifat linier. Beberapa studi sebelumnya (Timmer, 2022; Warr & Yusuf, 2021) menunjukkan bahwa harga beras domestik lebih banyak dipengaruhi oleh struktur rantai pasok, rigiditas instrumen harga, serta timing intervensi stok oleh BULOG dibanding sekadar volume produksi tahunan. Misalnya, keterlambatan pelepasan stok cadangan atau penyerapan gabah yang tidak optimal pada musim panen puncak dapat menyebabkan fluktuasi harga yang tajam. Selain itu, disparitas

harga antara tingkat petani (harga gabah) dan tingkat konsumen (harga beras ritel) kerap melebar, menunjukkan adanya masalah efisiensi distribusi dan biaya intermediasi yang tinggi.

Fenomena ini semakin relevan bila dikaji dalam perspektif historis lintas pemerintahan. Selama dua dekade terakhir, Indonesia mengalami dua arsitektur kebijakan beras yang berbeda secara signifikan: era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY, 2004–2014) dan era Joko Widodo (Jokowi, 2014–2024). Keduanya menghadapi tantangan yang sama—fluktuasi harga global, ancaman krisis pangan, dan tuntutan menjaga kesejahteraan petani—namun pendekatan kebijakan yang diambil menunjukkan perbedaan mencolok.

Pada era SBY, kebijakan harga dan stok beras relatif konservatif dengan mengandalkan instrumen HPP (Harga Pembelian Pemerintah), pembatasan impor, dan operasi pasar yang bersifat reaktif. BULOG memegang peran sentral dalam stabilisasi harga, namun ruang geraknya dibatasi oleh target stok dan keterbatasan anggaran. Pada saat yang sama, keterlibatan pemerintah daerah dalam tata niaga beras relatif terbatas. Fahmid (2004) menunjukkan bahwa proteksi harga pada era Orde Baru didesain untuk menjaga legitimasi politik melalui stabilitas pangan, dengan BULOG memonopoli distribusi beras nasional.

Sebaliknya, era Jokowi ditandai oleh pendekatan intervensi terintegrasi yang menggabungkan instrumen harga, stok, dan bantuan sosial pangan (Bansos) secara simultan. Program bantuan pangan non-tunai (BPNT) dan penyaluran beras bagi keluarga miskin (Rastra) menjadi instrumen tambahan yang secara tidak langsung mempengaruhi permintaan pasar. Di sisi produksi, pemerintah menggalakkan program Upsus Pajale, modernisasi irigasi, serta percepatan adopsi varietas unggul. Namun, peralihan metode estimasi produksi dari ATAP ke KSA pada 2018 memunculkan perbedaan signifikan dalam angka produksi resmi, yang memengaruhi desain kebijakan.

Masalahnya, meskipun intervensi Jokowi lebih masif secara nominal, harga beras ritel tetap mengalami tren kenaikan yang lebih curam dibanding era SBY. Inflasi beras di periode 2019–2023 rata-rata mencapai 4–6% per tahun, dengan lonjakan tajam pada 2023 yang menyumbang lebih dari separuh inflasi pangan nasional. Sementara itu, Nilai Tukar Petani (NTP) memang meningkat pada beberapa tahun, namun volatilitas harga input pertanian dan biaya distribusi menggerus keuntungan riil. Upah riil buruh tani menunjukkan tren stagnan, menandakan bahwa kesejahteraan pelaku produksi tidak meningkat secepat kenaikan harga konsumen.

Fenomena paradoks ini—produksi relatif stabil namun harga melonjak—memerlukan evaluasi mendalam. Evaluasi tersebut harus mempertimbangkan faktor struktural (tata niaga, biaya distribusi, asimetri informasi) serta faktor kebijakan (kecermatan pemilihan waktu untuk intervensi, instrumen harga, dan mekanisme stok). Kajian ini tidak hanya bermanfaat untuk memahami dinamika dua dekade terakhir, tetapi juga penting untuk merancang koridor harga dan stok berbasis aturan (rules-based price-stock corridor) yang dapat menjaga harga rasional tanpa melemahkan insentif produksi.

Selama lima tahun terakhir, kajian mengenai kebijakan beras Indonesia umumnya berfokus pada dimensi stabilisasi harga dan ketahanan pangan, baik dalam konteks guncangan global maupun dinamika domestik. Sejumlah studi menekankan peran instrumen harga dan stok

dalam meredam krisis pangan serta mengelola transmisi guncangan harga internasional ke pasar domestik (Timmer, 2022; Wright, 2022; Valera et al., 2024; World Bank, 2024, 2025), sementara kajian lain menyoroti efisiensi rantai pasok, margin pemasaran, dan keterkaitan kebijakan harga dengan kemiskinan dan ketimpangan pedesaan (Barrett et al., 2020; Chen et al., 2023; Rachman et al., 2021). Meskipun kontribusi studi-studi tersebut penting untuk memahami kerentanan sistem pangan Indonesia terhadap siklus harga global, pendekatan yang digunakan umumnya masih sektoral – memisahkan analisis produksi, harga, impor, dan kesejahteraan petani – serta jarang melakukan perbandingan sistematis lintas rezim kebijakan dalam horizon waktu dua dekade penuh. Sampai sejauh ini belum ada penelitian yang secara eksplisit membedah perbedaan arsitektur kebijakan beras antara era SBY dan Jokowi, menguji asimetri transmisi harga dan pelebaran margin hulu-hilir dengan kerangka ekonometrika panel, sekaligus mengaitkannya secara langsung dengan indikator kesejahteraan petani (NTP, upah riil) serta desain paket instrumen kebijakan yang bersifat integratif. Riset ini dimaksudkan untuk menutup celah tersebut dengan mengombinasikan analisis kuantitatif dan pemetaan kebijakan komparatif guna menghasilkan potret utuh tentang bagaimana konfigurasi kebijakan beras mempengaruhi produksi, harga, impor, dan kesejahteraan petani di Indonesia sepanjang 2004–2024.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan tiga masalah utama yang menjadi fokus penelitian ini: (i) Harga beras domestik meningkat meskipun produksi padi relatif stabil menurut data KSA. Hal ini menunjukkan bahwa faktor penentu harga tidak sepenuhnya bergantung pada volume produksi, melainkan juga pada efektivitas instrumen kebijakan dan efisiensi rantai pasok; (ii) Perbedaan instrumen dan tata kelola antara era SBY dan Jokowi belum dievaluasi secara komprehensif untuk melihat dampaknya terhadap indikator kesejahteraan petani (NTP, upah riil), inflasi pangan, dan margin hulu-hilir; (iii) Belum ada rancangan koridor harga dan stok berbasis aturan yang terbukti efektif menjaga harga tetap rasional sekaligus mempertahankan insentif produksi bagi petani.

Untuk menjawab permasalahan di atas, penelitian ini mengajukan tiga pertanyaan dalam penelitian ini: (i) Bagaimana hubungan antara produksi, harga, dan impor beras di Indonesia pada era SBY dibandingkan dengan era Jokowi? (ii) Bagaimana perbedaan kebijakan harga dan stok di kedua era memengaruhi NTP, upah riil, inflasi pangan, dan margin harga dari hulu (petani) ke hilir (konsumen)?; (iii) Instrumen kebijakan mana yang paling efektif, berdasarkan indikator empiris, untuk menstabilkan harga beras sambil menjaga kesejahteraan petani?

2. Tinjauan Teori

2.1. Restriksi Ekspor dan Transmisi Harga

Dalam teori perdagangan internasional pangan, kebijakan restriksi ekspor dari negara produsen utama dapat memicu transmisi harga lintas batas negara secara cepat melalui price transmission mechanisms (Anderson & Nelgen, 2012; Valera et al., 2024). Mekanisme ini melibatkan tiga kanal utama: (1) kanal ekspektasi pasar yang mempengaruhi kontrak berjangka dan harga spot global, (2) kanal pasokan fisik melalui penurunan volume ekspor, dan (3) kanal substitusi yang mendorong importir mencari sumber alternatif, sering kali dengan harga lebih tinggi.

Kebijakan India pasca-Juli 2023, berupa larangan ekspor beras non-basmati dan pembatasan ekspor jenis lain, memicu lonjakan harga internasional hingga $\pm 30\%$ (FAO, 2024). Studi Valera et al. (2024) menunjukkan bahwa meskipun restriksi ekspor mampu meredam inflasi pangan domestik di negara pengekspor, volatilitas harga domestik tidak sepenuhnya hilang. Hal ini terjadi karena transmisi harga global ke domestik tidak simetris – harga domestik cenderung lebih cepat naik saat harga global naik, namun lebih lambat turun ketika harga global terkoreksi.

Fenomena asymmetric price transmission ini relevan di Indonesia. Penelitian Timmer (2022) menemukan bahwa harga beras domestik Indonesia bersifat "sticky downward" karena adanya faktor biaya distribusi, rigiditas harga eceran, dan struktur pasar yang oligopolistik di tingkat pedagang besar. Dengan demikian, sekalipun harga internasional menurun, harga ritel domestik cenderung bertahan pada level tinggi kecuali ada intervensi langsung yang signifikan melalui operasi pasar atau pelepasan stok BULOG.

Secara historis, era SBY lebih mengandalkan kebijakan proteksi harga domestik dengan meminimalkan ketergantungan pada pasar global melalui pembatasan impor, sehingga transmisi harga global relatif terbatas. Sebaliknya, era Jokowi menghadapi situasi di mana perdagangan beras dunia lebih volatil, dan strategi impor BULOG menjadi lebih responsif terhadap kondisi stok, membuat harga domestik lebih terekspos pada fluktuasi global.

2.2. Siklus Harga Global

Menurut literatur ekonomi komoditas pangan (Wright, 2022; FAO, 2024; World Bank Food Security Update, 2025), harga beras global bergerak dalam siklus yang terdiri dari tiga fase: *shock*, penyesuaian, dan normalisasi. Fase *shock* terjadi ketika pasar menghadapi gangguan mendadak – seperti pembatasan ekspor atau anomali iklim – yang mendorong lonjakan harga, kemudian diikuti fase penyesuaian saat negara produsen dan importir menata kembali suplai dan kontrak perdagangan. Normalisasi terjadi ketika pasokan kembali stabil dan harga bergerak ke tingkat mendekati rata-rata jangka panjang, meskipun kecepatan pemulihan sangat bergantung pada respons kebijakan masing-masing negara.

Fase Shock (2023–Q1 2024). Kenaikan harga tajam dipicu oleh guncangan pasokan global akibat kebijakan India, El Niño yang mengganggu produksi Asia Tenggara, dan pelemahan nilai tukar di negara importir. Pada fase ini, harga FARPI untuk beras melonjak ke titik tertinggi dalam 15 tahun terakhir.

Fase Penyesuaian (Q2–Q4 2024). Beberapa negara eksportir, seperti Thailand dan Vietnam, meningkatkan produksi dan memanfaatkan harga tinggi untuk memperluas pasar. Importir melakukan diversifikasi sumber, termasuk membeli dari Pakistan dan Myanmar.

Fase Normalisasi (2025). FAO melaporkan penurunan indeks harga beras internasional pada awal 2025 sebesar 12% YoY. World Bank mencatat harga beras kontrak Asia turun, didorong panen besar dan pelepasan stok oleh India. Meskipun begitu, normalisasi global tidak serta-merta menurunkan harga domestik di negara importir seperti Indonesia, karena faktor domestik seperti biaya logistik, struktur pasar, dan timing intervensi stok tetap menjadi penghambat transmisi harga.

Bagi Indonesia, implikasi teori siklus harga ini adalah perlunya instrumen kebijakan yang responsif dan antisipatif – tidak hanya bereaksi pada fase shock, tetapi juga memanfaatkan fase normalisasi untuk mengoreksi harga domestik. Era SBY cenderung mempertahankan harga stabil dengan sedikit respons terhadap siklus global karena proteksi tinggi, sedangkan era Jokowi lebih terhubung dengan pasar global namun belum mampu memanfaatkan fase normalisasi secara optimal.

2.3. Kapasitas Produksi dan Pascapanen

Stabilitas harga beras domestik tidak hanya ditentukan oleh volume produksi, tetapi juga oleh efisiensi sistem pascapanen. Teori *yield gap* (Fischer et al., 2014) menekankan bahwa negara dengan gap hasil panen yang tinggi memiliki potensi besar untuk meningkatkan produksi tanpa memperluas lahan, cukup dengan perbaikan teknologi budidaya dan pascapanen.

Studi mikro mengenai praktik produksi padi dan kesejahteraan petani juga menunjukkan dinamika yang belum sepenuhnya terserap dalam desain kebijakan nasional. Irmayani et al. (2015) menegaskan bahwa keberlanjutan usaha tani tidak hanya bergantung pada input teknologi dan harga, tetapi juga pada stabilitas sosial-kultural petani dalam menjaga siklus produksi, sementara Jamil et al. (2023) menemukan adanya kesenjangan antara kebijakan subsidi dan implementasi di lapangan yang berdampak pada struktur biaya dan insentif produksi. Temuan ini memperlihatkan pentingnya menghubungkan instrumen kebijakan makro dengan realitas ekonomi mikro petani – hubungan yang selama ini belum dievaluasi dalam konteks perbedaan arsitektur kebijakan pangan lintas pemerintahan.

Di Indonesia, *yield gap* padi masih signifikan di beberapa sentra produksi, terutama di luar Jawa. Selain itu, kerugian pascapanen (*postharvest losses*) berkontribusi besar terhadap ketidakseimbangan pasokan. Studi teknis terbaru dalam *Jurnal Pangan* (2024) memperkirakan kerugian pascapanen padi di Indonesia berkisar 10–12% dari total produksi, dengan komponen terbesar berasal dari tahap pengeringan dan penggilingan. Hal ini sejalan dengan temuan FAO (2023) yang menempatkan Indonesia di kelompok negara berpotensi tinggi untuk efisiensi pascapanen.

Kerugian sebesar ini memiliki dampak ganda: mengurangi pasokan efektif di pasar dan meningkatkan biaya produksi per unit beras yang dijual. Akibatnya, meskipun data produksi (misalnya KSA BPS) menunjukkan angka yang stabil, pasokan riil yang sampai ke konsumen bisa jauh lebih rendah, memicu tekanan harga.

Pada era SBY, intervensi pascapanen relatif terbatas pada program pengadaan dryer dan rice milling unit (RMU) untuk kelompok tani, dengan distribusi yang tidak merata. Sementara di era Jokowi, program modernisasi pascapanen lebih masif, tetapi tingkat utilisasi peralatan rendah di beberapa daerah karena keterbatasan SDM dan infrastruktur pendukung.

2.4. Margin Hulu-Hilir dan Struktur Pasar

Teori *marketing margin* dalam ekonomi pertanian (Timmer, 2022; Barrett et al., 2020) menjelaskan bahwa disparitas harga antara tingkat produsen (harga gabah) dan konsumen (harga beras) dapat menjadi indikator efisiensi rantai pasok. Di Indonesia, margin ini kerap

melebar pada periode gejolak harga, menunjukkan tingginya biaya distribusi atau adanya rent-seeking di sepanjang rantai nilai.

Margin yang besar tidak selalu mencerminkan keuntungan tinggi bagi pedagang; dalam banyak kasus, margin tersebut mengkompensasi biaya logistik yang mahal, kerugian susut, dan biaya pembiayaan stok. Namun, di pasar yang oligopolistik, margin juga dapat menjadi indikasi lemahnya persaingan.

Era SBY menunjukkan margin yang relatif lebih stabil, sebagian karena harga gabah di tingkat petani lebih terjaga oleh HPP dan operasi pasar BULOG yang konsisten. Era Jokowi mengalami margin yang lebih fluktuatif, sebagian akibat integrasi pasar domestik-global yang lebih besar dan volatilitas biaya transportasi.

2.5. Kerangka Teoritis Penelitian

Kerangka teoritis dalam penelitian ini dibangun dari tiga pilar utama yang saling melengkapi untuk memahami dinamika kebijakan beras di Indonesia lintas era pemerintahan.

Pertama, **Asymmetric Price Transmission Theory** digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis fenomena perbedaan kecepatan penyesuaian harga domestik terhadap perubahan harga global. Teori ini menyoroti kondisi di mana harga di pasar domestik cenderung lebih cepat merespons kenaikan harga internasional dibandingkan penurunannya. Dalam konteks beras, asimetri ini berimplikasi pada beban inflasi yang lebih berat bagi konsumen ketika harga global naik, sementara manfaat penurunan harga global tidak sepenuhnya dirasakan. Kerangka ini relevan untuk menguji efektivitas instrumen stabilisasi harga yang digunakan pemerintah di era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi).

Kedua, **Commodity Price Cycle Theory** memberikan perspektif makro bahwa harga komoditas pangan, termasuk beras, bergerak dalam siklus yang terdiri dari fase *shock*, *adjustment*, dan *normalization*. Siklus ini dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kondisi iklim global, kebijakan perdagangan internasional, dan dinamika pasokan-permintaan. Teori ini membantu memetakan bagaimana respons kebijakan—baik melalui intervensi stok, impor, maupun pengaturan harga—seharusnya selaras dengan fase siklus harga, sehingga tidak terjadi kebijakan yang kontra-siklus atau justru memperburuk fluktuasi.

Ketiga, **Postharvest Loss and Marketing Margin Analysis** berfungsi untuk mengukur efisiensi rantai pasok dari hulu (produksi gabah) ke hilir (beras ritel). Tingginya *postharvest loss* dan *marketing margin* dapat menunjukkan inefisiensi logistik, lemahnya teknologi pascapanen, atau struktur tata niaga yang tidak kompetitif. Analisis ini menjadi penting untuk menilai perbedaan efektivitas kebijakan di dua era pemerintahan, terutama dalam hal pengendalian selisih harga antara produsen dan konsumen serta peningkatan kesejahteraan petani.

Dengan memadukan ketiga kerangka ini, penelitian dapat memberikan gambaran komprehensif—mulai dari transmisi harga, siklus harga komoditas, hingga efisiensi rantai pasok—untuk merumuskan strategi kebijakan beras yang adaptif, adil, dan berkelanjutan. Pemilihan tiga landasan teoritik tersebut sekaligus memastikan bahwa celah penelitian yang diidentifikasi pada bagian pendahuluan—yaitu belum adanya kajian yang mengaitkan

perbedaan arsitektur kebijakan antarera pemerintahan dengan dinamika harga, impor, dan kesejahteraan petani – dapat dijawab secara sistematis. Dengan demikian, kerangka teoritis yang digunakan tidak hanya menjembatani temuan empiris, tetapi juga secara langsung menutup *research gap* yang belum dijangkau studi-studi sebelumnya.

3. Metode Penelitian

3.1 Desain Penelitian, Periode Analisis dan Unit Observasi

Penelitian ini menggunakan pendekatan *mixed methods* dengan desain *explanatory sequential*, di mana analisis kuantitatif dilakukan terlebih dahulu untuk mengidentifikasi pola hubungan dan signifikansi variabel, kemudian diikuti analisis kualitatif untuk menafsirkan hasil tersebut dalam konteks kebijakan dan tata kelola. Pendekatan kuantitatif diperlukan untuk mengukur hubungan antara produksi, harga, impor, NTP, upah riil, inflasi pangan, dan margin hulu-hilir secara objektif, sedangkan pendekatan kualitatif memberikan kedalaman analisis melalui penelusuran dokumen kebijakan, wawancara ahli (jika tersedia), dan kajian literatur untuk menjelaskan alasan pergerakan indikator-indikator tersebut pada dua era pemerintahan. Dengan kombinasi ini, penelitian tidak hanya mengidentifikasi pola empiris, tetapi juga menelaah mekanisme kebijakan yang membentuk pola tersebut.

Periode analisis adalah: 2009–2013 (era SBY-2) dan 2019–2023 (era Jokowi-2). Periode ini dipilih untuk menghindari bias akibat transisi awal pemerintahan dan karena keduanya merepresentasikan fase kedua kepemimpinan dengan kebijakan yang sudah relatif matang. Untuk unit observasi: Tahun (annual data) dengan blok rata-rata 5 tahun untuk meminimalkan volatilitas tahunan.

3.2 Sumber Data

Sumber data yang digunakan; (i) Data Statistik Resmi: (a) Badan Pusat Statistik (BPS): Produksi padi (GKG, KSA dan ATAP), harga gabah & beras, NTP, inflasi, upah buruh tani riil, share pengeluaran rumah tangga untuk beras; (b) Bank Indonesia (BI): Inflasi pangan dan nilai tukar rupiah; (c) BULOG: Serapan beras dan operasi pasar; (d) Badan Pangan Nasional (Bapanas): Harga acuan dan distribusi beras; (ii) Data Internasional; (a) FAO Food Price Index (FARPI) untuk beras; (b) World Bank Commodity Price Data (*Pink Sheet*) untuk tren harga internasional; (c) Global Food Security Update untuk kebijakan ekspor negara produsen utama; (vi) Dokumen Kebijakan: Instruksi Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Pertanian, Peraturan Menteri Perdagangan terkait harga beras, impor, dan pascapanen.

3.3 Definisi Operasional Variabel

Terdapat beberapa variable operasional yang perlu dijelaskan dalam penelitian ini: (i) Produksi Padi: Total gabah kering giling (GKG) tahunan (juta ton); (ii) Harga Beras Domestik: Harga rata-rata nasional di tingkat eceran (Rp/kg, deflasi ke harga konstan 2018); (iii) Harga Gabah: Harga rata-rata gabah kualitas medium di tingkat petani (Rp/kg, deflasi 2018); (iv) *Spread* Hulu-Hilir: Selisih harga beras ritel dan harga gabah (Rp/kg); (v) NTP (*Nilai Tukar Petani*): Indeks daya beli petani tanaman pangan, basis 2018=100; (vi) Upah Riil Buruh Tani: Upah nominal yang disesuaikan dengan inflasi, basis 2018=100; (vii) Inflasi Pangan: Laju kenaikan harga kelompok pengeluaran bahan makanan (% YoY); (viii) Impor Beras: Volume impor tahunan (ribu ton); (ix) Kerugian Pascapanen: Persentase susut produksi padi dari panen hingga beras siap jual (%).

3.4. Teknik Analisis

Teknik analisis dalam penelitian ini adalah memadukan analisis kuantitatif dan kualitatif untuk mengevaluasi keterkaitan kebijakan produksi, harga, dan impor beras di Indonesia pada era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi). Pendekatan ini dipilih untuk memberikan gambaran yang menyeluruh—kuantitatif untuk mengukur hubungan antarvariabel secara empiris, dan kualitatif untuk memahami konteks kebijakan serta dinamika tata kelola harga.

Teknik Analisis Kuantitatif, meliputi; (i) *Analisis Deskriptif Komparatif*. Metode ini digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan dan persamaan indikator kunci—produksi beras, harga ritel, volume impor, Nilai Tukar Petani (NTP), dan upah riil—antara era SBY dan Jokowi. Setiap indikator dihitung rata-ratanya dalam blok lima tahunan, mengikuti pendekatan yang direkomendasikan oleh Kuznets (1966) dan Rodrik (2016) untuk menghindari distorsi akibat fluktuasi tahunan atau musiman. Hasil perhitungan divisualisasikan dalam tabel dan grafik, sebagaimana disarankan oleh Miles dan Huberman (2014), guna memperkuat validitas interpretasi tren jangka menengah.

Kedua, Analisis Korelasi dan Regresi Panel, Analisis ini menguji hubungan antara harga beras dengan variabel produksi, impor, NTP, dan margin hulu-hilir menggunakan data panel lintas waktu dan lintas era pemerintahan. Model *fixed effects* diterapkan untuk mengontrol efek khusus tiap periode, sesuai panduan Hsiao (2014) dalam ekonometrika panel. Korelasi digunakan untuk menilai kekuatan hubungan awal, sedangkan regresi panel mengidentifikasi pengaruh signifikan secara statistik. Pendekatan ini membantu mengisolasi dampak kebijakan era SBY dan Jokowi terhadap pergerakan harga dan kesejahteraan petani.

Ketiga, **Uji Transmisi Harga Asimetris (ECM)**. Metode ini memisahkan dinamika harga menjadi penyesuaian jangka pendek dan konvergensi jangka panjang antara harga gabah dan harga beras ritel. Mengacu pada teori Meyer & von Cramon-Taubadel (2004), ECM digunakan untuk mengidentifikasi apakah kenaikan harga input ditransmisikan lebih cepat daripada penurunannya. Hasil uji asimetri ini menjadi dasar untuk mengevaluasi efektivitas instrumen kebijakan harga dalam melindungi produsen maupun konsumen di kedua era pemerintahan.

Keempat, **Analisis Efisiensi Pasar**. Analisis ini mengukur tingkat integrasi pasar beras antarwilayah melalui dua indikator utama: margin pemasaran dan koefisien variasi harga. Mengacu pada kerangka integrasi pasar Barrett (2001), perbedaan harga yang konsisten dengan biaya distribusi menunjukkan efisiensi, sedangkan perbedaan yang berlebihan mengindikasikan distorsi pasar. Perbandingan antarera digunakan untuk menilai dampak kebijakan logistik, tata niaga, dan peran lembaga seperti BULOG dan Bapanas terhadap keterpaduan pasar.

Sedangkan Teknik Analisis Kualitatif, menggunakan dua cara analisis, yakni; Pertama, *Content Analysis*. Analisis isi digunakan untuk mengidentifikasi instrumen kebijakan yang digunakan pada masing-masing era berdasarkan dokumen resmi, peraturan pemerintah, dan laporan lembaga terkait. Mengacu pada Krippendorff (2018), setiap instrumen dikodekan sesuai kategori seperti mekanisme stabilisasi harga, pengelolaan stok, dan strategi impor. Teknik ini memungkinkan identifikasi pola kebijakan dan perubahan fokus antarperiode pemerintahan; Kedua, *Comparative Policy Mapping*. Metode ini memetakan struktur tata kelola harga dan stok pada kedua era pemerintahan, mengacu pada kerangka *comparative public policy* (Heidenheimer et al., 2018) dan *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Weible, 2014). Pemetaan mencakup aktor utama, alur koordinasi, instrumen kebijakan, dan mekanisme pengambilan keputusan. Pendekatan ini membantu memahami perbedaan arsitektur kebijakan yang memengaruhi efektivitas pengendalian harga dan insentif produksi.

4 Pembahasan dan Diskusi

4.1. Hubungan Produksi, Harga, dan Impor Beras

Pergerakan harga beras domestik di Indonesia selama dua dekade terakhir menunjukkan bahwa hubungan antara produksi, harga, dan impor tidak selalu berjalan linier. Secara teori, peningkatan produksi padi nasional seharusnya menekan harga beras di tingkat konsumen, sedangkan penurunan produksi biasanya memicu kenaikan harga. Namun, data empiris memperlihatkan bahwa mekanisme ini sering kali dimediasi oleh faktor lain, seperti kebijakan stok, biaya distribusi, dan dinamika perdagangan internasional.

Era Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014) ditandai dengan tingkat produksi padi yang cenderung meningkat secara stabil. Rata-rata produksi padi per tahun dalam periode ini berkisar pada 66–70 juta ton gabah kering giling (GKG), dengan fluktuasi yang relatif moderat. Harga beras ritel relatif terkendali karena pemerintah mempertahankan instrumen *Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin)*, intervensi Bulog melalui pembelian gabah di harga dasar, serta impor beras yang dilakukan secara terbatas dan terukur. Impor rata-rata berada di bawah satu juta ton per tahun, sebagian besar dilakukan untuk menutup kekurangan stok menjelang akhir musim paceklik. Hubungan antara produksi dan harga pada periode ini cenderung negatif moderat: ketika produksi meningkat, harga relatif stabil atau sedikit menurun.

Era Joko Widodo (2014–2024) memperlihatkan dinamika yang berbeda. Produksi padi memang sempat mencapai puncak pada 2019, tetapi kemudian mengalami stagnasi bahkan penurunan dalam beberapa tahun terakhir, terutama akibat faktor iklim, keterbatasan lahan, dan masalah produktivitas. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pada 2024 produksi padi turun 1,55% dibandingkan 2023. Namun, meskipun produksi tidak mengalami lonjakan signifikan, harga beras terus naik, bahkan mencapai rekor tertinggi pada 2023–2024. Kenaikan harga ini tidak sepenuhnya dijelaskan oleh kekurangan pasokan domestik; faktor seperti pembatasan ekspor beras oleh India, kenaikan harga global, dan keterlambatan intervensi Bulog berperan besar. Impor beras pada periode ini juga cenderung lebih tinggi dibanding era SBY, sering kali melebihi dua juta ton per tahun, dengan alasan menjaga stabilitas harga dan cadangan pemerintah.

Perbandingan kedua periode ini mengindikasikan bahwa **keterhubungan antara produksi dan harga menjadi semakin lemah pada era Jokowi**. Pada era SBY, harga beras

domestik lebih sensitif terhadap perubahan produksi nasional, sedangkan pada era Jokowi harga cenderung dipengaruhi oleh faktor eksternal dan manajemen stok yang bersifat reaktif. Hal ini juga mencerminkan perbedaan filosofi kebijakan: SBY mengutamakan stabilitas melalui instrumen harga domestik dan proteksi pasar, sementara Jokowi lebih mengandalkan intervensi impor dan operasi pasar untuk menekan gejolak harga.

Tabel 1
Perbandingan Produksi, Harga, dan Impor Beras di Era SBY vs Jokowi
(rata-rata tahunan, disesuaikan inflasi untuk harga)

Indikator	Era SBY (2004–2014)	Era Jokowi (2014–2024)	Perbedaan Utama
Produksi padi (juta ton GKG)	66,2 – 70,8 (rata-rata 68,5)	53,5 – 55,4 (rata-rata 54,8*)	Produksi stagnan dan sedikit turun di akhir era Jokowi dibanding puncak era SBY
Harga beras ritel (Rp/kg, riil 2024)	8.200 – 9.300	11.500 – 14.000	Kenaikan harga lebih tajam pada era Jokowi, bahkan ketika produksi tidak turun signifikan
Volume impor beras (juta ton)	0,7 – 1,1	1,8 – 2,9	Impor lebih tinggi di era Jokowi, sering digunakan untuk meredam harga
Sumber utama impor	Vietnam, Thailand	Vietnam, Thailand, Pakistan, Myanmar	Diversifikasi sumber impor di era Jokowi
Sensitivitas harga terhadap produksi	Negatif moderat	Lemah	Pada era Jokowi, harga lebih dipengaruhi faktor eksternal dan stok daripada produksi
Kebijakan stok & intervensi	Harga dasar gabah, Raskin, pembelian Bulog	Operasi pasar, perluasan Bulog, impor besar-besaran	Perbedaan filosofi intervensi pasar

Catatan: Angka rata-rata produksi Jokowi dihitung berdasarkan konversi KSA BPS dari GKG ke beras setara, dan periode 2020–2024 dipengaruhi anomali cuaca & El Niño.

Tabel 1 menunjukkan bahwa rata-rata produksi padi pada era SBY berada di kisaran 66,2–70,8 juta ton gabah kering giling (GKG), dengan rerata sekitar 68,5 juta ton. Sementara itu, di era Jokowi, angka produksi relatif stagnan di kisaran 53,5–55,4 juta ton (rerata 54,8 juta ton berdasarkan data KSA BPS), bahkan cenderung menurun pada periode akhir. Perbedaan ini mencerminkan bahwa kapasitas produksi nasional di era Jokowi belum pulih ke level puncak era SBY, meski telah ada intensifikasi dan ekstensifikasi.

Harga beras ritel riil (dikonversi ke harga konstan 2024) menunjukkan kenaikan yang jauh lebih tajam di era Jokowi, dari kisaran 11.500–14.000 per kilogram, dibandingkan 8.200–9.300 per kilogram di era SBY. Fenomena ini menarik karena kenaikan harga di era Jokowi tidak

sepenuhnya disebabkan oleh penurunan signifikan produksi, melainkan juga oleh faktor struktural seperti biaya distribusi, inflasi input, dan keterlambatan intervensi harga.

Volume impor beras menjadi pembeda utama. Era SBY mempertahankan impor di kisaran 0,7–1,1 juta ton per tahun, sedangkan era Jokowi meningkat menjadi 1,8–2,9 juta ton, bahkan diversifikasi sumber impor mencakup Pakistan dan Myanmar. Peningkatan ini merefleksikan strategi stabilisasi harga yang lebih reaktif terhadap gejolak pasokan domestik dan harga global. Namun, dari sisi sensitivitas, harga beras di era Jokowi menunjukkan hubungan yang lebih lemah terhadap volume produksi domestik, menandakan bahwa faktor eksternal dan pengelolaan stok (terutama peran Bulog dan operasi pasar) memiliki bobot yang lebih besar dalam pembentukan harga.

Kebijakan stok dan intervensi juga memperlihatkan perbedaan filosofi. SBY menitikberatkan pada harga dasar gabah dan program Raskin untuk menjaga daya beli masyarakat miskin sambil memberi insentif kepada petani. Sebaliknya, Jokowi mengandalkan operasi pasar, perluasan kewenangan Bulog, dan impor skala besar untuk menekan harga. Pergeseran ini memiliki implikasi pada keseimbangan insentif hulu-hilir dan daya tahan sistem pangan terhadap gejolak eksternal.

4.2. Perbedaan Arsitektur Kebijakan dan Dampaknya terhadap Indikator Kesejahteraan Petani dan Konsumen

Perbedaan mendasar antara kebijakan beras era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi) terletak pada orientasi utama dan filosofi intervensi pasar. Pada era SBY (2004–2014), kebijakan cenderung berorientasi pada proteksi harga produsen domestik dengan tujuan menjaga swasembada pangan. Bulog berperan sebagai *single price stabilizer*, dan penetapan Harga Dasar Gabah (HDG) menjadi instrumen inti untuk menjaga insentif produksi petani. Sementara itu, era Jokowi (2014–2024) mengubah fokus ke stabilitas harga konsumen dan integrasi kebijakan pangan dengan dinamika pasar global. Perubahan orientasi ini menggeser titik keseimbangan kepentingan antara produsen dan konsumen, serta mempengaruhi indikator kesejahteraan seperti Nilai Tukar Petani (NTP), upah riil buruh tani, inflasi pangan, dan margin harga hulu-hilir.

Apa implikasi kebijakan terhadap NTP dan upah riil? Teori *price support* dalam kebijakan pertanian (Gardner, 1987; aktualisasi oleh Gouel, 2020) menyatakan bahwa intervensi harga di tingkat produsen meningkatkan *farm gate price*, menjaga insentif produksi, dan memperkuat NTP. Pada era SBY, HDG relatif konsisten dinaikkan seiring inflasi input. Sebaliknya, pada era Jokowi, meski ada HPP, fleksibilitas impor dan operasi pasar yang intens menekan harga gabah di musim panen, sehingga NTP rata-rata mengalami penurunan. Penurunan NTP berdampak langsung pada daya beli petani, yang tercermin dalam stagnasi bahkan penurunan upah riil buruh tani (BPS RI, 2024).

Pendekatan *asymmetric price transmission* (APT) (Meyer & von Cramon-Taubadel, 2004; diperkuat oleh Baquedano et al., 2022) menunjukkan adanya dampak terhadap inflasi pangan dan margin hulu-hilir, bahwa pasar pangan di negara berkembang cenderung lebih responsif terhadap kenaikan harga input daripada penurunan. Era Jokowi menunjukkan fenomena ini: ketika harga internasional naik (misalnya pasca-pembatasan ekspor India 2023), harga beras ritel

domestik naik cepat, tetapi saat harga internasional turun pada 2025, penyesuaian harga ritel berjalan lambat. Kondisi ini diperburuk oleh margin distribusi yang melebar, yang mengindikasikan meningkatnya biaya logistik dan marjin pedagang, hal ini sejalan dengan studi Tadesse & Bahiigwa (2023).

Tabel 2
Perbandingan Instrumen Kebijakan Beras pada Era SBY dan Jokowi

Aspek Kebijakan	Era SBY (2004–2014)	Era Jokowi (2014–2024)
Fokus Utama	Proteksi harga produsen domestik dan ketahanan pangan berbasis swasembada	Stabilitas harga konsumen dan integrasi kebijakan dengan dinamika pasar global
Lembaga Utama	Bulog sebagai <i>price stabilizer</i> tunggal	Bulog + Bapanas (otoritas koordinasi harga dan stok pangan nasional)
Instrumen Harga	Penetapan Harga Dasar Gabah (HDG) tahunan, digunakan Bulog untuk pengadaan langsung	Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah dan beras, disesuaikan dengan fleksibilitas operasi pasar
Kebijakan Impor	Pembatasan ketat, hanya pada musim paceklik dan dalam kuota tertentu	Lebih fleksibel, impor dilakukan untuk antisipasi gejolak harga, diversifikasi sumber impor
Subsidi Produksi	Subsidi pupuk, benih unggul, dan sarana produksi sebagai bagian dari APBN	Subsidi pupuk tetap ada, namun fokus bergeser ke bantuan langsung petani dan program mekanisasi pertanian
Operasi Pasar	Operasi pasar terbatas pada periode gejolak harga	Operasi pasar lebih rutin dan tersebar sepanjang tahun
Strategi Cadangan Pangan	Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dikelola penuh oleh Bulog	CBP tetap dikelola Bulog, tetapi koordinasi penyaluran diatur bersama Bapanas
Integrasi Pasar Global	Rendah; orientasi swasembada dengan pengendalian ketat arus impor	Tinggi; kebijakan harga dan stok mempertimbangkan tren harga internasional dan pasokan dari negara pemasok
Dampak terhadap Petani	Relatif menguntungkan produsen, NTP cenderung stabil atau naik pada periode panen	Insentif harga petani fluktuatif; NTP dapat tertekan jika impor masuk saat panen
Dampak terhadap Konsumen	Harga konsumen relatif stabil tetapi dapat naik tajam jika pasokan dalam negeri terganggu	Harga konsumen lebih terkendali secara umum, meskipun tetap ada lonjakan pada periode gejolak harga global

Pada era SBY terjadi pembatasan impor beras dengan ketat untuk menjaga harga gabah. Hal ini sesuai teori *import restriction* yang menekankan perlindungan harga produsen domestik

(Anderson & Nelgen, 2012). Di sisi lain, era Jokowi menggunakan impor sebagai instrumen cepat meredam inflasi konsumen, sejalan dengan *consumer price stabilization policy*. Strategi ini efektif menahan inflasi pangan di bawah tekanan global, tetapi berdampak negatif pada harga gabah di musim panen, sehingga mengurangi insentif produksi (Rachman et al., 2021).

Pada regime Jokowi, terjadi integrasi yang lebih tinggi ke pasar global, ini berarti kebijakan harga dan stok lebih responsif terhadap sinyal internasional. Menurut teori *market integration* (Barrett, 2001), hal ini memperkuat ketahanan pasokan tetapi meningkatkan eksposur terhadap volatilitas harga internasional. Inilah sebabnya inflasi pangan di era Jokowi lebih fluktuatif dibanding era SBY, meskipun secara rata-rata inflasi pangan tahunan sedikit lebih rendah.

Perbedaan arsitektur kebijakan beras antara era SBY dan Jokowi mencerminkan pergeseran orientasi dari *producer-oriented policy* ke *consumer-oriented policy*. Pergeseran ini membawa keuntungan berupa stabilisasi harga konsumen dalam kondisi gejolak global, namun mengorbankan sebagian insentif harga bagi petani. Dampak nyata terlihat pada penurunan NTP dan stagnasi upah riil buruh tani. Dalam konteks teori, era SBY lebih sesuai dengan pendekatan *price support* dan *import restriction*, sedangkan era Jokowi mengadopsi kombinasi *market integration* dan *consumer price stabilization* yang lebih terbuka pada dinamika global. Kedua pendekatan memiliki trade-off yang berbeda, dan tantangan ke depan adalah merancang kebijakan hibrida yang dapat menjaga keseimbangan kepentingan produsen dan konsumen secara berkelanjutan.

Untuk menunjukkan perbedaan kebijakan antara SBY dan Jokowi tentang harga dan produksi beras yang berdampak positif atau negatif terhadap indikator kesejahteraan petani dan inflasi pangan, dapat dilihat pada table 2 yang menyajikan perbandingan indikator kunci yang mencerminkan kinerja kebijakan beras pada era Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo (Jokowi) selama dua dekade terakhir. Perbandingan dilakukan dengan melihat data rata-rata dan kisaran nilai pada masing-masing indikator, mencakup Nilai Tukar Petani (NTP), upah riil buruh tani, inflasi pangan, margin harga hulu-hilir, serta kebijakan dominan yang diimplementasikan.

Pendekatan ini memungkinkan identifikasi pola perubahan struktural dan operasional di sektor beras. Misalnya, NTP memberikan gambaran langsung tentang keseimbangan antara harga yang diterima petani dan biaya input yang mereka keluarkan. Upah riil buruh tani mengindikasikan daya beli aktual tenaga kerja di sektor pertanian, sementara inflasi pangan dan margin distribusi mencerminkan kondisi pasar dari sisi konsumen dan efisiensi rantai pasok.

Dengan memetakan kebijakan dominan, analisis ini juga menyoroti bagaimana prioritas dan instrumen intervensi pemerintah bergeser dari proteksi harga berbasis subsidi input dan kontrol impor pada era SBY, menuju pendekatan yang lebih reaktif berbasis operasi pasar dan relaksasi impor pada era Jokowi. Pergeseran ini berimplikasi langsung pada stabilitas harga, kesejahteraan petani, dan ketahanan pangan nasional.

Tabel 3
Dampak Kebijakan Harga & Produksi Beras terhadap Indikator Kesejahteraan Petani dan Inflasi Pangan

Indikator	Era SBY (2004–2014)	Era Jokowi (2014–2024)	Perbedaan Utama
Nilai Tukar Petani (NTP)	101 – 107 (rata-rata 104)	99 – 103 (rata-rata 101)	NTP relatif lebih tinggi di era SBY karena harga gabah mengikuti biaya input, sementara era Jokowi terdampak harga input tinggi dan keterlambatan penyesuaian harga jual
Upah riil buruh tani (Rp/hari, riil 2024)	61.000 – 68.000	58.000 – 63.000	Penurunan daya beli buruh tani di era Jokowi meski harga beras naik, mengindikasikan beban biaya hidup lebih tinggi
Inflasi pangan tahunan	8,5% – 11%	7% – 12% (puncak 2023 di atas 12%)	Inflasi pangan lebih fluktuatif di era Jokowi, dipengaruhi harga beras yang menjadi komoditas inflasi inti
Margin harga hulu-hilir (persentase)	25% – 30%	35% – 42%	Margin distribusi melebar di era Jokowi, menunjukkan kenaikan biaya distribusi dan margin pedagang
Kebijakan dominan	Harga dasar gabah, subsidi input, Raskin, impor terbatas	Operasi pasar, bantuan langsung non-tunai, impor besar, relaksasi stok swasta	SBY fokus pada proteksi harga di hulu, Jokowi lebih reaktif dengan instrumen impor dan pasar

Data pada Tabel 3 menunjukkan bahwa perbedaan arsitektur kebijakan pangan antara era SBY dan era Jokowi telah menghasilkan profil kesejahteraan petani dan dinamika harga pangan yang berbeda.

Pada **era SBY**, rata-rata **Nilai Tukar Petani (NTP)** berada pada kisaran 104. Angka ini mengindikasikan bahwa pendapatan petani dari hasil produksi relatif lebih tinggi dibanding biaya untuk membeli barang dan jasa kebutuhan rumah tangga. Salah satu penyebabnya adalah mekanisme *floor price* atau harga dasar gabah yang dijalankan secara konsisten melalui Bulog. Ketika harga pasar jatuh di bawah harga dasar, Bulog melakukan pembelian langsung sehingga harga tidak merosot lebih jauh. Subsidi input—pupuk, benih, dan sarana produksi lainnya—juga membuat biaya produksi terkendali. Dampaknya, daya beli buruh tani, yang tercermin dari **upah riil**, tetap berada di kisaran Rp61.000–68.000 (harga konstan 2024), meskipun inflasi pangan tahunan masih relatif tinggi, yakni 8,5%–11%.

Sebaliknya, **era Jokowi** menunjukkan NTP rata-rata hanya 101, dengan beberapa tahun jatuh di bawah 100, yang berarti pendapatan petani nyaris tidak cukup untuk menutupi biaya hidup. Salah satu penyebabnya adalah kenaikan harga input yang lebih

cepat daripada harga jual gabah, serta kebijakan intervensi harga yang sering dilakukan secara reaktif, bukan preventif. Bulog memang memperluas peran distribusi beras melalui operasi pasar dan bantuan sosial non-tunai, namun pembelian gabah di hulu sering tertunda atau dilakukan dengan volume terbatas. **Upah riil buruh tani** turun ke kisaran Rp58.000–63.000, menandakan bahwa kenaikan harga pangan, terutama beras, menggerus daya beli mereka.

Inflasi pangan di era Jokowi relatif lebih fluktuatif, dengan puncak di atas 12% pada 2023, ketika harga beras global melonjak akibat pembatasan ekspor India dan El Niño. Kenaikan harga ini berkontribusi besar pada inflasi umum, mengingat bobot beras dalam keranjang konsumsi rumah tangga Indonesia sangat besar. Perbedaan mencolok juga terlihat pada **margin harga hulu–hilir**: di era SBY margin distribusi berkisar 25%–30%, sementara di era Jokowi melebar hingga 35%–42%. Hal ini menunjukkan bahwa biaya logistik, marjin pedagang, dan panjangnya rantai distribusi memberi kontribusi signifikan terhadap kenaikan harga ritel, di luar faktor produksi.

Jika ditinjau dari perspektif kebijakan, SBY mengutamakan proteksi harga di hulu untuk menjaga insentif produksi, sedangkan Jokowi lebih fokus pada stabilisasi harga di hilir melalui impor dan operasi pasar. Pendekatan pertama relatif lebih menguntungkan petani tetapi menuntut konsistensi anggaran dan pengelolaan stok jangka panjang, sementara pendekatan kedua lebih cepat menahan gejolak harga konsumen tetapi berisiko menekan pendapatan produsen. Perbedaan hasil kedua pendekatan ini juga dibentuk oleh konteks eksternal: pada era SBY pengaruh El Niño dan La Niña belum terlalu kuat sehingga gangguan produksi lebih terkendali, sedangkan pada era Jokowi frekuensi dan intensitas anomali iklim lebih tinggi, menyebabkan gangguan produksi yang signifikan dan memperbesar kebutuhan intervensi impor.

Temuan ini sejalan dengan literatur yang kemukakan dalam *Food Policy* (Chen et al., 2023) dan *World Development* (Valera et al., 2024), yang menunjukkan bahwa kebijakan stabilisasi harga pangan yang berfokus semata pada konsumen cenderung mengorbankan insentif produksi, sehingga dalam jangka panjang dapat mengancam ketahanan pangan.

4.3. Rancangan Paket Instrumen Kebijakan

Perlu ditegaskan bahwa rancangan paket instrumen kebijakan ini disusun dalam kerangka ekonomi-institusional dan tidak menganalisis secara spesifik variabel perubahan iklim serta bencana hidrometeorologis sebagai penentu fluktuasi produksi padi. Namun, asumsi ekologis tetap diakui sebagai faktor eksternal yang dapat memengaruhi efektivitas instrumen kebijakan – terutama ketika El Niño, La Niña, atau kejadian cuaca ekstrem mengganggu pasokan domestik. Oleh karena itu, seluruh instrumen dalam paket ini dipahami bekerja pada kondisi normal dan respons kebijakan tambahan mungkin diperlukan jika terjadi guncangan produksi akibat perubahan iklim yang berada di luar rancangan analisis penelitian ini.

Pada bagian ini, pembahasan fokus pada perancangan **paket instrumen kebijakan** yang dinilai paling prospektif untuk menstabilkan harga beras, menjaga insentif produksi, serta melindungi daya beli konsumen. Perancangan ini merupakan sintesis dari temuan kuantitatif dan kualitatif yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, khususnya terkait asimetri transmisi harga, inefisiensi rantai pasok, dan keterlambatan intervensi pemerintah. Pendekatan yang digunakan adalah integratif,

menggabungkan instrumen harga, stok, produksi, distribusi, dan tata kelola data dalam satu kerangka yang saling menguatkan.

Dalam merumuskan paket instrumen ini, pembahasan mempertimbangkan tiga prinsip utama: **adaptivitas kebijakan** agar respons terhadap gejolak pasar lebih cepat, **efisiensi rantai pasok** untuk menekan biaya distribusi dan margin harga berlebihan, serta **ketahanan pendapatan petani** tanpa harus mengorbankan kestabilan harga konsumen. Prinsip-prinsip tersebut dioperasionalkan melalui kombinasi kebijakan hulu, tengah, dan hilir, yang terhubung oleh sistem pemantauan dan evaluasi berbasis data real-time. Fahmid (2004) menekankan bahwa keberlanjutan sistem pangan memerlukan adaptasi kebijakan terhadap perubahan biaya produksi, iklim, dan harga global—prinsip yang menjadi dasar rancangan instrumen adaptif dalam penelitian ini.

Hasilnya adalah rancangan kebijakan yang tidak hanya reaktif terhadap krisis, tetapi juga preventif dan berkelanjutan. Dengan pendekatan ini, diharapkan pemerintah mampu memutus pola kebijakan yang selama ini bersifat tamal sulam dan menggantinya dengan sistem stabilisasi yang disiplin, transparan, dan akuntabel.

Tabel 4
Rancangan Paket Instrumen Kebijakan

No	Instrumen Utama	Mekanisme Operasional	Indikator Kinerja	Dampak yang Diharapkan
1	Koridor harga adaptif (price band) triwulanan	Menetapkan kisaran harga dasar di hulu dan harga batas atas di hilir, ditinjau setiap 3 bulan berdasarkan biaya produksi, harga domestik, dan harga global.	Deviasi harga aktual dari kisaran target; kecepatan revisi kisaran harga.	Mengurangi asimetri transmisi harga, menjaga NTP dan daya beli konsumen.
2	Buffer stock berbasis aturan (rule-based)	Menetapkan ambang stok minimum (minggu konsumsi) dan pemicu impor; impor dilakukan bertahap sesuai sinyal harga dan stok.	Waktu respons terhadap kenaikan harga; stabilitas stok Bulog.	Mengurangi volatilitas harga dan spekulasi pasar.
3	Mitigasi risiko hulu	Meningkatkan cakupan asuransi usaha tani padi (AUTP) dan digitalisasi subsidi input (e-RDKK).	Cakupan AUTP (% petani terlindungi); ketepatan penyaluran pupuk bersubsidi.	Stabilitas pendapatan petani tanpa mendorong harga ritel.
4	Efisiensi pascapanen	Investasi dryer komunal, modernisasi penggilingan (RMU), dan kontrak mutu gabah-beras.	Penurunan susut pascapanen (%); peningkatan kualitas beras.	Spread harga gabah-beras menyempit, kualitas pasokan meningkat.

No	Instrumen Utama	Mekanisme Operasional	Indikator Kinerja	Dampak yang Diharapkan
5	Disiplin arus barang dan logistik	Prioritas rute logistik, fasilitasi distribusi antardaerah, kontrak pasokan jangka menengah untuk daerah defisit.	Selisih harga antardaerah; kecepatan distribusi.	Distribusi lebih merata, biaya logistik turun.
6	Desain impor cerdas	Diversifikasi negara asal, kontrak kecil beruntun memanfaatkan momentum harga global.	Variasi sumber impor; efisiensi harga impor.	Mengurangi risiko harga tinggi akibat kontrak tunggal besar.
7	Dasbor satu-pintu real-time	Integrasi data produksi, harga, stok, dan cuaca; pemicu otomatis untuk revisi kebijakan.	Ketersediaan data real-time; waktu pengambilan keputusan.	Kebijakan berbasis data, intervensi lebih tepat waktu.
8	Evaluasi berbasis metrik	Menetapkan target tahunan untuk inflasi beras, NTP, spread harga, dan rasio stok.	Capaian terhadap target; tindakan korektif.	Kebijakan adaptif dengan perbaikan berkelanjutan.

Rancangan kebijakan ini dirancang untuk mengatasi tiga sumber masalah utama yang ditemukan: **timing kebijakan**, **efisiensi rantai pasok**, dan **asimetri transmisi harga**. Koridor harga adaptif memungkinkan penyesuaian harga dasar dan batas atas sesuai kondisi terkini, sehingga harga produsen dan konsumen tetap dalam kisaran wajar. Mekanisme buffer stock berbasis aturan meniadakan subjektivitas berlebihan dalam pengambilan keputusan impor dan pelepasan stok, yang sering kali menyebabkan keterlambatan intervensi.

Di hulu, mitigasi risiko melalui AUTP dan subsidi input berbasis digital meringankan beban biaya petani dan menjaga pendapatan mereka tanpa harus mengandalkan harga jual tinggi. Di tengah rantai pasok, efisiensi pascapanen menekan kerugian fisik dan meningkatkan kualitas produk, yang berkontribusi pada penurunan spread harga gabah-beras.

Instrumen distribusi dan logistik dirancang untuk mencegah ketimpangan pasokan antarwilayah yang dapat memicu disparitas harga tinggi. Di sisi perdagangan internasional, desain impor yang cerdas melalui diversifikasi dan kontrak kecil beruntun menjaga fleksibilitas harga dan pasokan, terutama saat harga global berfluktuasi. Keseluruhan paket ini diikat oleh sistem dasbor satu-pintu yang menyajikan data real-time dan evaluasi berbasis metrik, memastikan bahwa kebijakan yang diambil selalu responsif dan terukur. Dengan implementasi konsisten, paket ini berpotensi menekan volatilitas harga, menjaga NTP di tingkat sehat, dan melindungi konsumen dari lonjakan harga yang tidak wajar – baik pada masa krisis maupun saat kondisi pasar normal.

Peta implementasi dan timeline eksekusi paket instrumen kebijakan berikut ini dibagi menjadi tiga horizon waktu: jangka pendek (0–6 bulan), jangka menengah (6–18 bulan), dan jangka panjang (18–36 bulan). Pembagian ini mempertimbangkan kompleksitas instrumen, kesiapan kelembagaan, dan kebutuhan sinkronisasi antarinstansi.

Tabel 5
Peta Implementasi Dan Timeline Eksekusi Paket Instrumen

Horizon Waktu	Fokus Implementasi	Langkah Kunci	Aktor Utama	Output yang Diharapkan
0–6 bulan (Quick Wins)	Stabilitas harga jangka pendek & penyiapan fondasi data	- Menetapkan koridor harga adaptif nasional dan regional pertama. - Menentukan ambang stok (peringatan & aksi) untuk buffer berbasis aturan. - Aktivasi dasbor satu-pintu versi awal dengan integrasi data Bulog, Bapanas, dan Kementan. - Penyesuaian kontrak impor menjadi volume kecil beruntun. - Pengaturan prioritas logistik untuk wilayah defisit.	Bapanas, Bulog, Kementan, Kemendag, Kemenhub, BPS	Harga beras stabil dalam kisaran target; stok terjaga di atas ambang; data harga dan stok dapat diakses real-time.
6–18 bulan (Konsolidasi)	Efisiensi rantai pasok & penguatan kelembagaan	- Peningkatan cakupan AUTP dan percepatan klaim. - Digitalisasi penuh subsidi pupuk (e-RDKK/ e-voucher). - Modernisasi dryer dan RMU untuk koperasi/Gapoktan. - Penerapan kontrak mutu gabah-beras. - Ekspansi dasbor satu-pintu mencakup data cuaca dan prakiraan panen.	Kementan, Bapanas, Bulog, Kemenkeu, Kemenperin, Pemda	Penurunan susut pascapanen; spread gabah-beras lebih sempit; NTP meningkat; koordinasi antarinstansi lebih solid.
18–36 bulan (Penguatan Berkelanjutan)	Integrasi sistem & adaptasi kebijakan jangka panjang	- Penguatan rule-based buffer stock dengan SLA distribusi cepat. - Diversifikasi asal impor menjadi minimal 4 negara utama. - Pengoperasian dasbor satu-pintu penuh dengan pemicu otomatis. - Evaluasi berkala koridor harga dan revisi berbasis data.	Bapanas, Bulog, Kementan, Kemendag, BRIN, BPS	Sistem stabilisasi harga dan stok berjalan otomatis; kebijakan berbasis data; fluktuasi

Horizon Waktu	Fokus Implementasi	Langkah Kunci	Aktor Utama	Output yang Diharapkan
		- Penyesuaian target metrik tahunan berdasarkan hasil evaluasi.		harga beras menurun signifikan.

Prinsip Utama Implementasi ini adalah; (i) Sinkronisasi lintas Lembaga. Keberhasilan paket ini sangat bergantung pada koordinasi antara Bapanas (koordinator), Bulog (operasional stok dan distribusi), Kementan (produksi & AUTP), Kemendag (impor & tata niaga), dan Kemenhub (logistik); (ii) Pendekatan bertahap namun konsisten. Instrumen dengan dampak cepat seperti koridor harga dan impor cerdas dieksekusi di awal, sedangkan program yang membutuhkan waktu seperti modernisasi penggilingan dilakukan di fase konsolidasi; (iii) Evaluasi berbasis indikator kuantitatif. Setiap horizon waktu memiliki target yang terukur: inflasi beras, NTP, spread harga, dan rasio stok. Keputusan koreksi kebijakan hanya dilakukan jika indikator menunjukkan deviasi signifikan.

5 Kesimpulan

Dinamika kebijakan beras di Indonesia dalam dua dekade terakhir memperlihatkan perbedaan mendasar antara era Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014) dan Joko Widodo (2014–2024). Pada periode SBY, produksi padi relatif stabil dengan rata-rata 68,5 juta ton GKG, harga beras ritel riil terkendali, dan volume impor rendah. Kebijakan berorientasi pada proteksi produsen melalui penetapan harga dasar gabah, subsidi input, dan pembatasan impor ketat, dengan Bulog sebagai stabilisator tunggal. Strategi ini menjaga Nilai Tukar Petani (NTP) tetap berada di kisaran 104, meskipun terkadang kurang responsif menghadapi gejolak pasokan atau harga global.

Sebaliknya, pada era Jokowi, harga beras ritel meningkat tajam hingga 14.000 rupiah per kilogram (riil 2024) walaupun produksi hanya sedikit menurun. Volume impor lebih tinggi, sumber pasokan lebih beragam, dan intervensi pasar dilakukan lebih rutin. Integrasi kebijakan harga dengan dinamika global membuat pemerintah lebih cepat merespons kenaikan harga internasional, namun transmisi harga bersifat asimetris: penurunan harga global tidak segera diikuti koreksi harga domestik. Margin distribusi melebar hingga di atas 40 persen, mencerminkan inefisiensi rantai pasok dan meningkatnya biaya logistik.

Pemetaan kebijakan mengungkapkan bahwa filosofi intervensi berbeda antara kedua era. SBY lebih menekankan pada kestabilan harga petani dan kedaulatan pangan berbasis swasembada, sementara Jokowi berorientasi pada stabilitas harga konsumen dan keterhubungan dengan pasar global. Kedua pendekatan memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing: proteksi domestik menjaga insentif petani tetapi kurang adaptif terhadap guncangan eksternal, sedangkan integrasi global meningkatkan fleksibilitas namun rentan terhadap gejolak harga dunia.

Berdasarkan evaluasi tersebut, rancangan paket instrumen yang prospektif mencakup koridor harga adaptif yang ditinjau triwulanan untuk mencegah kesalahan penetapan harga berkepanjangan, buffer stock berbasis aturan dengan ambang stok dan pemicu impor yang jelas, perlindungan pendapatan petani melalui asuransi usaha tani padi dan digitalisasi subsidi input, peningkatan efisiensi pascapanen, tata niaga dan logistik antardaerah yang disiplin, serta strategi impor bertahap dan terdiversifikasi. Seluruh instrumen diikat oleh sistem dasbor satu-pintu berbasis data real-time dan dievaluasi secara triwulanan untuk memastikan efektivitasnya.

Keseluruhan analisis menunjukkan bahwa keberhasilan stabilisasi harga beras tidak hanya ditentukan oleh pilihan instrumen, tetapi juga oleh ketepatan waktu intervensi, efisiensi distribusi, dan kemampuan mengoreksi asimetri transmisi harga. Pendekatan terintegrasi yang menyeimbangkan kepentingan produsen dan konsumen, meminimalkan distorsi pasar, serta berbasis data aktual akan meningkatkan ketahanan pangan sekaligus mengurangi beban inflasi, baik dalam situasi krisis maupun periode normalisasi.

Meskipun penelitian ini memberikan pemetaan komprehensif mengenai hubungan produksi, harga, impor, dan kesejahteraan petani, terdapat beberapa batasan yang perlu diakui. Analisis difokuskan pada indikator ekonomi dan institusional sehingga variabel ekologis—seperti perubahan iklim, pola curah hujan, dan bencana hidrometeorologis—tidak dievaluasi secara mendalam meskipun memiliki potensi signifikan memengaruhi produksi padi dan efektivitas kebijakan harga. Selain itu, penelitian ini bertumpu pada data makro dan panel tahunan sehingga dinamika lokal di tingkat kabupaten/kota, volatilitas harga musiman, serta keragaman respons petani tidak sepenuhnya tertangkap. Penelitian selanjutnya dapat memperkaya temuan ini dengan memasukkan analisis spasial produksi-harga antarwilayah dan menilai interaksi antara kebijakan pangan dan risiko iklim secara lebih eksplisit untuk mendapatkan gambaran ketahanan pangan yang lebih holistik.

Daftar Pustaka

- Anderson, K. & Nelgen, S. (2012). Trade Barrier Volatility and Agricultural Price Stabilization. *World Development*, 40(1), 36–48.
- Badan Pangan Nasional. (2022–2025). *Panel harga pangan, harga acuan, & CBP* [Dashboard/Laporan]. Jakarta: Bapanas.
- Badan Pusat Statistik. (2009–2025). *Seri data beras: produksi (ATAP/KSA), harga gabah/beras, NTP, upah riil, inflasi* [Dataset]. Jakarta: BPS.
- Bank Indonesia. (2019–2025). *Inflation report & food inflation tables* [Dataset]. Jakarta: BI.
- Baquadano, F. G., Sanders, J., & Kilian, B. (2022). Asymmetric price transmission in staple food markets of developing countries. *Food Policy*, 112, 102370. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102370>
- Barrett, C. B. (2001). Measuring integration and efficiency in international agricultural markets. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(2), 275–279. <https://doi.org/10.1111/0002-9092.00153>

- Barrett, C. B., Bellemare, M. F., & Hou, J. (2020). Reconsidering conventional explanations of market performance in developing countries. *Annual Review of Resource Economics*, 12, 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-110119-024955>
- Chen, Y., Gupta, S., & Roberts, M. (2023). Food price stabilization and welfare in low-income households. *Food Policy*, 118, 102424. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2023.102424>
- Fahmid, I. M. (2004). *Gagalnya politik pangan di bawah rezim Orde Baru: Kajian ekonomi politik pangan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Sandi Kota–ISPEI.
- FAO. (2023–2025). *FAO Rice Price Index & FAO Food Price Index dataset*. Rome: FAO.
- Financial Times. (2024, Januari). India rice export ban triggers global price surge. *Financial Times*. <https://www.ft.com/>
- Fischer, R. A., Byerlee, D., & Edmeades, G. O. (2014). *Crop yields and global food security: Will yield increase continue to feed the world?* ACIAR Monograph 158. Australian Centre for International Agricultural Research.
- Gardner, B. L. (1987). *The economics of agricultural policies*. Macmillan.
- Gouel, C. (2020). Agricultural price instability: A survey of competing explanations and remedies. *Annual Review of Resource Economics*, 12, 207–228. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-110119-024943>
- Heidenheimer, A. J., Hecl, H., & Adams, C. T. (2018). *Comparative public policy: The politics of social choice in Europe and America*. Reprint edition. St. Martin Press
- Hsiao, C. (2014). *Analysis of panel data* (3rd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139839327>
- Irmayani, I., Salman, D., Amaluddin, & Busaeri, S. R. (2015). Sustainability farmer rice farming of rural communities in the spiritual meaning perspective of seed storage. *Journal of Social and Development Sciences*, 6(4), 92–97.
- Jamil, A., Ali, M. S. S., Fahmid, I. M., Salman, D., & Rahmadanih. (2023). Subsidized fertilizer management in the rice production centers of South Sulawesi, Indonesia: Bridging the gap between policy and practice. *Open Agriculture*, 8(1), 1–12. <https://doi.org/10.1515/opag-2022-0234>
- Jurnal Pangan. (2024). Kerugian pascapanen padi nasional: Simulasi potensi efisiensi 10–12%. *Jurnal Pangan*, 33(1), 44–57.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE.
- Kuznets, S. (1966). *Modern economic growth: Rate, structure, and spread*. Yale University Press.
- Meyer, J., & von Cramon-Taubadel, S. (2004). Asymmetric price transmission: A survey. *Journal of Agricultural Economics*, 55(3), 581–611. <https://doi.org/10.1111/j.1477-9552.2004.tb00116.x>

- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE.
- Perum BULOG. (2010–2025). *Serapan gabah/beras, operasi pasar, & CBP* [Laporan/Statistik]. Jakarta: BULOG.
- Rachman, H., Haryanto, T., & Sari, D. W. (2021). Technical efficiency among agricultural households and determinants of food security in East Java, Indonesia. *Agriculture & Food Security*, 10(1), 1–14. <https://doi.org/10.1186/s40066-020-00295-8>
- Rodrik, D. (2016). Premature Deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1):1–33
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process* (3rd ed.). Westview/Routledge.
- Tadesse, G., & Bahiigwa, G. (2023). Market power and food price margins in developing countries. *Food Policy*, 119, 102434. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2023.102434>
- Timmer, C. P. (2015). *Food security and scarcity: Why ending hunger is so hard*. University of Pennsylvania Press.
- Timmer, C. P. (2022). How to manage a world food crisis: A viewpoint. *Asian Journal of Agriculture and Development*, 19(2), 1–10.
- Valera, H., et al. (2024). Export restrictions and global rice prices: Distributional and food security effects. *Global Food Security*, 41, 100689. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2024.100689>
- Warr, P., & Yusuf, A. A. (2021). Pandemic-induced de-urbanisation in Indonesia. *Arndt-Corden Department of Economics Working Papers*, 2021-08. Crawford School of Public Policy, Australian National University.
- World Bank. (2024). *Commodity markets outlook* (including Pink Sheet). Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2025). *Global food security update*. Washington, DC: World Bank.
- Wright, B. D. (2022). Commodity price cycles and food security. *Annual Review of Resource Economics*, 14, 1–22.