

ISBN : 979-3556-42-0

# **MANAJEMEN KETAHANAN PANGAN ERA OTONOMI DAERAH DAN PERUM BULOG**

**Handewi Purwati Saliem  
Adreng Purwoto  
Gatoet Sroe Hardono  
Tri Bastuti Purwantini  
Yana Supriyatna  
Yuni Marisa  
Waluyo**

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>



**PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN  
DEPARTEMEN PERTANIAN  
2005**

## Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Manajemen ketahanan pangan era otonomi daerah  
dan perum bulog / Handewi Purwati Saliem. --  
Bogor : Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan  
Kebijakan Pertanian, 2005.  
128 hlm. ; 24 cm.

ISBN : 979-3556-42-0

1. Makanan, Persediaan.  
Purwati

I. Saliem, Handewi

658.562

### Desain dan Tata Letak :

Agus Suwito

### Diterbitkan oleh :

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Departemen Pertanian

Jl. A. Yani No. 70, Bogor

Telp. : (0251) – 333964

Fax. : (0251) – 314496

E-Mail : [caser@indosat.net.id](mailto:caser@indosat.net.id)

Website : <http://www.pse.litbang.deptan.go.id>

ISBN : No. 979-3556-42-0

Hak Cipta pada penulis. Tidak diperkenankan memproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin tertulis dari penulis.

## KATA PENGANTAR

Penelitian “Manajemen Ketahanan Pangan Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog” merupakan salah satu dari 17 judul penelitian Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) TA. 2004 yang dibiayai oleh APBN. Laporan hasil penelitian ini merupakan laporan penelitian terbaik kedua pada TA. 2004. Penilaian dilakukan oleh Tim yang terdiri dari 3 orang staf pengajar jurusan Sosek, Faperta-IPB dan 1 orang peneliti senior PSEKP. Sebagai apresiasi, dan untuk menyebarkanluaskannya kepada pihak pengguna, maka PSEKP pada TA. 2005 menerbitkan laporan hasil penelitian tersebut. Saya menyampaikan selamat untuk peneliti dan semoga lebih giat lagi meningkatkan prestasinya.

Memantapkan Ketahanan Pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan, karena pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi Sumber Daya Manusia suatu bangsa. Oleh karena itu Program Ketahanan Pangan dijadikan sebagai salah satu fokus utama kebijaksanaan operasional Pembangunan Pertanian. Dikaitkan dengan telah dilaksanakannya Undang-undang Otonomi Daerah serta adanya perubahan lembaga penyangga pangan nasional dari Bulog menjadi Perusahaan Umum (Perum) Bulog. Terkait dengan masalah tersebut penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pengelolaan ketahanan pangan dikaitkan dengan era otonomi daerah dan perubahan lembaga penyangga pangan nasional dari Bulog menjadi Perum Bulog. Mengingat cakupan ketahanan pangan sangat luas, maka untuk penajaman penelitian, pangan dibatasi pada gabah/beras yang mencakup tiga aspek kajian, yaitu: (1) Kebijakan stabilisasi harga, (2) Kebijakan pengelolaan cadangan pangan, dan (3) Kebijakan penanganan kondisi darurat rawan pangan.

PSEKP menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu Tim Peneliti dalam melaksanakan kegiatan penelitian mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, sampai tersusunnya laporan ini. Semoga hasil studi ini bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan dalam upaya perbaikan pengelolaan ketahanan pangan nasional.

Bogor, September 2005

Kepala Pusat,

Dr. Tahlim Sudaryanto  
NIP. 080 035 289

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR TABEL .....	iii
DAFTAR GAMBAR.....	v
DAFTAR LAMPIRAN.....	vi
PENDAHULUAN .....	1
Latar Belakang.....	1
Perumusan Masalah.....	2
Tujuan Penelitian .....	3
Keluaran Penelitian .....	4
TINJAUAN PUSTAKA .....	6
Konsep dan Peran Strategis Ketahanan Pangan .....	6
Kebijakan Stabilisasi Harga Beras .....	8
Pengelolaan Cadangan Pangan .....	12
Bantuan Pangan dalam Program Kondisi Darurat-Rawan Pangan.....	16
Hasil Studi Ketahanan Pangan, Liberalisasi Perdagangan, Otonomi Daerah, dan Peran Bulog .....	17
METODOLOGI PENELITIAN.....	23
Kerangka Pemikiran .....	23
Metoda Analisis .....	37
Lokasi, Cakupan Aspek Kajian, dan Data .....	40
HASIL DAN PEMBAHASAN .....	45
Perubahan Lingkungan Strategis .....	45
Kebijakan Stabilisasi Harga.....	55
Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan .....	78
Kebijakan Penanganan Darurat-Rawan Pangan .....	95
KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN .....	115
Kesimpulan .....	115
Implikasi Kebijakan .....	117
DAFTAR PUSTAKA .....	120

**DAFTAR TABEL**

Tabel	Teks	Halaman
1.	Lokasi Kabupaten Contoh di Masing-Masing Provinsi Penelitian, Tahun 2004 .....	42
2.	Jumlah Rumahtangga Contoh Menurut Kategori.....	43
3.	Jumlah Contoh Menurut Jenis Responden di Masing-Masing Lokasi Penelitian, Tahun 2004 .....	44
4.	Deskripsi Harga Gabah dan Beras Nasional, 1995-1997 ....	58
5.	Korelasi Antara Peubah Harga Beras dan Gabah, 1995-1997 .....	58
6.	Deskripsi Harga Gabah dan Beras Nasional, 1998-1999 ....	63
7.	Korelasi Antara Peubah Harga Beras dan Gabah, 1998-1999 .....	64
8.	Deskripsi Harga Gabah dan Beras, 2000-2003 .....	66
9.	Korelasi Antara Peubah Harga Beras dan Gabah, 2000-2003 .....	66
10.	Inkonsistensi Data Impor Beras, 2002-2003 (ton) .....	67
11.	Rataan Harga Gabah dan Partisipasi Petani di Lokasi Penelitian, 2004 .....	68
12.	Matriks Analisis Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki dan Peluang Serta Ancaman dari Kebijakan Stabilisasi Harga Beras.....	74
13.	Analisis Situasi, Struktur/Kelembagaan dan Performa dari Kebijakan Stabilisasi Harga Beras (gabah).....	77
14.	Proporsi Rumah Tangga Petani Contoh yang Melakukan Cadangan Pangan dan Tidak Serta Karakteristiknya di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Barat, 2004 .....	80
15.	Rekapitulasi Produksi Gabah Rumah Tangga Petani Contoh Dalam Setahun Terakhir di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat .....	82

16.	Hasil Pendugaan Model Logistik Untuk Penerapan Cadangan Pangan oleh Rumah Tangga Petani Contoh di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat, 2004 .....	83
17.	Tipe Bencana Alam dan Dampaknya di Negara ASEAN+3, 1975-2001 .....	84
18.	Matriks Analisis Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki Serta Peluang dan Ancaman yang Dihadapi Dalam Pengembangan Cadangan Pangan oleh Masyarakat .....	85
19.	Matriks Analisis Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki Serta Peluang dan Ancaman yang Dihadapi Dalam Pengembangan Cadangan Pangan oleh Pemerintah .....	89
20.	Jumlah Rumah Tangga Petani Contoh yang Melakukan Cadangan Pangan Namun Mengalami Kehabisan Cadangan Pangan Sebelum Musim Panen Berikutnya dan Cara Mengatasinya di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Barat, 2004 .....	92
21.	Proporsi Sumber Perolehan Beras Selama Setahun Terakhir Bagi Rumah Tangga Petani Contoh yang Melakukan Cadangan Pangan di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Barat, 2004 .....	92
22.	Analisis Situasi, Struktur/Kelembagaan yang Diusulkan, dan Performa yang Hendak Dicapai Dalam Rangka Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat dan Pemerintah .....	94
23.	Matriks Analisis SWOT dari Pelaksanaan Program Raskin .	104
24.	Perkembangan Alokasi KK dalam Program RASKIN Tahun 2000-2004 .....	105
25.	Realisasi Penyaluran RASKIN di Tiga Provinsi Penelitian Tahun 2004 .....	105
26.	Kinerja Pelaksanaan Program Raskin di Daerah Penelitian, Tahun 2004 .....	106
27.	Distribusi Responden tentang Kelancaran Distribusi Raskin, Tahun 2004 .....	106
28.	Distribusi Responden tentang Kualitas beras dari Raskin, Tahun 2004 .....	107

---

29.	Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia, Tahun 1978-2002 (juta orang) .....	109
30.	Distribusi Responden tentang Kelancaran Distribusi Raskin, Tahun 2004 .....	109
31.	Distribusi Responden tentang Alternatif Program Bantuan Pangan, Tahun 2004 (%) .....	109
32.	Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia, Tahun 1978-2002 (juta orang) .....	110
33.	Analisis Situasi, Struktur/Kelembagaan dan Performa Berkaitan dengan Program Raskin .....	112
34.	Distribusi Responden tentang Alternatif Program Bantuan Pangan, Tahun 2004 (%) .....	113

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Teks	Halaman
1.	Ketahanan Pangan Sebagai Suatu Sistem .....	28
2.	Institusi Sebagai Instrumen dalam Sistem Ketahanan Pangan .....	35
3.	Kerangka Pendekatan SSPP Secara Skematis .....	39
4.	Rasio Harga Produsen Gabah Terhadap Harga Dasar, 1995-2003 .....	59
5.	Rasio Harga Gabah Terhadap Harga Beras, 1995-2003 .....	60
6.	Perbandingan harga Beras Medium Dengan Thai-25% Broken .....	63
7.	Pola Pergerakan Harga gabah dan Luas Panen Padi Nasional, 1995-2003 .....	70
8.	Pola Pergerakan Harga gabah dan Luas Panen Padi di Prov. Jateng, 1995-2002 .....	70
9.	Pola Pergerakan Harga gabah dan Luas Panen Padi di Prov. Kalsel, 1995-2002 .....	70
10.	Pola Pergerakan Harga gabah dan Luas Panen Padi di Prov. Sumbar, 1995-2002 .....	71
11.	Perkembangan Produktivitas Padi, 1975-2003 .....	72
12.	Mekanisme Penyaluran Stok Beras Pemerintah Untuk Keadaan Darurat Dengan Pendekatan Sentralistik (Terpusat) .....	87

**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran	Teks	Halaman
1.	Pangsa Produksi Padi Menurut Pulau, 1975-2003 .....	126
2.	Persentase Sawah di Jawa yang Ditanami Padi 2 kali/ tahun, 1985-2000 (%) .....	126
3.	Rataan Harga Gabah Produsen di Tiga Propinsi, 1995-2002.....	126
4.	Jumlah Kepala Keluarga Penerima Manfaat OPK-RASKIN dan PPD PSE-PKPS BBM Bidang Pangan Per Bulan, Tahun 1998-2004 .....	127
5.	Distribusi Beras Untuk OPK-Raskin dan PPD PSE-PKPS BBM Bidang Pangan Per Bulan di Indonesia, Tahun 1998-2004 .....	128

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Departemen Pertanian (1999) telah menetapkan isu ketahanan pangan sebagai salah satu fokus utama kebijaksanaan operasional pembangunan pertanian dalam Kabinet Gotong Royong (1999 -2004), dan komitmen ini dilanjutkan dalam Kabinet Indonesia Bersatu (2004 – 2009). Memantapkan ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan karena pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi sumberdaya manusia suatu bangsa.

Sejarah membuktikan bahwa ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional (Suryana, 2001; Simatupang *et al.*, 2001). Selain itu, ketahanan pangan dalam arti keterjangkauan pangan juga berkaitan erat dengan upaya peningkatan mutu sumberdaya manusia Indonesia. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak mungkin dihasilkan sumberdaya manusia yang bermutu, oleh karena itu membangun sistem ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak bagi pembangunan nasional.

Kejadian rawan pangan dan gizi buruk mempunyai makna politis yang negatif bagi penguasa. Bahkan di beberapa negara berkembang, krisis pangan dapat menjatuhkan pemerintahan yang sedang berkuasa (Hardinsyah *et al.*, 1999). Kejadian rawan pangan di tingkat rumah tangga dengan proporsi cukup besar masih ditemukan di daerah-daerah dengan ketahanan pangan tingkat regional (provinsi) maupun tingkat nasional terjamin (Saliem *et al.*, 2001). Oleh karena itu pencapaian tingkat ketahanan pangan yang mantap di tingkat nasional maupun regional saja tidak cukup. Mantapnya ketahanan pangan tingkat rumah tangga dan individu merupakan sasaran pembangunan ketahanan pangan suatu negara.

Selain aspek tingkat pendapatan rumah tangga untuk akses terhadap pangan yang dibutuhkan, dalam ketahanan pangan rumah tangga terdapat aspek lain yang tidak kalah penting yaitu bagaimana mengelola dengan baik ketahanan pangan atau ketersediaan pangan di tingkat nasional dan regional tersebut agar kejadian rawan pangan di tingkat rumah tangga dapat diminimalkan. Dikaitkan dengan telah dilaksanakannya Undang-Undang Otonomi Daerah serta adanya perubahan lembaga penyangga pangan nasional dari Bulog menjadi Perusahaan Umum (Perum) Bulog, adalah penting untuk melakukan studi manajemen ketahanan pangan era otonomi daerah dan Perum Bulog.

Dengan adanya otonomi daerah dimana peran pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) memiliki kewenangan yang lebih besar dari sebelumnya serta diubahnya Bulog menjadi Perum sejak Mei 2003 diduga memiliki dampak terhadap manajemen stok pangan khususnya beras. Oleh karena itu studi tentang manajemen stok pangan era otonomi

daerah dan Perum Bulog diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan informasi serta masukan bagi pengambil kebijakan di bidang pangan khususnya beras.

### **Perumusan Masalah**

Konsep ketahanan pangan yang disepakati secara internasional dalam *World Conference on Human Right* 1993 dan *World Food Summit* 1996, seperti dilaporkan oleh Hardinsyah *et al.* (2001) adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap individu baik dalam jumlah maupun mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai dengan budaya setempat. Undang-Undang No.7 tahun 1996 tentang pangan menyebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Ketahanan pangan ditentukan secara bersama antara ketersediaan pangan dan akses individu atau rumah tangga untuk mendapatkan pangan yang dibutuhkan.

Ketersediaan pangan yang cukup secara nasional ternyata tidak menjamin adanya ketahanan pangan tingkat wilayah (regional), rumah tangga/individu. Hal ini ditunjukkan antara lain dari studi yang dilakukan oleh Saliem *et al.* (2001). Terkait dengan fakta tersebut maka masalah bagaimana mengelola ketersediaan pangan yang cukup tersebut agar dapat diakses oleh rumah tangga/individu di masing-masing wilayah merupakan isu menarik untuk ditelaah. Pengelolaan pangan terkait dengan masalah bagaimana mengelola cadangan pangan, dalam hal ini manajemen cadangan pangan merupakan salah satu aspek yang belum banyak dikaji secara baik.

Ketersediaan pangan tingkat nasional dan regional tidak menjamin adanya ketahanan pangan tingkat rumah tangga atau individu. Hal ini karena di samping ketersediaan pangan, ketahanan pangan rumah tangga/individu sangat ditentukan pula oleh akses untuk mendapat pangan tersebut. Dalam hal ini tingkat pendapatan dan daya beli merupakan faktor penentu akses rumah tangga terhadap pangan. Selain itu, di tingkat pengambil kebijakan, kejadian rawan pangan antara lain terkait dengan masalah kebijakan stabilitas harga pangan dan manajemen cadangan/stok pangan.

Hermanto (2002) menunjukkan bahwa adanya gejolak harga pangan (beras) berdampak negatif terhadap daya beli konsumen dan menghambat rumah tangga untuk akses terhadap pangan yang dibutuhkan. Di tingkat produsen (petani), gejolak harga dan turunnya harga gabah pada saat panen raya berdampak menurunkan pendapatan petani yang dapat diartikan pula menurunkan daya beli petani. Dengan demikian ketidakstabilan harga beras berdampak pula terhadap daya beli dan akses terhadap pangan pada petani (khususnya yang berstatus *net-consumer*).

Oleh karena itu kebijakan stabilisasi harga (beras) merupakan salah satu faktor penentu tercapainya ketahanan pangan.

Amang dan Sawit (2001) dalam studinya menunjukkan bahwa manajemen stok merupakan inti dari kebijakan stabilisasi harga beras. Studi tersebut menemukan bahwa Bulog selama ini hanya menguasai stok beras antara 4 – 8 persen dari produksi dalam negeri dan mengimpor bila diperlukan. Manajemen stok beras memerlukan dana dan besarnya dana meningkat dari tahun ke tahun karena meningkatnya biaya-biaya yang meliputi biaya pengadaan, eksploitasi dan manajemen. Biaya terbesar yang dikeluarkan Bulog adalah untuk pembayaran bunga bank yang mencapai 50 persen dari total biaya stabilisasi.

Salah satu komponen ketersediaan pangan adalah peubah stok (cadangan) pangan. Pengelolaan atau manajemen stok pangan secara bijak di tingkat rumah tangga, masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat merupakan salah satu kunci tercapainya ketahanan pangan serta meminimalkan terjadinya rawan pangan. Termasuk dalam pengelolaan stok atau cadangan pangan tersebut adalah penanganan masalah pada kondisi darurat rawan pangan. Pengelolaan stok pangan tersebut menjadi isu menarik dikaitkan dengan adanya otonomi daerah dan perubahan lembaga Bulog menjadi Perum Bulog.

Dengan adanya otonomi daerah dimana peran pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) memiliki kewenangan yang lebih besar dari sebelumnya serta dirubahnya Bulog menjadi Perum sejak Mei 2003 diduga memiliki dampak terhadap manajemen stok pangan khususnya beras. Oleh karena itu studi tentang manajemen stok pangan era otonomi daerah dan Perum Bulog diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan informasi serta masukan bagi pengambil kebijakan di bidang pangan khususnya beras.

Namun demikian mengingat definisi pangan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan No.7 tahun 1996 tentang pangan sangat luas, agar studi yang dilakukan lebih fokus dan dapat merumuskan saran kebijakan secara lebih spesifik, maka manajemen ketahanan pangan yang dimaksud dalam studi ini dibatasi pada pangan beras. Pemilihan fokus kajian pada beras didasarkan pada pertimbangan bahwa beras merupakan bahan pangan pokok sebagian besar penduduk Indonesia dan beras menjadi komoditas yang strategis karena menyangkut sumber pendapatan dan kesempatan kerja rumah tangga jutaan petani padi di daerah pedesaan.

### **Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan penelitian adalah untuk menganalisis kebijakan pengelolaan ketahanan pangan (beras) dikaitkan dengan era otonomi daerah dan perubahan lembaga penyangga pangan nasional dari Bulog menjadi Perum Bulog. Mengingat luasnya cakupan penelitian maka dalam

pelaksanaan penelitian dibagi menjadi dua kegiatan. Secara rinci tujuan penelitian dirumuskan pada masing-masing kegiatan berikut:

### ***Tujuan Kegiatan 1***

- (1) Menganalisis instrumen kebijakan stabilisasi harga beras dikaitkan dengan upaya pemantapan ketahanan pangan era otonomi daerah dan Perum Bulog
- (2) Mengidentifikasi kinerja pengelolaan cadangan pangan dan merumuskan model pengelolaan cadangan pangan beras
- (3) Menganalisis kinerja dan merumuskan usulan program untuk kondisi darurat-rawan pangan

### ***Tujuan Kegiatan 2***

- (1) Mengidentifikasi kinerja peran dan koordinasi antar instansi dalam pengelolaan stok beras di tingkat pusat dan daerah
- (2) Merumuskan model dan mengkaji peranan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan stok beras.

### **Keluaran Penelitian**

Keluaran penelitian secara umum adalah rumusan tentang model pengelolaan atau manajemen ketahanan pangan (beras) pada era otonomi daerah dan Perum Bulog.

### ***Keluaran Kegiatan 1***

- (1) Rumusan instrumen kebijakan stabilisasi harga beras dikaitkan dengan upaya pemantapan ketahanan pangan di era otonomi daerah dan Perum Bulog
- (2) Rumusan model pengelolaan cadangan beras
- (3) Rumusan model program untuk kondisi darurat-rawan pangan

### ***Keluaran Kegiatan 2***

- (1) Kinerja peran dan koordinasi antar instansi dalam pengelolaan stok beras di tingkat pusat dan daerah
- (2) Rumusan model dan peranan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan stok beras

Dengan pertimbangan untuk penajaman fokus kajian, dalam menjawab lima tujuan penelitian tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga cakupan penelitian yaitu (1) Kebijakan stabilisasi harga, (2) Kebijakan

pengelolaan cadangan pangan, dan (3) Kebijakan penanganan kondisi darurat - rawan pangan. Oleh karena itu dua butir tujuan pada kegiatan 2 dalam analisis akan sekaligus dibahas dalam cakupan kebijakan pengelolaan cadangan pangan (tujuan butir 2 dari kegiatan 1).

Kebijakan penanganan kondisi darurat-rawan pangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan yang terkait dengan upaya penyaluran bantuan pangan khusus untuk bencana alam dan untuk kelompok rumah tangga miskin. Mengingat bantuan untuk bencana alam program penanganannya sudah relatif mapan (organisasi dan mekanisme penyaluran bantuan), sehingga aspek evaluasi pelaksanaan penyaluran dan organisasinya tidak dikaji secara mendalam. Fokus kajian pada aspek kebijakan bantuan pangan ditekankan pada pelaksanaan program bantuan pangan beras untuk keluarga miskin (Raskin).

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

## TINJAUAN PUSTAKA

### Konsep dan Peran Strategis Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan fenomena yang kompleks, mencakup banyak aspek dan faktor terkait yang luas. Isu ketahanan pangan dimulai pada tahun 1970-an seiring dengan terjadinya krisis pangan global (Soekirman, 2000). Negara yang penduduknya mengalami kelaparan akibat krisis pangan dianggap tidak mempunyai ketahanan pangan. Oleh sebab itu, konsep ketahanan pangan pada masa tersebut lebih banyak membahas ketersediaan (pasokan) pangan pada tingkat nasional dan global (Foster, 1992; Maxwell dan Frankenberger, 1992).

Pada tahun 1980-an, ketika krisis pangan sudah mereda kasus kelaparan ternyata masih cenderung meningkat (Foster, 1992; Soekirman, 2000). Kelaparan yang masih terjadi tersebut menunjukkan, ketersediaan pangan di tingkat nasional tidak dapat menjamin kecukupan pangan pada tingkat rumah tangga atau individu (Braun *et al.*, 1992). Seiring dengan hal itu fokus analisis ketahanan pangan kemudian bergeser dari perhatian terhadap ketersediaan pangan secara nasional atau global menjadi perhatian kepada kelompok (individu) penduduk yang mengalami kelaparan (Foster, 1992). Dari fenomena tersebut diperoleh pengetahuan bahwa terdapat faktor internal yang menghambat akses perolehan pangan di tingkat rumah tangga atau individu.

Kendala akses terhadap pangan tersebut terkait dengan lemahnya *entitlement* (faktor kepemilikan) di tingkat rumah tangga atau individu (Sen, 1981) yang menyebabkan ketidakmampuan melakukan “kontrol” terhadap pangan. Derajat *entitlement* berhubungan linier dengan tingkat stabilitas akses rumah tangga atau individu terhadap pangan karena derajat *entitlement* tersebut ditentukan oleh apa yang dimiliki, yang diproduksi, yang dijual dan yang diwariskan atau diberikan (Sen, 1981; Maxwell dan Frankenberger, 1992).

Ketersediaan pangan dan akses terhadap pangan, seperti uraian di atas, menurut Braun *et al.* (1992) merupakan dua determinan penting dari ketahanan pangan. Namun demikian, ketersediaan pangan *an sich* tidak dapat menjamin akses terhadap pangan. Akses terhadap pangan mencakup dimensi fisik dan ekonomi. Akses fisik terkait dengan faktor penguasaan produksi pangan di tingkat rumah tangga. Adapun, faktor daya beli pangan adalah refleksi dari kemampuan akses ekonomi (Maxwell dan Frankenberger, 1992; Braun *et al.*, 1992; Haddad, 1997).

Dalam konteks cakupan atau satuan analisis, Soehardjo (1995) berpendapat bahwa konsep ketahanan pangan dapat diterapkan pada berbagai tingkatan: global, nasional hingga tingkat rumah tangga atau individu. Disebutkan pula bahwa situasi ketahanan pangan antar tingkatan tersebut dapat saling dukung. Sementara itu Hardinsyah *et al.* (1998) berpendapat bahwa karena tidak setiap rumah tangga atau

individu mempunyai akses terhadap proses produksi pangan dengan terbatasnya pemilikan lahan pertanian, untuk mencapai ketahanan pangan rumah tangga, dibutuhkan dukungan ketersediaan pangan di tingkat lokal dan nasional. Sementara itu, Simatupang (1999) lebih melihat hubungan antara ketahanan pangan di tingkat global, nasional, lokal hingga rumah tangga atau individu sebagai suatu sistem hirarkis (*hierarchial system*).

Berdasar atas berbagai faktor penyebab tidak terwujudnya ketahanan pangan, para pakar mengembangkan batasan tentang ketahanan pangan berbeda-beda (Maxwell dan Frankenberger, 1992). Namun demikian, batasan ketahanan pangan yang lebih diterima secara umum baru disepakati pada Konferensi Tingkat Tinggi Pangan Dunia (*World Food Summit*) tahun 1996 yang diselenggarakan di Roma. Ketahanan pangan didefinisikan sebagai: "kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai budaya setempat" (Hardinsyah *et al.*, 1998; Soetrisno, 1996). Di Indonesia, pengertian ketahanan pangan telah dibakukan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan. Pada Bab I Pasal 1 disebutkan bahwa ketahanan pangan adalah: "terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau".

Dari versi batasan manapun, aspek kecukupan pangan menjadi basis kriteria untuk menentukan status ketahanan pangan. Hal ini karena pangan adalah kebutuhan pokok bagi manusia untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Pada mulanya kecukupan pangan hanya dinilai menurut fisik kuantitas sesuai kebutuhan untuk beraktivitas dalam kehidupan sehari-hari secara sehat. Namun demikian, seiring dengan perkembangan analisis, kriteria kecukupan kemudian juga mencakup aspek kualitas pangan (Maxwell dan Frankenberger, 1992; UU No 7/1996) sesuai kebutuhan tubuh manusia.

Dampak dari perkembangan pemikiran tersebut antara lain munculnya kritik bahwa penggunaan kriteria kecukupan pangan pokok yang merupakan sumber energi sebagai indikator ketahanan pangan dianggap kurang memadai. Hardinsyah (1996) misalnya, mengembangkan konsep Skor Konsumsi Pangan (SKP) sebagai alternatif cara menghitung ketahanan pangan. Konsep tersebut telah diterapkan, antara lain, oleh Adi (1999). Badan Pusat Statistik bekerja sama dengan Canadian International Development Agency (CIDA) pada tahun 2000 pernah mencoba mengembangkan Indeks Keanekaragaman Pangan (*Food Variety Index*).

Dari sisi dimensi waktu, ketahanan pangan dapat terwujud jika aspek resiko kegagalan akses terhadap pangan dapat ditanggulangi. Terkait dengan faktor resiko tersebut, dikenal dua bentuk ketidaktahanan pangan (*food insecurity*), yaitu yang bersifat kronik dan transitori (Braun *et al.*, 1992; Maxwell dan Frankenberger, 1992). Ketidaktahanan pangan kronik terjadi secara terus menerus (jangka panjang) karena rendahnya

faktor daya beli dan rendahnya kualitas sumberdaya manusia. Ketidak-tahanan pangan transitori terjadi sementara (sering bersifat mendadak atau tiba-tiba) yang sering diakibatkan oleh adanya: bencana alam, kegagalan produksi dan kenaikan harga.

Luasnya cakupan konsep ketahanan pangan menempatkan peran strategis kebijakan pangan dalam mencapai ketahanan pangan di suatu Negara. Di Indonesia misalnya, isu ketahanan pangan secara politis telah dijadikan agenda kebijakan nasional yang tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Dalam tataran operasional, pencapaian ketahanan pangan di Indonesia didukung oleh dibentuknya satu Unit Eselon I dalam jajaran Departemen Pertanian sejak tahun 2000, yaitu Badan Urusan Ketahanan Pangan, dan disempurnakan menjadi Badan Bimas Ketahanan Pangan pada tahun 2001. Selain itu dibentuk pula lembaga non struktural yaitu Dewan Ketahanan Pangan di tingkat nasional yang dipimpin langsung oleh Presiden R.I maupun tingkat daerah yang dipimpin oleh pimpinan daerah yaitu Gubernur/Bupati/Walikota.

Pentingnya ketahanan pangan ditunjukkan oleh Timmer (1996) dalam Amang dan Sawit (2001) yang menyimpulkan dari studinya untuk kasus Indonesia, Jepang, dan Inggris bahwa tidak satupun negara yang dapat mempertahankan proses pertumbuhan ekonomi tanpa terlebih dahulu memecahkan masalah ketahanan pangan. Untuk Indonesia, perekonomian beras terbukti secara signifikan merupakan pendukung pesatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak 1960an.

### **Kebijakan Stabilisasi Harga Beras**

Beras telah berkembang tidak hanya sekedar menjadi komoditas penting tetapi juga strategis di Indonesia dan di negara-negara Asia pada umumnya. Di Indonesia, hanya dalam waktu beberapa dekade saja beras telah diterima sebagai pangan pokok di hampir seluruh lapisan masyarakat, termasuk di daerah-daerah yang semula pangan pokok masyarakatnya bukan beras, seperti di Madura (dominan jagung) atau Maluku dan Irian (dominan sagu dan umbi). Perubahan tersebut terjadi seiring dengan program pembangunan pangan nasional yang dimulai sejak tahun 1960-an.

Dillon *et al.* (1999) dan Anonymous (2002) secara tegas menunjukkan mengapa beras menjadi komoditas strategis di Indonesia. *Pertama*, dari sisi produksi pengadaan beras (usahatani padi) mampu menyediakan kesempatan kerja dan menjadi sumber pendapatan bagi 21 juta rumah tangga tani. *Kedua*, beras merupakan pangan pokok bagi sekitar 95 persen penduduk Indonesia dan menjadi kontributor utama kebutuhan energi dan protein dalam pola pangan mereka. *Ketiga*, lebih dari 30 persen pengeluaran rumah tangga dialokasikan untuk pembelian beras.

Secara regional, beras masih menjadi pangan pokok bagi sebagian besar penduduk Asia. Bahkan diperkirakan dua pertiga lahan pertanian di

Asia dialokasikan untuk tanaman padi (David dan Huang, 1996 dalam Sawit 2002). Dalam konteks perdagangan, hampir seluruh negara memperlakukan beras sebagai residual. Artinya alokasi produksi beras terutama adalah untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Ekspor hanya dilakukan bila terdapat kelebihan pasok setelah konsumsi domestik terpenuhi. Itu sebabnya pasar beras dunia bersifat tipis (*thin market*). Pada kondisi demikian maka terlalu riskan bila suatu negara sangat menggantungkan kebutuhan konsumsi berasnya pada pasar dunia.

Beras dianggap sebagai barang publik dengan beberapa fungsi publik yang diperankan (Dillon *et al.*, 1999): (1) Penjaga stabilitas politik, (1) Cagar budaya dan lingkungan, (3) Penjaga kesehatan masyarakat, (4) Penyedia kesempatan kerja, (5) Meningkatkan distribusi pendapatan, (6) Daya saing pasar tenaga kerja, dan (7) Stabilitas ekonomi.

### **Kebijakan Stabilisasi Sebelum Era 1970-an**

Sebagai barang konsumsi yang diproduksi di dalam negeri dengan melibatkan banyak petani, opsi kebijakan komoditas beras seharusnya mencakup dua sisi sekaligus. Kepentingan petani produsen beras seharusnya mendapatkan perhatian tidak kalah besar dibandingkan kepentingan konsumen beras, meskipun secara statistik populasi kelompok konsumen lebih besar. Akan tetapi fakta empiris menunjukkan (Mubyarto, 1972), sejak semula kebijakan beras di Indonesia selalu berorientasi kepada konsumen. Dalam hal ini kebijakan tersebut bertujuan menjamin tercukupinya persediaan pada tingkat harga yang terjangkau konsumen.

Sebelum era 1970-an, dijelaskan oleh Mubyarto (1972), kebijakan beras mencakup tiga pola yaitu: (1) Kebijakan makanan murah (*the cheap food policy*) yang berlangsung sejak penjajahan Belanda hingga tahun 1959 dengan tujuan untuk mendukung kepentingan perkebunan-perkebunan besar dan pemerintahan kolonial masa itu; (2) Kebijakan upah natura (*the food wage policy*) dari 1959 hingga 1966. Kebijakan ini dikeluarkan untuk membantu para pegawai penerima upah tetap (termasuk pegawai negeri) yang menderita akibat mulainya lonjakan inflasi. Upah mereka dibayarkan dalam bentuk natura, khususnya beras. Akibatnya beras menjadi "ukuran" nilai tukar; (3) Kebijakan tekan inflasi (*the kill inflation policy*) dari 1966-1969. kebijakan ini diambil karena harga beras melambung tinggi hingga tahun 1968 akibat kemarau panjang dan pembatalan program intensifikasi produksi beras musim kemarau 1967. Pemerintah berusaha mensubsidi harga pangan dengan mengalokasikan dana cukup besar untuk pengadaan beras, termasuk impor, dan menjual beras impor hanya separoh dari harga pembeliannya.

Bila dikaitkan dengan upaya peningkatan produksi beras yang dilakukan pemerintah dalam periode tahun di atas, penetapan pola kebijakan perberasan tersebut yang berdampak pada tertekannya harga beras (Mubyarto, 1970) terlihat bersifat disinsentif dan kontradiktif. Di

satu sisi pemerintah berusaha mendorong peningkatan produksi tetapi disisi lain merintangai upaya peningkatan produksi tersebut dengan menekan harga ouput. Hakekatnya tingkat harga output merupakan insentif produksi bagi petani produsen beras (padi) sehingga kinerja harga output yang selalu ditekan mengindikasikan kurangnya keberpihakan pemerintah terhadap petani produsen dengan mengatasmakan stabilitas pangan.

Menurut Cahyono (2001) beberapa kebijakan produksi beras sebenarnya telah dirancang sejak tahun 1950-an, seperti: Rencana Kemakmuran Kasimo (1952) yang menargetkan swasembada beras tahun 1956 atau pembentukan Badan Perusahaan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah yang kemudian menjadi proyek Padi Centra (1959) yang menargetkan swa sembada tahun 1962 dengan pelaksanaan Panca Usaha. Kedua program ini gagal karena kelemahan manajemen koordinasi, kurangnya dana pendukung dan situasi pemerintahan yang belum mantap. Rintisan program peningkatan produksi beras yang berhasil, dan kelak menjadi model pengembangan produksi beras nasional, adalah Proyek Panca Usahatani Lengkap yang dimotori oleh beberapa dosen Institut Pertanian Bogor di Karawang tahun 1963/1964. Prestasi gemilang dari kegiatan tersebut kemudian diadopsi untuk melaksanakan Demonstrasi Masal (Denmas) sejak 1964/1965 yang berubah menjadi Program Bimbingan Masal mulai tahun 1965/1966 dengan cakupan skala lebih luas dan memiliki berbagai varian (Bimas Baru, Bimas Biasa, Bimas Gotong Royong, Bimas ABRI, Bimas Nasional, dan juga Inmas, Intensifikasi Masal, sebagai bentuk lanjutan Bimas). Akan tetapi Program Bimas yang berskala lebih besar ternyata tidak berhasil mendorong produksi pangan nasional atau membendung laju kenaikan impor karena kelemahan sistem kelembagaan pendukung perkreditan dan distribusi sarana produksi.

Peristiwa penting terkait dengan stabilisasi harga beras sebagai pangan pokok pada periode sebelum era 1970-an adalah pergantian rezim pemerintah dari Orde Lama di bawah pimpinan Presiden Soekarno ke Orde Baru yang dikomando oleh Letjen Soeharto pada tahun 1966, yang kemudian menjadi presiden setelah pemilihan umum tahun 1971. Inflasi tidak terkendali yang berdampak pada kenaikan harga pangan semasa rezim Orde Lama memicu demonstrasi besar-besaran yang dikenal dengan peristiwa Tritura (Tiga Tuntutan Rakyat). Salah satu dari tiga tuntutan tersebut adalah penurunan harga pangan pokok (beras).

Atas dasar pengalaman yang terjadi maka kebijakan pangan pada awal pemerintahan rezim Orde Baru adalah mengupayakan stabilisasi harga pangan beras guna menekan inflasi (pola kebijakan butir (3) di atas). Langkah awal penting lainnya adalah pembentukan lembaga yang menangani logistik pangan (Komando Logistik Nasional, Kolognas, yang kemudian berubah menjadi Badan Urusan Logistik, Bulog) pada tahun 1967 (Arifin, 1998; Djanuardi dan Pranolo, 2002).

### **Kebijakan Stabilisasi Setelah Era 1970-an**

Langkah baru pembangunan Indonesia ditandai dengan pencanangan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang dimulai sejak tahun 1969 dimana pada tahap awal pangan dan pertanian menjadi fokus kebijakan. Terkait dengan program pengadaan pemerintah menetapkan instrumen pokok berupa kebijakan harga beras (Amang dan Sawit, 2001). Kebijakan tersebut mencakup kebijakan harga dasar (*floor price*) yang dimaksudkan untuk melindungi petani dan harga tertinggi (*ceiling price*) untuk membantu konsumen yang berlaku sejak 1969 hingga 1997 disamping untuk mengendalikan inflasi melalui stabilisasi harga (Sapuan, 2002; Amang dan Sawit, 2001; 2002). Pemerintah juga menetapkan Bulog sebagai lembaga yang diberi kewenangan melakukan impor bahan pangan dan melakukan operasi pasar di dalam negeri.

Inovasi kelembagaan baru dalam hal pengadaan pangan oleh Bulog adalah adanya kerjasama dengan Koperasi Unit Desa sejak tahun 1974, yang berperan sebagai “pusat” bagi sejumlah kelompok tani di wilayah produksi. Disisi penyaluran, distribusi pangan dilakukan Bulog melalui kerjasama dengan Koperasi pasar disamping pedagang swasta (Amang dan Sawit, 2001).

Terkait dengan kebijakan kelembagaan, pemerintah juga menetapkan kebijakan pendukung produksi berupa program intensifikasi khusus (Insus, Supra Insus) dan Upaya khusus (Upsus) guna mengatasi peningkatan produktivitas yang lamban. Inovasi lain adalah program Sistem Usahatani Berbasis Padi dengan Wawasan Agribisnis (SUTPA) yang ditetapkan pada akhir masa pemerintahan Suharto, Gerakan Mandiri Padi, Kedele dan Jagung (Gema palagung) pada masa Habibie dan *Corporate Farming* yang dicanangkan pada masa presiden Abdurrahman Wahid (Cahyono, 2001). Sejak awal kebijakan pendukung produksi tersebut juga didukung oleh kebijakan lain berupa subsidi harga pupuk dan pemberian kredit usahatani sebagai insentif bagi petani produsen.

Kebijakan harga dasar ditetapkan melalui Instruksi Presiden dan dievaluasi setiap tahun. Meskipun tingkat harga telah mengalami penyesuaian tetapi kebijakan harga dasar tersebut belum dapat berfungsi efektif penuh. Hampir pada setiap musim panen raya terjadi insiden pembelian gabah petani dibawah harga dasar. Terlebih setelah terjadi krisis ekonomi tahun 1997 dan dengan dibukanya pintu impor beras bagi swasta dan dihapuskannya Kredit Likuiditas Bank Indonesia atas desakan *International Monetary Fund* (IMF) pada tahun 1998 (Cahyono, 2001). Sejak tahun 2002 kebijakan harga dasar diubah menjadi harga pedoman pembelian pemerintah (Inpres No 9/2002). Meskipun masih mencantumkan kata “dasar” dalam Inpres tersebut (tentang Harga Dasar dan Pembelian Pemerintah) tetapi sesungguhnya tingkat harga yang ditetapkan dalam kebijakan tersebut telah berubah makna, yaitu hanya sebagai “referensi” bukan merupakan batas bawah yang harus diselamatkan.

Dampak simultan kondisi diatas adalah semakin tertekannya harga gabah di dalam negeri. Dijelaskan oleh Cahyono (2001) krisis ekonomi telah membuat harga beras di dalam negeri meningkat menjadi lebih tinggi dibandingkan harga paritas impor seiring dengan terjadinya penjarahan dan *panic buying* yang membuat meningkatnya aliran beras impor. Kondisi menjadi semakin parah karena pemberlakuan tarif impor yang membuat nilai *Net Protection Rate* menjadi negatif ternyata tidak membuat berhentinya arus impor beras. Hingga kini faktor spekulasi yang besar terhadap kebutuhan beras di dalam negeri diduga telah membuat pedagang tidak pernah berhenti untuk memasukkan beras impor, termasuk impor ilegal melalui selundupan maupun manipulasi dokumen.

Selain liberalisasi pasar domestik, Cahyono (2001) menyebutkan bahwa tidak efektifnya harga dasar gabah juga dipengaruhi berbagai faktor lain seperti: terbatasnya dana pemerintah untuk menyerap kelebihan produksi saat panen raya, hilangnya *captive market* Bulog sebagai outlet mengurangi kelebihan beras di gudang Bulog, adanya moral hazard, dan relatif tingginya harga dasar dibanding harga dunia.

Langkah baru guna mendukung program stabilisasi harga gabah (beras) dilakukan oleh Departemen Pertanian dengan meluncurkan program dana penguatan modal Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan (LUEP) sejak tahun 2003 dan program Tunda Jual. Menurut Hermanto (2004), model sistem tunda jual dapat dibedakan atas tiga model pengembangan, yaitu: (1) Kelompok tunda jual, (2) Model lumbung tunda jual, dan (3) Model pegadaian tunda jual.

## **Pengelolaan Cadangan Pangan**

Cadangan pangan merupakan salah satu sumber penyediaan pangan selain produksi domestik dan pemasukan pangan (impor dan transfer). Fungsi dari cadangan pangan adalah untuk mengantisipasi masalah pangan. Masalah pangan adalah keadaan kelebihan pangan, kekurangan pangan, ketidak mampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan dan atau keadaan darurat. Yang dimaksud dengan "keadaan darurat" adalah terjadinya peristiwa bencana alam, paceklik yang hebat, dan sebagainya yang terjadi di luar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindarinya meskipun dapat diperkirakan. Dengan fungsi seperti itu, cadangan pangan sudah barang tentu harus terukur dalam arti kuantitasnya harus diketahui secara pasti sehingga memudahkan untuk melakukan perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan.

Seperti halnya di negara-negara Asia Tenggara maupun Asia Timur, di Indonesia pengelolaan cadangan pangan juga dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Bahkan dalam UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan secara tegas disebutkan bahwa cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat.

Implikasinya, pengelolaan cadangan pangan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Yang dimaksud dengan “cadangan pangan pemerintah” adalah cadangan pangan yang dikelola atau dikuasai oleh pemerintah, yang terdiri dari cadangan pangan pemerintah desa, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi maupun cadangan pangan pemerintah pusat. Sementara itu, yang dimaksud dengan “cadangan pangan masyarakat” adalah cadangan pangan yang dikelola atau dikuasai oleh masyarakat termasuk petani, koperasi, pedagang, dan industri rumah tangga.

Pengelolaan cadangan pangan secara garis besar mencakup 3 (tiga) kegiatan, yaitu pengadaan, penyimpanan, dan penyaluran. Walaupun peraturan yang ada menyebutkan bahwa pengelolaan cadangan pangan pemerintah menjadi tanggung jawab semua tingkat pemerintahan dari pemerintahan desa hingga pemerintahan pusat, namun sampai saat ini ketiga aktifitas tersebut seluruhnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Kalaupun ada koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baru sebatas pada kegiatan penyaluran untuk keadaan darurat (Perum Bulog, 2004). Oleh karena itu, sistem pengelolaan cadangan pangan di Indonesia boleh dikatakan bersifat sentralistik (terpusat). Untuk melaksanakan pengelolaan cadangan pangan, pemerintah pusat menugaskan badan pemerintah bernama Bulog yang didirikan pada tahun 1967. Bulog dalam menjalankan tugasnya secara fisik didukung oleh fasilitas perkantoran dan pergudangan yang memadai. Fasilitas perkantoran berupa kantor pusat di Jakarta, kantor divisi regional (divre) di setiap ibukota provinsi, dan kantor sub-divre di sejumlah ibukota kabupaten. Sementara itu fasilitas pergudangan berupa 1500 unit gudang yang tersebar di seluruh tanah air dengan kapasitas simpan sekitar 3,5 juta ton (Saifullah, 2001).

Pada tahun 2003 Bulog berubah status dari lembaga pemerintah non departemen (LPND) menjadi perusahaan umum (Perum). Menjelang perubahan status ini, pada tahun 2000 salah satu fasilitas yang selama ini dinikmati oleh Bulog dicabut, yaitu Bulog tidak lagi memperoleh dana murah berupa kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk menjalankan tugasnya tetapi harus menggunakan dana mahal berupa kredit komersial. Padahal selama ini dana yang dibutuhkan oleh Bulog untuk melakukan pengelolaan cadangan pangan adalah sangat besar. Menurut Amang dan Sawit (2001), dana tersebut dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Besarnya dana ini secara garis besar merupakan fungsi dari: (a) banyaknya jenis cadangan pangan yang dikelola, (b) volume cadangan pangan yang dikelola untuk masing-masing jenis cadangan pangan, (c) biaya manajemen, dan (d) jenis dana yang digunakan.

Menurut Anonimous (2003), jenis-jenis cadangan pangan yang dikelola oleh Bulog adalah sebagai berikut. Pertama, stok operasi. Stok ini untuk memenuhi kebutuhan program Raskin, keperluan TNI/Polri, serta kebutuhan Lembaga Pemasyarakatan. Kedua, reserve stock. Stok ini untuk keperluan emergensi seperti bencana alam maupun bencana

buatan manusia (konflik sosial). Ketiga, stok penyangga (*buffer stock*). Stok ini untuk keperluan melakukan operasi pasar murni (OPM). Keempat, *pipe line stock*. Stok ini untuk memenuhi berbagai keperluan seperti emergensi, stok penyangga, dan untuk keperluan berjaga-jaga lainnya. Disebut *pipe line*, karena apabila stok beras telah dikeluarkan untuk suatu keperluan, maka harus segera diisi dengan yang baru, sehingga jumlahnya tidak berkurang dari angka yang telah ditetapkan.

Untuk menemukan jalan keluar bagi permasalahan diatas, sejumlah pihak telah melakukan studi yang menyangkut sejumlah aspek. Salah satu aspek yang dikaji adalah besaran stok cadangan beras untuk Indonesia (Sawit, 2004). Aspek lainnya yang dikaji adalah pola pendanaan stok beras nasional (Anonimous, 2003). Kajian ini secara tidak langsung juga menyoroti aspek sistem pengelolaan stok beras nasional. Salah satu kesimpulan dari kajian ini adalah bahwa besaran *pipe line stock* untuk Indonesia cukup sebanyak 750 ribu ton per tahun, tidak lagi sebesar 1 juta ton per tahun. Kesimpulan lainnya adalah bahwa berdasarkan berbagai pertimbangan, pendanaan *pipe line stock* sebaiknya ditanggung oleh APBN (pemerintah pusat) dan Bulog daripada oleh APBN (pemerintah pusat), APBD (pemerintah daerah) dan Bulog. Kesimpulan ini secara tidak langsung menyatakan bahwa sistem yang dipilih dalam pengelolaan stok beras nasional adalah sistem sentralistik (terpusat) bukan sistem desentralistik.

Sebelum ada peraturan formal yang menyebutkan bahwa pengelolaan cadangan pangan menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat, masyarakat pun disamping pemerintah juga telah melakukan pengelolaan cadangan pangan. Ada 2 (dua) sistem penyimpanan pangan (gabah) di wilayah pedesaan (Syafaat *et al.*, 2003), yaitu: (a) penyimpanan di tingkat rumah tangga yang dilakukan petani secara sendiri-sendiri, dan (b) penyimpanan di tingkat komunitas lokal dalam skala rukun tetangga, rukun warga, dukuh, atau desa yang dilakukan secara kolektif. Menurut Azis (1995), penyimpanan di tingkat komunitas lokal yang dilakukan secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan telah ada sebelum tahun 1890.

Tujuan pembentukan lumbung pangan adalah untuk mengatasi kekurangan pangan pada musim paceklik dengan cara melakukan simpan pinjam gabah. Jadi pada hakekatnya lumbung pangan adalah lembaga perkreditan. Sampai dengan tahun 1960-an kegiatan tersebut masih berkembang. Berkembangnya lumbung pangan ini paling tidak didukung oleh 3 (tiga) faktor penting (Azis, 1995; Sapuan dan Supanto, 1995; dan Syafaat *et al.*, 2003). Pertama, pasar pangan (beras) masih relatif tertutup. Kondisi ini terjadi disebabkan oleh sejumlah faktor yang satu sama lain saling terkait. Yang *pertama* adalah bahwa motivasi petani memproduksi adalah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tang-ganya. Yang *kedua* adalah bahwa *marketable surplus* petani relatif kecil karena intensitas tanam hanya sekali setahun dan yang ditanam adalah varietas lokal dengan umur sekitar 9 bulan. Yang terakhir adalah bahwa

prasarana dan sarana perhubungan belum berkembang sehingga perdagangan beras dari wilayah surplus ke wilayah defisit belum berkembang dan akibatnya perbedaan harga beras antar waktu cukup tajam sehingga memberikan insentif bagi petani untuk melakukan penyimpanan. Kedua, lembaga perkreditan alternatif diluar lumbung pangan belum berkembang di daerah pedesaan. Kondisi ini menjadikan lumbung pangan sebagai pilihan utama melakukan peminjaman guna memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga. Ketiga, budaya masyarakat desa berupa semangat gotong royong antar anggota masyarakat untuk saling menolong masih sangat tinggi. Budaya masyarakat desa inilah yang merupakan salah satu faktor kunci bertahannya keberadaan lumbung pangan.

Pada saat ini pasar pangan (beras) relatif terbuka, berbagai bentuk lembaga perkreditan berkembang di daerah pedesaan, dan semangat gotong royong antar anggota masyarakat untuk saling menolong cenderung menipis dan konsekuensinya kegiatan penyimpanan pangan (gabah) di tingkat komunitas lokal yang dilakukan secara kolektif kurang berkembang. Namun terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 telah mendorong pemerintah untuk memberdayakan lumbung pangan dengan pertimbangan bahwa lembaga ini sangat strategis sebagai salah satu sarana penunjang ketahanan pangan. Upaya ini diimplementasikan melalui Program Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan (Jayawinata, 2004). Sebagai gambaran, pada tahun 2002 upaya pemberdayaan lumbung pangan dilaksanakan di 13 provinsi yang meliputi 57 kabupaten dan melibatkan 121 kelompok lumbung. Sementara itu pada tahun 2003 upaya tersebut dilakukan di 20 provinsi yang mencakup 96 kabupaten serta melibatkan 330 kelompok lumbung. Bahkan tahun 2002 dan 2003 pemerintah melakukan kajian tentang metodologi perhitungan cadangan pangan beras masyarakat khususnya pada rumah tangga produsen, rumah tangga konsumen, penggilingan dan pedagang (Anonymous, 2002; Anonymous 2003). Dilaksanakannya kajian ini mengisyaratkan bahwa cadangan pangan masyarakat sebisa mungkin harus terukur dalam arti kuantitasnya harus dapat diperkirakan sehingga bersama-sama dengan cadangan pemerintah dapat digunakan dalam perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan.

Berdasarkan uraian diatas secara garis besar diperoleh gambaran mengenai isu-isu baik yang menyangkut cadangan pangan pemerintah maupun cadangan pangan masyarakat yang telah dan yang belum dikaji. Berkenaan dengan cadangan pangan pemerintah, sejumlah isu yang telah dikaji adalah besaran stok cadangan beras untuk Indonesia, pola pendanaan stok beras nasional, dan sistem pengelolaan stok beras nasional, sedangkan yang belum dikaji antara lain adalah identifikasi koordinasi antar instansi dalam pengelolaan stok beras di tingkat pusat dan daerah, dan kemungkinan pembagian peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan stok beras. Berkenaan dengan cadangan pangan masyarakat, beberapa isu yang telah dikaji adalah faktor-faktor penghambat berkembangnya kegiatan penyimpanan pangan (gabah) di tingkat komunitas lokal secara kolektif pada saat ini dan

metodologi perhitungan cadangan pangan masyarakat, sedangkan yang belum dikaji antara lain faktor-faktor pendorong bagi rumah tangga petani secara perorangan melakukan penyimpanan pangan serta faktor-faktor kunci untuk mempertahankan eksistensi lumbung pangan.

### **Bantuan Pangan dalam Program Kondisi Darurat-Rawan Pangan**

Dalam kerangka pencapaian ketahanan pangan yang berkelanjutan, kebijakan bantuan pangan terkait dengan upaya memenuhi kebutuhan pangan bagi setiap individu/penduduk yang merupakan hak azasi manusia. Bantuan pangan memegang peranan penting dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan penduduk karena dalam dunia empiris baik di negara berkembang maupun negara maju sekalipun masih terdapat sebagian masyarakat dengan berbagai kendala yang dihadapi menyebabkan mereka tidak dapat akses terhadap pangan yang dibutuhkan. Dalam hal demikian, program bantuan pangan harus dipahami sebagai suatu bentuk intervensi berupa dukungan penyediaan pangan yang bertujuan untuk memperbaiki ketahanan pangan penduduk miskin dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Program bantuan pangan merupakan instrumen penting dalam mengatasi kerawanan pangan darurat (Suryana, 2004).

Renate Kunast, Menteri Federal Perlindungan Konsumen, Pangan dan Pertanian, Jerman, dalam pidato pembukaan lokakarya internasional mengenai bantuan pangan pada awal September 2003 seperti dikutip oleh Suryana (2004) menyebutkan bahwa apabila program bantuan pangan dilaksanakan secara salah, maka dalam konteks internasional bantuan pangan ini justru cenderung akan menghambat proses pembangunan negara penerima, bukan mendorongnya seperti yang diharapkan semula. Hal ini karena apabila bantuan pangan tidak diimplementasikan secara tepat dapat: (a) menyebabkan penurunan tajam harga pangan di negara penerima, (b) melemahkan kemampuan produksi domestik, (c) menghambat pengembangan produksi pangan lokal lebih lanjut, (d) mempersulit pengembangan pasar yang lebih efisien, dan (e) meningkatkan ketergantungan negara akan impor pangan. Dalam konteks suatu negara kesalahan dalam pelaksanaan program bantuan pangan juga akan menimbulkan ketergantungan bagi penduduk yang menerima bantuan tersebut dan tidak mendorong mereka bisa terlepas dari kerawanan pangan atau kemiskinan.

Di Indonesia, berdasarkan sasaran penerima program bantuan pangan pada kondisi darurat-rawan pangan dapat dikelompokkan menjadi dua kategori besar yaitu (1) Kelompok rawan pangan transien, dan (2) Kelompok rawan pangan kronis. Kelompok rawan pangan transien adalah kelompok rumah tangga/individu yang mengalami kekurangan pangan disebabkan kejadian luar biasa dan pada waktu-waktu tertentu saja. Kerawanan pangan transien dapat disebabkan oleh adanya bencana alam (banjir, tanah longsor, kebakaran, dan lain-lain), gagal panen akibat

rusaknya fasilitas irigasi, kekeringan, dan atau serangan eksplosif hama/penyakit, kerusakan sosial, dan atau pemutusan hubungan kerja. Pada kondisi demikian program bantuan pangan bagi kelompok rawan pangan transien ini adalah sangat mendesak dan bantuan bersifat sementara atau jangka sangat pendek. Program bantuan pangan untuk menangani kelompok rumah tangga rawan pangan transien khususnya akibat bencana alam dapat dilakukan secara sentralistik (terpusat) atau terdesentralisasi (Perum Bulog, 2004). Untuk tahun 2005, Perum Bulog telah menyusun rancangan mekanisme penyaluran beras untuk korban bencana secara terpusat maupun terdesentralisasi. Sementara itu untuk kelompok rawan pangan transien karena penyebab lain penanganannya belum dirancang secara khusus.

Sementara itu kelompok rawan pangan kronis adalah kelompok rumah tangga atau individu yang karena keterbatasan sumberdaya menyebabkan akses mereka terhadap pangan yang dibutuhkan menjadi terhambat sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan sesuai standar normatif untuk dapat hidup sehat dan produktif. Dalam kerangka tujuan pembangunan global (*millenium development goal*) untuk menurunkan kemiskinan dan kerawanan pangan sebesar 50 persen sampai tahun 2015, di Indonesia program tersebut tertuang dalam kebijakan pembangunan ketahanan pangan dan secara lebih spesifik upaya tersebut diimplementasikan dalam program bantuan pangan (beras) dengan harga bersubsidi bagi kelompok miskin (Raskin). Dari sisi besarnya volume, upaya Indonesia tersebut sangat signifikan dan dihargai komunitas internasional, khususnya dalam penanggulangan kerawanan pangan bagi penduduk miskin (Suryana, 2004). Namun demikian dalam pelaksanaan penyaluran program Raskin tersebut di beberapa daerah ditemukan berbagai ketidaksesuaian dalam penetapan rumah tangga sasaran, jumlah beras yang diterima oleh rumah tangga, waktu penyaluran, dan atau ketidaktepatan sistem administrasi. Berdasar latar belakang tersebut studi ini akan lebih memfokuskan bahasan tentang program bantuan pangan untuk kondisi darurat-rawan pangan pada aspek program bantuan pangan beras bagi kelompok miskin (Raskin).

### **Hasil Studi Ketahanan Pangan, Liberalisasi Perdagangan, Otonomi Daerah, dan Peran Bulog**

Studi yang dilakukan oleh Saliem, dkk (2001) tentang analisis kerawanan pangan menunjukkan beberapa temuan berikut: *Pertama*, proporsi rumah tangga rawan pangan di Indonesia pada tahun 1999 sebesar 30 persen, sedangkan yang termasuk tahan pangan hanya sekitar 12 persen. Di daerah pedesaan, proporsi rumah tangga rawan pangan mencapai hampir 33 persen dan di perkotaan sekitar 27 persen. Dengan fakta tersebut, prioritas perhatian untuk meningkatkan derajat ketahanan pangan perlu diarahkan kepada rumah tangga rawan pangan di daerah pedesaan;

*Kedua*, pada tahun 1999, provinsi yang termasuk memiliki proporsi rumah tangga rawan pangan tinggi adalah Provinsi Jambi, Bengkulu, Sumsel, Lampung, Jateng, D.I.Yogyakarta, Jatim, NTB, NTT, Kalbar, Kaltim dan Irja dengan proporsi berkisar antara 31,2-43,5 persen. Di provinsi-provinsi tersebut mata pencaharian utama kelompok rumah tangga rawan pangan adalah sektor pertanian;

*Ketiga*, di daerah pedesaan, enam provinsi yang termasuk kelompok provinsi dengan proporsi rumah tangga rawan pangan tertinggi adalah Provinsi Jawa Tengah, D.I Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur dan Irian Jaya dengan proporsi berkisar antara 37,3 – 54,2 persen;

*Keempat*, rata-rata pendidikan kepala keluarga (KK) maupun istri bagi kelompok rumah tangga tahan pangan lebih tinggi dari pada rumah tangga rawan pangan. Namun jumlah anggota rumah tangga (JART) kelompok rumah tangga rawan pangan lebih besar dari pada rumah tangga tahan pangan; dan

*Kelima*, analisis data NBM (Neraca Bahan Makanan) tahun 1995 sampai 1999 di provinsi penelitian (DI Yogyakarta, Lampung, Kalbar dan Sulut) menunjukkan bahwa: (a) laju ketersediaan berbagai jenis pangan di masing-masing provinsi bervariasi menurut potensi wilayah; (b) dibandingkan dengan standar normatif keseimbangan konsumsi berdasar Pola Pangan Harapan (PPH), ketersediaan pangan di empat provinsi penelitian pada tahun 1999 belum mencapai skor yang diharapkan (berkisar antara 70-87 persen dari skor PPH nasional). Selain itu ketersediaan pangan yang berasal dari padi-padian telah melebihi standar normatif, sementara jenis pangan lain terutama pangan hewani, sayur dan buah-buahan masih jauh dari standar yang dianjurkan; dan (c) analisis ketahanan pangan tingkat regional menunjukkan bahwa di empat provinsi penelitian selama periode tahun 1995-1999 tergolong wilayah tahan pangan terjamin.

Hasil penelitian Saliem dkk. (2002) tentang ketahanan pangan dan dalam perspektif desentralisasi pembangunan antara lain menemukan bahwa adanya desentralisasi pembangunan sebagai konsekuensi dari dilaksanakannya otonomi daerah memiliki dampak terhadap kinerja pelaksanaan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) yang hampir serupa di daerah penelitian (Provinsi DI. Yogyakarta, Lampung dan NTT). Dalam hal ini adanya perubahan struktur organisasi dan tatalaksana pemerintahan yang baru menuntut penyesuaian sistem pengumpulan data dan informasi yang terkait dengan pelaksanaan SKPG. Adanya perubahan personil dalam struktur yang baru memerlukan proses pemahaman terhadap konsep dan pelaksanaan SKPG dimana dalam waktu hampir dua tahun (sejak tahun 2000 sampai 2002) proses tersebut belum dapat dilaksanakan secara baik.

Selain itu adanya kewenangan yang besar pada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai implementasi otonomi daerah berdampak pada

adanya semacam 'arogansi' bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota bukan lagi aparat pelaksana di bawah Pemerintahan Provinsi. Hal ini berakibat pada ketidaklancaran arus pengumpulan data dan informasi dari kabupaten ke provinsi. Padahal dalam beberapa hal pengalokasian sumberdaya pembangunan nasional yang terkait dengan upaya penanganan masalah rawan pangan sangat ditentukan oleh akurasi data yang disampaikan Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Pusat. Oleh karena itu pemahaman dan apresiasi serta aktualisasi dari semua aparat mulai tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota terhadap tugas dan wewenang masing-masing sesuai aturan yang disepakati merupakan kunci keberhasilan pemantapan ketahanan pangan di setiap tingkatan wilayah maupun tingkat rumah tangga/individu.

Khusus untuk komoditas beras, studi yang dilakukan oleh Ikhsan (2001) menelaah perubahan harga beras terhadap kelompok miskin di Indonesia. Studi ini dilatarbelakangi masalah pro-kontra liberalisasi yang menyebabkan adanya kenaikan harga (beras) berdampak pada penurunan atau peningkatan jumlah penduduk miskin. Studi dengan menggunakan data Susenas 1999 ini menyimpulkan bahwa kenaikan harga beras terutama dengan melakukan proteksi akan berimplikasi negatif terhadap orang miskin. Setiap kenaikan harga beras 10 persen mengakibatkan 2 juta penduduk Indonesia jatuh miskin.

Terkait dengan liberalisasi pasar beras dan kemiskinan tersebut, Minot dan Goletti (2000) melakukan studi serupa di Vietnam. Alat analisis yang digunakan dalam studi tersebut adalah model keseimbangan spasial multipasar (*a spatial equilibrium multimarket model*). Hasil analisis menunjukkan bahwa liberalisasi pasar beras (*export liberalization*) berdampak pada peningkatan harga beras domestik di Vietnam, menurunkan kesejahteraan rumah tangga di perkotaan yang defisit beras dan meningkatkan kesejahteraan wilayah pedesaan khususnya petani di daerah delta. Berhasilnya reformasi pasar beras di Vietnam didukung oleh kondisi prasarana irigasi dan sistem penyuluhan yang baik.

Mulyana (1998) mengkaji prospek penawaran dan permintaan beras Indonesia menuju era perdagangan bebas. Studi ini melakukan simulasi berbagai perubahan sebagai konsekuensi liberalisasi perdagangan (penghapusan intervensi harga domestik di negara-negara pengimpor dan pengekspor beras utama) terhadap kesejahteraan masyarakat (analisis surplus produsen dan konsumen). Metoda analisis yang digunakan dalam studi tersebut adalah ekonometrika dengan menggunakan persamaan simultan.

Kajian yang relatif baru dilakukan oleh Erwidodo dan Hermanto (2002) tentang dampak penerapan tarif dan kuota impor beras terhadap kesejahteraan masyarakat. Dengan menggunakan model analisis statik parsial, kajian tersebut menunjukkan bahwa peningkatan tarif impor beras bukan merupakan pilihan kebijakan yang tepat. Tarif yang tinggi akan meningkatkan beban biaya konsumen secara keseluruhan, khususnya konsumen yang berstatus *net-consumer* beras.

Terkait dengan aspek pengelolaan dan pemeliharaan cadangan pangan pemerintah, Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2002 menyebutkan secara tegas tentang pentingnya peran pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah desa dalam menangani masalah pangan. Semangat otonomi daerah menurut PP 68/2002 tersebut menurut Basuki (2004) pada dasarnya dapat dilihat dari dua hal pokok. *Pertama*, pengakuan terhadap pentingnya peran pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah desa dalam pengelolaan ketahanan pangan; *Kedua*, pernyataan secara tegas tentang keberagaman pola pangan masyarakat, yaitu dengan memberikan keleluasaan pengertian atas pangan tertentu bersifat pokok, yaitu sesuai dengan pola pangan masyarakat setempat. Dengan semangat ini dimungkinkan suatu daerah mengembangkan dan mempromosikan pola pangan setempat sebagai pangan tertentu bersifat pokok.

Cadangan pangan merupakan salah satu sumber penyediaan pangan yang penting. Dikaitkan dengan peran pemerintah daerah dalam implementasi otonomi daerah, pengelolaan cadangan pangan yang baik oleh pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat secara luas, diharapkan dapat meminimalkan terjadinya kasus-kasus kerawanan/kekurangan pangan di daerah. Dalam hal demikian menurut Basuki (2004), pemerintah provinsi/kabupaten/desa sesuai dengan kewenangannya dapat mengembangkan cadangan pangan tertentu yang bersifat pangan pokok sesuai dengan pola pangan setempat. Dengan demikian apabila terjadi kasus kekurangan pangan di suatu wilayah dapat segera direspon oleh pemerintah daerah setempat tanpa harus menunggu kebijakan pemerintah pusat.

Sebagai lembaga penyangga pangan nasional, sebelum perubahan Bulog menjadi Perum, Bulog memiliki peran sentral dalam mengelola pangan nasional. Secara implisit Bulog diharuskan membuat kebijakan yang berpihak kepada konsumen, sekaligus tidak merugikan produsen (Amang dan Sawit, 2001). Dalam operasionalnya, pelaksanaan tugas tersebut mencakup aspek bisnis dan sekaligus terdapat misi sosial, dimana apabila kedua fungsi tersebut tidak dapat dipadukan secara harmonis maka Bulog akan dibenci konsumen bila berpihak kepada produsen, dan sebaliknya akan dibenci produsen apabila berpihak kepada konsumen.

Seperti diketahui, sejak bulan Mei tahun 2003 berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang pembentukan Perum Bulog, lembaga penyangga pangan nasional yaitu Badan Urusan Logistik (Bulog) yang semula berstatus sebagai LPND (Lembaga Pemerintah Non-Departemen) telah berubah status menjadi Perum Bulog. Perubahan ini membawa konsekuensi terhadap tugas, mandat dan kewenangan Bulog dalam penyelenggaraan dan pengelolaan ketahanan pangan nasional. Dalam kaitan ini, perubahan tersebut diduga berpengaruh terhadap mekanisme, proses, dan kinerja pengelolaan ketahanan pangan di daerah. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa perubahan status Bulog terjadi di

saat perubahan sistem pemerintahan yaitu otonomi daerah telah diberlakukan.

Apabila dicermati, perubahan status Bulog dari LPND menjadi Perum menyebabkan hilangnya dua hal yang sangat penting yaitu (1) Hilangnya komitmen nasional dalam penanganan komoditas strategis, dan (2) Hilangnya kelembagaan pemerintah secara nasional yang ditugaskan untuk menangani komoditas strategis tersebut secara terintegrasi (Basuki, 2004). Komitmen nasional pada saat Bulog sebagai LPND tertulis secara tegas dalam tugas pokok Bulog, yaitu untuk (1) Mengendalikan harga untuk melindungi produsen dan konsumen, dan (2) Membina ketersediaan, keamanan dan pembinaan mutu gabah, beras, gula, gandum, kedelai, terigu, bungkil kedelai, serta bahan pangan dan bahan pakan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung (Bulog, 2003). Uraian dari tugas pokok Bulog tersebut menunjukkan adanya komitmen nasional untuk memperlakukan beberapa komoditas terpilih sebagai komoditas strategis secara nasional.

Dengan berubahnya status Bulog menjadi Perum, sesuai dengan misi suatu lembaga ekonomi, tugas Perum Bulog lebih berorientasi pada usaha penciptaan keuntungan bagi perusahaan disamping tetap melaksanakan fungsi sosial seperti diamanatkan oleh Perusahaan Pemerintah (Bulog, 2003). Hal-hal demikian diduga akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemantapan ketahanan pangan di daerah khususnya terkait dengan upaya stabilisasi harga melalui pengadaan dan atau penyaluran pangan (gabah/beras).

Seperti halnya pemberlakuan perdagangan bebas, perubahan status Bulog juga berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan karena bersamaan dengan perubahan status Bulog tersebut berlaku kebijaksanaan sebagai berikut: (1) Monopoli impor beras oleh Bulog dicabut sejak September 2000 dan swasta diberikan kesempatan untuk mengimpor beras, (2) *Captive market* Bulog diturunkan sejak bulan April 2000 melalui perubahan pemberian jatah beras PNS diganti berupa uang, dan (3) Kredit murah untuk pengadaan pangan yang berasal dari kredit likuiditas (BLBI) tidak tersedia lagi sejak tahun 2000, sehingga Bulog harus menggunakan kredit komersial untuk pengadaan pangan. Dengan demikian, maka pengembangan cadangan pangan oleh masyarakat khususnya masyarakat non-pedagang menjadi hal penting dalam pemantapan ketahanan pangan terutama di daerah.

Dari beberapa hasil studi yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa (1) Studi tentang kinerja ketahanan pangan dan pengaruh liberalisasi perdagangan terhadap kesejahteraan masyarakat untuk komoditas pangan (khususnya beras, jagung, kedelai) telah banyak dilakukan terutama yang mengkaji secara deskriptif dan analisis statik parsial; (2) Proporsi rumah tangga rawan pangan di berbagai provinsi masih cukup tinggi, dan (3) Kajian tentang manajemen stok pangan (pengelolaan cadangan pangan) masih belum banyak dikaji oleh para

peneliti ekonomi pangan terutama dikaitkan dengan otonomi daerah dan adanya perubahan Bulog menjadi Perum.

Bertitik tolak dari fakta di atas maka studi tentang manajemen ketahanan pangan yang terkait dengan berbagai instrumen kebijakan pangan yang menyangkut stabilisasi harga, pengelolaan cadangan pangan, program pangan untuk rawan pangan dan kondisi darurat dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi rawan pangan penting untuk dilakukan.

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

## METODOLOGI PENELITIAN

### Kerangka Pemikiran

#### ***Aspek Penting dalam Menganalisis Kebijakan Ketahanan Pangan***

Dalam menganalisis kebijakan ketahanan pangan ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu: (1) Obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan, (2) Syarat keharusan (*necessary condition*) dan syarat kecukupan (*sufficiency condition*) terwujudnya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga/individu, (3) Ketahanan pangan di tingkat global, nasional, regional, lokal, dan rumah tangga/individu harus dipandang dan diperlakukan sebagai suatu sistem hirarkis, (4) Ketahanan pangan harus dipandang sebagai suatu sistem ekonomi pangan yang terdiri dari atas subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi dimana ketiga subsistem ini saling berinteraksi secara berkesinambungan, (5) Perubahan lingkungan strategis domestik dan internasional yang berpengaruh terhadap pembangunan ketahanan pangan, dan (6) Karakteristik inheren dalam subsistem ketersediaan, subsistem distribusi dan subsistem konsumsi baik di tingkat nasional, regional, maupun lokal. Hal ini didasarkan atas argumentasi yang akan dijelaskan berikut ini.

Obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan perlu mendapatkan perhatian karena dengan diketahuinya obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan berarti sasaran akhir kemana pembangunan ketahanan pangan harus diarahkan akan menjadi jelas. Obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan secara implisit dapat diketahui dari Pasal 1 UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang berbunyi bahwa ketahanan pangan merupakan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Rangkaian kata-kata yang berbunyi "...suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga..." secara implisit menunjukkan bahwa rumah tangga/individu adalah obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan.

Setelah diketahui bahwa rumah tangga adalah obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan, yang harus mendapatkan perhatian selanjutnya adalah syarat keharusan dan syarat kecukupan terwujudnya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Hal ini penting karena dengan diketahuinya kedua syarat ini maka indikator pokok bagi performa ketahanan pangan di tingkat rumah tangga akan diketahui juga. Seperti halnya sumber untuk mengetahui obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan, sumber untuk mengetahui syarat keharusan dan syarat kecukupan terwujudnya ketahanan di tingkat rumah tangga adalah Pasal 1 UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Rangkaian kata-kata yang berbunyi "...tersedianya pangan yang cukup..." secara implisit

mengindikasikan syarat keharusan. Dengan perkataan lain, syarat keharusan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga adalah adanya ketersediaan pangan yang cukup. Sementara itu rangkaian kata-kata yang berbunyi "...tersedianya pangan yang terjangkau" secara implisit mengindikasikan syarat kecukupan. Dengan perkataan lain, syarat kecukupan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga adalah bahwa rumah tangga bersangkutan dapat akses secara fisik maupun ekonomi terhadap pangan. Dengan demikian ketahanan pangan di tingkat rumah tangga ditentukan secara bersama oleh ketersediaan pangan dan akses rumah tangga untuk mendapatkan pangan yang dibutuhkan.

Setelah syarat keharusan dan syarat kecukupan bagi terwujudnya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga diketahui, yang harus mendapatkan perhatian berikutnya adalah bahwa ketahanan pangan di tingkat global, nasional, regional, lokal, dan rumah tangga/individu harus dipandang dan diperlakukan sebagai suatu sistem hirarkis. Hal ini didasarkan pada paradigma ketahanan pangan yang berkelanjutan yang mensyaratkan bahwa ketahanan pangan di tingkat global, nasional, regional, lokal, dan rumah tangga/individu harus dipandang dan diperlakukan sebagai suatu sistem hirarkis (Simatupang, 1999). Dalam hal ini ketahanan pangan di tingkat nasional, regional maupun lokal adalah syarat keharusan (*necessary condition*) bagi ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, sedangkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga/individu merupakan syarat kecukupan (*sufficiency condition*) bagi ketahanan pangan di tingkat nasional. Dengan memiliki persepsi seperti ini diharapkan akan tumbuh pemahaman bahwa analisis kebijaksanaan ketahanan pangan seharusnya dilakukan secara berjenjang dari tingkat nasional hingga ke tingkat rumah tangga/individu. Manfaat utama yang diperoleh melalui cara analisis seperti ini adalah dapat diketahui apakah kebijaksanaan ketahanan pangan di tingkat nasional, regional, dan lokal satu sama lain bersifat komplemen atau tidak.

Hal berikutnya yang harus mendapatkan perhatian adalah bahwa ketahanan pangan harus dipandang sebagai suatu sistem ekonomi pangan yang terdiri dari atas subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi dimana ketiga subsistem ini saling berinteraksi secara berkesinambungan. Dengan memiliki persepsi seperti ini diharapkan akan tumbuh pemahaman bahwa kerjasama kolektif dari para pelaku yang menyelenggarakan aktivitas pada subsistem ketersediaan, distribusi, maupun subsistem konsumsi merupakan kunci keberhasilan untuk mewujudkan ketahanan pangan. Dengan perkataan lain, dalam mewujudkan ketahanan pangan koordinasi diantara para pelaku yang menyelenggarakan aktivitas pada masing-masing subsistem tersebut harus terus menerus dibangun.

Selanjutnya yang harus mendapatkan perhatian adalah perubahan lingkungan strategis domestik maupun internasional yang berpengaruh terhadap pembangunan ketahanan pangan. Hal ini penting karena dengan senantiasa mencermati perubahan lingkungan strategis domestik dan

internasional berarti kita dituntut untuk siap dengan sejumlah alternatif kebijaksanaan guna mengamankan tercapainya sasaran akhir pembangunan ketahanan pangan yaitu terwujudnya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga/individu. Perubahan lingkungan strategis internasional yang berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan adalah diberlakukannya perdagangan bebas, sedangkan perubahan lingkungan strategis domestik adalah berubahnya status Bulog dari lembaga pemerintah non-departemen menjadi perum dan dilaksanakannya otonomi daerah.

Pemberlakuan perdagangan bebas berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan karena masuknya produk pangan impor dengan harga murah akan menyebabkan harga jual produk pangan yang diterima produsen tertekan sehingga di satu sisi daya beli produsen menurun dan di sisi lain motivasi mereka menghasilkan produk pangan menjadi rendah. Dengan demikian, dibutuhkan pengaturan pasokan pangan dan penetapan kebijakan pajak dan atau tarif.

Seperti halnya pemberlakuan perdagangan bebas, perubahan status Bulog juga berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan karena bersamaan dengan perubahan status Bulog tersebut berlaku kebijaksanaan sebagai berikut: (1) Monopoli impor beras oleh Bulog dicabut sejak September 2000 dan swasta diberikan kesempatan untuk mengimpor beras, (2) *Captive market* Bulog diturunkan sejak bulan April 2000 lewat pemberian uang kepada PNS sebagai pengganti jatah beras, dan (3) Kredit murah untuk pengadaan pangan yang berasal dari kredit likuiditas tidak tersedia lagi sejak tahun 2000, sehingga Bulog harus menggunakan kredit komersial untuk pengadaan pangan. Dengan demikian, perlu digalakkan pengembangan cadangan pangan oleh masyarakat khususnya masyarakat non-pedagang.

Akhirnya tidak berbeda dengan pemberlakuan perdagangan bebas maupun perubahan status Bulog, pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan sebagian besar urusan pemerintah kepada pemerintah kabupaten/kota juga berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan karena pelaksanaan otonomi daerah merubah pendekatan manajemen pembangunan dari pola sentralistik menjadi pola desentralistik. Dengan demikian, dibutuhkan pembagian peran dan sekaligus koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota dalam pembangunan ketahanan pangan agar kebijaksanaan di masing-masing tingkat pemerintahan satu sama lain bersifat komplementer (bukan bersifat tumpang tindih apalagi kontradiktif).

Yang terakhir harus mendapatkan perhatian adalah karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem ketersediaan, subsistem distribusi dan subsistem konsumsi baik di tingkat nasional, regional, maupun lokal. Hal ini penting karena dengan teridentifikasinya karakteristik inheren tersebut maka permasalahan mendasar dalam pembangunan ketahanan pangan yang terkait dengan masing-masing subsistem pada berbagai tingkatan tersebut dapat

diketahui sehingga langkah-langkah dan sekaligus alternatif kebijaksanaan apa yang seharusnya diambil mudah dirumuskan.

Karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem ketersediaan diantaranya adalah sebagai berikut. *Pertama*, produksi pangan tidak dapat dihasilkan sepanjang waktu. Implikasinya, pemeliharaan dan pengelolaan cadangan pangan mutlak dibutuhkan. *Kedua*, kapasitas produksi beras nasional cenderung stagnan, sementara kebutuhan beras terus meningkat sebagai akibat dari konsumsi pangan pokok masyarakat Indonesia yang masih tergantung kepada beras dengan tingkat konsumsi per kapita per tahun yang tergolong tinggi. Implikasinya, di masa mendatang Indonesia diduga akan sulit mempertahankan kemandirian pangan karena impor beras diperkirakan cenderung meningkat. *Ketiga*, harga gabah cenderung rendah selama beberapa tahun terakhir ini sehingga petani kurang termotivasi untuk memproduksi padi. Implikasinya, kebijaksanaan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) perlu disempurnakan.

Di pihak lain, karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem distribusi diantaranya adalah adanya konflik kepentingan antara konsumen dengan produsen berkenaan dengan harga. Hal ini terjadi karena harga yang rendah bagi konsumen memiliki arti positif karena meningkatkan daya beli, sedangkan bagi produsen memiliki arti negatif karena menurunkan pendapatan dan sekaligus daya beli. Sebaliknya, harga yang tinggi memiliki arti negatif bagi konsumen karena menurunkan daya beli, sedangkan bagi produsen memiliki arti positif karena menaikkan pendapatan dan sekaligus daya beli. Implikasinya, dibutuhkan manajemen stok yang mampu menciptakan harga dengan karakteristik di satu sisi tidak memberatkan konsumen namun disisi lain masih menguntungkan produsen. Sementara itu, karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem konsumsi diantaranya adalah tingginya tingkat pengangguran dan rendahnya daya beli masyarakat. Implikasinya, perlu digalakkan penyaluran pangan secara khusus seperti program Raskin.

Dari uraian diatas ada sejumlah hal yang patut dicatat. *Pertama*, sasaran akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan adalah rumah tangga/individu. *Kedua*, performa ketahanan pangan di tingkat rumah tangga/individu yang dikehendaki adalah ketahanan pangan dengan karakteristik tersedia pangan yang cukup dengan harga yang terjangkau daya beli masyarakat. *Ketiga*, analisis kebijaksanaan ketahanan pangan seharusnya dilakukan secara berjenjang dari tingkat nasional hingga ke tingkat rumah tangga/individu. *Keempat*, kerjasama kolektif dari para pelaku yang menyelenggarakan aktivitas pada subsistem ketersediaan, distribusi, maupun subsistem konsumsi merupakan kunci keberhasilan untuk mewujudkan ketahanan pangan. *Kelima*, ada 4 (empat) langkah yang mendesak untuk diambil, yaitu: (a) pengembangan cadangan pangan baik di tingkat pemerintah daerah maupun di tingkat rumah tangga, (b) pemantapan stabilitas harga, (c) melanjutkan penya-

luran pangan secara khusus seperti program Raskin, dan (d) pembagian peran antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/ kota dalam pembangunan ketahanan pangan khususnya yang menyangkut aspek-aspek pada point (a) sampai dengan (c). Pada Gambar 1 disajikan ketahanan pangan sebagai suatu sistem.

### **Manajemen Stok dan Stabilitas Harga**

Secara teoritis ketersediaan pangan dapat dipenuhi dari berbagai sumber, yaitu: (a) produksi domestik, (b) cadangan (stok), (c) impor, dan (d) transfer. Diantara keempat sumber ini yang dipandang paling strategis ditinjau baik dari urgensinya maupun fungsi yang dapat diperankan adalah cadangan (stok). Dari sisi urgensinya, cadangan pangan mutlak harus diadakan karena produksi pangan tidak dapat dihasilkan sepanjang waktu. Dari sisi fungsinya, cadangan pangan mutlak harus diadakan karena dapat berfungsi meredam gejolak harga baik disebabkan oleh kelebihan penawaran (*excess supply*) maupun kelebihan permintaan (*excess demand*). Dengan perkataan lain, cadangan pangan dapat berfungsi menstabilkan harga. Disamping itu, cadangan pangan dapat berfungsi untuk memenuhi dengan segera kebutuhan pangan akibat bencana alam, kerusuhan sosial, maupun ketidakmampuan masyarakat secara ekonomi untuk membeli pangan.

Dalam rangka melaksanakan kebijaksanaan stabilisasi harga gabah/beras, hingga saat ini instrumen inti yang digunakan oleh pemerintah adalah kombinasi antara manajemen stok dengan penetapan harga dasar gabah (*floor price*) dan penetapan harga patokan tertinggi beras (*ceiling price*). Manajemen stok adalah tindakan pemerintah dimana pada musim panen raya melakukan pengadaan gabah/beras secara besar-besaran guna menghilangkan kelebihan penawaran (*excess supply*) dan sekaligus untuk mengisi cadangan (stok), sedangkan pada musim paceklik melepaskan sebagian cadangan (stok) tersebut guna menghilangkan kelebihan permintaan (*excess demand*). Pada hakekatnya manajemen stok adalah pengelolaan cadangan (stok) dengan tujuan untuk melakukan stabilisasi harga.

Secara teoritis, keberhasilan kebijaksanaan stabilisasi harga gabah/beras dengan menggunakan instrumen inti tersebut sangat ditentukan oleh terpenuhinya tidaknya kondisi/fasilitas penunjang berikut ini. *Pertama*, pengadaan gabah/beras secara besar-besaran harus dilakukan agar kelebihan penawaran (*excess supply*) dapat dikurangi secara signifikan. Implikasinya, kebijaksanaan stabilisasi harga harus didukung oleh dana yang besar. *Kedua*, *outlet* yang terjamin bagi gabah hasil pengadaan harus tersedia agar tidak terjadi penumpukan cadangan (stok) sehingga pengadaan gabah/beras secara besar-besaran pada tahun berikutnya tetap dapat dilaksanakan. Implikasinya, kebijaksanaan stabilisasi harga harus didukung oleh tersedia *captive market* yang besar. *Ketiga*, insulasi pasar domestik dari pengaruh pasar luar negeri harus dilakukan agar

benar-benar tidak ada pasokan beras dari luar negeri yang dapat memperparah kelebihan penawaran (*excess supply*) di pasar domestik. Implikasinya, kebijaksanaan stabilisasi harga perlu didukung oleh penetapan larangan impor beras khususnya selama periode panen raya.

Perlu disebutkan bahwa hingga tahun 1997 kebijaksanaan stabilisasi harga boleh dikatakan berhasil yang ditunjukkan oleh persentase insiden harga gabah yang diterima petani dibawah harga dasar gabah (HDG) rata-rata hanya sebesar 4 persen. Sebaliknya, sejak tahun 1998 kebijaksanaan stabilisasi harga boleh dikatakan kurang berhasil yang ditunjukkan oleh persentase insiden harga gabah yang diterima petani dibawah harga dasar gabah (HDG) rata-rata sebesar 19,8 persen. Salah satu faktor pendukung keberhasilan kebijaksanaan stabilisasi harga hingga tahun 1997 adalah terpenuhinya ketiga kondisi/fasilitas penunjang yang disebutkan diatas. Selain itu, faktor pendukung lainnya adalah pelaksanaan kebijaksanaan tersebut praktis hanya melibatkan jajaran Bulog sehingga tidak dibutuhkan banyak koordinasi dan akibatnya pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan cepat.

Sementara itu, salah satu faktor penyebab ketidakberhasilan kebijaksanaan stabilisasi harga sejak tahun 1998 adalah tidak terpenuhinya ketiga kondisi/fasilitas penunjang yang disebutkan diatas. Hal ini dikarenakan tidak tersedia lagi kredit murah berupa Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) untuk pengadaan pangan, tidak tersedia lagi *captive market* yang besar sebagai *outlet* bagi sebagian besar beras hasil pengadaan, dan Bulog tidak lagi diberikan hak monopoli impor beras sehingga insulasi pasar domestik dari pengaruh pasar luar negeri tidak terjamin. Fakta ini merupakan akibat dari dihapuskannya berbagai subsidi harga dan bunga maupun monopoli perdagangan. Disamping itu, faktor penyebab lainnya adalah pelaksanaan kebijaksanaan tersebut selain melibatkan Bulog, juga melibatkan Deperindag, Badan Bimas Ketahanan Pangan-Deptan, dan Pemerintah Daerah sehingga diduga diperlukan banyak koordinasi dan akibatnya pengambilan keputusan menjadi relatif lambat. Keterlibatan instansi-instansi ini merupakan akibat dari perubahan status Bulog dari Lembaga Pemerintah Non-Departemen menjadi Perusahaan Umum (Perum) serta diberlakukannya otonomi daerah.

Kebijaksanaan stabilisasi harga yang kurang berhasil sejak tahun 1998 sudah barang tentu berpengaruh terhadap upaya mewujudkan ketahanan pangan yang mantap baik ditinjau dari sisi konsumsi maupun dari sisi ketersediaan. Dari sisi konsumsi, harga gabah yang cenderung turun akan menurunkan pendapatan dan sekaligus daya beli produsen, yang pada gilirannya akan menurunkan kuantitas maupun kualitas bahan pangan yang mereka konsumsi. Dari sisi ketersediaan, harga pangan yang cenderung turun berpotensi menurunkan motivasi produsen untuk menghasilkan produk pangan, dan apabila kondisi seperti ini benar-benar terjadi sudah barang tentu akan mengganggu pasokan bahan pangan.

Bertitik tolak dari uraian diatas, yang mendesak dilakukan adalah merumuskan fasilitas penunjang kebijaksanaan stabilisasi harga yang sesuai dengan era Perum Bulog dan otonomi daerah, misalnya pemerintah pusat/Bulog dan pemerintah kabupaten/kota secara bersama-sama melakukan pengadaan gabah di wilayah administratif kabupaten/kota bersangkutan dengan masing-masing pihak menanggung biaya pelaksanaannya secara proporsional sesuai dengan pangsa volume gabah/beras yang dibutuhkan oleh masing-masing pihak. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah kabupaten/kota ikut serta dalam pengadaan gabah/beras dan sekaligus dalam pembiayaan pelaksanaannya.

### **Cadangan Pangan**

Ditinjau dari pihak yang menguasainya, di Indonesia secara faktual cadangan pangan dikuasai oleh pemerintah, pedagang, dan rumah tangga. Yang dimaksud pemerintah disini adalah pemerintah pusat karena baru pemerintah pusatlah yang menguasai cadangan pangan secara signifikan. Yang dimaksud pedagang disini adalah semua pihak yang melakukan aktifitas pemasaran dan distribusi bahan pangan. Sementara itu yang dimaksud dengan cadangan pangan rumah tangga adalah cadangan pangan yang dikuasai rumah tangga baik secara individual maupun secara kolektif dalam bentuk misalnya lumbung pangan.

Cadangan pangan yang dikuasai oleh pemerintah, pedagang maupun rumah tangga masing-masing memiliki fungsi yang berbeda. Cadangan pangan yang dikuasai pemerintah berfungsi untuk: (1) Melakukan operasi pasar murni (OPM) dalam rangka stabilisasi harga, (2) Memenuhi kebutuhan pangan akibat bencana alam atau kerusakan sosial, (3) Memenuhi jatah beras golongan berpendapatan tetap dalam hal ini TNI/Polri, dan (4) Memenuhi penyaluran pangan secara khusus seperti program Raskin. Cadangan pangan yang dikuasai pedagang umumnya berfungsi untuk: (1) Mengantisipasi terjadinya lonjakan permintaan, dan (2) Mengantisipasi terjadinya keterlambatan pasokan pangan. Sementara itu, cadangan pangan yang dikuasai oleh rumah tangga baik secara individu maupun secara kolektif berfungsi untuk: (1) Mengantisipasi terjadinya kekurangan bahan pangan pada musim paceklik, dan (2) Mengantisipasi ancaman gagal panen akibat bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, anomali iklim, dan banjir.

Perlu disebutkan bahwa aktifitas ekonomi pangan di Indonesia secara prinsip dijalankan berdasarkan mekanisme pasar bebas. Konsekuensinya, pedagang menguasai cadangan pangan paling besar dibandingkan dengan pemerintah dan rumah tangga. Walaupun demikian perlu digarisbawahi bahwa pembangunan ketahanan pangan tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar bebas. Argumentasinya, apabila terjadi katakana lebih permintaan (*excess demand*) yang dicirikan oleh berkurangnya pasokan barang dan harga barang yang

melonjak tinggi maka mekanisme pasar bebas membutuhkan waktu relatif lama untuk kembali kepada kondisi keseimbangan semula. Padahal perwujudan ketahanan pangan yang mantap mensyaratkan bahwa pangan harus tersedia setiap saat dengan jumlah yang cukup serta dengan harga yang memungkinkan masyarakat untuk mengaksesnya.

Mengingat pembangunan ketahanan pangan tidak mungkin sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar bebas, maka keberadaan cadangan pangan pemerintah menjadi sangat urgen. Justifikasinya, dengan menguasai cadangan pangan maka apabila sewaktu-waktu terjadi katakanlah kelebihan permintaan pangan (*excess demand*) yang dicirikan oleh berkurang pasokan barang dan harga barang yang melonjak tinggi pemerintah dengan segera dapat melakukan intervensi pasar misalnya lewat operasi pasar murni (OPM) guna menjamin terwujudnya harga yang stabil, yang merupakan prasyarat bagi terwujudnya ketahanan pangan yang mantap. Dengan demikian, dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang mantap di setiap tingkat pemerintahan, selain cadangan pangan yang dikuasai pedagang, harus tersedia juga cadangan pangan yang dikuasai pemerintah. Oleh karena itu keberadaan cadangan pangan yang dikuasai pemerintah khususnya oleh pemerintah kabupaten/kota perlu segera direalisasikan. Urgensi penguasaan cadangan pangan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah karena kemampuan pemerintah pusat untuk menguasai cadangan pangan dalam jumlah besar semakin terbatas sejalan dengan semakin terbatasnya dana pembangunan. Disamping itu, dalam era otonomi daerah sudah seharusnya seluruh tingkat pemerintahan memiliki cadangan pangan yang bersifat komplemen (saling melengkapi satu sama lain). Sementara itu manfaat penguasaan cadangan pangan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah untuk mempercepat pelayanan kepada masyarakat apabila terjadi misalnya bencana alam atau kerusuhan sosial karena sistem birokrasi yang relatif pendek.

Seperti halnya keberadaan cadangan pangan pemerintah, keberadaan cadangan pangan rumah tangga adalah sangat urgen baik bagi mereka yang berada di daerah dengan aksesibilitas tinggi maupun dengan aksesibilitas rendah (*remote area*). Justifikasinya, karena rumah tangga/individu adalah obyek terakhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan maka idealnya rumah tangga baik secara individual maupun secara kolektif menguasai cadangan pangan guna mengantisipasi kekurangan pangan yang bersifat sementara yang disebabkan terhentinya pasokan bahan pangan misalnya karena putusnya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam. Dalam kondisi seperti ini pemenuhan kebutuhan pangan dengan mengandalkan bantuan dari pemerintah apalagi pemerintah pusat membutuhkan waktu lama baik karena sistem birokrasi yang relatif panjang maupun karena kendala yang dihadapi adalah putusnya prasarana dan sarana transportasi.

Berdasarkan uraian diatas, dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang mantap salah satu aspek yang perlu kita bangun adalah adanya jaringan cadangan pangan baik secara vertikal maupun secara

horisontal. Jaringan cadangan pangan secara vertikal adalah koordinasi cadangan pangan di tingkat pemerintah pusat hingga ke tingkat pemerintah kabupaten/kota sehingga satu sama lain bersifat saling melengkapi (komplemen). Sementara itu jaringan pangan secara horisontal adalah koordinasi cadangan pangan yang dikuasai pemerintah, pedagang dan rumah tangga di suatu wilayah kabupaten/kota atau bahkan wilayah administratif yang lebih rendah.

Patut dicatat bahwa keberadaan cadangan pangan yang dikuasai pemerintah, pedagang maupun rumah tangga di setiap wilayah kabupaten/kota atau bahkan di setiap tingkat wilayah administratif yang lebih rendah adalah suatu keadaan yang ideal. Dikatakan sebagai suatu keadaan yang ideal karena apabila kita mampu mengkoordinasikan dengan baik berbagai fungsi yang dimiliki ketiga macam cadangan pangan tersebut maka ketahanan pangan yang mantap yang dicirikan oleh tersedianya pangan setiap saat dengan jumlah yang cukup serta dengan harga yang terjangkau daya beli masyarakat akan mudah diwujudkan. Namun karena budaya melakukan cadangan pangan di tingkat rumah tangga baik secara individual maupun secara kolektif tidak dikenal di setiap daerah maka macam cadangan pangan yang dijumpai di suatu wilayah kabupaten/kota adalah cadangan pangan yang dikuasai pemerintah dan pedagang. Bahkan apabila cadangan pangan yang dikuasai pemerintah kabupaten/kota belum berkembang dan budaya melakukan cadangan pangan di tingkat rumah tangga baik secara individual maupun secara kolektif tidak dikenal maka macam cadangan pangan yang dijumpai di suatu wilayah kabupaten/kota adalah cadangan pangan yang dikuasai pedagang. Semua kemungkinan situasi tersebut menarik untuk dikaji.

### **Penyaluran Pangan Secara Khusus**

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa di Indonesia aktifitas ekonomi pangan secara prinsip dijalankan berdasarkan mekanisme pasar bebas (institusi pasar bebas). Agar seseorang memiliki hak melakukan aktifitas ekonomi (aktifitas transaksi) dalam institusi pasar bebas, persyaratan yang harus dipenuhi adalah memiliki uang dalam jumlah tertentu sesuai dengan nilai barang yang dibutuhkan. Dalam situasi seperti sekarang ini dimana daya beli masyarakat adalah rendah akibat tingginya tingkat pengangguran maka sebagian masyarakat tidak mampu memenuhi persyaratan semacam itu. Untuk mengatasi fenomena ini suatu pemerintahan biasanya akan melakukan alokasi barang melalui mekanisme administratif (mekanisme non-pasar) dalam bentuk melakukan penyaluran pangan secara khusus dalam arti penyaluran pangan bersubsidi atau pemberian bantuan pangan.

Menurut Alderman dan Lindert (1998) dan Walle (1998) dalam Syafaat *et al.* (2003), ada 3 (tiga) pendekatan yang dapat dipakai untuk membantu pangan kepada masyarakat di suatu negara, yaitu: (1) Bantuan

pangan secara umum (*broad food targeting*), (2) Bantuan pangan secara sempit (*narrow food targeting*), dan (3) Bantuan pangan yang langsung ditujukan kepada sasaran (*self-food targeting*). Ketiga pendekatan ini dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan riil penerima program, meskipun efektifitas dan dampaknya berbeda.

Dalam pendekatan pertama, pemerintah memberikan subsidi untuk bahan pangan yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat, misalnya beras untuk kasus Indonesia. Operasionalisasi pendekatan ini adalah pemerintah melakukan operasi pasar murni (OPM) pada saat harga beras melampaui harga patokan tertinggi (*ceiling price*) untuk mengembalikan harga beras setidak-tidaknya ke tingkat harga patokan tertinggi. Kelemahan pendekatan pertama ini adalah bahwa stabilisasi harga beras akan dinikmati semua kelompok masyarakat baik kaya maupun miskin.

Dalam pendekatan kedua, pemerintah memberikan subsidi pangan secara langsung kepada kelompok sasaran (*targeted*). Contoh pendekatan kedua ini di Indonesia adalah program *food for work*. Dengan pendekatan kedua ini 2 (dua) hal dapat dicapai sekaligus, yaitu peningkatan pendapatan riil rumah tangga peserta program dan perbaikan infrastruktur pertanian/pedesaan. Kelemahan pendekatan kedua ini adalah bahwa banyak peserta program bukan berasal dari keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan minimum pangannya karena peserta program umumnya adalah wanita atau salah seorang anak yang telah dewasa, sedangkan kepala keluarga tetap bekerja di tempat lainnya seperti biasanya.

Dalam pendekatan ketiga, pemerintah memberikan subsidi untuk bahan pangan kualitas tertentu yang banyak dikonsumsi oleh kelompok miskin yang menderita kekurangan pangan. Dipilihnya kualitas tertentu ini dimaksudkan agar tidak diminati oleh kelompok kaya. Contoh pendekatan ketiga ini di Indonesia adalah program operasi pasar khusus (OPK) dan program beras untuk rakyat miskin (Raskin). Dalam kedua program ini kualitas beras yang diberikan kepada peserta program adalah beras kualitas III (medium). Kelemahan pendekatan ketiga ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, lemah dalam manajemen program terutama pengawasan, monitoring dan evaluasi sehingga banyak ditemukan penyimpangan, seperti: harga beras melebihi Rp 1000,- per kg, kualitas beras lebih rendah dari ketentuan, volume beras yang diterima peserta program tidak mencapai 20 kg per keluarga per bulan, jadwal penyampaian beras tidak tepat waktu, beras bocor keluar rumah tangga sasaran. *Kedua*, tidak tepat wilayah dan tidak tepat sasaran. *Ketiga*, pemerintah daerah berperan lebih dominan dibandingkan dengan Bulog/Dolog. Peranan pemerintah daerah mencakup penentuan wilayah, penentuan jatah beras per wilayah, dan distribusi beras dari titik distribusi ke rumah tangga sasaran. Sementara itu peranan Bulog/Dolog hanya terbatas pada distribusi beras dari gudang Dolog sampai ke titik distribusi.

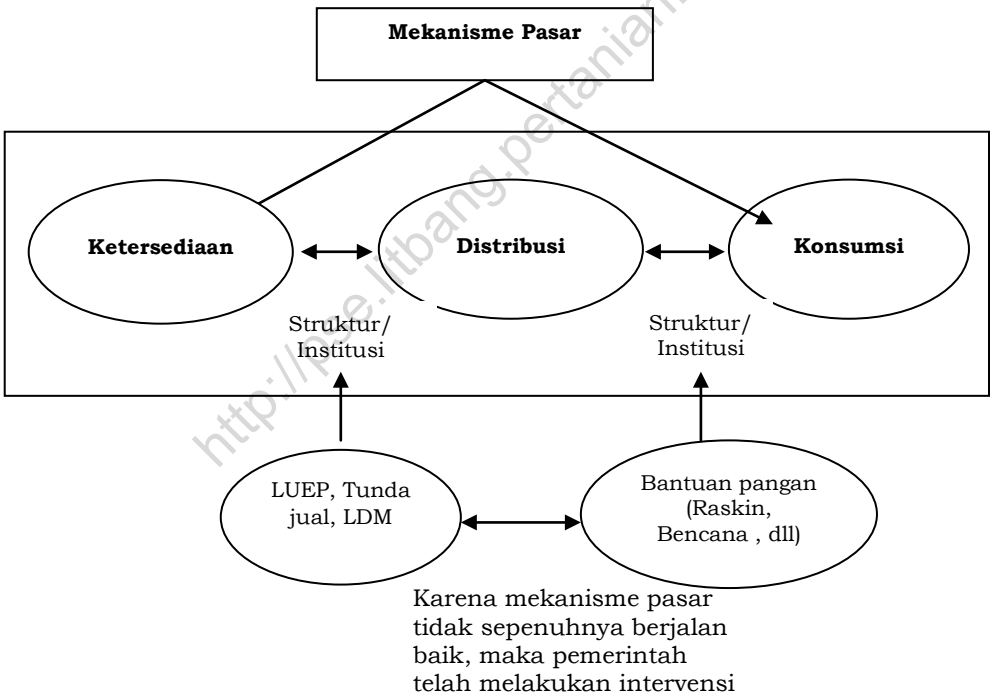
Bagaimanapun juga mengingat pada saat ini tingkat pengangguran masih tinggi yang mengakibatkan daya beli sebagian masyarakat masih rendah, maka program Raskin perlu dilanjutkan. Agar efektifitas program Raskin menjadi lebih baik maka program tersebut perlu disempurnakan sehingga sejumlah penyimpangan yang ditemukan selama ini dapat diminimalisir. Karena kelemahan pelaksanaan program Raskin terutama berkaitan dengan manajemen dalam hal ini pengawasan, monitoring dan evaluasi maka penyempurnaan program tersebut perlu diarahkan kepada penyempurnaan organisasi pelaksanaannya. Dalam hal ini alternatif organisasi pelaksana yang dipilih adalah yang membutuhkan biaya pelaksanaan dan pengawasan (biaya transaksi) yang paling rendah.

### ***Pembangunan Ketahanan Pangan Dalam Konteks Ekonomi Institusi***

Dari uraian diatas tampak dengan jelas bahwa dalam rangka pembangunan ketahanan pangan banyak hal yang harus dilaksanakan antara lain seperti stabilisasi harga, pengelolaan cadangan pangan, dan penyaluran pangan secara khusus. Untuk melaksanakan semua ini sudah barang tentu dibutuhkan berbagai faktor pendukung seperti sumberdaya manusia yang profesional dari berbagai profesi, dana yang memadai, sarana dan prasarana yang handal, dan yang tidak kalah pentingnya adalah institusi yang ada pada masyarakat. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa performa ketahanan pangan di tingkat rumah tangga/individu merupakan resultante dari berbagai faktor seperti sumberdaya manusia, dana, sarana dan prasarana serta institusi yang bekerja secara simultan.

Dari berbagai faktor tersebut yang memiliki peranan paling penting adalah institusi. Institusi yang dimaksudkan disini baik dalam pengertian aturan main (*the rules of the game*) maupun organisasi (Pakpahan, 1989). Institusi sebagai aturan main dapat berupa tradisi atau adat-istiadat, peraturan-peraturan formal, berbagai bentuk pasar, dan sebagainya. Institusi sebagai aturan main mengatur hubungan anggota masyarakat dengan anggota masyarakat terhadap sesuatu. Oleh karena itu sebagai aturan main, institusi yang ada pada masyarakat mendefinisikan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh anggota masyarakat. Dengan demikian institusi menentukan gugus kesempatan (*opportunity set*) yang dimiliki oleh anggota masyarakat. Sebagai contoh, dalam kasus program Raskin, siapa saja yang boleh menjadi peserta program ditentukan oleh peraturan yang menyangkut peserta program. Selanjutnya, berapa banyak beras yang akan diterima oleh peserta program per keluarga per bulan diatur dalam ketentuan yang menyangkut hak peserta program. Demikian juga, berapa harga beras per kilogram yang harus dibayar oleh peserta program diatur dalam ketetapan yang menyangkut kewajiban peserta program. Dengan demikian, institusi berperan dominan dalam pelaksanaan program Raskin. Dalam konteks ini institusi memiliki nilai instrumental dalam arti institusi dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Institusi sebagai organisasi dapat berupa misalnya Bulog, Dewan Ketahanan Pangan Nasional, Deperindag, Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Kabupaten/Kota, dan sebagainya. Dari sudut pandang ekonomi, institusi dalam pengertian organisasi biasanya menggambarkan aktivitas ekonomi yang dikoordinasikan bukan oleh mekanisme pasar, tetapi melalui mekanisme administratif. Dalam kasus program Raskin, program ini pada hakekatnya merupakan pengalokasian bahan pangan yang bukan dilaksanakan lewat mekanisme pasar tetapi melalui mekanisme administratif. Sebagaimana disebutkan diatas bahwa dipilihnya mekanisme administratif sebagai pengganti mekanisme pasar karena ada sebagian anggota masyarakat yang tidak mampu memenuhi persyaratan untuk berpartisipasi dalam institusi pasar bebas. Ini menunjukkan sekali lagi bahwa institusi berperan dominan dalam pelaksanaan program Raskin. Dalam konteks ini institusi memiliki nilai instrumental dalam arti institusi dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Gambar 2).



Gambar 2. Institusi Sebagai Instrumen dalam Sistem Ketahanan Pangan

Dalam pengertian aturan main (*the rules of the game*), institusi terdiri atas unsur-unsur: (1) Hak kepemilikan (*property rights*), (2) Batas yurisdiksi, dan (3) Aturan representasi (Pakpahan, 1989). Konsep kepemilikan (*property*) muncul dari konsep hak (*rights*) dan kewajiban (*obligations*) yang didefinisikan atau diatur oleh hukum, adat dan tradisi, atau

konsensus yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya/situasi/kondisi. Hak seperti dicerminkan oleh kepemilikan merupakan sumber kekuatan untuk akses dan kontrol terhadap, misalnya, sumberdaya. Hak dapat diperoleh melalui berbagai cara seperti (1) Melalui pembelian apabila barang atau jasa yang dibicarakan diperjual belikan, (2) Melalui pemberian atau hadiah, dan (3) Melalui pengaturan administrasi, misalnya pemerintah mengalokasikan beras bersubsidi kepada kelompok miskin lewat program Raskin.

Konsep batas yurisdiksi dapat berarti batas wilayah kekuasaan atau batas otoritas yang dimiliki oleh suatu lembaga atau mengandung makna kedua-duanya. Sebagai contoh, pada tahun 2000 pemerintah mencabut hak monopoli impor beras yang diberikan kepada Bulog dan memberikan kesempatan kepada Bulog dan swasta untuk mengimpor beras. Dalam konteks ini batas yurisdiksi Bulog yang menyangkut impor beras menjadi berkurang. Contoh lainnya, pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan sebagian besar urusan pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota. Dalam hal ini di satu sisi ada pengurangan batas yurisdiksi pemerintah pusat dan di sisi lain ada penambahan batas yurisdiksi pemerintah kabupaten/kota.

Aturan representasi mengatur permasalahan siapa yang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan mengenai alokasi sumberdaya. Aturan representasi dapat bersifat partisipasi atau perwakilan. Sebagai contoh, dalam suatu organisasi pengambilan keputusan yang menyangkut kebijaksanaan organisasi dapat dilakukan lewat rapat pengurus atau rapat anggota. Dalam konteks ini pengambilan keputusan lewat rapat pengurus merupakan contoh dari aturan representasi bersifat perwakilan, sedangkan pengambilan keputusan lewat rapat anggota merupakan contoh dari aturan representasi bersifat partisipasi.

Sebagai instrumen, institusi dapat ketinggalan jaman dalam arti tidak dapat lagi memberikan nilai kepada masyarakat dimana institusi tersebut dipegang. Dalam menghadapi kasus seperti, yang perlu dilakukan sudah barang tentu adalah melakukan perubahan institusi. Karena institusi mengatur hubungan anggota masyarakat (orang) dengan anggota masyarakat (orang) terhadap sesuatu, maka komponen utama dalam proses perubahan institusi adalah komponen biaya transaksi (*transaction costs*). Maksudnya, alternatif institusi yang dipilih seharusnya yang membutuhkan biaya transaksi khususnya biaya pelaksanaan dan pengawasan yang paling rendah.

Patut dicatat bahwa perubahan kebijaksanaan adalah identik dengan perubahan institusi. Hal ini karena dalam setiap kebijaksanaan pemerintah terjadi redistribusi kekuasaan (power) dalam bentuk perubahan distribusi kepemilikan, aturan representasi dan batas-batas yurisdiksi. Sebagai contoh, kebijaksanaan pemerintah mencabut hak monopoli impor beras kepada Bulog dan memberikan kesempatan baik kepada Bulog maupun swasta untuk melakukan impor beras merupakan redistribusi batas-batas yurisdiksi. Contoh lainnya, kebijaksanaan pemerintah

menyelenggarakan program Raskin untuk mengalokasikan beras bersubsidi kepada kelompok miskin merupakan redistribusi kepemilikan. Oleh karena itu perubahan kebijaksanaan memiliki implikasi perubahan siapa memperoleh apa berapa banyak.

Dalam bagian ini perubahan kebijaksanaan/perubahan institusi mendapatkan perhatian tersendiri karena keluaran dalam penelitian ini berkaitan dengan alternatif kebijaksanaan/alternatif institusi baik yang menyangkut aspek stabilisasi harga, cadangan pangan maupun penyaluran pangan secara khusus. Perubahan kebijaksanaan yang dimaksud dalam studi ini adalah perubahan yang bersifat adaptif. Artinya tidak melakukan perubahan terhadap payung hukum yang telah ada, namun dengan payung hukum yang ada bagaimana pelaksanaan berbagai kebijakan dan program lebih mendukung perwujudan ketahanan pangan yang mantap.

### Metode Analisis

Dalam penelitian ini kata “manajemen” diartikan sebagai kebijaksanaan. Kebijaksanaan itu sendiri diartikan sebagai upaya pengaturan atau kontrol terhadap perilaku para partisipan pada situasi tertentu untuk mencapai suatu gugus performa tertentu pula. Hal ini perlu ditegaskan karena keluaran penelitian ini berupa alternatif kebijaksanaan/alternatif institusi yang diharapkan dapat memecahkan permasalahan seperti harga gabah yang cenderung tidak stabil dan menurun sejak tahun 2000, penguasaan cadangan pemerintah yang baru terbatas pada pemerintah pusat dan penguasaan cadangan pangan rumah tangga yang cenderung menghilang serta pelaksanaan program Raskin yang diwarnai dengan sejumlah penyimpangan. Dengan perkataan lain, keluaran penelitian ini berupa preskripsi yang diharapkan dapat mendukung terwujudnya performa seperti harga gabah yang stabil, cadangan pangan yang tersebar baik di tingkat pemerintah, pedagang maupun rumah tangga, serta pelaksanaan program Raskin yang jauh dari penyimpangan sehingga ketahanan pangan yang mantap dapat tercapai. Selain itu program bantuan pangan melalui pendekatan bantuan pangan secara sempit (*narrow food targeting*), misalnya dalam bentuk *food for work* akan dikaji efektivitas pelaksanaannya.

Untuk maksud diatas, dalam penelitian ini akan digunakan analisa deskriptif dalam kerangka pendekatan Situasi-Struktur-Perilaku-Performa (SSPP) (Schmid, 1987). Penggunaan pendekatan ini didasarkan atas pertimbangan bahwa performa seperti belum terwujudnya harga gabah yang stabil, belum terwujudnya cadangan pangan yang tersebar maupun belum terwujudnya pelaksanaan program Raskin yang bebas dari penyimpangan merupakan akibat atau resultante perilaku para partisipan yang terlibat aktifitas dalam sistem ketahanan pangan. Perilaku atau keputusan para partisipan ini merupakan konsekuensi dari struktur atau institusi yang berlaku yang mengatur interdependensi antar partisipan

pada situasi tertentu. Dengan demikian, munculnya performa seperti disebutkan diatas merupakan petunjuk adanya kekurangan pada struktur atau institusi yang berlaku dalam mengkoordinasikan para partisipan yang terlibat aktifitas dalam sistem ketahanan pangan. Pada Gambar 3 disajikan kerangka pendekatan SSPP secara skematis.

Untuk mengetahui alternatif kebijakan/alternatif institusi apa yang seharusnya diambil, maka yang pertama akan dilakukan adalah mengevaluasi situasi (karakteristik inheren dari kebijakan stabilisasi harga, pengelolaan cadangan pangan, dan program Raskin) dengan mengenali dan memahami kekuatan (*strenght*) dan kelemahan (*weakness*) yang dimiliki serta kesempatan (*opportunity*) dan ancaman (*threat*) yang dihadapi. Kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman ini dapat ditinjau dari berbagai segi seperti peraturan formal yang mendukung atau tidak mendukung, tradisi/adat istiadat yang mendukung atau tidak mendukung, ada tidaknya dukungan dari pemerintah kabupaten/kota, aksesibilitas wilayah, jenis lahan pertanian yang dominan, pola tanam, pola makanan pokok masyarakat, sumber mata pencaharian utama masyarakat, tingkat daya beli masyarakat, bentuk-bentuk pasar, pihak-pihak yang menguasai cadangan pangan, ada tidaknya organisasi yang menjadi wadah kerjasama antara pemerintah, pengusaha, dan atau masyarakat, respon masyarakat terhadap program pemerintah, dan sebagainya.

Analisis SWOT dilakukan untuk masing-masing aspek kajian yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu (1) Kebijakan stabilisasi harga, (2) Kebijakan cadangan pangan, dan (3) Kebijakan penyaluran pangan secara khusus (program Raskin). Adapun unsur-unsur dalam matriks SWOT yang perlu diperhatikan diuraikan pada bagian berikut:

Performa khususnya *performa spesifik* terlebih dahulu harus dirumuskan dengan baik karena pertimbangan sebagai berikut: (a) performa spesifik akan menjadi pedoman dalam mengidentifikasi segala kondisi yang diperkirakan merupakan kekuatan, kelemahan, peluang ataupun ancaman bagi terwujudnya performa bersangkutan, dan (b) performa spesifik akan menjadi pedoman dalam merumuskan alternatif kebijakan/alternatif institusi apa yang seharusnya diambil agar performa spesifik bersangkutan dapat terwujud berdasarkan faktor-faktor strategis (kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman) yang ada pada saat ini.

Yang dimaksud *kekuatan* dalam analisis SWOT adalah segala faktor/kondisi internal yang *diperkirakan* memiliki pengaruh langsung dalam arti positif terhadap pelaksanaan kebijakan bersangkutan dalam mencapai performa yang diharapkan, dan faktor/kondisi internal tersebut telah ada/telah dimiliki dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan bersangkutan.

*Kelemahan* dalam SWOT adalah segala faktor/kondisi internal yang *diperkirakan* memiliki pengaruh langsung dalam arti positif terhadap pelaksanaan kebijaksanaan bersangkutan dalam mencapai performa yang diharapkan, namun faktor/kondisi internal tersebut belum ada/belum dimiliki dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan bersangkutan.

*Peluang* adalah segala faktor/kondisi eksternal yang *diperkirakan* dapat mendukung terwujudnya performa yang diharapkan dan perlu dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya agar performa yang diharapkan tersebut benar-benar dapat diwujudkan.

Yang dimaksud *ancaman* adalah segala faktor/kondisi eksternal yang *diperkirakan* dapat menghambat terwujudnya performa yang diharapkan dan perlu diantisipasi dengan sebaik-baiknya agar performa yang diharapkan tersebut tetap dapat diwujudkan. Kata "*diperkirakan*" dalam konteks ini memperoleh penekanan karena faktor/kondisi apa yang masuk kedalam kategori kekuatan, kelemahan, peluang ataupun ancaman pada hakekatnya merupakan hasil interpretasi, dan interpretasi itu sudah barang tentu didasarkan atas pengetahuan tertentu yang dimiliki.

Perlu diingatkan bahwa analisis SWOT didasarkan pada logika dimana pada satu sisi *memaksimalkan kekuatan dan peluang* dan di sisi lain *meminimalkan kelemahan dan ancaman*. Oleh karena itu untuk merumuskan strategi kebijaksanaan ke depan sesuai dengan performa (normatif) yang diinginkan dalam analisis akan dikaji matriks antar unsur atau komponen dengan penekanan pada kombinasi antara kekuatan dan peluang serta antara kelemahan dan ancaman yang ada. Dengan kerangka analisis seperti itu dapat dirumuskan perspektif kebijaksanaan masing-masing aspek kajian dengan kerangka pendekatan SSPP.

## **Lokasi, Cakupan Aspek Kajian, dan Data**

### **Lokasi**

Sesuai dengan tujuan penelitian, pemilihan provinsi lokasi penelitian ditentukan secara *purposive* dengan kriteria sebagai daerah sentra produksi padi di wilayah pulau bersangkutan. Berdasarkan kriteria ini provinsi yang dipilih adalah provinsi Jawa Tengah, Sumatera Barat, dan Kalimantan Selatan. Di setiap provinsi dipilih 2 (dua) kabupaten. Pemilihan kabupaten didasarkan pada kriteria: (1) Satu kabupaten sebagai daerah surplus produksi padi, dan satu kabupaten lagi sebagai daerah defisit produksi padi; (2) Ada pengelolaan cadangan pangan di tingkat pemerintah kabupaten, (3) Ada pengelolaan cadangan pangan di tingkat rumah tangga secara individual atau secara kolektif (misalnya lumbung pangan). Selanjutnya pada setiap kabupaten dipilih satu kecamatan dan satu desa dengan kriteria yang sama. Di masing-masing desa dipilih 20 rumah tangga secara acak yang terdiri dari rumah tangga produsen padi dan peserta program Raskin (konsumen beras).

## **Penentuan Kabupaten**

Indikator yang digunakan untuk penentuan kabupaten lokasi penelitian adalah: (1) Rasio produksi padi/jumlah penduduk, (2) Proporsi luas sawah/total luas lahan, dan (3) Proporsi luas sawah/total luas lahan pertanian

Di propinsi penelitian dihitung ketiga indikator tersebut nilai masing-masing kabupaten, kemudian diranking urutan kabupaten dari nilai terbesar sampai terkecil. Makin besar nilai masing-masing indikator mengindikasikan makin surplus produksi padi wilayah tersebut. Untuk menangkap keragaman wilayah penelitian, di masing-masing propinsi dipilih dua kabupaten yang mewakili daerah surplus dan daerah defisit produksi padi. Untuk keperluan tersebut dipilih enam kabupaten (kasus di Jawa Tengah dari 35 total kabupaten/kota) dari yang paling surplus; dan enam kabupaten dari yang paling defisit.

Dari masing-masing enam kabupaten surplus dan defisit tersebut, kemudian di *overlap* kan dengan keberadaan program-program ketahanan pangan di wilayah tersebut (Program LUEP, Program Tunda Jual, Program Gadai, Program Lumbung Modern) dan keberadaan lumbung pangan tradisional. Berdasar perhitungan dan pertimbangan keberadaan program, untuk Propinsi Jawa Tengah terpilih Kabupaten Demak mewakili daerah surplus dan Kabupaten Banyumas sebagai daerah defisit. Namun demikian penetapan akhir lokasi kabupaten penelitian mempertimbangkan pula konfirmasi dengan Pemda (Badan Ketahanan Pangan Daerah dan atau Dinas Pertanian Propinsi).

## **Penetapan Kecamatan dan Desa**

Penetapan lokasi kecamatan dan desa penelitian menggunakan kriteria yang sama dengan penentuan kabupaten. Dalam hal ini untuk penentuan kecamatan menggunakan data kabupaten dengan data masing-masing kecamatan. Sementara itu penentuan desa penelitian menggunakan data kecamatan dengan data masing-masing desa. Perlu dicatat bahwa penentuan kecamatan dan desa penelitian masing-masing hanya satu kecamatan dan satu desa yang mewakili kriteria kabupaten terpilih. Untuk kabupaten yang mewakili daerah surplus, kecamatan dan desa terpilih juga untuk daerah surplus. Demikian halnya untuk kabupaten defisit, maka kecamatan dan desa terpilih juga mewakili daerah defisit. Pemilihan desa contoh juga mempertimbangkan adanya program bantuan pangan (Raskin) di desa tersebut. Berdasar kriteria penentuan lokasi seperti itu, terpilih lokasi-lokasi penelitian seperti dapat disimak pada Tabel 1.

Selain itu untuk memperluas pemahaman tentang pelaksanaan berbagai program ketahanan pangan (utamanya yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah), dilakukan pengumpulan data dan informasi di luar kabupaten contoh sebagai pembanding atau perluasan cakupan wilayah

studi. Dalam hal ini untuk Provinsi Jawa Tengah dilakukan pengumpulan data di Kabupaten Grobogan dan Purbalingga. Sedangkan untuk Provinsi Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat, masing-masing dilakukan di Kabupaten Hulu Sungai Tengah (HST) dan Kabupaten Lima Puluh Kota. Pemilihan kabupaten tersebut didasarkan pada keragaman pelaksanaan program ketahanan pangan baik yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah serta hasil diskusi dan konsultasi dengan Badan Bimas Ketahanan Pangan di masing-masing Provinsi penelitian.

Tabel 1. Lokasi Kabupaten Contoh di Masing-Masing Provinsi Penelitian, Tahun 2004

No.	Provinsi	Kabupaten
1.	Jawa Tengah	Demak Banyumas
2.	Kalimantan Selatan	Hulu Sungai Selatan (HSS) Banjar
3.	Sumatera Barat	Padang Pariaman Solok

### **Penentuan Rumah tangga Responden**

Penentuan rumah tangga contoh yang dijadikan responden dalam penelitian ini mengacu pada aspek kajian yang dianalisis yaitu aspek stabilisasi harga, cadangan pangan, dan program bantuan pangan (Raskin). Tahapan penentuan rumah tangga dilakukan sebagai berikut:

1. Dengan pertimbangan bahwa rumah tangga miskin di pedesaan umumnya adalah rumah tangga dengan mata pencaharian sektor pertanian; maka gugus rumah tangga yang akan dijadikan responden adalah rumah tangga pertanian yang menguasai lahan pertanian (milik maupun non-milik). Untuk menangkap keragaman usahatani, dipilih masing-masing secara acak 10 rumah tangga yang menguasai lahan < rata-rata penguasaan lahan di desa; dan 10 rumah tangga yang menguasai lahan > rata-rata desa. Ke 20 rumah tangga contoh tersebut digunakan untuk menganalisis aspek program stabilisasi harga dan cadangan pangan.
2. Untuk menganalisis program bantuan pangan (Raskin) dipilih secara acak 10 rumah tangga penerima raskin di desa tersebut. Dalam hal ini dipilih 5 rumah tangga yang memiliki/menguasai lahan garapan pertanian dan 5 rumah tangga yang tidak menguasai lahan (buruh tani). Jumlah contoh pada masing-masing kategori disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Jumlah Rumah tangga Contoh Menurut Kategori

Luas Lahan	Aspek stabilisasi harga dan cadangan pangan	Aspek bantuan pangan (raskin).
Tidak menguasai	-	5 rumah tangga
< rata-rata desa	10 rumah tangga	5 rumah tangga
> rata-rata desa	10 rumah tangga	-
Total	20 rumah tangga	10 rumah tangga

### **Cakupan Aspek Kajian**

Di tingkat pusat aspek yang akan dialami menyangkut baik kebijaksanaan stabilisasi harga, pengelolaan cadangan pangan maupun penyaluran pangan secara khusus (program Raskin). Berkenaan dengan aspek kebijaksanaan stabilisasi harga, instansi yang menjadi responden adalah pejabat yang mewakili Dewan Ketahanan Pangan Nasional, Bulog, Badan Bimas Ketahanan Pangan-Deptan, dan Deperindag. Berkenaan dengan aspek pengelolaan cadangan pangan, instansi yang menjadi responden adalah pejabat yang mewakili Dewan Ketahanan Pangan Nasional, Kantor Menko Kesra, Bulog dan Departemen Sosial. Sementara itu berkenaan dengan program Raskin, instansi yang menjadi responden adalah Dewan Ketahanan Pangan Nasional, Bulog, dan Kantor Menko Kesra.

Di tingkat provinsi aspek yang akan dialami menyangkut kebijaksanaan stabilisasi harga, cadangan pangan di tingkat pemerintah maupun pedagang, dan program Raskin. Jenis responden meliputi instansi pemerintah dan pedagang. Instansi yang menjadi responden adalah Badan Ketahanan Pangan Provinsi, Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Dolog, Bappeda, dan Dinas Sosial. Pedagang yang menjadi responden berstatus sebagai grosir dan atau pedagang antar pulau. Di tingkat kabupaten aspek yang akan dialami sama seperti halnya di tingkat provinsi serta pelaksana dan lembaga penerima bantuan program ketahanan pangan (LUEP, LDM, Lumbung Pangan, BLM Tunda Jual).

Di tingkat desa aspek yang akan dialami menyangkut pengelolaan cadangan pangan di tingkat rumah tangga maupun di tingkat pedagang, performa program Raskin, dan gambaran umum tentang manajemen ketahanan pangan. Jenis respondennya adalah petani yang melakukan pengelolaan cadangan pangan secara individual atau secara kolektif, peserta program Raskin, dan informan kunci. Pada Tabel 3 disajikan jumlah contoh untuk masing-masing kategori responden.

Tabel 3. Jumlah Contoh Menurut Jenis Responden di Masing-masing Lokasi Penelitian, Tahun 2004

Jenis Responden	Jawa Tengah			Sumatera Barat			Kalimantan Selatan			Jumlah
	Prov	Kab 1	Kab 2	Prov	Kab 1	Kab 2	Prov	Kab 1	Kab 2	
Dinas/ Instansi	6	6	6	6	6	6	6	6	6	54
Pedagang	2	6	6	2	6	6	2	6	6	42
Rumah tangga	-	20	20	-	20	20	-	20	20	120
Informan Kunci	-	2	2	-	2	2	-	2	2	12
Jumlah	8	34	34	8	34	34	8	34	34	228

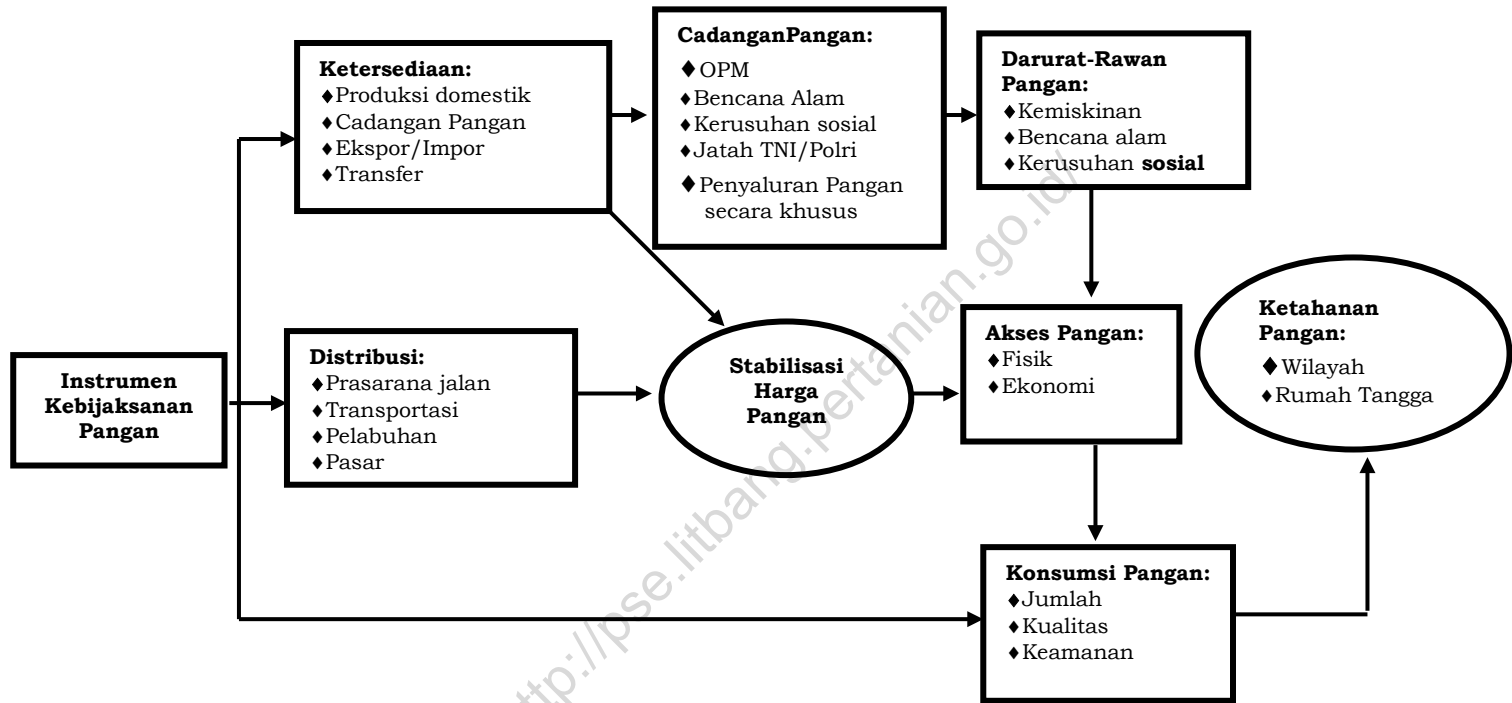
Catatan: Jawa Tengah: Kab. 1 = Demak, Kab. 2 = Banyumas

Kalimantan Selatan: Kab. 1 = HSS, Kab. 2 = Banjar

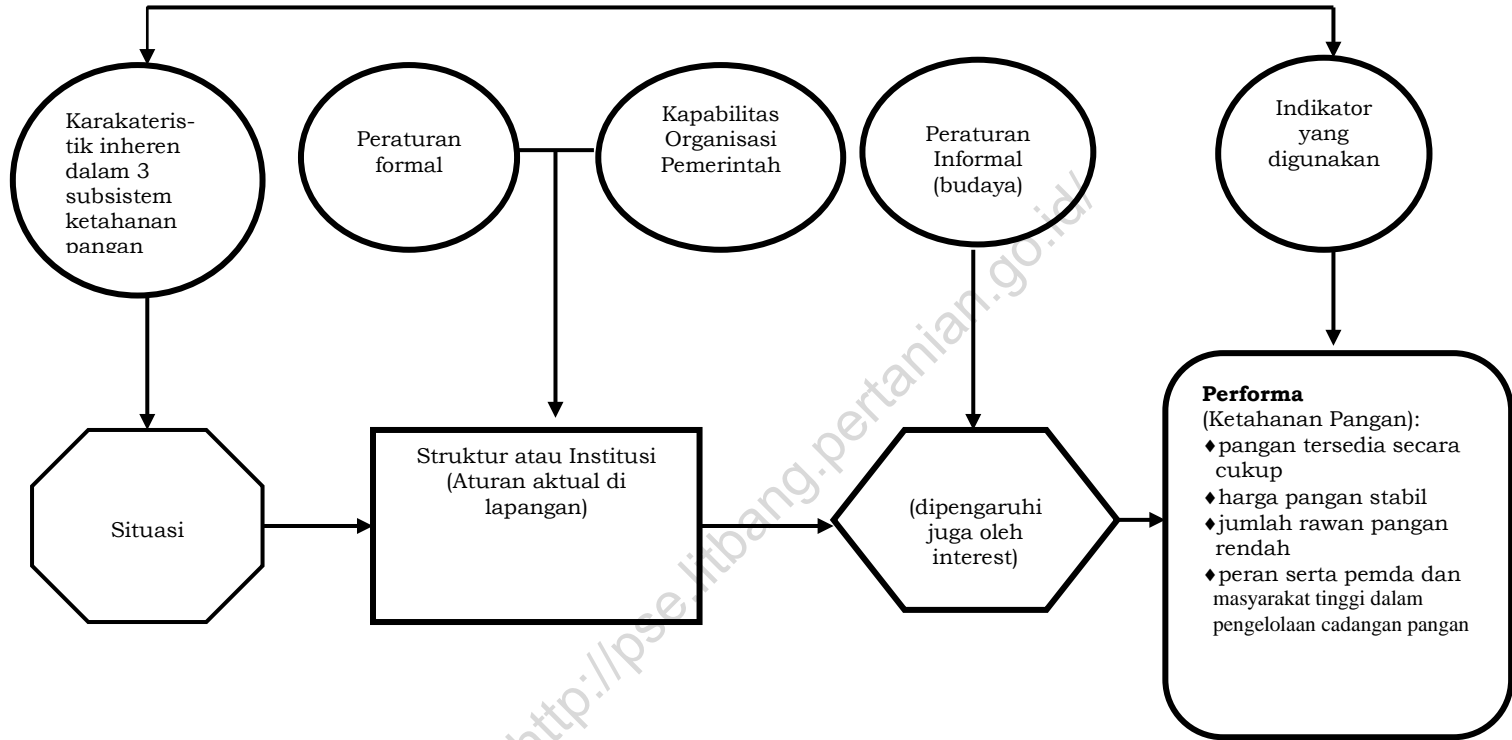
Sumatera Barat: Kab. 1 = Padang Pariaman, Kab. 2 = Solok

### **Data dan Cara Pengumpulannya**

Pengumpulan data untuk responden instansi dilakukan melalui wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang berisi pokok-pokok permasalahan yang ingin dikaji dalam penelitian. Pengumpulan data untuk responden pedagang, petani dan konsumen dilakukan melalui wawancara langsung dengan menggunakan kuesioner terstruktur. Sementara itu pengumpulan data untuk responden informan kunci dilakukan melalui wawancara secara berkelompok dengan menggunakan kuesioner semi terstruktur.



Gambar 1. Ketahanan Pangan Sebagai Suatu Sistem



Gambar 3. Kerangka Pendekatan SSPP Secara Skematis

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perubahan Lingkungan Strategis

Perubahan lingkungan strategis terkait dengan manajemen ketahanan pangan yang akan dibahas pada bagian berikut adalah (1) perubahan manajemen pemerintahan, dalam hal ini diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah dihipotesakan mempunyai pengaruh terhadap hak, kewajiban ataupun tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah dalam manajemen ketahanan pangan, dan (2) perubahan status Bulog, dalam hal ini berubahnya lembaga penyangga pangan nasional dari LPND (lembaga pemerintah non departemen) menjadi Perum Bulog akan berimplikasi terhadap pengelolaan/manajemen ketahanan pangan nasional/wilayah/rumah tangga.

### Perubahan Manajemen Pemerintahan

Penerapan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau 'undang-undang'. Oleh karena itu *otonomi* berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri (Salam, 2004).

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 (sesuai dengan ketentuan Pasal 12 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pentingnya menetapkan Peraturan Pemerintah tentang kewenangan Pemerintah (Pusat) dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom Bidang Pemerintahan dihipotesakan berpengaruh terhadap pelaksanaan pemantapan ketahanan pangan utamanya terhadap pengelolaan ketahanan pangan. Untuk menguji hipotesa tersebut diperlukan kajian terhadap pasal-pasal dan ayat-ayat dari perundangan tersebut di atas yang terkait dengan pelaksanaan pemantapan ketahanan pangan. Selain itu dilakukan pula pengumpulan data/informasi dan temuan empiris kasus-kasus di daerah penelitian terkait dengan kesesuaian pelaksanaan beberapa program ketahanan pangan di wilayah penelitian.

Pada dasarnya, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan tersebut pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan Pemerintah (Pusat) dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, karena Pemerintah (Pusat) dan Provinsi

hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Kewenangan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952).

Kewenangan Kabupaten/Kota tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, karena Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pada dasarnya meletakkan semua kewenangan Pemerintahan pada Daerah Kabupaten/Kota, kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000. Untuk penguatan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, maka kewenangan Pemerintah (Pusat) porsinya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952).

Sesuai Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000, kewenangan Pemerintah (Pusat) mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang dimaksud adalah meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kewenangan seperti tercantum pada pasal dan ayat di atas, kewenangan Pemerintah (Pusat) di bidang Pertanian meliputi (a) Pengaturan pemasukan atau pengeluaran benih/bibit dan penetapan pedoman untuk penentuan standar pembibitan/perbenihan pertanian, (b) Pengaturan dan pengawasan produksi, peredaran, penggunaan dan pemusnahan pestisida dan bahan kimia pertanian lainnya, obat hewan, vaksin, sera, antigen, semen beku dan embrio ternak, (c) Penetapan standar pelepasan dan penarikan varietas komoditas pertanian, (d) Penetapan pedoman untuk penentuan standar teknis minimal rumah potong hewan, rumah sakit hewan, dan satuan pelayanan peternakan terpadu, (e) Penetapan norma dan standar pengadaan, pengelolaan dan distribusi bahan pangan, (f) Penetapan standar dan prosedur pengujian mutu bahan pangan nabati dan hewani, (g) Penetapan norma dan standar teknis pemberantasan hama pertanian, dan (h) Pengaturan dan penetapan norma dan standar teknis pelayanan kesehatan hewan.

Sesuai dengan topik kajian, kewenangan Pemerintah (Pusat) di bidang pertanian yang terkait langsung dengan aspek pengelolaan ketahanan pangan adalah seperti tercantum pada butir (e) yaitu dalam hal penetapan norma dan standar pengadaan, pengelolaan dan distribusi bahan pangan. Terkait dengan tugas tersebut, Pemerintah (Pusat) melalui Departemen Pertanian, dalam hal ini Badan Bimas Ketahanan Pangan

(Badan Bimas Ketahanan Pangan, 2004) telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang terkait dengan hal tersebut. Beberapa kebijakan tersebut antara lain adalah telah dikeluarkan dan disosialisasikannya beberapa acuan berikut: (1) Pedoman Umum Analisis Sistem Distribusi Pangan Pokok, tahun 2004; (2) Petunjuk Pembuatan Peta Distribusi Pangan Pokok, tahun 2004; (3) Pedoman Umum Penguatan Modal Usaha Kelompok Sistem Tunda Jual Pangan Pokok, tahun 2004.

Dalam Pedoman Umum (Pedum) Analisis Sistem Distribusi Pangan Pokok misalnya, antara lain diuraikan tentang latar belakang pentingnya aspek distribusi pangan (walau masih terbatas pada pangan pokok), tujuan, sasaran, dan beberapa pengertian yang terkait dengan aspek distribusi pangan. Dalam Pedum tersebut diuraikan bahwa sistem distribusi pangan adalah metode untuk melihat keterkaitan pasar antar wilayah antar waktu dengan melihat keterkaitan harga yang terjadi terutama antar daerah produsen dan daerah konsumen dan melihat secara detail komponen biaya ataupun margin sepanjang rantai Sistem Distribusi Pangan.

Dalam analisis sistem distribusi pangan diungkapkan tentang ruang lingkup distribusi pangan, masalah, tantangan dan peluang. Terdapat tiga aspek yang menjadi fokus analisis sistem distribusi yaitu terkait dengan fungsinya menjalankan fungsi alokasi (pangan) antar ruang, dalam hal ini kegiatan transportasi yang melakukan pengiriman bahan pangan dari daerah produsen ke daerah konsumen merupakan cakupan dalam sistem distribusi pangan. Selain itu, untuk menjalankan fungsi alokasi antar waktu, kegiatan distribusi pangan mengatur pasokan bahan pangan ke pasar agar terjadi pemerataan ketersediaan bahan pangan sepanjang waktu. Ruang lingkup ketiga dari sistem distribusi pangan adalah terkait dengan fungsi alokasi bahan pangan antar berbagai fungsi penggunaan, dalam hal ini kegiatan distribusi akan melibatkan berbagai unsur pelaku pasar di dalam saluran tataniaga bahan pangan.

Selain itu, dalam Pedum Analisis Sistem Distribusi Pangan Pokok juga diuraikan tentang Pelaksanaan dan Ruang Lingkup Kegiatan. Dalam hal ini diuraikan secara detail tentang metode pelaksanaan, tahapan pelaksanaan, analisis sistem distribusi yang efisien, ruang lingkup pelaksanaan kegiatan, dan waktu pelaksanaan. Kemudian dalam Pedum juga ditegaskan cara penentuan responden dan jenis data yang dikumpulkan dan sistem pelaporan yang menyangkut waktu pelaporan dan outline pelaporan.

Secara umum berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah (Pusat) melalui Departemen teknis terkait, sesuai dengan gerakan reformasi dan otonomi daerah maka peran pemerintah sebatas peran sebagai fasilitator, akselerator dan pengendalian pelaksanaan dengan konotasi perencanaan yang mampu meningkatkan partisipasi/peran masyarakat. Dalam operasionalnya, Pedum yang telah disusun oleh Pemerintah Pusat perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan Pedoman

Pelaksanaan (Juklak) di tingkat Provinsi, dan Petunjuk Teknis (Juknis) di tingkat Kabupaten.

Terkait dengan penyusunan Juklak dan Juknis tersebut, temuan empiris di Kabupaten/Provinsi penelitian tidak semua daerah melakukan pembuatan Juklak dan Juknis dimaksud (kasus pelaksanaan program DPM-LUEP). Tidak tersusunnya secara baik Juklak dan Juknis yang pada dasarnya merupakan penjabaran dari Pedum (sesuai kondisi lokal/setempat) seringkali menjadi kurang terfahaminya secara baik 'aturan main' pelaksanaan program ketahanan pangan di daerah. Pada gilirannya hal ini berakibat pada ketidaklancaran pelaksanaan program tersebut di lapangan.

Seperti diketahui, masalah ketahanan pangan bukan hanya menjadi tanggung jawab Departemen Pertanian saja, namun menuntut peran lintas departemen. Hal ini secara yuridis tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, antara lain bahwa kewenangan Pemerintah (Pusat) di bidang-bidang lain yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan aspek ketahanan pangan adalah:

1. Bidang Perindustrian dan Perdagangan misalnya terdapat setidaknya 1 (satu) kewenangan dari 10 (sepuluh) kewenangan yang ada, yaitu fasilitasi kegiatan distribusi pangan pokok.
2. Bidang Perkoperasian juga terdapat kewenangan antara lain berupa fasilitasi pengembangan sistem distribusi bagi koperasi dan pengusaha kecil dan menengah.
3. Bidang Kesehatan, terkait dengan masalah keamanan pangan yaitu kewenangan dalam penetapan standar nilai gizi dan pedoman sertifikasi teknologi kesehatan dan gizi.
4. Bidang Pekerjaan Umum, walaupun tidak terkait langsung dengan ketahanan pangan, namun bidang ini berperan dalam mendukung proses produksi pangan maupun kelancaran proses distribusi bahan pangan. Hal ini dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 diuraikan bahwa salah satu kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pekerjaan umum adalah penetapan standar pengembangan prasarana dan sarana wilayah yang terdiri atas pengairan, bendungan besar, jembatan dan jalan beserta simpul-simpulnya serta jalan bebas hambatan .
5. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik, walaupun tidak terkait secara langsung namun salah satu kewenangan bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik antara lain adalah penetapan pedoman penanggulangan bencana. Dalam hal ini adanya kejadian bencana umumnya diikuti dengan kegiatan pemberian bantuan pangan baik oleh pemerintah (Pusat, Provinsi, Kabupaten) maupun swadaya masyarakat. Oleh karenanya kewenangan tersebut walaupun tidak secara langsung, terkait pula dengan pemantapan ketahanan pangan.

Sementara itu, dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 menyebutkan bahwa kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan bidang tertentu lainnya tersebut adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan regional makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan perencanaan tata ruang provinsi.

Kewenangan Provinsi di Bidang Pertanian adalah (a) penetapan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, (b) penetapan standar pembibitan/perbenihan pertanian, (c) penetapan standar teknis minimal rumah potong hewan, rumah sakit hewan, dan satuan pelayanan peternakan terpadu, (d) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia aparat pertanian teknis fungsional, ketrampilan dan diklat kejuruan tingkat menengah, (e) promosi ekspor komoditas pertanian unggulan daerah provinsi, (f) penyediaan dukungan kerjasama antar Kabupaten/Kota dalam bidang pertanian, (g) pengaturan dan pelaksanaan penanggulangan wabah hama dan penyakit menular di bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota, (h) pengaturan penggunaan bibit unggul pertanian, (i) penetapan kawasan pertanian terpadu berdasarkan kesepakatan dengan Kabupaten/Kota, (j) pelaksanaan penyidikan penyakit di bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota, (k) penyediaan dukungan pengendalian eradikasi organisme pengganggu tumbuhan, hama dan penyakit di bidang pertanian, (l) pengaturan penggunaan air irigasi, (m) pemantauan, peramalan dan pengendalian serta penanggulangan eksplosif organisme pengganggu tumbuhan dan penyakit di bidang pertanian, (n) penyediaan dukungan pengembangan perekayasaan teknologi perikanan serta sumber daya perairan lainnya, (o) pengendalian terhadap pelaksanaan pemberantasan penyakit ikan di darat, dan (p) pengendalian eradikasi penyakit ikan di darat.

Dari sejumlah (16 macam) kewenangan pemerintah tingkat Provinsi seperti tersebut di atas, setidaknya terdapat 5 (lima) kewenangan yang terkait dengan aspek ketahanan pangan atau lebih tepatnya terkait langsung dengan aspek produksi pangan. Dalam pelaksanaan di lapangan, beberapa kewenangan tersebut masih ditemukan adanya tumpang tindih dan atau belum dilaksanakan secara baik tentang pembagian kewenangan antara pemerintah tingkat Provinsi dengan tingkat Kabupaten/Kota. Sebagai contoh misalnya tentang pembagian air irigasi yang bersumber dari bendungan besar dan umumnya mencakup lintas Kabupaten/Kota, walaupun pemerintah di tingkat Provinsi telah mengatur jadwal pengairan, dalam perjalanannya terdapat ketidak patuhan pemerintah

tingkat Kabupaten dan atau wilayah yang lebih kecil dan atau masyarakat pengguna untuk melakukan pencurian melalui pembendungan saluran di tengah perjalanan. Hal ini umumnya terjadi di saat debit air bendungan rendah sehingga demi untuk terairinya sawah wilayah pengairan tertentu seringkali melakukan tindakan yang merugikan wilayah pengairan daerah lain (kasus ditemukan di desa penelitian Kabupaten Demak, Jawa Tengah).

Pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan sebagian besar urusan pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan karena pelaksanaan otonomi daerah merubah pendekatan manajemen pembangunan dari pola sentralistik menjadi pola desentralistik. Dengan demikian, dibutuhkan pembagian peran dan sekaligus koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota dalam pembangunan ketahanan pangan agar kebijaksanaan di masing-masing tingkat pemerintahan satu sama lain bersifat komplemen dan sinergis (bukan bersifat tumpang tindih apalagi kontradiktif).

### **Perubahan Status Bulog**

Sejak bulan Mei tahun 2003 berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang pembentukan Perum Bulog, lembaga penyangga pangan nasional yaitu Badan Urusan Logistik (Bulog) yang semula berstatus sebagai LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) telah berubah status menjadi Perum Bulog. Perubahan ini membawa konsekuensi terhadap tugas, mandat dan kewenangan Bulog dalam penyelenggaraan dan pengelolaan ketahanan pangan nasional. Perubahan tersebut diduga berpengaruh terhadap mekanisme, proses, dan kinerja pengelolaan ketahanan pangan di daerah. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa perubahan status Bulog terjadi pada saat perubahan sistem pemerintahan menjadi otonomi daerah telah diberlakukan.

Apabila dicermati, perubahan status Bulog dari LPND menjadi Perum menyebabkan hilangnya dua hal yang sangat penting yaitu; (1) Komitmen nasional dalam penanganan komoditas strategis, dan (2) Kelembagaan pemerintah secara nasional yang ditugaskan untuk menangani komoditas strategis tersebut secara terintegrasi (Basuki, 2004). Komitmen nasional pada saat Bulog sebagai LPND tertulis secara tegas dalam tugas pokok Bulog, yaitu untuk (1) Mengendalikan harga untuk melindungi produsen dan konsumen, dan (2) Membina ketersediaan, keamanan dan pembinaan mutu gabah, beras, gula, gandum, kedelai, terigu, bungkil kedelai, serta bahan pangan dan bahan pakan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung (Bulog, 2003; Bulog, 2002). Uraian dari tugas pokok Bulog tersebut menunjukkan adanya komitmen nasional untuk memperlakukan beberapa komoditas terpilih sebagai komoditas strategis secara nasional.

Dengan berubahnya status Bulog menjadi Perum, sesuai dengan misi suatu lembaga ekonomi, tugas Perum Bulog lebih berorientasi pada usaha penciptaan keuntungan bagi perusahaan disamping tetap melaksanakan fungsi sosial seperti diamanatkan oleh Perusahaan Pemerintah (Bulog, 2003). Hal-hal demikian diduga akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemantapan ketahanan pangan di daerah khususnya terkait dengan upaya stabilisasi harga melalui pengadaan/penyaluran pangan (gabah/beras).

Seperti halnya pemberlakuan perdagangan bebas, perubahan status Bulog juga berpotensi mempengaruhi pembangunan ketahanan pangan karena bersamaan dengan perubahan status Bulog tersebut berlaku kebijaksanaan sebagai berikut: (1) Monopoli impor beras oleh Bulog dicabut sejak September 2000 dan swasta diberikan kesempatan untuk mengimpor beras, (2) *Captive market* Bulog diturunkan sejak bulan April 2000 melalui perubahan pemberian jatah beras PNS diganti berupa uang, dan (3) Kredit murah untuk pengadaan pangan yang berasal dari kredit likuiditas (BLBI) tidak tersedia lagi sejak tahun 2000, sehingga Bulog harus menggunakan kredit komersial untuk pengadaan pangan. Dalam kaitan ini, maka pengembangan cadangan pangan oleh masyarakat khususnya, masyarakat non-pedagang, menjadi hal penting dalam pemantapan ketahanan pangan terutama di daerah.

Karakteristik inheren penting dalam mewujudkan ketahanan pangan adalah terkait dengan subsistem ketersediaan, subsistem distribusi dan subsistem konsumsi baik di tingkat nasional, regional, maupun lokal. Hal ini penting karena dengan teridentifikasinya karakteristik inheren tersebut maka permasalahan mendasar dalam pembangunan ketahanan pangan yang terkait dengan masing-masing subsistem pada berbagai tingkatan dapat diketahui sehingga langkah-langkah dan sekaligus alternatif kebijaksanaan apa yang seharusnya diambil mudah dirumuskan.

Karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem ketersediaan diantaranya adalah sebagai berikut. *Pertama*, produksi pangan tidak dapat dihasilkan sepanjang waktu. Implikasinya, pemeliharaan dan pengelolaan cadangan pangan mutlak dibutuhkan. Selama ini pengelolaan cadangan pangan nasional dikendalikan oleh pemerintah tetapi secara operasional sepenuhnya ditangani oleh Bulog. Adanya perubahan status Bulog maka apa implikasi perubahan tersebut perlu dikaji secara baik.

*Kedua*, kapasitas produksi beras nasional cenderung stagnan, sementara kebutuhan beras terus meningkat sebagai akibat dari konsumsi pangan pokok masyarakat Indonesia yang masih tergantung kepada beras dengan tingkat konsumsi per kapita per tahun yang tergolong tinggi. Implikasinya, di masa mendatang Indonesia diduga akan sulit mempertahankan kemandirian pangan karena impor beras diperkirakan cenderung meningkat. Dengan perubahan status Bulog, apa dan bagaimana implikasi perubahan tersebut terhadap perwujudan kemandirian pangan nasional perlu dikaji secara baik.

*Ketiga*, harga gabah cenderung rendah selama beberapa tahun terakhir ini sehingga petani kurang termotivasi untuk memproduksi padi. Implikasinya, kebijaksanaan harga (dasar) pembelian pemerintah (HDPP) sebagai salah satu pendorong dan insentif bagi petani untuk mau berpartisipasi dan memperoleh keuntungan wajar dalam mengusahakan komoditas padi perlu dikaji dan dilakukan penyempurnaan. Dalam kaitan ini apa implikasi dari adanya perubahan status Bulog.

Di pihak lain, karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem distribusi diantaranya adalah adanya konflik kepentingan antara konsumen dengan produsen dalam konteks harga. Hal ini terjadi karena harga yang rendah bagi konsumen memiliki arti positif karena meningkatkan daya beli, sedangkan bagi produsen memiliki arti negatif karena menurunkan pendapatan dan sekaligus daya beli. Sebaliknya, harga yang tinggi memiliki arti negatif bagi konsumen karena menurunkan daya beli, sedangkan bagi produsen memiliki arti positif karena menaikkan pendapatan dan sekaligus daya beli. Implikasinya, dibutuhkan manajemen stok yang mampu menciptakan harga dengan karakteristik di satu sisi tidak memberatkan konsumen namun disisi lain masih menguntungkan produsen.

Sementara itu, karakteristik inheren dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan subsistem konsumsi diantaranya adalah tingginya tingkat pengangguran dan rendahnya daya beli masyarakat. Implikasinya, kebijakan penyaluran pangan secara khusus seperti program Raskin menjadi penting. Selain itu perlu dikaji secara seksama apakah ada kebijakan lain yang perlu dikomplemenkan dengan program tersebut dalam mewujudkan pemantapan ketahanan pangan khususnya bagi penduduk miskin.

Pada masa regim Orde Baru, Badan Urusan Logistik (Bulog) merupakan lembaga non departemen yang diberi mandat untuk melaksanakan fungsi penyediaan dan pencadangan pangan, operasi pasar dan stabilisasi harga pangan serta monopoli impor pangan. Seiring dengan terjadinya krisis ekonomi yang menghancurkan basis perekonomian nasional dan tekanan konsultasi dari *International Monetary Fund* (IMF), institusi Bulog mengalami defungsionalisasi.

Perubahan pola operasi Bulog sudah dimulai sejak dihilangkannya tiga pilar pendukung berupa: (1) Kredit Likuiditas Bank Indonesia, (2) monopoli impor, dan (3) *captive market* beras bagi PNS/TNI-Polri. Setelah itu praktis Bulog hanya mengelola beras yang dialokasikan untuk program Raskin, cadangan untuk bencana dan bantuan sosial. Mekanisme penyaluran beras di tingkat Dolog dan sub Dolog yang sekarang menjadi Divisi Regional (Divre) dan Sub Divisi Regional (Sub Divre) dilakukan atas dasar "*perintah logistik*" (prinlog) dari Perum Bulog.

Pada operasional kerjanya, Divre/Sub Divre Bulog melakukan transaksi pembelian beras berdasarkan prognosa yang dibuat oleh Perum Bulog untuk skala nasional. Hal itu berarti, apabila kebutuhan pembelian

beras telah sesuai prognosa maka Perum Bulog akan berhenti melakukan pembelian beras, meskipun di wilayah kerja Divre atau Sub Divre masa panen padi belum selesai dan produksi padi belum terserap pasar. Tidak ada kewajiban Bulog melakukan operasi pasar, seperti pada masa masih sebagai LPND, untuk menampung kelebihan tersebut dan mempertahankan tingkat harga jual.

Sebagai gambaran, di Jawa Tengah periode panen berlangsung antara bulan Februari hingga bulan Juli. Apabila pada bulan Mei prognosa untuk Jawa Tengah telah tercapai maka tidak ada kegiatan pembelian beras lagi oleh Bulog setelah bulan tersebut. Sehingga, apabila terjadi kelebihan produksi yang tidak dapat terserap pasar dan mengakibatkan harga beras (gabah) tertekan, tidak ada lagi kewajiban Bulog untuk berperan sebagai “badan penyangga” yang menampung produksi beras (padi) petani. Meskipun tetap bergerak di bidang perberasan sebagai “core” bisnis, tetapi Bulog “baru” tidak lagi berperan sebagai badan penyangga yang harus melakukan operasi pasar ketika terjadi defisit ataupun surplus beras. Meskipun perubahan status lembaga telah berlaku sejak bulan Mei 2003, akan tetapi pemahaman *stake holder* Bulog, khususnya petani, tampaknya masih kurang sehingga gerakan sosialisasi perubahan status, fungsi dan mandat tersebut masih perlu dilakukan secara lebih intensif.

Secara kuantitas pembelian beras oleh Bulog sebenarnya relatif kecil. Sebelum berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum), pembelian Bulog hanya sekitar 8 (delapan) persen dari produksi nasional. Namun demikian, secara “psikologis” pembelian tersebut memiliki dampak yang cukup “besar”. Hal ini karena pembelian dilakukan pada masa panen raya dan di lokasi sentra produksi beras (padi). Dengan hilangnya *captive market* dan kredit murah, pembelian beras oleh Perum Bulog semakin berkurang. Di Kalimantan Selatan, sebagai contoh, Bulog hanya menyerap sebagian kecil surplus produksi yaitu sekitar 17 ribu ton beras dari kelebihan produksi sekitar 432,7 ribu ton.

Pembelian beras oleh Perum Bulog dilakukan melalui kerjasama dengan pedagang “mitra”, yaitu pedagang padi dan beras yang memiliki penggilingan padi (RMU) dan terikat kontrak pengadaan dengan Perum Bulog. Peran para mitra ini menjadi strategis karena sebagai “penghubung” antara petani padi dengan Perum Bulog atau pedagang besar lain. Tidak ada persyaratan khusus untuk menjadi mitra Perum Bulog kecuali yang telah ditetapkan menyangkut spesifikasi teknis beras dan kelengkapan usaha mitra. Namun dari penggalan informasi di lapangan, hal itu tidak berarti pedagang mitra bebas dari biaya transaksi selama menjalin kontrak dengan Perum Bulog.

Dalam hal pencadangan beras untuk alokasi bencana alam, perencanaan dilakukan berdasarkan kebutuhan atas prediksi sesuai pengalaman kejadian masa lalu. “Kontrak” pengadaan untuk masing-masing provinsi dilakukan oleh Perum Bulog dengan Departemen Sosial. Divre hanya bertugas menyalurkan sesuai *prinlog* dari pusat. Pada operasi

penanggulangan bencana, apabila terdapat permintaan bantuan pangan dari pemerintah daerah dimana lokasi bencana terjadi, Divre dapat mengeluarkan bantuan terlebih dulu sebelum ada *prinlog* sebagai bentuk “talangan” dengan alokasi maksimum 2 ton per kabupaten.

Dalam konteks stabilisasi harga beras, harus disadari bahwa peran Bulog sudah berada pada posisi *at the point no return*. Implikasi dari tugas dan kewenangan dengan mengubah organisasi dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum) seharusnya lebih intensif disosialisasikan kepada *stakeholder* di seluruh wilayah kerja Bulog (terutama di daerah) sehingga mereka dapat segera memahami dan dapat mengambil alternatif strategi dalam pengembangan bisnis padi atau beras di masa mendatang.

Perubahan misi Bulog tersebut secara nasional tidak hanya sekedar berdampak pada dilepasnya kontrol terhadap harga dan distribusi beras sehingga hanya mengikuti aliran imbalan kekuatan pasokan dan permintaan (dinamika) pasar domestik. Lebih dari itu, di beberapa tempat lokasi penelitian di Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan, indikasi kejenuhan harga di pasar lokal semakin terasa dalam lima tahun terakhir, yaitu sejak dicabutnya hak monopoli impor beras tahun 1998. Meskipun pemerintah kemudian berupaya untuk memberikan regulasi tentang periode waktu impor dan penetapan lokasi pelabuhan impor, dari informasi beberapa sumber di lokasi penelitian tampaknya kedua aturan tentang impor tersebut tidak dapat berjalan efektif untuk mencegah laju penurunan harga di pasar yang makin besar karena kelebihan pasokan.

Ketidakefektifan tersebut diduga terkait dengan besarnya spekulasi para pelaku perdagangan yang didorong oleh berbagai faktor sebagai berikut: (1) disparitas harga jual beras antara pasar domestik dengan pasar dunia yang cukup besar, (2) tidak adanya informasi yang jelas tentang kebutuhan pasokan riil beras sebagai suplesi terhadap produksi nasional dan seluruh stok yang ada, khususnya yang dikuasai pedagang dan rumah tangga, dan yang harus didatangkan dari luar negeri, (3) masih tingginya laju pertumbuhan penduduk yang mengkonsumsi beras, (4) lemahnya pengawasan dan penerapan aturan hukum dari perdagangan beras disamping *moral hazard*, dan (5) karakteristik teknis inheren komoditas yang dapat disimpan cukup lama.

Dalam program Raskin (beras untuk orang miskin) yang menjadi tanggung jawab Perum Bulog, masalah utama yang dihadapi adalah belum dapat terlayannya seluruh rumah tangga miskin dalam program Raskin. Adanya senjang antara pagu penyediaan beras dalam program Raskin dengan jumlah keluarga miskin, yang dapat berfluktuasi antar waktu, mengakibatkan realisasi volume penerimaan Raskin di seluruh lokasi penelitian tidak ada yang sesuai paket (20 kg/KK/bulan). Dan walaupun ada maka kontinuitas bagi penerima Raskin tidak terjamin disebabkan adanya kebijakan daerah (lebih tepatnya level di bawah titik distribusi) yang memberikan jumlah/volume Raskin sesuai Juklak dilakukan secara bergantian (bergilir) antar keluarga penerima. Di desa

penelitian di Banyumas dan Demak, misalnya, sejak dua tahun lalu jatah Raskin yang dibagikan adalah sebesar 4 kg/KK/bulan. Sebelumnya, setiap KK dapat memperoleh 8 kg/KK/bulan. Informasi lain di lapangan bahkan menyebutkan jatah pembagian Raskin ada yang hanya sebesar 2 kg/KK/bulan. Walaupun volume besaran tersebut pada tahun 2004 tidak lagi menyalahi Pedum (karena dalam Pedum Program Raskin 2004, jumlah Raskin yang disalurkan adalah "maksimum" 20 Kg/KK/bulan), namun apabila jumlah tersebut terlalu kecil, maka secara ekonomi maupun gizi program tersebut kurang signifikan dapat meringankan ketidakmampuan rumah tangga untuk akses terhadap pangan secara cukup dan sesuai kebutuhan untuk hidup sehat dan aktif.

Ditinjau dari perspektif tujuan membantu penyediaan pangan dan mengurangi pengeluaran pangan bagi rumah tangga miskin, pelaksanaan Raskin yang tidak sesuai Pedum menjadi tidak efektif. Dalam hal ini tujuan untuk mengangkat keluarga miskin dari ketidakberdayaan memenuhi kebutuhan pangan pada periode waktu tertentu secara signifikan tidak tercapai. Bahkan, bila jumlah paket yang diterima terlalu kecil pembagian Raskin hanya mengesankan "penyaluran jatah" bagi mereka yang sudah terdaftar sebagai rumah tangga sasaran. Padahal, pembagian jatah yang sangat kecil tersebut disebabkan Raskin sering tidak laku, karena alasan faktor preferensi kualitas dan alasan ekonomi. Kondisi seperti itu mendorong munculnya pendapat di daerah bahwa sebaiknya Raskin dibagikan secara gratis saja.

Selain itu, dalam Pedum diharapkan bahwa ongkos angkut dari titik distribusi sampai ke rumah tangga penerima Raskin diupayakan dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah (APBD) dan atau swadaya masyarakat. Namun dari tiga lokasi provinsi penelitian, Pemerintah Daerah tidak menyediakan alokasi dana untuk menanggung biaya transportasi/angkut beras dari titik distribusi sampai ke rumah tangga penerima Raskin (kecuali kasus di desa/Nagari di Kabupaten Solok). Oleh karena itu biaya angkut dari titik distribusi sampai ke rumah tangga penerima Raskin dibebankan kepada rumah tangga penerima Raskin. Dari kasus-kasus di desa penelitian di tiga provinsi, harga beras bagi penerima Raskin yang seharusnya hanya Rp 1.000,-/kg menjadi berkisar antara Rp 1.200,- – Rp 1.400,-/kg termasuk biaya angkut dari titik distribusi.

## **Kebijakan Stabilisasi Harga**

### ***Dinamika Kebijakan Stabilisasi Harga***

Sebagaimana telah dikemukakan pada uraian sebelumnya bahwa di Indonesia beras merupakan komoditas strategis secara ekonomis maupun politik (Dillon, *et al.* 1999; Hafsah, 2004). Posisi tersebut terkait dengan peran beras sebagai pangan pokok bagi sebagian besar penduduk disamping pengadaan (usahatani) komoditas ini menjadi penyedia kesempatan kerja serta sumber pendapatan utama bagi rumah tangga petani. Selain itu, posisi strategis beras juga ditunjang oleh peranannya

sebagai sumber energi utama bagi konsumsi penduduk dan relatif besarnya alokasi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan tersebut. Luasnya cakupan peran penting beras menjadi pertimbangan pemerintah melakukan intervensi terhadap tata niaga komoditas pangan tersebut. Selain peningkatan produksi dan ketersediaan, secara khusus, intervensi pemerintah juga menyangkut kebijakan stabilisasi harga.

Potret implementasi kebijakan stabilisasi harga beras (gabah) selama ini dapat diperoleh dengan menganalisis kinerja pergerakan harga beras (gabah) dalam beberapa periode, sesuai pilihan bentuk instrumen kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Setelah tahun 1970 periode pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga dapat dibedakan menjadi (Purba dan Seta, 2003; Suparmin, 2004): periode sebelum 1998 ketika pasar terisolasi dan dimonopoli oleh Bulog, periode pasar bebas pada tahun 1998-1999, serta periode setelah tahun 2000-2003 atau periode pasar terkendali. Dalam penelitian ini periode sebelum tahun 1998 dibatasi mulai tahun 1995 hingga tahun 1997 guna menghindari kesan repetisi analisis peneliti terdahulu.

### **Periode 1995-1997**

Kebijakan stabilisasi harga pada periode ini ditandai dengan dominasi peran Bulog dalam pengendalian harga beras (gabah) melalui penetapan instrumen kebijakan harga dasar (*floor price*) dan harga atas (*ceiling price*) yang dievaluasi setiap tahun. Seperti telah diuraikan sebelumnya, pada periode ini pemerintah (regim Orde Baru) menetapkan Bulog sebagai satu-satunya lembaga yang diberi kewenangan melakukan impor bahan pangan dan operasi pasar untuk menstabilkan harga di dalam negeri. Pelaksanaan fungsi Bulog sebagai lembaga penyangga (*buffer*) pangan dimungkinkan dengan dukungan fasilitas pemerintah berupa: pemberian kredit murah, hak distribusi surplus stok beras kepada PNS dan ABRI (sebagai *captive market*), serta monopoli impor pangan.

Penghitungan harga dasar gabah (HDG) pada awalnya ditetapkan berdasarkan rumus tani. Oleh karena hanya memperhitungkan biaya pupuk konsep tersebut dinilai kurang realistis dan kemudian diganti dengan konsep *Incremental Benefit Cost Ratio* (IBCR) ketika program intensifikasi mulai dikembangkan. Dalam konsep ini harga gabah minimum yang diterima petani telah memperhitungkan semua biaya produksi yang dikeluarkan, bukan hanya pupuk. Akan tetapi, konsep IBCR kemudian juga dinilai menjadi tidak sesuai lagi digunakan ketika program intensifikasi sudah merata di seluruh areal dan produksi padi sudah melebihi kebutuhan konsumsi penduduk (swasembada). Sejak 1985 perhitungan HDG mengkaitkan faktor keseimbangan produksi dengan konsumsi (termasuk kebutuhan untuk stok cadangan pangan). Tingkat harga dasar dievaluasi setiap tahun dengan memperhatikan bagaimana dampak harga dasar terhadap beberapa peubah penting seperti: peningkatan produksi,

inflasi dan pendapatan petani disamping peubah beban subsidi dan kenaikan tunjangan pangan untuk PNS dan ABRI (Suparmin, 2004).

Sementara itu, pada kebijakan harga tertinggi (*ceiling price*), penetapan tingkat harga dilakukan berdasarkan perhitungan harga jual beras Bulog dalam operasi pasar. Antara harga jual beras Bulog dengan harga tertinggi terdapat margin pemasaran Rp 10,-/kg sebagai insentif bagi swasta mengembangkan perdagangan antar musim dan antar daerah. Tingkat harga jual itu sendiri merupakan fungsi dari harga beli Bulog, lama penyimpanan, tingkat bunga, penyusutan, sewa gudang dan perawatan, biaya distribusi dan biaya manajemen (*management fee*). Meskipun sempat mengalami beberapa perubahan (seperti perbedaan antar wilayah dan pemberlakuan harga tertimbang), kebijakan harga tertinggi pada akhirnya tidak dapat berfungsi efektif karena harga beras di tingkat konsumen makin cenderung melampaui batas harga tersebut sehingga tingkat harga tertinggi kemudian dibiarkan mengikuti dinamika pasar. Pada situasi harga beras di pasar dunia yang cenderung makin murah, belum adanya ketentuan tarif bea masuk, dan adanya kebutuhan untuk melakukan stok (pencadangan) memberikan kemudahan dan menjadi insentif bagi pemerintah untuk mengimpor beras meskipun produksi dalam negeri sebenarnya relatif cukup.

Fakta empiris menunjukkan, selama diberlakukan instrumen kebijakan harga seperti di atas perkembangan harga gabah dan beras secara nasional terlihat stabil selama periode 1995-1997. Indikasi stabilitas ini ditunjukkan oleh relatif rendahnya koefisien variasi harga gabah dan beras selama periode 1995-1997 (Tabel 4). Besaran koefisien variasi tersebut juga mengindikasikan bahwa dibandingkan beras dan gabah kering giling (GKG), harga gabah kering panen (GKP) relatif kurang berfluktuasi. Namun demikian, laju pertumbuhan harga selama periode 1995-1997 menunjukkan peningkatan harga kedua jenis gabah tidak secepat peningkatan harga beras. Pada kondisi pasar yang relatif tetap perbedaan laju tersebut mencerminkan posisi relatif gabah terhadap beras yang makin lemah.

Sementara itu, perbedaan tanda laju pertumbuhan harga beras domestik dengan beras impor mengindikasikan bahwa terdapat insulasi diantara kedua pasar yang mengakibatkan penurunan harga di pasar dunia tidak serta merta diikuti dengan penurunan harga di pasar domestik. Secara statistik, insulasi pasar beras juga dapat ditunjukkan dari arah (tanda) koefisien korelasi antara harga beras di kedua pasar domestik yang bertentangan sebagaimana terlihat pada Tabel 5. Dapat disimak bahwa korelasi peubah harga beras di pasar dunia (BRFOB) dengan harga beras dan gabah di pasar domestik (BRNAS dan GKPI, GKGI) memiliki tanda negatif. Kemampuan pemerintah melakukan insulasi pasar ini dimungkinkan dengan masih lengkap dan efektifnya fasilitas pendukung fungsi Bulog, sehingga lembaga ini dapat menjaga keseimbangan pengadaan dan penyaluran di dalam negeri dengan baik. Meskipun harga paritas impor beras sebenarnya sudah lebih rendah

dibanding harga beras domestik, akan tetapi karena hak impor dipegang Bulog secara monopoli maka volume impor masih berada dalam kendali pemerintah. Bila rata-rata harga beras selama periode 1995-1997 sebesar Rp 906,7/kg (Tabel 4), rata-rata harga paritas impor pada periode yang sama telah menjadi Rp 825,8/kg.

Tabel 4. Deskripsi Harga Gabah dan Beras Nasional, 1995-1997

Uraian	GKP	GKS	GKG	Beras	Brs dunia <sup>*)</sup>
Rataan (Rp/kg)	450,28	510,11	528,69	906,73	308,67
Std Dev	55,39	66,60	69,99	133,08	34,75
Minimum (Rp/kg)	369,00	418,70	395,00	727,66	236,67
Maksimum (Rp/kg)	604,90	732,92	721,67	1215,18	362,22
Koef. variasi (%)	12,30	13,06	13,24	14,68	11,26
Laju (%/bl)	0,81	0,77	0,79	1,34	-0,18

Sumber: Bulog, diolah.

<sup>\*)</sup> Harga dalam US\$/MT ton.

Tabel 5. Korelasi Antara Perubahan Harga Beras dan Gabah, 1995-1997

Peubah	BRFOB	BRNAS	GKP0	GKG0	GKP1	GKG1
BRFOB	1	-0,27291 (0,1073)	-0,21465 (0,2087)	-0,24302 (0,1532)	-0,42308 (0,0101)	-0,37221 (0,0254)
BRNAS		1	0,90528 (0,0001)	0,90873 (0,0001)	0,82384 (0,0001)	0,77184 (0,0001)
GKP0			1	0,99821 (0,0001)	0,62012 (0,0001)	0,58068 (0,0002)
GKG0				1	0,63175 (0,0001)	0,59546 (0,0001)
GKP1					1	0,90539 (0,0001)
GKG1						1

Keterangan: ( ) taraf nyata

BRFOB= Harga beras Thailand 25 % broken

BRNAS= Harga beras medium di pasar domestik

GKP0 = Harga dasar gabah kering panen

GKG0 = Harga dasar gabah kering giling

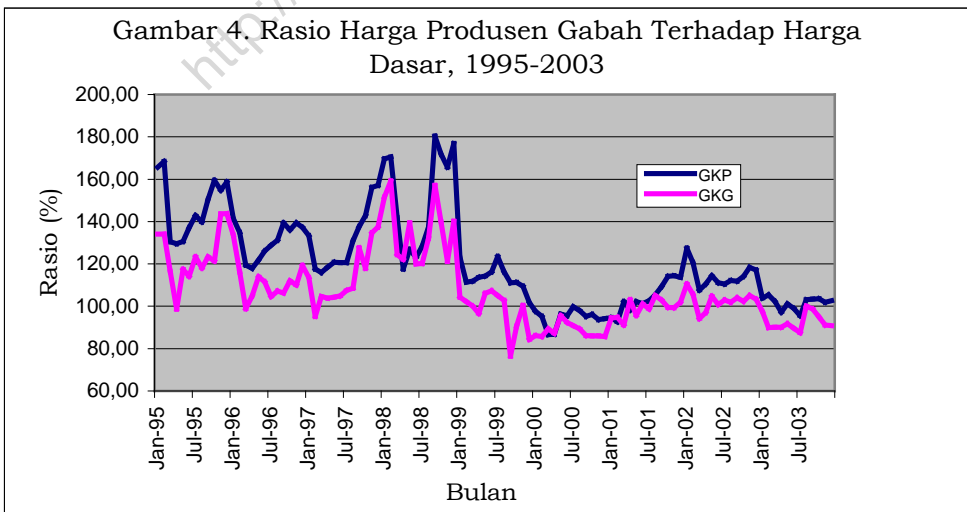
GKP1 = Harga gabah kering panen di tingkat produsen

GKG1 = Harga dasar gabah kering giling di tingkat produsen

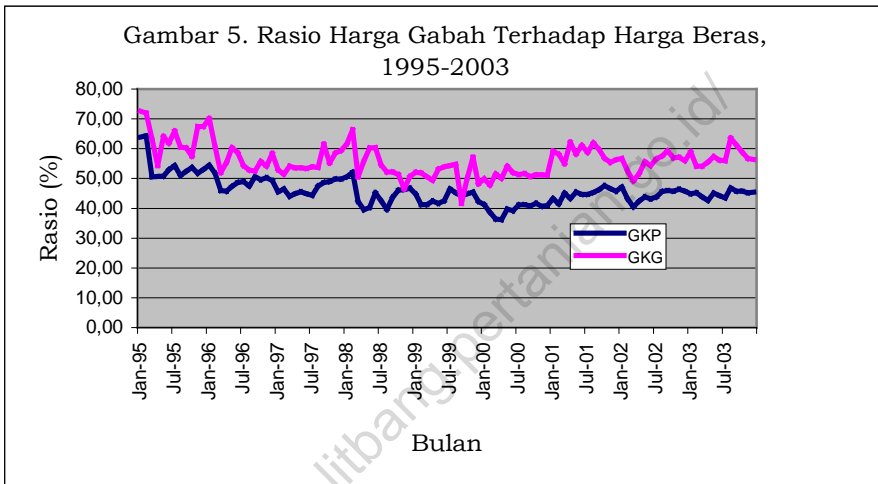
Tabel 5 juga menunjukkan bahwa perubahan harga beras di pasar domestik (BRNAS) lebih berkorelasi dengan perubahan HDG, khususnya dalam bentuk gabah kering giling (GKG0) yang dijadikan basis penentuan

kebijakan HD oleh pemerintah. Pergerakan harga gabah kering panen di tingkat produsen (GKP1) berkorelasi lebih kuat dengan harga beras dibandingkan korelasi terhadap HDG atau harga GKG1 di pasar yang sama. Adapun harga gabah kering giling di tingkat produsen (GKG1) lebih berkorelasi dengan harga gabah kering panen (GKP1). Secara simultan dapat disimpulkan bahwa pada periode ini kenaikan HDG dapat mendorong kenaikan harga gabah produsen melalui pengaruh kenaikan harga beras. Masalahnya, oleh karena laju kenaikan harga beras lebih tinggi dari laju kenaikan harga gabah maka bila harga beras benar meningkat posisi relatif harga gabah terhadap beras semakin lemah.

Harga dasar gabah (HDG) pada tahun 1995 adalah sebesar Rp 285,- dan Rp 400 per kg, masing-masing untuk GKP dan GKG. Pada tahun 1997 harga dasar tersebut telah meningkat masing-masing menjadi Rp 385,- dan Rp 525,- per kg. Dengan membandingkan harga dasar terhadap harga gabah yang diterima petani (Gambar 4) dapat disebutkan bahwa instrumen stabilisasi harga yang ditetapkan pemerintah selama periode 1995-1997 berfungsi efektif. Meski dalam periode tersebut terdapat kecenderungan menurun, akan tetapi rasio harga GKP maupun GKG masih lebih besar dari 100 persen, yang menunjukkan bahwa harga pasar gabah masih di atas harga dasar yang ditetapkan pemerintah. Selama periode di atas, rataan rasio harga gabah terhadap harga dasar adalah sebesar 136 persen untuk GKP dan 116 persen untuk GKG. Peningkatan rasio harga secara signifikan baru terjadi pada akhir tahun 1997. Hal ini diduga terkait dengan penurunan produksi yang disebabkan oleh terjadinya bencana kekeringan pada tahun 1997, disamping adanya faktor dampak krisis ekonomi yang meningkatkan indeks harga umum termasuk harga gabah dan beras.



Secara visual, kecenderungan penurunan rasio harga gabah terhadap beras dapat disimak pada Gambar 5. Sesuai analisis Arifin dan Krisnamurthi (2003) bahwa disparitas harga gabah dengan beras cenderung semakin lebar. Bila pada tahun 1995 rasio harga GKP dan GKG terhadap beras sebesar 63,9 persen dan 72,6 persen, ternyata di akhir tahun 1997 kedua besaran rasio menurun menjadi masing-masing sebesar 49,8 persen dan 59,4 persen. Dalam hitungan rata-rata periode, rata-rata rasio harga GKP dan GKG terhadap harga beras selama periode 1995-1997 masing-masing hanya sebesar 50 persen dan 58 persen.



Secara implisit hasil ini menunjukkan bahwa, oleh karena harga relatif gabah cenderung menurun maka kenaikan HDG pada periode 1995-1997 sebenarnya tidak dapat langsung diartikan sebagai tambahan insentif kesejahteraan bagi petani. Hal ini karena penurunan rasio harga tersebut menunjukkan bagian margin pemasaran yang mereka terima semakin rendah. Keuntungan yang lebih besar adalah di tangan pedagang. Hal ini menjadikan kenaikan HDG disebut semu (Simatupang, 2001 dalam Purba dan Seta, 2004). Apabila dikaitkan dengan penghitungan koefisien korelasi di atas, oleh karena kenaikan HDG lebih berpengaruh terhadap kenaikan harga beras dapat dikatakan bahwa kenaikan HDG hanya akan menambah senjang harga beras terhadap harga gabah makin lebar.

### **Periode 1998-1999**

Periode 1998-1999 dapat disebut sebagai titik balik yang menandai babak baru dalam pengelolaan pangan nasional. Dimulai dengan terjadinya krisis ekonomi sejak akhir tahun 1997 yang mengakibatkan runtuhnya rezim pemerintahan Orde Baru, *setting* kebijakan pengelolaan

pangan mengalami perubahan cukup drastis. Meskipun Bulog masih difungsikan sebagai lembaga pelaksana kebijakan stabilisasi harga pangan, akan tetapi cakupan mandatnya dibatasi hanya pada komoditas beras dan gula saja. Disamping itu, fasilitas pendukung monopoli impor beras yang semula diberikan kepada Bulog untuk melaksanakan mandat tersebut dicabut melalui SK Menperindag No. 439/1998 dan bea masuk beras ditetapkan nol persen. Dengan ketentuan ini maka impor beras yang semula hanya dilakukan oleh Bulog (atas nama pemerintah) dapat dilakukan secara terbuka oleh semua importir (Pranolo, 2002). Pemberian kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI) juga dihentikan setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 23 tahun 1999. Perubahan situasi demikian menyebabkan periode ini disebut sebagai periode pasar bebas (Purba dan Seta, 2004; Suparmin, 2004). Pada periode ini, Bulog mulai melakukan aktifitas baru berupa operasi pasar khusus dengan menjual beras pada tingkat harga Rp 1.000,-/kg guna membantu masyarakat yang termasuk dalam kelompok pendapatan rendah. Paket operasi pasar khusus tersebut selanjutnya dikenal sebagai program Raskin (beras untuk orang miskin).

Pemerintah menaikkan harga dasar gabah hingga beberapa kali selama periode 1998-1999. Pada awal tahun, HDG ditetapkan sebesar Rp 440,-/kg untuk GKP dan Rp 600,-/kg untuk GKG. Pada bulan April 1998, HDG tersebut disesuaikan menjadi Rp 515,-/kg untuk GKP dan Rp 700,-/kg untuk GKG. Dua bulan kemudian, pemerintah kembali menaikkan HDG hingga menjadi Rp 730,-/kg dan Rp 1.000,-/kg masing-masing untuk GKP dan GKG. Memasuki awal tahun 1999, HDG kembali dinaikkan menjadi Rp 1.020,-/kg untuk GKP dan Rp 1.400,-/kg untuk GKG.

Selain dipicu dampak kekeringan akibat El Nino pada tahun 1997, dan diikuti bencana La Nina tahun berikutnya (1998), yang menyebabkan gangguan dalam pengadaan beras dalam negeri akibat menurunnya produksi padi nasional, adanya depresiasi rupiah dan kenaikan indeks harga-harga umum akibat krisis juga sempat memicu situasi *panic buying* yang menjadikan harga pangan makin melonjak dan tidak stabil. Akibat krisis ekonomi rata-rata harga gabah dan beras meningkat lebih dari 200 persen dibanding harga sebelum krisis (periode 1995-1997). Sebagai contoh, rata-rata harga beras yang semula hanya Rp 906,-/kg meningkat menjadi Rp 2.383,-/kg (Tabel 6). Pada saat yang sama harga paritas impor beras berada pada titik Rp 2.412,-/kg.

Situasi kelangkaan dan lonjakan harga pangan dalam masa krisis mendorong pemerintah melakukan eskalasi impor beras hingga mencapai 5,8 juta ton pada tahun 1998 yang belum pernah tercapai sebelumnya (Amang dan Sawit, 2001). Upaya ini tampaknya cukup berhasil meredam gejolak harga beras hanya di pasar dalam negeri. Dapat disimak pada Tabel 6, koefisien variasi harga gabah dan beras meningkat menjadi sekitar 20 persen, atau sekitar 7 persen lebih tinggi dibandingkan koefisien variasi pada masa monopoli Bulog.

Tabel 6. Deskripsi Harga Gabah dan Beras nasional, 1998-1999.

Uraian	GKP	GKS	GKG	Beras	Brs dunia <sup>*)</sup>
Rataan (Rp/kg)	1046,22	1233,72	1253,98	2382,30	246,10
Std Dev	228,56	267,52	238,78	522,68	35,06
Minimum (Rp/kg)	606,00	721,00	746,00	1290,04	190,25
Maksimum (Rp/kg)	1317,00	1603,00	1570,00	3009,71	300,00
Koef. variasi (%)	21,85	21,68	19,04	21,94	14,25
Laju (%/bl)	1,92	1,61	1,48	1,92	-1,47

Sumber: BULOG, diolah.

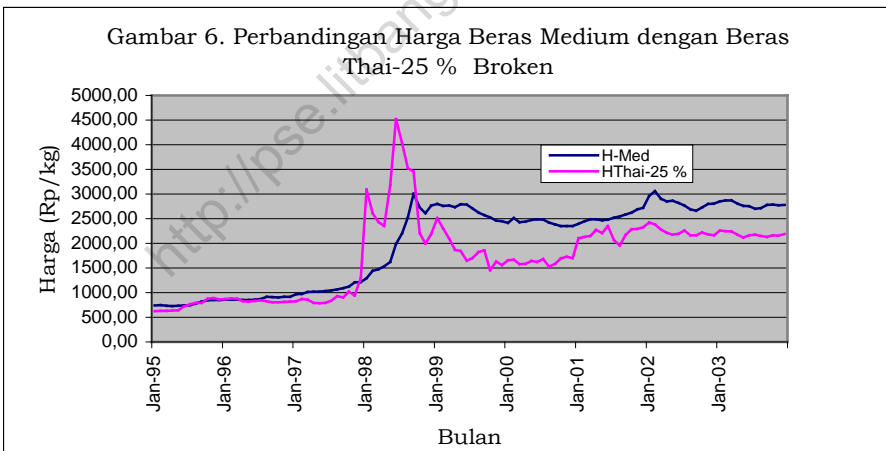
<sup>\*)</sup> Harga dalam US\$/MT ton.

Kondisi berbeda terjadi di pasar beras dunia. Meskipun agak berfluktuatif tetapi kecenderungan pertumbuhan harga beras yang makin menurun masih terjadi pada periode 1998-1999. Bahkan dengan eskalasi yang makin besar. Menurut Dawe (2004) penurunan harga beras di pasar dunia sesungguhnya merupakan dampak keberhasilan revolusi hijau yang telah meningkatkan kapasitas produksi dan produktivitas usahatani padi di negara-negara produsen utama serta penurunan harga riil pupuk Urea. Kemajuan teknologi produksi telah mendorong pencapaian produksi beras lebih tinggi dari volume kebutuhan konsumsi sehingga harga jual beras di pasar internasional mengalami tekanan. Sementara itu menurut kajian East Asia/ASEAN Rice Reserve System (2002) yang dikutip Suryana dan Hermanto (2004) menyebutkan, selain adanya peningkatan produksi beras di negara ASEAN, China dan India penurunan harga beras di pasar dunia juga terkait dengan: (1) berkembangnya transportasi dan komunikasi yang mendorong peningkatan akses pasar dan menekan kehilangan hasil dalam pemasaran, (2) menurunnya laju peningkatan konsumsi beras karena peningkatan pendapatan dan urbanisasi, serta (3) terjadinya evolusi pasar, dengan meningkatnya investasi di bidang produksi padi/beras serta jumlah pedagang di pasar internasional.

Kebijakan pembebasan impor dan bea masuk impor beras yang dilakukan pada bulan September 1998 menimbulkan respon positif di pasar beras domestik. Volume impor beras swasta pada periode September-Desember 1998 mencapai 1,32 juta ton dan meningkat menjadi 3,17 juta ton pada tahun 1999 (Amang dan Sawit, 2001). Eskalasi volume impor diluar impor yang dilakukan pemerintah ini ikut berkontribusi mendorong harga beras kembali menurun hingga mencapai kisaran Rp 2.700,-/kg pada bulan Oktober 1998 setelah sebelumnya sempat menyentuh titik Rp 3.000,-/kg pada bulan September 1998. Sementara itu, eskalasi laju penurunan harga beras di pasar dunia yang makin besar dan fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS berdampak pada penurunan harga paritas impornya yang makin cepat. Tingginya volume impor swasta sejak periode September-Desember 1998 mengindikasikan tingginya motif mencari rente dari importir dan spekulan yang melihat

cukup besarnya perbedaan harga beras di pasar domestik dengan paritas impornya.

Sejalan dengan pendapat Amang dan Sawit (2001), analisis data menunjukkan harga paritas impor beras telah menjadi lebih murah dibandingkan harga beras medium di pasar domestik sejak bulan Oktober 1998 (Gambar 6). Pada saat itu harga beras di pasar domestik adalah Rp 2.725,-/kg sedangkan harga paritas impor sebesar Rp 2.208,-/kg. Penurunan harga paritas tersebut menjadi salah satu determinan makin kurang efektifitas HDG karena harga beras dan gabah di pasar domestik akhirnya juga ikut tertekan. Akan tetapi, adanya transmisi harga yang tidak sempurna di pasar domestik diduga menyebabkan respon penurunan harga beras domestik berjalan lambat. Dari Gambar 4 sebelumnya terlihat, indikasi penurunan efektifitas harga dasar baru mulai terjadi menjelang akhir tahun 1999. Dibandingkan periode monopoli Bulog, rataan rasio harga gabah produsen terhadap HDG dalam periode pasar bebas ini ternyata lebih rendah. Rasio untuk GKP dan GKG masing-masing turun menjadi 132 persen dan 117 persen. Sementara itu, rasio harga gabah terhadap harga beras selama periode pasar bebas 1998-1999, rata-rata sebesar 44 persen dan 53 persen. Besaran rasio terakhir ini mengindikasikan lemahnya posisi harga GKP sehingga fokus kebijakan HDG sebaiknya diarahkan pada bentuk output tersebut.



Sumber: BULOG, diolah.

Faktor transmisi harga yang tidak sempurna seperti itu diduga juga menjadi penyebab mengapa nilai korelasi harga beras impor dengan harga beras maupun harga gabah domestik masih bertanda negatif dalam periode 1998-1999 ini. Tanda negatif menunjukkan, meskipun pasar beras Indonesia telah diliberisasi tetapi masih seperti terinsulasi dari pengaruh perubahan harga pasar dunia (Tabel 7). Koefisien korelasi antar

peubah harga menunjukkan dalam periode 1998-1999 perubahan harga gabah dalam bentuk GKP maupun GKG lebih terkait dengan perubahan harga beras di dalam negeri dibandingkan dengan harga dasar. Hal ini mengesankan lemahnya upaya pengamanan harga dasar sehingga nasib petani lebih ditentukan situasi pasar.

Tabel 7. Korelasi Antara Peubah Harga Beras dan Gabah, 1998-1999

Peubah	BRFOB	BRNAS	GKP0	GKG0	GKP1	GKG1
BRFOB	1	-0,42924 (0,0363)	-0,77557 (0,0001)	-0,77548 (0,0001)	-0,42276 (0,0396)	-0,31127 (0,1387)
BRNAS		1	0,81759 (0,0001)	0,81795 (0,0001)	0,96501 (0,0001)	0,92618 (0,0001)
GKP0			1	1 (0,0001)	0,7636 (0,0001)	0,75581 (0,0001)
GKG0				1	0,76433 (0,0001)	0,75614 (0,0001)
GKP1					1	0,90734 (0,0001)
GKG1						1

Keterangan: ( ) taraf nyata

### **Periode 2000-2003**

Setelah meliberalisasi pasar beras tahun 1998, pada periode 2000-2003 pemerintah kembali menetapkan kebijakan baru yang terkait dengan perubahan institusi Bulog sebagai pelaksana mandat stabilisasi harga pangan. Pengelolaan *captive market* distribusi beras untuk PNS oleh Bulog ditiadakan karena beras PNS diberikan dalam bentuk uang tidak lagi dalam bentuk natura (Keputusan Presiden No. 17/2000). Namun Bulog masih diberi mandat mengelola bantuan pangan khusus. Oleh karena dalam manajemen pangan nasional distribusi beras untuk PNS sebenarnya dimaksudkan sebagai *outlet* (penyaluran) guna mendukung stabilisasi harga pangan yang menjadi misi Bulog. Dicabutnya mandat distribusi akan juga berarti mengurangi kapasitas operasional lembaga tersebut. Oleh sebab itu, sebagai penggantinya kapasitas Bulog dalam distribusi bantuan pangan khusus (program Raskin) sebagai *outlet* baru stabilisasi harga beras diperbesar. Seiring dengan perubahan tersebut, pemerintah juga menetapkan kebijakan mengubah status Bulog menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) hingga tahun 2002 dan kemudian menjadikan lembaga tersebut sebagai perusahaan umum pada tahun 2003 (Suparmin, 2004).

Melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 8/2000 pemerintah menetapkan perubahan harga dasar gabah menjadi Rp 1.500,-/kg untuk GKG sejak 1 Januari 2001. Tingkat harga dasar ini dipertahankan hingga

tahun 2002 melalui penetapan Inpres No. 9/2001. Menurut Suryana dan Hermanto (2004) keluarnya Inpres tersebut menandai paradigma baru dalam pengembangan ekonomi beras dimana pengaturan komoditas tersebut dilakukan secara komprehensif dalam satu paket. Salah satu perubahan paradigma dalam Inpres terbaru ini adalah digantinya kebijakan harga dasar gabah (HDG) menjadi harga dasar pembelian pemerintah (HDPP). Berbeda dengan sebelumnya, tingkat harga yang ditetapkan sebagai HDPP adalah berfungsi sebagai referensi perdagangan beras di pasar. Dalam hal ini, tidak ada lagi “kewajiban” pemerintah (Bulog) membeli seluruh produksi gabah petani. Pembelian gabah (beras) oleh Bulog hanya dilakukan sesuai prognosa kebutuhan penyaluran yang telah disusun.

Inpres No. 9/2002 tentang perberasan terbit sebagai penyempurnaan Inpres 9/2001. Inpres ini mengatur kebijakan perberasan nasional yang mencakup lima instrumen, yaitu: peningkatan produksi, diversifikasi, harga, impor dan distribusi beras untuk keluarga miskin. Dalam kaitan kebijakan harga, untuk tahun 2003 pemerintah menetapkan bahwa HDPP gabah GKG di gudang Bulog adalah sebesar Rp 1.725,-/kg dan untuk beras sebesar Rp 2.790,-/kg. Bila dibandingkan dengan harga paritas impor, HDPP berada pada tingkat yang lebih tinggi karena harga beras dunia telah semakin rendah. Rataan harga paritas impor beras tahun 2003 sebesar Rp 2.183,-/kg, sedangkan rata-rata harga paritas impor selama 2000-2003 adalah sebesar Rp 2.016,-/kg.

Kebijakan liberalisasi pasar beras yang telah ditetapkan pemerintah pada dasarnya memiliki dua sisi potensi yang berbeda. Sisi pertama, liberalisasi memudahkan penanganan kelangkaan pangan di dalam negeri bila produksi nasional terganggu, terlebih bila belum ada ketentuan tarif bea masuk. Sisi kedua, membuka ancaman kepentingan petani jika mereka dirugikan penetrasi beras impor karena harga jual gabah petani menjadi rendah. Oleh sebab itu guna melindungi petani dari tekanan harga internasional, pemerintah menetapkan tarif bea masuk beras sebesar Rp 430,-/kg yang diperkirakan setara dengan 30 persen dari harga beras dunia pada asumsi nilai tukar rupiah sebesar Rp 9.000,-/US \$, melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Keuangan No. 368/KMK.01/1999 yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2000 (Arifin dan Krisnamurthi, 2003).

Secara teori, pengenaan tarif akan mendorong kenaikan harga di pasar domestik sehingga akan menahan laju aliran masuknya barang impor. Bila disimak pada Tabel 8, terlihat rata-rata nominal harga gabah maupun harga beras selama periode 2000-2003 lebih tinggi dan lebih stabil dibandingkan harga pada periode sebelumnya. Namun demikian bila dibandingkan terhadap harga dasar (Gambar 4) terlihat bahwa ketika mulai diberlakukan tarif pada tahun 2000 HDG justru menunjukkan kinerja terburuk dibanding kinerja instrumen tersebut sebelumnya karena “kedodoran” dalam mengangkat harga gabah petani. Pada tahun berikutnya, secara perlahan rasio harga gabah terhadap HDG meningkat

hingga mulai dapat berperan efektif pada pertengahan tahun 2001 ketika konsep HDG telah diubah menjadi HDPP. Rataan rasio harga gabah produsen terhadap HDG selama periode pasar terkendali (2000-2003) adalah sebesar 103 persen untuk HDG dan 96 persen untuk GKG.

Tabel 8. Deskripsi Harga Gabah dan Beras, 2000-2003

Uraian	GKP	GKS	GKG	Beras	Beras dunia <sup>*)</sup>
Rataan	1152,69	1335,31	1470,06	2643,30	170,75
Std Dev	131,22	152,01	153,90	188,66	13,98
Minimum	883,41	1002,29	1200,00	2348,97	139,00
Maksimum	1396,13	1696,32	1725,00	3056,71	202,25
Koef variasi (%)	11,38	11,38	10,47	7,14	8,19
Laju (%/bl)	0,69	0,65	0,62	0,40	0,25

Sumber: BULOG, diolah.

<sup>\*)</sup> Harga dalam US\$/MT ton.

Indikasi semakin kurang efektifnya peran HDG/HDPP selama periode 2000-2003 juga terlihat dari hubungan korelasi antar peubah harga beras dan gabah pada Tabel 9. Secara umum data korelasi menunjukkan bahwa insulasi pasar beras telah terbuka (*pure liberalized*) sehingga pergerakan harga beras di pasar domestik berjalan searah dengan pergerakan harga di pasar dunia (tanda koefisien korelasi positif). Disamping itu, besaran dan tanda signifikansi koefisien korelasi mengindikasikan bahwa perubahan harga beras di pasar domestik berkorelasi lebih kuat dengan harga GKP. Sementara harga GKP itu sendiri memiliki korelasi lebih kuat dengan harga GKG, bukan dengan HDG. Arah dan besaran koefisien korelasi memberikan gambaran bahwa sebenarnya perubahan harga beras dan gabah petani selama periode ini juga lebih ditentukan oleh mekanisme pasar.

Tabel 9. Korelasi Antara Peubah Harga Beras dan Gabah, 2000-2003

Peubah	BRFOB	BRNAS	GKPO	GKG0	GKP1	GKG1
BRFOB	1	0,42527 (0,0026)	0,29749 (0,04)	0,34145 (0,0175)	0,18281 (0,2136)	0,10066 (0,496)
BRNAS		1	0,63072 (0,0001)	0,65141 (0,0001)	0,88854 (0,0001)	0,78507 (0,0001)
GKPO			1	0,99801 (0,0001)	0,69 (0,0001)	0,75473 (0,0001)
GKG0				1	0,69273 (0,0001)	0,74951 (0,0001)
GKP1					1	0,90972 (0,0001)
GKG1						1

Keterangan: ( ) selang kepercayaan

Pada situasi tekanan harga beras dunia yang makin rendah, pemberlakuan tarif bea masuk beras seharusnya menjadi instrumen efektif untuk melindungi kepentingan petani produsen di dalam negeri. Akan tetapi fenomena yang terjadi adalah justru muncul dugaan tentang makin maraknya penyelundupan beras. Purba dan Seta (2003) memperkirakan bahwa sejak tahun 2002 volume beras yang diselundupkan mencapai separuh dari total volume impor beras Indonesia. Secara fisik, Tabel 10 menunjukkan selisih data volume impor antara versi Bea Cukai/BPS dengan *The Rice Trader* mencapai 2,9 juta ton dan 1,9 juta ton, masing-masing untuk tahun 2002 dan 2003. Bila data impor versi Bea cukai digabungkan dengan data impor Bulog, selisih volume impor dengan data *The Rice Trader* untuk kedua tahun tersebut menjadi 2,0 juta ton dan 274 ribu ton. Terlepas dari besarnya, inkonsistensi volume impor seperti itu menunjukkan kompleksnya tata niaga beras di Indonesia.

Oleh karena distribusi beras impor ilegal semacam ini tidak terpusat di satu titik pelabuhan dan para importir diduga memiliki kapasitas simpan dan pengelolaan beras cukup besar (sehingga cukup untuk membuat transmisi harga di pasar domestik tidak sempurna) menyebabkan penambahan volume impor yang “tidak tercatat” tersebut menjadi tidak atau belum terlihat menimbulkan dampak negatif yang signifikan terhadap pertumbuhan harga beras dan gabah domestik di tingkat agregat. Seperti terlihat pada Tabel 8 sebelumnya, harga beras dan gabah masih cenderung meningkat meskipun laju pertumbuhannya lebih rendah dibandingkan ketika periode pasar bebas maupun periode monopoli Bulog.

Tabel 10. Inkonsistensi Data Impor Beras, 2002-2003 (ton)

Data	2000	2001	2002	2003
TRT-BC/BPS	-619.287	-1.066.323	-2.940.636	-1.937.827
TRT-(BC/BPS+BLG)	-86.147	-995.585	-2.029.048	-274.801

Sumber: Bulog, diolah.

Peningkatan harga gabah dan harga beras selama periode tersebut mendorong disparitas harga gabah dengan harga beras yang makin lebar dibandingkan disparitas pada periode 1998-1999. Rasio harga gabah terhadap harga beras selama periode tersebut adalah sebesar 45,41 persen dan 55,56 persen, masing-masing untuk GKP dan GKG. Secara implisit hal ini menunjukkan bahwa meskipun HDG/HDPP telah meningkat akan tetapi posisi tawar petani, yang pada umumnya hanya mampu menghasilkan output dalam bentuk gabah, tidak mengalami perbaikan. Bahkan sebaliknya, posisi mereka cenderung makin menurun. Secara visual kecenderungan seperti ini ditunjukkan pada Gambar 5. sebelumnya. Gambaran situasi posisi petani yang lemah mengisyaratkan

tetap perlunya komitmen yang kuat dari pemerintah untuk membantu mereka tanpa mengorbankan kepentingan konsumen secara signifikan.

Apabila dikaitkan dengan data terbaru dari lokasi penelitian di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Barat gambaran penurunan efektivitas HDG semakin kelihatan. Di daerah penelitian, rata-rata harga agregat GKP adalah kurang dari Rp 1.200,-/kg, sedangkan GKG hanya sebesar Rp 1.506,-/kg (Tabel 11). Rataan terendah harga GKP adalah di Kabupaten Demak (Rp 972,2/kg) dan tertinggi di kabupaten Solok (Rp 1.361,9/kg). Padahal, sebagaimana diungkapkan di atas, HDPP telah ditetapkan sebesar Rp 1.230,-/kg untuk GKP dan Rp 1.725,-/kg untuk GKG. Bentuk penjualan produk dari petani umumnya adalah GKP. Secara agregat, sekitar 70 persen petani menjual output produksi dalam bentuk GKP dan 30 persen lainnya menjual dalam bentuk GKG. Kecenderungan penjualan dalam bentuk GKP juga ditemukan di Provinsi NTB oleh Suparmin (2004).

Tabel 11. Rataan Harga Gabah dan Partisipasi Petani di Lokasi Penelitian, 2004

Kab	GKP		GKG		Agregat	
	Rp/kg	% N	Rp/kg	% N	Rp/kg	% N
<b>JATENG:</b>						
- Banyumas	1087,5	80,0	1250	20,0	1120,0	100,0
- Demak	927,2	100,0		0,0	927,2	100,0
<b>KALSEL:</b>						
- HSS	1152,8	66,7	1367	33,3	1224,2	100,0
- Banjar	1248,3	19,0	1577,3	81,0	1514,6	100,0
<b>SUMBAR:</b>						
- Pariaman	1338,9	100,0		0,0	1338,9	100,0
- Solok	1361,9	100,0		0,0	1361,9	100,0
<b>Total</b>	<b>1198,3</b>	<b>69,6</b>	<b>1506</b>	<b>30,4</b>	<b>1291,8</b>	<b>100,0</b>

### **Analisis Situasi Kebijakan Stabilisasi Harga Beras**

Analisis situasi kebijakan stabilisasi harga beras dapat dilakukan dengan mengidentifikasi unsur kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dalam matriks SWOT (Tabel 12) dari upaya pencapaian tujuan penetapan kebijakan tersebut. Dari sisi kekuatan, keberhasilan mencapai tujuan stabilisasi harga didukung fakta bahwa bagi masyarakat Indonesia budidaya padi merupakan warisan tradisi agraris sehingga penguasaan teknologi produksi oleh petani sudah cukup baik. Budidaya padi melibatkan jumlah petani cukup besar (lebih dari 18 juta rumah tangga) dan sebagian petani bahkan menjadikan budidaya komoditas ini sebagai sumber pendapatan utama.

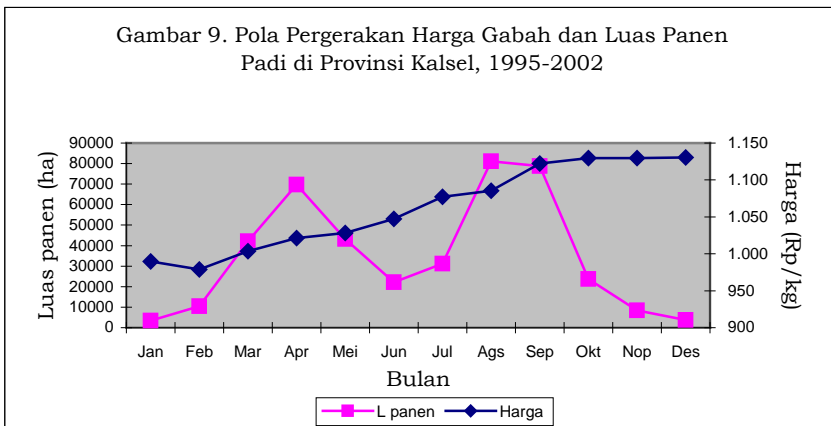
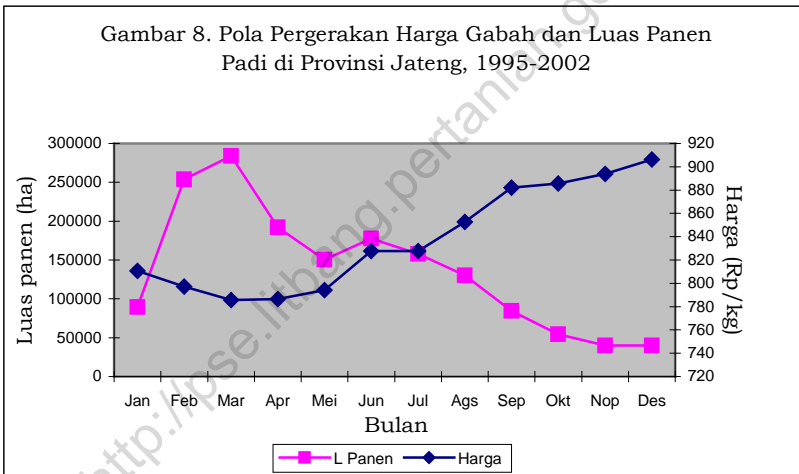
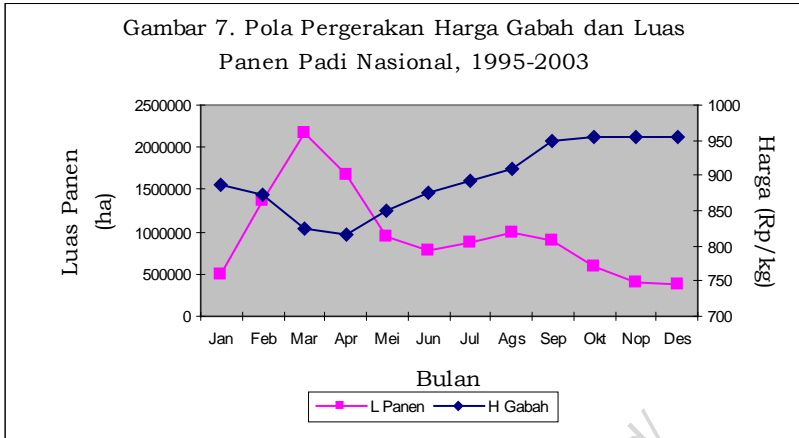
Disamping itu, oleh karena memiliki peran strategis secara ekonomi maupun politik, hingga saat ini komitmen dan perhatian pemerintah dalam mengembangkan ekonomi beras masih cukup tinggi. Selain kebij-

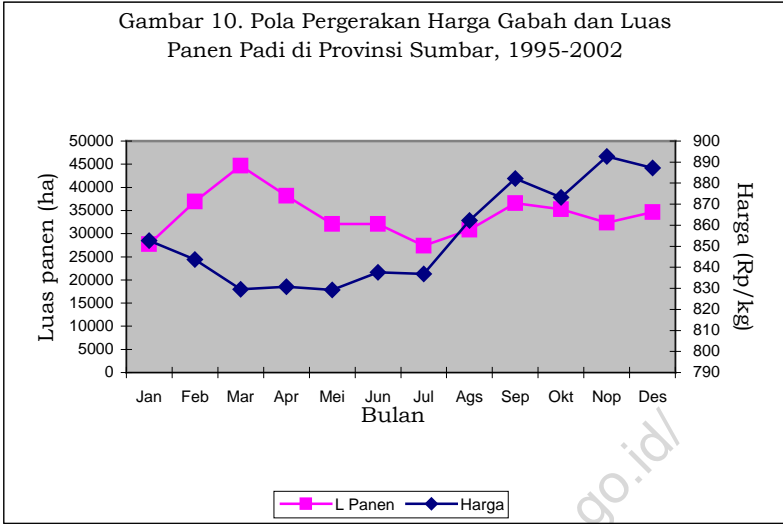
kan khusus yang menyangkut intervensi dan regulasi harga komoditas (seperti: HDG, DPM LUEP, tunda jual dan lumbung pangan), pemerintah juga telah menyusun berbagai kebijakan pendukung terkait aspek produksi, konsumsi, pemasaran dan perdagangan maupun institusi (kelembagaan). Penetapan tarif bea masuk impor dan juga pelarangan impor beras secara periodik (SK Menperindag No. 9/2004), sebagai contoh, adalah sebagian dari kebijakan pendukung aspek perdagangan yang telah diberlakukan. Pada kebijakan terbaru tentang larangan impor selama periode tertentu dimaksudkan untuk mengurangi pasokan beras di pasar dalam negeri sehingga upaya stabilisasi harga di pasar tersebut, khususnya pada periode panen raya, diharapkan dapat efektif dicapai.

Terkait dengan aspek produksi, salah satu unsur kekuatan yang mendukung pencapaian peningkatan volume dan sebaran ketersediaan pangan adalah tersedianya teknologi produksi spesifik, baik untuk lahan optimal maupun sub optimal. Faktor kekuatan lain adalah tersedianya outlet baru pengganti *captive market* Bulog melalui program Raskin. Distribusi output dengan skala dan kontinuitas yang terjaga melalui program tersebut akan mengurangi kejenuhan pasar sehingga memberi peluang pergerakan harga.

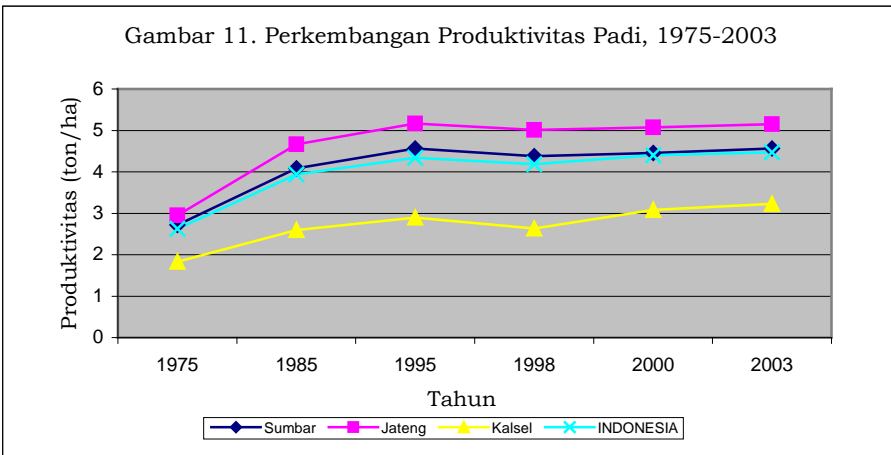
Adapun beberapa kelemahan yang dihadapi dalam pencapaian tujuan stabilisasi harga dapat diidentifikasi sebagai berikut: *pertama*, produksi padi bersifat musiman. Periode panen raya biasanya terjadi sekitar tiga bulan dari Februari hingga April. Akibatnya ketersediaan gabah (beras) tidak dapat merata sepanjang tahun dan memicu fluktuasi tingkat harga jual di pasar (Gambar 7). Selama panen raya harga gabah terus menurun dan mulai bulan Mei harga tersebut meningkat hingga mendekati musim panen berikutnya. Pola panen padi bervariasi antar daerah (Gambar 8 dan 10), tergantung kondisi iklim, lahan dan juga pola irigasi. Di Kalimantan Selatan terdapat dua kali musim panen raya karena pengusahaan padi dilakukan di dua jenis lahan yaitu sawah dan rawa lebak yang pola irigasinya berbeda. Perbedaan pola demikian juga menjadikan perbedaan variasi tingkat dan stabilitas harga antar daerah,

*Kedua*, padi secara dominan dihasilkan dari lahan sawah irigasi di Jawa yang intensif. Padahal, tekanan untuk alih fungsi (konversi) lahan di Jawa sangat tinggi sehingga mengancam pencapaian target produksi nasional jika tidak diimbangi upaya perluasan areal. Dari seluruh luas sawah yang dapat ditanami padi dua kali setahun, sekitar 67,5 persen adalah di Jawa. Khusus pada ketersediaan jenis sawah beririgasi teknis, kontribusi pangsa Jawa mencapai lebih dari 80 persen (Tabel Lampiran 1). Dengan dukungan potensi sebesar itu, Jawa mendominasi produksi padi secara nasional. Pangsa produksi padi di Jawa pada tahun 1975 sebesar 61,5 persen dari total produksi nasional. Akan tetapi, pada tahun 2003 pangsa produksi padi Jawa diperkirakan sebesar 55,7 persen (Tabel Lampiran 2). Sebagaimana disebutkan Kasryno dan Pasandaran (2004), secara perlahan penurunan pangsa produksi padi di Jawa digantikan oleh peningkatan pangsa produksi dari Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi.





*Ketiga*, setelah mengalami percepatan selama beberapa periode pembangunan dalam kabinet Orde Baru (PELITA), produktivitas tanaman padi cenderung stagnan. Program intensifikasi padi berhasil meningkatkan produktivitas tanaman secara nasional dari sekitar 2,6 ton/ha pada dekade 70-an menjadi sekitar 4,3 ton/ha pada pertengahan dekade 90an. Namun, setelah tahun 1995 peningkatan produktivitas padi berjalan sangat lambat (Gambar 11). Hal senada juga diungkapkan oleh Kasryno *et al.* (2004). Selain faktor kendala peningkatan biaya produksi dan kelelahan lahan sawah akibat penggunaan input (pupuk) secara intensif dalam jangka waktu lama, stagnasi produksi tersebut menurut Kasryno *et al.* (2004) diduga juga terkait dan keterbatasan potensi genetik varietas padi.



*Keempat*, terkait dengan aspek mutu (kualitas) produksi, desakan untuk segera memperoleh penghasilan dan keterbatasan pemilikan fasilitas penanganan pasca panen merupakan faktor penting yang umum mempengaruhi pembentukan mutu produksi di tingkat usahatani. Berakar dari skala penguasaan lahan yang relatif sempit, umumnya kurang dari 0,5 ha/rumah tangga, petani menghadapi kendala pendapatan dan modal (termasuk pemilikan sarana penanganan pasca panen) yang mengakibatkan mereka sering terjebak pada situasi dilematis terpaksa harus menjual gabah pada kualitas rendah, dimana kadar air dan kotoran masih tinggi sehingga harga jualnya rendah. Selain data Tabel 11, gambaran variasi harga gabah di tingkat produsen antar wilayah dapat disimak pada Tabel lampiran 3.

Kelemahan lain terkait kurang memadainya sarana infrastruktur produksi maupun pemasaran. Degradasi jaringan irigasi, sarana jalan dan transportasi, misalnya, berpotensi memicu peningkatan ongkos produksi dan biaya pemasaran yang merugikan petani. Di tingkat rumah tangga, ketidakmampuan menyediakan lantai jemur dan fasilitas pasca panen lainnya menjadi kendala peningkatan mutu. Demikian pula dengan keterbatasan institusi pemasaran di daerah sentra produksi pada akhirnya akan menekan harga jual petani.

*Kelima*, petani menghadapi kenyataan pasar yang tidak simetris sehingga disparitas harga gabah dengan harga beras meningkat. Kondisi demikian mengisyaratkan bahwa bagian margin pemasaran yang diterima petani semakin kecil. Sehingga, diperlukan komitmen politik pemerintah yang kuat untuk mendorong peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani. Disisi lain tekanan dari pasar dunia dengan harga paritas beras impor yang lebih rendah dibanding harga domestik dalam iklim pasar bebas membuat harga domestik menjadi sulit bergerak naik.

Dari sisi eksternal, peluang yang menunjang tercapainya tujuan stabilisasi harga adalah: (1) Masih tingginya permintaan pasar beras untuk konsumsi. Mengingat beras menjadi pangan pokok bagi lebih dari 95 persen penduduk, laju pertumbuhan penduduk yang sebesar 1,6 persen/tahun (Hafsah, 2004) mengisyaratkan perlunya peningkatan produksi dan ketersediaan beras nasional, (2) Relatif besarnya proporsi kelompok rumah tangga miskin yang membutuhkan pasokan secara kontinyu. Peningkatan penduduk miskin seharusnya direspon dengan peningkatan pemberian bantuan pangan khusus, (3) Tersedia potensi lahan tadah hujan/sub optimal yang dapat dikembangkan untuk budidaya padi. Hafsah (2004) menyebutkan potensi lahan sub optimal, khususnya *non tidal* area (rawa/lebak) mencapai 13,3 juta ha yang tersebar di Luar Jawa; dan (4) Kesepakatan WTO yang mengikat anggotanya untuk membuka pasar domestik bagi masuknya beras impor memberikan kemudahan akses transfer komoditas ketika produksi nasional mengalami gangguan. Impor pada volume dan waktu yang sesuai dengan kebutuhan dapat membantu menahan gejolak fluktuasi harga beras di pasar domestik.

Unsur ancaman dalam mencapai tujuan kebijakan stabilisasi harga beras terkait dengan faktor: (1) Keterbatasan kemampuan penyerapan gabah oleh pemerintah pada saat panen raya. Dengan periode waktu panen relatif pendek, produksi gabah akan melimpah dalam periode tertentu dan berakibat pada tertekannya harga gabah di pasar. Pembelian gabah oleh pemerintah akan menggeser kurva permintaan ke kanan dan mengangkat harga jual gabah, (2) Maraknya impor beras ilegal. Inkonsistensi data impor sebagai indikasi impor ilegal, meningkat sejak ditetapkannya tarif bea masuk beras (Purba dan Seta, 2004). Masuknya beras impor dikeluhkan petani-petani di daerah penelitian di Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan karena diduga menjadi salah satu penyebab tertekannya harga jual gabah petani selama beberapa tahun terakhir ini, (3) Gangguan (anomali) iklim dan bencana alam lain. Gangguan seperti ini yang makin sering terjadi menimbulkan fluktuasi harga beras dan berpotensi merugikan konsumen maupun produsen, dan (5) Melemahnya nilai tukar rupiah menjadi ancaman bagi pencapaian tujuan kebijakan stabilisasi harga karena akan mendorong penurunan harga paritas impor menjadi lebih murah dibanding harga beras di pasar domestik. Situasi demikian akan memicu spekulasi untuk memasukkan beras ke Indonesia dalam jumlah besar sehingga akhirnya harga beras di dalam negeri akan jatuh.

Berdasarkan matrik silang unsur-unsur kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman pada Tabel 12, dapat diidentifikasi beberapa alternatif strategi dalam meningkatkan efektivitas kebijakan stabilisasi harga beras sebagai berikut: *Pertama*, terkait sisi penyediaan pangan, pemanfaatan potensi sumberdaya lahan dengan dukungan teknologi produksi yang sesuai perlu terus dikembangkan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas. Strategi ini akan lebih bermakna bila dilakukan simultan dengan upaya penurunan laju konversi sawah khususnya di Jawa. Disamping itu, mengingat keterbatasan modal petani peningkatan efisiensi produksi dengan sosialisasi pemanfaatan sumberdaya secara optimal dan berkelanjutan menjadi relevan. Perbaikan mutu produk dapat diupayakan melalui peningkatan intensitas dan kualitas penyuluhan disertai dukungan bantuan kredit modal usaha. Untuk itu pemberdayaan kelompok tani sebagai media menjadi sangat penting dilakukan.

*Kedua*, investasi pemerintah untuk perbaikan infrastruktur produksi dan pemasaran masih diperlukan. Prioritas investasi diarahkan pada pembangunan dan perbaikan jaringan dan sarana irigasi untuk mendorong kenaikan indeks pertanaman dan kapasitas produksi. Di samping pembangunan dan perbaikan fasilitas jalan dan transportasi, pengembangan fasilitas komunikasi juga diperlukan untuk menekan biaya distribusi dalam perdagangan antar wilayah serta mendorong peningkatan perolehan margin pemasaran petani produsen.

*Ketiga*, program penyaluran bantuan pangan khusus melalui program penyaluran beras untuk kelompok rumah tangga miskin (Raskin) sebagai *outlet* dalam sistem manajemen pangan nasional harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan pengadaan dari produksi gabah dalam negeri. Impor beras hanya dilakukan bila pasokan dalam negeri tidak mencukupi. Guna memberikan sinergi yang kuat terhadap kebijakan stabilisasi harga beras melalui peningkatan efektivitas HDPP, perencanaan program pendukung (seperti: DPM-LUEP, lumbung pangan, tunda jual, tarifikasi, larangan impor, dll) perlu dilakukan secara terpadu antar sektor dan lini pemerintahan agar sinkron dan terkoordinasi sehingga dapat menghasilkan efek pengganda lebih besar.

*Keempat*, meskipun secara institusi pencabutan *captive market* BULOG telah dapat disubstitusi dengan pencanangan program bantuan pangan khusus (Raskin), akan tetapi dari sisi "volume" kapasitas penyaluran outlet substitusi tersebut tidaklah sepadan. Terlebih bila pertumbuhan ekonomi nasional dapat mengurangi proporsi mereka yang termasuk dalam rumah tangga sasaran Raskin. Oleh sebab itu, program-program pendukung yang dapat berfungsi sebagai "outlet alternatif" perlu dipertahankan dan ditumbuhkembangkan. Secara nasional, outlet alternatif yang telah berfungsi adalah DPM-LUEP. Di tingkat regional, dari tiga provinsi lokasi penelitian, tampaknya pemda Provinsi Jawa Tengah lebih memiliki kesiapan dan komitmen terhadap upaya peningkatan stabilisasi harga beras dibanding dua provinsi lainnya (Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat) melalui kreasi outlet alternatif berupa gerakan pengadaan beras untuk PNS di lingkup pemda dan program padat karya pangan. Seiring dengan perkembangan era desentralisasi maka peran serta pemerintah daerah (pemda) dalam pembiayaan program dan kreasi outlet alternatif di wilayah masing-masing sebagai penyaluran kelebihan produksi beras sebenarnya sudah menjadi keharusan sehingga perlu terus ditumbuhkan.

*Kelima*, terbukanya insulasi pasar beras domestik dengan pasar beras dunia tidak cukup hanya disikapi dengan penetapan peraturan perdagangan semata (pengaturan volume, waktu dan titik penyaluran). Efektivitas kebijakan stabilisasi harga beras harus pula didukung upaya kuat untuk penegakan hukum atas pelanggaran ketentuan impor bagi aparat terkait maupun pelaku impor, stabilisasi nilai tukar rupiah dan perlindungan kepentingan petani produsen. Upaya terakhir ini penting guna menekan penurunan harga paritas impor yang telah lebih rendah dibandingkan harga domestik. Inkonsistensi data impor adalah salah satu cerminan lemahnya penegakan hukum dalam tataniaga perdagangan beras.

### **Perspektif Kebijakan Stabilisasi Harga Beras**

Dalam perspektif ketahanan pangan, urgensi pengembangan kebijakan stabilisasi harga beras (gabah) adalah untuk menjamin tersedianya

pangan yang cukup dan dapat diakses oleh setiap individu tanpa kendala ruang dan waktu. Di sisi lain, kebijakan stabilisasi harga juga merupakan “jaminan” bagi petani produsen untuk mendapatkan harga jual yang layak. Artinya, secara spesifik performa yang menjadi target untuk dicapai dari penetapan kebijakan stabilisasi harga adalah terciptanya tingkat harga jual komoditas pangan yang terjangkau konsumen tetapi tidak merugikan dan tetap memberikan insentif bagi petani produsen untuk berpartisipasi dalam pengadaan (produksi) bahan pangan tersebut. Oleh karena itu, stabilitas harga seharusnya juga akan berarti peningkatan pendapatan petani dan peningkatan ketahanan pangan (Suryana dan Hermanto, 2004).

Atas dasar performa kebijakan yang ingin dicapai dan dengan memperhatikan karakteristik situasi serta alternatif strategi yang teridentifikasi (Tabel 12) selanjutnya dapat dirumuskan alternatif resep perbaikan (*improvement*) dari *setting* instrumen kebijakan stabilisasi harga yang berlaku saat ini. Rumusan strategi baru tersebut dapat disimak pada Tabel 13.

Fakta utama yang perlu menjadi fokus dalam penyusunan perbaikan kebijakan ini adalah bahwa HDG/HDPP masih efektif meskipun derajat atau tingkat efektifitas instrumen kebijakan tersebut menunjukkan kecenderungan menurun. Berdasarkan analisis data tingkat nasional pada bab sebelumnya dapat disebutkan bahwa anjlog harga gabah yang terjadi dan dikeluhkan oleh sebagian kalangan tampaknya masih bersifat lokal dan temporal sehingga secara agregat belum menimbulkan dampak serius. Namun demikian, kecenderungan insiden itu tidak berarti dapat diabaikan. Dari sisi tujuan pemberian insentif produksi bagi petani *an sich*, pemberlakuan instrumen HDG/HDPP masih layak dan perlu dipertahankan. Bahkan dari sisi politik ekonomi mempertahankan keberadaan instrumen kebijakan tersebut sangat penting sebagai bentuk perwujudan komitmen pemerintah terhadap masalah stabilisasi harga pangan beras dan keberpihakan kepada petani produsen karena HDG/HDPP menjadi referensi dalam transaksi perdagangan gabah.

Namun demikian, fakta lain yang tidak dapat dikesampingkan adalah bahwa meskipun telah ditetapkan HDG/HDPP, posisi relatif harga gabah terhadap beras juga semakin menurun antar waktu. Hal ini terjadi akibat pasar bersifat asimetri. Dari sisi eksternal, depresiasi rupiah yang tak terhindarkan semenjak krisis dan penurunan harga beras di pasar dunia mendorong percepatan penurunan harga paritas impor menjadi lebih rendah dibanding harga beras domestik sehingga tekanan penetrasi dari pasar impor semakin kuat. Dampaknya, harga beras domestik menjadi sulit meningkat dan harga gabah petani semakin terpuruk.

Agar instrumen kebijakan HDPP dapat lebih berdaya efektif, salah satu alternatif yang dapat dilakukan adalah dengan merevaluasi seluruh kebijakan terkait sehingga perencanaan tujuan maupun target masing-masing program dapat terintegrasi dengan tujuan penetapan instrumen kebijakan HDPP. Selain menjaga tidak terjadi anjlok harga, revaluasi

tersebut seyogyanya juga mengakomodasi tujuan mendorong peningkatan perolehan bagian margin yang diterima petani untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup mereka. Untuk itu perlu dipertimbangkan kemungkinan meningkatkan HDPP yang berlaku saat ini tetapi dengan syarat ketat pengawalan sejumlah kebijakan pendukung. Kebijakan pendukung terutama yang terkait dengan upaya peningkatan investasi dan perbaikan infrastruktur produksi maupun pemasaran, sehingga efisiensi dalam kedua aspek tersebut dapat ditingkatkan sebagai prasyarat peningkatan bagian margin petani. Andaikan opsi ini sulit dilakukan, dan HDPP dipertahankan pada tingkat harga seperti sekarang, peningkatan investasi dan perbaikan infrastruktur tetap diperlukan agar akses petani terhadap pasar dan informasi dapat meningkat. Sebagai antisipasi dampak negatif liberalisasi perdagangan beras sebagaimana kesepakatan WTO, dalam revaluasi kebijakan pendukung juga perlu ditekankan pentingnya pengembangan opsi kebijakan proteksi yang melindungi pasar dan kepentingan petani produsen di dalam negeri.

Tabel 13. Analisis Situasi, Struktur/Kelembagaan dan Performa dari Kebijakan Stabilisasi Harga Beras (gabah)

Situasi	Struktur/Kelembagaan	Performa
1. Produksi padi bersifat musiman dan dominan dari sawah irigasi di Jawa	1. Revaluasi terpadu kebijakan terkait untuk mendorong efektifitas Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HDPP)	1. Harga jual di tingkat produsen layak secara ekonomi sehingga petani memperoleh insentif untuk terus berproduksi.
2. Skala usaha dan kemampuan modal petani terbatas	2. Program-program penyangga stabilisasi seperti DPM LUEP dipertahankan. Pada program DPM LUEP fokus pengembangan diarahkan ke wilayah-wilayah dengan pangsa luas sawah beririgasi (indeks pertanaman) tinggi secara proporsional.	2. Konsumen memperoleh jaminan ketersediaan pangan pada harga yang terjangkau.
3. Infrastruktur penunjang produksi makin tidak memadai		
4. Pasar beras domestik tidak terinsulasi dan proteksi pasar kurang efektif		
5. Pasar asimetris sehingga menyebabkan disparitas harga beras dan gabah meningkat	3. Peningkatan peran aktif Pemda dalam pembiayaan pengadaan gabah dan kreasi outlet distribusi di daerah	
6. Kapasitas penyerapan dan distribusi produksi gabah oleh pemerintah terbatas		
8. Proses desentralisasi belum dapat efektif menumbuhkan partisipasi pemda dalam kebijakan stabilisasi harga di daerah		

Sebagaimana ditunjukkan hasil analisis bahwa sebagian besar output usahatani dijual dalam bentuk GKP, serta memperhatikan fluktuasi dan posisi relatif harga gabah terhadap beras yang semakin lemah maka perspektif pengembangan kebijakan stabilisasi harga beras seyogyanya menjadikan GKP sebagai standar atau basis operasional instrumen kebijakan agar bias perdagangan dan kendala peningkatan mutu di tingkat petani dapat dikurangi.

Disadari bahwa outlet penyaluran beras secara nasional semakin terbatas setelah *captive market* Bulog dicabut. Untuk itu program-program pendukung yang dapat berfungsi sebagai outlet alternatif perlu dipertahankan dan dikembangkan. Program DPM-LUEP menjadi prioritas yang perlu dipertahankan dan dikembangkan karena cakupan dan skala program cukup besar. Namun pengembangan program LUEP seharusnya terfokus hanya untuk padi dan diarahkan pada daerah dengan potensi produksi tinggi secara proporsional. Dalam hal ini, daerah yang memiliki pangsa sawah irigasi atau indeks pertanaman tinggi akan mendapat alokasi dana lebih besar daripada daerah dengan indeks pertanaman lebih rendah. Dengan pola demikian diharapkan efek psikologis positif terhadap peningkatan harga gabah petani yang lebih besar dapat diperoleh.

Terkait pengembangan outlet ini, peran aktif pemda perlu ditumbuhkembangkan. Pemda selayaknya dapat berkorporasi secara intensif dalam pembiayaan pengadaan gabah dan kreasi outlet baru di wilayah masing-masing. Langkah pengadaan gabah untuk pegawai dan program padat karya pangan yang dilakukan di wilayah Jawa Tengah, atau pemberian dana talangan melalui bank daerah untuk menepati jadwal pelaksanaan program di Sumatera Barat, merupakan contoh upaya-upaya yang perlu dilakukan pemda provinsi atau kabupaten/kota lain sehingga dapat membantu mengurangi beban pasar beras nasional.

## **Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan**

### ***Perkembangan Kelembagaan Cadangan Pangan***

Peraturan formal menyebutkan bahwa pengelolaan cadangan pangan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Hal ini berarti bahwa keberadaan cadangan pangan pemerintah tidak menghapuskan pentingnya cadangan pangan masyarakat dan sebaliknya. Dengan perkataan lain, cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat harus sama-sama eksis dan satu sama lain harus bersifat saling melengkapi (komplemen).

Di Indonesia pengelolaan cadangan pangan oleh masyarakat secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan telah ada sebelum tahun 1890 (Azis, 1995). Oleh karena itu pengelolaan cadangan pangan oleh masyarakat boleh dikatakan telah menjadi tradisi. Walaupun demikian, perkembangannya mengalami pasang surut. Lumbung pangan berkembang pesat pada tahun 1930-an sewaktu masa krisis ekonomi dunia

(*malaise*) (Azis, 1995; Sosrodihardjo, 1995). Sebaliknya, sejak tahun 1980-an perkembangan lumbung pangan merosot tajam (Azis, 1995; Sapuan dan Supanto, 1995; dan Simatupang, 1999). Kondisi ini terjadi sebagai dampak negatif dari kebijaksanaan kembar berupa stabilisasi harga beras dan swasembada beras yang berhasil membuat harga beras antar waktu relatif stabil. Akibatnya, lembaga cadangan pangan seperti lumbung pangan tidak menarik lagi karena tidak memberikan nilai tambah dari segi ekonomi. Namun terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 telah mendorong pemerintah untuk memberdayakan lumbung pangan dengan pertimbangan bahwa lembaga ini sangat strategis sebagai salah satu sarana penunjang ketahanan pangan.

Di Indonesia pengelolaan cadangan pangan oleh pemerintah ada sejak tahun 1939 sewaktu pemerintah kolonial Belanda membentuk lembaga logistik bahan pangan (beras) yang bernama *Voedings Middelen Fonds* (VMF). VMF boleh dikatakan merupakan cikal bakal Bulog. Pada masa pendudukan Jepang, VMF diubah menjadi *Sangyobu-Nanyo Kohatsu Kaisha* (SNKK). Setelah Indonesia merebut kedaulatan penuh, nama lembaga logistik bahan pangan (beras) silih berganti mulai dari Jawatan Pengawasan Makanan Rakyat, Yayasan Bahan Makanan (YABAMA) yang merupakan hasil peleburan Jawatan Pengawasan Makanan Rakyat dan VMF, Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) di tingkat pusat dan Yayasan Badan Pembelian Padi (YBPP) di tingkat daerah, Badan Pelaksana Urusan Pangan (BPUP) yang merupakan hasil peleburan YUBM dan YBPP, Komando Logistik Nasional (Kolognas), dan akhirnya Badan Urusan Logistik (Bulog) yang digunakan sejak tahun 1967. Nama Bulog digunakan hingga sekarang. Yang menarik untuk dikemukakan bahwa selama ini ada 2 (dua) sistem yang digunakan dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah, yaitu sistem sentralistik dan sistem bertingkat dua (*two tier system*). Sistem bertingkat dua (*two tier system*) digunakan pada saat di tingkat pusat dibentuk Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) dan di tingkat daerah dibentuk Yayasan Badan Pembelian Padi (YBPP). Dalam prakteknya kedua lembaga ini tidak sinkron karena padi atau beras yang dibeli YBPP ditahan pemerintah daerah bersangkutan. Akibatnya, YUBM tidak dapat melakukan pengadaan dalam negeri sehingga stok nasional terpaksa hanya dipenuhi lewat impor.

## ***Analisis Situasi dan Perumusan Strategi Alternatif***

### **Situasi Perdagangan Cadangan Pangan Masyarakat**

Di kabupaten-kabupaten lokasi studi baik di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan maupun Provinsi Sumatera Barat tradisi masyarakat secara perorangan untuk menyinghkan hasil panennya guna cadangan pangan masih relatif kuat. Hal ini ditunjukkan oleh proporsi rumah tangga petani contoh yang melakukan cadangan pangan berkisar antar 56 – 100 persen (Tabel 14). Angka-angka ini mengisyaratkan bahwa di kabupaten lokasi studi sebagian besar rumah petani contoh atau

Tabel 12. Matriks Analisis Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki dan Peluang Serta Ancaman dari Kebijakan Stabilisasi Harga Beras

	<b>KEKUATAN (KU)</b>	<b>KELEMAHAN (KL)</b>
<p style="text-align: center;"><b>EKSTERNAL</b></p> <p><b>PELUANG (PL)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permintaan beras konsumsi masih tinggi</li> <li>2. Besarnya proporsi rumah tangga miskin yang membutuhkan bantuan pangan khusus</li> <li>3. Tersedia potensi lahan tadah hujan/ sub optimal</li> <li>4. Terbukanya insulasi pasar sebagai kesepakatan dalam WTO.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Budidaya padi sudah mentradisi dan partisipasi produksi petani relatif tinggi</li> <li>2. Terdapat <i>political will</i> pemerintah untuk menata ekonomi beras lebih komprehensif dengan program terkait</li> <li>3. Tersedia teknologi produksi untuk lahan optimal dan sub optimal</li> <li>4. Tersedia <i>outlet</i> distribusi baru pengganti <i>captive market</i> BULOG melalui program Raskin</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan pemanfaatan sumberdaya lahan dan teknologi untuk meningkatkan produksi dan produktivitas</li> <li>2. Sinkronisasi dan koordinasi program antar instansi dan level pemerintah untuk mendukung HDPP</li> <li>3. Pengadaan bantuan pangan khusus harus mengutamakan produksi domestik.</li> <li>4. Akses pasar internasional dimanfaatkan untuk suplesi kekurangan dan penyaluran kelebihan produksi nasional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Produksi bersifat musiman</li> <li>2. Produksi dominan di lahan irigasi di Jawa</li> <li>3. Produktivitas stagnan dan kualitas produksi rendah</li> <li>4. Disparitas harga gabah harga beras makin besar</li> <li>5. Infrastruktur produksi dan pemasaran kurang memadai</li> <li>6. Desentralisasi belum menumbuhkan kebijakan lokal yang memadai.</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan kapasitas dan intensitas produksi</li> <li>2. Pengaturan konversi lahan sawah lebih efektif diikuti pengembangan sentra produksi baru</li> <li>3. Pemberdayaan petani melalui kelompok dengan penyuluhan intensif dan bantuan modal</li> <li>4. Peningkatan kemampuan penanganan pasca panen</li> <li>5. Peningkatan efisiensi pemasaran untuk meningkatkan bagian margin petani</li> <li>6. Pengaturan impor sesuai situasi produksi dan pengembangan proteksi pasar domestik</li> </ol>
<p><b>ANCAMAN (AC)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyerapan produksi oleh pemerintah pusat terbatas</li> <li>2. Penurunan harga beras dunia semakin cepat dan Impor beras ilegal meningkat</li> <li>3. Gangguan iklim dan bencana alam lain</li> <li>4. Melemahnya nilai tukar rupiah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kreasi <i>oulet</i> alternatif untuk penyaluran beras di lingkup Pemda.</li> <li>2. Penegakan sanksi hukum untuk peningkatan efektivitas pengaturan pemasaran dan impor beras</li> <li>3. Sosialisasi pengembangan usahatani berwawasan konservasi</li> <li>4. Stabilisasi nilai tukar untuk menahan penurunan harga paritas impor beras</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan peran pemda dalam pembiayaan program pengadaan gabah</li> <li>2. Peningkatan efisiensi produksi dan pasar domestik melalui investasi dan perbaikan infrastruktur</li> <li>3. Terobosan peningkatan produksi untuk mengurangi ketergantungan impor.</li> </ol>

seluruh rumah tangga petani contoh melakukan cadangan pangan. Fakta ini sudah barang tentu merupakan salah satu kekuatan dalam pengembangan cadangan pangan masyarakat. Salah satu kekuatan lainnya adalah bahwa produksi padi per satuan luas relatif tinggi sehingga memungkinkan masyarakat secara perorangan mengalokasikan hasil panennya baik untuk dijual langsung guna mendapatkan uang tunai maupun untuk disimpan sebagai cadangan pangan. Fakta ini didasarkan pada data pada Tabel 15 yang menunjukkan bahwa rata-rata untuk konsumsi berkisar antara 14,97 – 35,71 persen dari total produksi dan rata-rata *marketable surplus* berkisar antara 55,36 – 78,95 persen dari total produksi.

Hasil pendugaan model logistik untuk penerapan cadangan pangan oleh rumah tangga petani contoh di ketiga Provinsi lokasi penelitian sebagaimana disajikan pada Tabel 16 menunjukkan secara jelas karakteristik dari rumah tangga yang melakukan cadangan pangan. Salah satu karakteristik dari rumah tangga petani contoh yang melakukan cadangan pangan adalah bahwa umumnya memiliki luas garapan sempit. Hal ini disimpulkan dari koefisien dugaan peubah luas sawah garapan sebesar -1,5509 yang nyata pada taraf 1 persen. Koefisien dugaan ini bermakna bahwa semakin luas sawah yang digarap suatu rumah tangga petani maka semakin rendah peluang rumah tangga petani bersangkutan melakukan cadangan pangan. Dengan perkataan lain, semakin sempit sawah yang digarap suatu rumah tangga petani maka semakin tinggi peluang rumah tangga petani bersangkutan melakukan cadangan pangan. Karakteristik lainnya dari rumah tangga petani contoh yang melakukan cadangan pangan adalah memiliki nilai aset ternak yang rendah. Hal ini disimpulkan dari koefisien dugaan peubah nilai aset ternak sebesar -0,0005 yang nyata pada taraf 10 persen. Koefisien dugaan ini bermakna semakin tinggi nilai aset ternak yang dimiliki suatu rumah tangga petani maka semakin rendah peluang rumah tangga petani bersangkutan melakukan cadangan pangan. Dengan perkataan lain, semakin rendah nilai aset ternak yang dimiliki suatu rumah tangga petani maka semakin tinggi peluang rumah tangga petani bersangkutan melakukan cadangan pangan. Fenomena ini bermakna bahwa memiliki nilai aset ternak rendah berarti memiliki tabungan kecil dan implikasinya kebutuhan konsumsi rumah tangga petani bersangkutan akan lebih terjamin apabila dipenuhi lewat cadangan pangan daripada lewat pembelian.

Di lokasi studi disamping ditemukan sejumlah faktor yang tergolong sebagai kekuatan, juga ditemukan beberapa faktor yang tergolong sebagai kelemahan dalam mengembangkan cadangan pangan masyarakat. Salah satunya adalah bahwa pengembangan cadangan pangan oleh rumah tangga petani secara perorangan membutuhkan ruang khusus dengan ukuran tertentu yang dapat digunakan menyimpan gabah untuk kebutuhan konsumsi rumah tangga dari suatu panen hingga menjelang panen berikutnya. Persyaratan seperti ini sulit dipenuhi oleh setiap rumah tangga petani. Kelemahan lainnya adalah bahwa tradisi masyarakat untuk melakukan cadangan pangan secara kolektif dalam bentuk lumbung desa cenderung melemah. Sementara itu upaya pemerintah merevitalisasi

lambung pangan lewat program aksi pemantapan ketahanan pangan dengan cara menumbuhkan kelompok-kelompok lambung pangan belum menunjukkan hasil sebagaimana diharapkan. Sebagai gambaran, di Provinsi Sumatera Barat pemupukan modal oleh kelompok masih sangat tergantung pada bantuan/pinjaman pemerintah melalui Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), sedangkan pemupukan modal partisipasi anggota masih sangat lemah (Badan Bimas Ketahanan Pangan Pemprov Sumatera Barat, 2004). Padahal dalam Pedoman Umum Pemberdayaan Kelembagaan Lambung Pangan Masyarakat Tahun 2004 disebutkan bahwa ada 5 (lima) aspek penting dalam pemberdayaan lambung pangan, yaitu: (1) Organisasi, (2) Administrasi, (3) Pengembangan usaha, (4) Pemupukan modal, dan (5) Pengembangan jaringan. Kelemahan pada salah satu aspek akan menjadi titik rawan dalam proses pemberdayaan kelembagaan lambung pangan masyarakat.

Tabel 16. Hasil Pendugaan Model Logistik Untuk Penerapan Cadangan Pangan Oleh Rumah Tangga Petani Contoh di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat, 2004

Peubah	Nilai rata-rata	Koefisien dugaan
Intersep	-	0,4185
Dependensi rasio	2,39	0,0760
Nilai aset ternak (000 Rp)	1076	-0,0005*
Luas sawah garapan (ha)	0,82	-1,5509***
Proporsi pendapatan pertanian terhadap pendapatan total (%)	54,65	-0,8732*
-2 log likelihood	-	30,44
Chi square, 4 db	-	19,58***
N	-	206

Keterangan:

- ∪ Dependensi rasio adalah rasio jumlah anggota rumah tangga terhadap jumlah anggota rumah tangga yang bekerja
- ∪ \* dan \*\*\* masing-masing adalah nyata pada taraf 10 % dan 1 %

Walaupun di satu sisi ada faktor-faktor yang menjadi kelemahan, namun di sisi lain ada faktor-faktor yang dapat dipandang sebagai peluang atau kesempatan dalam mengembangkan cadangan pangan. Salah satu peluang ini adalah bahwa secara empiris masalah pangan bisa terjadi kapan saja baik disebabkan oleh bencana alam (*natural disaster*) maupun bencana buatan manusia (*man made disaster*). Implikasinya, pengembangan cadangan masyarakat dibutuhkan agar masalah pangan yang muncul sewaktu-waktu dapat segera diatasi. Apalagi Indonesia tergolong negara di Asia setelah RRC dan Philippina yang sering mengalami bencana alam khususnya bencana banjir (Tabel 17). Peluang lainnya adalah bahwa pemerintah berkewajiban mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan sebagaimana diktum PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Ini berarti bahwa sudah tersedia dasar hukum bagi pemerintah untuk aktif mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan.

Bagaimanapun juga harus disadari bahwa untuk mengembangkan cadangan pangan masyarakat harus berhadapan dengan sejumlah tantangan atau ancaman. Salah satu tantangan atau ancaman ini berupa terciptanya kondisi ekonomi dimana pangan pokok tersedia secara cukup baik jumlah maupun mutunya serta terjangkau daya beli masyarakat khususnya di daerah pedesaan. Harus diakui bahwa kondisi ekonomi seperti inilah yang membuat perkembangan lumbung pangan merosot tajam pada paruh kedua jaman Orde Baru. Tantangan atau ancaman lainnya berupa semakin luasnya adopsi kelembagaan sistem panen secara tebasan dengan konsekuensi petani penggarap tidak lagi membawa pulang gabah tetapi uang tunai. Hasil analisis situasi dan strategi alternatif (KU-PL, KL-PL, KU-AC, dan KL-AC) dalam pengembangan cadangan masyarakat secara lengkap disajikan pada Tabel 18.

Tabel 18. Matriks Analisis Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki Serta Peluang dan Ancaman yang Dihadapi Dalam Pengembangan Cadangan Pangan oleh Masyarakat

	<b>KEKUATAN (KU):</b>	<b>KELEMAHAN (KL):</b>
<b>I N T E R N A L</b>	1. Tradisi masyarakat secara perorangan untuk menyisihkan hasil panennya guna cadangan pangan masih relatif kuat. 2. Produksi padi per satuan luas relatif tinggi sehingga memungkinkan masyarakat secara perorangan mengalokasikan hasil panennya baik untuk dijual langsung guna mendapatkan uang tunai maupun untuk disimpan sebagai cadangan pangan.	1. Membutuhkan ruang khusus sebagai tempat penyimpanan yang tidak semua rumah tangga petani secara perorangan mampu menyediakan 2. Tradisi masyarakat untuk melakukan pencadangan pangan secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan cenderung melemah. 3. Kuantitas cadangan pangan yang dikelola masyarakat relatif tidak terukur sehingga menyulitkan untuk melakukan perencanaan dan pelaksanaan program pencegahan masalah pangan
<b>PELUANG (PL):</b>	<b>KU-PL:</b>	<b>KL-PL:</b>
1. Secara empiris masalah pangan bisa terjadi kapan saja baik disebabkan oleh gangguan alam ( <i>natural disaster</i> ) maupun gangguan buatan manusia ( <i>man made disaster</i> ) Di satu sisi pemerintah berkewajiban mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan, sedangkan di sisi lain masyarakat mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan cadangan pangan masyarakat (PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan)	1. Menumbuhkan motivasi petani produsen secara perorangan untuk membiasakan diri melakukan pencadangan pangan guna memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga 2. Menumbuh kembangkan dan sekaligus memelihara tradisi melakukan pencadangan pangan secara perorangan	1. Menumbuhkan motivasi petani produsen agar membiasakan diri untuk melakukan pencadangan pangan secara kolektif dengan membangun lumbung pangan 2. Mengelola lumbung pangan dengan orientasi usaha sebagai kegiatan ekonomi bukan lagi sebagai kegiatan sosial, sehingga lembaga ini secara bertahap dapat berperan sebagai salah satu sarana kegiatan ekonomi masyarakat di pedesaan 3. Pemerintah berkewajiban mengembangkan metoda untuk memperkirakan cadangan pangan yang dipegang masyarakat

Tabel 18. Lanjutan

<b>ANCAMAN (AC):</b>	<b>KU-AC:</b>	<b>KL-AC:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terciptanya kondisi ekonomi dimana pangan pokok tersedia secara cukup baik jumlah maupun mutunya serta terjangkau daya beli masyarakat baik di perkotaan maupun pedesaan</li> <li>2. Semakin luasnya adopsi kelembagaan sistem panen secara tebasan dengan konsekuensi petani penggarap tidak lagi membawa pulang berupa gabah tetapi uang tunai</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan sosialisasi bahwa mengandalkan sepenuhnya pemenuhan kebutuhan pangan pokok lewat pasar bebas adalah riskan karena masalah pangan bisa terjadi kapan saja</li> <li>2. Melakukan sosialisasi bahwa pemenuhan kebutuhan pangan pokok bagi rumah tangga petani akan jauh lebih terjamin apabila dipenuhi dari hasil produksi sendiri dengan cara melakukan cadangan pangan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan sosialisasi bahwa masyarakat juga bertanggung jawab untuk menyelenggarakan cadangan pangan masyarakat</li> <li>2. Melakukan sosialisasi tentang pentingnya mewujudkan cadangan pangan masyarakat dalam rangka mengantisipasi timbulnya masalah pangan yang terjadi diluar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindarinya meskipun dapat diperkirakan</li> </ol>

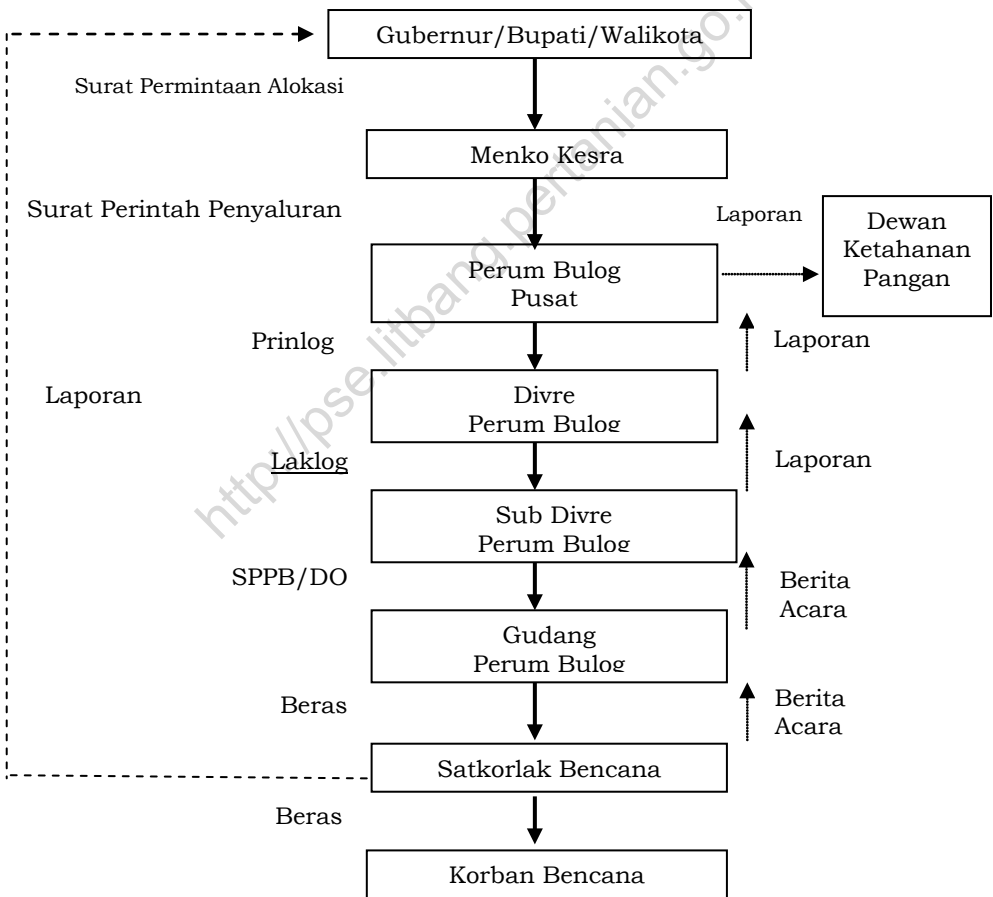
### **Situasi Pengembangan Cadangan Pangan Pemerintah**

Untuk melaksanakan pengelolaan cadangan pangan, pemerintah pusat menugaskan badan pemerintah bernama Bulog yang didirikan pada tahun 1967. Bulog dalam menjalankan tugasnya didukung oleh: (a) fasilitas fisik berupa perkantoran dan pergudangan yang memadai dan tersebar di seluruh tanah air; (b) SDM yang terampil; dan (c) metoda pengelolaan cadangan pangan nasional yang telah teruji. Inilah salah satu kekuatan dalam mengembangkan cadangan pangan pemerintah. Kekuatan lainnya adalah bahwa cadangan pangan yang dikelola oleh Bulog relatif terukur dalam arti kuantitasnya dapat diketahui secara pasti. Hal ini penting karena cadangan pangan yang terukur akan memudahkan dalam perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa sistem yang digunakan dalam mengelola cadangan pangan pemerintah adalah sistem sentralistik (terpusat). Penggunaan sistem ini memiliki sisi positif dan sisi negatif. Sisi positifnya adalah bahwa dalam mengatasi masalah pangan, yang umumnya harus dilaksanakan dengan segera, tidak banyak dibutuhkan koordinasi. Sisi negatifnya adalah bahwa dana untuk mengelola cadangan pangan pemerintah harus ditanggung sendiri oleh pemerintah pusat. Padahal menurut Amang dan Sawit (2001), dana tersebut dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Dengan demikian, sistem sentralistik dapat dipandang sebagai salah satu kelemahan dalam pengembangan cadangan pangan pemerintah. Kelemahan kedua adalah bahwa bahan pangan pokok yang telah dilakukan pencadangannya oleh pemerintah pusat baru sebatas pada beras. Padahal seperti diketahui bahwa makanan pokok penduduk Indonesia tidak seluruhnya berupa beras.

Kelemahan lainnya dalam pengembangan cadangan pangan pemerintah adalah bahwa koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota) sangat terbatas. Dapat dikatakan demikian karena koordinasi diantara

mereka sebatas pada penyaluran untuk keadaan darurat dan mekanisme ini pun merupakan satu dari 2 (dua) alternatif mekanisme. Mekanisme ini disebut pendekatan terdesentralisasi, sedangkan mekanisme lainnya disebut pendekatan terpusat (Perum Bulog, 2004). Padahal pengelolaan cadangan pangan secara garis besar mencakup 3 (tiga) kegiatan, yaitu pengadaan, penyimpanan, dan penyaluran. Dalam mekanisme penyaluran stok beras secara terpusat, institusi yang menjadi pemutus adalah Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat atas usulan dari penguasa daerah dalam hal ini Gubernur/Bupati/Walikota. Mekanisme penyaluran stok beras dalam keadaan darurat secara terpusat disajikan pada Gambar 12. Sementara itu dalam mekanisme penyaluran stok beras secara terdesentralisasi ada pelimpahan wewenang memutuskan untuk jumlah tertentu pada berbagai tingkatan pemerintahan Kabupaten/Kota, Provinsi, dan Pusat.



Gambar 12. Mekanisme Penyaluran Stok Beras Pemerintah untuk Keadaan Darurat  
 Sumber : Perum Bulog (2004).

Salah satu faktor yang dapat dipandang sebagai peluang atau kesempatan dalam mengembangkan cadangan pangan pemerintah adalah diktum dalam PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang menyebutkan bahwa semua tingkat pemerintahan dari pemerintah desa hingga pemerintah pusat wajib melakukan cadangan pangan yang bersifat pokok. Diktum ini memberikan landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk berperan dalam pengelolaan cadangan pemerintah. Kalau peran pemerintah daerah ini dapat berjalan maka beban yang harus ditanggung pemerintah pusat dalam mengelola cadangan pangan pemerintah secara bertahap akan berkurang. Faktor lainnya yang dapat dipandang sebagai peluang atau kesempatan dalam mengembangkan cadangan pangan pemerintah adalah bahwa secara empiris masalah pangan bisa terjadi kapan saja baik disebabkan oleh bencana alam (*natural disaster*) maupun bencana buatan manusia (*man made disaster*). Implikasinya, pengembangan cadangan pemerintah dibutuhkan agar masalah pangan yang muncul sewaktu-waktu dapat segera diatasi.

Satu-satunya tantangan atau ancaman bagi pengembangan cadangan pangan pemerintah adalah keterbatasan dana yang dapat disediakan pemerintah pusat untuk melakukan pengelolaan cadangan pangan. Tantangan atau ancaman ini adalah riil mengingat dana untuk itu dari tahun ke tahun cenderung meningkat (Amang dan Sawit, 2001). Hasil analisis situasi dan strategi alternatif (KU-PL, KL-PL, KU-AC, dan KL-AC) dalam pengembangan cadangan pemerintah secara lengkap disajikan pada Tabel 19.

### **Penyusunan Strategi**

Perlu disebutkan bahwa performa yang hendak dicapai dengan mengembangkan cadangan pangan masyarakat maupun cadangan pemerintah adalah sebagai berikut: (1) Tersebar nya cadangan pangan di semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat, (2) Teratasinya masalah pangan secara cepat, dan (3) Terjaminnya pemenuhan konsumsi penduduk dari segi fisik maupun ekonomi secara berkelanjutan.

Performa ketiga yaitu terjaminnya pemenuhan konsumsi penduduk dari segi fisik maupun ekonomi secara berkelanjutan boleh dikatakan merupakan sasaran akhir dari pengembangan cadangan pangan masyarakat dan pemerintah dan bahkan merupakan sasaran akhir dari pembangunan ketahanan pangan. Harus disadari bahwa performa ketiga ini akan tercapai jika performa pertama dan kedua sudah terwujud. Dengan perkataan lain pemenuhan konsumsi penduduk secara fisik maupun ekonomi akan terjamin jika cadangan pangan telah tersebar di semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat serta masalah pangan yang terjadi dapat teratasi secara cepat. Untuk mewujudkan semua ini sudah barang tentu dibutuhkan strategi yang dirumuskan berdasarkan strategi alternatif yang telah ditetapkan pada Tabel 17 dan Tabel 18. Perlu diketahui bahwa strategi adalah rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus (Balai Pustaka, 1989).

Tabel 19. Matriks Analisis Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki Serta Peluang dan Ancaman yang Dihadapi Dalam Pengembangan Cadangan Pangan Oleh Pemerintah

<b>KEKUATAN (KU):</b>		<b>KELEMAHAN (KL):</b>
<b>I</b>	1. Pemerintah pusat dalam hal ini Bulog memiliki fasilitas yang memadai dan tersebar di sejumlah besar wilayah,	1. Pencadangan pangan beras bersifat sentralistis karena baru pemerintahan pusat yang telah melakukan
<b>N</b>	SDM yang terampil, dan metoda yang teruji untuk mengelola cadangan pangan nasional	2. Pengadaan dan pengelolaan cadangan pangan sebagaimana yang dilakukan pemerintah pusat selama ini membutuhkan dana sangat besar
<b>T</b>	2. Kuantitas cadangan pangan yang dikelola pemerintah pusat relatif terukur sehingga memudahkan perencanaan dan pelaksanaan program pencegahan masalah pangan	3. Bahan pangan pokok yang telah dilakukan pencadangannya oleh pemerintah pusat baru sebatas pada beras.
<b>E</b>		
<b>R</b>		
<b>N</b>		
<b>A</b>		
<b>L</b>		
<b>EKSTERNAL</b>		
<b>PELUANG (PL):</b>	<b>KU-PL:</b>	<b>KL-PU:</b>
1. Secara empiris masalah pangan bisa terjadi kapan saja baik disebabkan oleh gangguan alam ( <i>natural disaster</i> ) maupun gangguan buatan manusia ( <i>man made disaster</i> )	1. Mempertahankan sistem pencadangan pangan beras yang bersifat sentralistik sebagaimana telah dijalankan oleh pemerintah pusat	1. Melakukan pembagian peran dalam pencadangan pangan antara pemerintah pusat dan pemda berdasarkan pada bahan pangan pokok yang dikelola
2. Semua tingkat pemerintahan mulai dari pemerintah desa hingga pemerintah pusat wajib melakukan cadangan pangan yang bersifat pokok (PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan pasal 5)	2. Menjadikan cadangan pangan pemerintah sebagai komponen utama dalam cadangan pangan nasional	2. Melakukan pembagian peran dalam pencadangan pangan beras antara pemerintah pusat dan pemda ditinjau dari jenis stok beras yang dikelola
<b>ANCAMAN (AC):</b>	<b>KU-AC:</b>	<b>KL-AC:</b>
Keterbatasan dana yang dapat disediakan pemerintah pusat untuk melakukan pengadaan dan pengelolaan cadangan pangan	Melakukan sosialisasi bahwa mewujudkan cadangan pangan nasional tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat saja, tetapi juga merupakan tanggung jawab pemda	Melakukan sosialisasi tentang pentingnya tersedianya cadangan pangan di berbagai tingkat pemerintahan maupun di berbagai elemen masyarakat dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan program pencegahan masalah pangan

Dalam konteks pengembangan cadangan pangan masyarakat, strategi yang dipilih untuk mewujudkan tersebarnya cadangan pangan di semua komponen masyarakat serta teratasinya masalah pangan secara cepat adalah sebagai berikut. Pertama, melakukan sosialisasi bahwa mengandalkan sepenuhnya pemenuhan kebutuhan pangan pokok lewat pasar bebas adalah riskan karena masalah pangan bisa terjadi kapan saja (Singarimbun dan Penny, 1976). Kedua, melakukan sosialisasi bahwa

petani produsen juga bertanggung jawab untuk menyelenggarakan cadangan masyarakat. Ketiga, menumbuhkan kembangkan dan sekaligus memelihara tradisi melakukan cadangan pangan di tingkat rumah tangga secara sendiri-sendiri. Keempat, menumbuhkan motivasi petani produsen agar membiasakan diri untuk melakukan cadangan pangan secara kolektif dengan membangun lumbung pangan. Kelima, mengelola lumbung pangan dengan orientasi usaha sebagai kegiatan ekonomi bukan lagi sebagai kegiatan sosial, sehingga lembaga ini secara bertahap dapat berperan sebagai salah satu sarana kegiatan ekonomi masyarakat di pedesaan.

Sementara itu dalam konteks pengembangan cadangan pangan pemerintah, strategi yang dipilih untuk mewujudkan tersebarnya cadangan pangan di semua lini pemerintahan serta teratasinya masalah pangan secara cepat adalah sebagai berikut. Pertama, melakukan sosialisasi tentang pentingnya tersedianya cadangan pangan di berbagai tingkat pemerintahan maupun di berbagai elemen masyarakat dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan. Kedua, mempertahankan sistem pencadangan pangan beras yang bersifat sentralistik sebagaimana telah dijalankan selama ini oleh pemerintah pusat. Pertimbangan pertama, dalam implementasinya sistem ini tidak membutuhkan banyak koordinasi sehingga untuk mengatasi masalah pangan yang umumnya harus dilaksanakan dengan segera adalah sangat sesuai. Pertimbangan kedua, penerapan sistem bertingkat dua (*two-tier system*) selama periode tahun 1952-1958 dimana di tingkat pusat dibentuk Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) dan di tingkat daerah dibentuk Yayasan Badan Pembelian Padi (YBPP) ternyata dalam praktiknya kedua lembaga ini tidak sinkron. Ketiga, melakukan pembagian peran dalam pencadangan pangan antara pemerintah pusat dan pemda berdasarkan pada bahan pangan pokok yang dikelola. Dalam hubungan ini rekomendasinya adalah bahwa pemerintah pusat tetap mengelola cadangan pangan beras, sedangkan pemerintah daerah mengelola cadangan pangan non-beras yang disesuaikan dengan makanan pokok masyarakat setempat. Keempat, menerapkan pendekatan terdesentralisasi (bukan secara terpusat) dalam mekanisme penyaluran stok beras untuk keadaan darurat. Hal ini dimaksudkan untuk memperpendek jalur birokrasi sehingga penanggulangan masalah pangan dapat dilakukan dengan lebih cepat. Kelima, melakukan pembagian peran dalam pencadangan pangan beras antara pemerintah pusat dan pemda ditinjau dari jenis stok beras yang dikelola. Dalam hubungan ini rekomendasinya adalah bahwa stok operasi, stok penyangga (*buffer stock*) dan *pipe line stock* tetap dikelola oleh pemerintah pusat, sedangkan *reserve stock* yang diperuntukkan untuk keperluan emergensi seperti bencana alam (*natural disaster*) maupun bencana buatan manusia/konflik sosial (*man made disaster*) yang tidak bersifat nasional diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah.

Semua strategi yang telah ditetapkan diatas akan dijadikan sebagai salah satu masukan dalam perumusan struktur/kelembagaan yang perlu diterapkan dalam rangka mewujudkan cadangan pangan di

semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat dengan sasaran akhir adalah terjaminnya pemenuhan kebutuhan konsumsi penduduk baik secara fisik maupun secara ekonomi.

### ***Perspektif Pengelolaan Cadangan Pangan***

Berbicara tentang perspektif pengelolaan cadangan pangan berarti berbicara tentang struktur/kelembagaan yang perlu diterapkan dalam rangka mewujudkan cadangan pangan di semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat maupun mengatasi masalah pangan secara cepat agar pemenuhan konsumsi penduduk yang terjamin secara fisik dan ekonomi dapat direalisasikan. Untuk itu, masukan lainnya yang dibutuhkan disamping penetapan strategi adalah gambaran tentang tingkat keterjaminan pemenuhan konsumsi penduduk secara fisik dan ekonomi. Informasi ini dibutuhkan karena di satu sisi dapat dijadikan sebagai ukuran mengenai efektifitas dari struktur/kelembagaan yang berlaku selama ini, sedangkan di sisi lain dapat dijadikan sebagai pedoman dalam memilih struktur/kelembagaan yang seharusnya diprioritaskan. Sebagaimana telah disebutkan bahwa terjaminnya pemenuhan konsumsi penduduk secara fisik maupun ekonomi merupakan sasaran akhir dari pengembangan cadangan pangan masyarakat dan pemerintah dan bahkan merupakan sasaran akhir dari pembangunan ketahanan pangan.

### ***Performa yang Berlaku***

Dalam studi ini indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat keterjaminan pemenuhan konsumsi penduduk secara fisik maupun ekonomi adalah (a) rendahnya proporsi rumah tangga petani contoh yang mengalami kehabisan cadangan pangan sebelum musim panen berikutnya, dan atau (b) tingginya proporsi perolehan beras yang bersumber dari produksi sendiri.

Berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 20 dapat ditunjukkan bahwa proporsi rumah tangga petani contoh yang mengalami kehabisan cadangan pangan sebelum musim panen berikutnya adalah relatif rendah, yaitu berkisar antara 9,09–42,11 persen. Angka-angka ini mengisyaratkan bahwa di kabupaten lokasi studi sebagian besar rumah tangga petani contoh tidak mengalami kehabisan cadangan pangan sebelum musim panen berikutnya. Sementara itu berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 21 dapat ditunjukkan bahwa proporsi perolehan beras yang bersumber dari produksi sendiri bagi rumah tangga petani contoh adalah relatif tinggi, yaitu berkisar antara 81,70 – 97,30 persen. Angka-angka ini mengisyaratkan bahwa di kabupaten lokasi studi sumber utama perolehan beras bagi rumah tangga petani contoh adalah berasal dari produksi sendiri. Semua informasi ini memberikan gambaran bahwa pemenuhan konsumsi beras untuk sebagian besar rumah tangga petani contoh yang melakukan cadangan pangan secara perorangan adalah relatif terjamin.

Tabel 20. Jumlah Rumah Tangga Petani Contoh yang Melakukan Cadangan Pangan namun Mengalami Kehabisan Cadangan Pangan Sebelum Musim Panen Berikutnya dan Cara Mengatasinya di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat, 2004

Uraian	Jawa Tengah		Kalimantan Selatan		Sumatera Barat	
	Banyu-mas	Demak	Banjar	HSS	Pari-aman	Solok
1. Jumlah responden yang mengalami kehabisan cadangan pangan (%)	21,43	38,46	29,62	9,09	36,84	42,11
2. Langkah yang ditempuh untuk mengatasi kehabisan cadangan pangan:						
- Membeli (%)	66,7	100,0	62,5	100,0	71,4	50,0
- Meminjam dalam bentuk natura (%)	33,3	-	37,5	-	28,6	50,0

Sumber: Data Primer.

Tabel 21. Proporsi Sumber Perolehan Beras Selama Setahun Terakhir bagi Rumah Tangga Petani Contoh yang Melakukan Cadangan Pangan di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Barat, 2004 (%)

Sumber Perolehan Beras Selama Setahun	Jawa Tengah		Kalimantan Selatan		Sumatera Barat	
	Banyu-mas	Demak	Banjar	HSS	Pari-aman	Solok
1. Rata-rata dari produksi sendiri	86,46	88,91	88,31	97,30	90,00	81,70
2. Rata-rata dari pembelian	13,54	9,81	10,07	0,76	9,12	14,11
3. Rata-rata dari pemberian	-	-	-	-	0,88	3,32
4. Rata-rata dari lainnya	-	1,28	1,62	2,10	-	0,88
Total (1+ 2 +3 +4)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Data Primer.

Karena di kabupaten lokasi studi sebagian besar rumah tangga petani contoh tidak mengalami kehabisan cadangan pangan sebelum musim panen berikutnya, maka fenomena ini secara langsung menunjukkan bahwa penyimpanan pangan (beras) secara sendiri-sendiri cukup efektif dalam mendukung terciptanya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga petani contoh. Demikian pula, karena di kabupaten lokasi studi sumber kedua perolehan beras bagi rumah tangga petani contoh adalah berasal dari pembelian (bukan pemberian) (lihat Tabel 4.3.8), maka fenomena ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa pengelolaan cadangan pangan pemerintah juga cukup efektif dalam meredam munculnya masalah pangan khususnya gejolak harga sehingga memungkinkan rumah tangga petani contoh memenuhi kebutuhannya lewat pasar karena harga yang berlaku dalam jangkauan daya beli rumah tangga tersebut.

### **Struktur/Kelembagaan Yang Diusulkan**

Struktur/kelembagaan yang dimaksudkan disini baik dalam pengertian aturan main (*the rules of the game*) maupun organisasi. Struk-

tur/kelembagaan sebagai aturan main dapat berupa tradisi atau adat istiadat, peraturan-peraturan formal, berbagai bentuk pasar, dan sebagainya. Sebagai aturan main, struktur/kelembagaan yang ada pada masyarakat mendefinisikan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh anggota masyarakat, sehingga struktur/kelembagaan menentukan gugus kesempatan yang dimiliki oleh anggota masyarakat. Dalam penelitian ini struktur/kelembagaan dijadikan instrumen untuk mencapai suatu performa tertentu.

Dengan mempertimbangkan strategi yang telah ditetapkan berdasarkan hasil analisis situasi maupun performa yang berlaku yang menunjukkan bahwa pemenuhan konsumsi beras rumah tangga petani contoh yang melakukan cadangan pangan adalah relatif terjamin. Untuk mewujudkan tersebarnya cadangan pangan di semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat dengan sasaran akhir adalah terjaminnya pemenuhan kebutuhan konsumsi penduduk baik secara fisik maupun secara ekonomi maka struktur/kelembagaan yang diusulkan dalam rangka pengembangan cadangan pangan masyarakat adalah sebagai berikut: (1) Menumbuh kembangkan dan sekaligus memelihara tradisi masyarakat secara perorangan menyisihkan sebagian hasil panen untuk cadangan pangan dan (2) Menumbuh kembangkan tradisi masyarakat melakukan cadangan pangan secara kolektif dengan membangun lumbung pangan. Agar tradisi-tradisi ini dapat segera terbangun maka paling tidak dibutuhkan 2 (dua) upaya pokok sebagai berikut: (1) Melakukan sosialisasi yang bersifat memberikan suatu pemahaman agar terbentuk suatu persepsi tertentu, misalnya pemahaman bahwa mengandalkan sepenuhnya pemenuhan kebutuhan pangan pokok lewat pasar bebas adalah riskan karena masalah pangan bisa muncul kapan saja atau pemahaman bahwa petani produsen juga memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan cadangan pangan masyarakat, dan (2) Melakukan program aksi pemberdayaan yang bersifat sebagai stimulasi seperti program revitalisasi lumbung pangan masyarakat yang dilakukan oleh Departemen Pertanian.

Sementara itu struktur/kelembagaan yang diusulkan dalam rangka pengembangan cadangan pangan pemerintah adalah sebagai berikut: (1) Melakukan pembagian peran dimana pemerintah pusat tetap mengelola cadangan pangan beras, sedangkan pemerintah daerah mengelola cadangan pangan non-beras sesuai dengan makanan pokok masyarakat setempat, (2) Mempertahankan sistem sentralistik dalam pengelolaan cadangan pangan beras oleh pemerintah pusat, (3) Melakukan pembagian peran dimana pemerintah pusat mengelola stok operasi, stok penyangga dan *pipe line stock*, sedangkan pemerintah daerah mengelola *reserve stock* yang diperuntukkan untuk keperluan darurat seperti bencana alam dan konflik sosial yang tidak bersifat nasional, dan (4) Menggunakan pendekatan terdesentralisasi (bukan terpusat) dalam mekanisme penyaluran stok beras untuk keadaan darurat. Semua struktur/kelembagaan yang diusulkan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dengan cara mengurangi koordinasi, memperpendek jalur birokrasi, mendistribusi-

sikan tugas dan wewenang, dan sekaligus mendistribusikan beban biaya diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian performa harus dicapai dengan cara-cara yang efisien. Struktur/kelembagaan yang diusulkan secara lengkap disajikan pada Tabel 22.

Tabel 22. Analisis Situasi, Struktur/Kelembagaan yang Diusulkan, dan Performa yang Hendak Dicapai Dalam Rangka Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat dan Pemerintah

Situasi	Struktur/Kelembagaan	Performa
<b>Cadangan Pangan Masyarakat:</b>		
1. Tradisi masyarakat secara perorangan untuk menyisihkan hasil panennya guna cadangan pangan masih relatif kuat	1. Menumbuh kembangkan dan sekaligus memelihara tradisi masyarakat secara perorangan melakukan cadangan pangan	1. Cadangan pangan tersebar di semua lini pemerintahan dan masyarakat
2. Tradisi masyarakat untuk melakukan cadangan pangan secara kolektif (dalam bentuk lumbung pangan) cenderung melemah	2. Menumbuh kembangkan tradisi masyarakat melakukan cadangan pangan secara kolektif dengan cara membangun lumbung pangan	2. Masalah pangan teratasi secara cepat
3. Kuantitas cadangan pangan yang dikelola oleh masyarakat tidak terukur dalam arti kuantitasnya sulit diketahui secara pasti sehingga sulit untuk digunakan dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan	3. Melakukan pembagian peran dimana pemerintah pusat tetap mengelola cadangan pangan beras, sedangkan pemerintah daerah mengelola cadangan pangan non beras sesuai dengan makanan pokok masyarakat setempat	3. Pemenuhan konsumsi penduduk fisik maupun ekonomi
<b>Cadangan Pangan Pemerintah:</b>		
1. Pemerintah pusat dalam hal ini Bulog memiliki fasilitas fisik yang memadai dan tersebar di seluruh tanah air, SDM yang terampil, dan metoda yang teruji dalam mengelola cadangan pangan nasional	4. Mempertahankan sistem sentralistik dalam pengelolaan cadangan pangan beras oleh pemerintah pusat	
2. Sistem pengelolaan cadangan pangan beras bersifat sentralistis	5. Melakukan pembagian peran dimana pemerintah pusat mengelola stok operasi, stok penyangga dan <i>pipe line stock</i> , sedangkan pemerintah daerah mengelola <i>reserve stock</i> yang diperuntukkan untuk keperluan emergensi yang tidak bersifat nasional,	
3. Pengelolaan cadangan pangan oleh pemerintah pusat baru sebatas pada beras	6. Menggunakan pendekatan terdesentralisasi (bukan terpusat) dalam mekanisme penyaluran stok beras untuk keadaan darurat.	
4. Koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baru sebatas pada penyaluran pangan untuk keadaan darurat		
5. Kuantitas cadangan pangan yang dikelola oleh pemerintah pusat relatif terukur dalam arti kuantitasnya diketahui secara pasti sehingga memudahkan untuk melakukan perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan		

Tabel 14. Proporsi Rumah Tangga Petani Contoh yang Melakukan Cadangan Pangan dan Tidak Serta Karakteristiknya di Provinsi Jawa Tengah Kalimantan Selatan, dan Sumatera Barat, 2004

Karakteristik	Jawa Tengah				Kalimantan Selatan				Sumatera Barat			
	Banyumas		Demak		Banjar		HSS		Pariaman		Solok	
	a 1)	B	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1. Proporsi (%)	56	44	68	32	100	-	100	-	100	-	86	14
2. Rata-rata dependensi rasio 2)	1,58	1,59	2,24	1,73	2,24	-	1,97	-	2,35	-	2,29	2,00
3. Rata-rata penguasaan lahan (ha):												
- Sawah 3)	0,76	1,02	0,61	0,63	1,82	-	1,25	-	0,89	-	0,88	0,29
- Non-sawah 4)	0,80	1,02	0,69	0,68	1,83	-	1,52	-	0,92	-	1,75	2,48
- Total (2.1+2.2)	1,56	2,04	1,30	1,31	3,65	-	2,77	-	1,80	-	2,63	2,77
4. Rata-rata proporsi pendapatan rumah tangga per tahun menurut sumbernya (%):												
4.1. Pertanian	67	71	93	65	49	-	51	-	57	-	65	53
4.2. Non-Pertanian	33	29	7	35	51	-	49	-	43	-	35	47
Total (4.1 + 4.2)	100	100	100	100	100	-	100	-	100	-	100	100

Sumber: Data Primer

Keterangan:

- 1) a = melakukan pencadangan pangan, dan b = tidak melakukan cadangan pangan
- 2) Dependensi rasio adalah rasio total anggota rumah tangga terhadap jumlah anggota rumah tangga yang bekerja
- 3) Yang dimaksud sawah terdiri atas sawah irigasi teknis, irigasi ½ teknis, irigasi sederhana, dan sawah tadah hujan
- 4) Yang dimaksud non-sawah terdiri atas ladang/tegal, kebun, pekarangan, dan kolam/tambak

Tabel 15. Rekapitulasi Produksi Gabah Rumah Tangga Petani Contoh dalam Setahun Terakhir di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan dan Sumatera Barat

Rekapitulasi	Jawa Tengah		Kalimantan Selatan		Sumatera Barat	
	Banyumas	Demak	Banjar	HSS	Pariaman	Solok
1. Rata-rata untuk konsumsi (%)	14,97	15,88	33,85	19,14	23,24	35,71
2. Rata-rata untuk kegiatan sosial (%)	6,08	3,26	10,79	7,48	5,46	4,64
3. Rata-rata yang dijual ( <i>marketabel surplus</i> ) (%)	78,95	80,86	55,36	73,38	71,30	59,65
4. Total (1+2+3)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: Data Primer

Tabel 17. Tipe Bencana Alam dan Dampaknya di Negara ASEAN+3, 1975-2001

Negara	Kekeringan/kelaparan			Banjir			Angin Punyuh			Gunung Meletus			Total Kejadian (kali)
	Jumlah kejadian (kali)	Jumlah tewas (orang)	Jumlah terkena dampak (orang)	Jumlah kejadian (kali)	Jumlah Tewas (orang)	Jumlah terkena dampak (orang)	Jumlah kejadian (kali)	Jumlah Tewas (orang)	Jumlah terkena dampak (orang)	Jumlah kejadian (kali)	Jumlah Tewas (orang)	Jumlah terkena dampak (orang)	
Singapura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0 (0,0)
Kamboja	7	-	6.200.000	7	1.075	8.016.614	-	-	-	-	-	-	14(1,6)
Myanmar	-	-	-	10	244	819.017	4	228	232.970	-	-	-	14(1,6)
Malaysia	1	-	5.000	14	98	162.282	2	270	4.650	-	-	-	17(1,9)
Laos	7	-	4.250.000	10	100	2.444.550	4	56	1.307.312	-	-	-	21(2,4)
Korea Selatan	1	-	-	20	1.503	1.736.950	24	1.628	253.477	-	-	-	45(5,1)
Thailand	3	-	8.500.000	36	2.208	22.266.557	17	685	3.126.355	-	-	-	56(6,3)
Jepang	1	-	-	18	682	683.215	51	1.193	1.285.685	9	47	99.950	79(8,9)
Vietnam	4	-	5.700.000	26	3.309	24.930.249	51	9.193	36.253.567	-	-	-	81(9,1)
Indonesia	10	1.589	1.337.220	67	3.217	3.950.527	5	28	13.983	27	659	558.860	109(12,3)
Philippina	6	8	4.185.050	49	1.729	6.226.304	144	19.868	89.114.126	12	719	1.427.334	211(23,8)
RRC	27	3400	166.178.000	90	31.615	1.142.824.970	122	9.067	167.957.855	-	-	-	239(27,0)
Total	67	4.997	196.455.270	347	45.778	1.214.061.235	424	42,216	299.549.980	48	1.425	2.086.144	886(100,0)

Sumber: Sawit, 2004

Keterangan: angka dalam tanda kurung ( ) adalah persentase dari total kejadian

## **Kebijakan Penanganan Darurat Rawan Pangan**

### **Deskripsi Darurat Rawan Pangan**

Rawan pangan (*food insecurity*) merupakan keadaan kebalikan dari kondisi ketahanan pangan (*food security*). Rawan pangan dapat dikategorikan menjadi *rawan pangan kronis* dan *rawan pangan akut/transitory*. Rawan pangan kronis merupakan kondisi kurang pangan yang terjadi sepanjang waktu (untuk tingkat rumah tangga berarti kepemilikan pangan lebih sedikit dari pada kebutuhan dan untuk tingkat individu konsumsi pangan lebih rendah dari kebutuhan biologis). Sedangkan pengertian rawan pangan akut atau transitory (transien) mencakup rawan pangan musiman (*seasonal*) yang dapat terjadi karena adanya kejutan mendadak (*shock*) dan tak terduga seperti bencana alam, kekeringan, ledakan serangan hama, pemutusan hubungan kerja dan pengangguran, yang mengakibatkan terbatasnya kepemilikan pangan oleh rumah tangga/individu (Amin *et al.*, 1998). Perlu dicatat bahwa rawan pangan akut dapat berubah menjadi rawan pangan kronis apabila rawan pangan akut sering terjadi dan kadang-kadang pada tingkat yang parah.

Sementara itu kata 'darurat' menurut kamus besar Bahasa Indonesia berarti dalam keadaan sukar (sulit) yang tidak tersangka-sangka (dalam bahaya, kelaparan dan sebagainya) yang memerlukan penanggulangan segera. Oleh karenanya, darurat rawan pangan dalam hal ini dapat diartikan sebagai kondisi rawan pangan yang memerlukan penanganan sangat segera (mendesak). Dikaitkan dengan definisi dan kategori rawan pangan seperti diuraikan di atas, maka program penanggulangan kondisi darurat rawan pangan yang akan dibahas dalam penelitian ini meliputi dua hal yaitu rawan pangan akut dan rawan pangan kronis. Namun mengingat penanganan darurat rawan pangan akut (karena bencana alam) program penanganannya (organisasi dan mekanisme penyaluran bantuan) sudah relatif mapan, maka analisis lebih mendalam akan dilakukan pada program bantuan untuk menanggulangi rawan pangan kronis. Dalam hal ini lebih memfokuskan pada program bantuan pangan untuk kelompok miskin yaitu program Raskin.

Mengacu pada Undang-undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, maka kondisi rawan pangan mengandung beberapa komponen penting, yaitu (1) tidak adanya akses secara ekonomi bagi individu/rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, (2) tidak adanya akses fisik bagi individu/rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, (3) tidak tercukupinya pangan untuk kehidupan yang sehat dan produktif bagi individu/rumah tangga, dan (4) tidak terpenuhinya pangan secara cukup dalam jumlah, mutu, ragam, dan keamanan pangan serta keterjangkauan harga.

Amin *et al.* (1998) menyebutkan bahwa akibat rawan pangan dapat berupa kelaparan, kurang gizi, gangguan kesehatan, dan berbagai gangguan lain yang bersifat biologis dan bahkan dapat menyebabkan kematian. Kondisi rawan pangan sering berkaitan dengan masalah kemiskinan

(*poverty*), namun tidak selalu kondisi rawan pangan harus disertai dengan masalah kemiskinan. Hal ini terlihat misalnya kejadian rawan pangan yang ada di negara-negara maju. Sementara itu, Simatupang (2000) menyebutkan bahwa kerawanan pangan kronis terlihat sebagai kerawanan pangan yang terbelenggu kemiskinan (*'chronic food insecurity as a food insecurity poverty trap'*) sehingga memerlukan penanganan melalui program penanggulangan kemiskinan jangka panjang.

Sapuan (1977) seperti dilaporkan oleh Amin *et al.* (1998) menyebutkan bahwa tanda-tanda terjadinya rawan pangan berkaitan dengan (a) Penyebab rawan pangan, hal ini berhubungan dengan gejala kekurangan produksi dan cadangan pangan di suatu lokasi yang disebabkan oleh terjadinya bencana alam, eksplosi hama/penyakit tanaman, kegagalan produksi pangan pokok, dan menurunnya persediaan pangan; (b) Akibat rawan pangan, hal ini terkait dengan masalah kurang gizi dan gangguan kesehatan, dan dicirikan oleh adanya penderita kurang energi protein (KEP), bentuk tubuh individu kurus, peningkatan jumlah orang sakit di Puskesmas/Balai Kesehatan, dan peningkatan angka kelahiran dengan berat badan di bawah standar; dan (c) Usaha individu/rumah tangga untuk mengatasi rawan pangan, antara lain terlihat dari adanya penduduk yang mengkonsumsi bahan pangan yang tidak biasa dikonsumsi sebagai makanan pokok, peningkatan jumlah orang yang menggadaikan aset, ternak, atau barang simpanan lain, dan peningkatan kriminalitas.

Terkait dengan hal di atas, Amin *et al.* (1998) mengidentifikasi setidaknya terdapat tiga hal penting yang mempengaruhi tingkat rawan pangan, yaitu (1) kemampuan penyediaan pangan kepada individu/rumah tangga, (2) kemampuan individu/rumah tangga untuk mendapatkan pangan, dan (3) proses distribusi dan pertukaran pangan yang tersedia dengan sumberdaya yang dimiliki oleh individu/rumah tangga. Ketiga hal tersebut pada kondisi rawan pangan yang akut atau kronis dapat muncul secara simultan dan bersifat relatif permanen. Sedang pada kasus rawan pangan yang musiman dan sementara, faktor yang berpengaruh kemungkinan hanya salah satu atau dua faktor saja.

Dari uraian di atas terlihat bahwa penyebab rawan pangan sangat bervariasi namun sering terkait dengan adanya kejadian bencana alam seperti kekeringan, banjir, longsor, gempa bumi, perang dan kerusakan sosial, dan kondisi geografis (daerah terisolir), dan kebiasaan makan (*food habit*). Berbagai penyebab tersebut pada gilirannya akan menghambat terjadinya pertukaran kepemilikan (*entitlement*) pangan baik melalui mekanisme pasar maupun non pasar. Bukti empiris menunjukkan bahwa sistem ekonomi pasar tidak sepenuhnya mampu menangani masalah darurat-rawan pangan. Dalam hal demikian maka mekanisme non pasar (melalui intervensi pemerintah dan atau lembaga lain) sangat diperlukan.

Dengan cara pandang lain, Simatupang (2000) menyebutkan bahwa terdapat dua model transaksi sebagai sistem operasional yang menyangkut ketersediaan pangan, kepemilikan pangan, dan pemanfaatan (konsumsi) pangan yaitu transaksi pasar dan transfer kelembagaan.

Dalam hal demikian, dalam sistem ketahanan pangan terdapat dua elemen penting yaitu sistem ekonomi pasar dan sistem jaring pengaman sosial. Sistem ekonomi pasar dicirikan oleh faktor harga berdasarkan transaksi pasar. Sementara itu sistem jaring pengaman sosial merupakan suatu mekanisme menghadapi resiko (*'risk-coping mechanism'*) yang dirancang dalam tatanan kelembagaan formal (pemerintah) maupun informal (non pemerintah).

Terkait dengan hal tersebut di atas, program bantuan pangan dalam kondisi darurat rawan pangan untuk bencana alam maupun bantuan pangan untuk kelompok sasaran tertentu (kelompok miskin) dalam program Raskin merupakan suatu bentuk intervensi pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar. Dalam hal ini kegagalan pasar yang menyebabkan sebagian penduduk (kelompok miskin) tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan sesuai dengan standar normatif untuk hidup sehat dan produktif. Pembahasan tentang program bantuan (penyaluran) pangan yang terkait dengan korban bencana alam telah dibahas sebelumnya, oleh karena itu bagian berikut akan menganalisis secara rinci tentang program bantuan pangan yang terkait dengan pelaksanaan program Raskin.

### ***Raskin dan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM)***

#### **Gambaran Umum Program**

Kebijakan penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas pemerintah dalam program Kabinet Gotong Royong dan dilanjutkan dalam Kabinet Indonesia Bersatu. Sesuai dengan amanat UU Nomor 25 tahun 2000 tentang ProPenas, pemerintah menargetkan penurunan angka kemiskinan dari 19 persen (38,7 juta jiwa) tahun 2000 menjadi 14 persen (26,8 juta jiwa) melalui dua strategi pendekatan. Kedua strategi tersebut adalah (1) mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin, dan (2) meningkatkan pendapatan penduduk miskin melalui pengembangan usaha ekonomi produktif (Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri kerjasama dengan Bulog, 2004).

Terkait dengan strategi pendekatan untuk menurunkan angka kemiskinan tersebut, program Raskin dan PKPS-BBM bidang pangan merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk membantu mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin (strategi ke dua). Melalui pendekatan tersebut dan didukung oleh program penanggulangan kemiskinan yang lain, diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata dalam peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga. Dalam rangka memperkuat koordinasi pelaksanaan program Raskin, telah diterbitkan Surat Keputusan (SK) Bersama antara Mendagri dengan Dirut Perum Bulog No 25 tahun 2003 dan No.PKK-12/07/2003 tentang pelaksanaan Program Raskin serta Kesepakatan bersama Gubernur Seluruh Indonesia tentang pemberdayaan Masyarakat miskin Indonesia melalui Program Raskin pada Rakor 21-22 Juli 2003 di Jakarta.

Selanjutnya kesepakatan tersebut ditindaklanjuti dengan penyusunan Pedoman Umum Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan tahun 2004. Pedoman Umum (Pedum) Raskin dan PKPS-BBM tersebut diharapkan sebagai acuan bagi semua pihak yang terkait di tingkat Pusat maupun Daerah sampai ke tingkat Desa/Kelurahan. Selanjutnya, Pedum tersebut di tingkat Provinsi perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), dan di tingkat Kabupaten perlu disusun Petunjuk Teknis (Juknis) yang mengatur segala ketentuan lokal yang selaras tetapi belum tercakup dalam Pedum.

Program Raskin merupakan implementasi dari kebijakan subsidi pangan terarah (*targeted food subsidy*) berupa transfer pendapatan (*income transfer*) dalam bentuk barang yang diharapkan membantu mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin di Indonesia. Secara vertikal, program Raskin akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan dan ketahanan pangan rumah tangga. Secara horizontal, program Raskin merupakan bentuk transfer energi yang mendukung program perbaikan gizi, peningkatan kesehatan, peningkatan kualitas pendidikan, dan akhirnya akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja.

Sementara itu, PKPS-BBM Bidang Pangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dengan program Raskin, karena sasaran PKPS-BBM adalah sebagian dari keluarga penerima manfaat Raskin. Mekanisme pendistribusian PKPS-BBM sama dengan Raskin, hanya administrasinya saja yang sejak awal terpisah dengan program Raskin.

Tujuan dari program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan adalah untuk memberikan perlindungan kepada keluarga miskin melalui bantuan beras bersubsidi guna memenuhi kebutuhan gizi dan mengurangi beban pengeluaran keluarga pada jumlah yang telah ditentukan dan tingkat harga tertentu (Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri kerjasama dengan Bulog, 2004).

Adapun sasaran dari pelaksanaan program Raskin dan PKPS-BBM Bidang pangan adalah terpenuhinya sebagian kebutuhan energi melalui beras bagi sekitar 8,5 juta keluarga miskin dengan tingkat harga bersubsidi di tempat dan jumlah yang telah ditentukan sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga. Setiap keluarga miskin yang telah ditetapkan berhak memperoleh beras sebanyak maksimal 20 Kg/KK/bulan netto dengan harga Rp 1000,-/Kg di Titik Distribusi dan pada Pedum tahun 2005, batasan tersebut berubah menjadi minimal 10 Kg dan maksimal 20 Kg/KK/bulan (Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri kerjasama dengan Bulog, 2004 dan tahun 2005).

Bab berikut bertujuan untuk memaparkan aspek-aspek penting pelaksanaan program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sesuai dengan acuan yang tertuang dalam Pedoman Umum (Pedum). Beberapa temuan dalam pelaksanaan Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan di desa-desa penelitian di Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, dan

Sumatera Barat yang dianalisis dengan menggunakan kerangka SWOT, dan perspektif pelaksanaan program berupa saran untuk perbaikan pelaksanaan Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan di masa mendatang.

### **Pengorganisasian**

Organisasi pelaksana program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dibagi dalam dua tingkatan yaitu (1) Tingkat Pusat dan (2) Tingkat Daerah. Di Tingkat Pusat, organisasi pelaksana adalah Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan. Sebagai penanggung jawab program dari pelaksanaan Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan adalah Menteri Dalam Negeri cq. Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD).

Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan adalah Tim Interdep yang terdiri dari wakil/pejabat tingkat pusat dari Kantor Menko Perekonomian, Kantor Menko Kesra, Bappenas, Ditjen Anggaran Depkeu, Ditjen PMD Depdagri, BKKBN, BPS, dan Perum Bulog. Tugas dari Tim Supervisi dan Pengendali tersebut adalah untuk menyusun perencanaan program, melaksanakan supervisi, sosialisasi, monitoring dan evaluasi program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan secara nasional.

Di Tingkat Pusat, penanggung jawab penyediaan subsidi untuk program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan adalah Departemen Keuangan cq. Dirjen Anggaran. Penanggung jawab penyediaan dan distribusi beras Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sampai titik distribusi dan penyelesaian penagihan subsidi adalah Dirut PERUM BULOG. Sementara itu Kepala BKKBN bertanggung jawab terhadap penyediaan data dasar untuk penetapan keluarga sasaran penerima manfaat Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan yang berkaitan dengan jumlah, pemutakhiran, dan penyebarannya. Sedangkan penanggung jawab pengaduan masyarakat adalah Dirjen PMD Depdagri.

Di Tingkat Daerah, penanggung jawab pelaksanaan dan pemantauan Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota adalah Gubernur/Bupati/Walikota sesuai tingkatan wilayahnya. Dalam pelaksanaannya secara fungsional penanggung jawab di tingkat daerah tersebut didukung oleh Tim Koordinasi dan Monev Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan Tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota. Tim ini terdiri dari Instansi Pemerintah terkait serta berbagai pihak yang dipandang perlu, seperti Perguruan Tinggi dan institusi kemasyarakatan lainnya.

Kadivreg/Kasubdivreg/Kakanlog, sesuai tingkatan wilayahnya sebagai penanggung jawab penyediaan dan pendistribusian beras Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dari gudang Perum Bulog sampai Titik Distribusi, maupun penyelesaian administrasi pembayarannya. Dalam pelaksanaannya, Kadivreg/Kasubdivreg/Kakanlog membentuk Satgas Raskin. Pemda setempat, sesuai tingkatan wilayahnya turut bertanggung jawab

dalam penyelesaian administrasi dan pembayaran Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan.

Di Tingkat Daerah, Kepala BKKBN setempat bertindak sebagai penanggung jawab penyediaan data dasar keluarga sasaran penerima manfaat program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan. Sedangkan penanggung jawab penetapan jumlah keluarga sasaran Penerima Manfaat dan kuantum beras, adalah Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan tingkatan wilayahnya. Hal tersebut telah merupakan hasil konsultasi teknis dengan instansi terkait dengan mempertimbangkan kondisi obyektif daerah yang bersangkutan.

Camat sebagai penanggung jawab pengesahan keluarga sasaran penerima manfaat di setiap titik distribusi. Hal tersebut diharapkan telah merupakan hasil Musyawarah Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat. Selain itu sesuai dengan tingkatan wilayahnya, Camat/Kepala Desa/Lurah bertanggung jawab terhadap pendistribusian beras Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dari titik distribusi sampai kepada keluarga sasaran penerima manfaat Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan. Dalam pelaksanaannya penanggung jawab dapat bekerjasama dengan Perguruan Tinggi maupun institusi kemasyarakatan lainnya. Sedangkan penanggung jawab pengaduan masyarakat adalah Dinas PMD, Bawasda bersama-sama unsur SPI (Serikat Pekerja Indonesia) sesuai tingkatan wilayahnya.

### **Prinsip-prinsip Pelaksanaan Program**

Prinsip-prinsip pelaksanaan program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan pada dasarnya mengacu pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif terutama dalam hal ini berkaitan dengan (1) Penentuan keluarga sasaran penerima manfaat, (2) Penentuan pagu alokasi, (3) Penentuan titik distribusi, dan (4) Indikator kinerja.

(1) Penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dilakukan dengan mengacu pada data Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi (KPS Alek) dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi (KS-1 Alek) dari BKKBN dan dimusyawarahkan di tingkat Kelurahan/Desa dengan melibatkan Kepala Desa/Lurah, Dewan Kelurahan/BPD, Tokoh Masyarakat, Perwakilan Keluarga Miskin Penerima Manfaat atau institusi kemasyarakatan lainnya yang ada di daerah tersebut sesuai pagu alokasi yang ditetapkan. Hasil pemilihan keluarga sasaran penerima manfaat Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dalam musyawarah desa tersebut dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah Desa yang ditandatangani Kepala Desa/Lurah dan disahkan oleh Camat setempat.

Dalam rangka transparansi, maka Daftar Nama Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan (Format Model DPM-1) yang sudah disahkan dipasang pada papan pengumuman Kelurahan/Desa agar dapat diketahui oleh masyarakat luas. Jumlah keluarga sasaran penerima manfaat setiap Kelurahan/Desa dilaporkan

secara berjenjang ke tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kota, dan Provinsi untuk mengetahui jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat pada setiap tingkatan wilayah.

(2) Penentuan Pagu Alokasi. Pagu alokasi Raskin dan PKPS-BBM bidang pangan tingkat nasional ditetapkan berdasarkan besarnya subsidi yang disediakan Pemerintah. Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan Tingkat Pusat menentukan pagu alokasi per provinsi. Pagu alokasi per provinsi dihitung dengan mengacu data KPS Alek dan KS-1 Alek dari BKKBN dan kondisi obyektif di masing-masing daerah. Atas dasar pagu alokasi provinsi tersebut, Gubernur menetapkan pagu kuantum beras per Kabupaten/Kota pada tahun tertentu dalam SK Gubernur. Atas dasar pagu alokasi per Kabupaten/Kota tahun tertentu yang ditetapkan Gubernur, Bupati/Walikota menetapkan pagu kuantum beras per Kecamatan dan per Titik Distribusi pada tahun tertentu, yang ditetapkan dalam SK Bupati/Walikota.

(3) Penentuan Titik Distribusi. Titik distribusi ditentukan berdasarkan kesepakatan tertulis antara Pemda setempat dengan Divre/Subdivre/Kanlog. Titik distribusi tersebut dilengkapi dengan Petugas Distribusi, sarana dan parasarana penunjang distribusi untuk menunjang kelancaran penyerahan beras dari Satgas Raskin kepada Pelaksana Distribusi Akhir. Petugas Distribusi ditunjuk oleh Kepala Desa/Lurah/Camat, bertugas untuk membantu kelancaran proses penerimaan dan pembagian beras kepada keluarga sasaran penerima manfaat, pembayaran serta penyelesaian administrasinya. Petugas Distribusi Akhir adalah Kepala Desa/Lurah dibantu oleh aparat dibawahnya atau Lembaga Kemasyarakatan yang mandiri dan disahkan oleh Bupati/Walikota. Petugas Distribusi Akhir bertugas mendistribusikan beras Raskin dan PKPS-BBM bidang Pangan kepada keluarga sasaran penerima manfaat dengan disaksikan oleh masyarakat apabila diperlukan.

(4) Indikator Kinerja. Kinerja pelaksanaan Raskin dan PKPS-BBM Bidang pangan sesuai dengan lingkup tanggung jawab masing-masing instansi diukur berdasarkan 4 tepat, yaitu tepat sasaran (hanya diberikan kepada keluarga sasaran penerima manfaat), tepat jumlah (jumlah beras yang dibeli keluarga sasaran adalah maksimal 20 Kg/KK/Bulan), tepat harga (harga yang dibayar keluarga sasaran adalah sebesar Rp 1000,-/Kg netto di titik distribusi), dan tepat administrasi (terpenuhinya persyaratan dokumen yang diperlukan untuk penyelesaian subsidi dan pembayaran harga beras secara tepat waktu).

### **Mekanisme Distribusi dan Administrasi**

Langkah awal distribusi Raskin adalah pengajuan SPA (Surat Permintaan Alokasi) Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan oleh Bupati/Walikota kepada Kadivire/Kasubdivre/Kakanlog berdasarkan alokasi beras per Kelurahan/Desa/Kecamatan. Berdasarkan SPA tersebut Kadivire/Kasubdivre/Kakanlog menerbitkan SPPB/DO beras per Kecamatan/Desa kepada Satgas Raskin. Selanjutnya Satgas Raskin Divre/ Subdivre/Kanlog

mengangkut dan menyerahkan beras Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan kepada Pelaksana Distribusi Akhir di Titik Distribusi. Dalam hal ini Satgas Raskin Divre/Subdivre/Kanlog mengadakan koordinasi dengan Pemda untuk kelancaran pelaksanaan pendistribusian Raskin.

Penyerahan beras oleh Satgas Raskin kepada Pelaksana Distribusi di Titik Distribusi dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) yang ditandatangani oleh kedua belah pihak. BAST tersebut merupakan pengalihan tanggung jawab dari Satgas Raskin kepada Pelaksana Distribusi Akhir. Apabila pada saat pelaksanaan distribusi ada beras Raskin yang belum dibayar, maka harus dibuat surat pernyataan berhutang oleh petugas yang dijamin oleh Camat/Kades/Lurah (Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri kerjasama dengan Bulog, 2004). Selanjutnya pelaksanaan pendistribusian beras Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dari Titik Distribusi kepada keluarga sasaran merupakan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/ Kota.

Biaya operasional Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sampai Titik Distribusi menjadi beban Perum Bulog. Selanjutnya ongkos angkut dari Titik Distribusi sampai kepada penerima manfaat (keluarga sasaran) dialokasikan dari APBD setempat atau swadaya masyarakat.

### **Pemantauan, Evaluasi Dan Sosialisasi**

Pemantauan di tingkat pusat dilakukan oleh Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan. Di tingkat daerah, pemantauan dilakukan oleh Tim Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sesuai dengan tingkatan wilayahnya. Materi pemantauan terutama berkaitan dengan *ketepatan jumlah beras yang diterima penerima manfaat, ketepatan sasaran penerima manfaat, dan ketepatan harga beras yang dibayar penerima manfaat di titik distribusi*. Selain itu di tingkat pusat dilakukan Rapat Koordinasi Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan untuk membahas perkembangan pelaksanaan Raskin. Di Tingkat Daerah dilakukan oleh Tim Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sesuai dengan tingkatan wilayahnya.

Evaluasi pelaksanaan program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dilakukan oleh Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan di Tingkat Pusat maupun oleh Tim Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan di Tingkat Daerah. Dalam pelaksanaan evaluasi tersebut Tim dapat mengikutsertakan Perguruan Tinggi atau institusi kemasyarakatan lainnya pada periode tertentu. Kemudian hasil evaluasi dipaparkan melalui forum terbuka dan dilaporkan kepada penanggung jawab Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sesuai tingkatan wilayahnya.

Sosialisasi Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan ditujukan untuk menyebarluaskan informasi mengenai program Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan kepada keluarga sasaran penerima manfaat, masyarakat

umum dan instansi penanggung jawab sesuai tingkatan wilayahnya. Aspek yang disosialisasikan meliputi mekanisme distribusi, pemahaman tugas, tanggung jawab, dan fungsi masing-masing instansi serta hak dan kewajiban keluarga sasaran penerima manfaat, mekanisme pembayaran, serta mekanisme penyampaian keluhan/pengaduan dari masyarakat melalui Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) serta penanganan tindak lanjut yang diperlukan. Di Tingkat Pusat, sosialisasi Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan dilakukan oleh Tim Supervisi dan Pengendali Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan, sedangkan di daerah dilakukan oleh Tim Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi Raskin dan PKPS-BBM Bidang Pangan sesuai tingkatan wilayahnya.

### **Kinerja Pelaksanaan Program Raskin di Daerah Penelitian**

Dalam membahas kinerja pelaksanaan program Raskin di daerah penelitian, analisis dilakukan dengan menggunakan kerangka analisis SWOT (*strength, weakness, opportunities, threat*). Dalam hal ini kinerja pelaksanaan program Raskin di daerah penelitian dilihat dari sisi performa program, baik secara umum maupun spesifik; faktor internal dari program dengan menganalisis sisi kekuatan dan kelemahan dari pelaksanaan program; serta faktor eksternal dengan mengkaji aspek peluang dan ancaman dari keberhasilan atau keberlanjutan pelaksanaan program Raskin. Temuan-temuan di daerah penelitian dijadikan data pendukung dalam analisis SWOT pelaksanaan program Raskin. Dari hasil analisis SWOT kemudian dirumuskan saran perbaikan atau penyempurnaan untuk menentukan arah dan strategi pelaksanaan program Raskin dan program bantuan pangan di Indonesia pada umumnya.

Analisis dengan menggunakan kerangka SWOT dari pelaksanaan program Raskin secara rinci disajikan pada Tabel 23. Beberapa hal penting yang dapat diungkap dari tabel tersebut adalah dari sisi kekuatan dalam pelaksanaan program Raskin adalah adanya komitmen pemerintah (*political will*) untuk memantapkan ketahanan pangan dan menurunkan jumlah penduduk miskin dalam kerangka *millineum development goal* (MDG). Terkait dengan ini disediakan anggaran khusus untuk program tersebut walaupun besaran dana masih belum memadai dibanding jumlah penduduk miskin yang berhak mendapat bantuan pangan (Tabel 24). Sedangkan rincian jumlah KK yang menerima manfaat program Raskin dari tahun 1998 sampai tahun 2003 per bulan dapat disimak pada Tabel Lampiran 3. Sementara itu distribusi beras Raskin per bulan dari tahun 1998 sampai tahun 2003 disajikan pada Tabel Lampiran 4. Sedangkan Tabel Lampiran 5 menunjukkan keragaan penyaluran Raskin per bulan tahun 2004 menurut provinsi. Selain itu, kelembagaan program sudah mapan meliputi struktur organisasi, aturan main, dan mekanisme penyaluran, serta merupakan outlet dari program pengadaan pangan. Kemudian, belum adanya target waktu akhir program bagi rumah tangga penerima Raskin juga merupakan kekuatan program ini untuk terus dilaksanakan.

Tabel 23. Matriks Analisis SWOT dari Pelaksanaan Program Raskin

	<b>KEKUATAN (KU)</b>	<b>KELEMAHAN (KL)</b>
<b>I</b> <b>N</b> <b>T</b> <b>E</b> <b>R</b> <b>N</b> <b>A</b> <b>L</b>	1. Ada <i>political will</i> pemerintah untuk memantapkan ketahanan pangan dan mengentaskan kemiskinan dalam kerangka <i>millineum development goal</i> (MDG) 2. Tersedia anggaran khusus (subsidi) untuk bantuan pangan 3. Kelembagaan program (struktur organisasi, aturan main, mekanisme) sudah mapan 4. Tidak ada target waktu akhir program bagi rumah tangga sasaran 5. Merupakan outlet dari pelaksanaan program pengadaan pangan bagi PERUM BULOG (dengan telah dihapuskannya jatah beras bagi PNS)	1. Akurasi dan validitas data rumah tangga sasaran program masih lemah 2. Tidak/kurang disinergikan dengan program peningkatan produktivitas tenaga kerja rumah tangga sasaran 3. Tidak/belum mengakomodasikan rumah tangga rawan pangan transien 4. Dengan OTDA, Pemda tidak/belum mengalokasikan dana transportasi dari titik distribusi ke rumah tangga namun dibebankan ke rumah tangga sasaran 5. Implementasi kelembagaan program di daerah bervariasi (jumlah beras yang dialokasikan dan penetapan sasaran), karena ketidakseimbangan antara jumlah rumah tangga miskin dengan pagu alokasi Raskin
<b>PELUANG (PL)</b>		
1. Adanya kontraksi ekonomi (pertumbuhan ekonomi rendah, pengangguran meningkat, inflasi tinggi) akibat krisis mengakibatkan jumlah rumah tangga miskin meningkat 2. Terjadinya anomali iklim, bencana alam, dan kerusuhan menyebabkan adanya rumah tangga rawan pangan transien karena kegagalan produksi usahatani dan penurunan akses pangan 3. Perubahan BULOG sebagai LPND menjadi PERUM merupakan peluang bisnis yang telah dikuasai oleh BULOG	1. Perlu perencanaan target penurunan jumlah rumah tangga rawan pangan dan penduduk miskin menurut waktu dan sasaran akhir program bagi rumah tangga penerima manfaat Raskin, sesuai dengan kemampuan sumberdaya (dana, tenaga, dan fasilitas pendukung) yang ada 2. Perlu memasukkan rumah tangga rawan pangan transien dalam gugus penetapan rumah tangga penerima manfaat Raskin 3. Sumber beras bagi program Raskin diharapkan sepenuhnya berasal dari program pengadaan gabah dalam negeri 4. Perlu peningkatan alokasi anggaran untuk mempercepat pencapaian ketahanan pangan rumah tangga dan penurunan kemiskinan	1. Pemda, aparat desa/kelurahan, dan tokoh masyarakat lebih meningkatkan perannya dalam menetapkan dan memvalidasi data rumah tangga penerima manfaat Raskin termasuk rumah tangga rawan pangan transien 2. Program Raskin perlu disimultankan dan disinergiskan dengan program peningkatan produktivitas dan perluasan kesempatan kerja melalui <i>food for work</i> untuk pelaksanaan program investasi, rehabilitasi, perbaikan dan pembangunan infrastruktur di pedesaan 3. Partisipasi Pemda dalam alokasi anggaran pendukung program Raskin sangat diperlukan 4. Peningkatan pemahaman dan sosialisasi program Raskin bagi masyarakat, untuk meminimalkan adanya kasus jatah Raskin dibagi rata bagi seluruh rumah tangga
<b>ANCAMAN (AC)</b>		
1. Pertumbuhan dan pemulihan ekonomi berpotensi menurunkan jumlah penduduk/rumah tangga miskin 2. Adanya komplemen program serupa dari LSM dan donasi internasional dapat mengurangi ketergantungan terhadap program Raskin	1. Perlu disusun kriteria untuk menetapkan target waktu akhir program bagi rumah tangga sasaran/penerima manfaat Raskin secara normatif 2. Dilakukan monitoring dan evaluasi secara baik, konsisten dan berkesinambungan terhadap performa rumah tangga penerima manfaat Raskin 3. Sinergisitas dan komplementaritas sumberdaya pembangunan dari dalam negeri (pemerintah dan swasta) maupun donasi internasional perlu dikoordinasikan dengan baik	1. Potensi sumberdaya masyarakat yang memiliki aset dan 'rezeki' lebih melalui pendekatan sosial dan keagamaan dapat dikomplemenkan dengan program pemantapan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan 2. Prioritas rumah tangga penerima manfaat Raskin di tingkat desa/kelurahan perlu disusun sehingga besaran jumlah beras yang disalurkan memberi manfaat secara signifikan dalam meningkatkan ketahanan pangan dan mengentaskan kemiskinan

Tabel 24. Perkembangan Alokasi KK dalam Program RASKIN Tahun 2000-2004

Uraian	T a h u n				
	2000	2001	2002	2003	2004 *)
Jumlah KK Miskin	16.000.000	15.000.000	15.135.561	15.746.843	15.746.843
KK Sasaran	7.400.000	8.700.000	9.790.000	8.580.313	8.590.804
% KK Sasaran thd Total	46,88	58,00	64,68	54,49	54,56
Alokasi	1.350.000	1.501.274	2.349.600	2.059.276	2.061.793
Realisasi	1.353.248	1.481.829	2.235.141	2.022.341	1.937.776
% Real thd Alokasi	100,24	98,70	95,13	98,21	93,98
Penerima manfaat (PM)	10.934.861	11.807.316	14.355.227	11.832.897	11.546.044
% PM thd KK sasaran	145,80	135,72	146,63	137,91	134,40
% PM thd KK miskin	68,34	78,72	94,84	75,14	73,32

Sumber: Perum Bulog Jakarta

Keterangan: \*) s/d 30 Nopember 2004

Sementara itu realisasi penyaluran Raskin di tiga provinsi penelitian pada tahun 2004 dapat disimak pada Tabel 25. Dari tabel tersebut terlihat bahwa di Provinsi Sumatera Barat dan Jawa Tengah realisasi terhadap plafond maupun rencana bulan Januari sampai Desember masing-masing telah mencapai 100 persen. Sedangkan di Kalimantan Selatan pada waktu yang sama Raskin terealisasikan sebanyak 99,2 persen.

Tabel 25. Realisasi Penyaluran RASKIN di Tiga Provinsi Penelitian Tahun 2004

Dolog	Ren Binan Jan-Des (Ton)	PAGU (Ton)	Kumulatif Realisasi (Kg)	% Real. thd. Plafond	% Real. thd. Ren.Bin
Sumatera Barat	23.296	23296	23.296.000	100,00	100,00
Jawa Tengah	365.974	366.005	366.005.000	100,00	100,00
Kalimantan Selatan	35.129	35.129	34.848.761	99,20	99,20
Total	2.061.199	2.061.199	2.051.022.546	99,48	99,51

Sumber: Perum Bulog. Jakarta.

Karakteristik demografi rumah tangga penerima Raskin di daerah penelitian dapat disimak pada Tabel 26. Rataan umur kepala keluarga dan istri dari rumah tangga penerima Raskin tergolong pasangan usia subur. Hal ini terlihat dari rataan umur kepala keluarga kurang dari 46 tahun dan umur istri kurang dari 40 tahun, dengan rataan tingkat pendidikan masing-masing tidak tamat Sekolah Dasar (SD). Sementara itu rataan jumlah anggota rumah tangga (JART) relatif kecil (kurang dari 5 orang) kecuali di Padang Pariaman lebih dari 7 orang per rumah tangga yang bekerja sekitar 2 orang dari sekitar 3 orang anggota rumah tangga yang berusia lebih dari 10 tahun.

Apabila dilihat dari pekerjaan utama kepala keluarga, Tabel 27 menunjukkan bahwa hampir 67 persen rumah tangga penerima Raskin di daerah penelitian pekerjaan utama kepala keluarga adalah petani. Selanjutnya diikuti dengan pekerjaan sebagai buruh non-pertanian sekitar 10 persen, buruh tani dan pekerjaan tidak tetap (mencari barang di alam bebas) masing-masing sekitar 4 persen.

Tabel 26. Karakteristik Demografi Rumah Tangga Penerima Raskin di Lokasi Penelitian, Tahun 2004

Uraian	Sumbar		Jateng		Kalsel		Rataan
	Paria-man	Solok	Banyu-mas	Demak	HSS	Banjar	
Umur KK	52,22	41,64	52,00	45,21	43,85	41,62	45,51
Pend. KK	4,67	6,00	3,78	5,07	6,43	5,66	5,43
Umur Istri	44,66	36,92	43,50	36,69	40,36	36,00	39,52
Pend. Istri	4,11	8,17	3,89	4,00	6,43	4,14	5,19
JART	7,22	4,33	4,11	3,71	5,07	4,07	4,64
JART >10 th	4,50	2,92	3,13	3,23	3,33	2,83	3,26
JART bekerja	2,89	1,50	1,66	1,92	2,29	2,14	2,10

Sumber: Data Primer

Tabel 27. Distribusi Rumah Tangga Penerima Raskin menurut Pekerjaan Utama KK di Lokasi Penelitian, 2004

Uraian	Sumbar		Jateng		Kalsel		Rataan
	Paria-man	Solok	Banyu-mas	Demak	HSS	Banjar	
Petani	55,60	75,00	44,44	57,14	66,89	78,57	66,67
Buruh tani	-	-	33,33	7,14	4,55	7,14	4,17
Buruh Non Pertanian	22,22	16,67	11,11	7,14	-	7,14	9,72
PNS/TNI	-	-	-	-	7,14	-	1,39
Pedagang	-	-	-	7,14	7,14	-	2,78
Jasa	-	-	-	7,14	-	-	1,39
Pekerjaan Bangunan	-	-	-	14,30	-	-	2,78
Mencari Barang di alam bebas	11,11	8,33	-	-	7,14	-	4,17
Lainnya	11,11	8,33	11,11	-	7,14	11,11	6,93

Sumber: Data Primer

Berbeda keragaannya apabila dilihat dari struktur sumber pendapatan rumah tangga, ternyata sektor pertanian yang menjadi lapangan pekerjaan utama KK rumah tangga penerima Raskin di daerah penelitian hanya menyumbang sekitar 37 persen dari total pendapatan rumah tangga (Tabel 28). Sementara itu sumbangan pendapatan dari nonpertanian mencapai hampir 63 persen. Di sektor nonpertanian, sumbangan pendapatan yang berasal dari usaha dagang menunjukkan pangsa yang paling menonjol dengan kontribusi sekitar 21 persen, diikuti oleh pendapatan dari buruh industri sekitar 9 persen.

Data pada Tabel 28 menunjukkan bahwa besarnya rataan tingkat pendapatan rumah tangga di masing-masing lokasi penelitian maupun secara agregat masih jauh dibawah garis kemiskinan global yang menetapkan sebesar \$1 US/kap/hari. Dalam hal ini, apabila menggunakan

kurs rupiah sebesar Rp 9300/\$1 US maka rataan tingkat pendapatan rumah tangga penerima Raskin di daerah penelitian baru berkisar antara 25 – 55 persen dibawah batas garis kemiskinan global, dan secara rataan sekitar 34 persen dibawah garis kemiskinan global.

Dilihat dari sisi kelemahan dalam pelaksanaan program Raskin adalah tidak/kurang disinergiskan dengan program peningkatan produktivitas bagi rumah tangga penerima Raskin (*pendekatan narrow food targeting*) terlihat dari terbatasnya pelaksanaan program *food for work*, hal ini dalam jangka panjang berdampak pada adanya ketergantungan terhadap bantuan. Terbatasnya anggaran pelaksanaan program menyebabkan ketidakseimbangan antara pagu alokasi bantuan dengan jumlah rumah tangga yang tergolong dalam kelompok penerima manfaat (Tabel 24). Hal ini berdampak kepada ketidaktepatan pelaksanaan program dalam hal jumlah beras yang diterima rumah tangga dan frekuensi penerimaan. Ketidaktepatan jumlah beras yang diterima masing-masing KK ditemukan di semua lokasi penelitian (kecuali di Kabupaten Padang Pariaman), walaupun hal ini masih sesuai dengan Pedum tahun 2004 disebutkan maksimal 20 kg/KK/bulan (Tabel 29). Hal ini sekaligus merupakan titik lemah dari Pedum, namun apabila jumlah tersebut terlalu kecil dan dengan frekuensi yang tidak menentu dikawatirkan hal ini tidak signifikan dalam meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga maupun dalam mengentaskan kemiskinan.

Selain itu dengan OTDA diharapkan Pemda dapat mengalokasikan dana untuk biaya angkut dari titik distribusi sampai rumah tangga, namun di daerah penelitian hal ini tidak diketemukan, biaya tersebut dibebankan kepada rumah tangga sehingga harga beras yang harus dibayar rumah tangga rata-rata lebih besar dari Rp 1000/kg (Tabel 29). Kelemahan lain dari program ini adalah masih lemahnya tingkat akurasi dan validitas rumah tangga penerima program dan belum mengakomodasikan rumah tangga rawan pangan transien akibat gagal panen (karena iklim, rusaknya prasarana irigasi, dan atau serangan OPT), kena PHK, dan atau bencana alam yang berakibat tidak adanya sumber mata pencaharian bagi korban bencana.

Dilihat dari kelancaran distribusi beras yang disalurkan menunjukkan keragaman yang berbeda. Dalam hal ini sebagian besar responden di Jawa Tengah (hampir 89% di Kabupaten Banyumas dan sekitar 93% di Demak) menyatakan distribusi beras lancar. Namun di Sumatera Barat dan Kalimantan Selatan masih ada rumah tangga yang menyatakan distribusi beras tidak lancar atau lainnya (Tabel 30). Untuk alasan lainnya dalam hal ini adalah beras tidak selalu diambil dan atau rumah tangga tersebut tidak selalu mendapat jatah setiap bulan. Perlu dicatat bahwa temuan di lapang menunjukkan bahwa di lokasi penelitian tersebut Pemda setempat melakukan pergiliran bagi rumah tangga penerima Raskin. Hal ini untuk menyiasati adanya ketimpangan antara jumlah KK miskin yang ada dengan jumlah pagu alokasi Raskin.

Tabel 29. Kinerja Pelaksanaan Program Raskin di Daerah Penelitian, Tahun 2004

Uraian	Jawa Tengah		Sumatera Barat		Kalimantan Selatan		Rataan
	Banyu-mas	Demak	Paria-man	Solok	HSS	Banjar	
Frekuensi (%)							
- Tiap Bulan	100,0	100,0	11,1	58,3	50,0	42,6	58,3
- Tidak tentu	-	-	88,9	41,7	50,0	57,4	41,7
Rataan Volume Beras (Kg)	4,72	4,70	20,00	10,27	4,86	14,89	9,41
Rataan Harga yang Dibayar (Rp/Kg)	1077,80	1225,00	112,50	1000,33	1142,00	1201,80	1134,90

Sumber: Data Primer

Tabel 30. Distribusi Responden tentang Kelancaran Distribusi Raskin, Tahun 2004

Uraian	Jawa Tengah		Sumatera Barat		Kalimantan Selatan		Rataan
	Banyu-mas	Demak	Paria-man	Solok	HSS	Banjar	
Lancar	88,89	92,85	66,67	75,00	50,00	42,86	65,28
Tidak Lancar	11,11	7,15	22,22	-	14,28	21,43	9,72
Lainnya <sup>1)</sup>	-	-	11,11	25,00	35,72	35,71	25,00

Sumber: Data Primer

<sup>1)</sup> Tidak selalu diambil, tidak selalu dapat giliran jatah

Secara umum, kualitas beras dalam Program Raskin yang diterima rumah tangga di tiga daerah penelitian adalah cukup baik (Tabel 31). Sementara itu yang menyatakan bahwa kualitas beras kurang baik secara rata-rata hanya kurang dari 10 persen.

Tabel 31. Distribusi Responden tentang Kualitas Beras dari Raskin, Tahun 2004

Uraian	Jawa Tengah		Sumatera Barat		Kalimantan Selatan		Rataan
	Banyu-mas	Demak	Paria-man	Solok	HSS	Banjar	
Baik	22,22	14,28	22,22	33,33	28,57	-	19,44
Cukup	66,67	78,57	44,44	25,00	28,57	57,14	50,00
Kurang Baik	11,11	7,14	11,11	16,67	-	14,28	9,72
Tidak Baik	-	-	-	-	-	-	-
Lainnya <sup>1)</sup>	-	-	22,22	25,00	42,86	28,58	20,84

Sumber: Data Primer

<sup>1)</sup> Kadang-kadang baik, kadang-kadang kurang baik

Dari sisi peluang dan atau kesempatan untuk tetap diperlukannya program Raskin adalah adanya kontraksi ekonomi karena krisis yang belum sepenuhnya pulih yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi rendah, pengangguran tinggi, dan inflasi, berakibat pada meningkatnya jumlah rumah tangga rawan pangan dan atau miskin (Tabel 32). Selain itu terjadinya anomali iklim, bencana alam dan kerusakan pada beberapa tahun terakhir menyebabkan peningkatan rumah tangga yang tergolong rawan pangan transien dan penurunan akses terhadap pangan. Kelompok ini membutuhkan adanya bantuan penyaluran pangan secara khusus, dimana dalam program Raskin kelompok tersebut tidak terakomodasi. Peluang lain dalam program Raskin adalah telah berubahnya Bulog dari LPND menjadi Perum merupakan kesempatan bagi Perum Bulog dalam melaksanakan program tersebut secara efisien dan efektif karena Bulog telah memiliki pengalaman selama tiga dasawarsa dalam menangani perberasan di Indonesia.

Tabel 32. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia, Tahun 1978-2002 (juta orang)

Tahun	Persentase penduduk miskin			Jumlah penduduk miskin			
	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Total	
						Kota+ Desa	Pertanian
1978	38,8	40,4	40,1	10,0	44,2	54,2	
1979	30,8	33,4	33,3	8,3	38,9	47,2	
1980	29,0	28,4	28,6	9,5	32,8	42,3	
1981	28,1	26,5	26,9	9,3	31,3	40,6	
1984	23,1	21,2	21,6	9,3	25,7	35,0	
1987	20,1	16,1	17,4	9,7	20,3	30,0	
1990	16,8	14,3	15,1	9,4	17,8	27,2	
1993	13,4	13,8	13,7	8,7	17,2	25,9	
1996	9,7	12,3	11,3	7,2	15,3	22,5	
1996 <sup>1),3)</sup>	13,6	19,9	17,7	9,6	24,9	34,5	
1998 <sup>1),2)</sup>	21,9	25,7	24,2	17,6	31,9	49,5	
1999 <sup>1),3)</sup>	19,5	26,1	23,5	15,7	32,7	48,4	26,0
2000 <sup>1),4)</sup>	14,60	22,38	19,14	12,3	26,4	38,7	20,1
2001 <sup>1)</sup>	9,7	24,84	18,41	8,6	29,3	37,9	23,4
2001 <sup>1)</sup>	14,46	21,10	18,2	13,3	25,1	38,4	20,6

Sumber: BPS

1) Berdasarkan standar Kemiskinan tahun 1998

2) SUSENAS, Desember 1998

3) SUSENAS reguler Februari, tanpa Timor-Timur  
SUSENAS 2000, tanpa NAD dan Maluku

Sementara itu, ancaman bagi keberlanjutan program Raskin adalah adanya pertumbuhan ekonomi berpotensi menurunkan jumlah penduduk/rumah tangga miskin (dan ini secara normatif merupakan hal positif dari keberhasilan atau tercapainya tujuan program). Selain itu adanya

komplementaritas program serupa dari LSM dan donasi internasional dapat membantu menurunkan angka kemiskinan dan mengurangi ketergantungan terhadap program Raskin di Indonesia.

### **Perspektif Pelaksanaan Program Raskin**

Dari kerangka analisis SWOT dan membuat matriks silang antara masing-masing komponen internal dan eksternal, serta analisis situasi dari pelaksanaan program Raskin dapat disusun strategi untuk pelaksanaan program bantuan pangan secara khusus dan atau penyempurnaan pelaksanaan program Raskin. Analisis situasi terhadap pelaksanaan program Raskin disajikan pada Tabel 33.

Dengan kekuatan dan peluang yang ada dalam pelaksanaan program Raskin maka untuk penyempurnaan pelaksanaan program ke depan diperlukan perencanaan target penurunan jumlah rumah tangga miskin (dan rawan pangan) menurut waktu dan sasaran akhir bagi rumah tangga penerima manfaat sesuai dengan kemampuan sumberdaya yang ada (dana, tenaga, dan fasilitas pendukung). Dari sisi waktu dan jumlah target, secara politis hal ini telah diakomodasikan dalam kesepakatan para Gubernur seluruh Indonesia dalam Kongres Dewan Ketahanan Pangan pada tanggal 9 Desember 2004, dimana telah disepakati penurunan penduduk miskin (kelaparan atau rawan pangan) sekurang-kurangnya satu persen per tahun dimulai tahun 2005 yang dilakukan melalui pembangunan ketahanan pangan di pedesaan maupun perkotaan. Komitmen nasional tersebut perlu ditindak lanjuti dengan penjabaran secara operasional tentang upaya-upaya konkrit yang perlu dilakukan dan pada periode mana program Raskin diperlukan bagi rumah tangga sasaran. Dalam kaitan ini sinkronisasi dan koordinasi tentang peran, tanggung jawab, dan kewajiban antara Pemerintah Pusat, Daerah, dan masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan ketahanan pangan sangat penting.

Agar efektifitas pelaksanaan program Raskin dalam upaya penurunan jumlah penduduk miskin dapat ditingkatkan, perlu dipertimbangkan untuk melakukan revaluasi terhadap penetapan rumah tangga penerima Raskin dan memasukkan rumah tangga rawan pangan transien ke dalam gugus kelompok penerima manfaat. Dalam hal ini peran pemerintah daerah khususnya tingkat Desa/Kelurahan dan masyarakat setempat untuk menentukan secara obyektif kelompok rumah tangga sasaran program di wilayahnya menjadi sangat penting. Pilihan kebijakan lain untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi kelompok rumah tangga rawan pangan transien adalah melalui program bantuan pangan sempit melalui perluasan program *food for work*. Untuk itu pelaksanaan program investasi pembangunan infrastruktur, rehabilitasi dan perbaikan fasilitas sosial di pedesaan maupun perkotaan perlu dikaitkan dengan program pembangunan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan. Selain bantuan subsidi harga pangan, program komplemen lain yang dibutuhkan oleh

Tabel 33. Analisis Situasi, Struktur/Kelembagaan dan Performa Berkaitan dengan Program Raskin

Situasi	Struktur/Kelembagaan	Performa
1. Proporsi penduduk miskin masih tinggi dan tersebar di semua wilayah	Beberapa penyempurnaan pelaksanaan program Raskin yang diperlukan adalah:	1. Penduduk miskin mendapat sebagian kebutuhan pangan dengan harga terjangkau
2. Program Raskin belum menjangkau seluruh penduduk miskin yang membutuhkan	1. Perevaluasi kriteria penetapan rumah tangga penerima Raskin, mengakomodasikan kelompok rumah tangga rawan pangan transien, dan memberi kesempatan yang luas kepada masyarakat setempat untuk menentukan rumah tangga penerima Raskin secara obyektif;	2. Kejadian kerawanan pangan diminimalisir
3. Program Raskin sebagai outlet dari program pengadaan pangan dimana sumber pengadaan Raskin belum sepenuhnya dari produksi domestik	2. Mensinergiskan program Raskin dengan program peningkatan produktivitas rumah tangga melalui perluasan program <i>food for work</i> dan bantuan (pinjaman) modal khususnya pada kelompok rumah tangga rawan pangan transien,	
4. Kelembagaan program (aturan main struktur organisasi) sudah mapan	3. Peningkatan partisipasi Pemda dalam mendukung pelaksanaan program Raskin yang perlu diwujudkan dalam pengalokasian anggaran untuk transportasi beras dari titik distribusi sampai ke rumah tangga penerima;	
5. Kriteria penentuan kelompok sasaran masih lemah dan secara formal belum mengakomodasi kelompok rawan pangan transien	4. Menyusun perencanaan target waktu akhir bantuan bagi rumah tangga dengan merumuskan kriteria dan indikator pada saat kapan rumah tangga tersebut sudah termasuk tidak miskin sehingga bantuan pangan dapat dihentikan;	
	5. Perlu disusun database tentang kinerja rumah tangga penerima Raskin dan melakukan monitoring dan evaluasi secara baik, konsisten, dan berkesinambungan tentang keragaan tingkat pendapatan, konsumsi, dan dampak dari bantuan pangan yang diterima.	

rumah tangga miskin adalah program padat karya pangan (PKP), pinjaman modal, dan kombinasi antara berbagai program tersebut (Tabel 34). Dalam hal demikian, alokasi sumberdaya pembangunan (tingkat pusat maupun daerah) perlu ditingkatkan untuk mendukung keberhasilan program penurunan kemiskinan dan penduduk kelaparan.

Tabel 34. Distribusi Responden tentang Alternatif Program Bantuan Pangan, Tahun 2004 (%)

Uraian	Jawa Tengah		Sumatera Barat		Kalimantan Selatan		Rataan
	Banyumas	Demak	Pariaman	Solok	HSS	Banjar	
Raskin Saja	55,56	14,29	11,11	8,33	57,14	14,29	26,39
Pinjaman modal	22,22	42,86	-	41,67	14,29	-	20,83
Padat Karya Pangan (PKP)	-	21,43	-	-	-	-	4,17
Raskin & Pinjaman Modal	-	21,43	66,67	25,00	14,29	42,86	27,78
Pinjaman Modal & PKP	11,11	-	-	-	-	-	1,39
Lainnya (tidak tahu)	11,11	-	22,22	25,00	14,29	42,86	19,44

Sumber: Data Primer

Selain itu, mengingat program Raskin juga dijadikan sebagai outlet bagi program pengadaan pangan nasional, maka sumber beras yang disalurkan untuk program Raskin diharapkan sepenuhnya berasal dari pengadaan gabah dalam negeri. Upaya ini diharapkan dapat menjaga kestabilan harga gabah petani pada tingkat harga sesuai HDPP dan pada gilirannya dapat meningkatkan daya beli dan akses pangan bagi rumah tangga petani produsen khususnya yang berstatus sebagai *net-consumer*. Pada waktu yang sama, secara simultan diharapkan Departemen teknis dapat melaksanakan program peningkatan efisiensi produksi, pemasaran, dan memacu percepatan pemanfaatan teknologi pra panen, panen, dan pasca panen di tingkat petani sehingga kualitas gabah yang dihasilkan petani sesuai dengan persyaratan teknis untuk dijual pada harga sesuai HDPP.

Pelaksanaan program monitoring dan evaluasi program Raskin yang telah dilakukan selama ini lebih menekankan pada efektifitas pelaksanaan program dilihat dari lembaga pelaksana, dan kesesuaian antara Pedum dan implementasi di lapangan, namun belum memberikan perhatian khusus terhadap rumah tangga penerima manfaat. Dalam kaitan ini perlu dilakukan monitoring dan evaluasi secara baik, konsisten, dan berkesinambungan terhadap performa rumah tangga penerima manfaat Raskin. Performa yang dicakup dalam hal ini adalah kondisi perumahan dan sanitasi rumah tangga, sumber dan tingkat pendapatan, serta tingkat konsumsi. Dengan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap performa rumah tangga, dapat diketahui manfaat program Raskin bagi peningkatan pendapatan dan konsumsi rumah tangga penerima program

sehingga dapat diketahui sampai kapan program tetap diperlukan atau kapan bantuan tersebut dihentikan karena rumah tangga yang bersangkutan telah terlepas dari kategori rumah tangga miskin atau rawan pangan. Hal tersebut terkait dengan target penurunan jumlah penduduk miskin menurut waktu dan alokasi dana.

Di beberapa daerah (kasus daerah penelitian di Jawa Tengah) beras dalam program Raskin dibagikan secara rata pada semua rumah tangga di masing-masing desa sehingga jumlah yang diterima setiap KK hanya sekitar 4 Kg/KK/bulan (Tabel 29). Dalam hal demikian tujuan program untuk mengangkat rumah tangga dari kemiskinan dikhawatirkan tidak tercapai karena tidak mampu meningkatkan kemampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan secara signifikan. Di pihak lain pelaksanaan program tidak efisien karena beras yang disalurkan tidak tepat mengenai sasaran. Oleh karena itu untuk meningkatkan efisiensi program masih diperlukan peningkatan pemahaman dan sosialisasi program Raskin kepada masyarakat tentang tujuan, manfaat, dan keterbatasan yang melekat pada pelaksanaan program tersebut untuk meminimalkan kasus jatah Raskin dibagi rata kepada seluruh rumah tangga di suatu wilayah.

Tabel 28. Pangsa Pendapatan Rumah tangga Penerima Raskin menurut Sumber Pendapatan di Lokasi Penelitian, Tahun 2004

Sumber	Sumbar		Jawa Tengah		Kalimantan Selatan		Agregat
	Pariaman	Solok	Banyumas	Demak	HSS	Banjar	
Sawah (padi)	6,25	9,67	16,69	22,38	31,89	12,86	18,25
Swh(Non Padi)	0,00	7,92	0,69	2,60	3,39	0,00	2,45
Tegal/ladang	0,00	0,00	0,00	0,00	3,17	0,00	0,57
Kebun	0,00	1,47	1,34	0,55	4,46	0,05	1,35
Tambak/kolam	0,00	1,39	0,33	7,13	2,13	1,13	2,62
Buruh Tani	9,69	29,46	7,98	9,80	6,40	12,15	12,22
Sub Tot Pert	15,94	49,90	27,02	42,47	51,44	26,19	37,46
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PNS	17,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,55
Ush Industri	2,01	0,00	0,00	1,05	6,38	0,00	1,31
Kary. Swasta	0,00	0,88	4,13	0,00	0,00	0,00	0,76
Brh Industri	22,17	0,00	4,15	9,88	0,00	15,27	8,78
Pedagang	16,77	17,32	26,91	32,85	20,23	0,00	20,93
Jasa	21,74	3,52	6,10	3,76	0,00	14,60	7,84
Bangunan	2,76	5,94	1,00	8,83	10,88	9,04	7,00
Alam bebas	0,92	0,00	1,04	0,00	2,08	13,13	2,75
Kiriman	0,00	16,81	2,15	1,15	0,00	5,02	3,71
lainnya	0,00	5,63	27,51	0,00	8,99	16,74	6,90
Subtot Nonpertanian	84,06	50,10	72,98	57,53	48,56	73,81	62,54
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(Rp/RT/th)	6.030.288,90	4.263.395,86	6.462.027,49	6.832.143,19	4.804.937,17	4.265.695,36	5.219.322,99
(Rp/Kap/th)	835.219	948.618	1.572.269	1.841.548	947.719	1.048.082	1.124.854
(Rp/kap/hr)	2.320	2.735	4.367	5.115	2.632	2.911	3.124

Sumber: Data Primer

## **KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN**

### **Kesimpulan**

#### ***Kebijakan Stabilisasi Harga***

1. Analisis data faktual menunjukkan bahwa HDG atau HDPP sebagai instrumen pokok kebijakan stabilisasi harga masih efektif dalam menopang stabilisasi harga jual gabah produsen. Namun demikian derajat efektivitas instrumen kebijakan tersebut semakin menurun dengan melemahnya kontrol pemerintah terhadap pasar beras. Analisis menunjukkan, pada periode 1995-1997 saat pasar terisolasi efektivitas HDG lebih tinggi dibandingkan pada periode 1998-1999 (pasar bebas), maupun 2000-2003 (pasar terkendali). Berdasarkan hal itu, tujuan memberikan insentif petani untuk tetap memproduksi dapat dikatakan tercapai, karena rasio harga gabah terhadap harga dasar secara agregat masih lebih dari satu.
2. Dalam perspektif yang lebih luas, yaitu tujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani sesuai maksud pengembangan program ketahanan pangan, instrumen kebijakan HDG atau HDPP tersebut tidak efektif. Besarnya tekanan faktor eksternal penurunan harga beras di pasar dunia dan depresiasi rupiah, serta kondisi kurang memadainya infrastruktur produksi maupun pemasaran mengakibatkan posisi harga gabah secara relatif terhadap harga beras makin lemah sehingga disparitas harga meningkat. Disparitas ini mencerminkan rendahnya bagian margin pemasaran yang diterima petani sehingga peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani menjadi sulit diupayakan.

#### ***Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan***

3. Tradisi masyarakat petani melakukan cadangan pangan secara sendiri-sendiri masih relatif kuat terutama pada mereka dengan luas sawah garapan yang sempit. Sementara itu tradisi masyarakat petani melakukan cadangan pangan secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan cenderung melemah dan upaya pemerintah untuk merevitalisasi belum menunjukkan hasil sebagaimana diharapkan.
4. Satu-satunya tingkatan pemerintahan yang telah melakukan pengelolaan cadangan pangan pemerintah adalah pemerintah pusat dengan sistem pengelolaan bersifat sentralistik. Selain itu koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah adalah sangat terbatas dimana koordinasi sebatas pada penyaluran stok beras untuk keadaan darurat.
5. Belum ada pembagian peran diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah baik ditinjau dari jenis bahan pangannya maupun jenis stok berasnya

sehingga beban pembiayaan yang harus ditanggung pemerintah pusat menjadi sangat besar.

6. Penyaluran stok beras untuk keadaan darurat sebaiknya menggunakan pendekatan desentralistik (bukan sentralistik) agar ada pendistribusian tugas dan wewenang diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga pengelolaan cadangan pangan menjadi lebih efisien.
7. Perlu ada pembagian peran diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan cadangan pangan berdasarkan pada jenis bahan pangannya dimana pemerintah pusat tetap mengelola cadangan pangan beras, sedangkan pemerintah daerah mengelola cadangan pangan non-beras yang disesuaikan dengan makanan pokok masyarakat setempat.
8. Perlu ada pembagian peran diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan cadangan pangan berdasarkan pada jenis stok berasnya dimana pemerintah pusat mengelola stok operasi, stok penyangga, dan *pipe line stock*, sedangkan pemerintah daerah mengelola *reserve stock* yang diperuntukkan untuk keperluan emergensi yang tidak bersifat nasional.
9. Penyimpanan pangan (beras) secara sendiri-sendiri ternyata cukup efektif dalam mendukung terciptanya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga petani contoh yang dibuktikan secara langsung oleh sebagian besar dari mereka tidak mengalami kehabisan cadangan pangan sebelum musim panen berikutnya.
10. Pengelolaan cadangan pangan pemerintah ternyata cukup efektif dalam mendukung terbentuknya harga pangan yang terjangkau daya beli rumah tangga petani contoh yang dibuktikan secara tidak langsung dengan dijadikan pembelian (bukan pemberian) sebagai alternatif kedua sumber perolehan beras setelah produksi sendiri.

### **Kebijakan Penanganan Kondisi Darurat-Rawan Pangan**

11. Untuk mewujudkan ketahanan pangan seperti diamanatkan dalam Undang-undang Pangan No 7 tahun 1996, yaitu ‘....kondisi terpenuhinya pangan yang cukup bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau...’; maka kebijakan penanganan kondisi darurat-rawan pangan yang diimplementasikan dalam program penanggulangan bencana dan program Raskin merupakan instrumen yang dapat digunakan untuk mewujudkan hal tersebut.
12. Untuk program penanggulangan bencana, struktur organisasi, aturan main, dan mekanisme penyaluran bantuan dinilai sudah cukup mapan. Bantuan pangan untuk kelompok tersebut bersifat gratis dan untuk jangka waktu sangat pendek dan program bantuan ini tidak terlepas dari program pengelolaan cadangan pangan yang dikuasai

pemerintah. Namun demikian dalam operasionalnya, efektivitas program tersebut perlu dikomplemenkan dengan program pemberdayaan dan solidaritas sosial serta partisipasi masyarakat di tingkat lokal maupun masyarakat secara luas.

13. Dengan menganalisis sisi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang terkait dengan pelaksanaan program Raskin, maka program Raskin dengan beberapa penyempurnaan dalam pelaksanaan program masih valid untuk dijadikan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, utamanya dalam penanganan kelompok rawan pangan kronis maupun rawan pangan akut.

### **Implikasi Kebijakan**

#### ***Kebijakan Stabilisasi Harga***

14. Pilihan strategi alternatif dalam rangka meningkatkan efektifitas instrumen kebijakan stabilisasi harga beras adalah dengan tetap mempertahankan penerapan HDPP akan tetapi disertai langkah revaluasi terhadap perencanaan seluruh program pendukung secara terintegrasi. Disamping itu, perlu dipertimbangkan untuk meningkatkan HDPP, khususnya untuk GKP, serta menjadikan GKP sebagai basis instrumen kebijakan stabilisasi di masa mendatang. Sebagai antisipasi dari dampak negatif liberalisasi perdagangan beras maka upaya penegakan hukum dan proteksi kepentingan petani produsen di dalam negeri juga perlu mendapat atensi serius dalam revaluasi kebijakan tersebut.
15. Program pendukung stabilisasi yang dapat berfungsi sebagai outlet baru perlu dipertahankan dan dikembangkan, khususnya program LUEP. Pengembangan program LUEP hendaknya difokuskan hanya untuk padi dan diarahkan ke daerah dengan indeks pertanian tinggi secara proporsional sehingga dapat menimbulkan efek psikologis positif yang lebih besar terhadap peningkatan harga gabah petani. Terkait hal ini peningkatan peran aktif pemda dalam pembiayaan pengadaan gabah dan kreasi outlet alternatif sangat dibutuhkan sebagai pelengkap dan penyangga kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah pusat.

#### ***Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan***

16. Untuk mewujudkan tersebarnya cadangan pangan di semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat dengan sasaran akhir adalah terjaminnya pemenuhan kebutuhan konsumsi penduduk baik secara fisik maupun secara ekonomi maka struktur/kelembagaan yang diusulkan dalam rangka pengembangan cadangan pangan masyarakat adalah sebagai berikut: (1) Menumbuhkan kembangkan dan sekaligus memelihara tradisi masyarakat secara perorangan menyisih-

- kan sebagian hasil panen untuk cadangan pangan dan (2) Menumbuhkan kembangkan tradisi masyarakat melakukan cadangan pangan secara kolektif dengan membangun lumbung pangan. Agar tradisi-tradisi ini dapat segera terbangun maka paling tidak dibutuhkan 2 (dua) upaya pokok sebagai berikut: (a) melakukan sosialisasi yang bersifat memberikan suatu pemahaman agar terbentuk suatu persepsi tertentu, misalnya pemahaman bahwa mengandalkan sepenuhnya pemenuhan kebutuhan pangan pokok lewat pasar bebas adalah riskan karena masalah pangan bisa muncul kapan saja, dan (b) melakukan program aksi pemberdayaan yang bersifat sebagai stimulan seperti program revitalisasi lumbung pangan masyarakat yang dilakukan oleh Departemen Pertanian.
17. Untuk mencapai sasaran yang sama, maka struktur/kelembagaan yang diusulkan dalam rangka pengembangan cadangan pangan pemerintah adalah sebagai berikut: (1) melakukan pembagian peran dimana pemerintah pusat tetap mengelola cadangan pangan beras, sedangkan pemerintah daerah mengelola cadangan pangan non-beras sesuai dengan makanan pokok masyarakat setempat, (2) Mempertahankan sistem sentralistik dalam pengelolaan cadangan pangan beras oleh pemerintah pusat, (3) Melakukan pembagian peran dimana pemerintah pusat mengelola stok operasi, stok penyangga dan *pipe line stock*, sedangkan pemerintah daerah mengelola *reserve stock* yang diperuntukkan untuk keperluan emergensi seperti bencana alam dan konflik sosial yang tidak bersifat nasional, dan (4) Menggunakan pendekatan terdesentralisasi (bukan terpusat) dalam mekanisme penyaluran stok beras untuk keadaan darurat. Semua struktur/kelembagaan yang diusulkan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi melalui pengurangan koordinasi, pemotongan jalur birokrasi, pendistribusian tugas dan wewenang, dan sekaligus pendistribusian beban biaya diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian diupayakan agar performa dapat dicapai dengan cara-cara yang efisien.

### **Kebijakan Penanganan Kondisi Darurat Rawan Pangan**

18. Kebijakan penanganan kondisi darurat rawan pangan yang diakibatkan oleh bencana alam, konflik sosial atau kerusakan perlu dilakukan penyaluran bantuan pangan secara gratis. Dalam kaitan ini ketepatan waktu penyampaian pada kelompok yang terkena bencana tersebut sangat penting. Program bantuan pangan ini terkait erat dengan sistem pengelolaan cadangan pangan yang dikuasai pemerintah dan efektifitas distribusi penyalurannya.
19. Sementara itu kebijakan bantuan pangan untuk kelompok miskin dalam hal ini telah diimplementasikan dalam program Raskin (dan PKPS-BBM). Pada kondisi adanya ketidak seimbangan antara jumlah dana yang tersedia dan jumlah rumah tangga yang termasuk kategori

penerima Raskin, maka untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan program Raskin pada periode waktu tertentu terdapat dua alternatif pilihan kebijakan yang dapat ditempuh, yaitu (1) Memaksimalkan jumlah rumah tangga yang diberi bantuan pangan dengan konsekuensi jumlah beras yang disalurkan per rumah tangga terbatas; dan (2) Membatasi jumlah penerima Raskin pada kelompok yang benar-benar tergolong prioritas untuk dibantu dengan jumlah bantuan beras sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan rumah tangga. Dalam hal ini masing-masing pilihan kebijakan yang ditempuh memiliki kelebihan dan kekurangan.

20. Kebijakan (1) secara politis memiliki kelebihan karena pada periode waktu tertentu dapat menjangkau dan membantu (sebagian) kebutuhan rumah tangga miskin dalam jumlah besar, namun tidak signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan mereka atau mengentaskan mereka dari kemiskinan. Pilihan ini menyebabkan kita sulit menentukan waktu kapan saat yang tepat mereka termasuk tidak miskin lagi dan dapat menghentikan bantuan kepada mereka. Sementara itu pilihan (2) memiliki kelemahan bahwa dalam jangka waktu tertentu jumlah rumah tangga miskin yang dapat dibantu relatif terbatas, namun cukup signifikan dalam membantu kebutuhan pangannya. Pilihan kebijakan (2) apabila dilengkapi dengan penyempurnaan program berupa data monitoring dan evaluasi terhadap kinerja kondisi sosial ekonomi rumah tangga penerima bantuan akan dapat ditentukan target akhir memberi bantuan pada rumah tangga sasaran.
21. Beberapa penyempurnaan pelaksanaan program Raskin yang diperlukan adalah (1) Merevaluasi kriteria penetapan rumah tangga penerima Raskin, mengakomodasikan kelompok rumah tangga rawan pangan transien, dan memberi kesempatan yang luas kepada masyarakat setempat untuk menentukan rumah tangga penerima Raskin secara obyektif; (2) Mensinergiskan program Raskin dengan program peningkatan produktivitas rumah tangga melalui perluasan program *food for work* dan bantuan pinjaman modal usaha khususnya pada kelompok rumah tangga rawan pangan transien; (3) Meningkatkan partisipasi Pemda dalam mendukung pelaksanaan program Raskin yang perlu diwujudkan dalam pengalokasian anggaran untuk transportasi beras dari titik distribusi sampai ke rumah tangga penerima; (4) Menyusun perencanaan target waktu akhir bantuan bagi rumah tangga dengan merumuskan kriteria dan indikator pada saat kapan rumah tangga tersebut sudah termasuk tidak miskin sehingga bantuan pangan dapat dihentikan; dan (5) Terkait dengan (4) perlu disusun database tentang kinerja rumah tangga penerima Raskin dan melakukan monitoring dan evaluasi secara baik, konsisten, dan berkesinambungan tentang keragaan tingkat pendapatan, konsumsi, dan dampak dari bantuan pangan yang diterima.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abimanyu, A. 1995. Liberalisasi Perdagangan dan Biaya Lingkungan. dalam Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan. Soetrisno, L. dan F. Umaya (Editor). PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Adi, AC. 199. Konsumsi dan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Menurut Tipe Agroekologi di Wilayah Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur. Tesis Magister Sains. Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Amang, B. dan M.H. Sawit. 1997. Perdagangan Global dan Implikasinya Pada Ketahanan Pangan Nasional. Agro-Ekonomika No. 2 Tahun XXVII : 1-14. Perhepi. Jakarta.
- Amang, B. dan M. H. Sawit. 2001. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran Orde Baru dan Orde Reformasi. (Edisi Kedua: Direvisi dan Diperluas). Penerbit IPB Press, Bogor.
- Amin, M.P., P. Sukarno, dan A. Saifullah. 1998. Konsep dan Kebijakan Penanganan Masalah Rawan Pangan. Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI. LIPI. Jakarta.
- Anonimous, 2002. Keragaan dan Kebijakan Perberasan Indonesia. Departemen Pertanian, Jakarta.
- Anonimous. 2004. Pedoman Umum Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) (Dan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM) Tahun 2004. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri dengan Perum Bulog.
- Anonimous. 2004. Pedoman Umum Sistem Distribusi Pangan Pokok. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian, Jakarta.
- Arifin, B. 2003. Dekomposisi Pertumbuhan Pertanian Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Khusus Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Departemen Pertanian. Bogor, 14 November.
- Arifin, B dan B. Krisnamurthi. 2003. Operational Performance of Food Price Stabilization Policy: Reforms in Bulog, Indonesia. Paper presented in Workshop on Agribusiness: From Parastatals to Private Trade: Why, When dan How” Jointly organized by CESS, LPEM-UI dan IFPRI. New Delhi, 15-16 December, 2003.
- Basuki, T. E. 2004. Perwujudan Ketahanan Pangan Pasa (LPND) Bulog. dalam Suryana, A. (Penyunting). Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian bekerjasama dengan Harian Umum Suara Pembaharuan.
- Basuki, T. E. 2004. Otonomi Perwujudan Ketahanan Pangan. dalam Suryana, A. (Penyunting). Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian bekerjasama dengan Harian Umum Suara Pembaharuan.
- Budiono. 2001. Ekonomi Internasional. Badan Penerbitan Fakultas Ekonomi. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

- Bulog. 2003. Bulog Baru Menyelaraskan Kegiatan dan Memantapkan Tugas Nasional. Bulog. Jakarta.
- Braun, J.V., H. Bouis, S. Kumar, and R.P. Lorch. 1992. Improving Food Security of the Poor: Concept, Policy and Programme. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Cahyono, SA. 2001. Analisis Penawaran dan Permintaan Beras di Propinsi Lampung dan Kaitannya dengan Pasar Beras Domestik dan Internasional. Tesis Magister Sains. Tidak dipublikasikan. Program Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor.
- Dawe, David. 2004. Changing Structure, Conduct and Performance of The World Rice Market. FAO Rice Conference 04/CRS.5. Rome, Italy, 12-13 February 2004.
- Departemen Pertanian. 1999. Program Pembangunan Pertanian Kabinet Persatuan Nasional 1999 - 2004. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2002. Membangun Ketahanan Pangan Nasional Berkelanjutan. Suplemen Bahan Rapat Kerja Menteri Pertanian dengan Komisi III DPR-RI, 27 Februari 2002, Jakarta.
- Dillon, HS, *et al.* Rice Policy: A Frame Work for The Next Millenimum. Report for internal review only. Prepared under contract to Bulog. November, 23 1999.
- Djanuardi, B. Dan T. Pranolo. 2002. Bulog dengan Dua Wajah dalam Bulog, Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan. Kumpulan Naskah dalam rangka Menyambut 35 tahun Bulog. IPB.
- East Asian/ASEAN Rice Reserve System. 2002. Summary of Proceeding of The First Technical Meeting on Rice Reserve (TMRR I). dalam Suryana, A. dan Hermanto. 2004. dalam Kasryno, F. AM. Fagi, dan E. Pasandaran (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Erwidodo. 1999. Effects of Trade Liberalization on Agriculture in Indonesia: Institutional and Structural Aspects. The CGPRT Centre. Working Paper No 41.
- Erwidodo and P.U. Hadi. 1999. Effects of Trade liberalization on Agriculture in Indonesia: Commodity Aspects. Working Paper Series No 48. CGPRT Center. Bogor.
- Erwidodo dan Hermanto. 2002. Debat Tentang Tarif dan Quota Impor Beras: Siapa yang Diuntungkan dan Siapa yang Dirugikan. Hasil Analisis Kebijakan Impor Beras, bahan diskusi di Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian.
- Foster, Phillips. 1992. The World Food Problem: Tackling the Causes of Under-nutrition in the Third World. Lynne Rienner Publisher, Boulder.
- Haddad, L. 1997. Achieving Food Security in Southern Africa: New Challenges, New Opportunities. International Food Policy Research Institue, Washington, D.C.
- Hafsah, J. 2004. Strategy and Policy on Rice Production in Sub Optimal Agro-ecosystem. Paper presented on Seminar on Rice and Rural Prosperity. IAARD. December 7-8. Jakarta.

- Hamdy, H. 2000. *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. Buku Kesatu. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Hardinsyah dan D. Martianto. 2001. *Pembangunan Ketahanan Pangan Berbasis Agribisnis dan Pemberdayaan Masyarakat*. Makalah pada Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Mencapai Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi. Departemen Pertanian. Jakarta, 29 Maret.
- Hardinsyah, Hartoyo, D. Briawan, C.M. Daviriani dan B. Setiawan. 1999. *Membangun Sistem Ketahanan Pangan dan Gizi Yang Tangguh dalam Thaha, R. et al. (eds) Pembangunan Gizi dan Pangan dalam Perspektif Kemandirian Lokal PERGIZI PANGAN Indonesia dan Center for Regional Resource Development and Community Empowerment, Bogor*.
- Hardinsyah, 1996. *Measurement and Determinant of Food Diversity: Implications for Indonesia's Food and Nutrition Policy*. Ph.D. Thesis. The Faculty of Medicine, Queensland University, Brisbane.
- Hardinsyah, D. Briawan, S. Madanijah, C.M. Dwiriani, S.M. Atmodjo dan Y. Heryatno. 1998. *Kajian Kelembagaan Untuk Pemantauan Ketahanan Pangan*. Kerjasama Pusat Kebijakan Pangan dan Gizi, Institut Pertanian Bogor dengan Unicef dan Biro Perencanaan, Departemen Pertanian.
- Hermanto. 2002. *Perspektif Implementasi Kebijakan Stabilisasi Harga Gabah/Beras Pasca Bulog*. Lokakarya Ketahanan Pangan Pasca Bulog. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian, Jakarta, 22 November.
- Ikhsan, M. 2001. *Kemiskinan dan Harga Beras*. dalam Suryana dan Mardianto (Penyunting) *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Tim Pengkajian Perberasan Nasional. LPEM- FEUI. Jakarta.
- Indrawati, S.M. 1995. *Liberalisasi dan Pemerataan*. dalam Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan. Soetrisno, L. dan F. Umaya (Editor). PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Kasryno, F. dan E. Pasandaran. 2004. *Reposisi Padi dan Beras dalam Per-ekonomian Nasional*. dalam Kasryno, F. AM. Fagi, dan E. Pasandaran (Ed.). *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Kasryno, F. AM. Fagi, dan E. Pasandaran. 2004. *Kebijakan Produksi Padi dan Diversifikasi Pertanian*. dalam Kasryno, F. AM. Fagi, dan E. Pasandaran (Ed.). *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Koutsoyiannis, A. 1977. *Theory of Econometrics*. Second Edition. Harper & Row Publisher, Inc. The Macmillan Press Ltd. London.
- Krisnamurthi, B. 2002. *Menuju Rekonstruksi Kebijakan Pangan Nasional dan Peran Bulog (Perum pangan ?)*. Lokakarya Ketahanan Pangan Pasca Bulog. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian, Jakarta, 22 November.
- Minot, N. and F. Goletti. 2000. *Rice Market Liberalization and Poverty in Viet Nam*. Research Report No 114. IFPRI. Wahington, D.C.
- Morrison, C.E. 1998. *Domestic Adjustments to Globalization in Globalization, Governance and Civil Society*. Noda, P.J. and Monashmith, B (Eds). Japan Center for International Exchange. Tokyo.

- Mubyarto, 1970. Harga beras dan Kebijakan Produksi di Indonesia. *Majalah Agroekonomika* 1 (1). Hal: 113-120.
- Mulyana, A. 1998. Prospek Penawaran dan Permintaan Beras Indonesia Menuju Era Perdagangan Bebas: Suatu Analisis Simulasi. Ringkasan Disertasi. Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Pakpahan, A. 1989. Kerangka Analitik untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Dalam Pasandaran, E. *et al.* (Peny). *Evolusi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian*. Prosiding Patanas, hal. :1 – 18. Pusat Penelitian Agro Ekonomi.
- Perum Bulog. 2004. Mekanisme Pengelolaan Cadangan Stok Beras Pemerintah Tahun 2005, Bulog. Jakarta (Mekanisme penyaluran cadangan pangan 2005).
- Pranolo, T. 2001. Pangan, Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Perdagangan dalam Suryana dan Mardianto (Penyunting) *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Tim Pengkajian Perberasan Nasional. LPEM- FEUI. Jakarta.
- Pranolo, T. 2000. Peran BULOG Sebagai Lembaga Distribusi dan Cadangan Pangan Nasional. "Round Table" *Kebijaksanaan Harga Gabah di Era Perdagangan Bebas*. Badan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. Jakarta.
- Pranolo, T. 2002. LOI-IMF dan Implikasinya terhadap Peranan Bulog. Dalam MH. Sawit *et al.* (Ed). *Bulog: Pergulatan dalam Pementapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*. IPB Press. Bogor.
- Purba, S dan A.K. Seta, 2004. Kebijakan Pengendalian Impor Beras: Siapa yang diuntungkan? Makalah disampaikan pada Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII. LIPI. 17-19 Mei 2004. Jakarta.
- Pyndick, RS and DL. Rubinfeld. 1998. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Fourth Edition. Irwin McGraw-Hill. Boston.
- Rachmat, M dan Erwidodo. 1994. Pendugaan Permintaan Impor Komoditi Kedele dan Gandum Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi* 13 (1): 43-60.
- Rasahan, C.A. 1997. Kesiapan Sektor Pertanian Menghadapi Era Perdagangan Bebas. *Agro-Ekonomika* No. 2 Thun XXVII : 15-24. Perhepi. Jakarta.
- Ravallion, M. 1986. Testing Market Integration. *American Journal of Agricultural Economics*. 68 (1) : 102 – 109.
- Rusastra, I.W., B. Rachman, dan S. Friyatno. 2003. Analisis Daya Saing dan Struktur Proteksi Komoditas Palawija. Hasil Penelitian Kerjasama Puslitbang Sosek Pertanian dengan BAPPENAS/USAID/DAI.
- Salam, D. S. 2004. Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya. Edisi Revisi 2004. Djembatan. Jakarta.
- Saliem, H.P. M. Ariani, Y. Marisa, T.B. Purwantini dan E.M. Lokollo. 2001. Analisis Ketahanan Pangan Tingkat Rumah Tangga dan Regional. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Departemen Pertanian.
- Saliem, H.P., S. Mardiyanto, dan P. Simatupang. 2003. Perkembangan dan Prospek Kemandirian Pangan Nasional. *Analisis Kebijakan Pertanian* I (2): 123 - 142. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Departemen Pertanian.

- Sapuan. 2003. Perkembangan Manajemen Pengendalian Harga Beras di Indonesia: 1969-2001. dalam Bulog, Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan. Kumpulan Naskah dalam rangka Menyambut 35 tahun Bulog. IPB.
- Schmid, A. A. 1987. Property, Power, and Public Choice. Second Edition. Praeger Publisher, One Madison Avenue, New York.
- Simatupang, P. 1999. Towards Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm. International Seminar Agricultural Sector During Turbulence of Economic Crisis : Lessons and Future Direction. 17 – 18 February 1999. Centre for Agro-Socio economic Research, AARD. Bogor.
- Simatupang, P. 1999. Analisis Penyebab Anjloknya Harga Komoditas Pertanian Selama Semester – I 1999. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Simatupang, P. 2001. Food Security: Basic Concepts and Measurement in Food Security in Southwest Pacific Island Countries. CGPRT Center Works Towards Enhancing Sustainable Agriculture and Reducing Poverty in Asia and The Pacific.
- Simatupang, P., N. Syafa'at, K.M. Noekman, A. Syam, S.K. Dermoredjo dan B. Santoso. 2001. Kelayakan Pertanian Sebagai Sektor Andalan Pembangunan Ekonomi Nasional. Makalah disampaikan pada Forum Diskusi Pembangunan Pertanian di Pusat Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor, 10 Mei.
- Sitepu, R.K. 2002. Dampak Kebijakan Ekonomi dan Liberalisasi Perdagangan terhadap Penawaran dan Permintaan Beras di Indonesia. Tesis Magister Sains. Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Soekirman. 2000. Beberapa Catatan Mengenai Konsep Ketahanan Pangan. Makalah disajikan pada Round Table Ketahanan Pangan. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta, 26 Juni 2000.
- Soetrisno, N. 1995. Ketahanan Pangan Dunia: Konsep, Pengukuran dan Faktor Dominan. Majalah Pangan No.21 Vol.V. Bulog. Jakarta
- Soetrisno, L. 1996. Beberapa Catatan Dalam Upaya Meningkatkan Ketahanan Pangan Keluarga/Rumah Tangga Indonesia. Laporan Lokakarya Ketahanan Pangan Rumah Tangga diselenggarakan oleh Departemen Pertanian bekerjasama dengan United Nation Children's Fund. Yogyakarta, 26-30 Mei 1996.
- Suhardjo. 1996. Pengertian dan Kerangka Pikir Ketahanan Pangan Rumah Tangga. Laporan Lokakarya Ketahanan Pangan Rumah Tangga. Departemen Pertanian bekerjasama dengan UNICEF. Jogjakarta, 26-30 Mei.
- Suparmin, 2004. Analisis Ekonomi Perberasan Nasional: Peran Bulog Dalam Stabilisasi Harga Beras di Pasar Domestik. Draft Disertasi. Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor.
- Suryana, A. dan Hermanto. 2004. dalam Kasryno, F. AM. Fagi, dan E. Pasandaran (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras Indonesia. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Suryana, A. 2002. Perspektif dan Upaya Pemantapan Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. Makalah

pada Lokakarya Tekanan Penduduk, Degradasi Lingkungan dan Ketahanan Pangan. 1 Mei 2002. IPB. Bogor.

- Suryana, A. 2001. Tantangan dan Kebijakan Ketahanan Pangan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Mencapai Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi. Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret.

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

Tabel Lampiran 1. Pangsa Produksi Padi Menurut Pulau, 1975-2003

Jenis irigasi	1985	1990	1995	2000
1. Teknis	82,02	83,10	80,67	83,21
2. 1/2 teknis	71,08	76,65	53,95	79,96
3. Sederhana	66,72	67,28	73,01	74,25
4. Tadah hujan	13,52	16,98	22,34	25,37
5. Rawa/lebak	94,33	-	-	-
6. Lainnya	26,20	19,20	31,05	2,48
7. Total	58,41	61,98	64,84	67,53
8. Luas irigasi (ha)	7.493.177	8.215.541	8.484.687	7.787.339

Tabel Lampiran 2. Persentase Sawah di Jawa yang Ditanami Padi 2 kali/tahun, 1985-2000 (%).

Pulau	1975	1985	1995	1998	2000	2003
Sumatera	20,68	19,64	22,66	24,02	22,82	22,61
Jawa	61,45	62,06	56,65	56,34	56,98	55,70
Bali+NT	5,50	5,01	5,00	5,29	5,40	5,19
Kalimantan	5,04	4,71	5,55	4,73	5,75	6,13
Sulawesi	7,26	8,52	9,96	9,42	8,85	10,18
Maluku+Papua	0,06	0,06	0,17	0,20	0,21	0,20
Indonesia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS, diolah.

Tabel Lampiran 3. Rataan Harga Gabah Produsen di Tiga Provinsi, 1995-2002

Uraian	1995-2002		
	95-97	98-99	00-02
	Jateng		
Maks (Rp/kg)	605,4	1114,4	1370,2
Min (Rp/kg)	440,3	601,6	935,5
Rataan (Rp/kg)	485,4	931,6	1127,0
Laju (%/bln)	0,6	-0,4	0,5
CV (%)	7,3	19,3	13,8
	Kalsel		
Maks (Rp/kg)	773,1	1653,8	1550,4
Min (Rp/kg)	447,3	818,6	1236,0
Rataan (Rp/kg)	565,9	1316,1	1388,6
Laju (%/bln)	1,0	-0,8	-0,2
CV (%)	12,6	20,8	6,0
	Sumbar		
Maks (Rp/kg)	667,3	971,9	1527,5
Min (Rp/kg)	450,0	673,8	1073,1
Rataan (Rp/kg)	502,7	838,2	1218,1
Laju (%/bln)	0,8	-0,4	0,6
CV (%)	11,2	11,9	10,0

Tabel Lampiran 4. Jumlah Kepala Keluarga Penerima Manfaat OPK-RASKIN dan PPD PSE-PKPS BBM Bidang Pangan Per Bulan, Tahun 1998-2004

Tahun	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Ags
1998	-	-	-	-	-	-	141.655	3.358.125
1999	10.124.621	10.299.760	10.003.240	9.519.678	9.935.834	11.283.148	11.203.938	11.441.469
2000	10.209.764	8.984.196	6.585.043	7.661.592	8.652.270	9.359.174	9.570.612	10.008.540
2001	4.830.963	8.250.698	7.912.495	7.824.674	7.836.692	8.016.447	7.673.200	8.056.675
PPD PSE 2001	-	-	-	-	-	-	69.034	817.514
TOTAL KK	5.830.963	8.250.698	7.912.495	7.824.674	7.836.692	8.016.447	7.742.504	8.874.189
RASKIN 2002	7.344.273	8.687.843	7.651.467	7.536.163	7.661.960	7.935.458	7.702.710	8.311.145
PKS BBM 2002	99.913	125.764	796.118	1.035.753	1.479.838	1.481.635	1.158.069	1.215.048
TOTAL KK	7.444.186	8.813.607	8.447.584	8.571.916	9.141.798	9.417.093	8.860.779	9.526.194
RASKIN 2003	5.995.560	6.851.613	7.207.952	7.933.697	7.718.050	7.878.115	7.634.184	8.277.520
PKS BBM 2003	591.029	1.167.780	1.430.450	1.178.662	950.111	880.906	903.576	847.420
TOTAL KK	6.586.589	8.019.393	8.638.402	9.112.359	8.668.161	8.759.021	8.537.760	9.124.940

Tabel Lampiran 4. Lanjutan

Tahun	Ags	Sep	Okt	Nop	Des	Tertinggi
1998	3.358.125	6.519.230	7.523.145	8.864.424	9.588.857	9.588.857
1999	11.441.469	12.925.571	12.954.715	12.647.284	12.478.341	12.954.715
2000	10.008.540	9.991.329	10.680.577	10.934.861	10.215.816	10.934.861
2001	8.056.675	8.316.185	8.229.923	8.229.024	5.459.897	8.316.185
PPD PSE 2001	817.514	2.537.675	2.992.187	3.491.131	2.145.552	3.491.131
TOTAL KK	8.874.189	10.853.860	11.222.110	11.720.155	7.605.449	11.807.316
RASKIN 2002	8.311.145	8.356.598	9.831.216	12.333.923	7.569.832	12.333.923
PKS BBM 2002	1.215.048	1.214.466	1.129.627	2.021.304	1.574.101	2.021.304
TOTAL KK	9.526.194	9.571.064	10.960.843	14.355.227	9.143.933	14.355.227
RASKIN 2003	8.277.520	8.668.168	9.581.605	10.081.201	7.392.870	10.081.201
PKS BBM 2003	847.420	898.788	908.866	1.751.697	730.501	1.751.697
TOTAL KK	9.124.940	9.566.956	10.490.471	11.832.897	8.123.371	11.832.897

Sumber: Laporan Dolog/Divre (s/d laporan tgl. 20 Agustus 2003)

Keterangan: OPK = Operasi Pasar Khusus

RASKIN = Beras Untuk Keluarga Miskin

PPD PSE Bidang Pangan = Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi Bidang Pangan

PKS BBM = Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak

PKPS BBM = Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak

Tabel Lampiran 5. Distribusi Beras Untuk OPK-RASKIN dan PPD PSE-PKPS BBM Bidang Pangan Per Bulan di Indonesia, Tahun 1998-2004

Tahun	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	(Ton)
1998	-	-	-	-	-	-	-	1.414
1999	201.180	202.924	199.472	190.148	198.379	225.275	223.770	
2000	203.475	176.939	128.678	120.164	133.213	142.370	144.940	
2001	88.713	121.465	116.424	110.144	110.284	118.608	113.255	
PPD PSE 2001	-	-	-	-	-	-	-	1.274
	88.713	121.465	116.424	110.144	110.284	118.608	114.529	
RASKIN 2002	145.677	173.035	150.838	147.556	147.954	152.659	148.513	
PKS BBM 2002	1.969	2.801	13.445	16.960	23.957	24.359	20.219	
Total	147.646	175.836	164.283	164.516	171.912	177.018	168.732	
RASKIN 2003	104.798	123.672	137.322	147.356	147.713	150.524	145.018	
PKS BBM 2003	10.683	13.732	24.109	19.233	18.482	16.201	17.536	
TOTAL	115.481	137.405	161.431	166.589	166.195	166.725	162.554	

Tabel Lampiran 5. Lanjutan

Tahun	Ags	Sep	Okt	Nop	Des	Jumlah	(Ton)
1998	11.533	65.156	75.108	88.848	182.739	446.799	
1999	233.260	258.175	258.482	252.222	249.376	2.692.664	
2000	152.165	153.179	166.355	175.748	165.116	1.862.340	
2001	117.923	119.116	118.145	121.743	83.352	1.339.173	
PPD PSE 2001	9.022	27.685	34.041	42.265	25.860	140.146	
	126.945	146.801	152.186	164.008	109.212	1.479.320	
RASKIN 2002	163.132	164.888	195.948	255.927	154.867	2.000.993	
PKS BBM 2002	21.467	21.691	21.597	40.594	25.084	234.144	
Total	184.598	186.579	217.545	296.521	179.951	2.235.137	
RASKIN 2003	161.241	170.388	188.590	199.424	147.504	1.823.551	
PKS BBM 2003	15.588	16.326	17.445	17.048	13.729	200.113	
TOTAL	176.830	186.714	206.035	216.473	161.232	2.023.664	

Sumber: Laporan Dolog/Divre (s/d laporan tgl. 20 Agustus 2003)

Keterangan: OPK = Operasi Pasar Khusus

RASKIN = Beras Untuk Keluarga Miskin

PPD PSE Bidang Pangan = Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi Bidang Pangan

PKS BBM = Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak

PKPS BBM = Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak