



EKONOMI

BERAS INDONESIA PADA DASAWARSA PERTAMA REFORMASI (1998–2008)

Prof. Dr. Ir. Andi Irawan, M.Si



Prof. Dr. Ir. Andi Irawan, M.Si.

**EKONOMI BERAS INDONESIA
PADA DASAWARSA PERTAMA
REFORMASI 1998 - 2008**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

- i. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- ii. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- iii. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- iv. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Prof. Dr. Ir. Andi Irawan, M.Si.

EKONOMI BERAS INDONESIA PADA DASAWARSA PERTAMA REFORMASI 1998 - 2008



EKONOMI BERAS INDONESIA PADA DASAWARSA PERTAMA REFORMASI 1998-2008

*Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh Penerbit Global Aksara Pers*

ISBN: 978-634-280-054-6

x + 142 hal.; Ukuran (14,8 x 21 cm)

Cetakan Pertama, April 2026

Copyright © 2026 Global Aksara Pers

Penulis : Prof. Dr. Ir. Andi Irawan, M.Si.
Desain Cover : Tito Nanda Ramadhan
Layouter : Nabila Wildani
Penyunting : Muh. Basyrul Muvid

Hak Cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan bentuk dan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Diterbitkan oleh:



CV. Global Aksara Pers
Anggota IKAPI, Jawa Timur, 2021,
No. 282/JTI/2021

Jl. Wonocolo Utara V/18 Surabaya
+628977416123/+628573269334
globalaksarapers.com

SEKAPUR SIRIH

Buku *Ekonomi Beras Indonesia pada Dasawarsa Pertama Reformasi (1998–2008)* ini hadir sebagai refleksi kritis atas dinamika ekonomi-politik perberasan nasional dalam periode transisi yang sangat menentukan. Dasawarsa pertama reformasi bukan sekadar perubahan rezim politik, tetapi juga pergeseran paradigma dalam pengelolaan ekonomi, termasuk sektor pangan strategis seperti beras. Melalui kumpulan refleksi yang tajam, buku ini mengajak pembaca memahami bahwa persoalan beras di Indonesia tidak pernah berdiri sebagai isu teknis semata, melainkan merupakan simpul kompleks antara kebijakan ekonomi, kepentingan politik, struktur pasar, dan keberpihakan negara terhadap rakyat, khususnya petani.

Secara umum, buku ini menggambarkan bagaimana perubahan paradigma dari peran negara yang kuat menuju pendekatan pasar (*laissez-faire*) telah membawa konsekuensi serius terhadap ketahanan pangan nasional. Pada masa awal reformasi, liberalisasi kebijakan, termasuk pembukaan keran impor dan pelemahan intervensi negara, dipandang sebagai solusi untuk meningkatkan efisiensi. Namun, sebagaimana diuraikan dalam berbagai refleksi yang ada di buku ini, kebijakan tersebut justru melahirkan paradoks: petani tidak memperoleh harga yang layak, sementara konsumen tetap menghadapi harga beras yang tinggi dan tidak stabil.

Salah satu tema sentral dalam buku ini adalah kritik terhadap kebijakan impor beras. Dalam berbagai refleksi,

penulis menunjukkan bahwa impor beras kerap terjadi bahkan ketika produksi domestik mengalami surplus. Fenomena ini mengindikasikan adanya distorsi dalam pengambilan kebijakan publik, di mana kepentingan kelompok tertentu lebih dominan dibandingkan kepentingan petani dan masyarakat luas. Implikasi dari praktik ini tidak hanya merugikan petani melalui penurunan harga gabah, tetapi juga melemahkan kedaulatan pangan nasional.

Selain itu, buku ini juga menyoroti inkonsistensi dalam manajemen pangan nasional. Secara konseptual, pemerintah telah memiliki kerangka kebijakan yang jelas, seperti pembelian saat panen raya (procurement) dan operasi pasar saat paceklik. Namun, implementasinya sering kali tidak konsisten. Kegagalan dalam menyerap surplus produksi pada saat panen menyebabkan kekurangan stok pada musim paceklik, yang pada akhirnya dijadikan alasan untuk melakukan impor. Siklus kebijakan semacam ini memperlihatkan lemahnya kapasitas manajerial dan rendahnya komitmen politik dalam mengelola pangan secara berkelanjutan.

Peran lembaga logistik nasional, khususnya Bulog, juga menjadi perhatian penting dalam buku ini. Penulis mengkritisi ambiguitas fungsi Bulog yang berada di antara peran publik dan orientasi komersial. Di satu sisi, Bulog diharapkan menjalankan fungsi stabilisasi harga dan perlindungan terhadap petani serta konsumen. Di sisi lain, tekanan untuk beroperasi secara bisnis sering kali membuat lembaga ini terjebak dalam kebijakan yang bias terhadap kepentingan jangka pendek, seperti impor untuk menekan harga. Akibatnya, keberpihakan terhadap petani menjadi lemah, terutama dalam hal penyerapan gabah yang seharusnya menjadi prioritas utama.

Lebih jauh, buku ini mengupas struktur pasar beras yang tidak kompetitif. Pada tingkat petani, pasar gabah cenderung

berbentuk oligopsoni, di mana petani berhadapan dengan sedikit pembeli (tengkulak) yang memiliki kekuatan menentukan harga. Sementara itu, pada tingkat konsumen, pasar beras menunjukkan karakteristik oligopoli, dengan dominasi pedagang besar yang mengendalikan distribusi dan harga. Struktur pasar seperti ini membuka ruang lebar bagi praktik spekulasi dan rente, yang pada akhirnya merugikan petani dan konsumen sekaligus.

Isu konversi lahan pertanian juga menjadi sorotan penting dalam buku ini. Alih fungsi lahan produktif menjadi kawasan industri dan perumahan telah mengancam keberlanjutan produksi pangan. Kebijakan yang bersifat *myopic* (berpandangan jangka pendek) cenderung mengabaikan pentingnya menjaga lahan pertanian demi keuntungan ekonomi sesaat. Padahal, tanpa perlindungan yang kuat terhadap lahan, upaya meningkatkan produksi beras akan menghadapi kendala struktural yang serius.

Di sisi lain, buku ini juga mengangkat dimensi ekonomi-politik dari kebijakan perberasan. Dalam kerangka ini, kebijakan publik tidak pernah netral, melainkan merupakan hasil dari tarik-menarik kepentingan berbagai aktor. Petani, meskipun jumlahnya besar, sering kali berada pada posisi tawar yang lemah karena lemahnya organisasi dan kapasitas politik. Sebaliknya, kelompok dengan akses terhadap kekuasaan dan sumber daya mampu mempengaruhi arah kebijakan. Oleh karena itu, transformasi petani menjadi aktor ekonomi politik pangan yang lebih kuat menjadi salah satu prasyarat penting untuk menciptakan kebijakan yang lebih adil.

Buku ini juga menekankan pentingnya pemisahan instrumen kebijakan sesuai dengan target yang ingin dicapai, sebagaimana dikemukakan dalam teori ekonomi klasik. Kebijakan proteksi pertanian seharusnya ditujukan untuk

melindungi petani, sementara perlindungan terhadap konsumen miskin dilakukan melalui instrumen lain, seperti subsidi pangan atau program bantuan sosial. Kegagalan memahami prinsip ini sering kali menyebabkan kebijakan menjadi tidak efektif dan bahkan kontraproduktif.

Buku ini tidak hanya menawarkan kritik, tetapi juga memberikan arah pemikiran untuk perbaikan ke depan. Dalam konteks penelitian, diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai efektivitas kebijakan harga (HPP versus harga dasar), desain kelembagaan logistik pangan yang optimal, serta dampak liberalisasi terhadap kesejahteraan petani dan konsumen. Selain itu, penelitian tentang reformasi agraria dan perlindungan lahan pertanian menjadi sangat penting untuk menjamin keberlanjutan produksi pangan nasional.

Dari sisi kebijakan, terdapat beberapa rekomendasi strategis yang perlu dipertimbangkan. Pertama, reaktualisasi peran negara dalam manajemen pangan melalui penguatan lembaga logistik nasional yang berorientasi pada pelayanan publik. Kedua, konsistensi dalam penerapan kebijakan pengadaan dan distribusi pangan lintas musim untuk menghindari ketergantungan pada impor. Ketiga, perlindungan lahan pertanian melalui regulasi yang tegas dan penegakan hukum yang efektif. Keempat, perbaikan struktur pasar dengan mengurangi dominasi oligopsoni dan oligopoli melalui penguatan kelembagaan petani dan sistem distribusi yang lebih adil. Kelima, pemberantasan praktik rente dalam kebijakan impor melalui transparansi dan akuntabilitas yang lebih tinggi.

Akhirnya, buku ini diharapkan dapat menjadi kontribusi intelektual dalam memperkaya diskursus mengenai ekonomi beras di Indonesia, sekaligus menjadi bahan refleksi bagi para pengambil kebijakan, akademisi, dan masyarakat luas. Ketahanan pangan bukan sekadar persoalan ketersediaan, tetapi

juga menyangkut keadilan, kedaulatan, dan keberlanjutan. Oleh karena itu, diperlukan komitmen bersama untuk membangun sistem pangan nasional yang lebih tangguh dan berkeadilan. Semoga buku ini memberikan manfaat dan menjadi inspirasi bagi upaya tersebut.

Bengkulu, 28 Maret 2026

Penulis,

Prof. Dr. Ir. Andi Irawan, M.Si

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH	i
DAFTAR ISI	vii
01	
Dampak Kebijakan Pangan Myopik (Refleksi 26 Maret 2008).....	1
02	
Buah Simalakama Bernama Beras (Refleksi 18 Maret 2008)	4
03	
Keberpihakan Bulog Kepada Petani (Refleksi 30 Januari 2008)	7
04	
Tatkala Petani di-"Fait Accompli" (Refleksi 27 Desember 2007)	10
05	
Lagi, Monopoli Impor Bulog (Refleksi 27 September 2007)	15
06	
"Kebijakan 2 Juta Beras"; Antara Kesungguhan dan Politik Citra (Refleksi 14 Mei 2007)	18
07	
Motif Berburu Rante dalam Impor Beras (Refleksi 16 Januari 2007).....	23

08	
	Kebijakan Manajemen Beras Tanpa Konsistensi (Refleksi 1 Januari 2007) _____26
09	
	Absurditas Urgensi Liberasasi Pasar Beras (Refleksi 20 Desember 2006) _____30
10	
	Impor Beras Lagi? (Refleksi 23 Juni 2006) _____35
11	
	Redefinisi Tata Kelola Pangan (Refleksi 22 Februari 2006) _____38
12	
	Panen Raya Sebentar Lagi (Refleksi 15 Februari 2006) _43
13	
	Ekonomi-Politik Impor Beras (Refleksi 06 Januari 2006) _____47
14	
	Impor Beras, dan Paradoks Demokrasi (Refleksi 21 Desember 2005) _____50
15	
	Logika Absurd Urgensi Impor Beras (Refleksi 27 September 2005) _____53
16	
	Impor Beras dan Petani Kita (Refleksi 11 Desember 2003) _____56
17	
	2004: Tahun Padi Nasional (Refleksi 29 Oktober 2003) __ 61
18	
	Mensukseskan Program Beras Gratis (Refleksi 04 September 2003) _____66

19	Keberpihakan Negara Pada Petani? (Refleksi 20 Juni 2003)	70
20	Meningkatkan Posisi Tawar Politik Petani (Refleksi 23 Mei 2003)	75
21	Ketahanan Pangan Yang Berpihak Kepada Petani (Refleksi 20 Desember 2002)	80
22	Pemihakan Distribusi Beras Kepada Petani (Refleksi 08 November 2002)	86
23	Kebijakan Intensif Harga Pertanian dan Kendala Struktural Petani (Refleksi 30 September 2002)	91
24	Tata Kelola Pangan pada Periode Defisit Hidrologis (Refleksi 25 Juli 2002)	96
25	Kelangkaan Beras (Refleksi 19 Januari 2002)	101
26	Harga Dasar Gabah dan Paradigma <i>Laissez Fair</i> (Refleksi 26 Januari 2001)	106
27	Jadikan Bulog Pengontrol Harga Gabah (Refleksi 10 April 2000)	111
28	Beras dan Bulog (Refleksi 30 September 1998)	117
29	Agroindustri Bers (Refleksi 21 April 1998)	124

30

Kebijakan Harga dan Keberlanjutan Produksi Padi di
Luar Jawa (Refleksi 13 Februari 1997) _____ 130

DAFTAR PUSTAKA _____ **137**

TENTANG PENULIS _____ **141**