

SWASEMBADA BERAS BERKELANJUTAN: DILEMA ANTARA STABILISASI HARGA DAN DISTRIBUSI PENDAPATAN

Sustainable Rice Self-Sufficiency: Dilemma between Price Stabilization and Income Distribution

Sri Nuryanti

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jalan Tentara Pelajar 3B, Cimanggu, Bogor 16161*

**Korespondensi penulis E-mail: sri-nuryanti@litbang.pertanian.go.id*

Naskah diterima: 7 April 2017

Direvisi: 8 Mei 2017

Disetujui terbit: 3 Juli 2017

ABSTRACT

Like other Asian countries, Indonesia tries to achieve rice self-sufficiency. To improve farmers' competitiveness through agricultural investment and infrastructure, the government intervenes the rice market through subsidies, tariff import, and other support mechanisms for domestic producers. These interventions aim to improve farmers' welfare and to maintain retail price. Rice is a staple food and it also has social and economic roles. Furthermore, rice is a political good. Rice self-sufficiency makes the country look improved and developed. The government takes measures to achieve rice self-sufficiency. The study aims to review rice policy implementation along with the self-sufficiency achievement by elaborating policy intervention and its implication in the market. Results of the study showed that involvement of state-owned companies in rice market could minimize market failure, but it encouraged an oligopolistic market structure and biased rice policy toward certain interest group. Shifting orientation of rice policy from price stabilization to income distribution might encourage a better rice market toward sustainable rice self-sufficiency.

Keywords: *income distribution, stabilization, rice, self-sufficiency.*

ABSTRAK

Indonesia hendak mencapai swasembada pangan khususnya beras sebagaimana negara Asia yang lain. Dalam rangka mendorong daya saing petani melalui investasi dan infrastruktur pertanian, pemerintah melakukan intervensi pasar beras melalui beragam subsidi, tarif, dan mekanisme bantuan lain untuk produsen domestik. Intervensi ini pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pendapatan produsen dan menjaga stabilitas harga di tingkat konsumen. Beras tidak saja berperan sebagai bahan makanan semata, melainkan juga mempunyai peran sosial dan ekonomi di dalam masyarakat. Peran tersebut membuat beras jauh lebih penting dibandingkan bahan pangan yang lain. Keyakinan bahwa dengan swasembada beras membuat negara tampak unggul dan maju. Oleh karena itu, berbagai kebijakan beras diimplementasikan guna mencapai target swasembada. Kajian ini bertujuan untuk mengkaji ulang implementasi kebijakan perberasan dalam rangka pencapaian swasembada dengan menelaah intervensi kebijakan beserta implikasinya terhadap pasar. Hasil menunjukkan bahwa keterlibatan Badan Usaha Milik Negara di dalam pasar beras dapat mengurangi kegagalan pasar, meskipun keberadaannya membuat struktur pasar cenderung oligopolistik dan kebijakan beras menjadi bias kepada kelompok kepentingan tertentu. Pergeseran orientasi kebijakan beras dari stabilisasi harga ke distribusi pendapatan memungkinkan ke arah pasar beras yang lebih baik menuju swasembada beras yang berkelanjutan.

Keywords: *distribusi pendapatan, stabilisasi, beras, swasembada*

PENDAHULUAN

Beras merupakan bahan pangan pokok utama bagi lebih dari 95% penduduk Indonesia. Selain menghasilkan beras sebagai produk utama, usaha tani padi menciptakan lapangan kerja dan pendapatan bagi sekitar 21 juta rumah tangga tani di perdesaan (Sudaryanto 2013). Beras menjadi komoditi strategis dan penting di

dalam perekonomian Indonesia karena mempunyai keterkaitan dari sektor hulu dan hilir bagi berbagai pihak yang berkepentingan, terutama petani produsen dan konsumen, sehingga swasembada beras menjadi penting. Pemerintah Indonesia dari masa ke masa melakukan intervensi kegiatan produksi, pemasaran, perdagangan, dan stabilisasi harga, tergantung pada rezim yang sedang berkuasa.

Pada awal kemerdekaan, belum banyak kebijakan untuk mencapai swasembada beras. Namun, persoalan pangan telah menjadi bagian penting pembangunan pertanian Indonesia (Baharsjah et al. 2014). Pemerintahan Presiden Soeharto, di masa Orde Baru bersamaan dengan revolusi hijau era 1970-1990 telah berhasil mencapai tingkat pertumbuhan produktivitas dan produksi beras tertinggi sepanjang sejarah, yaitu 4,1%/tahun dan 5,6%/tahun pada periode 1966-1985 dan mencapai swasembada beras (Sawit, 2014). Capaian tersebut mencerminkan perkembangan teknologi hasil program intensifikasi melalui Bimbingan Massal, yaitu Intensifikasi Khusus (1960an) dan Supra Intensifikasi Khusus (1980an), yang dikombinasikan dengan varietas unggul IR64 (Pearson et al. 1991; Mears 1981; Sawit 2014) serta penyuluhan pertanian.

Pemerintah Orba memberi dukungan dari tingkat usaha tani hingga pasca panen, mendorong pengembangan penggilingan padi sederhana di perdesaan, mendukung pendanaan dengan mengucurkan kredit murah Bank Indonesia, dan menetapkan Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai badan usaha milik negara (BUMN) yang bertugas mengelola cadangan beras nasional. Bulog bertugas membeli kelebihan produksi selama pengadaan gabah/beras pada musim panen dan mendistribusikan ke pasar ketika harga beras tinggi (Amang dan Sawit 2001; Mears 1981). Pemerintah Orba juga memperkuat peran kelembagaan koperasi unit desa untuk mengolah dan memasarkan gabah/beras (Sawit 2014). Koperasi berperan sebagai pihak ketiga dalam pengadaan beras dalam negeri bersama 4.000an penggilingan padi sebagai rekanan Bulog dalam kegiatan pengadaan beras (Sawit 2010).

Selain kebijakan subsidi pada tingkat usaha tani, tampak kebijakan pemerintah dalam melibatkan Bulog untuk mengelola sistem perberasan di Indonesia sangat dominan. Selama Orba, Bulog bertindak sebagai monopoli (Amang dan Sawit 2001). Namun dalam era Reformasi sebagian hak monopoli Bulog dicabut. Peran yang dikuasakan kepada Bulog merupakan bentuk kebijakan pengaturan komoditi (Pearson et al. 1991) yang telah dirancang secara komprehensif dalam rangka mencapai target swasembada beras (Panuju et al. 2013; Sawit 2014). Menurut Lee and Kennedy (2007) keberadaan parastatal semacam Bulog adalah distortif. Namun, pengelolaan pasar komoditas pangan oleh organisasi parastatal semacam Bulog tidak saja dilakukan di Indonesia, melainkan juga di

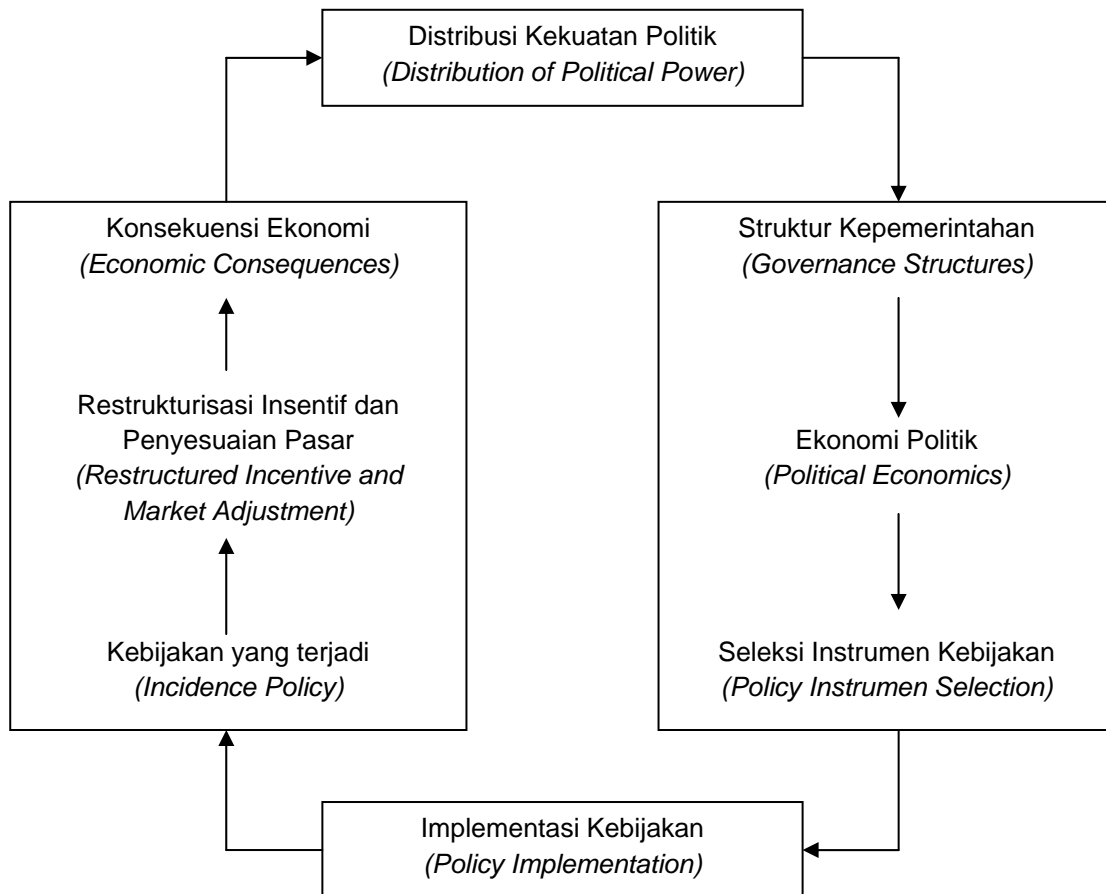
banyak negara di kawasan Afrika maupun Asia (Rashid et al. 2008). Pemberian wewenang tersebut merupakan hak pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Sesuai dengan Ortiz (1999) peran pemerintah di dalam sektor pertanian adalah sebagai pengatur, pemberi subsidi, dan penarik pajak. Implementasi peran pemerintah tersebut akan berimplikasi pada alokasi dan distribusi sumber daya, sehingga peran dan preferensi politik pemerintah sangat penting dan strategis dalam menentukan kebijakan (Swinnen and Zee 1993). Sementara itu, di dalam suatu pasar komoditi yang diintervensi terdapat banyak kelompok kepentingan (Barret 1999). Oleh karena itu, keberpihakan pemerintah terhadap kelompok kepentingan yang menjadi target kebijakan sangat penting untuk diperhatikan.

Target kebijakan swasembada beras berkelanjutan antara lain adalah peningkatan produksi beras nasional, tercapainya stabilitas harga, tercapainya stabilitas dan kecukupan cadangan beras pemerintah (CPB) tanpa ada pemasukan beras dari impor. Dengan target di muka, maka kelompok kepentingan produsen menjadi subyek dalam mencapai peningkatan produksi agar harga beras domestik stabil, CBP cukup dan stabil, sehingga tidak perlu melakukan impor. Secara ekonomi kualitatif, kebijakan beras tampak bahwa kebijakan beras yang diimplementasikan pemerintah banyak berpihak kepada petani produsen beras. Namun, keberpihakan tidak dapat dikuantifikasi berdasarkan arah dan besaran subsidi saja. Melainkan diukur menggunakan preferensi politik pemerintah berdasarkan parameter kuantitatif ekonomi beras, yaitu harga, permintaan, penawaran, dan elastisitas permintaan dan penawaran terhadap harga beras. Kajian ini bertujuan untuk mengkaji ulang implementasi kebijakan perberasan dalam rangka pencapaian target swasembada berkelanjutan dari sudut pandang ekonomi politik. Besaran manfaat yang diterima dan kerugian yang diderita oleh kelompok kepentingan di dalam pasar beras menjadi indikator efektivitas implementasi kebijakan perberasan tersebut.

KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEGAGALAN PASAR

Pembuatan kebijakan publik di negara demokrasi dilakukan melalui interaksi strategi antar kelompok kepentingan, termasuk memperjuangkan kepentingan publik dan



Sumber: Rausser dan Roland (1999)

Gambar 1 Proses pembuatan kebijakan dan konsekuensi ekonomi

kelompok yang berusaha mencapai kepentingan pribadi (Rausser dan Roland 2009). Proses tersebut melibatkan kekuatan ekonomi dan politik sebelum menghasilkan resolusi kebijakan (Gambar 1). Elemen di dalam kotak kanan diagram merupakan domain dari ilmu politik (*political science*), sementara kotak di sebelah kiri merupakan domain ilmu ekonomi. Bagian atas diagram sebelah kanan terdapat struktur pemerintahan yang menetapkan rancangan konstitusional mengenai aturan-aturan pemilihan umum, sistem hukum, kepemilikan, ekonomi dan perdagangan, atau landasan bagi pembuatan aturan lain. Struktur pemerintahan dan tata kelola negara juga menentukan lingkup mekanisme umpan balik politik (*political feedback mechanism*) dari kelompok-kelompok yang dipengaruhi oleh kebijakan publik tersebut. Struktur tersebut menetapkan batas dan keterkaitan antara ekonomi dan politik. Oleh karena itu, dalam beberapa dekade terakhir ekonom berusaha menghasilkan penjelasan teoritis maupun empiris tentang keterkaitan antara struktur pemerintahan, ekonomi politik,

dan penetapan kebijakan pertanian (Rausser dan Roland 2009).

Analisis ekonomi politik mencari penjelasan tentang pemilihan dan implementasi sebuah kebijakan publik. Hubungan saling terkait di dalam proses pembuatan kebijakan tersebut menempatkan instrumen sebagai variabel endogen yang merupakan fungsi dari aktivitas birokrasi, pemangku kepentingan (*stakeholder*), dan kelompok kepentingan sebagai agen yang mewakili pemangku kepentingan dalam unit analisis. Dalam proses pembuatan kebijakan, berbagai kelompok kepentingan bersaing mengorbankan waktu, energi, dan uang untuk melakukan lobi dan menghasilkan tekanan untuk mempengaruhi rancangan atau implementasi sebuah kebijakan (Rausser dan Roland 2009). Kompetisi tersebut menghasilkan bias terhadap kelompok tertentu yang tercermin dari peningkatan bobot politik kelompok (Swinnen dan Zee1993). Intervensi kebijakan salah satunya ditujukan untuk meredam dan memperbaiki kegagalan pasar suatu komoditas di mana kelompok kepentingan berkompetisi

untuk memperoleh manfaat atas kebijakan tersebut.

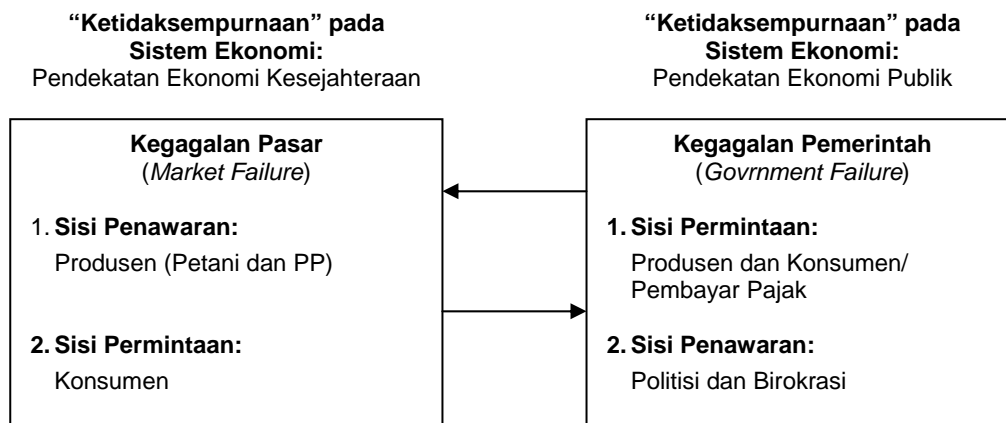
Kegagalan pasar merupakan konsep teori ekonomi di mana alokasi barang dan jasa pada sistem pasar bebas tidak mencerminkan terjadinya efisiensi. Kegagalan pasar berhubungan dengan informasi, persaingan tidak sempurna, eksternalitas, dan barang publik. Kegagalan pasar sering digunakan sebagai justifikasi intervensi pemerintah pada pasar tertentu. Menurut teori ekonomi kesejahteraan, ketidaksempurnaan pasar dapat dikoreksi melalui pengeluaran dan regulasi publik apabila didasarkan pada sebuah perencanaan ilmiah (*rational and scientific planning*) saja. Namun, intervensi pemerintah justru sering menyebabkan alokasi sumber daya semakin tidak efisien dibanding tanpa ada intervensi (Nedergaard 2006).

Kegagalan pasar (*market failure*) tidak berarti pasar gagal menghasilkan solusi efisien yang diinginkan pada tingkat harga tertentu. Kegagalan pemerintah (*government failure*) tidak berarti pemerintah gagal menciptakan solusi efisien yang diinginkan. Kegagalan pemerintah menjelaskan persoalan sistematis yang menghalangi pemerintah menghasilkan solusi yang efisien terhadap suatu persoalan. Intervensi pemerintah tidak tergantung pada terjadinya kegagalan pasar. Intervensi pemerintah sering dikehendaki suatu kelompok kepentingan dalam bentuk solusi dan bukan solusi yang dihasilkan dari mekanisme pasar yang lebih efisien (Stiglitz 2008).

Intervensi pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar justru memperburuk kondisi pasar pada tahap berikutnya (Gambar 2). Unit analisis pada sistem ekonomi adalah para

pembuat keputusan individu yang terdiri dari produsen pada sisi penawaran dan konsumen pada sisi permintaan. Model ekonomi mikro permintaan dan penawaran pada sistem ekonomi tersebut dipadukan dengan unit pembuat kebijakan pada sistem politik yang terdiri dari politisi dan birokrat serta rekan politiknya, yaitu produsen dan konsumen beras sebagai peminta kebijakan dengan kepentingan masing-masing. Kepentingan individu menjadi dasar model penelitian di mana politisi dan birokrat sebagai penyedia kebijakan dari satu pihak berhadapan dengan produsen dan konsumen beras sebagai pengguna kebijakan di lain pihak. Dalam teori mikroekonomi neoklasik, semua pihak pada sistem politik akan memaksimalkan fungsi utiliti masing-masing, yaitu produsen (pendapatan), konsumen (daya beli), politisi (jumlah suara pemilihan), atau birokrat (kekuasaan dan pendapatan).

Pada tingkat ekonomi mikro, kegagalan yang terjadi pada sistem ekonomi menyebabkan berbagai pelaku ekonomi berpotensi menjadi pemburu rente dalam sistem politik yang tidak sempurna, sehingga menciptakan kegagalan pemerintah dan mempengaruhi kondisi ekonomi mikro lebih lanjut. Tingkat kegagalan pasar pada sistem ekonomi meningkat. Model tersebut menunjukkan hubungan sebab akibat struktural antara faktor dalam sistem ekonomi dengan faktor dalam sistem politik. Namun, tidak terdapat otomatisasi dalam model karena tidak semua produsen yang menghadapi kegagalan pasar akan mendapat rente ekonomi. Keseimbangan politik antara penyedia dan pengguna kebijakan ditentukan oleh besarnya pengeluaran lobi dari sisi permintaan dan bagaimana distribusi diantara politisi, birokrat, produsen, dan konsumen (Nedergaard 2006).



Sumber: Nedergaard (2006).

Gambar 2. Keterkaitan kegagalan pasar dengan kegagalan pemerintah

Menurut kerangka proses pembuatan kebijakan dan konsekuensinya, dalam rangka menuju swasembada beras berkelanjutan, terseleksi empat intervensi kebijakan oleh pemerintah, yaitu kebijakan produksi, harga, distribusi, dan impor (Firdaus et al. 2008). Kebijakan produksi diimplementasikan pemerintah bersama petani produsen dengan memberi berbagai macam subsidi usaha tani padi. Implementasi kebijakan harga, distribusi, dan impor didelegasikan pelaksanaannya kepada lembaga parastatal milik Indonesia, yaitu Bulog. Keterlibatan Bulog sudah berlangsung sejak era pemerintahan Orba. Mears (1981) menyebutkan bahwa Bulog berperan besar dan efektif menjalankan perannya pada era Orba, sehingga swasembada dapat dicapai pada tahun 1983. Instrumen kebijakan harga yang diimplementasikan Bulog telah menjadi manifestasi khusus, berhasil meningkatkan pendapatan petani produsen, dan juga aktivitas pembelian dan penjualan beras oleh pedagang selain Bulog. Mekanisme intervensi Bulog diyakini mampu mengurangi beban biaya penyimpanan beras yang dibeli pedagang selain Bulog antar musim panen (Timmer 1986). Sebelum ada intervensi seluruh biaya penyimpanan menjadi beban konsumen, namun dengan adanya intervensi sebagian biaya penyimpanan ditanggung oleh pemerintah melalui kegiatan pengadaan CBP yang dilakukan Bulog. Hal tersebut mengindikasikan bahwa aktivitas pedagang selain Bulog dalam memaksimalkan margin keuntungan dapat dikendalikan dengan intervensi pemerintah melalui kebijakan harga dan distribusi, sehingga konsumen tidak harus menanggung perbedaan harga yang demikian tinggi antara saat panen raya dan saat paceklik (Timmer 1986) atau akibat permainan pasokan yang memicu harga naik (Hutagaol 2017).

Intervensi kebijakan harga beras tersebut selama dianggap aman untuk diterapkan meskipun dalam jangka pendek akan menyebabkan keseimbangan penawaran dan permintaan beras menjauhi keseimbangan, namun dalam jangka panjang akan seimbang kembali karena tidak terpengaruh oleh kebijakan harga input maupun output usaha tani padi (Nuryanti 2005a). Para pedagang yang mengalami penurunan margin keuntungan karena mekanisme pengadaan CPB oleh Bulog, para pedagang yang umumnya merupakan pemilik usaha penggilingan padi (PP) justru menerima proporsi margin pemasaran beras yang paling tinggi. Sementara itu, petani produsen hanya menerima sekitar 8-12% saja dari distribusi margin pemasaran beras (Nuryanti

2005b). Hal ini terjadi karena rendahnya posisi tawar petani dan juga tingkat efektivitas pengadaan CBP dari produksi dalam negeri yang dilakukan Bulog.

Ketika pemerintah memberi subsidi harga umum (*general food subsidy*) dalam bentuk harga dasar pada saat kegiatan pengadaan CBP dan harga atap pada saat kegiatan penyaluran CBP, maka harga beras dalam negeri akan tertekan, kinerja kebijakan stabilisasi harga beras domestik dan distribusi pendapatan menjadi buruk karena harga domestik lebih tinggi dari harga internasional, sehingga dapat memicu aksi penyelundupan beras sebagai bentuk aksi perburuan rente yang akan merugikan petani domestik (Sawit 2001) dan terjadi distorsi pasar. Ketika intervensi kebijakan impor pun dilakukan oleh organisasi parastatal Bulog. Impor beras dilakukan untuk meredam kenaikan harga yang tinggi yang akan memicu inflasi. Beras impor tersebut selanjutnya didistribusikan oleh Bulog melalui mekanisme operasi pasar khusus beras untuk menstabilkan harga. Kenyataannya, impor merupakan salah satu sumber rente yang menimbulkan biaya sosial pencapaian target swasembada (Nuryanti 2017), di samping itu harga beras domestik menjadi tertekan akibat harga impor yang lebih rendah dari harga beras domestik. Dengan demikian, implementasi kebijakan harga, distribusi dan impor mempunyai konsekuensi ekonomi terhadap insentif usaha tani bagi petani produsen dan penyesuaian harga (meredam inflasi) akibat kenaikan harga beras. Kedua hal ini menjadi dilema bagi pemerintah namun penting untuk direstrukturisasi antara insentif (distribusi pendapatan) dan isu pasar (stabilisasi harga).

Pemerintah hadir untuk memperbaiki ketidaksempurnaan pada sistem ekonomi yang terjadi di dalam pasar suatu komoditas. Pemerintah mendorong produksi beras yang dilakukan petani produsen guna memenuhi permintaan beras oleh seluruh konsumen di Indonesia. Sementara itu, pemerintah harus menjaga harga tidak saja menguntungkan bagi petani, terjangkau bagi konsumen, namun juga stabil di pasar. Ketika pasar gagal, dan pemerintah mengintervensi tidak jarang intervensi tersebut justru tidak memberi manfaat kepada pihak yang berkepentingan dan menjadi target kebijakan. Hal ini pun terjadi pada pasar beras sebagaimana uraian di muka. Pemerintah berhasil meredam kegagalan pasar akibat inflasi harga yang ditimbulkan, namun pemerintah gagal memberi manfaat bagi kelompok kepentingan penting di dalam pasar beras yang diintervensi karena orientasi

kebijakan yang diimplementasikan. Pengambil manfaat terbesar kebijakan justru bukan target dari implementasi kebijakan tersebut, di samping pilihan kebijakan juga menimbulkan *zero sum game* dalam perekonomian beras domestik.

INTERVENSI PEMERINTAH DAN KEBIJAKAN SWASEMBADA

Norma Intervensi dan Kebijakan

Istilah swasembada dikenal sejak Institut Pertanian Bogor (IPB) memulai proyek Swasembada Bahan Makanan dari Dinas Pertanian Rakyat pada tahun 1964 untuk mengusahakan budi daya pertanian pada lahan seluas 25-51 ha di Karawang. Kegiatan tersebut dikerjakan oleh civitas akademik berdasarkan pemikiran bahwa pertumbuhan penduduk yang terus meningkat memerlukan upaya pemenuhan kebutuhan pangan maka swasembada pangan harus dilakukan. Tujuan dari swasembada adalah mengadakan kebutuhan pangan yang diperlukan secara mandiri. Dalam perjalanannya, swasembada yang terus diupayakan pencapaiannya. Beras merupakan komoditi pangan paling penting dalam kontribusinya terhadap penyediaan lapangan kerja, pembangunan perdesaan, dan ketahanan rumah tangga perdesaan (Sawit dan Lokollo 2007). Ketersediaan beras sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Karena beras merupakan bahan makanan pokok masyarakat Indonesia dan mempunyai peran strategis di dalam perekonomian. Isu tentang beras dapat meluas dari ekonomi ke sosial dan politik. Kegagalan produksi akan menyebabkan harga tinggi, kelangkaan pasar, dan kenaikan harga yang dapat memicu gejolak sosial politik yang berimplikasi pada stabilitas nasional (Subejo 2014).

Sesuai landasan hukum Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, pembangunan pangan diamanatkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Kalimat tersebut menegaskan bahwa pemerintah dan masyarakat sebagai kelompok kepentingan yang bertanggung jawab untuk menyediakan pangan. Selanjutnya, menurut pasal 1 ayat 17, ketahanan pangan adalah "*kondisi terpenuhinya pangan rumah tangga (RT) yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya,*

aman, merata, dan terjangkau". Definisi tersebut menyiratkan bahwa ada kelompok kepentingan yang harus dipenuhi ketersediaan pangannya, yaitu rumah tangga sebagai konsumen.

Dalam perekonomian suatu komoditi, *pemerintah* mempunyai peran untuk menentukan kebijakan (Swinnen and Zee 1993). Pemerintah dapat melakukan intervensi pasar komoditi yang di dalamnya terdapat kelompok-kelompok kepentingan (Barret 1999). Menurut Teori Kepentingan Publik (*public interest theory*), pemerintah merupakan agen yang bertugas menyediakan pelayanan publik (Barret 1999). Pemerintah juga bertugas mengalokasikan dan mendistribusikan sumber daya secara efisien untuk menghasilkan barang publik serta mencegah kegagalan pasar. Sementara, menurut Teori Kelompok Kepentingan (*interest group theory*), menentukan alokasi sumber daya dalam rangka memenuhi kebutuhan publik dan mencapai kesejahteraan ditentukan oleh perilaku birokrasi dan tekanan dari kelompok yang berkepentingan terhadap suatu kebijakan tersebut (Swinnen and Zee 1993). Hal ini berimplikasi bahwa kelompok yang memperoleh perhatian pemerintah, kepentingannya akan diperhatikan dan tercermin di dalam rumusan kebijakan yang diimplementasikan pemerintah (Barret 1999; Swinnen 1993).

Tindakan untuk mempengaruhi pengambil kebijakan dapat dilakukan oleh seluruh kelompok kepentingan secara bersama-sama sebagai bentuk *collective action* (Master and Garcia 2009). Dalam implementasi kebijakan, tidak menutup kemungkinan muncul penumpang gelap (*free rider*) yang mengambil manfaat dari kebijakan yang dicapai tanpa melakukan kontribusi apa pun (Olson 1965). Teori Pilihan Publik (*public choice theory*) menyebutkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan akan melibatkan aktivitas perburuan rente (*rent seeking*) (Schmitz et al. 2002). Oleh karena itu, implementasi kebijakan perlu seimbang dan di bawah pengawasan, sehingga kinerja pemerintah dalam mencapai tujuan kebijakan yang ditetapkan dapat terukur (Master and Garcia, 1993). Konsep *rational ignorance* menyebutkan bahwa suatu kebijakan yang optimal tercapai apabila manfaat marjinal yang diharapkan (*expected marginal benefit*) sama dengan biaya marjinal yang diharapkan (*expected marginal cost*). Implikasinya adalah kebijakan yang menelan tambahan biaya lebih tinggi dibandingkan tambahan manfaat yang diperoleh tidak akan dipedulikan (Stigler 1961).

Intervensi Kebijakan Ekonomi Beras Indonesia

Sebagai negara berkembang, kebijakan pertanian di Indonesia mencirikan pola pembangunan (*development pattern*). Pola pembangunan mengacu pada pola hubungan positif antara tingkat proteksi pertanian dengan rata-rata pendapatan nasional negara serta pergeseran historis dari pengenaan pajak produksi terhadap produsen pertanian (Swinnen 2009; Rozelle and Swinnen 2009). Bentuk proteksi terhadap komoditi beras dapat ditunjukkan oleh bentuk subsidi yang diberikan pemerintah di dalam kebijakan perberasan. Namun, pengenaan pajak produksi terhadap produsen pertanian tidak ditemukan untuk komoditi beras di Indonesia. Dalam rangka mencapai swasembada, berbagai instrumen kebijakan perberasan diimplementasikan, dari tingkat usaha tani, tingkat pasar, dan pada tingkat nasional (Amang dan Sawit 2001) dalam bentuk subsidi, investasi, atau regulasi (Tabel 1). Subsidi menjadi bagian penting dalam program swasembada.

Kebijakan terpilih untuk komoditi di muka dapat dikuantifikasi arah dan besarnya menurut arah dan besaran alokasi sumber daya keuangan yang digunakan untuk memberi subsidi, pengadaan infrastruktur, investasi, dan lain-lain. Namun arah dan besaran alokasi sumber daya keuangan untuk mendanai implementasi kebijakan perberasan dalam upaya mencapai swasembada belum mampu mengkuantifikasikan keperpihakan pemerintah terhadap kelompok-kelompok kepentingan di dalam ekonomi beras di muka. Nuryanti et al.

(2017b) dengan menggunakan Fungsi Preferensi Politik menyimpulkan bahwa intervensi pemerintah terhadap pasar beras dengan instrumen harga, pengadaan dan distribusi beras, serta impor hampir 75% berpihak kepada kelompok kepentingan pemerintah yang diwakili oleh Badan Urusan Logistik (Bulog). Dua kelompok kepentingan lain, yaitu produsen dan konsumen masing-masing 18% dan 7%. Penjelasan di muka menunjukkan bahwa intervensi pemerintah yang diterjemahkan di dalam suatu kebijakan tidak selalu searah dengan besaran alokasi dana yang digunakan untuk mencapai target-target kebijakan. Oleh karena itu, perlu ditelaah lebih lanjut siapa sebenarnya subyek, predikat, dan obyek di dalam kebijakan beras menuju swasembada berkelanjutan.

KINERJA DAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS

Dalam kebijakan swasembada beras, subyek adalah kelompok kepentingan yang melaksanakan kebijakan, obyek adalah yang memperoleh manfaat atau yang dirugikan atas kebijakan, sedangkan predikat mempunyai satu kata kunci, yaitu implementasi. Kelompok kepentingan yang melaksanakan kebijakan swasembada adalah pemerintah sebagai pengambil kebijakan serta petani produsen yang melakukan usaha tani padi dan pengusaha penggilingan padi yang mengolah gabah menjadi beras agar siap dikonsumsi oleh konsumen. Dalam implementasinya, pemerintah

Tabel 1. Kebijakan terpilih untuk komoditi padi/beras di Indonesia

Tingkat Usaha tani	Tingkat Pasar	Tingkat Nasional
Subsidi harga output beras/gabah (masih dipertahankan harga dasar gabah)	Bulog dapat meningkatkan/menurunkan harga beras meskipun sejak September 1998 diserahkan pada mekanisme pasar	Tarif /pajak impor. Sebelum September 1998 tarif nol persen
Subsidi harga input benih, pupuk, pestisida	Intervensi pemerintah ke pasar dan cadangan publik untuk pangan telah berkurang drastis	Hambatan selain tarif berupa persyaratan kesehatan, halal
Subsidi kredit modal kerja	Subsidi beras untuk kelompok sasaran	Kuota impor (dihapus bersamaan dengan pencabutan monopoli Bulog)
Pelaksanaan reformasi agraria sesuai UU Agraria, UU Bagi Hasil	Infrastruktur pemasaran berupa jalan, gudang dan alat transportasi	Investasi publik berupa penyuluhan serta penelitian dan pengembangan
Investasi struktur irigasi, perعتakan sawah baru, penyuluhan	Penurunan kehilangan hasil pada tahap pasca panen	

Sumber: Amang dan Sawit (2001)

mendelegasikan tiga kebijakan perberasan tersebut kepada organisasi parastatal Bulog untuk melakukan (1) pengadaan cadangan beras pemerintah selama musim panen, (2) penyaluran cadangan beras pemerintah ketika musim paceklik, (3) stabilisasi harga, dan (4) impor beras ketika cadangan beras pemerintah tidak tercukupi dari pengadaan domestik. Sebanyak 15 juta rumah tangga petani padi skala kecil (Anggoro 2014) dengan luas lahan rata-rata kurang dari satu hektar (Masyhuri dan Novia 2014) menjadi pelaksana implementasi instrumen kebijakan produksi beras. Hasil produksi beras kembali kepada 60% petani produsen yang merupakan net consumer beras yang dihasilkan (Suryana et al. 2001). Obyek dalam kebijakan swasembada belum jelas ketika besaran manfaat dan kerugian yang muncul dari kebijakan tersebut belum terukur secara kuantitatif. Guna mengetahui besaran manfaat dan kerugian yang muncul dari suatu kebijakan harus diketahui hubungan antara kelompok kepentingan dengan kebijakan di dalam pasar komoditas terlebih dahulu.

Dengan menggunakan sudut pandang ekonomi politik hubungan antara pemerintah, produsen, konsumen, dan pedagang beras domestik yang melakukan transaksi beli dan jual di pasar domestik di mana kebijakan perberasan diimplementasikan untuk mencapai target swasembada dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Produsen, konsumen, pedagang, dan pemerintah merupakan kelompok kepentingan dalam pasar beras di Indonesia. Semua kelompok kepentingan tersebut bertujuan untuk memperoleh manfaat dari kebijakan perberasan. Nuryanti et al. (2017a) telah mengkuantifikasikan ukuran efektivitas kebijakan swasembada beras yang diimplementasikan, sehingga menjawab pertanyaan (1) efektivitas alokasi dan distribusi sumber daya (Swinnen and Zee 1991), kesejahteraan yang tercapai (Swinnen and Zee 1993), munculnya penumpang gelap (Olson 1965), dan aktivitas perburuan rente (Schmitz et al. 2002).

Tiga Kelompok Kepentingan dalam Ekonomi Beras

Selain pemerintah, implementasi kebijakan swasembada beras melibatkan tiga kelompok kepentingan dalam pasar beras di Indonesia yang pertama adalah produsen, yaitu rumah tangga petani yang mengusahakan tanaman pangan padi. Jumlah rumah tangga usaha pertanian tanaman padi di Indonesia mengalami penurunan dari 13,21 juta pada tahun 2003 menjadi 14,15 juta

pada tahun 2013 atau turun 5,24% dalam satu dekade terakhir (BPS 2016).

Kelompok kepentingan yang kedua dalam pasar beras domestik adalah konsumen yang terdiri dari seluruh penduduk di Indonesia, yaitu sekitar 255,5 juta jiwa (BPS, 2016). Apabila diasumsikan satu rumah tangga usaha pertanian tanaman padi terdiri dari suami istri dan dua anak, maka konsumen yang sekaligus produsen berjumlah sekitar 56,60 juta jiwa penduduk atau sekitar 22,16% dari total jumlah penduduk Indonesia tahun 2015. Sisanya, konsumen beras murni (*net consumer*) sebanyak 198,91 juta jiwa penduduk atau 77,89% dari total jumlah penduduk Indonesia.

Kelompok kepentingan yang ketiga dalam pasar beras adalah pedagang beras yang melakukan transaksi jual beli mulai dari tingkat desa hingga nasional. sebagian besar pedagang beras merupakan pemilik penggilingan padi (PP), yang tersebar dari skala kecil, sedang dan besar. Hal ini menunjukkan bahwa seluruh pengusaha penggilingan padi sekaligus merupakan pedagang beras. Para pedagang beras membeli dan menjual beras dengan harga umum yang terjadi di pasar. Beras yang diperdagangkan tidak saja beras lokal hasil produksi domestik. Namun juga termasuk beras impor karena pedagang yang menjadi importir terdaftar dapat mengimpor beras khusus selain beras yang dikelola Bulog (beras kualitas medium), yaitu beras jenis beras kukus, Bashmati, Thai homali, dan Japonica. Peran pedagang beras dalam pasar beras domestik sangat besar, yaitu menghubungkan dari sektor hulu (usaha tani) hingga hilir (konsumen) melalui transaksi perdagangan. Oleh karena itu, para pedagang tersebut mampu melakukan permainan pasokan (Hutagaol 2017). Bulog melakukan intervensi guna menurunkan pengaruh permainan pasokan yang dilakukan para pedagang tersebut agar tidak terjadi kegagalan pasar.

Kebijakan Intervensi Pasar

Dalam implementasinya, intervensi pasar beras yang dilakukan Bulog selama periode 2001-2014 bias kepada kelompok kepentingan pemerintah yang ditunjukkan oleh tingginya nilai bobot politik Bulog (kelompok kepentingan pemerintah) dibanding kelompok kepentingan lain dalam pasar beras, yaitu produsen dan konsumen. Preferensi politik pemerintah terhadap kelompok kepentingannya demikian tinggi, sehingga intervensi yang dilakukan dengan melibatkan Bulog menimbulkan distorsi yang diindikasikan oleh timbulnya rente ekonomi

rata-rata sebesar Rp6,50 triliun/tahun dan kesejahteraan sosial yang hilang (dead-weight loss) rata-rata sebesar Rp0,84 triliun yang terakumulasi menjadi biaya sosial rata-rata sebesar Rp5,66 triliun (Nuryanti et al. 2017a). Besaran rente ekonomi tersebut terdistribusi kepada produsen beras, Bulog sebagai "pedagang beras" dalam melaksanakan kegiatan pengadaan dan penyaluran, dan Bulog sebagai importir. Besaran rente ekonomi yang diterima Bulog sebagian besar berasal dari implementasi kebijakan impor.

Impor yang dimandatkan kepada Bulog selain untuk menjaga stabilitas CBP juga untuk menjaga stabilitas harga beras domestik. Mekanisme tersebut merupakan instrumen kebijakan beras yang dilakukan pemerintah untuk menjaga harga yang terjangkau bagi konsumen dan juga menguntungkan produsen beras di pasar domestik, serta mencegah inflasi akibat lonjakan harga ketika terjadi kekurangan pasokan (Timmer 1986). Kombinasi antara kebijakan harga dan kebijakan impor menghasilkan zero sum outcome, di mana peningkatan pendapatan petani akibat kenaikan harga beras akan hilang karena konsumen beras harus membayar dengan harga beras yang lebih tinggi (Timmer 2004). Oleh karena itu, kedua kelompok kepentingan ini, produsen dan konsumen beras, memperoleh preferensi politik yang rendah dari pemerintah karena pemerintah lebih memperhatikan stabilitas harga daripada distribusi pendapatan.

Stabilisasi harga sangat penting dalam rangka mencegah timbulnya inflasi yang dapat memicu masalah ekonomi maupun politik akibat lonjakan harga dan kekurangan pasokan beras di pasar domestik. Oleh karena itu, pada akhirnya pemerintah menindaklanjuti kenaikan harga tersebut dengan melakukan impor secara *ad hoc* guna meredam kenaikan harga yang terjadi di pasar domestik. Sejak pemerintahan Era Reformasi, impor telah dibatasi dan tidak menjadi agenda kebijakan rutin, yaitu dengan pencabutan hak monopoli (Amang dan Sawit 2001). Impor dapat dilakukan dalam keadaan seperti disebutkan di muka, sehingga kebijakan impor beras telah berubah dibandingkan pemerintah Orde Baru.

Intervensi pasar yang dilakukan Bulog dilakukan dalam rangka mencegah kegagalan pasar ketika terjadi harga jatuh terlalu rendah, sehingga produsen beras dirugikan; serta ketika harga melambung tinggi, sehingga merugikan konsumen beras. Dalam mengimplementasikan intervensi pasar beras pun Bulog turut menerima rente ekonomi yang timbul. Tujuan pemerintah mengimplementasikan kebijakan

perberasan untuk menjaga stabilitas harga di pasar domestik (Timmer 1986) namun belum efektif bahkan menimbulkan biaya sosial yang tinggi karena ada kelompok kepentingan lain, yaitu pedagang selain Bulog yang terlibat dan menguasai pangsa pasar demikian besar dibandingkan Bulog (Nuryanti 2017). Pedagang selain Bulog bahkan menerima rente ekonomi jauh lebih besar dibandingkan Bulog karena pedagang selain Bulog menguasai pangsa pasar beras domestik lebih dari 90%, sehingga struktur pasar beras domestik mengarah pada oligopoli meskipun dalam kenyataannya mencirikan pasar persaingan sempurna (Nuryanti et al. 2017a). Dengan demikian di dalam implementasi kebijakan swasembada, pedagang selain Bulog merupakan obyek dari kebijakan karena para pedagang tersebut yang justru menerima manfaat paling besar dari kebijakan tersebut. Sebagai penerima manfaat kebijakan yang demikian besar, namun tidak menjadi target kebijakan, maka para pedagang selain Bulog ini disebut penumpang gelap (*free rider*). Dengan demikian, diketahui bahwa kebijakan impor menimbulkan rente yang menguntungkan Bulog sebagai pihak pemerintah dan menimbulkan distorsi pasar. Kesejahteraan sosial tidak dapat dinikmati produsen maupun konsumen karena hilang dan manfaat kebijakan justru dinikmati oleh para pedagang selain Bulog yang mengambil keuntungan dengan mempermainkan pasokan. Para pedagang beras tersebut membeli beras pada saat harga jatuh dan menjual kembali saat harga tinggi sebelum Bulog, sehingga mengkondisikan Bulog untuk melakukan impor guna meredam harga yang tinggi tersebut dan mencegah inflasi.

Kebijakan Distribusi Pendapatan Menuju Swasembada Beras Berkelanjutan

Sebagaimana dijelaskan di muka, implementasi kebijakan perberasan terpilih untuk intervensi pasar menuju swasembada telah menimbulkan kegagalan pasar. Instrumen kebijakan impor digunakan untuk mendukung efektivitas instrumen kebijakan harga melalui instrumen kebijakan distribusi. Harga pasar domestik berhasil distabilkan dengan mendistribusikan CPB asal pengadaan domestik dan impor. Inflasi tinggi akibat kenaikan harga asal bahan pangan pun seringkali berhasil diredam. Namun, target swasembada beras berkelanjutan gagal dicapai, yaitu cadangan beras pemerintah yang stabil dan cukup dan tanpa impor beras.

Cadangan beras pemerintah dapat stabil dan tercukupi dari pengadaan domestik ketika

produksi beras dalam negeri terus meningkat, sehingga permintaan beras domestik terpenuhi dan dapat tercipta surplus yang dikelola Bulog melalui instrumen kebijakan pengadaan dan penyaluran CBP (kebijakan distribusi). Nuryanti (2017) menyebutkan bahwa swasembada berkelanjutan dapat tercapai apabila peran aktif kelompok produsen dan pemerintah secara bersama-sama ditingkatkan. Implikasinya adalah, pemerintah sebagai pembuat kebijakan seharusnya terus mengimplementasikan kebijakan perberasan yang melibatkan peran aktif petani produsen, yaitu kebijakan produksi. Di lain pihak pemerintah harus mengurangi peran aktif kelompok konsumen, karena perannya akan memicu aksi perburuan rente oleh pedagang selain Bulog. Aksi perburuan rente tersebut menyebabkan biaya sosial pencapaian swasembada beras, sehingga target tidak tercapai dan tidak berkelanjutan. Dengan demikian, mendorong produksi beras domestik dengan memfasilitasi dan melibatkan petani produsen beras secara aktif dalam berusaha tani secara efisien dan efektif akan mempercepat target kunci dari swasembada beras berkelanjutan, yaitu peningkatan produksi. Apabila produksi beras domestik telah mencapai surplus dan memenuhi permintaan konsumsi beras domestik baik untuk pangan, pakan, benih, dan industri, maka kelebihannya akan tersimpan sebagai CBP yang dikelola Bulog. Stabilitas pasokan domestik akan mendorong stabilitas harga beras domestik.

Harga beras domestik yang stabil tidak akan memicu timbulnya inflasi harga yang berasal dari komponen bahan pangan. Pemerintah tidak akan terpaksa melakukan impor guna meredam inflasi harga yang terjadi, sehingga petani produsen tidak mengalami tekanan harga akibat desakan harga beras impor. Petani produsen memperoleh insentif harga dari usahatani beras ketika harga dan pasokan beras domestik stabil. Sementara itu, konsumen beras akan dapat memperoleh beras dengan harga yang terjangkau dan stabil ketika pasokan beras sepenuhnya berasal dari produksi domestik. Beras asal impor hanya sebagian kecil, bahkan kurang dari 7% total beras yang tersedia di dalam pasar beras yang dikelola Bulog. Selebihnya, beras di pasar domestik dikendalikan oleh pedagang beras. Artinya, impor beras yang dilakukan Bulog pun tidak akan banyak memberi insentif bagi konsumen yang harus membayar harga beras lebih tinggi ketika pasokan domestik berkurang. Ketika harga beras tinggi, pemerintah melakukan impor melalui Bulog yang diuntungkan justru pedagang beras yang menyimpan pasokan beras dan melepas ke pasar saat pemerintah

mengumumkan akan melakukan impor untuk meredam kenaikan harga. Artinya, kebijakan impor tidak saja merugikan petani produsen, bahkan juga para konsumen beras. Meskipun impor ditujukan untuk melindungi kelompok kepentingan konsumen, pada kenyataannya yang diuntungkan justru kelompok kepentingan pedagang beras. Implikasinya adalah, guna menuju swasembada beras yang berkelanjutan orientasi kebijakan perberasan harus diubah dari stabilisasi harga (kombinasi impor dan distribusi) menjadi distribusi pendapatan (kombinasi produksi dan distribusi).

PENUTUP

Swasembada beras berkelanjutan akan dapat tercapai apabila produsen beras menjadi subyek sekaligus obyek dari kebijakan swasembada. Kebijakan produksi yang dilakukan produsen dengan subsidi dari pemerintah akan meningkatkan pendapatan petani, menjaga stabilitas harga pada tingkat konsumen yang sebagian besar juga merupakan produsen beras. Implementasi kebijakan impor sebagai salah satu predikat kebijakan swasembada yang dilatarbelakangi pengendalian inflasi akan merusak peran pemerintah sebagai salah satu subyek kebijakan dan sekaligus menggantikan obyek kebijakan dari produsen sebagai penerima manfaat kebijakan menjadi pemerintah dan pedagang selain Bulog.

Implikasinya adalah pemerintah harus terus mendorong implementasi kebijakan produksi sebagai pendorong tercapainya target swasembada berkelanjutan, yaitu stabilitas harga, stabilitas dan kecukupan CPB tanpa pemasukan beras asal impor. Dengan demikian mekanisme distribusi pendapatan dapat berjalan dari produsen kepada konsumen beras dalam kondisi harga beras domestik yang stabil dan terkendali karena kecukupan pasokan dan cadangan beras pemerintah dari produksi domestik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang membantu dalam proses pengumpulan informasi, penulisan dan sampai kepada penerbitan tulisan ini. Secara khusus, disampaikan terima kasih kepada dewan redaksi, mitra bestari dan redaksi pelaksana jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi di Pusat

Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang B, Sawit MH. 2001. Kebijakan beras dan pangan nasional pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi. Edisi Kedua. Bogor (ID): IPB Press.
- Anggoro UK. 2014. Jihad kedaulatan pangan dalam bingkai penciptaan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif. Jihad Menegakkan Kedaulatan Pangan Suara dari Bulaksumur. Yogyakarta (ID): Gama Press.
- Baharsjah S, Kasryno F, Pasandaran E. 2014. Reposisi politik pertanian meretas arah baru pembangunan pertanian. Jakarta (ID): Yayasan Pertanian Mandiri.
- Barret CB. 1999. The microeconomics of the developmental paradox: on the political economy of food price policy. *Agric Econ*20(2):159-361.
- Firdaus M, Baga LM, Pratiwi P. 2008. Swasembada beras dari masa ke masa: telaah efektivitas kebijakan dan perumusan strategi nasional. Bogor (ID): IPB Press.
- Lee DS, Kennedy PL. 2007. A political economic analysis of US rice export programs to Japan and South Korea: a game theoretic approach. *American Jof AgricEcon*. 89(1):104-115.
- Master WA, Garcia AF. 2009. Agricultural price distortion and stabilization: stylized facts and hypothesis tests. *Agricultural Distortions Working paper 86*. World Bank. [Internet]. [cited 2016 Oct 22]. Available from: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/04/000356161_20100804234800/Rendered/INDEX/5595700NWP0P091Masters1Garcia186rev.txt. 11 Mei 2015.
- Masyhuri, Novia RA. 2014. Marketable surplus beras: ekonomi perberasan Indonesia. Jakarta (ID): Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia.
- Mears LA. 1981. The new rice economy of Indonesia. Food Research Institute, Stanford University. Stanford (US): Food Research Institute.
- Nedergaard P. 2006. Market failures and government failure: a theoretical model of the common agricultural policy. *Public Choice* 127(3):393-413.
- Nuryanti S, Hakim DB, Siregar H, Sawit MH. 2017a. Political economic analysis of rice self-sufficiency in Indonesia. *Indonesian J of AgricSci*. 18(2): 77-86.
- Nuryanti S, Hakim DB, Siregar H, Sawit MH. 2017b. Political economic analysis of Indonesian rice market. *InterSociety for Southeast Asian AgricSci*. 23 (2):158-168.
- Nuryanti S. 2005a. Analisa keseimbangan sistem penawaran dan permintaan beras di Indonesia. *JAgro Ekon*.23(1): 71-81..
- Nuryanti S. 2005b. Analisa distribusi margin pemasaran gabah dan beras di Jawa Tengah. *Agro-Ekonomika, Perhepi 1 Tahun XXXV*: April 2005. Jakarta (ID): Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia.
- Nuryanti S. 2017. Analisis ekonomi politik swasembada beras di Indonesia. Disertasi. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Olson M. 1965. The logic of collective action. Harvard University Press, Cambridge. [Internet]. [cited 2015 Nov 22]. Available from: <http://outsidethetext.com/archive/Olson.pdf>. 11 Mei 2015.
- Ortiz J. 1999. The role of interest groups in agricultural policy design: Chile 1960-1988. *J of InterDev*. 11:241-258 .
- Pearson S, Falcon W, Heytens P, Monke E, Naylor R. 1991. Rice policy in Indonesia. Cornell University Press, Ithaca and London. London (UK): Cornell University Press.
- Rashid S, Gulati A, Cumming JR. 2008. From parastatals to private trade lessons from Asian agriculture. IFPRI Issue Brief 50, July 2008. Washington DC (US): The International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Rausser GC, Roland G. 2009. Special interest versus the public interest in public determination. agricultural distortions. Working Paper 78. World Bank. [Internet]. [cited 2017 Jan 22]. Available from: www.worldbank.org/agdistortions.
- Rozelle S, Swinnen J. 2009. Political economy of agricultural distortions in transition countries of Asia and Europe. *Agricultural Distortions Working Paper 78*. World Bank. [Internet]. [cited 2017 Jan 12]. Available from: www.worldbank.org/agdistortions.
- Sawit MH, Lokollo EM. 2007. Rice import surge in Indonesia. Collaborative report between ICASEPS and The ActionAid International. Bogor. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementan.
- Sawit MH. 2001. Kebijakan harga beras: periode orba dan reformasi. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM UI. Jakarta (ID); Universitas Indonesia.
- Sawit MH. 2010. Reformasi kebijakan harga produsen dan dampaknya terhadap daya saing beras. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Ekonomi Pertanian. Jakarta (ID): Badan Litbang Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Sawit MH. 2014. Kinerja swasembada beras selama 5 dekade terakhir: agenda untuk pemerintah

- baru. Arah dan Tantangan Baru Pembangunan Pertanian 2014-2019. Jakarta (ID): IAARD Press.
- Schmitz A, Furtan H, Baylis K. 2002. Agricultural policy, agribusiness, and rent-seeking behaviour. Toronto (CD): University of Toronto Press.
- Stigler GS. 1971. The theory of economic reberastion. *Bell Journal of Econand Management Sci.* 2(1):137-146.
- Stiglitz JE. 2008. Government failure vs market failure: principle of regulation. Paper presented at Tobin Project's Conference on Government and Market: Toward a New Theory of Regulation, held in Yulee, Florida. [Internet]. [cited 2017 Jan 12]. Available from: <https://doi.org/10.7916/D82F7V5C>
- Subejo. 2014. Beras dan problematika pangan nasional. Dalam: Krisnamurthi B. (ed). 2014. *Ekonomi Perberasan Indonesia*. Jakarta (ID): Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia.
- Sudaryanto T. 2013. Rice development policy in Indonesia. *Food and Fertilizer Technology Center*. Reviewed, edited, and uploaded: December 11 2013. [Internet]. [cited 2015 May 11]. Available from: http://ap.fftc.agnet.org/ap_db.php?id=158&print=1. 11 Mei 2015.
- Suryana A, Mardianto S. 2001. Bunga rampai ekonomi beras. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Jakarta (ID): Universitas Indonesia.
- Swinnen J, Zee FA van der. 1993. The political economy of agricultural policies: a survey. *EuropRevof Agric Econ.*20(3):261-290.
- Swinnen J. 2009. Political economy of agricultural distortion: the literature to date. *Agricultural Distortions Working Paper 86*. World Bank. [Internet]. [cited 2016 Oct 12]. Available from: <http://www.worldbank.org/agdistortions>.
- Timmer CP. 1986. *Getting prices right: the scope and limits of agricultural price policy*. Cornell University Press, Ithaca and London. New York (US): Cornell University Press.