

ISBN : 979-3556-42-0

MANAJEMEN KETAHANAN PANGAN ERA OTONOMI DAERAH DAN PERUM BULOG

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



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

Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Manajemen ketahanan pangan era otonomi daerah
dan perum bulog / Handewi Purwati Saliem. --

Bogor : Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan
Kebijakan Pertanian, 2005.

128 hlm. ; 24 cm.

ISBN : 979-3556-42-0

1. Makanan, Persediaan.
Purwati

I. Saliem, Handewi

658.562

Desain dan Tata Letak :

Agus Suwito

Diterbitkan oleh :

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Departemen Pertanian

Jl. A. Yani No. 70, Bogor

Telp. : (0251) – 333964

Fax. : (0251) – 314496

E-Mail : caser@indosat.net.id

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

ISBN : No. 979-3556-42-0

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

KATA PENGANTAR

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

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

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

Bogor, September 2005

Kepala Pusat,

Dr. Tahlim Sudaryanto
NIP. 080 035 289

DAFTAR ISI

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

DAFTAR TABEL

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

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

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

DAFTAR GAMBAR

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

DAFTAR LAMPIRAN

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

PENDAHULUAN

Latar Belakang

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

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

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

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

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

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

Perumusan Masalah

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tujuan Penelitian

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

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

Tujuan Kegiatan 1

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

Tujuan Kegiatan 2

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

Keluaran Penelitian

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

Keluaran Kegiatan 1

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

Keluaran Kegiatan 2

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

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

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

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

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Kebijakan Stabilisasi Harga

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

Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan

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

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

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

Kebijakan Penanganan Kondisi Darurat-Rawan Pangan

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

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

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

Implikasi Kebijakan

Kebijakan Stabilisasi Harga

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

Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan

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

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

Kebijakan Penanganan Kondisi Darurat Rawan Pangan

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

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

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