

**REPOSISI PERAN DAN FUNGSI BULOG DALAM TATA NIAGA PANGAN****REPOSITIONING OF THE ROLE AND FUNCTION OF BULOG IN FOOD TRADE SYSTEM****Lokot Zein Nasution**

(Pusat Kebijakan Sektor Keuangan Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan,  
Jl. Dr Wahidin Raya No. 1, Jakarta Pusat, 10710,  
email: lokot.nasution@yahoo.com)

Naskah Diterima: 20 Januari 2016, direvisi: 20 Maret 2016,  
disetujui: 31 Maret 2016

**Abstract**

*Indonesia ever experience of the food self-sufficiency in the 1980s, but declined sharply after the 1990s. This decline occurred after the handed of the agricultural sector on market mechanisms and be modified BULOG which serves as the controller of market becomes Perum. Therefore, the aims of this study were: (i) to explore differences in policy of format trade system of agricultural sector through BULOG in the period before and after becoming Perum; and (ii) give directions how to improve the performance of the agricultural trade system through the role and function of BULOG. These two aim were explored through descriptive analysis of secondary data and explored with the study of literature. Secondary data were obtained from the Central Statistics Agency (BPS), the Ministry of Agriculture, and the Ministry of Commerce. While the literature obtainable from books collections and journals related of historis of Bulog governance, as well as format of institutional agricultural trade system. The analysis showed that the main problems of the decline in agricultural sector performance is because unoptimal performance of trade system. After Bulog turn into Perum, trade system performance became degenerate because market structure at upstream level is monopsony market while at the downstream level is oligopolistic market. Thus, it should be improving the performance of agricultural trade system with the return of the role and function of BULOG which can be done through BLU (Public Service Board). This transformation should serve as a controlling market agricultural products, at least through three main capabilities, namely: (i) as a control or safety of floor price; (ii) the control of export and import of agricultural products; and (iii) the distribution of agricultural products effectively and efficiently. Three such capabilities can be grand-design strategy for improving the performance of the agricultural sector which is characterized by farmers' welfare as well that can benefit the consumer.*

*Keywords: The Decline in Agricultural Performance, Trade System, BULOG, Controller Market, Public Service Board*

**Abstrak**

Indonesia pernah merasakan swasembada pangan di dekade 1980-an, tetapi menurun tajam setelah tahun 1990-an. Momentum penurunan ini terjadi pasca diberlakukannya sektor pertanian pada mekanisme pasar dan diubahnya BULOG yang berfungsi sebagai pengendali tata niaga menjadi Perum. Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini adalah: (i) untuk menelusuri perbedaan format kebijakan tata niaga sektor pertanian melalui BULOG pada masa sebelum dan sesudah menjadi Perum; dan (ii) memberikan arah bagaimana meningkatkan kinerja tata niaga sektor pertanian melalui peran dan fungsi BULOG. Dua tujuan ini digali melalui analisis deskriptif dari data sekunder dan dieksplorasi dengan studi literatur. Data sekunder didapat dari Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian, dan Kementerian Perdagangan. Sementara studi literatur diperoleh dari pengumpulan buku dan jurnal terkait dengan sejarah perjalanan tata kelola BULOG, serta teori format kelembagaan tata niaga pertanian. Hasil analisis menunjukkan bahwa persoalan utama penurunan kinerja sektor pertanian akibat kinerja tata niaga yang tidak optimal. Kinerja tata niaga yang buruk setelah BULOG menjadi Perum karena struktur pasar di level hulu yang bersifat monopsoni dan di level hilir yang bersifat oligopoli. Dengan demikian, harus dilakukan peningkatan kinerja tata niaga pertanian dengan dikembalikannya peran dan fungsi BULOG yang dapat dilakukan melalui BLU (Badan Layanan Umum). Transformasi ini harus berfungsi sebagai pengendali pasar hasil-hasil pertanian, yang setidaknya melalui tiga kemampuan utama, yaitu: (i) sebagai pengendalian atau pengamanan harga bawah (floor price); (ii) pengendalian ekspor impor hasil pertanian; dan (iii) pendistribusian hasil pertanian secara efektif dan efisien. Tiga kemampuan tersebut dapat menjadi grand-design strategi peningkatan kinerja sektor pertanian yang ditandai dengan kesejahteraan petani sekaligus yang menguntungkan konsumen.

Kata kunci: Penurunan Kinerja Pertanian, Tata Niaga, BULOG, Pengendali Pasar, Badan Layanan Umum

**I. PENDAHULUAN****A. Latar Belakang**

Pada era orde baru, swasembada pangan dapat dilakukan. Hal ini karena kebijakan pada masa itu dapat memprioritaskan sektor pertanian pada program kerja kabinet melalui dua periode

PELITA (Pembangunan Lima Tahun) dari kurun waktu 1969-1979<sup>1</sup>. Terdapat Program Revolusi Hijau guna mendukung percepatan swasembada beras,

<sup>1</sup> Fatih Gama Abisono, "Dinamika Kebijakan Pangan Orde Baru: Otonomi Negara Vs. Pasar Global," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 2002, hlm. 284.

dimana BULOG sebagai pengimpor tunggal beras dan gandum. Kebijakan ini terbukti menghasilkan swasembada beras pada tahun 1984, 1985, dan 1986 (berdasarkan laporan statistik pertanian dan BPS). Kesuksesan swasembada ini tidak bisa dilepaskan dari penempatan BULOG sebagai organ penting pengendali rantai tata niaga pertanian.

Namun, kondisi sektor pertanian setelah tahun 1990-an (pasca orde baru) cenderung mengalami kinerja yang menurun. Beragam permasalahan mulai muncul, dari hulu hingga hilir<sup>2</sup>. Contohnya, biaya produksi petani melonjak karena kebijakan pencabutan subsidi pupuk pada 2 Desember 1998. Dampaknya, terjadi kenaikan harga dasar gabah dari Rp1.000/kg menjadi Rp1.400-Rp1.500/kg. Rantai tata niaga juga diserahkan ke pasar, sehingga kran impor tidak murni atas kelangkaan pasokan domestik. Bahkan Indonesia menjadi pengimpor beras terbesar di dunia, yaitu sebesar 4.8 juta ton pada tahun fiskal 1998/1999<sup>3</sup>. Selain itu juga terjadi persoalan lain yang kompleks, mulai konversi lahan pertanian, sampai terbatasnya kredit dan infrastruktur pertanian<sup>4</sup>. Dampaknya, kinerja ekspor mengalami penurunan karena swasembada gagal dilakukan. Sebelum tahun 1998, kinerja ekspor rata-rata bisa mencapai US\$ 3.65 milyar, namun tahun 1999 dan tahun-tahun selanjutnya tren ini berbalik, yang rata-rata hanya mencapai US\$ 2.44 milyar<sup>5</sup>.

Ada kecenderungan kebijakan pemerintah di bidang swasembada pangan mulai terabaikan. Di awal era SBY tahun 2003, impor pangan Indonesia sebesar US\$ 3,34 milyar, tetapi melonjak sangat tajam menjadi US\$ 14,9 milyar pada tahun 2013, yang berarti telah meningkat sebesar 346%. Pendapat yang mengatakan bahwa laju impor yang tinggi akibat anggaran dari APBN yang kian melemah sebenarnya tidak terbukti. Pada tahun 2004, anggaran sektor pertanian sebesar 10,1 triliun, dan menjadi 71,9 triliun pada tahun 2013. Artinya, dalam kurun 2 periode pemerintahan SBY, sebenarnya telah terjadi peningkatan anggaran sebesar 611%<sup>6</sup>. Beberapa pendapat mengatakan persoalan ini akibat pembangunan sektor pertanian

yang dikesampingkan akibat terbawa oleh arus euforia dan warna sosial politik<sup>7</sup>.

Salah satu isu penurunan kinerja sektor pertanian ditujukan pada perubahan kewenangan BULOG dalam mengelola pangan strategis melalui instrumen tata niaga. Perubahan kewenangan ini merupakan konsekuensi dari dirubahnya status BULOG menjadi Perum setelah Presiden Soeharto menandatangani *Letter of Intent* (LoI) dengan *International Monetary Fund* (IMF) untuk menghadapi krisis ekonomi. Status ini membuat tugas BULOG dipersempit dengan Keppres No. 45 Tahun 1997, yaitu mengendalikan harga dalam tata niaga dan mengelola persediaan beras dan gula saja<sup>8</sup>. Dampak perubahan BULOG terbukti sangat terasa pada rendahnya produktivitas beras, sehingga kebijakan impor selalu dilakukan<sup>9</sup>.

Kondisi di atas mengantarkan pada hipotesis bahwa permasalahan sektor pertanian lebih diakibatkan rapuhnya aspek tata niaga akibat melemahnya peran dan fungsi BULOG<sup>10</sup>. Hal ini juga dikuatkan oleh ragam penelitian yang menyatakan bahwa kinerja tata niaga yang buruk merupakan penyebab utama kegagalan pembangunan pertanian pasca lengsernya orde baru<sup>11</sup>. Sangat penting untuk mencari model terbaik peningkatan kinerja sektor pertanian melalui kinerja tata niaga saat Indonesia bisa melakukan swasembada pangan di dekade 1990-an, sehingga mengembalikan fungsi dan orientasi dari peran BULOG menjadi isu yang perlu dikemukakan.

## B. Perumusan Masalah

Persoalan utama yang dikemukakan dalam kajian ini adalah terjadinya penurunan kinerja sektor pertanian akibat rapuhnya tata niaga setelah berubahnya status BULOG menjadi Perum pasca lengsernya orde baru. Dari persoalan ini, maka perumusan masalah mengerucut pada dua pertanyaan, yaitu:

1. Bagaimana perbedaan format kebijakan tata niaga sektor pertanian melalui BULOG pada masa sebelum dan sesudah menjadi Perum?

<sup>2</sup> Adi Setiyanto & Bambang Irawan, "Kinerja Pembangunan Pertanian: Evaluasi 2004-2014 dan Implikasinya," *Manajemen dan Kinerja Pembangunan Pertanian*, 2015, hlm. 145.

<sup>3</sup> Ahmad Ibrahim Roni Surya Hasibuan, "Kebijakan Pangan Pasca Ratifikasi Agreement on Agriculture (AoA)-WTO," *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, Vol. 11(01), 2015, hlm. 1641.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Hermanto Siregar & Lala M. Kolopaking, "Semakin Membaikkah Kinerja Pertanian Kita Setelah Krisis?," *Agrimedia*, Vol. 8 (2), 2003, hlm. 8.

<sup>6</sup> BAPPENAS, 2010, Kajian Evaluasi Revitalisasi Pertanian dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Petani, (*online*), (<http://bapenas.go.id>, diakses 10 November 2015).

<sup>7</sup> Roosganda Elizabeth, *Penguatan dan Pemberdayaan Kelembagaan Petani Mendukung Pengembangan Agribisnis Kedelai*, Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2008, Hlm.167.

<sup>8</sup> Hitoshi Yonekura, "Institutional Reform in Indonesia's Food Security Sector: The Transformation of Bulog into a Public Corporation," *Journal The Developing Economies*, XLIII-1, 2004, hlm. 121.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Bustanul Arifin, "Ekonomi Pertanian dalam Era Revitalisasi Pertanian: Harmonisme Mikro-Usahatani dengan Makro Kebijakan", *Makalah pada Konpernas XV dan Kongres XIV PERHEPI*, Surakarta, 3-5 Agustus 2007.

<sup>11</sup> Roger Toledo; Alejandra Engler; & Victor Ahumada, "Evaluation of Risk Factors in Agriculture: An Application of the Analytical Hierarchical Process (AHP) Methodology," *Chilean Journal of Agricultural Research*, Vol 71(1), 2011, hlm. 114-121.

2. Bagaimana meningkatkan efisiensi tata niaga sektor pertanian ke depan melalui peran dan fungsi BULOG?

**C. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan perumusan masalah, maka tujuan dalam kajian ini adalah:

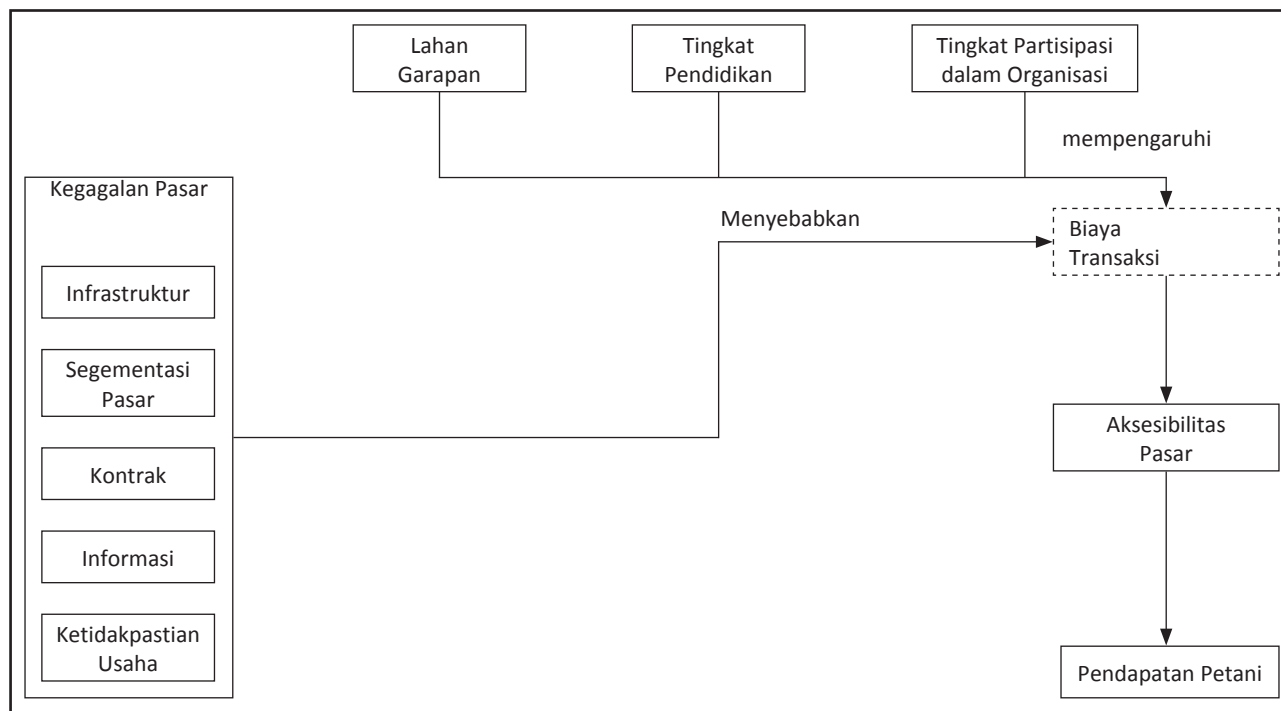
1. Untuk menelusuri perbedaan format kebijakan tata niaga sektor pertanian melalui BULOG pada masa sebelum dan sesudah menjadi Perum.
2. Meningkatkan kinerja tata niaga sektor pertanian melalui reposisi peran dan fungsi BULOG.

Untuk menjawab dua tujuan di atas, maka pengorganisasian dalam tulisan ini dibagi menjadi dua tahapan. *Pertama*, melihat perbedaan peranan BULOG sebelum dan sesudah menjadi Perum. Tujuan pertama ini dijelaskan secara spesifik yaitu: (i) melihat peran BULOG mengendalikan tata niaga pertanian sebelum menjadi Perum; (ii) melihat peran BULOG dalam tata niaga pertanian setelah menjadi Perum; dan (iii) melihat faktor keberhasilan dan kegagalan peran dan fungsi BULOG dalam rantai tata niaga pertanian. Kedua, merumuskan model BULOG sebelum menjadi Perum untuk meningkatkan kinerja

manfaat nyata bagi peningkatan kesejahteraan petani.<sup>12</sup> Padahal, tata niaga adalah perdagangan yang komprehensif dimulai dari hulu hingga hilir yang bertujuan untuk meningkatkan tingkat pendapatan petani.<sup>13</sup>

Pasar sektor pertanian di Indonesia merupakan pasar persaingan tidak sempurna yang menyebabkan adanya perantara (*broker*) dalam perdagangan. Hal ini disebabkan oleh informasi asimetris (*asymmetric information*) di pasar yang menyebabkan munculnya biaya transaksi (*transaction cost*), dimana *broker* diduga memperoleh keuntungan yang berlebih<sup>14</sup>. Tinggi rendahnya biaya transaksi sangat ditentukan oleh: (i) kapasitas rumah tangga yang dicerminkan oleh luasnya lahan yang dimiliki; (ii) tingkat pendidikan; dan (iii) tingkat partisipasi rumah tangga petani dalam organisasi, baik yang terkait langsung dengan aktivitas pertanian maupun tidak. Tinggi rendahnya biaya transaksi yang dihadapi petani inilah yang menyebabkan tinggi rendahnya tingkat pendapatan petani melalui tingkat aksesibilitas pasar. Gambar 1 mengilustrasikan tentang adanya biaya transaksi yang dihadapi oleh petani.

**Gambar 1.** Keterkaitan Biaya Transaksi dengan Pendapatan Petani



Sumber: Disarikan dari Escobar, J dan Cavero, D (2012)

tata niaga pertanian. Setelah bahasan kedua ini adalah kesimpulan dan saran.

**D. Kerangka Pemikiran**

**1. Permasalahan Tata Niaga Pertanian**

Hingga saat ini, karakteristik tata niaga berbagai komoditas pertanian masih belum menunjukkan

<sup>12</sup> Dewa Ketut & Sandra Swastika, "Membangun Kemandirian dan Kedaulatan Pangan untuk Mengentaskan Petani dari Kemiskinan," *Pengembangan Inovasi Pertanian*, Vol 4 (2), hlm. 104.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> H Chau; Goto Hideaki; & Kanbur Ravi., *Middlemen, Non-Profits, and Poverty*, New York: Cornell University, 2009, hlm. 5.

Meskipun tengkulak merupakan penghubung antara produsen ke konsumen dengan berbagai pelayanannya, namun peran tengkulak ini banyak mendapat kritik, karena lebih banyak memainkan harga pasar, sehingga sangat rawan terhadap adanya *moral hazard*. Kekuatan pasar yang dimiliki oleh *trader*, membuat *trader* memiliki tingkat keuntungan di atas normal. Tengkulak menyebabkan biaya transaksi meningkat karena pedagang memanfaatkan adanya informasi asimetris. Akibatnya, muncul beberapa kelompok interaksi masyarakat yang justru berdampak derajat ketidaksempurnaan pasar<sup>15</sup>.

## 2. Kebijakan Impor Dampaknya Terhadap Kemiskinan Petani

Pada dasarnya, kebijakan impor adalah sah ketika domestik mengalami kekurangan pasokan pangan<sup>16</sup>. Hal ini didasarkan pada teori perdagangan internasional, tentang daya saing kompetitif dan komparatif. Teori perdagangan internasional menunjukkan bahwa suatu negara akan memperoleh suatu tingkat kehidupan yang lebih baik dengan melakukan spesialisasi terhadap barang yang memiliki keunggulan komparatif dan mengimpor barang yang mempunyai kerugian komparatif.

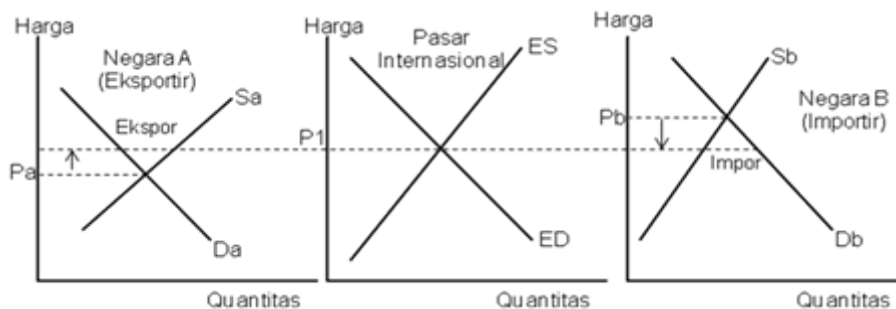
kelebihan penawaran (*excess supply*). Perpaduan antara kelebihan penawaran di negara pengekspor dan kelebihan permintaan di negara pengimpor akan menentukan harga yang terjadi di pasar internasional, yaitu sebesar  $P_2$ . Perdagangan menyebabkan besarnya komoditas yang diperdagangkan di pasar internasional sama dengan besarnya komoditas yang ditawarkan negara pengekspor dan besarnya komoditas yang diminta negara pengimpor.

Tetapi, teori di atas berlaku jika terdapat tiga asumsi, yaitu: (i) pasar yang terjadi merupakan pasar persaingan sempurna; (ii) semua negara memiliki informasi yang sempurna; (iii) tidak ada biaya transportasi maupun pemasaran, artinya biaya transaksi dianggap nol. Kenyataannya, perdagangan internasional seperti impor tidak berjalan di atas asumsi dalam teori. Seperti impor komoditas pertanian, faktanya malah selalu merugikan petani karena mekanisme impor berjalan dalam pasar persaingan tidak sempurna.<sup>17</sup>

Impor kenyataannya menyebabkan kemiskinan petani yang dapat terjadi karena mengakibatkan dua permasalahan utama, yaitu:

- a. Masalah ketergantungan dengan negara-negara pengimpor. Untuk memenuhi kebutuhan barang-

Gambar 2. Ilustrasi Manfaat Adanya Perdagangan Internasional



Sumber: Salvatore, 1997

Gambar 2 menunjukkan bahwa sebelum terjadinya perdagangan internasional, harga di negara pengekspor sebesar  $P_a$  sedangkan harga di negara pengimpor sebesar  $P_b$ . Penawaran di pasar internasional akan terjadi jika harga internasional lebih besar daripada  $P_a$ , sedangkan permintaan di pasar internasional akan terjadi jika harga internasional lebih rendah dari  $P_b$ . Ketika harga internasional sama dengan harga  $P_1$ , maka di negara pengimpor terjadi kelebihan permintaan (*excess demand*) dan di negara pengekspor akan terjadi

barang yang tidak diproduksi dalam negeri, pemerintah akan mengimpor dari negara lain. Kegiatan mengimpor ini dapat mengakibatkan ketergantungan dengan negara pengimpor dan justru tidak membuat produsen dalam negeri berusaha untuk memproduksi lebih.

- b. Masalah ketimpangan pendapatan, yang timbul karena adanya perbedaan dalam kepemilikan sumber daya dan faktor produksi terutama kepemilikan barang modal (*capital stock*).

Aktivitas pangan di Indonesia secara prinsip dijalankan berdasarkan mekanisme pasar bebas. Konsekuensinya, pedagang menguasai cadangan

<sup>15</sup> Douglass C North, *Transaction Costs, Institutions, And Economic Performance*, San Francisco, California: An International Center for Economic Growth Publication Press, 1992, hlm. 9-30.

<sup>16</sup> Dominick Salvatore, *International Economic Relations*. Jakarta: Erlangga, 1997, hlm. 35.

<sup>17</sup> Alan Winters; McCulloch Neil; & McKay Andrew,, "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far," *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII, 2004, hlm. 72 - 115.

paling besar dibandingkan dengan pemerintah dan rumah tangga. Jika komoditas adalah bersifat strategis (seperti beras), mungkin terlalu beresiko bila diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Pertimbangan pokoknya adalah komoditas ini memegang peranan sentral dalam seluruh kebijakan pangan nasional karena sangat penting dalam menu pangan penduduk.

### 3. Pentingnya Intervensi Pemerintah dalam Revitalisasi Sektor Pertanian

Pembangunan sektor pertanian secara umum diarahkan kepada keseluruhan aktivitas yang ditujukan untuk meningkatkan produksi dan sektor agribisnis yang berkaitan dengannya<sup>18</sup>. Secara spesifik, produksi pertanian merupakan fungsi dari: panen (*yield*) x lahan yang ditanami (*cultivated area*) x intensitas penanaman (*cropping frequency*).

Namun, akibat karakteristik pasar (input dan output) sektor pertanian yang tidak sempurna, diperlukan intervensi pemerintah agar sektor tersebut bisa berkembang dan menguntungkan bagi setiap pelakunya, khususnya petani. Secara umum, kebijakan pembangunan pertanian dapat dibedakan dalam tiga klasifikasi<sup>19</sup>, yaitu:

1. Program-program yang ditujukan untuk memperbaiki alokasi sumberdaya sehingga produktivitas tanah meningkat, antara lain berupa penyediaan kredit produksi, konservasi lahan, pengelolaan hutan, pembangunan irigasi, pewilayahan perdesaan, dan program perencanaan tata guna tanah pertanian.
2. Kebijakan harga produk pertanian, antara lain berupa penetapan harga pembelian produk oleh pemerintah (*support price*), program pengendalian produksi, pembelian surplus produk, pemberian subsidi ekspor, penerapan tarif dan kuota impor, perencanaan konsumsi dan penggunaan surplus produk yang dihasilkan.
3. Program-program yang dipersiapkan untuk memperbaiki distribusi pendapatan, seperti kontrol terhadap konversi lahan, pengembangan koperasi petani, pelayanan jasa konsultasi dan supervisi kredit, program perbaikan penyakapan tanah, serta penyediaan dana untuk pemilikan, perluasan, dan rehabilitasi tanah pertanian.

Dengan deskripsi di atas, intervensi pemerintah terhadap sektor pertanian harus didesain seefisien mungkin sehingga hasilnya dapat maksimal. Efisiensi mengacu kepada peranan pemerintah

yang tidak berlebihan, namun dapat menghasilkan pertumbuhan dan kesinambungan sektor pertanian yang maksimal. Pada titik ini, proses transformasi pembangunan pertanian merupakan hal yang mutlak diperlukan, dimana titik tekannya adalah pada peran pemerintah sebagai pemegang kendali tata niaga pertanian.

### E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur dan penjangkaran data sekunder (dari BPS, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Perdagangan). Perolehan data sekunder bertujuan untuk melihat kondisi empiris yang pernah terjadi, yakni di era BULOG sebelum dan sesudah menjadi Perum. Analisis melalui studi literatur bertujuan untuk mendalami formulasi yang tepat dalam mereposisi tata niaga pertanian melalui peran dan fungsi BULOG. Dengan demikian, ranah studi ini dibedakan menjadi dua, yaitu kondisi eksisting sekarang dan kondisi masa lalu (era kesuksesan BULOG). Oleh karena itu, kebutuhan data dan tinjauan literatur dalam studi ini juga dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Data terkini dalam lima tahun terakhir (2010-2014), yang diperdalam melalui studi literatur seputar BULOG pada tahun yang sama.
2. Data di era orde baru, khususnya sepak terjang BULOG yang dianggap sukses melaksanakan swasembada pangan karena dapat menciptakan kinerja tata niaga pertanian yang baik.

Kedua data dan studi literatur di atas kemudian akan dideskripsikan secara mendalam. Deskripsi ini untuk mempertajam eksplorasi kondisi saat ini dan sejarah perjalanan masa lalu. Gambaran keduanya sangat penting dalam menilai bagaimana posisi sektor pertanian melalui peran dan fungsi BULOG sebelum dan sesudah menjadi Perum. Gambaran keduanya akan menghasilkan konsepsi atau format reposisi BULOG ke depan, sehingga menjadi landasan dalam memperbaiki tata niaga pertanian yang selama ini memiskinkan petani dan seringkali juga merugikan konsumen.

## II. PEMBAHASAN

### A. Perbedaan Peranan BULOG Sebelum dan Sesudah Menjadi Perum

Pada dekade 1980an, BULOG telah berhasil mewujudkan ketahanan pangan karena kuatnya posisi daya tawar petani, sehingga menjadi insentif produksi yang berimplikasi pada ketersediaan dan penyediaan (*supply and availability*) pangan<sup>20</sup>. Peran

<sup>18</sup> Vasant Gandhi; Gauri Kumar; & Robin Marsh, "Agroindustry for Rural and Small Farmer Development: Issues and Lessons from India," *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol 2 (3/4), 2001, hlm. 35.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Simon Maxwell; & Rachel Slater, "Food Policy Old and New," *Development Policy Review*, Vol. 21 (5-6), 2003, hlm. 531-553.

dan fungsi BULOG di era Perum sedikit berbeda. Hal ini berkaitan dengan perubahan kelembagaan di tubuh BULOG karena intervensi IMF dan World Bank sehingga dilakukan kebijakan penyesuaian struktural yang mengacu pada mekanisme pasar<sup>21</sup>. Maka, menjadi lebih tepat jika komparasi dilakukan dengan membandingkan kinerja BULOG di era sebelum Perum dan setelahnya untuk melihat beberapa faktor penentu kebijakan dan sistem kerja yang efektif dalam meningkatkan kinerja sektor pertanian melalui tata niaga.

#### 1. Peran BULOG dalam Tata Niaga Pertanian Sebelum Menjadi Perum (Sebelum Tahun 1996)

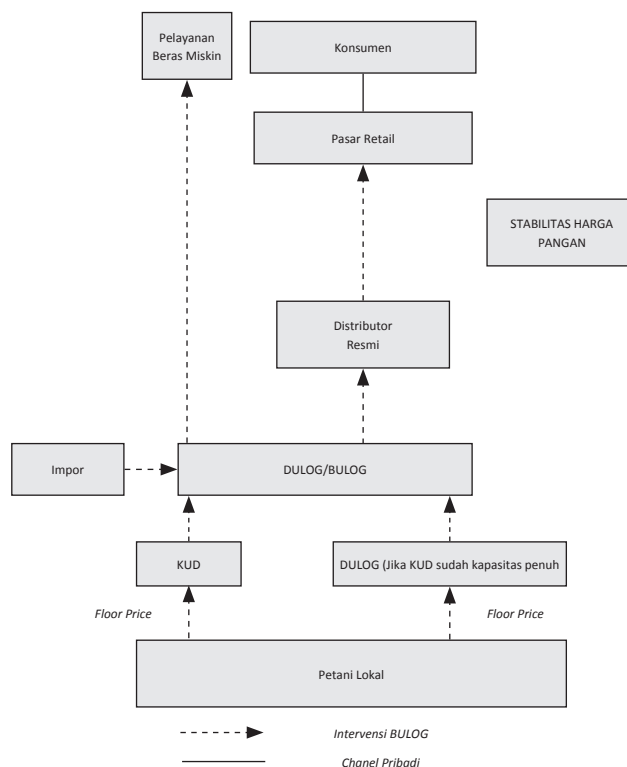
Operasionalisasi BULOG di era ini pada dasarnya dilandaskan pada kebutuhan petani akan harga yang sesuai, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga petani, yang kemudian diharapkan dapat berimplikasi pada ketahanan pangan<sup>22</sup>. Landasan ini menjadi pertimbangan kuat BULOG di era sebelum Perum untuk menerapkan kebijakan *floor price* (harga dasar) dan *ceiling price* (harga tertinggi)<sup>23</sup>. Kebijakan harga dasar dan harga tertinggi yang diterapkan BULOG dikombinasikan dengan empat instrumen kebijakan, yakni<sup>24</sup>: (i) kontrol monopoli atas perdagangan internasional, seperti beras; (ii) akses pada saluran kredit (dimana suku bunga disubsidi pada awal tahun, dan tingkat bunga komersial dengan jaminan Bank Indonesia dalam tahun kemudian); (iii) pengadaan beras sebanyak yang diperlukan oleh DOLOG (Depot Logistik) untuk mengangkat harga di pasar pedesaan; dan (iv) fasilitas logistik yang luas, termasuk gudang yang berfungsi dalam penyimpanan musiman dalam jumlah besar. Dalam hal ini, BULOG mengelola DOLOG yang berperan sebagai agen lokal di tingkat kabupaten. Fungsi DOLOG untuk melakukan pembelian beras dengan mengangkat harga di pasar pedesaan melalui harga dasar. Kemudian BULOG akan mendistribusikannya dengan sistem pemasaran BULOG yang sudah terintegrasi dengan baik.

Penetapan kebijakan instrumen harga dasar dan harga atap yang dilaksanakan BULOG mempunyai pengaruh signifikan terhadap tingkat kesejahteraan petani. Hal ini sesuai dengan tujuan kebijakan instrumen harga, yakni<sup>25</sup>: (i) harga dasar berguna untuk merangsang tingkat produksi yang lebih tinggi; (ii) membangun harga tertinggi yang menjamin

harga yang wajar yang mampu dibeli oleh konsumen; (iii) menjaga rentang yang cukup antara dua harga tersebut untuk memberikan pedagang dan pabrik untuk mendapatkan keuntungan yang wajar, khususnya antara musim panen; dan (iv) menjaga hubungan harga yang sesuai antara pasar domestik dan pasar internasional. Pelaksanaan kebijakan harga dasar dan harga atap ini didukung dengan beberapa kebijakan terkait, yaitu<sup>26</sup>: (i) pengadaan gabah atau beras giling; (ii) manajemen stok dan kontrol kualitas; (iii) distribusi; dan (iv) pelaksanaan ekspor impor.

Dengan demikian, BULOG juga melakukan kontrol penuh atas perdagangan internasional, yang memungkinkan untuk mengimpor ketika produksi dalam negeri terlalu singkat, dan melakukan ekspor ketika produksi dalam negeri tinggi, sementara tingkat penyimpanan juga sudah tinggi. Beberapa skema operasionalisasi BULOG era sebelum Perum dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 3.** Operasionalisasi BULOG pra-Perum



Sumber: Timmer, (2004) Modifikasi

Dalam pelaksanaannya, penetapan harga dasar dan harga atap ditentukan oleh BULOG bersama tiga kementerian, yakni Kementerian Koordinator Perekonomian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Pertanian<sup>27</sup>. Setelah kebijakan penetapan harga, kemudian dibangun pola, sistem dan prosedur pengadaan, angkutan, penyimpanan, dan penyaluran.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Suswono; Arief Daryanto, Mohaad Husein Sawit; Bustanul Arifin, "Strategi Peningkatan Daya Saing Perum BULOG," *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, Vol. 6, No. 2, 2009, hlm. 92.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> C. Peter Timmer, "Food security in Indonesia: current challenges and the long-run outlook", *Working Paper Number 48*, 2004, hlm. 10.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

Langkah selanjutnya yang dilakukan BULOG adalah memantapkan organisasi sekaligus cara beroperasi<sup>28</sup>. BULOG dilengkapi dengan fasilitas penyimpanan yang tersebar luas dengan total kapasitas gudang mencapai 3,5 juta ton<sup>29</sup>. Fasilitas ini tersebar di 33 provinsi hingga di kabupaten, yang ditunjang dengan 50.000 lebih titik distribusi yang dimiliki dan berada di desa/ kelurahan seluruh Indonesia yang digunakan dalam kegiatan bisnis BULOG. Selanjutnya, BULOG merangkul ribuan KUD (Koperasi Unit Desa) sebagai mitra untuk pengadaan beras. Untuk mengefektifkan harga dasar, BULOG mulai membeli gabah sekaligus untuk memperoleh stok terhadap harga gabah yang optimal pada permulaan panen raya. Pada tahun 1974 dibentuk divisi PQC (*Pest and Quality Control*) dengan tujuan untuk lebih mengefektifkan perawatan barang-barang yang disimpan. Selain itu pengembangan *Management Information System* (MIS) BULOG juga dipercepat. Langkah ini dimaksud agar semua yang dilakukan dapat diolah dalam mesin komputer, sehingga dapat mengeliminasi kelemahan administrasi seperti pemalsuan data<sup>30</sup>.

Beberapa program dalam mendukung harga dasar dan harga atap yang dilaksanakan BULOG berimplikasi pada produksi yang meningkat, dimana hasil panen padi di Indonesia termasuk yang tertinggi di dunia. Terbukti, terjadi peningkatan luar biasa dalam produksi beras selama periode 1960-1990, yakni sebesar 4,6 persen per tahun, yang secara signifikan lebih cepat dari pertumbuhan penduduk dari 2,1 persen. Sedangkan tingkat *yield* padi tumbuh sebesar 2,7 persen per tahun<sup>31</sup>.

Perkembangan BULOG secara bertahap sebagai organisasi yang berfungsi sebagai instrumen kelembagaan beriringan dengan kinerja pertumbuhan pertanian di Indonesia yang dapat dibagi menjadi lima tahap, yaitu<sup>32</sup>: (i) tahap konsolidasi (sebelum 1978); (ii) periode cepat tumbuh (1978-1986); (iii) tahap awal transformasi (1986-1997); (iv) tahap krisis ekonomi (1997-2001); dan (v) tahap pasca-krisis (setelah tahun 2001). Secara khusus, periode 1978-1986 adalah tahun dimana mengalami tingkat pertumbuhan pertanian PDB tahunan sebesar 5,7 persen. Semua sub-sektor tanaman pangan, tanaman, peternakan dan perikanan memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan yang disebabkan oleh lingkungan yang menguntungkan yang diciptakan oleh pemerintah. Hal ini berkorelasi terhadap tingkat kesejahteraan yang lebih besar di kalangan petani, dan antara

daerah pedesaan dan perkotaan<sup>33</sup>. Prestasi ini salah satunya karena peran penting yang dimainkan oleh BULOG dalam kebijakan pangan sebagai lembaga *parastatal*.

## 2. Peran BULOG dalam Tata Niaga Pertanian Setelah Menjadi Perum (Setelah Tahun 1996)

Kinerja BULOG di era sebelum menjadi Perum bertolak belakang dengan perkembangan kinerja BULOG setelahnya. Hal ini dapat dilihat dari tingkat produktivitas pangan yang cenderung fluktuatif. Beberapa pendapat mengungkapkan hal ini karena imbas dari kesepakatan dengan WTO (*World Trade Organization*) yang dicirikan dengan<sup>34</sup>: (i) pengurangan total atas berbagai subsidi yang dianggap mendistorsi perdagangan; dan (ii) jumlah subsidi ekspor dikurangi hingga 21 persen dari tiap produk. Kesepakatan ini berimbas pada sektor pertanian, sehingga berbagai subsidi seperti pupuk dipangkas signifikan. Dampak yang paling dirasakan adalah laju impor komoditas strategis.

Sebagai contoh pada tahun 2011, produksi gabah kering giling (GKG) sebesar 65,4 juta ton (37 juta ton beras dengan laju konversi 0,57). Jika konsumsi beras sebesar 113,5 kg per kapita, maka total konsumsi beras untuk 237,6 juta penduduk Indonesia seharusnya 27 juta ton<sup>35</sup>. Andaikan jika data produksi itu benar, maka Indonesia seharusnya surplus beras 10 juta ton, tidak perlu impor beras. Namun faktanya Indonesia melakukan impor beras sebesar 2 juta ton. Pada komoditas jagung, produksi sebesar 17,2 juta ton pipilan kering. Angka ini turun sebesar 6% dan sebagian besar untuk pakan ternak. Jika industri pakan menyerap jagung 6 juta ton, konsumsi langsung sulit mencapai 12 juta ton, maka estimasi produksi jagung mungkin juga *over estimate*, karena faktanya industri pakan juga masih impor jagung sebesar 1 juta ton. Demikian juga dengan komoditas kedelai, dimana produksi sebesar 870 ribu kedelai kering, turun 4%, jauh dari target swasembada 2,5 juta ton, sehingga diambil kebijakan impor dari Amerika Serikat. Sedangkan komoditas gula memproduksi sebesar 2,2 juta ton, jauh dari target 2,8 juta ton. Padahal total konsumsi sebesar lebih dari 4,5 juta ton, terdiri dari 2,5 juta ton gula konsumsi dan 2 juta gula rafinasi, berasal dari impor gula mentah<sup>37</sup>. Beberapa fakta ini mengindikasikan bahwa kinerja sektor pertanian semakin memburuk, sedangkan BULOG sebagai lembaga *parastatal* semakin mengalami penurunan akan peran dan fungsinya.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Tempo, 2008, Data Sering Surplus, Tapi Kok Impor Terus, (*Online*), (<https://m.tempo.co>, diakses tanggal 25 April 2016).

<sup>37</sup> *Ibid.*

Beberapa dugaan penurunan kinerja BULOG dalam tata niaga karena paket regulasi yang salah dalam mengelola sektor pertanian. Pola tata kelola manajemen yang terpusat dan memiliki kepemimpinan yang kuat serta perintah organisasi yang efektif untuk melaksanakan kewenangan tidak lagi dijumpai di era BULOG setelah menjadi Perum<sup>38</sup>. Hal ini akibat dari beberapa kebijakan kesepakatan internasional yang semakin melemahkan peran dan fungsi BULOG.

Sebagaimana diketahui, kebijakan ekonomi Indonesia semakin bergeser ke arah keterbukaan, dan mengadopsi kebijakan deregulasi. Pada awal setelah menjadi Perum, kinerja organisasi BULOG mendapat banyak kritik karena mengikuti lingkungan makro yang semakin pro terhadap keterbukaan ekonomi. Kondisi ini ikut menggeser kewenangan kepada BULOG, padahal tata kelola dari warisan pra-BUMN juga tidak sepenuhnya baik. Pemerintah tidak bisa lagi memberikan kewenangan penuh kepada BULOG sebagai pengendali harga dalam jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Efeknya, peran BULOG sebagai lembaga yang dapat menjamin daya tawar petani semakin menurun, sehingga posisi petani-pun semakin melemah dalam arus tata niaga pangan.

Salah satu dampak terhadap keterbukaan pasar bebas dan imbasnya terhadap status BULOG adalah pengendalian tata niaga sektor pertanian yang tidak lagi dipegang oleh pemerintah. Kondisi ini telah menimbulkan kerapuhan tata niaga sektor pertanian, sehingga kebijakan yang salah (seperti impor) dapat mengakibatkan kerugian pelakunya (baca: petani). Impor sangat merugikan petani karena tipikal pasar pertanian domestik adalah persaingan tidak sempurna. Hal ini karena "pasar tidak sempurna" menyebabkan adanya perantara (*trader*) dalam perdagangan. Munculnya *trader* disebabkan oleh informasi asimetris (*asymmetric information*) di pasar, sehingga kekuatan pasar secara otomatis dimiliki oleh *trader* dan membuat mereka memiliki tingkat keuntungan di atas normal akibat kekuasaan dalam menentukan harga.

Bila ditelaah berdasarkan sub-sektor, maka kondisi perdagangan komoditas tanaman pangan Indonesia selalu dalam posisi defisit atau dengan kata lain bahwa Indonesia menjadi negara *net importer*. Beberapa komoditas pangan yang menyumbang impor terbesar adalah gandum, kedelai diikuti oleh jagung dan beras.

**Tabel 1.** Neraca Perdagangan Sektor Pertanian Tahun 2010-2014

No	Sub-Sektor	Tahun (juta US\$)				
		2010	2011	2012	2013	2014
1	Tanaman Pangan					
	- Ekspor	478	585	151	967	560
	- Impor	3.894	7.024	6.307	5.659	6.481
	- Neraca	-3.416	-6.439	-6.156	-4.692	-5.921
2	Hortikultura					
	- Ekspor	391	491	505	784	752
	- Impor	1.293	1.686	1.813	1.469	1.929
	- Neraca	-902	-1.195	-1.309	-685	-1.176
3	Perkebunan					
	- Ekspor	30.703	40.690	33.119	30.687	37.123
	- Impor	6.028	8.844	3.112	2.686	5.926
	- Neraca	24.675	31.846	30.007	28.002	31.197
4	Peternakan					
	- Ekspor	494	907	557	1.243	1.330
	- Impor	1.232	1.191	2.698	3.015	3.029
	- Neraca	-737	-284	-2.142	-1.772	-1.699
5	Pertanian					
	- Ekspor	32.065	42.673	34.331	33.680	39.765
	- Impor	12.447	18.744	13.931	12.828	17.365
	- Neraca	19.619	23.928	20.400	20.852	22.400

Sumber: Kementerian Pertanian, 2015

Derasnya kebijakan impor pasca perubahan status BULOG di atas mencerminkan bahwa tata niaga pertanian selama ini selalu tidak menguntungkan petani, karena mempunyai posisi tawar yang lemah. Beberapa gejala berdasarkan ragam penelitian mengindikasikan lemahnya posisi tawar petani, seperti<sup>39</sup>: (i) rata-rata sewa bagi hasil (*share cropping*) yang dalam prakteknya menunjukkan posisi tuan tanah lebih tinggi dalam penentuan bagi hasil; (ii) kebanyakan petani harus menyewa secara *cash* untuk mendapatkan akses dalam mengolah lahan, hal ini merupakan kendala tersendiri mengingat secara tradisi orang desa lebih menyukai kredit karena kepemilikan modal dalam bentuk uang sangat terbatas; (iii) petani sangat dirugikan karena pada umumnya harga output anjlok di pasaran atau harga input yang tinggi bahkan kedua-duanya, khusus untuk harga output yang anjlok kadang-kadang harga dipermainkan oleh tengkulak karena *bargaining position* maupun *bargaining power* petani sangat lemah; (iv) kebanyakan petani meminjam permodalan dari bank pasar maupun dari tengkulak

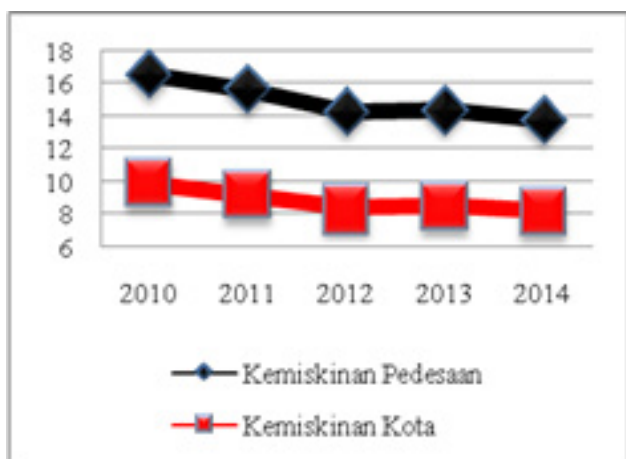
<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

sendiri dengan suku bunga yang sangat tinggi ketimbang harga pasar nasional; (v) pada beberapa kasus, sering terjadi kesalahan introduksi kebijakan pertanian dari pemerintah daerah; dan (vi) minimnya pengolahan pasca panen menjadi topik bahasan tersendiri karena pemerintah masih bertendensi pada kebijakan harga. Beberapa persoalan ini berimplikasinya pada pendapatan petani yang sulit untuk ditingkatkan karena harga dikendalikan oleh pedagang, sehingga menjadikan petani masuk dalam lingkaran kemiskinan.

Kemiskinan petani yang dikatakan berkepanjangan dapat diungkap dari tingkat kemiskinan pedesaan dan perkotaan. Kemiskinan pedesaan merepresentasikan kemiskinan petani karena petani mayoritas adalah berada di pedesaan. Kenyataannya, wilayah pedesaan di Indonesia relatif lebih miskin dibanding wilayah perkotaan.

**Gambar 4.** Tingkat Kemiskinan Pedesaan dan Kota



Sumber: BPS, 2015

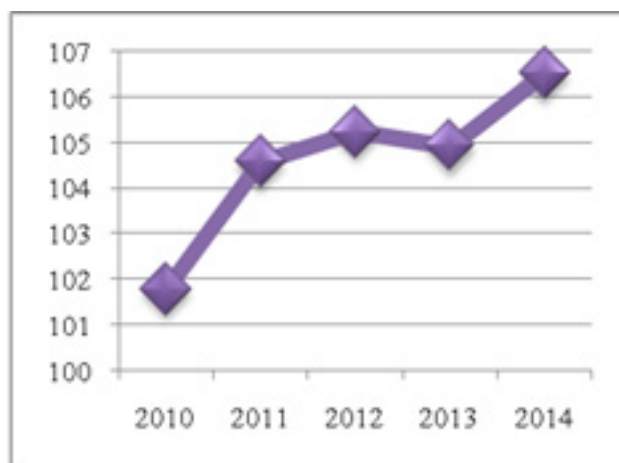
Gambar 4 memperlihatkan bahwa pada lima tahun terakhir (2010-2014) menunjukkan proporsi tingkat kemiskinan pedesaan jauh lebih tinggi daripada kota. Selain itu, salah satu indikator kesejahteraan petani adalah perkembangan Nilai Tukar Petani (NTP). Gambar 5 memperlihatkan bahwa selama periode 2010–2014, secara umum NTP sudah mengalami peningkatan walaupun sempat menurun pada tahun 2013. Meskipun mengalami peningkatan, namun kecenderungannya sangat lambat. Hal ini menggambarkan bahwa upaya peningkatan kesejahteraan petani belum dapat dilakukan secara signifikan, sehingga tetap menjadikan petani sebagai golongan miskin.

3. Faktor Keberhasilan dan Kegagalan Peran dan Fungsi BULOG dalam Rantai Tata Niaga Pertanian  
Selama dua dekade pertama beroperasi, BULOG telah banyak diteliti dan dikutip sebagai cerita sukses

sebuah organisasi dalam menstabilkan harga beras dan komoditi strategis lainnya<sup>40</sup>. Selain itu, BULOG merupakan lembaga publik yang kuat dan efektif dalam kontribusinya terhadap pencapaian stabilitas politik<sup>41</sup>.

Bila melihat dari analisis sebelumnya, keberhasilan BULOG sebelum menjadi Perum karena terdapat sistem dukungan dari aspek produksi, distribusi, dan pemasaran yang difasilitasi oleh pemerintah pusat. Instrumen kebijakan lain adalah pengembangan infrastruktur yang komprehensif, seperti irigasi dan pemeliharaan, sarana transportasi, penelitian dan pengembangan, dan penyebaran benih dan teknologi untuk varietas unggul. Beberapa kebijakan pendukung ini menjadikan BULOG mempunyai kewenangan penuh karena kebijakan yang mendukung berfungsi sebagai legitimasi atas tindakan yang dilakukan oleh BULOG. Beberapa

**Gambar 5.** Perkembangan Nilai Tukar Petani Tahun 2010–2014



Sumber: Kementerian Pertanian, 2015

kewenangan BULOG dapat dilihat dari pengelolaan yang sentralistik dan kewenangan monopoli dalam menstabilkan harga pangan.

Namun pada era pasca menjadi Perum atau BUMN, BULOG semakin diperlemah karena kewenangan yang dimiliki secara berangsur-angsur dikurangi. Sebagai contoh, tugas pokok BULOG dipersempit dengan Keppres No. 45 Tahun 1997, yaitu mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras dan gula saja. Selanjutnya pada tahun yang sama kerja BULOG dibatasi lagi pada komoditi beras saja akibat desakan krisis ekonomi. Apalagi dengan tata kelola yang belum maksimal, pencabutan kewenangan berdampak fatal pada kinerja BULOG. Padahal aspek kewenangan merupakan faktor utama BULOG di era sebelum menjadi Perum untuk dapat

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

mengendalikan harga pangan. Praktis, BULOG di era setelah menjadi Perum tidak mempunyai arti dalam mengendalikan pasar pangan.

## B. Meningkatkan Kinerja Tata Niaga Sektor Petanian Melalui Reposisi BULOG

Peran dan fungsi BULOG dimaksudkan untuk menciptakan kesejahteraan petani karena harga panen yang wajar (tidak merugikan petani) sekaligus tidak merugikan konsumen dengan harga tinggi. Kedua tujuan tersebut diciptakan melalui kinerja tata niaga yang baik, yakni yang dapat memihak petani dan konsumen.

Bagaimanapun, impor tidak selamanya disalahkan demi kepentingan konsumen agar pasokan dalam negeri terpenuhi. Tetapi, kepentingan petani juga harus lebih diutamakan. Mengutamakan kepentingan petani berarti strategi yang dilakukan harus bisa menguatkan posisi daya tawar petani sebagaimana pada saat BULOG sebelum menjadi Perum. Kinerja tata niaga dapat diwujudkan jika dapat mengembalikan fungsi dan peran BULOG sebelum menjadi Perum, atau membuat lembaga yang dapat menggantikannya. Dari dua kepentingan ini, maka model peningkatan kinerja tata niaga melalui peran dan fungsi BULOG meliputi dua pembahasan strategi utama, yaitu:

### 1. Tahap 1: Strategi Pemberdayaan dan Penataan Kelembagaan untuk Meningkatkan Posisi Daya Tawar Petani

Berdasarkan analisis kinerja BULOG setelah menjadi Perum, persoalan krusial adalah lemahnya daya tawar petani. Secara teoritis, lemahnya daya tawar petani harus disiasati melalui penguatan kelompok petani atau kelembagaan petani. Oleh karena itu, harus dilakukan strategi pemberdayaan dan penataan kelembagaan. Hal ini dimaksudkan sebagai suatu tindakan yang diambil untuk mengalokasikan sumberdaya yang tersedia, seperti sumberdaya manusia, input produksi, keuangan, sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya, seperti sarana dan prasarana untuk meningkatkan kemandirian dan pengembangan petani. Pemberdayaan sangat penting dalam mengangkat posisi tawar petani dan kesadaran mereka akan pentingnya kinerja tata niaga bagi kesejahteraan petani. Beberapa argumen menjelaskan bahwa upaya pemberdayaan petani harus dilakukan dari tiga arah, yaitu<sup>42</sup>: (i) menciptakan suasana/iklim yang memungkinkan potensi petani

berkembang (*enabling*); (ii) memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh petani (*empowering*); dan (iii) melindungi petani agar jangan bertambah lemah, mencegah persaingan tidak seimbang, dan mencegah eksploitasi terhadap petani.

Pentingnya pemberdayaan petani berkaitan dengan struktur pasar sektor pertanian yang selama ini belum memihak petani. Kondisi *eksisting* memperlihatkan bahwa struktur pasar di tingkat petani adalah monopsoni (satu pembeli). Dalam struktur monopsoni, *trader* mempunyai kekuasaan penuh terhadap komoditi yang dijual petani, sehingga menjadikan *trader* sebagai pembuat harga (dimana penetapannya sama dengan biaya rata-rata usaha tani). Harga tersebut lebih rendah daripada harga di pasar komoditas secara regional, karena salah satunya berdasarkan patokan harga impor. Perbedaan ini sering disebut eksploitasi monopsoni. Kondisi demikian berimplikasi pada rendahnya tingkat kesejahteraan petani. Apabila harga di pasar komoditas meningkat, maka kenaikan harga tersebut hanya berdampak kecil di tingkat petani (bahkan tidak berpengaruh). Hal ini disebabkan harga di tingkat petani lebih dipengaruhi oleh penetapan harga *trader* dibanding dengan harga pasar. Maka, meskipun terjadi peningkatan harga di pasar, kenaikan harga tersebut lebih terserap kepada keuntungan *trader* dibandingkan dengan penyerapan untuk kenaikan pendapatan petani. Namun demikian, pedagang sebenarnya masih berada dalam pasar persaingan murni pada transaksi dengan pasar komoditi pertanian secara agregat. Dengan demikian, berdasarkan kondisi ini, strategi yang diajukan dapat dibedakan menjadi tiga skenario, yaitu:

- a. Alternatif pertama adalah mengganti peran pedagang dengan lembaga lain yang dapat menampung kepentingan petani. Strategi yang paling relevan adalah meningkatkan peran kelompok petani (POKTAN) atau gabungan kelompok tani (GAPOKTAN). Penguatan kelembagaan petani melalui organisasi seperti POKTAN/GAPOKTAN sangat penting dalam memediasi kepentingan petani.
- b. Kedua, adalah membentuk lembaga sendiri (semisal Koperasi Petani) sebagai suatu kelompok untuk memperkuat posisi tawar petani. Pada strategi ini, harga di tingkat petani ditentukan oleh dua hal, yakni pedagang sendiri yang berkedudukan sebagai monopsoni, serta kelompok tani yang berkedudukan sebagai monopoli yang menetapkan harga lebih tinggi.
- c. Ketiga, yakni kelembagaan petani (katakan Koperasi Petani) sebagai pesaing pedagang agar struktur monopsoni di tingkat petani berubah menjadi struktur pasar persaingan murni.

<sup>42</sup> Almasdi Syahza, "Model pemberdayaan masyarakat dalam upaya Percepatan Pembangunan Ekonomi Pedesaan Berbasis Agribisnis di Daerah Riau," *Laporan penelitian tidak diterbitkan*, Penelitian Fundamental DP2M Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta. 2007. Hlm. 8.

Untuk mengakomodasi ketiga skenario di atas, pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di sektor pangan dinilai yang paling relevan. Fungsi BLUD Pangan adalah memberikan paket regulasi kepada petani dan segenap *stakeholders* di level hulu. Pemberdayaan petani dapat diwujudkan jika BLUD Pangan dapat memediasi proses swadaya, partisipatoris, dan kolaboratif melalui POKTAN/GAPOKTAN atau melalui Koperasi Petani. Swadaya berarti dalam memberdayakan petani dilakukan peran serta petani, khususnya pengoptimalan keberadaan asosiasi petani. Partisipatoris adalah berusaha merangkul semua petani dan membentuk kesadaran akan pentingnya wadah koperasi atau POKTAN/GAPOKTAN dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Sedangkan kolaboratif adalah konsep menyatukan berbagai elemen masyarakat dalam struktur organisasi petani.

## 2. Tahap 2: Mengembalikan Peran dan Fungsi BULOG Sebagai Lembaga Penjamin Stabilitas Harga Pangan

Sejak dicabutnya wewenang BULOG sebagai lembaga stabilitas komoditas strategis nasional, maka tata niaga komoditas tersebut menjadi pasar bebas (*free market*). Semisal beras impor yang harganya sangat fluktuatif semakin mudah masuk dan mendominasi pasar domestik. Oleh karena pasokan beras masih banyak bergantung pada impor, maka gejolak eksternal mempunyai efek yang lebih besar. Selain rentannya peningkatan harga di pasar internasional, juga dipengaruhi oleh tata niaga beras yang masih oligopoli. Hal ini ditunjukkan oleh terdapatnya perbedaan harga yang signifikan antara harga beras di pasar internasional dan harga beras di dalam negeri. Di sisi lain, mata rantai distribusi komoditas strategis (seperti beras) saat ini cukup panjang dan inefisien. Oleh karena itu, peran BULOG sangat dibutuhkan untuk melakukan intervensi stabilisasi harga melalui pendekatan pasar.

BULOG harus berperan sebagai badan penyeimbang dan pelaksana impor sebagai pengontrol harga. Pengembalian peran dan fungsi BULOG tidak dapat dilakukan jika statusnya masih BUMN. BUMN adalah lembaga yang harus dituntut untuk memperoleh keuntungan (*profit oriented*). Mengingat fungsi BULOG sebagai penstabil harga, maka tidak mungkin dalam operasionalisasinya dituntut untuk selalu memperoleh profit, karena yang dipentingkan adalah kepentingan publik. Oleh karena itu, perlu mereformasi status BULOG.

Dari beberapa regulasi *eksisting*, maka yang menjadi sangat relevan adalah merubah status BULOG sebagai Perum menjadi Badan Layanan Umum (BLU). Alasan menjadikan BULOG sebagai BLU karena

BLU merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan dan dalam melakukannya tetap didasarkan pada prinsip kinerja organisasi dan produktivitas. Berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, tujuan BLU adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dan penerapan praktik bisnis yang sehat, yakni berdasarkan kaidah manajemen yang baik mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian dan pertanggungjawaban. Kecocokan lain juga dapat dilihat dari karakteristik BLU yang cocok sehingga dapat diterapkan pada BULOG, yaitu:

- a. BLU merupakan instansi pemerintah yang menyediakan barang dan jasa yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.
- b. BLU harus menjalankan praktek bisnis yang sehat tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
- c. BLU dijalankan dengan prinsip efisien dan produktivitas.
- d. Adanya fleksibilitas dan otonomi dalam menjalankan operasional BLU, yakni: (i) fleksibilitas dalam hal pengelolaan keuangan; (ii) fleksibilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia; dan (iii) fleksibilitas dalam hal pengelolaan dan pengadaan aset/barang.
- e. BLU dikecualikan dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.

BLU sendiri terdapat di lingkungan pemerintah pusat dan daerah (Badan Layanan Umum Daerah atau BLUD). Oleh karena itu, level pengelolaan BLU adalah level pusat dan daerah. Tata kelola yang diusulkan dalam kajian ini adalah BLU BULOG di level pusat, BLUD DOLOG di level daerah, dan BLUD Pangan yang juga di level daerah. Tata kelola dan fungsi masing-masing dari ketiga lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pada level pusat adalah BLU BULOG, yakni sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi di atasnya. Fungsi utama BLU BULOG adalah menjaga stabilisator harga dan ketersediaan barang kebutuhan pokok, serta melakukan distribusi ke seluruh Indonesia.
- b. Pada level daerah adalah BLUD Pangan dan BLUD DOLOG. Sebagaimana rekomendasi yang

sudah disampaikan sebelumnya, fungsi BLUD Pangan adalah sebagai regulator yang mengatur petani dan *stakeholder* lainnya. Sementara BLUD DOLOG adalah sebagai sarana pendukung BULOG dalam menjalankan fungsinya yang salah satunya adalah menyimpan atau menimbun pangan atau menyerap hasil panen petani di masing-masing daerah. Secara administratif, status BLUD DOLOG adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan pemerintah daerah. Secara operasional, BLUD DOLOG ini harus bersinergi dengan BLU Pangan dalam rangka untuk memaksimalkan penyerapan gabah petani, dibutuhkan proses pemberdayaan dan pengaturan kelembagaan di tingkat petani.

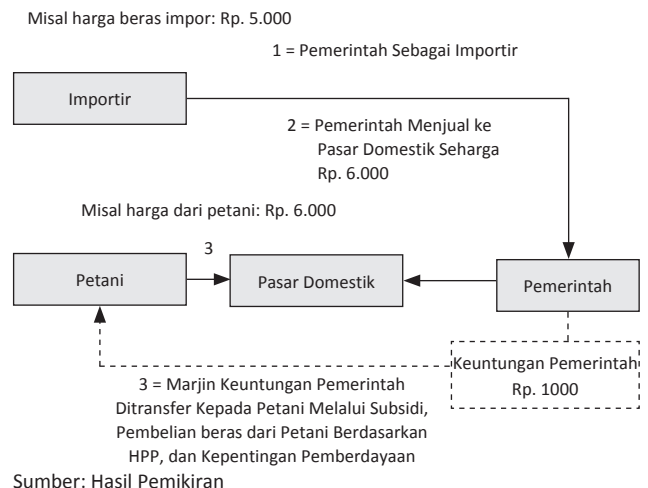
- c. Berhubung dalam tata niaga pertanian dibutuhkan koordinasi yang intensif, maka BLU BULOG dan BLUD DOLOG dibutuhkan tata kelola yang sinergis, yang dibantu dengan BLUD Pangan sebagai regulator kelembagaan yang dapat memberdayakan di level petani. Meskipun status kewenangan antara BLU BULOG dan BLUD DOLOG berbeda, tetapi justru itu harus dilakukan sinergitas tata kelola dan peran dan fungsinya yang saling menopang, khususnya dari BLUD DOLOG kepada BLU BULOG.

Salah satu konsekuensi yang harus dilakukan dengan merubah BULOG sebagai BLU adalah sedikit menggeser pola tata niaga yang saat ini sudah diatur oleh pemerintah, khususnya pangan yang dipegang oleh Kemendag (Kementerian Perdagangan)<sup>43</sup>. Pengaturan tata niaga pangan, khususnya beras dahulu Menteri Perdagangan dan Perindustrian mengeluarkan regulasi tata niaga beras yang hanya dalam bentuk Surat Keputusan, namun sekarang seiring perkembangan waktu dan penyesuaian kondisi perdagangan, terdapat regulasi tata niaga beras dalam bentuk sebuah penetapan peraturan, dimana kekuatan hukum yang diaturnya lebih mengikat<sup>44</sup>. Ciri utama tata niaga dari pemerintah tidak bisa dilepaskan dari WTO, dimana Indonesia telah melaksanakan penyesuaian berbagai peraturan kebijakan perdagangannya menurut ketentuan WTO. Kebijakan perdagangan yang menyangkut perijinan impor (*import licencing*) termasuk salah satu peraturan yang harus berpedoman pada Persetujuan Tentang Perijinan Impor (*Agreement*

*on Import Licensing* WTO atau disebut juga dengan istilah *Import Licensing Agreement/ILA*). Dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 12/M-DAG/PER/4/2008 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras, menentukan bentuk-bentuk keperluan impor beras, yaitu:<sup>45</sup> (i) impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan; (ii) impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan adalah pengadaan beras dari luar negeri sebagai cadangan yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan oleh Pemerintah; (iii) impor beras untuk keperluan tertentu untuk kesehatan dan konsumsi khusus; (iv) impor beras untuk keperluan tertentu untuk memenuhi kebutuhan industri sebagai bahan baku/penolong; dan (v) impor beras yang bersumber dari hibah.

Kaitannya dengan kebijakan impor versi BLU, keseimbangan dan pelaksanaan impor dapat diarahkan pada BLU BULOG sebagai lembaga yang menyalurkan komoditas. BLU BULOG diharapkan mampu menjaga stabilitas pasar dengan memberikan harga yang wajar kepada pengusaha pengolah untuk mencegah tindakan oportunistis. Peran BLU BULOG adalah melakukan pembelian komoditas di tingkat petani dengan harga HPP yang menggunakan pembelian dari hasil keuntungan yang diperoleh dari penjualan komoditas impor. Konsep mekanisme peran BLU BULOG ini disebut sebagai importir tunggal (Gambar 6).

**Gambar 6.** Konsep Mekanisme Fungsi BLU BULOG Sebagai Importir Tunggal (Contoh Kasus Komoditas Beras)



Berdasarkan Gambar 04, eksistensi importir diambil alih oleh Pemerintah (BLU BULOG) sebagai importir tunggal, sehingga indikator harga beras

<sup>43</sup> Yeti Rochwulaningsih, "Tata Niaga Garam Rakyat dalam Kajian Struktural", *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol. XVII, No.1, 2013, hlm. 61

<sup>44</sup> Serikat Petani Indoensia (SPI), "Catatan Pembangunan Pertanian, Pedesaan dan Pembaruan Agraria 2011: Tahun Korporasi Besar dan Penggusuran Pertanian Rakyat, (Online), (<http://www.spi.or.id>, diakses 5 Februari 2016).

<sup>45</sup> Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 12.M-DAG/PER/4/2008 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras.

impur bukan dijadikan sebagai penentu harga beras domestik (pembelian dari petani). Sedangkan harga pembelian beras dari petani ditetapkan berdasarkan HPP yang ditentukan. Ketika harga beras impor dimisalkan seharga Rp. 5.000, maka pemerintah dalam hal ini BLU BULOG kemudian menyalurkannya kepada pasar domestik seharga HPP yang diterima petani (dimisalkan Rp. 6.000). Selisih antara pembelian impor dan harga pasar domestik (Rp. 1.000) merupakan keuntungan pemerintah. Keuntungan ini kemudian ditransfer dari pemerintah kepada petani melalui beberapa saluran, seperti bantuan subsidi, pembelian beras dari petani berdasarkan HPP, serta untuk kepentingan pemberdayaan petani seperti penguatan kelembagaan petani.

### III. KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang didapat dari era sebelum dan setelah BULOG menjadi Perum, menunjukkan bahwa persoalan utama penurunan kinerja sektor pertanian akibat kinerja tata niaga yang tidak optimal. Kinerja tata niaga yang buruk setelah BULOG menjadi Perum karena struktur pasar di level hulu yang bersifat monopsoni dan di level hilir yang bersifat oligopoli. Kedua karakter ini menjadikan *trader* sebagai penguasa (pengendali harga) dan menjadikan petani sebagai pihak yang lemah. Oleh karena itu, pembangunan sektor pertanian harus dilakukan melalui revitalisasi tata niaga atau mereposisi peran dan fungsi BULOG.

Berdasarkan hasil analisis historis dan pengembangan model yang diciptakan dari adopsi model BULOG sebelum Perum membuktikan bahwa BULOG sangat efektif dalam menciptakan swasembada pangan. Hal ini karena beberapa keunggulan yang dimiliki BULOG, antara lain: (i) BULOG mampu menjaga stabilitas harga pangan yang sejauh ini penyumbang angka inflasi terbesar; (ii) BULOG mampu memberdayakan petani melalui pengelolaan langsung dan melalui KUD; (iii) BULOG mampu memberikan kepastian produksi melalui kepastian saprodi dan teknologi; dan (iv) BULOG mampu memerangi pedagang yang sifatnya oportunistis. Namun demikian, terdapat beberapa kelemahan jika adopsi model BULOG diterapkan, yakni: (i) membutuhkan kapitalisasi yang sangat kuat karena terdapat ragam peran dan fungsi, serta pelaku ekonomi yang mempunyai kepentingan berbeda-beda; dan (ii) kekhawatiran tentang tata kelola, khususnya menyangkut transparansi dan akuntabilitas.

Upaya kelembagaan BULOG dalam upaya meningkatkan kinerja tata niaga pertanian pada

dasarnya melalui dua aspek penunjang, yaitu: (i) penguatan internal yakni penguatan kelembagaan untuk petani; dan (ii) penguatan eksternal dengan peningkatan peran BULOG sebagai penyangga pangan untuk meningkatkan daya tawar petani melalui perbaikan struktur pasar. Aspek yang pertama dilakukan melalui pembentukan BLU Pangan oleh pemerintah daerah yang bertugas dalam memproduksi paket regulasi, khususnya di level petani. Sedangkan aspek yang kedua dilakukan melalui reformasi status BULOG yang tidak lagi sebagai BUMN, namun berubah menjadi BLU. BULOG pusat sebagai BLU BULOG, dan di level daerah sebagai BLUD DOLOG.

#### B. Saran

Berdasarkan kesimpulan, maka ada beberapa rekomendasi yang diusulkan dalam penulisan ini, yaitu:

1. Perlu komitmen fiskal dalam membentuk BLUD Pangan oleh pemerintah daerah. BLUD Pangan sangat penting dalam memperkuat kelompok tani. Meningkatkan kesadaran kultur bertani secara berkelompok, sehingga fungsi kelompok tidak hanya sekedar penerima bantuan dari pemerintah tetapi juga sebagai upaya memperbaiki usahatani, misalkan, mengatasi hama dan penyakit secara kelompok/terpadu.
2. Perlunya mengadopsi hasil pengembangan model BULOG dalam menjaga stabilitas harga pangan. Hal ini dilakukan dengan cara mereduksi beberapa kelemahan di institusi BULOG. Diharapkan pengembangan model BULOG dapat menciptakan keberlanjutan dan peningkatan kesejahteraan petani, dan sekaligus melindungi kepentingan konsumen.
3. Mentransformasi BULOG menjadi BLU di level pusat dan BLUD DOLOG di level daerah. Keduanya berfungsi sebagai pengendali pasar hasil-hasil pertanian, minimal memiliki tiga kemampuan utama, yaitu:
  - Pengendalian atau pengamanan harga bawah (*floor price*) atau lebih sering disebut dengan harga pembelian pemerintah (HPP)
  - Pengendalian ekspor impor hasil pertanian; dan
  - Pendistribusian hasil pertanian secara efektif dan efisien

## DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Chau, H., Hideaki Goto, & Ravi, K. (2009). *Middlemen, Non-Profits, and Poverty*. New York: Cornell University.
- Elizabeth, R. (2008). *Penguatan dan Pemberdayaan Kelembagaan Petani Mendukung Pengembangan Agribisnis Kedelai*. Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- North, H. D. (1992). *Transaction Costs, Institutions, And Economic Performance*. San Francisco, California: An International Center for Economic Growth Publication Press.
- Rachman, A, & I. Wayan. (1996). *Ekonomi Kedelai di Indonesia*. Dalam: Amang, B., Sawit & Rachman (eds). Bogor: IPB Press.
- Salvatore, D. (1997). *International Economic Relations*. Jakarta: Erlangga
- Stringer, R. (2001). *How Important are the Non-Traditional Economic Roles of Agriculture in Development*. Rome: FAOs ESAC Research Project.

## Jurnal

- Abisono, F.G. (2002). Dinamika Kebijakan Pangan Orde Baru: Otonomi Vs. Pasar Global, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 5(3), 271-294.
- Dorward, A. (2003). The Effect of transaction Costs, Power and Risk on Contractual Arrangement: A Conceptual Framework for Quantitative Analysis, *Journal of Agricultural Economics*, 52(2), 59-73.
- Escobar.J dan Caverro.D (2012). Transaction Costs, Institutional Arrangements and Inequality Outcomes: Potato Marketing by Small Producers in Rural Peru, *World Development*, Vol. 40, No. 2, pp. 329–341.
- Gandhi, V., Kumar, G., & Marsh, R. (2001). Agroindustry for Rural and Small Farmer Development: Issues and Lessons from India, *International Food and Agribusiness Management Review*. Vol 2 (3/4): 331-344.
- Ketut, D., Swastika, S. (2011). Membangun Kemandirian dan Kedaulatan Pangan untuk Mengentaskan Petani dari Kemiskinan, *Pengembangan Inovasi Pertanian*, Vol 4 (2): 103-117.

- Maxwell, S. and Slater, R. (2003). Food Policy Old and New, *Development Policy Review*, Vol. 21 (5-6), PP 531-553.
- Rochwulaningsih, Y. (2013). Tata Niaga Garam Rakyat dalam Kajian Struktural, *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol. XVII (1), 59-66.
- Setiyanto, Adi; Irawan, Bambang. (2015). Kinerja Pembangunan Pertanian: Evaluasi 2004-2014 dan Implikasinya. *Manajemen dan Kinerja Pembangunan Pertanian*, 145-187.
- Siregar, H., Kolopaking L.M. (2003). Semakin Membaikkah Kinerja Pertanian Kita Setelah Krisis?, *Agrimedia*, Vol. 8 (2), 8-15.
- Surya Hasibuan, A.I.R. (2015). Kebijakan Pangan Pasca Ratifikasi Agreement on Agriculture (AoA)-WTO, *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, Vol. 11(01), 1633-1644.
- Suswono., Daryanto, A., Sawit, M.H., Arifin, B. (2009). Strategi Peningkatan Daya Saing Perum BULOG, *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, Vol. 6 (2), 91-108.
- Toledo, R., Engler, A., & Ahumada, V. (2011). Evaluation of Risk Factors in Agriculture: An Application of the Analytical Hierarchical Process (AHP) Methodology, *Chilean Journal of Agricultural Research*, Vol 71(1), 114-121.
- Timmer, CP. (2002). Agriculture and Poverty, *Indonesian Food Policy Program Working Paper* No. 13.
- \_\_\_\_\_. (2004). Food security in indonesia: current challenges and the long-run outlook, *Working Paper* Number 48.
- Ukpabi, U.J. (2009). Potential of Projected Local Institutional Innovations in Catalyzing Nigerian Agro-Industrial Development, *Journal of Agricultural Biotechnology and Sustainable Development*, Vol 1 (3), pp 062-068.
- Winters, L. A., Neil, N. and Andrew, M. (2004). Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII: 72 - 115.
- Yonekura, H. (2004). Institutional Reform in Indonesia's Food Security Sector: The Transformation of Bulog into a Public Corporation, *Journal The Developing Economies*, XLIII-1:121-48.

**Makalah**

- Arifin, B. "Ekonomi Pertanian dalam Era Revitalisasi Pertanian: Harmonisme Mikro-USahatani dengan Makro Kebijakan", Makalah pada Konpernas XV dan Kongres XIV PERHEPI, Surakarta, 3-5 Agustus 2007.
- BAPPENAS. 2010. Kajian Evaluasi Revitalisasi Pertanian dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Petani, (*Online*), (<http://bapenas.go.id>, diakses 10 November 2015).
- Serikat Petani Indonesia (SPI). 2011. Catatan Pembangunan Pertanian, Pedesaan dan Pembaruan Agraria 2011: tahun Korporasi Besar dan Penggusuran Pertanian Rakyat, (*Online*), (<http://www.spi.or.id>, diakses 5 Februari 2016).
- Masyhuri. "Pengembangan Agribisnis Dalam Era Globalisasi". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Wilkinson, J dan Rocha, R. "Agroindustry Trend, Pattern, and Development Impact", makalah disajikan dalam Global Agroindustries Forum, New Delhi 8-11 April 2008.

**Laporan Penelitian**

- Syahza, Almasdi. (2007). "Model pemberdayaan masyarakat dalam upaya Percepatan Pembangunan Ekonomi Pedesaan Berbasis Agribisnis di Daerah Riau". *Laporan penelitian tidak diterbitkan*, Penelitian Fundamental DP2M Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.

**Dokumen Resmi**

- Kementerian Pertanian. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 12.M-DAG/PER/4/2008 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras.
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 28/M-DAG/PER/6/2013 Tentang Jenis Perijinan Ekspor dan Impor, Prosedur Operasi Standar (Standard Operating Procedur), dan Tingkat Layanan (Service Level Arrangement) dengan Sistem Elektronik Melalui Intrade dalam Kerangka Indonesia National Single Window.

**Internet**

- Badan Pusat Statistik. September 2012, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi, (*online*), ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diakses 20 April 2016).
- Tempo. 22 September 2011, Data Sering Surplus, Tapi Kok Terus Impor Beras, (*online*), ([www.m.tempo.com](http://www.m.tempo.com), diakses 25 April 2016).