

**MENJAGA KETAHANAN PANGAN MELALUI PENGUATAN TATA NIAGA
BERAS NASIONAL**
***STRENGTHENING NATIONAL RICE TRADE GOVERNANCE TO SAFEGUARD
FOOD SECURITY***

Muhammad Chandra Febrianto

Lembaga Administrasi Negara

Salzhabilla Kalizha

Universitas Brawijaya

Budiarjo

Lembaga Administrasi Negara

ABSTRAK

Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 2025 melalui peningkatan produksi domestik yang didorong berbagai kebijakan pemerintah di sektor pertanian. Namun, stabilitas harga beras di tingkat konsumen belum tercapai karena masih terjadi kenaikan harga dan disparitas antar wilayah meskipun stok nasional memadai. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis fishbone yang mengidentifikasi ketidakefisienan sistem distribusi dan tata niaga beras nasional sebagai akar masalah utama ketidakstabilan harga beras. Hasil analisis menunjukkan bahwa penguatan sistem integrasi data dan monitoring harga beras nasional perlu dilakukan oleh Badan Pangan Nasional untuk mengoptimalkan pemantauan harga dan distribusi beras serta mendukung pengambilan kebijakan stabilisasi harga yang lebih cepat dan tepat sasaran. Dengan sistem monitoring yang terintegrasi, intervensi kebijakan diharapkan lebih efektif dalam menjaga stabilitas harga dan memperkuat ketahanan pangan nasional.

Kata Kunci : swasembada beras, stabilitas harga beras, distribusi beras, tata niaga beras, badan pangan nasional

ABSTRACT

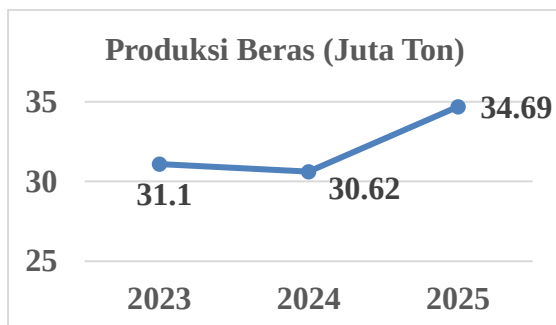
Indonesia achieved rice self-sufficiency in 2025 through increased domestic production driven by various government policies in the agricultural sector. However, rice price stability at the consumer level has not yet been achieved, as price increases and regional disparities persist despite adequate national stock availability. This study employs a qualitative approach using fishbone analysis, which identifies inefficiencies in the national rice distribution and trading system as the main root cause of rice price instability. The findings indicate that the National Food Agency needs to strengthen the integration of data systems and national rice price monitoring to optimize the monitoring of rice prices and distribution, while supporting faster and more targeted price stabilization policies. Through an integrated monitoring system, policy interventions are expected to become more effective in maintaining price stability and strengthening national food security.

Keywords: rice self-sufficiency, rice price stability, rice distribution, rice trade system, national food agency

A. Pendahuluan

Indonesia berhasil mencapai swasembada beras pada tahun 2025, lebih cepat dari target pemerintah yang direncanakan tercapai dalam empat tahun (2028) (Kementerian Sekretariat Negara, 2026). Peningkatan produksi domestik didorong oleh berbagai kebijakan peningkatan produksi, seperti penyederhanaan distribusi pupuk bersubsidi melalui Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi, rehabilitasi jaringan irigasi, serta peningkatan luas tanam di berbagai wilayah sentra produksi (Kementerian Pekerjaan Umum, 2025). Data (Badan Pusat Statistik, 2026) menunjukkan bahwa produksi beras nasional pada tahun 2025 mencapai sekitar 34,69 juta ton, meningkat lebih dari 13 persen dibandingkan tahun sebelumnya.

Gambar 1. Total Produksi Beras Tahun 2023-2025



Sumber: Data Diolah Penulis (2026)

Meskipun demikian, peningkatan produksi belum sepenuhnya diikuti oleh stabilitas harga beras di tingkat konsumen. Pada pertengahan tahun 2025, harga beras tercatat mengalami kenaikan di berbagai wilayah meskipun stok nasional relatif memadai (CNBC, 2025). Disparitas harga juga ternyata masih terjadi antarwilayah, terutama antara wilayah Jawa dan kawasan

Indonesia Timur yang memiliki biaya distribusi lebih tinggi tentunya (INDEF, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan swasembada beras nyatanya belum secara otomatis menjamin terciptanya stabilitas harga beras di pasar domestik.

Dalam konteks ketahanan pangan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, keberhasilan swasembada tidak hanya ditentukan oleh kecukupan produksi, tetapi juga oleh stabilitas harga atau keterjangkauan pangan bagi masyarakat. Tanpa stabilitas harga yang memadai, adanya surplus produksi berpotensi tidak memberikan manfaat optimal baik bagi konsumen maupun petani.

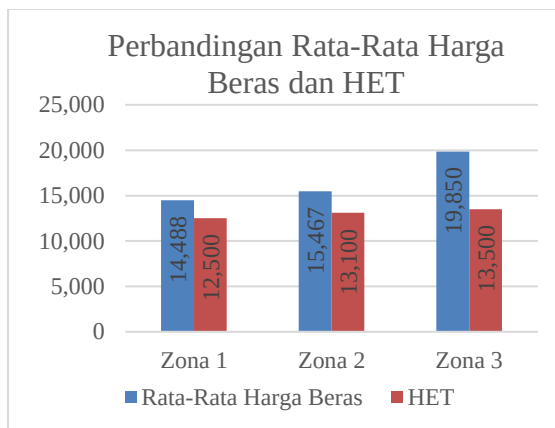
Oleh karena itu, *policy brief* ini bertujuan memberikan rekomendasi kebijakan terkait penguatan tata niaga, distribusi dan sistem monitoring beras nasional guna menjaga stabilitas harga serta memperkuat ketahanan pangan. Rekomendasi kebijakan ini ditujukan kepada Badan Pangan Nasional sebagai lembaga yang memiliki mandat dalam koordinasi stabilisasi pasokan dan harga pangan di Indonesia.

B. Deskripsi Masalah

Keberhasilan Indonesia mencapai swasembada beras tidak secara otomatis menjamin stabilitas harga di pasar domestik. Dalam praktiknya, harga beras masih menunjukkan disparitas yang cukup besar antarwilayah meskipun stok nasional relatif memadai. Data BPS menunjukkan pada pekan ketiga Juli 2025 harga beras mengalami kenaikan di 205 kabupaten/kota di Indonesia. Berdasarkan sistem zonasi, rata-rata harga beras di Zona 1 (Jawa,

Lampung, Sumatera Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi) sekitar Rp14.488/kg. Sementara di Zona 2 (Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Kepulauan Bangka Belitung, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan) mencapai sekitar Rp15.467/kg. Disparitas harga paling mencolok di Zona 3 (Maluku dan Papua) dengan rata-rata harga sekitar Rp19.850/kg, bahkan mencapai Rp54.772/kg di Kabupaten Intan Jaya, Papua (Ekonomi Bisnis, 2025).

Gambar 2. Perbandingan Rata-Rata Harga Beras dan Harga Eceran Tertinggi (HET)



Sumber: Data Diolah Penulis (2026)

Jika dibandingkan dengan kebijakan pemerintah, harga tersebut telah melampaui Harga Eceran Tertinggi (HET), yaitu harga tertinggi yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian yang diatur melalui Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 5 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Harga Eceran Tertinggi Beras, yaitu sekitar Rp12.500/kg untuk Zona 1, Rp13.100/kg untuk Zona 2, dan Rp13.500/kg untuk Zona 3 untuk beras medium (Tempo, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa dari mekanisme

pengendalian harga yang telah ditetapkan pemerintah belum sepenuhnya mampu menjaga stabilitas dan mengurangi ketimpangan harga beras antar wilayah.

Studi INDEF (2025) menunjukkan bahwa penurunan harga beras cenderung lebih cepat terjadi di wilayah Jawa karena jaringan distribusi lebih padat dan jarak logistik yang relatif pendek. Sebaliknya di luar Jawa terutama kawasan Indonesia timur, penyesuaian harga sering terjadi lebih lambat karena keterbatasan infrastruktur distribusi dan tingginya biaya logistik. Kondisi inilah yang menyebabkan peningkatan produksi serta ketersediaan stok nasional belum dirasakan manfaatnya secara merata diseluruh wilayah..

Permasalahan tersebut salah satunya berkaitan erat dengan struktur tata niaga beras yang melibatkan rantai distribusi relatif panjang, mulai dari petani, pengumpul/pengijon, penggilingan padi (kecil hingga besar), pedagang besar, grosir, hingga pengecer sebelum nantinya sampai kepada konsumen. Panjangnya rantai distribusi meningkatkan biaya logistik dan margin perdagangan di setiap rantai distribusi dari Rp6.500/kg di tingkat petani dapat meningkat menjadi Rp13.017/kg di tingkat konsumen, sehingga harga beras di tingkat konsumen tidak selalu mencerminkan harga gabah di tingkat petani. Bahkan dalam setahun, nilai perputaran beras di Konsumen mencapai Rp.487,8 T dengan margin pelaku rantai pasok Rp.133,4 T, dan petani yang hanya Rp.66,7 T (Kompas, 2025).

Dalam sistem ini juga pemerintah melalui Perum Bulog berperan menyerap gabah atau beras petani serta mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP) untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga sesuai

amanat Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Pengadaan dan Pengelolaan Gabah/Beras Dalam Negeri Serta Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah.

Selain itu, berbagai instrumen kebijakan seperti penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET), Harga Pembelian Pemerintah (HPP), serta Program Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan (SPHP) diterapkan untuk mendukung pencapaian swasembada beras. HPP berperan memastikan harga di tingkat produsen terutama saat panen raya (Badan Pangan Nasional, 2024), sementara HET berperan untuk menjaga keseimbangan harga ditingkat konsumen agar tetap terjangkau (Badan Pangan Nasional, 2023). Di sisi lain, SPHP berperan untuk menjaga stabilitas pangan nasional serta memastikan penyaluran pangan dapat terjangkau kepada masyarakat (Badan Pangan Nasional, 2025). Namun demikian, implementasinya ternyata masih menghadapi kendala pada keterbatasan infrastruktur distribusi, tingginya biaya logistik antarwilayah, koordinasi kelembagaan yang belum optimal, serta perilaku pelaku dalam rantai pasok yang turut berkontribusi terhadap tingginya harga beras. Selain itu, Badan Pangan Nasional telah memiliki sistem informasi harga dan pangan, namun data yang belum diperbarui secara konsisten dan real time menyebabkan pemantauan disparitas harga serta distribusi beras belum optimal. Akibatnya, meskipun Indonesia telah mencapai swasembada beras, stabilitas harga masih menjadi tantangan utama dalam menjaga ketahanan pangan nasional. Tanpa perbaikan tata niaga dan sistem distribusi yang lebih efisien, surplus

produksi beras berpotensi tidak memberikan manfaat optimal bagi petani maupun konsumen.

Analisis akar masalah menggunakan pendekatan *fishbone* menunjukkan bahwa ketidakefisienan stabilisasi harga beras dipengaruhi oleh beberapa faktor utama. Dari sisi *Man*, banyaknya pelaku dalam rantai distribusi menyebabkan terbentuknya margin perdagangan yang relatif besar. *Method*, sistem tata niaga beras yang panjang meningkatkan biaya distribusi dan memperlambat transmisi harga dari produsen ke konsumen. *Machine*, keterbatasan infrastruktur logistik, gudang penyimpanan, dan penggilingan padi modern menyebabkan distribusi kurang efisien. *Material*, fluktuasi produksi padi dan perbedaan kualitas gabah antarwilayah mempengaruhi ketersediaan pasokan beras di pasar. *Measurement*, sistem monitoring harga dan distribusi beras belum sepenuhnya optimal karena data belum terintegrasi dan diperbarui secara real time. Serta *Environment*, kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan meningkatkan biaya distribusi antar wilayah.

Berdasarkan analisis *fishbone*, akar permasalahan ketidakstabilan harga beras terletak pada ketidakefisienan sistem distribusi dan tata niaga beras nasional (*method*), yang ditandai oleh panjangnya rantai perdagangan dan lemahnya integrasi distribusi sehingga meningkatkan biaya logistik dan memperlemah efektivitas kebijakan stabilisasi harga.

C. Rekomendasi Kebijakan

1. Penguatan Sistem Integrasi Data dan Monitoring Harga Beras Nasional

Badan Pangan Nasional perlu dalam memperkuat sistem integrasi data antara harga, stok, dan distribusi beras skala nasional yang menghubungkan pemerintah pusat dan daerah serta pelaku usaha. Sistem ini nantinya memungkinkan pemerintah memperoleh informasi secara *real time* sehingga dapat segera melakukan intervensi kebijakan ketika terjadi ketidaksesuaian di lapangan.

Kelebihannya, kebijakan ini relatif lebih mudah dilaksanakan dalam jangka pendek serta mampu meningkatkan transparansi data yang mendukung *evidence-based policy* dan mengurangi asimetri informasi. Namun, pelaksanaannya tidak secara langsung menurunkan harga beras ketika terjadi lonjakan, melainkan lebih berfungsi sebagai alat deteksi dini dan pendukung pengambilan keputusan. Meskipun demikian, alternatif ini dipilih karena memiliki tingkat implementasi yang lebih tinggi dibandingkan perubahan struktural tata niaga serta dapat menjadi fondasi bagi pelaksanaan kebijakan distribusi beras yang lebih efektif.

2. Penyederhanaan Rantai Distribusi Beras Melalui Penguatan Kemitraan Rantai Pasok

Badan Pangan Nasional dapat mendorong penguatan model kemitraan yang lebih langsung antara petani dan distributor utama yang bertujuan untuk mengurangi panjangnya rantai perdagangan yang selama ini menyebabkan peningkatan biaya margin dan distribusi sehingga harga beras di konsumen dapat lebih mencerminkan harga di petani.

Kelebihannya, terjadi efisiensi distribusi dan memperkuat posisi tawar menawar secara langsung dari petani dan

sekaligus memperpendek jalur transmisi harga yang kerap menyebabkan fluktuasi harga. Tetapi, tantangan datang dari perubahan struktur tata niaga yang tidak sederhana, memerlukan waktu penyesuaian dan cenderung berpotensi terjadi penolakan karena mengurangi margin di pelaku usaha.

3. Penguatan Kebijakan Distribusi Beras Antar Wilayah untuk Mengurangi Disparitas Harga

Badan Pangan Nasional perlu melakukan koordinasi distribusi nasional yang lebih terintegrasi, memberikan subsidi distribusi ke wilayah harga tinggi, dan penguatan cadangan pangan daerah. Nantinya diharapkan surplus di sentra produksi dapat lebih cepat tersalurkan ke wilayah dengan disparitas harga yang tinggi dan kekurangan pasokan.

Kelebihannya, kebijakan ini mampu menysar secara langsung masalah disparitas yang terjadi antar wilayah serta dapat memperkuat ketahanan pangan daerah melalui distribusi yang lebih merata. Namun, tetap dihadapkan pada koordinasi lintas sektor dan dukungan infrastruktur distribusi yang memadai.

4. Optimalisasi Pemanfaatan Cadangan Pangan Pemerintah untuk Stabilitas Harga

Sebagai opsi tambahan, Badan Pangan Nasional dapat merumuskan strategi distribusi cadangan pangan yang lebih komprehensif melalui pemanfaatan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) sebagai respon terhadap fluktuasi harga di berbagai wilayah dengan bekerjasama dengan Perum Bulog sebagai operator logistik pemerintah. Hal ini diharapkan dapat membantu menekan disparitas harga antar wilayah dan menjaganya tetap agar stabil di pasar. Kelebihannya, ketersediaan

instrumen stabilisasi yang dimiliki pemerintah dapat lebih cepat dioperasionalkan dibandingkan perubahan struktural lainnya. Tetapi, implementasinya bergantung kepada kapasitas operasional distribusi dan ketepatan waktu intervensi pasar. Hal ini juga memerlukan koordinasi antar lembaga yang optimal.

D. Penutup

Dari berbagai alternatif kebijakan tersebut, penguatan sistem integrasi data dan monitoring harga beras nasional merupakan rekomendasi yang paling realistis untuk dilakukan dalam jangka pendek oleh Badan Pangan Nasional. Kebijakan ini sejalan dengan mandat Badan Pangan Nasional dalam koordinasi stabilisasi pasokan dan harga pangan serta dapat menjadi dasar bagi *evidence-based policy* dalam menghadapi dinamika harga beras di pasar domestik.

Sistem monitoring yang kuat juga akan mendukung implementasi kebijakan lain seperti distribusi antarwilayah maupun pengelolaan cadangan pangan pemerintah secara lebih efektif.

Meskipun demikian, penguatan sistem monitoring belum secara langsung menyelesaikan akar permasalahan ketidakefisienan tata niaga dan distribusi beras nasional, melainkan berfungsi sebagai instrumen deteksi dini dan pendukung pengambilan keputusan.

Oleh karena itu, dalam jangka menengah perlu diikuti dengan penyederhanaan rantai distribusi beras melalui penguatan kemitraan rantai pasok sebagai upaya yang lebih mendasar untuk mengatasi akar permasalahan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen

INDEF. 2025. *Monitoring Issue of Food, Energy and Sustainable Development: Monthly Update September 2025*.

Peraturan Perundang-Undangan

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2025 Tentang *Pengadaan dan Pengelolaan Gabah/Beras Dalam Negeri Serta Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah*. 27 Maret 2025. Jakarta.

Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 5 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 7 Tahun 2023 Tentang *Harga Eceran Tertinggi Beras*. 5 Juni 2024. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 300. Jakarta.

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 Tentang *Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah*. 24 Oktober 2022. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 206. Jakarta.

Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 Tentang *Tata Kelola Pupuk Bersubsidi*. 30 Januari 2025. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 10. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang *Pangan*. 17 November 2012. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227. Jakarta.

Website

Badanpangan.go.id. *Penetapan HPP Gabah dan Beras yang Tepat, Langkah Optimis Pemerintah Jaga Asa Petani dan Dukung Produksi Beras Dalam Negeri*. 15 Juli 2024. <https://badanpangan.go.id/blog/post/penetapan-hpp-gabah-dan-beras-yang-tepat-langkah-optimis-pemerintah-jaga-asa-petani-dan->

- dukung-produksi-beras-dalam-negeri. Akses 27 Februari 2026
- Badanpangan.go.id. *SPHP Strategi Pemerintah Menjaga Stabilitas Pangan*. 10 Desember 2025. <https://badanpangan.go.id/blog/post/sphp-strategi-pemerintah-menjaga-stabilitas-pangan>. Akses 5 Maret 2026
- Badanpangan.go.id. *Harga Wajar untuk Konsumen, Badan Pangan Nasional Terbitkan HET Beras*. 1 April 2023. <https://badanpangan.go.id/blog/post/harga-wajar-untuk-konsumen-badan-pangan-nasional-terbitkan-het-beras>. Akses 5 Maret 2026
- Bps.go.id. *Luas panen padi pada tahun 2025 mencapai sekitar 11,32 juta hektare dengan produksi padi sebanyak 60,21 juta ton gabah kering giling (GKG)*. 2 Februari 2026. <https://www.bps.go.id/id/pressreleases/2026/02/02/2545/luas-panen-padi-pada-tahun-2025-mencapai-sekitar-11-32-juta-hektare-dengan-produksi-padi-sebanyak-60-21-juta-ton-gabah-kering-giling--gkg-.html>. Akses 27 Februari 2026
- Cnbcindonesia.com. *Harga Beras Naik Meski Stok Melimpah, BPS Tunjuk Biar Keroknya*. 1 Juli 2025. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250701132546-4-645255/harga-beras-naik-meski-stok-melimpah-bps-tunjuk-biar-keroknya>. Akses 10 Februari 2026
- Ekonomi.bisnis.com. *BPS: Harga Beras Naik di 205 Daerah, Tertinggi Capai Rp54.772 per Kg*. 22 Juli 2025. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20250722/12/1895263/bps-harga-beras-naik-di-205-daerah-tertinggi-capai-rp54772-per-kg>. Akses 12 Maret 2026
- Kompas.id. *“Middleman” Rantai Pasok Niaga Beras*. 15 Juli 2025. <https://www.kompas.id/artikel/middleman-rantai-pasok-niaga-beras>. Akses 5 Maret 2025
- Tempo.co. *Perbandingan HET Beras di Berbagai Daerah*. 23 Juli 2025. <https://www.tempo.co/ekonomi/perbandingan-het-beras-di-berbagai-daerah-2049734>. Akses 3 Maret 2025
- Sda.pu.go.id. *Program Swasembada Pangan 2025: Kolaborasi Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pertanian Tingkatkan Luas Lahan Tanam dan Produktivitas Pertanian Guna Mendukung Ketahanan Pangan*. 15 November 2024. https://sda.pu.go.id/post/detail/program_swasembada_pangan_2025_kolaborasi_kementerian_pekerjaan_umum_dan_kementerian_pertanian_tingkatkan_luas_lahan_tanam_dan_produkktivitas_pertanian_guna_mendukung_ketahanan_pangan. Akses 23 Februari 2026
- Setneg.go.id. *Swasembada Pangan 2025: Tonggak Sejarah Kemandirian Pangan Indonesia*. 07 Januari 2026. https://www.setneg.go.id/baca/index/swasembada_pangan_2025_tonggak_sejarah_kemandirian_pangan_indonesia. Akses 11 Juni 2026.