

# KEMANDIRIAN PANGAN: CADANGAN PUBLIK, STABILISASI HARGA DAN DIVERSIFIKASI

## *Food Independency: Public Reserve, Price Stabilition And Diversification*

**Mustafa Abubakar**

*Direktur Utama Perum BULOG  
Jl. Gatot Subroto Kav. 49 Jakarta Selatan*

### ABSTRACT

Food reserve face problems caused by the increase of oil and gas prices amid the decreasing amount of food stock. Food supply is decreasing along with high uncertainty due to shortage of investment and global warming effect. This paper is intended to discuss the linkage between food independency and food reserve, food price stabilization, specifically paddy/rice. Food independency has also related to diversification of food consumption and production and the role of local government to reserve public foods. Specific problem to dicuss is the response of developing countries, especially Indonesia, on food crisis. This paper attempted to uncover the ability of Indonesia to oppress the increase of domestic food price, market intervention and price stabilization, food availability for public, food stock, and government food reserve. This paper also aimed at the discussion on food independency for short-term period and to respond to food crisis. Food independency for sustainable long-term period would be designed through diversification strategy, both on food production and consumption.

**Key words :** *Food reserve, rice, food diversification, consumption diversification, international trade*

### ABSTRAK

Cadangan pangan menghadapi permasalahan dengan adanya kenaikan harga BBM dan pada saat yang bersamaan stok pangan semakin rendah. Suplai pangan terus menurun dan tingginya ketidakpastian akibat rendahnya investasi dan pengaruh pemanasan global. Makalah ini bermaksud untuk mendiskusikan kaitan kemandirian pangan dengan cadangan pangan, stabilisasi harga pangan khususnya gabah/beras. Kemandirian pangan juga terkait dengan diversifikasi produksi dan konsumsi pangan, serta peran pemerintah lokal dalam cadangan pangan publik. Beberapa masalah yang dibahas adalah respon negara berkembang terhadap krisis pangan dan bagaimana respon Indonesia secara khusus. Khusus respon Indonesia, makalah mencoba mengungkapkan kemampuan Indonesia dalam meredam kenaikan harga pangan dalam negeri, intervensi pasar dan stabilisasi harga, pengadaan publik, stok dan cadangan pangan pemerintah. Makalah ini juga membahas kemandirian pangan yang dirancang dalam jangka pendek dan umumnya untuk merespon krisis pangan. Sementara kemandirian pangan untuk jangka panjang dan berkelanjutan melalui strategi diversifikasi, baik produksi maupun konsumsi pangan.

**Kata kunci:** *cadangan pangan, beras, diversifikasi pangan, diversifikasi konsumsi, perdagangan internasional*

## PENDAHULUAN

Pada saat harga bahan bakar minyak (BBM) di pasar dunia naik awal 2007, selanjutnya diikuti oleh kenaikan harga pangan di pasar dunia, seperti migor (minyak goreng), beras, jagung, kedelai, terigu dan lain-lain. Kenaikan itu juga dipengaruhi oleh hal lain, diantaranya yang terpenting adalah: (i) stok pangan yang semakin rendah; (ii) suplai pangan yang terus menurun dan tingginya ketidakpastian akibat dari rendahnya investasi dan pengaruh pemanasan global; (iii) peningkatan permintaan pangan akibat dari peningkatan pendapatan, urbanisasi, pertumbuhan penduduk; (iv) perubahan penggunaan komoditas pangan yang tidak hanya *food* dan *feed*, tetapi juga semakin intensif digunakan ke *biofuel*; serta (v) munculnya spekulasi di pasar komoditas pangan.

Kenaikan BBM dan harga pangan telah mendorong kenaikan inflasi, tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara lainnya, terutama negara berkembang (NB) di Asia. UNESCAP (2008) melaporkan bahwa inflasi umum dan pangan naik di sejumlah NB di Asia, seperti Thailand, Filipina, Vietnam, Indonesia dan lain-lain. Inflasi pangan naik pesat 2008 (Januari-Agustus) dibandingkan dengan 2007 (Januari-Agustus). Inflasi pangan di Thailand naik sekitar 200 persen, di Philipina meningkat sekitar 300 persen, di Vietnam menyentuh angka 600 persen. Sedangkan inflasi pangan di Indonesia relatif rendah, kurang dari 60 persen. Kenaikan harga pangan telah berakibat buruk terhadap rumah tangga miskin (RTM), yang umumnya mengalokasikan sebagian besar pendapatan mereka untuk pangan, sehingga mereka berisiko tinggi terhadap *food insecurity*.

Pada 2008, IRRI memperkirakan RTM di Asia membelanjakan sekitar 30-50 persen pendapatan mereka untuk beras. Setiap kenaikan harga beras 50 persen, sama artinya menurunkan pendapatan riil mereka sebesar 15-25 persen. Alasannya adalah para ahli mengaitkannya dengan kemiskinan pendapatan, sebagai indikator penting dalam mengukur tingkat kemiskinan.

Pengeluaran pangan untuk masyarakat Indonesia mencapai 55 persen, dan sereal 10 persen. Sedangkan pengeluaran pangan untuk RTM mencapai 70 persen, dan 25 persen untuk beras. Kalau harga beras naik/tidak stabil maka pendapatan riil mereka akan menurun/tidak stabil. RT yang hampir miskin “jatuh” menjadi miskin, dan RT yang telah miskin menderita semakin dalam tingkat kemiskinannya. Itu akan berdampak buruk terhadap ketahanan pangan RTM, dimana sebagian besar di antara mereka adalah penduduk desa yang bekerja di sektor pertanian, khususnya di sub-sektor tanaman pangan. Sebagian besar mereka adalah petani sempit dan miskin. Mereka berisiko tinggi terhadap *food insecurity*.

Makalah ini bermaksud untuk mendiskusikan kaitan kemandirian pangan dengan cadangan pangan, stabilisasi harga pangan, khususnya gabah/beras. Kemandirian pangan juga terkait dengan diversifikasi produksi dan konsumsi pangan, serta peran pemerintah lokal dalam cadangan pangan publik.

## KRISIS PANGAN DAN RESPON NEGARA BERKEMBANG (NB)<sup>1</sup>

Penelitian FAO dan IFAD yang dilakukan masing-masing oleh Demeke *et al.* (2009) dan Blein dan Longo (2009) di 81 NB untuk melihat bagaimana respon masing-masing NB atas kenaikan harga pangan dunia pada 2007 dan 2008. NB yang berjumlah 81 negara tersebut berada di Asia, Afrika, Amerika Latin dan Karibia. FAO membagi respon jangka pendek tersebut dalam 3 kelompok yaitu:

- *Trade-oriented policy responses*; yaitu digunakan instrumen perdagangan, seperti tarif, pembatasan ekspor untuk menekan harga pangan DN.
- *Consumer-oriented policy responses*; yaitu dilakukan bantuan/*support* langsung ke konsumen dan kelompok rentan, dalam bentuk subsidi pangan, JPS (jaring pengaman sosial), pengurangan pajak dan intervensi pasar untuk mengontrol harga pangan tingkat konsumen.
- *Producer-oriented policy responses*; yaitu ditingkatkan bantuan/*support* terhadap petani, sehingga mereka dapat meningkatkan produksi pangan. Instrumen umum yang dipakai adalah subsidi input, terutama benih dan pupuk, serta supor harga produsen.

Kebijakan perdagangan dan intervensi pasar: *pertama*, untuk meredam kenaikan harga pangan di tingkat konsumen, dilakukan dengan kebijakan perdagangan, dengan cara pengurangan tarif bea masuk (ditempuh oleh 43 NB). Pengurangan tingkat tarif adalah instrumen yang paling mudah buat NB. Ada pula NB yang melakukan pengurangan/penghapusan pajak pertambahan nilai (VAT) atau melarang ekspor; *kedua*, kebijakan intervensi pasar melalui penyaluran biji-bijian dari stok publik atau berasal dari impor. Ini ditempuh oleh 35 NB. NB yang memiliki stok publik dapat melakukannya secara cepat dan murah, sebaliknya buat negara yang menguasai sedikit/tanpa cadangan. Ada pula NB yang mengontrol harga pangan secara langsung dilakukan oleh 21 negara, umumnya negara di benua Afrika.

Sejumlah NB ekspor neto pangan melakukan pembatasan ekspor. Mereka itu adalah Argentina, China, Kamboja, Kazastan, Pakistan, Rusia, Ukraina, Vietnam. Sejumlah negara berkembang lainnya seperti Mesir, India, Pakistan menerapkan larangan ekspor, tetapi kemudian kebijakan itu dicabut. Pembatasan ekspor pangan ini telah memperparah gejolak harga pangan di pasar dunia. Dilematis memang, seharusnya mereka dapat mendulang perolehan valas (valuta asing), namun tampaknya kepentingan pangan DN lebih diutamakan ketimbang Valas. Argentina menaikan pajak ekspor untuk kedelai, dan produk pangan lainnya, demi membuat harga pangan DN rendah, dan inflasi pangan terkontrol. Namun dipihak lain, para petani menuduh pemerintah telah menghilangkan “kesempatan emas” yang seharusnya mereka peroleh.

---

<sup>1</sup> Diringkas dari laporan FAO dan IFAD

Kebijakan Jaring Pengaman Sosial (JPS) diterapkan secara luas. Ada 23 negara melakukan *cash transfer*, dan sejumlah 19 negara melaksanakan bantuan pangan. Namun, pada umumnya, JPS kurang umum diterapkan di NB, apabila dibandingkan dengan intervensi pasar dan kebijakan perdagangan. Pada umumnya, NB menghadapi kesulitan dalam memobilisasi subsidi dalam bentuk uang kas, atau bantuan/subsidi pangan buat kelompok miskin. Pada dasarnya, program JPS dirancang guna meredam dampak sosial akibat krisis harga pangan, dan mengatasi kelaparan, serta *malnutrition* buat keluarga miskin, baik yang tinggal di perkotaan, maupun di perdesaan. Ada 2 pendekatan yaitu: (i) *targeted cash-based transfer*; dan (ii) pendekatan *food access-based*.

Program *cash transfer* dikenal di Bangladesh, Brazil, China, Costa Rica, Mesir, Etiopia, Haiti, India, Mexico, Mozambig, Afrika Selatan. Indonesia baru memperkenalkannya pada 2005, sebagai respon atas pengurangan subsidi BBM. Sejumlah negara Amerika Latin, terutama Brazil, Ekuador, El Salvador, Meksiko telah lama melaksanakan program ini. Diantaranya, ada juga *conditional cash transfer* (CCT), yaitu uang kas dibayarkan setelah keluarga miskin mengikuti/menghadiri pelatihan, pengiriman anak ke sekolah dsb. Itu dipakai sebagai cara investasi manusia, khususnya keluarga miskin. Di sejumlah negara, seperti Brazil, Chile, Meksiko, program CCT telah mampu membuat pengurangan ketidakmerataan pendapatan. Program yang telah ada tersebut, kemudian mereka perluas sebagai respon atas krisis harga pangan.

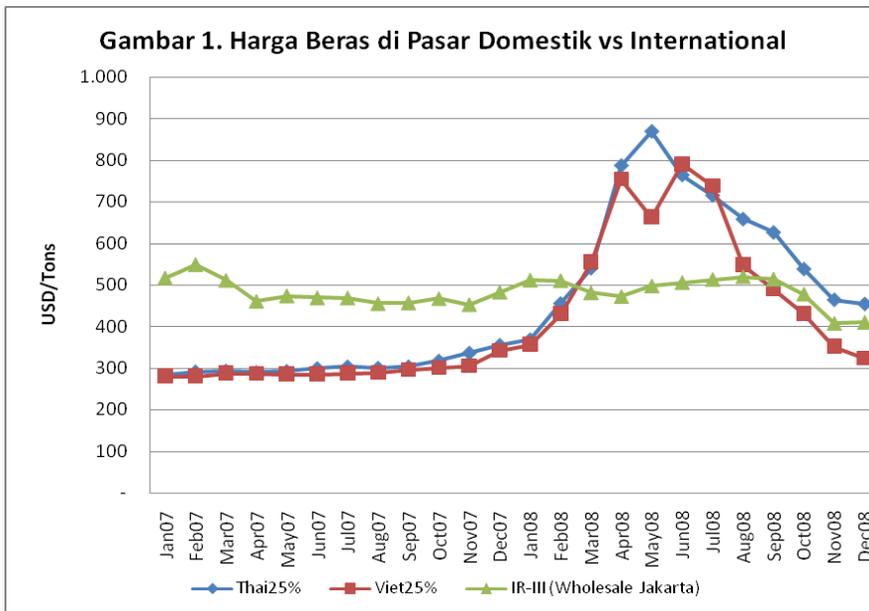
Sejumlah negara melakukan program *food for work* (FFW), sebagai program *self targeted*, seperti yang dilaksanakan di Bangladesh, Kamboja, Ethiopia, Haiti, India, Liberia, Madagaskar, Peru dan lain-lain. Distribusi *emergency food aid* dilakukan di negara Afganistan, Anggola, Bangladesh dan Kamboja. Penjualan pangan dengan harga subsidi dilakukan di negara Dominika, Mesir, Jordan, Libanon, Mongolia, Maroko, Filipina dan Saudi Arabia. Indonesia juga menempuh kebijakan yang sama melalui program Raskin yang diperluas dan diperbanyak dan pemberian subsidi harga melalui *voucher* yang dapat ditukarkan oleh RTM buat memperoleh pangan bersubsidi, yaitu migor dan kedelai. Khusus tentang *support* terhadap petani, NB juga menempuh *support* melalui pasar, dan supor non-pasar. Ada 35 NB yang melakukan *support* produksi. Subsidi benih/pupuk dilakukan oleh 10 negara. Indonesia, juga berada dalam kelompok terakhir, terutama *support* terhadap komoditas padi/beras, jagung, gula, dan kedelai.

Ada pula *support* dalam bentuk Jaring Penyelamat Produktif (JPP) atau *productive safety nets* buat produsen, mencakup pemberian *input vouchers* dan subsidi input, seperti dilakukan di Bangladesh, Dominika, Madagaskar. Juga diikuti pula oleh usaha peningkatan akses petani terhadap kredit serta pendanaan, pengurangan pajak impor/pembatalan pembayaran pajak untuk alat pertanian/pupuk, pembelian pemerintah (*government procurement*) guna membantu para petani sempit. Indonesia juga menempuh kebijakan subsidi pupuk/benih dan kredit.

## RESPON INDONESIA TERHADAP KRISIS PANGAN<sup>2</sup>

Indonesia, salah satu dari sedikit NB yang mampu meredam kenaikan harga pangan DN dalam dua tahun terakhir. Pemerintah memperkenalkan kebijakan yang terkait dengan stabilisasi harga pangan/beras yang semakin beragam. Di penghujung 2007 misalnya, pemerintah memperkenalkan program OSHB (Operasi Stabilisasi Harga Beras) yang memperbolehkan Bulog mengimpor beras. Pemerintah menetapkan kuota impor 1,5 juta ton hanya untuk Bulog. Bulog dapat mengimpor beras dengan kualitas premium/super untuk meredam kenaikan harga beras di musim paceklik. Kemudian pada akhir April 2008, muncul pula skim Non-HPP (Harga Pembelian Pemerintah) yang dirancang Bulog untuk memupuk stok beras DN dengan kualitas yang lebih baik<sup>3</sup>, sebagai antisipasi tingginya harga beras di LN.

Mulai awal Februari 2008, harga beras di pasar LN telah jauh berada di atas harga DN, yang sebelumnya terjadi sebaliknya (Grafik 1). Keadaan ini berlangsung sampai sekarang, kalau berpedoman pada harga Thai 25 persen (FOB) dibandingkan dengan harga beras medium (grosir) DN. Sebagai negara importir neto pangan, kenaikan harga beras di pasar internasional akan berpengaruh buruk terhadap tingkat harga dan instabilitas harga pangan DN, serta inflasi pangan.



<sup>2</sup> Diringkas dari Abubakar (2009)

<sup>3</sup> Kualitas di luar persyaratan harga *procurement* yaitu kualitas medium.

Pemerintah kemudian (mulai awal 2008) meresponnya secara intensif dengan berbagai cara<sup>4</sup> guna mengurangi dampak buruk terhadap gejolak kenaikan harga dan stabilisasi harga pangan DN, khususnya pangan pokok: beras, migor, kedelai, gula, dan terigu. Instrumen yang dipakai adalah fiskal, mengurangi biaya tataniaga dan memperlancar distribusi<sup>5</sup>, serta mencegah terjadinya spekulasi.

Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan baru tentang impor dan ekspor beras<sup>6</sup>, karena harga beras di LN telah berada 40-60 persen di atas harga beras di DN, khususnya periode Maret-Juli. Pengadaan DN diperbesar dan impor beras dihindari, serta penyaluran Raskin diperbanyak, baik jumlah RTM, volume Raskin per RTM, maupun jangka waktu penyalurannya<sup>7</sup>.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, sejak Januari 2004, pemerintah menyedot impor beras, karena sebelumnya, pemerintah tidak mampu mengelola impor beras melalui importir swasta dengan instrumen tarif. Indonesia kesulitan mengefektifkan perlindungan via tarif dan kontrol via jalur merah, karena masih lemahnya aparat pelaksana di lapangan, disamping terbatasnya infrastruktur seperti kapal patroli serta banyaknya pelabuhan kecil tradisional sepanjang pantai di Selat Malaka, Pulau Sumatera, sebagai wilayah dominan terjadinya penyelundupan. Semakin tinggi tarif dan rendah harga beras di pasar dunia, semakin besar pula insentif penyelundupan<sup>8</sup>.

Pemerintah menerapkan tarif spesifik, karena lebih mudah mengelola impor beras, hanya bersandar pada volume, sehingga lebih kecil munculnya salah urus di lapangan. Sejak 2000, pemerintah telah beberapa kali merubah tingkat tarif spesifik, mula-mula Rp 430/kg, naik menjadi Rp 450/kg, dan mulai akhir 2007/awal 2008 naik lagi ke Rp 550/kg. Pada Maret 2008 sampai sekarang, tarif impor diturunkan menjadi Rp 450/kg (Tabel 1). Kalau tarif spesifik tersebut dikonversikan ke Advalorem, tertinggi (27%)<sup>9</sup> terjadi pada periode Januari 2000-Desember 2004, seiring dengan murahnya harga beras di pasar internasional. Pada saat sebaliknya, harga beras di pasar dunia naik, maka tingkat perlindungan turun menjadi hanya 8 persen.

---

<sup>4</sup> Disamping itu, tetap dipertahankan sejumlah kebijakan yang telah diambil sebelumnya.

<sup>5</sup> Termasuk menurunkan bea masuk untuk komoditas pangan utama, seperti terigu, kedelai, beras, namun menetapkan pajak ekspor progresif untuk CPO. Disamping itu, diturunkan juga pajak VAT (value added tax).

<sup>6</sup> Ekspor beras dilarang, kecuali oleh Bulog. Bulog harus mampu memupuk stok akhir 2008 sebesar 2,5 juta ton, sebagai batas aman untuk keperluan stabilisasi harga DN, sebelum melakukan ekspor.

<sup>7</sup> Dibahas secara rinci di bagian lain dalam makalah ini.

<sup>8</sup> Lihat lebih detil di Husein Sawit dan Lokollo (2007).

<sup>9</sup> Bandingkan bound tariff di WTO sebesar 160% out quota tariff dan 90% in quota tariff.

Tabel 1. Proteksi Tarif untuk Beras: Spesifik dan Ad-valorem: 2000-2008

Periode	Tarif Spesifik Rp/Kg	Ad-valorem (%)		
		Mak.	Min.	Rataan
Jan00-Des04	430	31,7	17,7	26,5
Jan05-Agu07	450	18,9	15,9	17,4
Sep07-Feb08	550	19,9	13,2	17,0
Mar08-Des08	450	9,1	5,6	7,5

Catatan: Rice Price ( Thai25%) from FAO, domestic price (medium quality) from Bulog, and Forex from BI (Central Bank)

### Intervensi Pasar dan Stabilisasi Harga

Pemerintah, sejak awal 2007 telah mengantisipasi gejala kenaikan harga di musim paceklik (akhir 2007/awal 2008). Pemerintah tidak ingin kecolongan seperti yang terjadi akhir tahun 2006/awal 2007<sup>10</sup>. Bulog melakukan intervensi pasar melalui 2 jalur yaitu langsung ke pasar melalui program OSHB dan OPK-CBP dan tidak langsung melalui program Raskin.

Intervensi itu akan efektif jika dilakukan tepat waktu (yaitu mulai puncak paceklik), jumlah intervensi, serta kekuatan stok Bulog. Pada bulan Desember 2007, total intervensi pasar itu mencapai 4,5 persen dari total konsumsi beras bulanan, dan ditingkatkan menjadi 12 persen pada bulan Februari 2008 (Tabel 2). Itulah yang menyebabkan, harga beras dapat dikontrol, sehingga konsumen terlindungi, namun tetap tidak mengabaikan kepentingan pelaku usaha, seperti penggilingan dan pedagang beras/gabah. Kecuali Raskin, program intervensi pasar dihentikan sejak Maret 2008, karena telah memasuki musim panen raya dan harga beras stabil sampai sekarang.

Tabel 2. Volume Intervensi Langsung dan Tidak Langsung ke Pasar dalam Musim Puncak Paceklik (Tons): Desember 2007-Februari 2008

Metoda Intervensi	Des.-07	Jan.-08	Feb.-08
- OP melalui kerjasama dengan asosiasi (OSHB)	21.168	30.916	40.534
- OP melalui CBP	77.731	23.998	0
- Tidak Langsung ke Pasar/Subsidi Terarah (Raskin)	16.884	126.440	275.363
Total	115.783	181.354	315.897
% thdp Konsumsi Bulanan <sup>1)</sup>	4,45	6,97	12,14

Catatan: 1) Tingkat konsumsi beras bulanan ditaksir 2,6 juta ton

<sup>10</sup> Pada waktu itu, kenaikan harga beras sulit dilola, karena terlambat intervensi, baik intervensi pasar maupun impor beras untuk mengisi kekurangan suplai beras di DN, sehingga telah meningkatnya spekulasi harga di pasar beras DN.

Stabilisasi harga beras antar waktu dapat diukur, salah satu dengan membandingkan besaran angka CV (*coefficient of variation*). Ternyata selama periode Januari 2007-Desember 2008, instabilitas harga beras di pasar internasional mencapai 41 persen (Thai25% atau Viet25%). Sedangkan instabilitas harga beras tingkat grosir hanya 6 persen (IR-I dan IR-III), Tabel 3. Itu artinya, harga beras DN jauh lebih stabil dibandingkan dengan harga beras di pasar LN.

Tabel 3. Stabilisasi Harga Beras di pasar Domestik vs. International: 2007-2008 (bulanan)

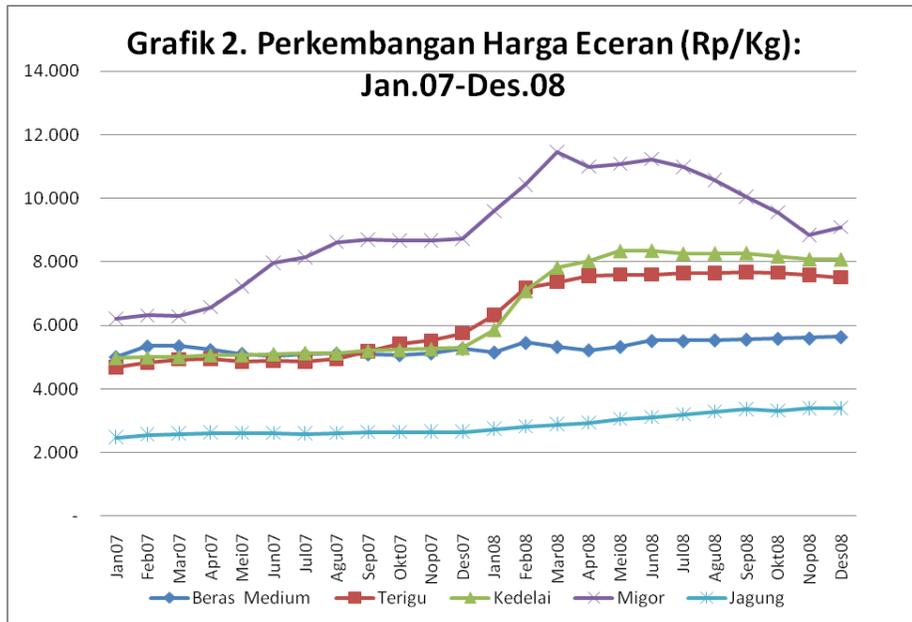
	2007-2008		2008	
	IR-I (Kualitas Premium )	IR-III (Kualitas Medium)	IR-I (Kualitas Premium )	IR-III (Kualitas Medium)
<b>1. Domestik</b>				
- Rataan (Rp/Kg)	5.127	4.535	5.396	4.685
- CV (%)	6,2	5,7	1,6	3,3
<b>2. International</b>	Thai25%	Viet25%	Thai25%	Viet25%
- Rataan (USD/Ton)	453	415	600	536
- CV (%)	41,5	40,9	26,7	31,1

Catatan: wholesales price in domestic market vs. export price in international market. CV is coefficient of variation. Thailand 25% broken; or Vietnam 25% broken as rice medium quality.

Sumber: PIBC, Jakarta untuk harga grosir; dan FAO untuk harga ekspor (FOB)

Kesimpulan yang sama juga diperoleh dari instabilitas harga beras 2008, sebagai tahun yang paling buruk terhadap instabilitas harga beras di pasar dunia dalam dua dekade terakhir. Instabilitas harga beras Thai25 persen dan Viet25 persen mencapai masing-masing 27 persen dan 31 persen, bandingkan dengan harga grosir DN hanya 1,6 persen (IR-I) dan 3,3 persen (IR-III). Itu tentu tidak lepas dari ketepatan kebijakan DN dalam mengantisipasi gejolak kenaikan harga dan mengelola pasar DN agar terhindar spekulasi.

Tingkat stabilisasi harga beras dapat juga dibandingkan dengan harga pangan lainnya seperti kedelai, terigu, Migor dan jagung. Harga eceran migor meningkat tajam sejak Juni 2007 dan menjadi Rp 10.400/kg pada Februari 2008. Sedangkan terigu dan kedelai mulai merangkak naik sejak Desember 2007. Harga eceran kedelai dan terigu pada Februari 2008 telah mencapai masing-masing sekitar Rp 7.000 dan Rp 7.200/kg. Namun harga eceran komoditas tersebut telah turun akhir-akhir ini. Pada Desember 2008 misalnya, menjadi Rp 7.500/kg (terigu), kedelai (Rp 8.072/kg), migor (Rp 9.095/kg) dan jagung (Rp 3.395/kg), lihat Grafik 2.



Kalau dibandingkan besaran instabilitas harga beras dengan 4 komoditas pangan lainnya seperti terigu, kedelai, Migor dan jagung, ternyata beras yang paling stabil. Pada periode Januari 2007-Desember 2008, angka CV untuk beras hanya 3 persen, bandingkan dengan migor (9%), terigu (5%), kedelai (9%), dan jagung (8%), (Tabel 4). Migor dan kedelai adalah dua dari 5 komoditas pangan yang harganya paling tidak stabil dalam periode tersebut. Pada dasarnya, harga pangan lainnya relatif terkelola juga, karena tidak terpicu oleh instabilitas harga beras DN. Apabila instabilitas harga beras tinggi, maka itu akan mendorong instabilitas harga pangan lainnya, namun jarang terjadi sebaliknya.

Tabel 4. Stabilisasi Harga Eceran untuk Pangan Terpilih di Pasar DN (Januari 2007-Desember 2008)

Tahun	Beras	Tepung terigu	Kedelai	Migor	Jagung
2007-2008:					
- Rataan (Rp/Kg)	5.306	6.254	6.502	9.006	2.864
- CV (%)	3,8	20,3	23	18,4	10,9
2007:					
- Rataan (Rp/Kg)	5.158	5.061	5.125	7.684	2.605
- CV (%)	2,2	6,5	2,1	14	1,9
2008:					
- Rataan (Rp/Kg)	5.455	7.446	7.880	10.328	3.122
- CV (%)	2,9	5,2	9,2	8,5	7,5

Catatan: CV is coefficient of variation

Sumber: dihitung dari data Bulog

## **Pengadaan Publik, Stok, dan Cadangan Pangan Pemerintah (CPB)**

Harga beras, baik eceran maupun grosir paling stabil dalam tahun 2008. Hal itu tidak lepas dari 3 faktor penting yaitu: (i) dibesarkan pengadaan beras DN dan stok beras Bulog, sehingga pedagang tidak berani memupuk stok berlebih untuk tujuan spekulasi, (ii) besarnya penyaluran Raskin bulanan yang mengambil pangsa sekitar 10 persen dari kebutuhan beras setiap bulannya, dan (iii) produksi gabah cukup baik, panen terus berlangsung, karena didukung oleh curah hujan yang relatif baik dan merata, tidak hanya di Jawa, tetapi juga di luar Jawa.

Indonesia adalah salah satu dari sedikit NB yang mampu meningkatkan produksi gabah cukup tinggi dalam dua tahun terakhir, yaitu berturut-turut naik hampir 5 persen (2007) dan 5,5 persen (2008), lihat Tabel 5. Pada 2008, total produksi gabah telah mencapai 60,3 juta ton, mengambil pangsa sekitar 9 persen dari total produksi padi dunia. Sumber pertumbuhan produksi padi pada 2008, dominan berasal dari kenaikan produktivitas (3,6%). Itu terjadi karena meluasnya pemakaian benih berlabel dan sebagian benih hibrida, serta penggunaan pupuk berimbang, yang kemudian didukung oleh curah hujan yang cukup merata di musim kering.

Masalah penguasaan stok awal menjadi penting buat Bulog. Apabila stok awal terlalu rendah dapat memberi peluang spekulasi, berakibat pada instabilitas harga atau sebaliknya. Para pedagang mencermati dan mengamati stok beras yang dikuasai Bulog. Stok awal tahun 2008 mencapai 1,6 juta ton, dan stok awal tahun 2009 sebesar 1,5 juta ton<sup>11</sup>. Itu cukup untuk keperluan lebih dari 3 bulan penyaluran, dan cukup ideal dalam usaha menstabilkan harga manakala terjadi instabilitas pada Januari atau Februari. Stok itu menyebar di berbagai provinsi, walau tidak sama jumlahnya. Sejumlah provinsi menguasai stok besar, dan ada pula yang kecil<sup>12</sup>. Pengalihan stok dari wilayah lebih ke daerah kurang, tidaklah sulit dan dapat dilakukan dengan cepat, karena keputusan itu berada dalam satu manajemen, serta transportasi tersedia, baik laut dan darat, kecuali pada waktu harga BBM tinggi.

Penguasaan stok dan penyaluran, tentu tidak dapat dipisahkan dengan pengadaan. Baru 2008, Bulog tidak melakukan impor, dan seluruh keperluan beras Bulog berasal dari pengadaan DN. Itu suatu prestasi pula, karena impor beras ternyata kurang mendapat dukungan politis, walaupun secara ekonomi rasional, apalagi harga LN yang cukup tinggi. Pada 2008, pengadaan DN telah mencapai sebesar 3,2 juta ton (Tabel 6), terbesar dalam sejarah Bulog. Itu telah mengambil

---

<sup>11</sup> Namun, apabila stok beras terlalu besar yang dikuasai Bulog akan berpengaruh pada ongkos yang harus dipikul oleh Bulog untuk memelihara dan penurunan mutu. Tambahan lagi, manakala stok awal terlalu besar, akan berpengaruh negatif terhadap daya serap pengadaan DN, terutama pada MPR, yang berlangsung mulai Maret.

<sup>12</sup> Sulsel menguasai stok untuk 16 bulan penyaluran, Kalsel (7 bulan), Sultra dan DKI (masing-masing 8 bulan); yang kecil adalah NTT, Papua, Riau, Jambi, dan Bengkulu, masing-masing hanya 2 bulan.

pangsa sebesar 8,4 persen dari total produksi beras nasional, dibandingkan dengan 5 tahun terakhir hanya 4-6 persen.

Tabel 5. Produksi Padi, Produktivitas, dan Ratio Pengadaan terhadap Produksi, 2003-2008

Tahun	Produksi (Ton)	% Perubahan	Luas Panen (Ha)	% Perubahan	Produktivitas	% Perubahan	Ratio Pengadaan thd Produksi (%)
2003	52.137.604	1,26	11.488.034	(0,29)	4,54	1,55	6,1
2004	54.088.468	3,74	11.922.974	3,79	4,54	(0,04)	6,1
2005	54.151.097	3,86	11.839.060	(0,70)	4,57	0,83	4,5
2006	54.454.937	0,56	11.786.430	(0,44)	4,62	1,01	4,2
2007	57.157.435	4,96	12.124.827	2,87	4,71	2,03	4,9
2008	60.279.897	5,46	12.343.617	1,80	4,88	3,59	8,4
Rataan:							
2003-2006 (A)	53.708.027	2,4	11.759.125	0,6	4,6	0,8	5,3
2007-2008 (B)	58.718.666	5,2	12.234.222	2,3	4,8	2,8	6,7
% Perubahan (B/A)							
	9,33		4,04		5,07		26,4

Catatan: domestic procurement and production correlation coefficient is 0.46 for period of 2000-2008

Sumber: BPS (ARAM III untuk 2008)

Tabel 6. Pengadaan DN: Musim Puncak dan Sepi: 2003-2008 (Ton)

Periode	Rataan 2003-2007	2007	2008	Perubahan 2008 thdp 07 (Ton)	%
Mar-Jun	1.402.509	1.313.578	1.873.426	559.848	43
%	80	74	58		
Jul-Okt	316.587	411.647	1.022.048	610.401	148
%	18	23	32		
Nop-Feb	47.983	40.762	310.478	269.716	662
%	3	2	10		
Total	1.767.079	1.765.987	3.205.952	1.439.965	82
%	100	100	100		

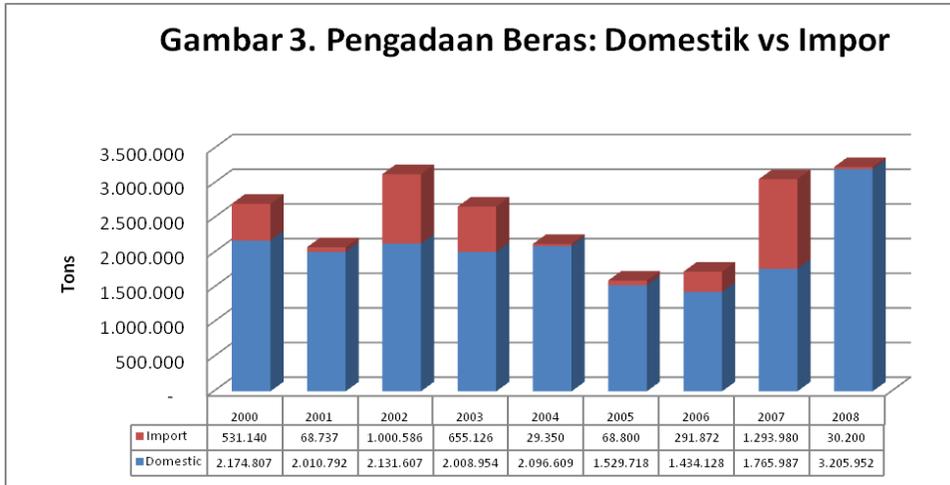
Catatan: not 100% due rounded error

Sumber: Calculated from Bulog data set

Pengadaan Bulog yang berasal dari impor mencapai hampir 700 ribu ton pada 2006, dan 1,3 juta ton pada 2007, menjadi hanya 30 ribu ton pada 2008 (Grafik 3). Itupun impor sisa (*carry-over*) tahun sebelumnya, yang sesungguhnya tidak impor pada 2008. Pengadaan DN yang cukup besar, sehingga semua keperluan publik dan operasional Bulog tercukupi, sehingga stabilisasi harga beras

DN terjaga. Perlu dicatat bahwa apabila harga beras stabil, maka tidak hanya berpengaruh positif terhadap konsumen beras, tetapi juga terhadap stabilitas harga pangan lainnya. Manakala harga beras tidak stabil, maka akan mendorong percepatan instabilitas harga pangan lainnya, namun jarang terjadi sebaliknya.

**Gambar 3. Pengadaan Beras: Domestik vs Impor**



Kalau dirinci pola pengadaan musiman, telah terjadi perubahan penting dalam proporsi dan volume dengan 2007 atau tahun-tahun sebelumnya. Pada bulan puncak, pada 2008, pengadaan dapat mencapai 1,9 juta ton, atau sekitar 560 ribu lebih tinggi dari 2007 (Tabel 6). Periode selanjutnya, pengadaan juga cukup tinggi, mencapai 610 ribu ton (Juli-Okt) dan 270 ribu ton (Nop-Feb), sehingga secara total terjadi peningkatan pengadaan 2008, lebih tinggi 1,4 juta ton (naik 82%) dibandingkan dengan 2007.

Pengadaan sebesar 3,2 juta ton, sama artinya dengan Bulog/Pemerintah menyalurkan dana segar hampir 19 T ke pedesaan. Ekonomi desa tentu bergerak lebih signifikan, kalau dipakai angka multiplier untuk pedesaan 1,4<sup>13</sup>. Sehingga total dana yang menggerakkan ekonomi pedesaan mencapai Rp 26 T, suatu angka yang cukup signifikan di era kesulitan dana untuk pembangunan pedesaan dan sebagian diantaranya telah mendorong peningkatan pendapatan petani sempit melalui peningkatan permintaan agregat terhadap produk yang mereka hasilkan. Penggilingan kecil/menengah juga terangkat aktivitas ekonominya, karena Bulog mendominasi pembelian beras/gabah dari mereka, yang umumnya adalah UKM yang kurang akses terhadap kredit formal, disamping suku bunga komersial tinggi. Mereka penghasil utama untuk beras kualitas medium, sesuai dengan kebutuhan pengadaan Bulog.

Ini memungkinkan karena produksi gabah yang cukup baik, seperti yang telah di bahas sebelumnya, serta harganya tidak terlalu tinggi, sehingga mitra

<sup>13</sup> Lihat hasil penelitian Tabor dan Sawit (2005)

kerja/penggilingan padi masih ada insentif untuk menjual beras ke Bulog. Disamping itu, Bulog memperbesar pengadaan dalam bentuk beras sekitar 91 persen, dibandingkan dengan 2006 (58%) dan 2007 (87%), sehingga memberi insentif terhadap penggilingan untuk menikmati hasil sampingan, seperti katul/dedak, menir dan sekam yang harganya juga turut naik, seiring dengan kenaikan pakan ternak dan permintaan untuk kompos dan lain-lain. Tanpa itu, Bulog diperkirakan akan mengalami kesulitan dalam pemupukan pengadaan dan stok yang cukup besar pada periode musim kering (Juli-Des) 2008.

Bulog juga merangkul para pedagang besar beras di seluruh Indonesia dalam sebuah asosiasi APELINDO (Asosiasi Pedagang Logistik Beras Indonesia). Dengan rangkulan itu, memungkinkan kerjasama dan saling mempercayai, sehingga mampu menciptakan *win-win solution*, sehingga spekulasi harga dapat berkurang, dan swasta tetap mampu mendapatkan keuntungan normal, serta harga beras stabil. Kiat ini berhasil dalam melaksanakan intervensi pasar untuk stabilisasi harga pada akhir 2007/awal 2008 dengan menggunakan jaringan yang telah mereka bangun, disamping cara konvensional OP. Namun, cara terakhir ini kurang efektif, disamping biaya mahal, juga kualitas beras intervensi juga rendah (kualitas medium), tidak sesuai dengan kebutuhan beras di pasar utama di kota besar, terutama Jakarta, Makasar dan Medan, yang umumnya didominasi oleh kualitas premium/super. Padahal, harga beras grosir banyak ditentukan oleh ke tiga kota tersebut, yang dapat memicu kenaikan harga di pasar-pasar lain di tanah air.

Pada saat harga dunia mulai naik bulan Februari 2008, banyak pedagang besar mulai mengantisipasi akan terjadi kenaikan harga beras DN. Sejak bulan April-Mei 2008, mereka aktif memupuk stok beras yang lebih banyak dan perdagangan antar pulau yang cukup tinggi. Namun, karena Bulog mampu memperkuat stok beras DN, disamping penyaluran Raskin yang tinggi, maka stok yang mereka kuasai kemudian dilepas kembali ke pasar, sehingga harga beras menjadi stabil, dan spekulasi sangat berkurang. Pada musim puncak paceklik Desember 2008-Februari 2009, Pemerintah tidak melakukan intervensi langsung ke pasar, karena harga beras cukup stabil, yang juga diikuti oleh harga pangan lainnya yang juga stabil, dan cenderung turun.

Raskin adalah program *rice targeted subsidy*, yang ditujukan ke RTM, sebagai salah satu bentuk transfer pendapatan (*in-kind*) dari pemerintah buat kelompok miskin, sehingga mereka dapat menutupi sebagian *poverty gap*<sup>14</sup>. Program ini akan meningkatkan manfaatnya, manakala harga beras/pangan tidak stabil dan inflasi tinggi. Program ini disebut sebagai subsidi terarah buat RTM,

---

<sup>14</sup> Indonesia juga masih mengalami KEP (kekurangan energi dan protein) serius ditaksir masing-masing 50 persen dan 30 persen, dominan pada RTM, disamping kekurangan gizi mikro, seperti Vitamin A, zat Yodium, zat Besi. Transfer beras dapat mengatasi sebagian KEP yang amat bermanfaat buat meningkatkan produktivitas tenaga kerja serta memperkecil serangan penyakit infeksi. Khusus buat ibu hamil dan anak-anak dapat memperbaiki kecerdasan anak/bayi.

sehingga lebih adil. Walaupun program ini sebagian kecil ada yang bocor ke luar RTM, namun masih lebih diterima oleh masyarakat luas dan tetap mendapat dukungan politis. Itu beda dengan program transfer kas (program BTL=bantuan tunai langsung)<sup>15</sup> kepada RTM, dan kebocorannya juga lebih tinggi. Sebagian transfer kas digunakan untuk membeli rokok, dan di wilayah tertentu digunakan untuk membeli minuman keras atau pulsa telpon seluler, bukan untuk memperkuat *food security*. Dukungan politis untuk program ini amat lemah, walau biaya transfernya relatif murah.

Raskin menjadi salah satu program JPS<sup>16</sup> yang dirancang pemerintah sejak krismon 1998, dan masih dipertahankan sampai sekarang. Dalam program itu, Bulog menyalurkan beras buat RT miskin mencapai 3,2 juta ton (untuk 19,1 juta RTM), dibandingkan dengan 2007 hanya 1,7 juta ton (untuk 16,7 juta RTM), (Tabel 7). Rataan penyaluran Raskin perbulan mencapai 263 ribu ton atau 10 persen dari total kebutuhan beras bulanan. Pemerintah mengeluarkan dana sekitar RP 11 T.

Tabel 7. Program Raskin: Jumlah Distribusi dan RTM: 2007- 2008

Items	2007	2008
Distribusi Beras (000 Ton)	1.732	3.218 <sup>a)</sup>
Jumlah RTM (Juta)	16,7	19,1
Realisasi atas target (%)	99,8	96,3 <sup>a)</sup>
Durasi (bulan/tahun)	11 bulan	12 bulan
Alokasi Beras (KG)/RTM/Bulan	10 Kg	15 Kg

Catatan: a) sampai 31 Des. 2008.

RTM yang mendapat beras Raskin dalam periode tertentu setiap bulannya tidak membeli beras di pasar. Permintaan beras berkurang, sehingga harga beras di pasar menjadi teredam, tidak bergejolak. Setiap kilogram beras dari program

<sup>15</sup> Program ini diperkenalkan pemerintah dalam rangka penyesuaian harga BBM dan pengurangan subsidi BBM pada 2005 dan diulangi lagi pada awal 2008 (dengan alokasi anggaran mencapai RP 14,1 T yang diberikan ke RTM selama periode 3 bulanan. Banyak daerah (Pemda/Pemkot) menolak penyalurannya, karena dampak negatifnya lebih besar, stabilitas sosial sering terganggu, dan menyulitkan aparat pelaksana di tingkat desa.

<sup>16</sup> UNESCAP (2008) memperkirakan lebih dari 80 persen penduduk dunia tidak akses terhadap sistem proteksi sosial dalam berbagai bentuk. Artinya, tidak ada mekanisme yang mampu melindungi mereka dari kerentanan sosial, termasuk rawan pangan. Sehingga, kenaikan harga pangan akan berdampak kepada penurunan jumlah dan mutu makanan yang kurang bergizi, serta menghentikan anak bersekolah untuk dikerahkan mencari tambahan pendapatan, atau menjual ternak dan aset, atau berhutang untuk mencukupi pangan keluarga.

Raskin yang diterima RTM, mereka dapat menghemat Rp 3.600-4.100/kg<sup>17</sup>. Sebagian pendapatan mereka telah ditransfer untuk kebutuhan pangan lainnya, seperti telur, tempe, tahu, dan sebagainya. Itu telah mendorong peningkatan karbohidrat dan protein, menambah permintaan produksi lokal, yang sebagian besar diantaranya dihasilkan oleh petani/peternak kecil dan Usaha Kecil Menengah (UKM). Karena sebagian besar Raskin dialokasikan di wilayah perdesaan, maka hal itu telah mendorong percepatan pengembangan ekonomi perdesaan, karena meningkatnya permintaan agregat untuk kelompok RTM dan UKM (Tabor dan Sawit, 2005).

Program ini disamping sebagai program JPS, juga terkait erat dengan kebijakan HPP untuk melindungi petani padi, dan CBP (cadangan beras pemerintah) untuk atasi instabilitas harga dan penyaluran beras dalam situasi darurat. Di era otonomi daerah, program ini dapat dipakai untuk meningkatkan perhatian pemerintah pusat terhadap daerah, dalam usaha mengatasi sebagian masalah kerawanan pangan dan meningkatkan kepedulian daerah untuk mengatasinya. Tidak kurang 50 ribu titik distribusi Raskin berada di tempat terdekat dengan RTM, seperti kantor Desa atau kantor Kecamatan yang tersebar di berbagai wilayah di tanah air, sehingga telah memperkuat kapasitas lembaga tingkat terbawah (kelurahan) dalam bidang logistik untuk atasi kerawanan pangan.

## **DIVERSIFIKASI DAN KEMANDIRIAN PANGAN**

Di depan telah dibahas kemandirian pangan yang dirancang dalam jangka pendek, dan umumnya untuk merespon krisis pangan. Akan tetapi, yang penting adalah bagaimana membuat agar kemandirian pangan yang berkelanjutan dalam jangka panjang. Hal ini tidak lepas dari strategi diversifikasi, baik produksi maupun konsumsi pangan DN, serta cadangan pangan daerah (yang terakhir ini dibahas di bagian 5).

### **Diversifikasi Produksi: Horisontal dan Vertikal**

Sensus Pertanian 2003 memperlihatkan bahwa sekitar 49 persen RT di tanah air memperoleh pendapatan dari sektor pertanian. Sekitar 71 persen di antara mereka menanam tanaman pangan terutama padi dan palawija, khususnya ubi rambat, ubi kayu, jagung, kedelai, kentang, kacang tanah. Hanya 39 persen diantara mereka menanam komoditas nonpangan.

---

<sup>17</sup> Bandingkan dengan harga beras di pasar lokal rata-rata nasional berkisar antara RP 5.200-Rp 5.600/kg. Semakin tinggi harga beras lokal, semakin besar pula penghematan per kilogram beras penerima Raskin.

Tanaman palawija (yang diusahakan di luar lahan sawah irigasi) umumnya kurang didukung oleh fasilitas infrastruktur yang memadai, kesuburan lahan rendah. Namun dipihak lain, masih dominan orang miskin yang terlibat dalam produksi palawija tersebut. Sehingga diversifikasi produksi pangan dapat mengurangi kemiskinan di perdesaan, disamping dapat memperkuat ketahanan pangan rumah tangga dan ketahanan pangan nasional. Hal itu terkait erat pula dengan kemandirian pangan DN.

Konsep diversifikasi pertanian, pada dasarnya adalah untuk mengurangi risiko, baik risiko pendapatan, maupun suplai pangan regional, serta terkait dengan ketahanan pangan regional. Apabila diusahakan hanya 1-2 tanaman pangan, maka pendapatan dari usahatani dan suplai pangan regional akan berisiko lebih tinggi terhadap berbagai ancaman alam, seperti kekeringan dan banjir, instabilitas harga komoditas itu sendiri, atau instabilitas harga atau ketersediaan input penting, seperti pupuk dan benih.

Para ahli, sepakat bahwa ada 3 alasan mengapa diperlukan diversifikasi produksi pertanian: (i) Apabila harga *output* tidak stabil, maka diversifikasi itu dapat menstabilkan pendapatan petani, (ii) diversifikasi ekonomi perdesaan sebagai sumber utama pertumbuhan pendapatan penduduk perdesaan, hingga hal itu akan mengurangi tingkat urbanisasi, dan (iii) dalam jangka panjang, diversifikasi akan mampu membuat tercapainya tingkat kenaikan pendapatan yang berkelanjutan (*sustainable income*).

Para ahli lain, berpendapat bahwa diversifikasi pertanian (horizontal, vertikal, dan regional) diyakini dapat: (i) meningkatkan kualitas dan kuantitas pangan, serta bahan baku industri. Itu akan dapat memperbaiki gizi, pendapatan, mengurangi beban impor pangan, (ii) penggunaan SDA (sumber daya alam) akan lebih baik dan bijak, (iii) mendorong peningkatan pemasaran, bahan baku industri, dan pangan olahan akan lebih berkembang, sehingga dapat meningkatkan nilai tambah, kesempatan kerja di perdesaan, dan (iv) dapat mengurangi beban permintaan terhadap beras, beralih ke pangan non-beras, bukan beralih ke gandum atau pangan yang berasal dari tepung terigu.

Sayangnya, kita belum berhasil mengembangkan diversifikasi produksi pangan secara berkelanjutan, baik itu diversifikasi horizontal, vertikal, maupun regional. Penelitian selama ini memperlihatkan bahwa indek diversifikasi cenderung menurun di semua provinsi, dan semakin mengarah ke komoditas padi.

Hal itu terjadi, karena masih dijumlah kelemahan kebijakan pangan dan strategi dalam penguatan ketahanan pangan RT atau nasional. Kelemahan itu meliputi: (i) terlalu besar perhatian terhadap komoditas beras, seperti jaminan harga, irigasi, benih, teknologi dan lain-lain, melalui alokasi dana R&D, kredit, program intensifikasi dsb, (ii) pemasaran komoditas palawija lebih berisiko, dibandingkan dengan beras, karena infrastruktur pemasaran dan distribusi yang amat lemah. Hal sebaliknya, terjadi pada komoditas beras. Bias itulah yang perlu segera disempurnakan dalam jangka menengah/panjang.

Seperti yang telah dibahas secara umum tentang diversifikasi, baik horizontal, vertikal, maupun regional. Diversifikasi horizontal dapat dinilai dari berapa banyak petani menanam komoditas selama setahun. Hal ini dapat dilihat dari besaran indek pertanaman (IP), yaitu luas areal tanam dibagi dengan luas areal. IP tentu akan lebih tinggi di lahan irigasi, karena pengaruh ketersediaan air.

Akan tetapi secara umum, diversifikasi tanaman pangan lebih menonjol terjadi di lahan kering atau wilayah hulu (*upland*) dibandingkan dengan di lahan irigasi. Namun, daerah itu, kesuburan lahan relatif rendah, infrastruktur lemah, degradasi lahan tinggi, dan disana pula banyak RTM yang menggantungkan hidupnya. Sayangnya, di wilayah hulu itu kurang mendapat dukungan (*support*) pemerintah, seperti yang telah disebutkan di atas.

Kondisi tersebut bisa dilihat dengan melihat perbandingan indek diversifikasi komoditas pangan tahun 1996 vs 2002. Indek diversifikasi di 23 Provinsi ternyata terjadi penurunan, kecuali Kalteng, NTT, Sultra. Provinsi dimana indek diversifikasi menurun itu, terungkap bahwa mereka semakin berspesialisasi ke padi/beras. Hanya 6 provinsi yang tidak berspesialisasi pada beras, antara lain Bengkulu, DIY. Tidak ada provinsi yang tidak berspesialisasi selain beras. Inilah yang oleh pakar menyebutkan bahwa kebijakan pangan Indonesia cenderung bias ke beras.

Dukungan pemerintah untuk pengembangan diversifikasi pangan di tingkat RT petani juga belum terealisasi dengan baik, bias ke tanaman padi. Dukungan amat kurang buat palawija. Hal ini dapat dilihat dari anggaran R&D yang dialokasikan ke tanaman palawija adalah amat kecil. Padahal kita sadari bahwa tanaman palawija banyak diusahakan oleh petani miskin.

Apabila tanaman palawija sebagai *secondary food crops* ini mendapat sentuhan teknologi produksi yang layak, dan didukung pula oleh infrastruktur yang memadai, sehingga tanaman ini dapat berkembang secara wajar, maka dengan sendirinya jumlah masyarakat miskin di perdesaan akan lebih cepat dapat dikurangi. Hal itu akan dapat memperkuat ketahanan pangan lokal, regional maupun nasional. Tanaman palawija (kecuali kedelai) dengan tingkat teknologi seperti sekarang ini mampu berikan keuntungan yang cukup bersaing dengan padi, dan cukup unggul sebagai komoditas atau produk substitusi impor.

Diversifikasi UT (usaha tani) sudah berjalan sejak lama, terutama dalam periode MK1 (musim kemarau ke-1) dan MK2 di lahan sawah, namun belum optimal dukungan pemerintah. Diversifikasi itu diperlukan dengan memberi perhatian lebih banyak dalam bidang: (i) anggaran R&D, dan kebijakan yang konsisten, (ii) perbaikan lembaga penyuluhan, (iii) kredit murah, dan (iv) perbaikan kinerja pasar output dan sistem perbenihannya.

Kebutuhan teknologi diversifikasi amat ditentukan oleh kondisi di mana petani itu berusahatani. Tuntutan teknologi dari teknologi individu untuk memecahkan masalah spesifik sampai renovasi kelembagaan riset dan pengembangannya, termasuk keterkaitannya dengan penyuluhan. Sedangkan

bidang pemasaran hasil palawija, masih dicirikan oleh tingginya biaya pemasaran dan inefisiensi dalam distribusi komoditas palawija. Ini disebabkan oleh kurangnya dukungan pemerintah dalam bidang pemasarannya.

Infrastruktur yang terkait dengan irigasi sederhana yang dapat dilola oleh petani, itu juga perlunya dukungan dari pemerintah. Informasi dan monitoring harga dan kondisi pasar juga amat perlu. Berbagai skim kredit dirancang dan disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Khusus tentang pengolahan hasil perlu dikembangkan, dan tentunya dalam skala kecil. Petani palawija juga memerlukan jaminan harga (kebijakan harga), sehingga risiko usaha tani menjadi kecil.

Oleh karena itu, masalah utama yang dihadapi petani palawija bukanlah subsidi benih dan pupuk, tetapi lebih banyak ke persoalan pemasaran dan akses terhadap kredit yang menjadi penghalang utama untuk memenuhi pasokan input. Pengembangan kelompok tani juga penting, untuk mengatasi masalah spesifik lokal, yang perlu dilakukan secara bersama. Yang terakhir yang tidak kalah pentingnya adalah kebijakan penguasaan lahan. Dengan status penguasaan lahan itu akan meningkatkan motivasi petani dalam investasi pada lahan yang dikuasai.

Selanjutnya, adalah perlu dilihat tentang diversifikasi vertikal. Diversifikasi vertikal tidak lain adalah merupakan perluasan kegiatan pasca panen, termasuk pengolahan dan transformasi industri, sehingga pangan dapat disimpan, digrading, diolah menjadi produk industri, dibungkus, disimpan dan diperdagangkan di pasar DN dan ekspor.

Industri pengolahan pangan itu didominasi oleh UKM (usaha kecil menengah). Namun, mereka terperangkap dalam teknologi tradisional, sehingga itu kurang mampu menghasilkan produk yang memenuhi syarat kualitas dan higienitas. Inilah yang harus dipecahkan dan diberi insentif agar mereka merubah ke teknologi yang lebih modern dan higienis.

### **Diversifikasi Konsumsi Pangan**

Selanjutnya, perlu dibahas aspek diversifikasi konsumsi, juga dapat berperan penting dalam membuat keberlanjutan kemandirian pangan dalam jangka panjang. Definisi diversifikasi konsumsi pangan telah diungkapkan dengan baik dalam PP no.68/2002 tentang Ketahanan Pangan. Yaitu upaya meningkatkan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi berimbang. Pada dasarnya, setiap jenis pangan/komoditas tidak mampu memenuhi keseluruhan unsur gizi yang diperlukan oleh manusia agar dapat hidup sehat dan produktif, serta berumur panjang.

Program diversifikasi pangan telah lama diperkenalkan di tanah air. Dalam pelaksanaannya menemui berbagai hambatan dan kendala. Kelemahan diversifikasi konsumsi selama ini adalah:

- (i) bias diversifikasi produksi atau ketersediaan, terutama bias ke pangan pokok beras, seharusnya diversifikasi produksi dan konsumsi berjalan beriringan,
- (ii) kurang koordinasi dalam implementasi program dan perencanaan program. Lembaga seperti DKP (Dewan Ketahanan Pangan) belum kokoh, bias ke sisi produksi dan bias padi/beras,
- (iii) belum adanya *road map* diversifikasi konsumsi yang diterima oleh semua pihak: pemerintah pusat, pemerintah daerah, LSM, lembaga penelitian/pendidikan, masyarakat luas. Road map inilah yang perlu dibahas bersama dengan para cerdas pandai dari berbagai perguruan tinggi/lembaga *think tank*, sehingga itu dapat menjadi komitmen nasional, yang didukung oleh berbagai pihak seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Seharusnya, dibuat diversifikasi konsumsi pangan pokok, protein hewani, protein nabati, vitamin, mineral dan serat, dengan tujuan akhirnya adalah pola konsumsi yang beraneka ragam, berkelanjutan, sesuai dengan karakteristik daerah.

Itu seharusnya menjadi isu penting yang perlu dirancang pemerintah untuk memperkuat ketahanan pangan dari sisi konsumsi, tidak hanya berpangku pada sisi produksi belaka. Produksi pangan dalam negeri, sebaiknya dapat menutupi impor gandum yang terlalu berlebih, dengan cara mengembangkan tepung-tepungan yang berasal dari produksi pangan DN, terutama tepung dari ubikayu (moca).

## **PENGELOLAAN CBP, DAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH LOKAL**

Cadangan pangan pusat dan lokal, dapat pula berperan untuk membuat agar kemandirian pangan menjadi lebih kuat, terutama apabila terjadi krisis pangan, baik karena gangguan alam (seperti kekeringan/kebanjiran, serangan hama/penyakit) yang akan semakin sering terjadi di masa mendatang, seiring dengan pemanasan global. Risiko produksi pangan semakin tinggi. Penelitian IFPRI, OECD-FAO dan lain-lain memperlihatkan bahwa dalam 15-20 mendatang, dunia akan mengalami risiko tinggi terhadap produksi pangan, baik itu dilihat dari sisi suplai, maupun dari sisi permintaannya, serta instabilitas harga. Oleh karena itu, cadangan pangan DN menjadi amat penting. Itu adalah cadangan pangan publik, yang berbeda dengan stok swasta/masyarakat.

Kita baru menguasai CBP untuk memperkuat ketahanan pangan dalam situasi darurat, seperti bencana alam (banjir/kekeringan, serangan hama/penyakit, gunung meletus, dan sebagainya) dan bencana yang dibuat oleh manusia (konflik sosial) serta stabilisasi harga. Hampir tidak ada negara di Asia, khususnya ASEAN+3 (China, Korea Selatan, Jepang) yang tidak melaksanakan kebijakan ini,

tidak terkecuali negara kecil yang kaya seperti Singapura dan Brunei, apalagi negara berkembang lainnya. Perbedaannya hanya pada pola pengelolaannya. Thailand, Malaysia dan Singapura dikelola oleh swasta/BUMN, sedangkan Cina, Jepang, Brunei dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah.

Stok Perum Bulog diperoleh terutama dari pengadaan gabah/beras dalam negeri. Pemupukan stok tersebut, terkait pula dengan pengamanan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras seperti yang ditetapkan oleh Inpres, sebagaimana telah dibahas di depan. Perum Bulog telah diamanatkan pemerintah untuk menyimpan 350.000 ton beras sebagai CBP sejak tahun 2005. Jumlah itu pada dasarnya terlalu kecil dengan melihat Indonesia sebagai negara kepulauan yang luas dengan infrastruktur terbatas. Sebagai gambaran, cadangan beras Pemerintah di China mencapai 34 juta ton, Thailand 2 juta ton, Vietnam 1 juta ton, Jepang 1 juta ton, Korsel 1,1 juta ton dan Filipina 750 ribu ton. Meskipun kuantumnya kecil, namun dengan CBP ini pemerintah lebih fleksibel dan cepat dalam mengatasi berbagai keadaan darurat, dan Perum Bulog pun tidak terbebani dengan tugas publik dengan kredit komersial.

CBP ini telah teruji saat terjadinya bencana tsunami akhir 2004/di awal 2005 di NAD dan Nias, gempa bumi di Yogyakarta dan Jateng, kekeringan di NTT, korban banjir di Kutai, serta korban kebakaran di Riau dan Kalbar. Dengan CBP, yang terpusat pengelolaannya, akan memudahkan pemerintah untuk menangani situasi darurat. Ini sebagai bentuk kepedulian pemerintah pusat terhadap daerah di era otonomi, sehingga hal itu dapat membuat sebagai perekat nasional.

Namun, setiap daerah otonom dapat saja menguasai stok cadangan daerah untuk beras, sebagai komplemen CBP, bukan sebagai substitusi. Dengan adanya cadangan daerah, maka daerah otonom semakin peka terhadap kepentingan sosial masyarakatnya, seperti kerawanan pangan, kelaparan dan kemiskinan. Adalah tidak strategis, apabila dilakukan desentralisasi stok nasional seperti beras. Negara federal seperti Malaysia tidak menganut pola itu. Stok pangan/beras pemerintah dikelola terpusat oleh BERNAS Bhd, demikian juga jaminan harga padi.

Apabila desentralisasi penuh stok nasional yang dikelola oleh masing-masing kabupaten/provinsi, dan stok nasional sebagai penjumlahan masing-masing daerah, maka beberapa masalah akan muncul. Manajemen stok akan terpecah-pecah, sehingga akan sulit dimobilisasi pada saat emergensi maupun keadaan instabilitas harga. Kapasitas SDM dan infrastruktur logistik belum terbangun, sekalipun di wilayah produsen beras seperti di Jatim. Biayanya akan mahal sekali dalam mengadakan dan mengelola stok pangan, sehingga akan sulit mendapatkan biaya yang cukup dari anggaran APBD. Sekiranya pun mampu, pemerintah daerah akan sulit mendapatkan persetujuan DPRD untuk membantu daerah lain, manakala daerah lain mengalami emergensi. Karena disana tidak saja menyangkut stok, tetapi juga menyangkut persoalan biaya transportasi dan distribusi.

Perum Bulog dengan mudah dapat memonitor stok beras setiap saat. Bulog telah menerapkan Sistem Informasi Logistik (SIL) yang secara *real time* dan *online sistem* dapat dimonitor posisi stok beras yang dikuasai per Divre, Subdivre dan Gudang di seluruh Indonesia. Stok beras pemerintah dapat dilihat pada stok beras Bulog yang dilaporkan secara rutin dari gudang sampai ke Kantor Pusat. Perum Bulog memonitor perkembangan stok per Divre dan Divre memonitor perkembangan stok per Sub Divre dan Kantor Logistik secara harian termasuk penyebarannya (Move nasional – Move regional).

Namun, pemerintah daerah, sebaiknya merancang cadangan pangan publik (dibiayai dari APBD) yang disesuaikan dengan keperluan daerahnya. Sebaiknya difokuskan non-beras, dengan memperhatikan sumberdaya, kebiasaan lokal, maupun budaya.

## PENUTUP

Kebijakan yang ditempuh oleh NB selama krisis pangan 2007 dan 2008, amat kontras dengan paradigma yang dianut selama beberapa dekade terakhir. Selama berpuluh tahun mereka menganut paham konsensus Washington yang didukung oleh institusi Bretton Woods (Bank Dunia, WTO, IMF), sebagai persyaratan dalam perolehan hutang LN dan bantuan pembangunan. Akhir-akhir ini, Indonesia salah satu NB juga tidak patuh sepenuhnya dengan anjuran tersebut, yaitu beralih dari strategi *food security* ke strategi swasembada, termasuk di dalamnya kemandirian pangan DN. Pemerintah semakin kurang percaya terhadap sektor swasta dalam stabilisasi harga pangan, dan pentingnya cadangan pangan publik untuk mengatasi instabilitas harga pangan dan risiko impor.

Perlu dipahami bahwa kebijakan untuk mengontrol kenaikan harga pangan untuk alasan mengerem inflasi adalah kebijakan kurang serasi untuk mendorong produksi dan investasi di sub-sektor pangan DN. Hal itu telah menekan insentif petani sehingga usaha itu akan menghambat usaha peningkatan produksi dan diversifikasi produksi. Inflasi adalah persoalan ekonomi-makro, itu harus dipecahkan dengan cara lain dan bijak tentunya.

Memang, dalam jangka pendek, kita memerlukan sebuah program perlindungan sosial untuk kelompok miskin, baik di desa maupun kota. Karena itulah perlu dirancang program perlindungan, seperti transfer pangan atau transfer pendapatan, program nutrisi buat anak-anak, balita dan ibu hamil.

Dalam jangka panjang, diperlukan terus mendorong pertumbuhan sektor pertanian, dengan memberi perhatian pada peningkatan investasi dan infrastruktur perdesaan. Kita perlu meningkatkan investasi dalam bidang riset dan penyuluhan, infrastruktur perdesaan, petani sempit dibuat agar akses terhadap pasar, serta perbaikan kualitas pangan olahan yang diproduksi oleh UKM. Selama ini,

investasi di pertanian/perdesaan terlupakan, jauh tertinggal. Itu harus dikoreksi segera.

Kita harus mampu memecahkan masalah-masalah yang terkait dengan kekurangan jalan, listrik, dan telekomunikasi. Masalah lain yang perlu dipecahkan adalah kapasitas penyimpanan dan pengolahan, membuka akses terhadap teknologi. NM perlu pula memberi perhatian dan bantuan pembangunan pertanian NB, termasuk memperkuat pelayanan perdesaan, ilmu pengetahuan dan teknologi. Ini sebaiknya menjadi komitmen global, karena NB terbatas dalam banyak hal.

Kemandirian pangan juga amat terkait dengan diversifikasi konsumsi dan produksi pangan, baik horizontal, vertikal dan regional haruslah dilaksanakan secara serentak dan saling mendukung. Inilah diperlukan sebuah peta jalan yang dapat diterima dan menjadi komitmen bersama. Dalam kaitan dengan itu, maka Indonesia harus mampu secara bertahap mengurangi ketergantungan pada gandum, dan perlu didorong tepung dari produksi DN, seperti mocal dan lain-lain.

Kita memang memerlukan sebuah lembaga yang netral, dan tidak bias ke suatu sisi untuk mengkoordinasikan sesuai dengan *road map*, sehingga tercapai ketahanan pangan dan gizi yang berkelanjutan, yang dikuatkan oleh diversifikasi produksi dan konsumsi. Sebaiknya, lembaga seperti DKP (dewan ketahanan pangan) diperkuat untuk keperluan tersebut, dan peran Perguruan Tinggi juga menjadi penting untuk menyusun *road map* tersebut.

Terakhir yang tidak kalah pentingnya adalah peran Cadangan Pangan Publik di tingkat lokal yang disesuaikan dengan budaya, sumberdaya lokal, teknologi dll. Ini harus dirancang terkait dengan APBD dan didukung oleh politik lokal. Karena di masa mendatang, instabilitas harga pangan akan sering muncul, terutama karena pemanasan global<sup>18</sup>, sehingga menimbulkan risiko tinggi terhadap produksi dan instabilitas pendapatan petani.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, M. 2009. "World Food Price Volatility, Rice Price Stabilization and Small-Scale Farmers: Some Recent Policy Responses and Changes in Indonesia", makalah diskusi panel di IFAD, Rome: 18 Februari 2009.
- Blein, R. and R. Longo. 2009. "Food Price Volatility- How to Help Smallholder Farmers Manage Risk and Uncertainty", IFAD: Rome.
- Demeke, M., G. Pangrazio, dan M. Maetz. 2009. "Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of the Policies Pursued", FAO. Rome.

---

<sup>18</sup> Semakin sering muncul kekeringan/ banjir yang parah dan lama, longsor, naiknya air permukaan laut dsb.

FAO. 2009. *FAO Rice Price Update*, January 2009.

Sawit, M.H. and E.M. Lokollo. 2007. *Rice Import Surge in Indonesia*, The Indonesian Center for Agriculture Socio Economic and Policy Studies (ICASEPS) in collaboration with The Action Aid International (AAI): Bogor.

Tabor, S.R and M.H.Sawit. 2005. "Raskin: A Macro-Program Assessment", the report was prepared for discussion the Impact of Subsidy Raskin Program to Macro Economy, at the Coordinating Ministry of Economic Affair, Jakarta, 6 October 2005.

UNESCAP. 2008. *Asian Economy Survey*: Bangkok