

KEBIJAKAN PENGELOLAAN CADANGAN PANGAN PADA ERA OTONOMI DAERAH DAN PERUM BULOG

Handewi P.S. Rachman, Adreng Purwoto, dan Gatoet S. Hardono

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

This paper aims at assessing the food security policy, especially the stock management aspect in the era of regional autonomy and change in status of the Logistic Agency (Bulog) from a Government Agency into a Public Company. The description consists of concept, role, and food security management policy aspects in the said era. Data and information come from research results and references related with the topic. To meet people's demand for food physically and economically, it is necessary to manage food stock at all government's lines and community's components. The central government manages rice stock centrally for the purposes of operating, buffer, and pipe line stocks. The local governments manage decentralized reserve stock for emergency purposes, such as natural disasters and regional conflicts, and also handle non-rice food reserve in accordance with local food stuff. Community's food stocks are developed through: (1) Encouraging and maintaining community's tradition to take aside some of harvest for food stock individually, and (2) Promoting community's tradition to establish collective food stock, i.e. food warehouses construction.

Key words: *food, stock management, regional autonomy, Bulog*

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menelaah kebijakan pengelolaan ketahanan pangan khususnya aspek pengelolaan cadangan pangan di era otonomi daerah dan Bulog menjadi Perum (Perusahaan Umum). Bahasan mencakup konsep, peran, dan aspek kebijakan pengelolaan ketahanan pangan dalam era tersebut. Sumber data dan informasi berasal dari hasil penelitian dan pustaka yang relevan dengan bahan kajian. Untuk menjamin pemenuhan kebutuhan konsumsi penduduk secara fisik maupun ekonomi, maka diperlukan pengelolaan cadangan pangan di semua lini pemerintahan dan di seluruh komponen masyarakat. Pemerintah pusat mengelola cadangan pangan beras dengan sistem sentralistik untuk pengelolaan stok operasi, stok penyangga, dan *pipe line stock*. Pemerintah daerah mengelola *reserve stock* keperluan emergensi seperti bencana alam dan konflik sosial yang tidak bersifat nasional dengan pendekatan terdesentralisasi (bukan terpusat), serta mengelola cadangan pangan non-beras sesuai makanan pokok masyarakat setempat. Sementara itu pengembangan cadangan pangan masyarakat dilakukan dengan: (1) Menumbuhkembangkan dan sekaligus memelihara tradisi masyarakat secara perorangan menyisihkan sebagian hasil panen untuk cadangan pangan, dan (2) Menumbuhkembangkan tradisi masyarakat melakukan cadangan pangan secara kolektif dengan membangun lumbung pangan.

Kata kunci : *pangan, cadangan pangan, otonomi daerah, Bulog*

PENDAHULUAN

Departemen Pertanian (1999) telah menetapkan isu ketahanan pangan sebagai salah satu fokus utama kebijaksanaan operasional pembangunan pertanian dalam Kabinet Persatuan Nasional dan Kabinet Gotong Royong (1999-2004), maupun dalam Kabinet Indonesia Bersatu (2004–2009). Memantapkan ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan karena pangan merupa-

kan 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 (Hardin-syah *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 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 Perum Bulog, adalah penting untuk mengkaji ketahanan pangan di era otonomi daerah dan Perum Bulog.

Dengan adanya otonomi daerah serta dirubahnya Bulog menjadi Perum sejak Mei 2003 diduga memiliki dampak terhadap manajemen (pengelolaan) ketahanan pangan khususnya stok pangan beras. Tulisan ini bertujuan untuk menelaah kebijakan pengelolaan ketahanan pangan khususnya aspek pengelolaan cadangan pangan era otonomi daerah dan Perum Bulog. Bahasan mencakup konsep, peran, dan aspek kebijakan pengelolaan ketahanan pangan dalam era tersebut yang masih berlangsung hingga kini.

Konsep dan Peran Strategis Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan fenomena yang kompleks, mencakup banyak aspek dan faktor terkait yang luas. Isu ketahanan

pangan mengemuka sejak 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 bahwa 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 mereka miliki, 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 (1996) 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 (*hierarchical system*).

Berdasar atas berbagai faktor penyebab tidak terwujudnya ketahanan pangan, para pakar mengembangkan batasan tentang ketahanan pangan yang 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 risiko kegagalan akses terhadap pangan dapat ditanggulangi. Terkait dengan faktor risiko 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. Ketidaktahanan 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, yang kemudian diubah menjadi Badan Bimas Ketahanan Pangan pada tahun 2001, dan disempurnakan menjadi Badan Ketahanan Pangan pada tahun 2005. Selain itu dibentuk pula lembaga non struktural yaitu Dewan Ketahanan Pangan di tingkat nasional yang dipimpin langsung oleh Presiden RI,

maupun di 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 1960-an.

Selain itu, pentingnya ketahanan pangan antara lain karena adanya fakta bahwa ketersediaan pangan yang cukup secara nasional ternyata tidak menjamin adanya ketahanan pangan tingkat wilayah (regional), rumah tangga dan 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 mereka 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 atau pengelolaan cadangan 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), turunnya harga gabah pada saat panen raya berdampak menurunkan pendapatan petani yang dapat diartikan pula me-

nurunkan 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 yang besarnya 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.

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.

Pengelolaan cadangan pangan oleh pemerintah telah 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 dua sistem yang digunakan dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah, yaitu sistem sentralistik dan sistem bertingkat dua (*two tier system*). Sistem bertingkat dua 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.

SISTEM PENGELOLAAN CADANGAN PANGAN

Undang-undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan pada Pasal 47 menyebutkan bahwa cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan pemerintah ditetapkan secara berkala dengan memperhitungkan tingkat kebutuhan nyata pangan masyarakat dan ketersediaan, serta mengantisipasi terjadinya kekurangan pangan dan atau keadaan darurat. Cadangan pangan pemerintah adalah cadangan pangan yang dikelola atau dikuasai pemerintah. '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 (Perum Bulog, 2004).

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 termasuk usaha penggilingan. 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 kerusuhan 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 kelebihan 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 katakana kelebihan permintaan pangan (*excess demand*) yang dicirikan oleh berkurangnya pasokan barang dan harga barang yang melonjak tinggi, pemerintah dengan segera dapat melakukan intervensi pasar misalnya melalui operasi pasar murni (OPM) guna menjamin terwujudnya harga yang stabil, yang merupakan prasyarat bagi terwujudnya ketahanan pangan yang mantap.

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 kare-

na 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 juga 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. 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 putusannya 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 putusannya prasarana dan sarana transportasi.

Berdasarkan uraian di atas, 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 menyediakan cadangan pangan di tingkat rumah tangga baik secara individual maupun secara kolektif tidak dikenal di setiap daerah, maka bentuk 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.

BANTUAN PANGAN DALAM 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 masih terdapat sebagian masyarakat yang tidak dapat akses terhadap pangan yang dibutuhkan. Dalam kondisi demikian, program bantuan pangan harus dipahami sebagai suatu bentuk intervensi berupa dukungan penyediaan pangan yang bertujuan un-

tuk memperbaiki ketahanan pangan penduduk miskin dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Program bantuan pangan merupakan instrumen penting dalam mengatasi kerawanan pangan darurat (Suryana, 2004).

Program bantuan pangan pada kondisi darurat tidak terlepas dari sistem pengelolaan cadangan pangan. Dalam hal ini, bantuan pangan pada kondisi darurat merupakan bagian dari fungsi pengelolaan cadangan pangan oleh pemerintah. Kondisi darurat dapat disebabkan oleh adanya bencana alam dan kerusuhan sosial. Oleh karenanya, program bantuan pangan pada kondisi darurat ini tidak dapat dipisahkan dengan sistem pengelolaan cadangan pangan nasional.

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. 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 benca-

na alam (banjir, tanah longsor, kebakaran, dll), gagal panen akibat rusaknya fasilitas irigasi, kekeringan, dan atau serangan eksplosif hama/penyakit, kerusuhan 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, program tersebut di Indonesia tertuang dalam kebijakan pembangunan ketahanan pangan. 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 penganggulangan 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. Dalam hal demikian, penyempurnaan dari berbagai kelemahan yang ada dalam pelaksanaan penyaluran Raskin sangat diperlukan.

PROSPEK PENGELOLAAN CADANGAN PANGAN ERA OTONOMI DAN PERUM BULOG

Terkait dengan aspek pengelolaan dan pemeliharaan cadangan pangan pemerintah, Peraturan Pemerintah (PP) 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, sesuai dengan pola pangan masyarakat setempat. Dengan semangat ini dimungkinkan suatu daerah mengembangkan dan mempromosikan pola pangan setempat sebagai pangan tertentu yang 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 dan 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 konsumen (Amang dan Sawit, 2001). Dalam operasionalnya, pelaksanaan tugas tersebut mencakup aspek bisnis dan

sekaligus terdapat misi sosial. 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 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 yang diganti dengan uang, dan (3) Kredit murah untuk pengadaan pangan yang berasal dari kredit likuiditas (BLBI) PNS 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 nonpedagang menjadi hal penting dalam pemantapan ketahanan pangan terutama di daerah.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Pada era otonomi daerah dan Perum Bulog, 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) menumbuhkembangkan dan sekaligus memelihara tradisi masyarakat secara perorangan menyisihkan sebagian hasil panen untuk cadangan pangan, dan (2) menumbuhkembangkan 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 berikut: (a) melakukan sosialisasi yang bersifat memberikan suatu pemahaman agar terbentuk suatu persepsi tertentu, misalnya pemahaman bahwa mengandalkan sepe-

nuhnya 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 stimulasi seperti program revitalisasi lumbung pangan masyarakat yang dilakukan oleh Departemen Pertanian.

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 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 melalui pengurangan koordinasi, pemotongan jalur birokrasi, pendistribusian tugas dan wewenang, dan sekaligus pendistribusian beban biaya di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian diupayakan agar performa dapat dicapai dengan cara-cara yang efisien.

DAFTAR PUSTAKA

Adi, A.C. 1999. 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. 2001. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran Orde Baru dan Orde Reformasi. (Edisi Kedua: Direvisi dan Diperluas). Penerbit IPB Press, Bogor

Azis, M. A. 1995. Evolusi dan Prospek Pengembangan Lumbung Desa di Indonesia. Ma-

jalah Komunikasi dan Informasi Pangan, No. 21 Vol.V:58-68.

Basuki, T. E. 2004a. Perwujudan Ketahanan Pangan Pasca (LPND) Bulog. *Dalam* Suryana, A (Penyunting). Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian bekerja sama dengan Harian Umum Suara Pembaharuan

Basuki, T. E. 2004b. 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

Braun, V.J., H. Bouis, S. Kumar, and L.P. Lorch. 1992. Improving Food Security of the Poor: Concept, Policy, and Programme. International Food Policy Research Institute., Washington, D.C.

Bulog. 2003. Bulog Baru Menyelaraskan Kegiatan dan Memantapkan Tugas Nasional. Bulog. Jakarta

Departemen Pertanian. 1999. Departemen Pertanian. 1999. Program Pembangunan Pertanian Kabinet Persatuan Nasional 1999-2004. Departemen Pertanian. Jakarta.

Foster, Phillips. 1992. The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition 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 Institute. Washington, D.C.

Hardinsyah, D. Briawan, S. Madanijah, C.M. Dwiriani, S.M. Atmodjo dan Y. Heryatno. 1998. Kajian Kelembagaan Untuk Pemanfaatan Ketahanan Pangan. Kerjasama Pusat Kebijakan Pangan dan Gizi, Institut Pertanian Bogor dengan Unicef dan Biro Perencanaan, Departemen Pertanian

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: Implication for Indonesia's Food and Nutrition Policy. Ph.D. Thesis.

- The Faculty of medicine, Queensland University. Brisbane.
- 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.
- Maxwell, S. and Frankenberger. 1992. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review. UNICEF-IFAD. New York.
- Perum Bulog. 2004. Mekanisme Pengelolaan Cadangan Stok Beras Pemerintah Tahun 2005. Bulog. Jakarta. (Mekanisme Penyaluran Cadangan Pangan 2005).
- 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 Pertanian, Departemen Pertanian. Bogor
- Sapuan dan A. Supanto. 1995. Profil Lumbung Desa dan Strategi Pembinaan Ke Arah Pengembangan Sebagai Lembaga Cadangan Ketahanan Pangan Masyarakat. Majalah Komunikasi dan Informasi Pangan, No. 21 Vol.V:50-57
- Sen, Amartya. 1981. Levels of Poverty, Policy and Change. World Bank Staff Working Paper No.401.
- 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., 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.
- Soekirman. 2000. Beberapa Catatan Mengenai Konsep Ketahanan Pangan. Makalah disajikan pada Round Table Ketahanan Pangan. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta, 26 Juni 2000.
- 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
- Soetrisno, N. 1995. Ketahanan Pangan Dunia: Konsep, Pengukuran dan Faktor Dominan. Majalah Pangan No.21 Vol.V. Bulog. Jakarta
- Sosrodiharjo, S. 1995. Kondisi Sosial Ekonomi dan Keberadaan Lumbung Desa. Majalah Komunikasi dan Informasi Pangan, No. 21 Vol.V:19-22.
- Suhardjo. 1996. Pengertian dan Kerangka Pikir Ketahanan Pangan Rumah Tangga. Laporan Lokakarya Ketahanan Pangan Rumah Tangga. Departemen Pertanian bekerjasama dengan UNICEF. Yogyakarta, 26-30 Mei
- 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
- Suryana, A. 2004. Bantuan Pangan dalam Konteks Ketahanan Pangan *dalam* Suryana, A. (Penyunting): Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Kerjasama: Badan Bimas Ketahanan Pangan, Deptan dengan Harian Umum Suara Pembaharuan.