

Bustanul Arifin

**EKONOMI
KELEMBAGAAN
PANGAN**

LP3ES

EKONOMI KELEMBAGAAN PANGAN

Oleh

BUSTANUL ARIFIN

Penerbit *LP3ES*, Jakarta

2005

EKONOMI KELEMBAGAAN PANGAN

oleh

Bustanul Arifin

ISBN 979-3330-38-4

Desain Sampul:

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
Diterbitkan oleh Penerbit *LP3ES*, Jakarta

Cetakan Pertama, 2005

KATA PENGANTAR

Primitifnya kelembagaan pangan di Indonesia dan di beberapa negara berkembang menjadi faktor sentral dalam perosalan ketahanan pangan yang nyaris tidak berujung. Kelembagaan pangan yang ada saat ini tidak mampu mengikuti irama perputaran roda kehidupan perekonomian, sistem ekonomi-politik dan kondisi eksternal lain yang berubah demikian cepat. Mazhab pemikiran ekonomi kelembagaan yang tumbuh sangat cepat sejak akhir 1990an sebenarnya menjadi harapan tersendiri terhadap khazanah pandangan alternatif dalam studi kebijakan. Akan tetapi, sampai saat ini, tidak banyak literatur ekonomi kelembagaan yang tersedia dan dapat diakses oleh para akademisi, praktisi dan perumus kebijakan di Indonesia.

Buku “Ekonomi Kelembagaan Pangan” yang ada di hadapan pembaca sekalian yang budiman adalah salah satu upaya aplikasi kerangka analisis ekonomi kelembagaan. Upaya ini bukan saja untuk mengisi kekosongan literatur empiris ekonomi kelembagaan, tetapi juga diharapkan berkontribusi pada penataan kelembagaan dan kebijakan pangan di tanah air dan agenda rekomendasi kebijakan pangan ke depan. Pendekatan tentang keseimbangan ketananan pangan yang digunakan dalam buku ini seharusnya memberi pandangan yang cukup komprehensif tentang tiga dimensi penting ketahanan pangan, yaitu: ketersediaan, aksesibilitas dan stabilitas harga pangan.

Sebagian besar materi dalam buku merupakan sintesis dari perjalanan penelitian dan penelitian penulis bersama Tim Studi *Road Map* Ketahanan Pangan yang sangat menantang, mengasyikkan dan juga melelahkan di bawah koordinasi Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM-FE-UI). Studi *Road Map* sendiri berlangsung sejak akhir 2004 sampai awal 2005, yang juga melibatkan Institut Pertanian Bogor, Universitas Gadjah Mada, Universitas Lampung, dan Pusat Studi Sosial Ekonomi Departemen Pertanian, dan mencakup beberapa aspek penting selain kelembagaan, yaitu sisi penawaran, permintaan, kemiskinan dan dinamika rumah tangga serta perdagangan internasional.

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada teman-teman peneliti, birokrat, dunia usaha baik di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun sektor swasta, para petani serta mahasiswa saya yang tiada henti memberi stimulasi penajaman pemikiran ke arah yang lebih baik. Ucapan terima kasih juga pantas disampaikan kepada Penerbit LP3ES, salah satu penerbit buku bermutu di tanah air, terutama Bung Widjanarko dan semua rekan yang telah bersedia menerbitkan buku ini. Sebagaimana layaknya, kesalahan bukan berada pada mereka, tapi pada penulis.

Saran, komentar dan kritik konstruktif sangat diperlukan untuk penyempurnaan di masa mendatang. Selamat membaca.

Jakarta, Juni 2005

Penulis

Dr. Bustanul Arifin

DAFTAR ISI

Bab		Halaman
1.	PENDAHULUAN	1
	1.1 Rasionalitas	1
	1.2 Pendekatan dan Kerangka Analisis	6
	1.3 Sistematika Argumen	14
2.	DIMENSI EKONOMI KELEMBAGAAN PANGAN	17
	2.1 Klarifikasi Pengertian Kelembagaan	17
	2.2 Kelembagaan dan Koordinasi Aktivitas Ekonomi	22
	2.3 Aspek Keseimbangan dalam Ketahanan Pangan	32
3.	EVOLUSI KELEMBAGAAN PANGAN . .	43
	3.1 Perjalanan Historis Kebijakan Pangan	43
	3.2 Kompleksitas Kelembagaan Masa Transisi	60
	3.3 Identitas Baru Lembaga Parastatal Bidang Pangan	71
4.	HIERARKI KEBIJAKAN DAN ORGANISASI PUBLIK	79
	4.1 Level Politis-Strategis	82
	4.2 Level Organisasi	88
	4.3 Level Politis-Strategis	97
	4.4 Sintesis Hierarki Kebijakan	102

5.	PENATAAN KELEMBAGAAN PANGAN KE DEPAN	111
5.1	Integrasi dengan Lembaga Pangan Pedesaan	112
5.2	Perspektif STE dalam Skema Perdagangan Dunia	120
5.3	Urgensi Peningkatan Gizi Makro Masyarakat	133
6.	PENUTUP: PENAJAMAN KEBIJAKAN	141
6.1	Ringkasan Kesimpulan	141
6.2	Agenda Penajaman Kebijakan .	146
	DAFTAR PUSTAKA	151
	LAMPIRAN	157

BAB I.

PENDAHULUAN

1.1 Rasionalitas

Kelembagaan pangan merupakan salah satu komponen penting dalam menunjang kerangka dasar perumusan kebijakan pangan dan pembangunan pertanian untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kelembagaan yang dimaksudkan di sini adalah suatu aturan yang dikenal, diikuti, dan ditegakkan secara baik oleh anggota masyarakat, yang memberi naungan (*liberty*) dan hambatan (*constraints*) bagi individu atau anggota masyarakat. Kelembagaan memberi nafas dan ruang gerak bagi tumbuh dan berkembangnya suatu organisasi, yang sebenarnya memiliki ruh kehidupan karena suatu kelembagaan.

Aransemen kelembagaan atau kebijakan pangan yang pernah dilaksanakan Indonesia dan negara-negara berkembang lain dalam beberapa dekade terakhir adalah kebijakan harga dasar dan harga atap (*dual pricing policies*) untuk komoditas pertanian, terutama makanan pokok. Untuk menjalankan kebijakan yang sebenarnya cukup rumit tersebut, sebuah lembaga parastatal umumnya didirikan, yang membantu melakukan pengadaan dan pembelian produk petani pada saat musim panen dan melakukan operasi pasar pada masa-masa sulit. Walaupun dengan biaya operasi dan tingkat efisiensi yang demikian tinggi, lembaga *parastatal*

tersebut masih eksis di banyak negara Asia, khususnya Asia Selatan dan Asia Tenggara. Dominasi kepentingan politik nampak lebih dominan dari operasionalisasi kebijakan harga tersebut, dibandingkan dengan rasionalitas kebijakan ekonomi yang sedikit neo-klasik dan mengandalkan alokasi sumber daya pada tingkat efisiensi yang tinggi.

Walaupun dengan tingkat implementasi lembaga *parastatal* yang berbeda, justifikasi keputusan untuk menjalankan kebijakan stabilisasi harga di negara-negara Asia hampir sama, yaitu perlindungan harga bagi petani produsen dan konsumen miskin perkotaan karena besarnya disparitas harga antar musim dan antar spatial, yang juga disebabkan oleh buruknya infrastruktur publik seperti jalan, aliran informasi dan sarana atau prasarana pasar lainnya. Indonesia pun melaksanakan kebijakan stabilisasi harga tersebut dengan sebuah lembaga *parastatal* yang bernama Badan Urusan Logistik (Bulog). Indonesia sebenarnya telah melakukan suatu transformasi mendasar tentang lembaga *parastatal* tersebut, tepatnya sejak dekade 1980an. Pada waktu itu, instrumen harga atap (*ceiling price*) mulai ditinggalkan dan lebih mengkhhususkan pada instrumen operasi pasar. Berhubung tingkat implementasi yang tidak memuaskan dan sering salah sasaran, operasi pasar dipertajam menjadi operasi pasar khusus (OPK). Persoalan utama seperti efektivitas dan efisiensi tetap muncul berulang-ulang setiap tahun, maka OPK dipertajam menjadi operasi pasar murni (OPM), dan terakhir, instrumen kebijakan itu diganti lagi menjadi program beras untuk keluarga miskin (Raskin).

Setelah kebijakan harga dasar gabah (*floor price*) semakin tidak efektif, karena tingkat harga yang berlaku di tingkat petani jauh di bawah harga dasar, instrumen kebijakan tersebut diubah menjadi harga pembelian pemerintah (*procurement price*) yang agak lebih fleksibel.

Proses transformasi lembaga *parastatal* juga diperkuat dengan perubahan status Bulog, yang semula lembaga pemerintah non-departemen (LPND) berubah menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan format Perusahaan Umum (Perum) dan boleh bermotif mencari keuntungan. Namun pada masa transisi seperti sekarang, terdapat beberapa hal yang tidak berlangsung secara mulus, yang mungkin saja merupakan warisan dari suatu sistem kebijakan ketahanan pangan yang tertutup pada masa lalu.

Dalam istilah ekonomi politik, proses interaksi antara negara dan pasar – yang dalam hal ini bertindak sebagai landasan atau bahkan penggerak sistem kelembagaan ketahanan pangan di Indonesia – ternyata berlangsung secara parsial dan tidak terlalu utuh. Perum Bulog di satu sisi harus menjalankan penugasan pemerintah (*public service obligations*=PSO), sementara di lain pihak, harus melaksanakan fungsi komersialnya mencari keuntungan dalam bisnis perdagangan dan jasa lain untuk berkontribusi pada penerimaan negara. Sepanjang tidak terdapat aransemen kelembagaan yang menjunjung tinggi proses-proses *governance* – baik dalam konteks fungsi publik, maupun fungsi bisnis – sepanjang itu pula karakter perburuan rente, pastilah masih cukup dominan dan dikhawatirkan mengganggu tujuan ketahanan pangan secara keseluruhan.

Sementara itu, di belahan lain di dunia pasar bahan pangan, terutama beras mengalami perubahan yang cukup signifikan. Saat ini volume beras yang diperdagangkan di tingkat internasional telah makin besar atau sekitar 25 juta ton, tidak setipis 16 juta ton seperti selama ini, karena beberapa negara besar seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat telah mulai masuk ke pasar beras. Harga beras dunia per Mei 2005 dengan kualitas *Thai 5% broken* sebenarnya sangat tinggi, yaitu berkisar antara US\$ 278 per ton atau naik hampir US\$

100 per ton dibandingkan dengan harga beras sejenis setahun yang lalu. Harga beras dunia *Thai 25% broken* yang sering dijadikan referensi untuk perbandingan kualitas medium beras domestik adalah US\$ 262 per ton atau mencapai Rp 2,358 per kilogram dengan kurs nilai tukar sebesar Rp 9,000 per dollar AS, suatu tingkat harga beras tertinggi dalam beberapa tahun terakhir. Beberapa argumen menghubungkan bahwa kenaikan harga beras dunia merupakan konsekuensi dari logis pelarangan impor beras oleh Indonesia, walaupun argumen lain hanya mengatakan bahwa permintaan beras dunia memang naik begitu cepat seiring dengan semakin banyaknya negara-negara baru yang menjadi importir beras, seperti Brazil, Peru, bahkan Turki dan lain-lain.

Dalam kosa kata ilmu ekonomi internasional, Indonesia mungkin saja merupakan kategori “negara besar” yang mampu mempengaruhi tingkat harga beras dunia, karena volume impor beras Indonesia selama ini termasuk yang terbesar, sehingga tingkah laku Indonesia di arena perdagangan beras dunia selalu menjadi perhatian menarik. Disamping itu, peta perdagangan dunia menjadi lebih pelik ketika pasar dunia tidak bisa lagi dianggap sebagai pasar yang steril dari praktik-praktik bisnis tidak sehat. Negara-negara industri maju menggunakan strategi proteksi ketat, subsidi besar kepada petaninya dan bahkan melakukan dumping harga di pasar internasional. Sementara negara-negara berkembang tidak memiliki kemewahan untuk melakukan subsidi seperti yang dilakukan oleh negara-negara besar tersebut.

Di dalam negeri sendiri, organisasi pemerintah dan lembaga birokrasi di tingkat pusat dan daerah seakan tidak terlalu peduli dengan perubahan status lembaga parastatal Perum Bulog, dan masih berharap intervensi pemerintah untuk melindungi petani

sekaligus konsumen dalam negeri dari risiko dan ketidakpastian perdagangan dunia. Perum Bulog yang diharapkan melaksanakan PSO tugas publik seperti pengadaan gabah dalam negeri dan beras untuk keluarga miskin (Raskin) tentu saja tidak mampu menjangkau tingkat perdagangan internasional yang penuh liku-liku tersebut. Lembaga pemerintah yang berhubungan dengan perdagangan internasional seperti Departemen Keuangan, i.e. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; Departemen Perdagangan i.e. Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri dan Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional, Kepolisian dan Kejaksaan diharapkan pula berperan aktif dalam pelaksanaan ekspor-impor beras dan aktivitas perdagangan internasional lainnya, untuk menunjang ketahanan pangan di dalam negeri.

Dalam kerangka aksesibilitas ketahanan pangan untuk membantu rakyat miskin meningkatkan status gizi makro keluarganya, Program Raskin yang dilakukakan oleh Perum Bulog bekerjasama dengan unsur Pemerintah Daerah sampai ke tingkat pedesaan, masih menghadapi kendala administrasi dan akuntabilitas. Bahkan, beberapa studi terakhir menunjukkan terdapat kasus ketidaktepatan sasaran, karena sebagian besar yang penerima raskin justru bukan termasuk kategori keluarga miskin. Kriteria keluarga miskin berdasar klasifikasi Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang digunakan, nampaknya tidak terlalu termutakhir (*up-to-date*) berdasarkan perkembangan yang demikian cepat, apalagi jika benar-benar bervisi peningkatkan status gizi makro keluarga.

Pertanyaan besar yang akan dijawab dalam buku ini berkisar tentang: (1) bagaimana peran pemerintah pusat dan daerah dalam mendorong terciptanya keseimbangan pangan dan peningkatan ketahanan

pangan?, (2) bagaimana menempatkan suatu lembaga parastatal bidang pangan menunjang pencapaian tujuan di atas?, serta (3) bagaimana peran lembaga parastatal seperti Perum Bulog dalam masa transisi sekarang dan dalam jangka panjang ke depan?

1.2 Pendekatan dan Kerangka Analisis

Pendekatan dan kerangka analisis yang ditempuh dalam penelusuran ekonomi kelembagaan pangan lebih banyak bersifat kualitatif, walaupun beberapa penarikan kesimpulan juga dilakukan berdasarkan data kuantitatif dan informasi relevan lain. Fokus analisis kelembagaan mencakup dua aspek penting: (1) aturan main dan (2) organisasi, terutama yang berhubungan erat dengan skema kebijakan publik bidang pangan. Dalam hal ini, cakupan analisis meliputi semua level kebijakan: tingkat politis, tingkat organisasional dan tingkat implementasi, berikut interaksinya yang dilingkupi suatu aransemen kelembagaan untuk mencapai ketahanan pangan.

Secara sistematis, analisis tentang kelembagaan ketahanan pangan di sini diutamakan untuk menelusuri ketersediaan, aksesibilitas dan stabilitas harga pangan. Dari ketiga aspek penting inilah, analisis hierarki kebijakan pangan akan dilakukan, dengan membedah aransemen kelembagaan, mulai dari falsafah, aturan main bahkan sampai sistem nilai dan budaya yang dianut masyarakat. Aransemen kelembagaan yang menjadi fokus perhatian adalah peraturan perundangan yang berlaku, kebijakan teknis lembaga pemerintah sampai pada aspek implementasi di tingkat lapangan, dengan menggunakan data sekunder dan hasil studi relevan yang berhubungan dengan formulasi, organisasi dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pangan.

(a) *Historis: Ketersediaan, Aksesibilitas dan Stabilitas*

Aspek historis kebijakan pangan akan didekati dari analisis dimensi ketersediaan pangan (dimensi produksi dan distribusi), dimensi aksesibilitas masyarakat (konsumsi pangan dan subsidi harga), serta dimensi stabilitas (keberkerjaan sistem ekonomi, integrasi pasar dan fragmentasi pasar pangan penting). Data sekunder, hasil studi dan publikasi lain tentang ketiga dimensi ini menjadi basis utama dalam analisis aspek historis kelembagaan atau kebijakan pangan di sini. Disamping itu, analisis lanjutan juga diarahkan pada kinerja kebijakan penyediaan atau pengadaan pangan, terutama pangan strategis seperti beras dan gula, serta jagung dan kedelai yang sering diusung oleh Pemerintah Indonesia dalam forum-forum internasional.

Analisis tentang dimensi aksesibilitas masyarakat atau aspek konsumsi pangan difokuskan pada kinerja kebijakan subsidi harga pangan bagi keluarga tidak mampu. Setelah mengalami pasang-surut dan berganti nama dan sandi program, kebijakan untuk meningkatkan aksesibilitas ini saat ini lebih banyak dikenal sebagai Program Beras untuk Keluarga Miskin (Program Raskin). Hasil studi penulis pada kesempatan lain, yang dilengkapi dengan kunjungan verifikasi lapangan ke beberapa desa di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah akan dijadikan bahan berharga dalam analisis dimensi aksesibilitas masyarakat ini. Salah satu *entry point* yang akan ditelusuri lebih jauh dalam analisis program mulia yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas gizi makro masyarakat adalah persiapan dan setting kelembagaan yang diperlukan untuk memberikan kesempatan pada masyarakat untuk keluar dari kemiskinan atau *exit strategy* secara umum. Program Raskin sendiri jelas tidak akan mampu berkontribusi pada pengentasan

masyarakat dari kemiskinan, tetapi minimal menjadi salah satu penyelamat atau *social safety net* masyarakat dalam meredam fluktuasi harga pangan.

Analisis tentang dimensi stabilitas harga juga didasarkan pada perkembangan data sekunder dan hasil-hasil studi terdahulu, mulai dari periode sentralistik masa Orde Baru, masa transisi yang penuh kejutan seperti periode pasar bebas selama berada pada tekanan IMF dan pasar terbuka terkendali seperti saat ini. Pembahasan tidak hanya bersifat kuantitatif berdasarkan statistik data harga gabah petani, harga beras konsumen dan harga dunia semata, tetapi akan didukung oleh analisis kualitatif berupa pembahasan mendalam tentang beberapa peraturan perundangan bidang pangan atau aransemen kelembagaan yang relevan seperti: Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 68/2002 tentang Ketahanan Pangan, Keputusan Menteri Perdagangan dan Perdagangan Nomor 643/2002 tentang Tataniaga Impor Gula yang diperbaiki dengan Kepmen 527/2004, PP Nomor 7/2003 tentang Perum Bulog, dan Inpres terbaru Nomor 2/2005 (dan Inpres sejenis pada tahun-tahun sebelumnya) tentang kebijakan perberasan dan sebagainya.

(b) Hierarkis: Politis, Organisasi dan Implementasi

Model hierarki kebijakan publik timbul dan berkembang dari suatu proposisi bahwa perubahan aransemen kelembagaan amat menentukan hakikat dan karakter analisis kebijakan publik. Walaupun terdapat beberapa model kebijakan publik, seperti model linier, melingkar, dan sebagainya, model hierarki kebijakan sering dijadikan referensi dalam analisis ekonomi kelembagaan dan ekonomi politik secara umum. Model hierarki perumusan kebijakan mengenal tiga tingkatan, yaitu: (1) tingkatan politis-strategis (kebijakan), (2) tingkatan organisasi (institusi dan aturan main), dan (3) tingkatan implemementasi (untuk evaluasi dan umpan balik *feedback*). Aplikasi atau simplifikasi dari model hierarki tersebut di Indonesia dapat dijelaskan dengan analogi sebagai berikut: Pada tingkat politis, terdapat di sana lembaga tinggi negara dan atau lembaga legislatif seperti DPR, sedangkan pada tingkat organisasi ditempati oleh lembaga-lembaga departemen dan non-departemen. Individu perorangan, petani, rumah tangga, usaha kecil dan perusahaan berada pada tingkat operasional atau implementasi kebijakan publik.

Lembaga eksekutif pemerintah mempunyai organisasi atau agen yang berupa lembaga departemen dan lembaga non-departemen, yang (diharapkan) mampu menjabarkan keinginan tadi menjadi suatu program yang tersusun dan terencana, misalnya Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, Departemen Pekerjaan Umum dan lain-lain beserta segenap direktorat direktorat dan badan-badan yang terkait. Di sini terlihat bahwa antara tingkat politis dengan tingkat organisasi terikat oleh suatu aransemen kelembagaan, yang menjabarkan aturan main mengenai bagaimana organisasi tersebut bekerja dan beroperasi.

Aransemen kelembagaan berikutnya terlihat menghubungkan antara tingkat organisasi dengan tingkat operasional, yang jelas juga dipengaruhi oleh aransemen kelembagaan antara tingkat politis dengan tingkat organisasi. Misalnya mengenai pengadaan sarana irigasi, sarana drainase, pengairan, penjualan penggunaan benih, pupuk dan sebagainya yang diharapkan mendukung upaya besar peningkatan produksi pangan di atas. Perlu dicatat bahwa aturan main yang dimaksudkan dalam konteks pembahasan tersebut bisa berupa sangat formal, tapi bisa pula yang tidak terlalu formal, sesuatu yang inheren dalam tata nilai dan tata cara hubungan sosial kemasyarakatan.

Dalam model hierarki kebijakan, *assessment* juga dilakukan dalam suatu hasil akhir (*outcome*), bentuk perilaku ekonomi, dan pola interaksi yang muncul pada tingkat operasional tersebut. Keputusan (*judgement*) terhadap kinerja rupa hasil akhir karena suatu kriteria dan indikator tertentu dapat dilakukan, apakah hasil tersebut dianggap baik atau jelek atau sedang-sedang saja. Apabila pembangunan sarana peningkatan produksi mengganggu keseimbangan ekosistem atau keanekaragaman-hayati, atau bahkan memperburuk kondisi perekonomian masyarakat sekitar, maka selayaknya harus ada suatu tindakan khusus mengarah pada perubahan setting kelembagaan pada tingkat politis dan tingkat organisasi, yang kemudian mengatur seperangkat pilihan individu pada tingkat operasional.

Masukan dari bawah itulah yang sebenarnya merupakan kunci suatu perumusan kebijakan publik. Jika tatakrama dan hukum adat masih dominan dalam hal aturan main tatakrama kemasyarakatan, maka inovasi dan perubahan kelembagaan dapat juga dilakukan melalui jalur yang semestinya. Perumusan kebijakan tanpa mengikutsertakan evaluasi (*assessment*) dan umpan balik dari bawah hanya akan menimbulkan

suatu sistem kekuasaan yang otoriter dan totaliter, sesuatu yang sangat tidak diinginkan oleh sistem perekonomian. Jika telah terlanjur menjadi sebuah kebijakan, kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan publik oleh pejabat pemerintah juga harus ada dan harus jelas mekanisme politiknya. Alasannya pun juga jelas karena sumber-sumber ekonomi, kekuatan hukum dan politik yang terlibat adalah *domain* publik yang harus diawasi. Sesuatu yang perlu diingat adalah bahwa proses analisis dan perubahan kelembagaan melalui skema dan mekanisme hierarki kebijakan seperti ini makan waktu agak lama, sedangkan akibat buruk atau aspek eksternalitas ekonomi yang harus ditanggung masyarakat tidak dapat dikendalikan lagi. Apabila hal itu yang terjadi, suatu keputusan kebijakan publik yang bersifat *ad-hoc* pun harus diambil, yang sekaligus membuka kemungkinan terjadinya keputusan yang tidak optimal dan mungkin membawa konsekuensi ekonomi politik yang lebih besar lagi.

Hal yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa suatu kebijakan publik jelas berbeda dengan pengambilan keputusan oleh pelaku ekonomi di sektor swasta, yang mungkin dikontrol oleh mekanisme dan signal pasar. Maksudnya, sinyalemen bahwa terdapat kepentingan dan muatan bisnis yang sangat besar dalam pengembangan/pencetakan sawah-sawah baru tersebut akan dapat diketahui oleh masyarakat. Upaya untuk memberikan *feedback* kepada penentu kebijakan di negeri ini masih dapat disalurkan melalui serangkaian jalur dan interaksi efektif yang dapat dibenarkan. Penyampaian hasil kajian dilakukan umumnya melalui publikasi akademik dan media komunikasi populer, lobi intensif dengan pembuat kebijakan, diskusi ilmiah-populer terbuka yang melibatkan peneliti, aktivis, wakil rakyat dan masyarakat pers, penggalangan opini masa melalui media masa, dan advokasi masyarakat melalui beberapa *pressure group*.

(c) *Ekspektasi: Perubahan Kelembagaan*

Kerangka analisis dalam studi kelembagaan untuk ketahanan pangan juga dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan bagaimana prediksi suatu kelembagaan berdasarkan hasil analisis perjalanan kinerja selama ini, termasuk siapa saja yang diuntungkan dan dirugikan dan jika mungkin sampai berapa besar. Sebagaimana layaknya analisis kebijakan lainnya, dalam studi ini akan dijawab pula tentang perubahan kelembagaan apa saja yang diperlukan ke depan, sekaligus sebagai pola insentif alternatif, yang mengarah pada hasil akhir yang lebih baik. Lebih penting lagi, apakah perubahan kelembagaan seperti dalam pergeseran fungsi lembaga parastatal dalam ketahanan pangan ini dapat menguntungkan petani produsen dan konsumen sebagai *stakeholders* penting dalam ekonomi perberasan.

Misalnya, tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa tingkat kesejahteraan petani dan konsumen beras Indonesia justru lebih banyak tergantung pada disparitas harga gabah di tingkat petani dengan harga eceran beras di tingkat konsumen. Semakin besar perbedaan harga tersebut, maka semakin besar pula potensi penurunan kesejahteraan petani, karena sebagian besar margin pemasaran beras hanya dinikmati oleh pedagang. Pada periode 1980-an, pergerakan harga gabah di tingkat petani dan harga beras di tingkat konsumen masih cukup harmonis. Margin keuntungan dalam proses pemasaran dan distribusi beras nampak tersebar di antara para pelaku ekonomi perberasan seperti petani, pedagang pengumpul, pedagang besar dan grosir, walaupun pedagang cenderung memperoleh balas jasa yang lebih baik dibanding petani. Konsumen beras juga terlindungi oleh kebijakan yang ada,

terutama kebijakan operasi pasar dan operasi pasar khusus (OPK) kepada kelompok miskin dan tidak mampu. Faktor-faktor inilah yang berkontribusi pada pencapaian swasembada beras pada saat itu.

Namun memasuki dekade 1990-an, harga gabah petani dan harga beras konsumen cenderung terpecah semakin besar, yang tentu saja semakin mempersulit disain kebijakan sektor pangan. Bahkan, pasca kejatuhan Presiden Soeharto pada 1998, disparitas harga tersebut semakin lebar, yang tentu saja membawa konsekuensi cukup pelik bagi manajemen ketahanan pangan di Indonesia. Interpretasi dari fenomena ini dapat bermacam-macam, di antaranya bahwa biaya pengolahan atau penggilingan gabah menjadi beras melonjak secara signifikan seiring dengan hebatnya krisis ekonomi dan laju inflasi yang tinggi. Namun, ketika laju inflasi telah menurun sampai di bawah 10 persen dan disparitas harga masih bergeming sekitar Rp 800-1000 per kilogram, maka persoalan manajemen distribusi beras menjadi begitu penting dalam perdebatan tentang tingkat kesejahteraan petani. Semakin besar disparitas itu, maka semakin besarlah kemungkinan petani Indonesia tidak menikmati keuntungan atas hasil usahataniannya. Hal inilah yang dapat menjadi sumber disinsentif bagi petani padi untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Apalagi, harapan masyarakat terhadap kebijakan perberasan terbaru yang tertuang dalam Inpres 2/2005 per tanggal 2 Maret 2005 nampaknya sulit menemui kenyataan. Inpres baru tersebut dianggap tidak memberikan insentif harga yang memadai dan bahkan mengarah ke sistem ekonomi liberal, karena semangat untuk melindungi petani terkesan agak kabur atau sengaja dikaburkan.

1.3 Sistematika Argumen

Setelah Bab Pendahuluan, sistematika argumen dalam buku ini dilanjutkan dengan Bab 2 yang membahas dimensi ekonomi kelembagaan pangan dengan menjelaskan konsep ekonomi kelembagaan yang akhir-akhir memperoleh perhatian cukup besar. Kelembagaan dianggap sebagai salah satu mekanisme koordinasi aktivitas ekonomi. Kelembagaan yang efisien mampu menghasilkan outcome aktivitas ekonomi yang lebih baik dan membawa kesejahteraan masyarakat. Keterkaitan kelembagaan sebagai aktivitas ekonomi dengan dimensi keseimbangan dan ketahanan pangan akan dijadikan landasan penting dalam memahami bab-bab berikutnya dalam buku ini.

Bab 3 menguraikan evolusi kelembagaan pangan, yang menyajikan hasil analisis perjalanan kebijakan ketahanan pangan, terutama dari kacamata ekonomi pembangunan. Kompleksitas kelembagaan pada masa transisi seperti sekarang menjadi fokus perhatian utama karena kondisi saat inilah yang akan menentukan masa depan kebijakan pangan dalam beberapa waktu ke depan. Salah satu *entry point* untuk menjelaskan kompleksitas tersebut adalah identitas baru lembaga parastatal pangan setelah Bulog berubah menjadi BUMN yang harus melakukan keseimbangan antara fungsi bisnis dan fungsi sosialnya.

Bab 4 membahas hierarki kebijakan publik yang lebih banyak difokuskan pada organisasi publik yang peduli terhadap kebijakan ketahanan pangan Indonesia. Analisis dilakukan dengan memilah secara jelas level politis-strategis, level organisasi dan level implementasi dengan menekankan fungsi peraturan perundangan sebagai suatu aransemen kelembagaan yang paling vital. Sintesis terhadap ketiga level tersebut juga disampaikan di dalam bab yang penting ini.

Bab 5 menyajikan beberapa pemikiran tentang penataan kelembagaan pangan ke depan, dengan fokus pada integrasi kelembagaan pangan yang ada saat ini dengan lembaga pangan pedesaan. Perspektif lembaga perdagangan negara (STE) dalam skema dan kerjasama perdagangan dunia juga dibahas dalam konteks peta persaingan yang semakin ketat. Penataan kelembagaan juga dianalisis dalam hal kebutuhan yang mendesak tentang peningkatan gizi makro masyarakat yang selama ini diamanatkan kepada Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin).

Bab 6 adalah penutup buku ini yang menawarkan beberapa rekomendasi kebijakan yang perlu diambil untuk mendukung pengembangan kelembagaan menuju ketahanan pangan Indonesia.

BAB 2

DIMENSI EKONOMI KELEMBAGAAN PANGAN

2.1 Klarifikasi Pengertian Kelembagaan

Definisi kelembagaan mencakup dua demarkasi penting, yaitu: (1) norma dan konvensi (*norms and conventions*) serta (2) aturan main (*rules of the game*). Kelembagaan kadang ditulis secara formal dan ditegakkan oleh aparat pemerintah, tetapi kelembagaan juga dapat tidak ditulis secara formal seperti pada aturan adat dan norma yang dianut masyarakat. Kelembagaan itu umumnya dapat diprediksi dan cukup stabil, serta dapat diaplikasikan pada situasi berulang, sehingga juga sering diartikan sebagai seperangkat aturan main atau tata cara untuk kelangsungan sekumpulan kepentingan (*a set of working rules of going concerns*). Jadi definisi kelembagaan adalah kegiatan kolektif dalam suatu kontrol atau yurisdiksi, pembebasan atau liberasi, dan perluasan atau ekspansi kegiatan individu seperti tersebut di atas.

Ruang lingkup kelembagaan dapat dibatasi pada hal-hal berikut:

- Kelembagaan adalah kreasi manusia (*human creations*). Beberapa bagian penting dari kelembagaan adalah hasil akhir dari upaya atau kegiatan manusia yang dilakukan secara sadar. Apabila manusia itu hanya pasif saja dalam suatu sistem, sistem itu tak ubahnya seperti kondisi alami atau sistem fisik yang mungkin saja dapat lebih menguasai kelangsungan kepentingan manusia.

- Kumpulan individu (*group of individuals*). Kelembagaan hanya berlaku pada sekelompok individu, setidaknya dua orang atau bagi seluruh anggota masyarakat. Kelembagaan seharusnya dirumuskan dan diputuskan bersama-sama oleh kelompok individu, bukan secara perorangan.
- Dimensi waktu (*time dimension*). Karakteristik suatu institusi itu adalah apabila dapat diaplikasikan pada situasi yang berulang (*repeated situations*) dalam suatu dimensi waktu. Kelembagaan tidak diciptakan hanya untuk satu atau dua momen pada suatu kurun waktu tertentu saja.
- Dimensi tempat (*place dimension*). Suatu lingkungan fisik adalah salah satu determinan penting dalam aransemen kelembagaan, yang juga dapat berperan penting dalam pembentukan suatu struktur kelembagaan. Akan tetapi, aransemen kelembagaan juga dapat berperan penting pada perubahan kondisi atau lingkungan fisik. Hal inilah yang sering dikenal sebagai hubungan timbal-balik (*feed-back relationship*).
- Aturan main dan norma (*rules and norms*). Kelembagaan itu ditentukan oleh konfigurasi aturan main dan norma, yang telah dirumuskan oleh suatu kelompok masyarakat. Anggota masyarakat harus mengerti rumusan-rumusan yang mewarnai semua tingkah laku dan norma yang dianut dalam kelembagaan tersebut.
- Pemantauan dan penegakan aturan (*monitoring and enforcement*). Aturan main dan norma harus dipantau dan ditegakkan oleh suatu badan yang kompeten, atau oleh masyarakat secara internal pada tingkat individu. Artinya, sistem pemantauan dan penegakan aturan ini tidak sekedar aturan di atas aturan, tetapi lebih komplis dari itu.

- Hierarki dan jaringan (*nested levels and institutions*). Kelembagaan bukanlah struktur yang terisolasi, tapi merupakan bagian dari hierarki dan jaringan atau sistem kelembagaan yang lebih kompleks. Pola hubungan ini sering menimbulkan keteraturan yang berjenjang dalam masyarakat, sehingga setiap kelembagaan pada setiap hierarki dapat mewarnai proses evolusi dari setiap kelembagaan yang ada.
- Konsekuensi kelembagaan (*consequences of institutions*). Di sini umumnya dikenal dua tingkatan konsekuensi. Yang pertama, kelembagaan meningkatkan rutinitas, keteraturan, atau tindakan manusia yang tidak memerlukan pilihan lengkap dan sempurna. Namun demikian, kelembagaan dapat mempengaruhi tingkat laku individual melalui sistem insentif dan disinsentif. Yang kedua, kelembagaan memiliki pengaruh bagi terciptanya suatu pola interaksi yang stabil yang di-internalisasi oleh setiap individu. Hal inilah yang menimbulkan suatu ekspektasi keteraturan di masa mendatang, tentunya dalam batas-batas aransemen kelembagaan dimaksud. Oleh karena itu kelembagaan mampu menurunkan ketidakpastian dan mengurangi biaya transaksi aktivitas perekonomian.

Dari semua penjelasan di atas, kelembagaan amat menentukan bagaimana seseorang atau sekelompok orang *harus* dan *tidak harus* mengerjakan sesuatu (kewajiban atau tugas), bagaimana mereka *boleh* mengerjakan sesuatu tanpa intervensi dari orang lain (kebolehan atau *liberty*), bagaimana mereka *dapat* (*mampu*) mengerjakan sesuatu dengan bantuan kekuatan kolektif (kemampuan atau hak), dan bagaimana mereka *tidak dapat* memperoleh kekuatan kolektif untuk mengerjakan sesuatu atas namanya (ketidakmampuan atau *exposure*). Dalam bahasa lebih formal, kelembagaan dapat digambarkan sebagai

serangkaian hubungan keteraturan (*ordered relationships*) antara beberapa orang yang menentukan hak, kewajiban – serta kewajiban menghargai hak orang lain – privilis, dan tanggung jawab mereka dalam masyarakat atau kelembagaan tersebut (Bromley, 1989).

Dalam konteks di atas, kelembagaan sering dibedakan dengan organisasi, yang juga memiliki suatu struktur bagi interaksi antar manusia. Organisasi justru mendapat ruh dari suatu institusi yang melingkupinya. Dengan analogi suatu permainan atau olah raga, North (1994) menganalogikan kelembagaan sebagai aturan main, sedangkan organisasi adalah kumpulan pemain yang seharusnya memiliki tujuan sama, yaitu untuk memenangkan pertandingan. Sebagai suatu organisasi, para pemain itu mengejar tujuan bersama tadi dengan kombinasi *skill*, ketrampilan, strategi dan koordinasi, dengan cara bermain fair dan kadang bermain kotor. Oleh karena itu, penyusunan model dan analisis terhadap strategi dan kemampuan suatu tim atau organisasi itu adalah *proses yang berbeda* dari penyusunan model dan analisis terhadap kreasi, evolusi, dan konsekuensi dari suatu aturan main atau kelembagaan.

Organisasi dapat berdiri dan eksis karena terdapat suatu aturan main yang menentukan (*define*) perjalanannya. Organisasi mencakup badan politik (partai politik, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), badan lain atau dalam bahasa Indonesia dikenal atau dirancukan sebagai “lembaga” baik tinggi maupun rendah, sampai departemen teknis); badan ekonomi (perusahaan, asosiasi, usahatani, koperasi); badan sosial (takmir mesjid, gereja, pesantren, kekerabatan), badan profesional (asosiasi profesi, persatuan peneliti, dokter, pengacara), badan pendidikan (sekolah, universitas, pelatihan kejuruan) dan bentuk-bentuk lainnya. Suatu perusahaan hanya dapat dikenal sebagai suatu badan

legal karena terdapat suatu terdapat suatu aturan main yang menyatakan apa itu perusahaan, dan apa itu yang bukan perusahaan. Analogi di atas juga berlaku untuk sekolah, universitas, rumah sakit, pasar berjangka, bahkan DPR sekali pun. Sekali lagi, kelembagaan dapat men-*define* suatu organisasi atau program-program sosial, tapi organisai dan program-program itu lebih tepat diperlakukan bukan sebagai kelembagaan, tapi sebagai sesuatu yang memperoleh nafas dan definisi kelambagaan yang ada.

Dalam hubungan antara kelembagaan dan organisasi itu, sebenarnya terdapat dua aturan main (*working rules*) yang (1) men-*define* suatu organisasi vs. organanisasi lain yang ada dan (2) mempertegas struktur internal dari organisasi tadi. Aturan yang pertama lebih tegas terhadap aturan-aturan atau langkah-langkah yang harus diikuti agar organisasi eksis dan tetap hidup, sedangkan aturang yang kedua lebih menekankan pada bagaimana pejabat atau pengurus organisasi diangkat, bagaimana laporan keuangan harus ditulis dan disampaikan, atau bagaimana suatu keputusan administratif dapat dibuat dan dipatuhi, dan sebagainya. Dalam istilah sehari-hari, kedua aturan main di atas berturut-turut dikenal sebagai (1) anggaran dasar, dan (2) anggaran rumah tangga.

Relevansi pembahasan setting dan jaringan kelembagaan menjadi begitu kuat dan memerlukan suatu instrumen kebijakan yang mendukung keseluruhan keberhasilan strategi diversifikasi produk. Suatu jaringan kelembagaan akan dilihat oleh sebagai tata nilai dan persepsi dan budaya masyarakat (*value system*) yang sebenarnya dapat diterjemahkan menjadi aturan main (*rules of the game*) yang meng-*govern* suatu strategi besar diversifikasi produk dan kebijakan tentang pendalaman industri umumnya. Di sinilah betapa

relevannya pembahasan mengenai *property rights* dalam upaya pengembangan jaringan kelembagaan menuju ketahanan pangan. Apabila pelaku merasa tidak nyaman dengan setting yang berlaku saat ini, maka amatlah sulit untuk berharap bahwa pelaku akan merasa lebih nyaman dengan perubahan setting dan jaringan kelembagaan yang akan terjadi.

Disinilah mengapa aturan main, sistem penyampaian aspirasi, dan mekanisme internal lain, yang telah berkali-kali dibahas menjadi salah satu faktor amat penting dalam pengembangan jaringan kelembagaan untuk mendukung penyusunan *road-map* ketahanan pangan diversifikasi. Tidak mungkin, suatu sistem yang tertutup akan bertahan lama di tengah *pressure* yang makin kuat dari masyarakat tentang keterbukaan, transparansi dan nilai akuntabilitas di setiap manajemen sektor publik. Penyusunan dan pengembangan kelembagaan ketahanan pangan haruslah merupakan suatu kegiatan kolektif (*collective action*) yang melibatkan studi atau pengkajian mendalam yang disusun serta disampaikan secara terbuka kepada masyarakat dan sekaligus membuka ruang untuk perbaikan dan penyempurnaannya apabila di kemudian hari menemui kesulitan dalam transparansi dan akuntabilitas publik.

2.2 Kelembagaan dan Koordinasi Aktivitas Ekonomi

Sebagaimana disebutkan, kelembagaan menjadi salah satu kunci penting dalam menelusuri aktivitas ekonomi yang dilakukan masyarakat, mulai dari kelas organisasi kecil atau kelompok masyarakat di pedesaan sampai pada organisasi besar suatu negara yang berdaulat. Ekonomi kelembagaan lahir dan berkembang sebagai salah satu cabang ilmu ekonomi karena sangat

peduli terhadap bagaimana suatu sistem ekonomi disusun, dijalankan dan digerakkan, serta bagaimana struktur dalam sistem ekonomi itu berubah karena adanya respons terhadap kegiatan kolektif. Ekonomi kelembagaan melihat individu atau seseorang sebagai anggota dari perusahaan, anggota dari suatu keluarga, atau anggota dari suatu organisasi tertentu. Hal ini jelas sangat berbeda dengan ekonomi neoklasik atau ekonomi ortodoks – karena persepsi dan metodologi individualisme – memperlakukan individu atau seseorang sebagai *autonomous maximizer* yang cukup rasional dan ingin memuaskan keinginannya, dan sebagai satu unit analisis ekonomi yang komplit yang dapat naik atau turun tingkat kepuasannya apabila mengkonsumsi satu tambahan barang dan jasa.

Sejak awal kelahirannya, ekonomi kelembagaan dimaksudkan sebagai salah satu bentuk alternatif pemecahan masalah-masalah ekonomi. Ekonomi kelembagaan dapat memberikan rekomendasi penting untuk para perumus kebijakan karena seringkali permasalahan ekonomi justru hanya dapat dilihat dari sisi kelembagaan sebagai penghambat (konstrain) dalam perekonomian. Dengan demikian, titik persamaan (dan perbedaan) antara ekonomi kelembagaan dan dalam ekonomi neoklasik dapat lebih diperjelas.

Permasalahan dalam ekonomi secara umum timbul dari adanya kelangkaan sumberdaya (*scarcity*) dan keinginan manusia yang tidak terbatas, sehingga timbullah apa yang dinamakan pilihan (*choice*). Dari sana kemudian berkembang beberapa konsep mengenai pasar, keseimbangan, maksimisasi kegunaan, optimalisasi, efisiensi, teori pilihan, teori kesejahteraan dan lain-lain yang berporos pada anggapan bahwa kelembagaan merupakan suatu kondisi penghambat (*constraints*) dalam proses pengambilan keputusan. Ekonomi kelembagaan juga berkembang karena dua persoalan pokok kelangkaan dan pilihan tersebut, tapi

lebih menekankan bahwa kelembagaan adalah alat atau instrumen untuk menelusuri dan menjawab permasalahan-permasalahan ekonomi. Dari posisi seperti itulah akhirnya berkembang konsep-konsep kekuasaan, hierarki, kebiasaan dan konsensus dalam pengambilan keputusan.

Ekonomi kelembagaan dan ekonomi neoklasik sama-sama meyakini bahwa esensi dari ilmu ekonomi adalah bagaimana untuk menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa yang memang sangat terbatas itu. Keduanya juga mengasumsikan kemampuan manusia untuk mengelola hal itu, serta percaya pada sistem dan mekanisme insentif dan disinsentif. Ekonomi kelembagaan dan ekonomi neoklasik sama-sama percaya terhadap prinsip-prinsip kegunaan (*utility*) yang makin lama, makin berkurang. Keduanya juga percaya bahwa apabila terdapat kenaikan harga, jumlah barang dan jasa yang diproduksi akan meningkat, serta jumlah barang dan jasa yang diminta akan menurun. Hal yang paling penting adalah bahwa baik ekonomi kelembagaan, maupun ekonomi neoklasik sama-sama yakin akan kemampuannya untuk menghadapi dan mengatasi kompetisi pasar tidak sempurna (Paarlberg, 1993).

Akan tetapi, terlalu banyak hal-hal yang membedakan antara ekonomi kelembagaan dan ekonomi neoklasik, bahkan sampai pada cakupan kajian dan fokus analisis, sehingga cukup sukar untuk memperbandingkan keduanya. Ekonomi neoklasik jelas sangat peduli terhadap perubahan atau konsekuensi yang terjadi akibat perubahan kegunaan kepuasan individu, sedangkan ekonomi kelembagaan lebih memfokuskan analisisnya pada transaksi yang terjadi antara dua atau lebih pelaku ekonomi. Tabel 2.1 menampilkan ikhtisar perbandingan antara ekonomi neoklasik dan ekonomi kelembagaan, sekaligus untuk

mencari titik temu (*common interests*) yang dapat dikembangkan lagi.

Tabel 2.1 Ikhtisar Ekonomi Neoklasik dan Ekonomi Kelembagaan

Uraian-Elemen	Ekonomi Neoklasik <i>(Mainstream Economics)</i>	Ekonomi Kelembagaan <i>(Institutional Economics)</i>
Pendekatan	Materialistik	Idealistik
Satuan observasi	Komoditas dan harga	Transaksi
Tujuan individual	Diri sendiri (<i>self-interest</i>)	Diri sendiri dan orang lain
Hubungan dengan ilmu-ilmu sosial lain	Hanya ilmu ekonomi saja	Hampir semua ilmu sosial
Konsep nilai	Nilai dalam pertukaran	Nilai dalam penggunaan
Konsep ekonomi	Mirip ilmu-ilmu alam	Pendekatan budaya
Falsafah	Pra-Dewey	Pasca-Dewey
Tingkah laku sosial	Percaya free-will	Behaviorist
Postulat	Keseimbangan	Ketidakseimbangan
Fokus	Sebagian (<i>particularism</i>)	Keseluruhan (<i>holism</i>)
Metode ilmiah	Hampir pasti positif	Kebanyakan normatif
Data	Kebanyakan kuantitatif	Kebanyakan kualitatif
Sistem	Tertutup	Terbuka
Ekonometrika	Dipakai secara baik	Tidak/kadang dipakai
Visi ekonomi	Mengarah ke statis	Lebih ke arah dinamis
Peranan	Memberikan pilihan	Merekomendasi pilihan
Sikap terhadap kegiatan kolektif	Melawan	Tak dapat dihindari
Tokoh panutan dan idola	Adam Smith Alfred Marshall	Thorstein Veblen John R. Commons

Sumber: Dimodifikasi dari Paarlberg (1993)

Sesuatu yang harus diperhatikan adalah bahwa keberkejaan suatu sistem ekonomi pasar, sekalipun, hanya mampu bekerja dengan mulus -- dengan biaya transaksi yang rendah -- apabila sistem pasar itu dibangun secara hati-hati dan terus-menerus di-rekonstruksi dan di-reforma oleh suatu negara yang koheren (*coherent state*) -- legitim, demokratis, tidak terlalu bertumpu pada satu figur pemimpin saja. Disinilah pentingnya presumsi bahwa suatu sistem ekonomi harus dilihat sebagai seperangkat hubungan keteraturan (*a set of ordered relations*) yang mampu menempatkan suatu domain (*realm*) otonomi individu. Permasalahan krusial dalam suatu organisasi ekonomi adalah bagaimana mampu mendesain suatu infrastruktur sinyal atau *signaling devices* yang mampu mempertukarkan peluang dan kesempatan, dan sinyal pasar yang biasanya tergambarkan dalam suatu harga relatif itu -- mampu menuntun suatu individu atau *self-interest agents* untuk berperilaku mengikuti kepentingan masyarakat banyak. Institusi pasar itulah yang dapat berfungsi sebagai mekanisme responsif dari sinyal-sinyal tadi. Akan tetapi perlu diingat bahwa untuk mampu menjalankan fungsinya sebagai pemberi sinyal yang legitim, pasar harus dapat menekan biaya-biaya transaksi yang timbul dari suatu aktivitas ekonomi pasar. Oleh karena itu, nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat, norma hidup yang dianut kelompok sosial tertentu, serta pranata formal yang melingkupi suatu tatanan kemasyarakatan akan saling menentukan aransemen kelembagaan yang ada di tengah masyarakat.

Pengkajian dan penelusuran lebih mendalam tentang aransemen kelembagaan dalam memahami suatu perilaku ekonomi dan politik masyarakat itulah yang lebih banyak dipelajari dalam ekonomi

kelembagaan, suatu pendekatan atau sebenarnya suatu cabang “baru” ilmu ekonomi, yang memiliki posisi penting dalam ekonomi politik. Pendekatan ekonomi kelembagaan memperoleh perhatian yang meluas setelah Professor Ronald Coase dari University of Chicago, Amerika Serikat (AS) memperoleh Hadiah Nobel bidang ilmu ekonomi pada tahun 1991. Coase berhasil menemukan suatu metodologi atau klarifikasi analisis ekonomi betapa pentingnya biaya transaksi (*transaction costs*) dan hak kepemilikan (*property rights*) dalam struktur kelembagaan dan ke bekerjaan perekonomian. Kemudian, pada tahun 1993 Hadiah Nobel kembali diberikan kepada pakar ekonomi kelembagaan Professor Robert Fogel dari University of Chicago (AS) dan Professor Douglas North dari Washington University, St. Louis (AS) atas kontribusinya dalam pembaruan penelitian sejarah ekonomi dengan cara mengaplikasikan teori ekonomi dan metode kuantitatif untuk menjelaskan proses perubahan ekonomi dan kelembagaan.

Ekonomi kelembagaan terbagi ke dalam dua mazhab besar, yaitu (1) ekonomi kelembagaan lama (*old institutional economics*=OIE) dan (2) ekonomi kelembagaan baru (*new institutional economics*=NIE). Mazhab OIE dimaksudkan untuk menghormati pemikiran para *founding fathers* yang muncul pada dekade 1930-an, seperti pemikiran John R. Commons, Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, Clarence Ayres, etc. dan lain-lain. Mazhab tua ini lebih banyak fokus pada filosofi dan substansi dan sering dikritik karena minimnya strategi metodologi untuk studi-studi empiris. Mazhab ini menyatakan tegas bahwa kelembagaan bukan hanya suatu konstrain atau hambatan bagi aktivitas individu, tapi merupakan liberasi dalam konteks sekumpulan kepentingan.

Mazhab NIE lebih merujuk pada pemikiran generasi baru, yang muncul atau populer pasca Perang Dunia Kedua, walaupun tokoh yang membawanya telah mulai memperkenalkan pemikirannya sejak dekade 1930an juga. Tokoh yang dimaksudkan di sini adalah Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson, Mancur Olson, dan lain-lain yang telah mengembangkan prinsip biaya transaksi, kontrak dan organisasi. Ekonomi kelembagaan berkembang pesat sampai saat ini, terutama karena kelembagaan dipercaya dapat menjadi suatu solusi efisien dalam ekonomi, kompetisi adalah media untuk mencari organisasi/ aturan yg efisien. Tidak hanya para ahli ekonomi pembangunan yang memetik manfaat dari terobosan pemikiran baru tersebut, tapi juga para ahli bisnis dan manajemen perusahaan serta ahli organisasi publik lainnya.

Jika dikaitkan dengan karakteristik dasar barang dan jasa, maka prinsip ekonomi kelembagaan dapat diaplikasikan pada mekanisme provisi dan koordinasi aktivitas ekonomi. Taksonomi barang dan jasa terbagi berdasarkan tingkat ekskludibilitas dan rivalitas. Ekskludibilitas merujuk pada kemampuan seorang penyedia barang dan jasa untuk mengecualikan seseorang untuk mengkonsumsi apabila tidak ingin membayar barang dan jasa tersebut. Menurut kaidah dasar ekonomi, jika tingkat ekskludibilitas tinggi, maka mekanisme pasar dapat bekerja dengan baik. Demikian pula sebaliknya, jika tingkat ekskludibilitas rendah, maka mekanisme pasar sulit bekerja dengan baik karena persoalan “penumpang gelap” (*free rider*). Tingkat rivalitas dimaksudkan sebagai suatu kondisi apabila satu orang mengkonsumsi barang dan jasa, maka ketersediaan barang dan jasa tersebut untuk orang lain menjadi berkurang. Jika tingkat rivalitas rendah, maka barang dan jasa tersebut dapat saja dikonsumsi secara bersama-sama, karena konsumsi oleh satu orang tidak mengurangi ketersediaannya untuk orang lain. Jika

tingkat rivalitas tinggi, maka hanya satu dapat mengkonsumsi barang dan jasa tersebut pada suatu waktu tertentu.

Barang (dan jasa) privat adalah contoh barang (dan jasa) yang memiliki tingkat ekskludibilitas dan tingkat rivalitas sangat tinggi. Hanya satu orang dapat menggunakan atau mengkonsumsi barang tersebut pada waktu tertentu. Maksudnya, tidak terlalu mahal (*costly*) dan berisiko untuk mengkecualikan (*to exclude*) orang lain dari aktivitas konsumsi barang (dan jasa) tersebut. Sebaliknya, barang (dan jasa) publik adalah contoh barang (dan jasa) dengan tingkat rivalitas dan ekskludibilitas yang sangat rendah. Beberapa orang dapat menggunakan barang (dan jasa) tersebut pada waktu yang bersamaan. Artinya, akan sangat berisiko dan mahal untuk mengkecualikan orang lain dari aktivitas konsumsi barang (dan jasa) tersebut. Sulit terbayangkan apa yang akan terjadi apabila ada sekelompok orang menghalang-halangi sekelompok orang lain untuk menggunakan sarana jalan – sebagai contoh barang publik.

Kategori tengah-tengah adalah barang tol (*toll goods*) dan barang milik bersama (*common pool goods*). Barang tol dapat dimanfaatkan atau dikonsumsi secara bersama oleh beberapa orang, tapi juga sangat mungkin untuk mengkecualikan mereka yang tidak mau membayar biaya konsumsi. Contoh barang tol yang paling mudah difahami adalah jalan tol, saluran telepon, jasa listrik dan lain-lain. Sedangkan barang milik bersama sangat tinggi tingkat rivalitasnya, karena ketersediaannya sangat terbatas. Penggunaan atau konsumsi oleh satu orang akan mengurangi ketersediaannya atau minimal kesempatan bagi orang lain untuk memanfaatkannya. Namun demikian, mengkecualikan orang lain untuk menggunakan barang milik bersama ini ternyata cukup sulit. Contoh barang

milik bersama yang paling mudah dijumpai adalah sumberdaya perikanan, air tanah dan sebagainya.

Sementara itu, mekanisme koordinasi provisi barang dan jasa tersebut terbagi tiga: pasar, hierarki dan kegiatan kolektif. Mekanisme pasar adalah koordinasi provisi barang melalui pertukaran sukarela dua belah pihak secara *one-one-one*. Pelaku ekonomi yang memiliki tujuan untuk memaksimalkan keuntungan melakukan transaksi dengan pelaku ekonomi lain secara sukarela. Mekanisme hierarki adalah koordinasi provisi barang dan jasa secara perintah dan kontrol, dari atasan atau pucuk pimpinan sampai bawahan atau pelaksana lapangan. Hierarki menggunakan falsafah *one-on-many* dengan otoritas dan kewenangan, bahkan kekuasaan menjadi operasionalisasinya. Terakhir, mekanisme kegiatan kolektif (*collective action*) adalah koordinasi provisi aktivitas ekonomi berdasarkan kesamaan kepentingan. Dalam istilah ekonomi, mekanisme tersebut sering disebut *many-on-many*, karena merupakan aktivitas sekelompok orang berbuat sesuatu atau melakukan tindakan bersama untuk mencapai tujuan memenuhi kepentingan bersama.

Kegiatan kolektif untuk menciptakan aransemen kelembagaan, melalui perjuangan tertentu – seberapa pun sulitnya atau mudahnya, akan menjadi seni tersendiri, karena melibatkan upaya penyeimbangan sekian macam agenda dan kepentingan, bahkan dengan mekanisme pendapat yang berbeda pula. Oleh karena itu, mekanisme provisi harus disesuaikan dengan tingkat ekskludibilitas dan rivalitas suatu barang dan jasa. Kaidah umum yang sering digunakan adalah, bahwa untuk barang publik dan barang milik bersama, kegiatan kolektif dapat ditempuh untuk mengurangi kemungkinan *rent-seeking* dan *free-riding*, bukan semata pengawasan eksekutif yang dapat sangat mahal. Untuk barang dengan rivalitas rendah (barang tol dan publik)

hierarki jadi lebih penting, terutama karena skala ekonomi. Mekanisme pasar lebih tepat jika diterapkan pada provisi barang (dan jasa) privat, walaupun harus aransemen kelembagaan yang melingkupinya harus disusun secara fair dan beradab.

Dalam konteks pangan, permasalahan yang mengemuka adalah ketidakjelasan sikap atau pendirian pemerintah apakah komoditas yang dianggap strategis – beras, gula, jagung dan kedelai – dikategorikan barang publik atau barang privat atau bahkan quasi-publik atau quasi-privat. Ketidaktegasan seperti itu sedikit-banyak pasti berpengaruh pada jenis, *magnitude* dan kualitas kebijakan yang akan atau yang harus diambil untuk mencapai tujuan strategis pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kosa-kata ekonomi kelembagaan, kekaburan pendirian dan buruknya kualitas kebijakan menyebabkan tingginya biaya transaksi – biaya untuk menjalankan aktivitas ekonomi, baik melalui mekanisme pasar, mekanisme hierarki, maupun kegiatan kolektif. Aransemen kelembagaan yang efisien akan mampu menurunkan biaya transaksi secara signifikan. Persoalan menjadi semakin pelik ketika kelembagaan yang efisien itu tidak mudah dirancang, diorganisir dan ditegakkan.

2.3 Aspek Keseimbangan dalam Ketahanan Pangan

Aspek keseimbangan dalam ketahanan pangan menekankan pada tiga dimensi penting: yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas masyarakat terhadap pangan dan stabilitas harga pangan. Salah satu dari dimensi tersebut tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk

memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Demikian pula, walaupun ketersediaan dan aksesibilitas masyarakat dapat dikatakan cukup, namun jika stabilitas harga pangan tidak mampu terjaga secara baik (dan tentunya berakibat pada ketersediaan dan aksesibilitas), maka ketahanan pangan tidak dapat dikatakan telah cukup kuat. Oleh karena itu, aspek distribusi pangan mulai dari sentra produksi di pedesaan sampai pada konsumen perkotaan dan konsumen di seluruh pelosok rumah tangga pedesaan juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan. Dalam kosa kata ilmu ekonomi, aspek distribusi pangan ini mencakup eksistensi dan perubahan fungsi tempat, fungsi ruang dan fungsi waktu dan melibatkan banyak pelaku ekonomi di dalamnya.

Pertama, ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan tentunya dapat ditempuh melalui: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya alam, manajemen dan pengembangan sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain – asal tidak terlalu eksekutif dan dibenarkan oleh peraturan yang berlaku atau tidak dalam keadaan larangan impor – dengan menjaga cadangan devisa negara dari sektor perekonomian untuk menjamin kesehatan neraca keseimbangan perdagangan luar negeri. Kedua mekanisme penyediaan pangan tersebut tentunya berhubungan dengan tingkat harga beli (permintaan) oleh konsumen serta harga jual (penawaran) pangan yang diterima petani. Petani atau produsen pasti lebih senang jika mereka memperoleh harga jual tinggi atau yang mampu memberikan insentif untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya, sedangkan konsumen

pasti mendambakan tingkat harga beli produk pangan yang murah dan terjangkau untuk mempertahankan daya belinya dan sekaligus memenuhi kebutuhan kalori dan protein yang seimbang.

Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia perlu segera memperjelas arah kebijakan ketahanan pangan ke depan, tidak sekedar terjebak pada skema kebijakan harga murah, perlu juga diarahkan untuk mencapai tingkat kecukupan pangan (*food adequacy*) yang lebih relevan dalam konteks ketahanan pangan. Kebijakan kecukupan pangan yang dirancang untuk menjamin ketersediaan pangan di seluruh wilayah Indonesia, yang dapat terjangkau dan aman dikonsumsi masyarakat luas, sebagai bagian tak terpisahkan dari ketahanan pangan, khususnya di tingkat mikro. Di tingkat rumah tangga, tingkat kecukupan pangan diukur dengan membandingkan tingkat konsumsi energi dan protein dengan angka kecukupan gizi (AKG), menurut hasil Widyakarya Pangan dan Gizi (WNPG) ke-VI tahun 2004, yaitu 2.000 kilokalori (kcal) dan 52 gram protein untuk tingkat konsumsi, serta 2.200 kcal dan 57 gram pada tingkat penyediaan. Menurut hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Tahun 2002, tingkat kecukupan energi telah mencapai 90,4 persen dan kecukupan protein sebesar 106 persen konsumsi dan 134 persen penyediaan, walau dominasi protein nabati masih 64 persen. Hal yang perlu diperhatikan adalah masih terdapat defisit konsumsi energi untuk kelompok pendapatan rendah sampai 28,2 persen dan kelompok pendapatan sedang sampai 25,7 persen.

Kedua, dimensi aksesibilitas dapat dijelaskan misalnya dengan proporsi pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan merupakan salah satu indikator ketahanan pangan di tingkat rumah tangga tersebut. Semakin besar pangsa pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan, semakin rendah ketahanan

pangan rumah tangga yang bersangkutan. Secara agregat pangsa pengeluaran bahan pangan tersebut mengalami penurunan dari sekitar 70 persen pada tahun 1980 menjadi 57 persen pada tahun 1990 dan menurun kurang dari 50 persen pada tahun 2000. Besarnya pangsa pendapatan yang digunakan untuk konsumsi pangan juga menunjukkan kecilnya bentuk kekayaan lain yang dapat dipertukarkan untuk memperoleh satu satuan bahan pangan.

Akses individu ini dapat juga ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan dan memuaskan berbagai pihak yang terlibat. Intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih nampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga-harga kebutuhan pokok pada musim tanam atau musim paceklik. Saat ini sebagian besar (76 persen) rumah tangga adalah konsumen beras (*net consumer*) dan hanya 24 persen sisanya produsen beras (*net producer*). Di daerah perkotaan, *net consumer* beras adalah 96 persen atau hanya 4 persen saja yang merupakan *net producer* beras. Di daerah pedesaan, *net consumer* beras mencapai sekitar 60 persen atau hanya 40 persen penduduk desa yang merupakan *net producer* beras (Lihat Arifin, 2004). Karena beras juga merupakan pangan pokok dengan karakteristik permintaan yang tidak elastis – perubahan harga tidak terlalu berpengaruh terhadap konsumsi beras – maka kelompok miskin itulah yang menderita cukup parah karena perubahan harga pangan, terutama beras.

Ketiga, stabilitas harga menjadi salah satu dimensi yang penting dalam ketahanan pangan karena dapat menimbulkan konsekuensi ekonomi, politik dan sosial kemasyarakatan yang berat. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, negara-negara berkembang

tidak terkecuali Indonesia, umumnya melakukan intervensi kebijakan untuk menjaga stabilitas harga pangan pokok dengan menjaga atau mengurangi tingkat fluktuasi harga agar tidak terlalu besar. Fluktuasi harga pangan dan komoditas pertanian umumnya terjadi antar waktu karena pengaruh iklim dan cuaca (*seasonal variations*) serta perbedaan waktu tanam dan waktu panen yang berkisar tiga bulan atau lebih. Fluktuasi harga yang cenderung mengarah pada instabilitas harga pangan juga terjadi karena pengaruh lokasi dan wilayah produksi dan konsumsi. Indonesia yang memiliki kondisi geografis demikian tersebar dan beragam, ancaman instabilitas harga pangan dapat terjadi karena perbedaan kandungan sumberdaya biofisik dan sosial ekonomi antara Pulau Jawa dan Luar Jawa, antara sektor pedesaan dan perkotaan, serta antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur.

Pemerintah Indonesia telah berupaya menjalankan stabilisasi harga pangan tersebut melalui Bulog, yang telah didirikan sejak tahun 1967, dengan pasang-surut prestasi yang diembannya. Ketika sistem pemerintahan berubah mengarah ke sistem yang demokratis dan Bulog diubah menjadi suatu BUMN Perum Bulog yang harus berorientasi pada keuntungan, maka *setting* kelembagaan atau kebijakan pangan yang khusus fokus pada stabilisasi harga pangan menjadi tantangan baru. Dalam hal pangan pokok beras, beberapa studi empiris terakhir telah menunjukkan bahwa kebijakan stabilisasi harga beras saat ini telah semakin mahal dan tidak terjangkau (Arifin, 2005b) dan Bulog hanya berperan secara signifikan dalam stabilisasi harga gabah pada periode isolasi pasar masa Orde Baru, tapi tidak berperan secara signifikan dalam stabilisasi harga beras konsumen baik pada periode isolasi pasar, “pasar bebas” masa reformasi, maupun pada pasar terbuka terkendali seperti sekarang (Suparmin, 2005). Sistem perdagangan dunia yang semakin terbuka juga

menyisakan tantangan tersendiri bagi upaya stabilitasi harga beras menuju ketahanan pangan karena secara teknis tidak dijumpai “intergrasi vertikal” antara harga gabah petani, harga eceran beras konsumen dan harga beras dunia yang semakin liar.

Dari penjelasan tentang ketiga dimensi ketahanan pangan di atas, maka seharusnya penataan kelembagaan ketahanan pangan perlu lebih terintegrasi dan menyeluruh, dan jika perlu melibatkan *stakeholders* yang lebih luas, bukan sekedar kalangan eksekutif, legislatif, yudikatif dan para akademisi, tapi juga perlu mengikutsertakan petani produsen dan kelompok petani yang juga berfungsi sebagai konsumen di pedesaan, pedagang dan para tengkulak yang cukup *mobile* tersebut, serta kalangan konsumen, kaum miskin dan kelompok masyarakat lainnya di perkotaan. Tradisi pengambilan keputusan kebijakan pangan dan perhatian secara umum yang terlalu *ad-hoc* justru telah menimbulkan fase dekonstruktif sektor pertanian, yang ternyata lebih sulit untuk dibangun kembali. Pengalaman historis bahwa swasembada beras adalah nyaris segalanya, justru telah menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir dengan sendirinya (*taken for granted*) dan melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang terjadi seperti dukungan pembangunan infrastruktur, pengembangan teknologi, dukungan riset dan penyuluhan yang sangat intensif, serta peningkatan keterkaitan terhadap kebijakan ekonomi makro secara umum. Indikasi fase buruk sektor pertanian seperti saat sekarang sebenarnya telah muncul ketika kebijakan pembangunan ekonomi mengarah pada strategi industrialisasi *footloose* besar-besaran dengan proteksi tidak rasional berlebihan.

Sejak awal akhir 1980an dan awal 1990an, laju produksi pangan dan pertanian Indonesia secara umum

telah mengalami perlambatan yang sangat signifikan. Pada periode 1985-1996, sektor pertanian memang mengalami kontraksi tingkat pertumbuhan di bawah 3.4 persen pertahun, amat kontras dengan periode sebelumnya (1978-1985) yang mengalami pertumbuhan produksi hampir 6 persen per tahun. Pada periode tersebut subsektor tanaman pangan hanya tumbuh 1.90 persen per tahun (dihitung dari data BPS), suatu rekor buruk sepanjang sejarah modern pertanian Indonesia. Periode krusial awal 1990an tersebut sering disebut fase dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuan oleh para perumus kebijakan. Dalam bahasa ekonomi, pertumbuhan produksi telah mencapai pada peningkatan yang semakin menurun (*diminishing return*). Aplikasi benih unggul, pupuk dan pestisida, atau yang lebih dikenal dengan teknologi biologi-kimiawai, yang selama ini merupakan andalan utama mungkin sudah mencapai titik jenuh. Demikian pula, investasi besar-besaran sarana dan prasarana irigasi juga sudah mulai menurun yang tentu saja erat kaitannya dengan menurunnya penerimaan ekonomis yang diperoleh petani atau penerimaan negara secara agregat.

Kombinasi kelalaian kebijakan pembangunan pertanian dan langkah pemihakan berlebihan pada sektor industri padat modal – apalagi ditingkahi proses konglomerasi dan nepotisme yang eksekutif – sedikit banyak telah berkontribusi pada kondisi sektor pertanian umumnya. Apalagi karakter perburuan rente dari pelaku ekonomi dan birokrasi yang amat sentralistis tidak begi saja mampu membawa visi kesejahteraan seperti diamanatkan oleh suatu tujuan kebijakan. Dampak paling buruk dari proses industrialisasi yang ditempuh dengan proses konglomerasi tersebut, adalah tidak meratanya pembangunan antara pedesaan dan di perkotaan, bahkan antara Jawa dan Luar Jawa secara umum. Semua orang tahu, bahwa antiklimaks dari

proses pembangunan yang amat timpang tersebut ikut berkontribusi pada krisis ekonomi Indonesia, yang sebenarnya secara teknis hanya dipicu oleh krisis nilai tukar dan krisis perbankan (moneter). Indonesia tidak berhasil melokalisir krisis moneter tersebut karena berdampak luas pada sendi-sendi perekonomian. Angka inflasi pun melonjak sampai 70 persen per tahun dan pengangguran terjadi di mana-mana karena pemutusan hubungan kerja sektor formal berlangsung secara besar-besaran. Pada tahap berikutnya, krisis ekonomi bahkan menular pada sistem politik yang memang sedang menjadi bentuk dan jati-dirinya setelah sekian lama terdominasi oleh hegemoni kekuasaan kekuatan Orde Baru yang demikian besar.

Ketika sektor pertanian harus menanggung dampak krisis ekonomi untuk menyerap limpahan tenaga kerja sektor informal dan perkotaan, daya tahan sektor pertanian tidak cukup kuat. Benar, pada periode 1998-2000 sektor pertanian sempat menjadi penyelamat ekonomi Indonesia, itu pun karena limpahan lonjakan nilai tukar dollar AS yang dinikmati komoditas ekspor pertanian terutama perkebunan dan perikanan. Namun, ketika basis utama untuk membangun kualitas pertumbuhan sektor pertanian dilupakan begitu saja, pertanian tidak mampu menciptakan lapangan kerja apalagi jika harus menyerap tenaga kerja baru, terutama di pedesaan. Akibatnya, dalam beberapa tahun terakhir sektor pertanian (dan petani) terus terpinggirkan.

Dengan perubahan lingkungan internal dan eksternal yang begitu cepat seperti saat ini, Indonesia perlu lebih konsisten melakukan pembangunan pertanian dengan visi besar untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani. Ukuran identitas sederhana produktivitas pertanian yang amat terkenal (hipotesis Hayami-Ruttan) adalah bahwa produktivitas tenaga kerja (Y/L) merupakan produk perkalian dari

produktivitas lahan (Y/A) dan rasio lahan terhadap tenaga kerja (A/L). Produktivitas tenaga kerja ini dianggap sebagai salah satu *proxy* ukuran kesejahteraan petani. Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja yang negatif berimplikasi proses pemiskinan petani karena pembangunan pertanian. Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja positif berimplikasi peningkatan kesejahteraan, bahkan pengentasan masyarakat dari kemiskinan (Arifin, 2004).

Dengan status tingkat produksi pertanian dan sebaran musim panen yang demikian lebar serta laju konsumsi pangan domestik yang senantiasa meningkat, Indonesia seakan memiliki kewajiban ekstra untuk melakukan manajemen distribusi pangan di pasar domestik. Kaum awam pun tahu bahwa manajemen produksi pangan menghendaki keteraturan sistem jaringan irigasi primer, sekunder dan tersier tingkat petani, dan faktor-faktor penting lainnya. Masyarakat dapat menyaksikan dengan langsung saat ini bahwa banyak sekali jaringan irigasi yang rusak berat, mengalami sedimentasi dan pendangkalan karena minimnya perhatian pemerintah tingkat pusat dan tingkat daerah. Nilai rasa tanggung jawab pejabat pusat dan daerah masih perlu diperbaiki, paling tidak memiliki prioritas untuk mengalokasikan anggaran rehabilitasi atau O&M (*operation and maintenance*). Hal yang sering muncul ke permukaan justru saling lempar tanggung jawab. Dengan dalih era otonomi daerah, pemerintah pusat merasa bahwa infrastruktur yang paling vital tersebut adalah tanggung jawab pemerintah daerah karena berada dalam yurisdiksi daerah. Sementara pemerintah daerah tidak pernah merasa memiliki kewenangan manajemen untuk melakukan O&M jaringan irigasi karena selama ini memang merupakan “proyek pusat”, sekedar tidak menyebut bahwa pekerjaan tersebut adalah *cost-center* sehingga tidak

menarik bagi pemerintah daerah karena memerlukan pemahaman ekstra dan tingkat konsentrasi tinggi.

Tabel 2.1 Produksi Komoditas Pangan 1997–2004 (ribu ton)

No.	Uraian	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Nabati							
1	Padi	49,237	50,866	51,899	50,461	51,490	52,138	54,341
2	Jagung	10,169	9,204	9,677	9,347	9,654	10,886	11,355
3	Kedele	1,306	1,383	1,018	827	673	672	731
4	Kc. tanah	692	660	737	710	718	786	834
5	Ubi kayu	14,696	16,459	16,089	17,055	16,913	18,524	19,507
6	Ubi jalar	1,935	1,666	1,828	1,749	1,772	1,991	1,876
7	Sayuran	7,483	8,078	7,559	6,920	7,145	8,575	8,699
8	Buahan	7,130	7,541	8,413	9,959	11,664	13,551	13,936
9	M. Sawit	5,640	6,005	7,581	9,097	10,020	10,683	12,366
10	M. Goreng	2,716	1,760	2,185	2,676	2,402	2,759	3,112
11	Gula	1,488	1,489	1,691	1,725	1,755	1,632	2,020
	Hewani							
12	Dg sapi	247	357	386	382	373	410	426
13	Dg unggas	621	620	804	900	1,083	1,117	1,142
14	Telur	530	640	786	850	946	974	1,051
15	Susu	375	436	496	480	493	553	596
16	Ikan	4,644	4,893	5,107	5,353	5,516	5,841	6,231

Sumber: Badan Pusat Statistik (berbagai tahun).

Data Tahun 2004 bersifat sementara

Tabel 2.2 Sentra Produksi Bahan Pangan Penting

No.	Komoditas	Wilayah Sentra Produksi
1.	Padi	Jabar+Banten (20,7%), Jatim (17,8%), Jateng (16,3%), Sulsel (7,1%), Sumut (6,7%), dan Sumbar, Sulsel, Lampung (masing-masing >3%).
2.	Jagung	Jatim (36,0%), Jateng (17,7%), Lampung (11,6%), Sumut (6,9%), Sulsel (6,5%); dan Jabar, NTT (Masing-masing >4%)
3.	Kedele	Jatim (37,9%), Jateng (20,1%), NAD (7,0%), Jabar (5,4%), Sulsel (4,2%), dan Lampung (2,2%)
4.	Kacang Tanah	Jatim (24,4%), Jateng (21,7%), Jabar (14,8%), Sulsel (6,5%), dan Sumut, NTB (masing-masing >3%)
5.	Sayuran	Jabar (36,6%), Sumut (19,6%), Jateng (15,1%), Jatim (9,6%), dan Sumbar, Bengkulu, Bali, Sulsel (masing-masing >3%)
6.	Buah-buahan	Jabar (26,9%), Jatim (21,1%), Jateng (12,6%), Sumut (5,9%), Sulsel (5,5%), dan Sumsel+Babel, Lampung, NTT (masing-masing >3%)
7.	Minyak sawit	Sumut (39,9%), Riau (21%), Kalbar (6,1%), NAD (6,1%) dan Sumbar (5,4%)
8.	Gula tebu	Jatim (44,1%), Lampung (33,3%), Jateng (7,5%), Jabar (4,2%), dan Sumut (3,9%)
9.	Daging	Jabar (21,1%), Jatim (15,6%), Jateng (12,0%), Bali (8,1%), Jakarta (7,7%), Sumut (6,3%)
10.	Telur	Jabar (20,8%), Jatim (15,3%), Jateng (14,2%), Sumut (15,0%), Sumbar, Sumsel+Babel, Lampung, Sulsel (masing-masing >4%)
11.	Hasil Perikanan	Sumatera (27%), Jawa (25%), Sulawesi (18%)

Catatan: Lingkup provinsi sebelum ada pemekaran

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

BAB 3.

EVOLUSI KELEMBAGAAN PANGAN

Bab ini membahas evolusi kelembagaan menuju ketahanan pangan, yang meliputi analisis tentang aspek historis kebijakan pangan, khususnya dari masa-masa sulit di awal sejarah Indonesia modern, atau pada masa tingkat kemiskinan absolut, kerawanan pangan dan konflik politik, sampai pada masa kemasan swasembada pangan dan persoalan yang muncul setelahnya. Analisis proses evolusi kelembagaan ketahanan pangan ini berlanjut dengan kompleksitas masa transisi politik pasca kejatuhan Presiden Soeharto, kesalahan kebijakan tentang liberalisasi yang terlalu dini di era hegemoni Dana Moneter Internasional (IMF), perubahan strategi kebijakan ketahanan pangan di tengah perubahan politik yang demikian cepat. Penutup bab ini adalah analisis tentang status Badan Urusan Logistik (Bulog) yang sedang mencoba mencari identitas baru, reformasi organisasi menuju budaya perusahaan (*corporate culture*) serta konsekuensinya pada kelembagaan ketahanan pangan secara keseluruhan.

3.1 Perjalanan Historis Kebijakan Pangan

Sebelum dekade 1980an, kebijakan pangan diarahkan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas atau lebih dikenal dengan strategi swasembada bahan pangan, sambil memanfaatkan

perubahan teknologi bidang pertanian yang berkembang begitu cepat pada waktu itu. Kebijakan pangan model Revolusi Hijau tersebut diambil karena Indonesia mengalami kondisi kekurangan pangan, bahkan kelaparan di beberapa wilayah, sebagai akibat dari akumulasi berbagai persoalan instabilitas politik dan miskinnya strategi pembangunan ekonomi yang lebih terbuka. Tiga kebijakan penting yang perlu dicatat adalah (1) intensifikasi, (2) ekstensifikasi, dan (3) diversifikasi pertanian. Dalam konteks usahatani, intensifikasi sering pula diterjemahkan penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, benih unggul, pestisida dan herbisida) dan teknologi mekanis (traktorisasi dan kombinasi manajemen air irigasi dan drainase). Ekstensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan, lahan kering, perkebunan dan lainnya. Diversifikasi adalah penganekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, usahatani terpadu peternakan dan perikanan yang telah menjadi andalan masyarakat pedesaan umumnya.

Hal yang perlu dicatat di sini adalah perhatian besar yang ditunjukkan pemerintah untuk menggenjot pembangunan sarana atau infrastruktur vital seperti sarana irigasi, jalan dan industri pendukung seperti semen, pupuk dan lain-lain menjadi salah satu fondasi kokoh untuk mencapai fase tumbuh tinggi nantinya. Dalam konteks pangan, peran Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai lembaga parastatal utama, mengatur logistik dan manajemen pangan di dalam negeri, melakukan stabilisasi harga pangan, membeli kelebihan produksi pada musim panen, menyalurkannya kepada kelompok miskin dan rawan pangan, melakukan monopoli impor bahan pangan strategis dan lain-lain. Berbagai pembenahan institusi ekonomi seperti konsolidasi kelompok tani hamparan, koperasi unit desa (KUD) dan koperasi pertanian lainnya, terobosan skema

pendanaan, sistem latihan dan kunjungan yang menjadi andalan sistem penyuluhan juga amat mewarnai integrasi kebijakan pertanian ke dalam strategi ekonomi makro secara umum. Peranan kredit pertanian bersubsidi, keterjangkauan akses finansial sampai tingkat pelosok pedesaan adalah reformasi spektakuler bidang ekonomi yang tidak tertandingi di negara berkembang manapun.

Sebagaimana dimaklumi, Indonesia pun pernah mencapai swasembada beras secara gemilang pada pertengahan dekade 1980an, yang mengantar Presiden Soeharto ke mimbar kehormatan Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) di Roma, Italia. Bahkan, Indonesia pernah dijadikan contoh sukses (*role model*) bagi negara berkembang lain di Dunia Ketiga, untuk mengentaskan masyarakat dari kelaparan dan kekurangan pangan. Kontribusi riset atau ilmu pengetahuan dan teknologi dalam sektor pertanian telah melonjakkan kinerja produksi pertanian, terutama bahan pangan, seperti beras, jagung dan biji-bijian lainnya. Revolusi Hijau telah berjasa meningkatkan produktivitas pangan sampai 5.6 persen per tahun dan akhirnya mencapai puncaknya pada pencapaian swasembada pangan tersebut. Hal lebih penting lagi adalah bahwa revolusi teknologi pangan pada saat itu juga menjadi salah satu indikasi tingkat pemerataan di tingkat pedesaan (bahkan perkotaan). Daerah produksi padi seakan amat indetik dengan kesejahteraan pedesaan, seperti yang dialami daerah Pantai Utara Jawa dan sebagian besar Jawa, Lampung, Solok di Sumatra Barat, Maros di Sulawesesi dan sebagainya. Berbagai kinerja baik yang ditunjukkan oleh institusi ekonomi dari tingkat desa seperti kelompok tani, koperasi pedesaan, sistem penyuluhan pendanaan, dan dukungan skema pendanaan dan sistem perbankan jelas tidak dapat dipisahkan dari manajemen pembangunan yang dijalankan Presiden Soeharto.

Sistem linier dan komando pada saat itu terlihat begitu efektif untuk menjalankan administrasi pemerintahan sampai ke tingkat pedesaan. Misalnya, kebijakan harga dasar gabah dan manajemen operasi pasar untuk menjaga stabilitas harga pangan di dalam negeri berjalan cukup efektif karena persyaratan detail implementasi kebijakan mulai dari kesiapan pergudangan, armada transportasi, dukungan kredit perbankan sampai pada *timing* pengumuman harga dasar baru, antisipasi perubahan harga beras di pasar dunia dan lain-lain juga diperhatikan secara seksama.

Pada kondisi tertentu saat ini, kebijakan pangan yang mengarah pada strategi swasembada beras seperti pada masa lalu itu memang amat diperlukan apabila aktivitas impor beras yang dilakukan Indonesia selama ini telah menimbulkan ketergantungan yang akut, termasuk apabila cenderung menjelma menjadi keterjebakan pangan (*food trap*) yang dapat mempengaruhi sendi-sendi keberdaulatan ekonomi bangsa Indonesia. Akan tetapi apabila kondisi swasembada beras tersebut harus dicapai dengan segala cara, sampai harus mengorbankan penguatan landasan pembangunan pertanian dalam arti luas, maka upaya mati-matian dengan biaya berapa pun (*at all costs*) untuk mencapai swasembada beras menjadi tidak relevan lagi, terutama ketika perekonomian dunia telah semakin terbuka. Indonesia semakin menyadari betapa perlunya untuk mengedepankan suatu strategi yang lebih komprehensif tidak hanya pada aspek peningkatan produksi pangan, tetapi pada pemenuhan kualitas gizi masyarakat dan keamanan pangan dengan harga yang terjangkau, sebagai bagian integral dari pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan rawan pangan.

Setelah dekade 1990an, kebijakan pangan yang berorientasi ketahanan pangan (*food security*) yang sebenarnya dapat disederhanakan menjadi dimensi

“ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan pada skala rumah tangga dan skala nasional. Salah satu dari unsur di atas tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi bahan pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan – yang tentunya mencakup fungsi tempat, ruang dan waktu – tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.

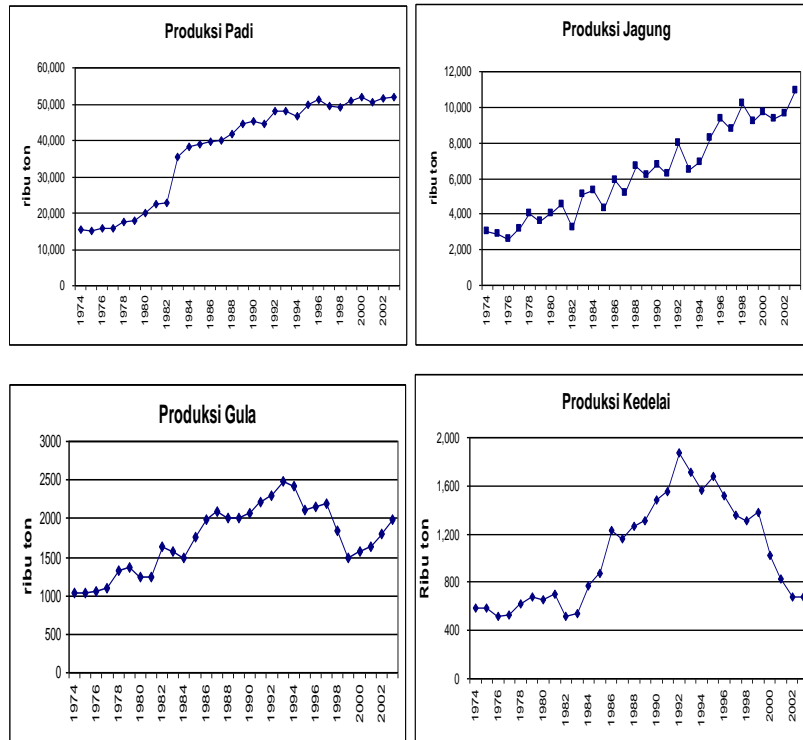
Landasan utama kebijakan ketahanan pangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 (UU 7/1996) tentang pangan yang mengatur pemerintah bersama masyarakat berkewajiban mewujudkan pemantapan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, daerah dan nasional. Peran pemerintah lebih banyak bersifat sebagai fasilitator dalam pemberdayaan masyarakat, peningkatan kapasitas produksi pangan dan mobilitas pangan antar wilayah secara efisien. Dalam hal ini, kebijakan pangan nasional “memayungi” kebijakan pangan daerah; sedangkan kebijakan pangan daerah menjadi komponen utama dalam kebijakan pangan nasional. Dengan demikian implisit di sini bahwa pemerintah daerah yang mengalami surplus bahan pangan tidak dibenarkan apabila hanya memfokuskan pada pemenuhan kebutuhan pangan di daerahnya saja, tanpa berupaya memikirkan daerah tetangganya. Pemerintah daerah dilarang keras menerapkan kebijakan hambatan ekonomi bagi mobilitas pangan antar daerah (dan non-ekonomi) dengan alasan apapun, untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD)-nya atau pun untuk menjaga kepentingan ekonomi daerahnya sendiri.

Setelah melalui perjuangan cukup melelahkan sepanjang enam tahun, maka peraturan operasional yang menyangkut ketahanan pangan akhirnya disahkan menjadi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 68 Tahun 2002 tanggal 30 Desember 2002. Di sana secara eksplisit didefinisikan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Cakupan (*scope*) landasan organizational ketahanan pangan ini cukup memadai karena secara jelas mengatur ketersediaan pangan, cadangan pangan nasional, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah daerah dan peran masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerjasama internasional yang memadai. Hal yang dicatat dalam ketentuan organizational tersebut adalah bahwa pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota dan atau pemerintah desa melakukan kebijakan ketahanan pangan dan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing dengan memperhatikan pedoman, norma, standar dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Para ilmuwan kemudian secara hati-hati mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan dan kecukupan pangan, yang mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Di tingkat nasional, konsep ketahanan pangan ini mencakup penyediaan pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup serta dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Basis dari konsep ketahanan tingkat nasional ini adalah ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, terutama di pedesaan dan juga di perkotaan. Demikian pula sebaliknya, ketahanan pangan di tingkat

rumah tangga merupakan prakondisi sangat penting untuk membangun ketahanan pangan di tingkat daerah, tingkat nasional dan regional.

Secara umum, selama tiga dasa warsa sejarah ketahanan pangan modern, produksi bahan pangan penting menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup tinggi, kecuali kedelai yang mengalami penurunan sejak dekade 1990an (Gambar 3.1). Kasus ini pun semakin memperkuat fenomena ilmiah bahwa tanaman kedelai memang termasuk kategori tanaman sub-tropis, sehingga perkembangannya di Indonesia tidaklah terlalu menggembirakan. Penanganan secara khusus oleh pemerintah yang dikenal agak kontroversial pada akhir 1990an Gema Palagung (Gerakan Mandiri Padi, Kedelai dan Jagung) tidak mampu menolong penurunan produksi kedelai di Indonesia. Persoalan teknis agronomis, tidak memadainya introduksi varietas baru kedelai tropis, serta masalah sosial ekonomis petani kedelai di sentra produksi Jawa Timur, sebagian Jawa Tengah, Lampung dan Sumatra Selatan telah ikut berkontribusi pada melambatnya produksi dan produktivitas kedelai di Indonesia. Akibat yang paling mencolok dari "kegagalan" produksi kedelai tersebut adalah ketidakmandirian dan ketergantungan Indonesia terhadap kedelai impor, yang mencapai angka 1,3 juta ton per tahun atau setara dengan kehilangan devisa negara US\$ 240 juta atau setara Rp 2 triliun per tahun.



Gambar 3.1 Perkembangan Produksi Pangan Penting, (Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun)

Produksi jagung meningkat mencapai 10 juta ton lebih sejak tahun 2003, terutama karena peningkatan luas panen dan penggunaan benih unggul jagung hibrida. Bersamaan dengan itu, peningkatan produksi jagung hibrida juga sekaligus mampu mendukung sektor peternakan karena industri pakan ternak ikut tumbuh pasca stagnansi yang cukup serius pada puncak krisis ekonomi. Sektor peternakan kecil (*poultry*) mengalami revival setelah tahun 2001 – walaupun akhir-akhir ini menghadapi wabah flu burung yang tidak dapat dianggap ringan. Membaiknya produksi jagung domestik

sedikit membantu mengurangi ketergantungan sektor peternakan kecil terhadap pakan impor, dan sempat memberikan ekspektasi pertumbuhan yang lebih tinggi. Akan tetapi, karena laju konsumsi jagung yang juga tumbuh lebih cepat, Indonesia pun masih harus mengandalkan jagung impor dalam jumlah yang cukup signifikan. Impor jagung Indonesia diperkirakan mencapai 1.1 juta ton per tahun atau setara dengan kehilangan devisa negara US\$ 130 juta atau sekitar Rp 1,1 triliun, sesuatu yang perlu diperhatikan.

Kinerja produksi gula tebu pun tidak jauh berbeda, walaupun telah menunjukkan sedikit perbaikan pasca krisis ekonomi, namun tidak akan cukup untuk mencapai target pencapaian swasembada gula pada tahun 2007-2008. Produksi gula domestik hanya mencapai 1,9 juta ton, sedangkan tingkat konsumsi rumah tangga dan konsumsi industri makanan telah mencapai 3,5 juta ton dengan laju yang semakin cepat. Kekurangan pasokan gula yang harus dipenuhi dari impor sebesar 1,6 juta ton rasanya agak mustahil dapat terkejar dalam sisa waktu ke depan, mengingat terlalu banyak masalah yang harus diselesaikan. Hal yang cukup berat untuk ditangani adalah bahwa basis usahatani tebu semakin tergeser oleh komoditas lain, terutama padi, palawija dan hortikultura yang menghasilkan pendapatan ekonomi tinggi berlipat. Di lain pihak, upaya menangkal serbuan gula impor dengan solusi kebijakan tataniaga gula nyaris mandul karena berbagai *entry barriers* yang justru menimbulkan “jalan pintas” para pemburu rente dan dikhawatirkan mengacaukan skenario swasembada gula di dalam negeri pada tahun 2007-2008 nanti.

Perjalanan historis agak berbeda dialami komoditas padi dan beras secara umum karena perhatian atau strategi kebijakan yang sedikit istimewa. Strategi kebijakan pangan yang berorientasi pada

swasembada beras sebagai bahan pangan pokok – seakan memperoleh justifikasi ketika Indonesia kembali menjadi penghuni daftar tetap negara pengimpor beras terbesar sejak awal krisis ekonomi tahun 1997. Apabila dahulu pada awal era Revolusi Hijau, strategi swasembada beras diambil benar-benar bertujuan untuk menanggulangi kelaparan kronis di beberapa tempat di Indonesia karena lemahnya konsolidasi strategi pembangunan ekonomi. Strategi swasembada beras yang digunakan oleh Presiden Soeharto ditempuh dengan dukungan kebijakan makro pembangunan infrastruktur pertanian, pembangunan pedesaan dan subsidi kredit untuk intensifikasi tanaman pangan, dan pembukaan areal persawahan baru. Kini, romantisasi pada keberhasilan strategi swasembada beras pada masa lalu tersebut kembali menjadi agenda debat kebijakan publik dan bahkan strategi politik untuk menarik konstituen. Pada intinya, cukup banyak pihak individu dan kelompok yang tidak terlalu “rela” bahwa negara agraris seperti Indonesia masih harus mengandalkan pada beras impor untuk memenuhi kebutuhan pangan pokoknya, sekalipun kontribusi beras impor tidak sampai 5 persen dari total beras yang dikonsumsi oleh warga negara Indonesia.

Argumen sentral tentang perlunya Indonesia menjalankan strategi kebijakan pangan untuk mencapai swasembada beras sebenarnya dilandasi tiga pertimbangan utama, yaitu: (1) kemampuan dan potensi swasembada beras memang cukup besar, (2) volume dan harga beras dunia sangat tidak stabil alias fluktuatif dan (2) ketergantungan pada beras impor menjadi ancaman ekonomi dan politik, bahkan terhadap keberdaulatan bangsa. Penjelasan ketiga pertimbangan rasional di atas akan disampaikan berikut ini.

Pertama, kemampuan dan potensi swasembada beras Indonesia rasanya tidak perlu diragukan lagi,

karena secara teoritis mustahil negara agraris besar seperti Indonesia tidak akan mampu mencapai swasembada beras. Dengan berkah kandungan sumberdaya alam dan kesuburan lahan, keanekaragaman genetika dan dukungan musim iklim tropis yang tiada taranya, masih banyak hal lagi yang mampu dicapai Indonesia dari sekedar swasembada beras. Tidak mustahil Indonesia pun dapat menjadi produsen beras dan bahan pangan lain yang cukup handal dan mampu menguasai pangsa pasar beras dunia. Argumen kemampuan dan potensi tersebut sering dipadu dengan romantisasi kisah keberhasilan Indonesia mencapai swasembada beras pada pertengahan tahun 1980-an. Swasembada beras sering dijadikan romantisasi *bench-mark* keberhasilan kebijakan pangan dan pembangunan pertanian secara umum.

Publikasi resmi Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa produksi beras tahun 2003 mencapai 52,1 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 32,8 juta ton beras. Perkiraan resmi produksi beras tahun 2004 mencapai 54,3 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 34 juta ton beras, suatu rekor angka produksi yang cukup tinggi. Sementara itu angka perkiraan konsumsi beras rumah tangga diperkirakan terus menurun dan hanya mencapai 115,5 kilogram per kapita per tahun, yang juga merupakan angka rekor terendah sepanjang dasa warsa terakhir mengingat Indonesia adalah konsumen pemakan beras terbesar di dunia. Apabila jumlah penduduk Indonesia sebesar 214 juta orang dan perkiraan konsumsi beras oleh industri, kebutuhan untuk benih dan untuk kegunaan lain tidak lebih dari 12 persen, maka total kebutuhan beras domestik seharusnya sekitar 29 juta ton. Apabila semua perkiraan tersebut akurat dan dapat dipercaya, maka Indonesia seharusnya telah mencapai swsembada beras karena jumlah total produksi melebihi jumlah total konsumsi beras di dalam negeri.

Akan tetapi, aplikasi pemahaman swasembada beras jelas tidak sesederhana atau selinier seperti angka neraca perhitungan tingkat makro tersebut. Semua orang faham bahwa sekitar 60 persen produksi beras di Indonesia terjadi pada saat musim panen raya pada bulan Februari-Mei yang menghasilkan surplus beras karena produksi jauh melebihi konsumsi. Sedangkan pada delapan bulan berikutnya, produksi beras Indonesia berada di bawah tingkat konsumsi secara nasional dan bahkan harus dipenuhi oleh beras impor karena Indonesia menghadapi permasalahan pola distribusi beras di pasar domestik yang cukup kompleks. Maksudnya, Indonesia masih perlu berfikir keras untuk mencapai swasembada beras yang sebenarnya, stok beras dan stok penyanggah nasional dapat berfungsi secara maksimal dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan beras di dalam negeri, jika perlu tidak terlalu mengandalkan basis impor.

Kedua, pertimbangan tentang perlunya swasembada beras adalah karena volume produksi dan harga beras dunia sangat fluktuatif. Benar, saat ini terdapat sekitar 23 juta ton beras yang dipasarkan di tingkat internasional, suatu lonjakan besar dibandingkan dengan sekitar 15 juta ton pada dekade 1980 dan 1990-an. Sebagaimana disebutkan, harga beras dunia memang amat berfluktuatif karena sepanjang tahun 2004 mencatat harga rata-rata US\$ 225,4 per ton untuk kualitas *Thai 25% broken* (Data diambil dari Pinksheet Bank Dunia, Februari 2005). Tingkat harga sebesar itu jauh cukup mahal dibandingkan dengan rata-rata harga pada tahun 2002 yang hanya US\$ 175 per ton atau pada tahun 2003 yang tercatat US\$ 181,7 per ton. Demikian pula, kebijakan pemerintah yang melarang impor beras sejak musim panen 2004 sampai sekitar Juli 2005 telah menimbulkan berbagai dampak "keliaran" harga beras yang semakin rumit untuk dianalisis. Sementara itu,

peningkatan harga beras dunia mendekati US\$ 300 per ton telah semakin tidak masuk akal dan akan menjadi masalah tersendiri nanti, ketika stok penyanggah domestik pada musim kemarau 2005 tidak berada pada posisi aman atau di bawah 1 juta ton.

Dalam konteks ini, pembahasan swasembada beras kembali menjadi relevan, terutama apabila tiba-tiba harga beras dunia menjadi sangat mahal karena misalnya produksi dunia menurun, seperti yang telah menimpa Cina baru-baru. Karena faktor musim yang tidak terlalu bersahabat bagi petani padi dan faktor non teknis lain, gejala penurunan produksi di negara-negara produsen besar seperti Thailand, India, dan Cina dikhawatirkan menurunkan volume beras yang diperdagangkan di pasar dunia karena pemenuhan konsumsi domestik di negaranya pastilah dijadikan prioritas utama.

Ketiga, ketergantungan terhadap beras impor dikhawatirkan membawa konsekuensi ekonomi dan politik tersendiri, walaupun pada saat ini peta perdagangan dunia telah mulai berubah dan sedikit lebih terbuka, dibandingkan sekian tahun lalu. Akan tetapi, keterbukaan tersebut tidak harus diterjemahkan bahwa Indonesia layak berpangku tangan dan menggantungkan pasokan pangan dari dunia internasional. Dalam konteks yang lebih spesifik, ketika beras impor membanjiri pasar domestik pada saat menjelang atau sekitar hari-hari besar dan istimewa, tingkat kepanikan masyarakat rasanya tidak terlalu tinggi. Tingkat antisipasi masyarakat, persepsi “positif” untuk meningkatkan konsumsi, serta kematangan psikologis massa telah menjadi semacam filter khusus bahwa dampak sosial-ekonomi yang ditimbulkan tidaklah begitu membahayakan. Namun, ketika beras impor telah membanjiri beberapa sentra produksi padi di Indonesia, ancaman berantai terhadap tingkat

ketahanan pangan menjadi begitu serius, dan tidak mustahil mengancam tingkat keberdaulatan pangan bangsa Indonesia.

Dalam konteks ini, konsep keberdaulatan pangan (*food reliance*) sebenarnya lebih penting dan lebih strategis dari konsep swasembada pangan (*self sufficiency*) dan bahkan ketahanan pangan (*food security*) yang lebih bersifat ke dalam. Pada tingkat awal, ketergantungan yang begitu tinggi terhadap pangan impor adalah salah satu indikasi dari keberdaulatan pangan. Bentuk paling menakutkan dari buruknya keberdaulatan pangan adalah keterjebakan pangan (*food trap*). Negara hanya menggantungkan sepenuhnya pada pasokan pangan negara lain, sementara cadangan devisanya dan neraca pembayaran di dalam negerinya sangat buruk. Pemimpin politik manapun di dunia rasanya tidak akan rela membiarkan masalah pangan ini berlarut-larut. Demikian pula pemimpin politik di Indonesia yang telah mengalami pahit-getirnya terlempar dari kekuasaan, seperti keempat presiden dari Soekarno, Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wahid dan bahkan Megawati Soekarnoputri yang tersukses karena tidak mampu mengelola permasalahan pangan dan tidak berhasil dalam menyelesaikan tekanan politik pangan yang demikian besar.

Di tengah upaya meningkatkan ketahanan pangan di tingkat nasional tersebut, Indonesia harus berhadapan dengan suatu tingkat pasar dunia yang cukup jauh dari tingkat simetris, sebagaimana disyaratkan dalam teori perdagangan internasional. Suatu laporan resmi Organisasi Kerja Sama Ekonomi untuk Pembangunan alias negara-negara maju tersebut (OECD, 2001) bahkan menyebutkan bahwa nilai proteksi yang diberikan kepada petani di sana mencapai 29 milyar dollar pada tahun 2000 atau 15 kali lipat dari total nilai beras yang diperdagangkan di pasar global.

Dengan level proteksi efektif di negara maju yang mencapai 500 persen ini, tentu saja negara-negara berkembang seperti Indonesia perlu berpikir ekstra keras untuk melakukan reformulasi kebijakan pangan, seperti beras dan bahan pangan strategis lainnya.

Walaupun menunjukkan sedikit peningkatan pada dua tahun terakhir, laju peningkatan produksi bahan pangan tersebut lain tidak layak terlalu diandalkan karena berbagai persoalan iklim, bencana, biofisik dan aspek sosial ekonomi politik yang justru dapat mengancam tingkat pemenuhan kebutuhan pangan. Apabila tidak terjadi lagi penemuan teknologi baru di bidang pertanian -- semisal benih, pupuk, dan pestisida -- keberlanjutan produksi pangan dunia jelas akan terancam, dan perangkap argumen yang dikemukakan Thomas Malthus akan berulang kembali. Kemungkinan terbesar penyebab menurunnya produktivitas adalah bahwa pertumbuhan produksi pangan terlalu mengandalkan pertambahan luas panen dan aspek fisik lain telah terlalu jenuh (*exhausted*).

Aspek penting lain lagi yang perlu diperhatikan dalam mengupas relevansi untuk mencapai swasembada beras adalah biaya ekonomi-politik yang sebenarnya relatif besar dalam sejarah Indonesia melaksanakan swasembada beras tersebut. Dalam konteks pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga beras, salah satu kebijakan untuk menopang swasembada, Timmer (2000) pernah mengkompilasi biaya-biaya tersebut yang diikhtisarkan sebagai berikut. Selama Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (Repelita I, 1969-1974), biaya stabilisasi mencapai US\$ 30 juta (dalam harga konstan 1991) per tahun. Biaya tersebut meningkat menjadi US\$ 40 juta dan US\$ 80 juta, masing-masing untuk Repelita II (1974-1979) dan Repelita III (1979-1984). Dalam sepuluh tahun pertama, kebijakan stabilisasi tersebut mampu menghasilkan

nilai tambah sebesar ekonomis US\$ 290 per tahun (dalam harga konstan 1991). Biaya stabilisasi tersebut tetap berkisar US\$ 80 juta pada Repelita IV dan V, karena Indonesia pernah mengadopsi kebijakan swasembada menurut menurut kecenderungan (*self sufficiency on trend*) bukan swasembada absolut tahun-per tahun.

Tabel 3.2 Biaya dan Manfaat Kebijakan Stabilisasi

Periode Pelita	Biaya	Manfaat	Catatan tentang manfaat
	<i>US\$ juta tahun 1991</i>		
Pelita I (1969-1974)	30	300	Sekitar 1% dari pertumbuhan PDB
Pelita II (1974-1979)	40	270	Sekitar 0.61% dari pertumbuhan PDB
Pelita III (1979-1984)	80	n.d.	Pangsa terhadap pertumbuhan PDB seharusnya cukup besar karena swa-sembada telah tercapai saat itu.
Pelita IV (1985-1989)	80	n.d.	Pangsa terhadap pertumbuhan PDB seharusnya agak kecil karena ekonomi sedang mengalami restrukturisasi.
Pelita V (1989-1994)	90	180	Sekitar 0.19% dari pertumbuhan PDB. Indonesia kemudian melaksanakan kebijakan swasembada "on-trend".
Pelita VI (1994-1999)	n.d.	n.d.	Krisis ekonomi tahun 1997, dan Presiden Soeharto berhenti Mei 1998.

Sumber: Diadaptasi dari Pearson (1993) dan Timmer (1996, 2000)

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa fokus perhatian yang terlalu besar terhadap swasembada pangan, alokasi dana anggaran negara dan subsidi eksesif pada usahatani padi sawah pernah menimbulkan suatu “ketidakadilan kebijakan”, karena subsektor strategis lain seperti perikanan, peternakan, perkebunan dan bahkan pertanian lahan kering secara umum hanya menerima perhatian kebijakan yang jauh dari memadai. Pengalaman historis bahwa swasembada beras adalah nyaris segalanya, dan setelah Indonesia mencapainya pada tahun 2004, para analis dan perumus kebijakan justru menganut persepsi keliru bahwa pembangunan pertanian akan bergulir dengan sendirinya (*taken for granted*). Persepsi demikian bahkan telah menyebabkan suatu fase buruk yang sering dinamakan fase dekonstruksi karena kebijakan pembangunan pertanian telah melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang harus dilakukan seperti dukungan pembangunan infrastruktur, pengembangan teknologi, dukungan riset dan penyuluhan yang sangat intensif, serta peningkatan keterkaitan terhadap kebijakan ekonomi makro secara umum.

Akibat yang sulit dilukiskan adalah bahwa pada peristiwa krisis ekonomi dan krisis multidimensi bangsa Indonesia, sektor pertanian justru harus menanggung beban ekonomi dan politik yang tidak ringan karena arus barang dan jasa serta pergerakan tenaga kerja dari pedesaan dan perkotaan atau sebaliknya menjadi tersendat. Kesempatan kerja pedesaan tidak mampu menampung membengkaknya limpahan angkatan kerja perkotaan yang nyaris terhenti karena krisis ekonomi. Fenomena tersebut terus berlanjut sampai masa transisional saat ini, yang sebenarnya semakin mempersulit perumusan atau *setting* kelembagaan ketahanan pangan, yang harus mengakomodasi aspek penyediaan, aksesibilitas dan stabilitas pangan di tanah air.

3.2 Kompleksitas Kelembagaan Masa Transisi

Pada masa transisi sekarang ini, kelembagaan pangan Indonesia mengalami kompleksitas yang tidak ringan, karena baik secara ideologis maupun secara praksis, landasan kebijakan yang ada masih belum mampu mengarah pada kemandirian atau ketahanan pangan. Sejak Indonesia berupaya melakukan liberalisasi perdagangan tahun 1998, cukup banyak kritik dan kecaman dating bertubi, bahwa liberalisasi perdagangan bahan pangan yang terlalu dini justru memperlemah posisi kedaulatan ekonomi Indonesia sebagai bangsa yang beradab. Laju impor Indonesia mencapai 5,8 juta ton, suatu rekor terburuk dalam sejarah pertanian modern Indonesia. Petani padi dan konsumen beras dibuat semakin tergantung pada beras impor – karena petani padi juga *net consumer*. Demikian pula untuk bahan penting lain seperti gula, jagung dan kedelai, volume impor yang dicatat Indonesia mencapai tingkat yang cukup mengkhawatirkan keberdaulatan pangan di dalam negeri.

Setelah debat publik berlangsung cukup lama, bahwa intervensi Dana Moneter Internasional (IMF) ternyata telah masuk terlalu jauh ke tingkat mikro bisnis dan sektoral, maka argumen tentang penguatan kelembagaan dan kualitas perumusan kebijakan ekonomi jauh lebih dibutuhkan daripada sekedar liberalisasi perdagangan. Indonesia akhirnya memberlakukan kembali kebijakan tarif bea masuk impor untuk komoditas beras dan gula yang dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan bernomor 368/KMK.01/1999 dan mulai efektif per tanggal 1 Januari 2000. Tarif bea masuk beras ditetapkan sebesar Rp 430 per kilogram atau setara 30 persen dari harga eceran beras, sedangkan bea masuk gula

ditetapkan sebesar 25 persen dari harga jual. Walaupun perubahan kelembagaan tersebut tidak cukup memuaskan beberapa kelompok kepentingan dalam bidang pangan, signal kebijakan yang lebih strategis bahwa Indonesia memang serius membantu petani dan konsumen skala kecil kiranya dapat tersampaikan secara baik.

Secara teoritis, tarif atau bea masuk cenderung meningkatkan harga beras di tingkat produsen atau petani dalam negeri, karena mengurangi surplus konsumen, menambah surplus produsen, dan meningkatkan penerimaan pemerintah. Artinya, pengenaan tarif bea masuk beras merupakan upaya pemerintah untuk mengambil bagian konsumen dan ditransfer ke produsen. Petani akan merespons bea masuk itu, apabila elastisitas suplai beras positif, *ceteris paribus*. Produksi beras akan meningkat, sedangkan konsumen cenderung mengurangi konsumsinya. Akan tetapi, dampak pengenaan tarif terhadap peningkatan harga beras di tingkat petani masih tergantung pada jumlah stok beras, terutama yang dimiliki swasta. Di sinilah implikasi kebijakan publik dari suatu tarif bea masuk impor menjadi sangat penting karena terdapat unsur-unsur di dalam masyarakat yang diuntungkan dan dirugikan karena kebijakan tersebut. Hal yang perlu dicatat adalah bahwa suatu kebijakan yang sangat pragmatis seperti pengenaan bea masuk impor ini dapat meningkatkan harga tingkat petani, sekaligus kesejahteraannya.

Hasil evaluasi terhadap kinerja kebijakan tarif bea masuk impor beras ini di lapangan (Lihat Arifin, 2004) menunjukkan bahwa besarnya tarif bea masuk impor sebesar Rp 430/kg tersebut umumnya bukan merupakan penghalang yang serius dalam melakukan kegiatan impor. Para importir yang menggunakan Pelabuhan Belawan dan Tanjung Priok membebaskan

tarif impor kepada pedagang grosir dan pengecer lainnya, sekaligus tentu saja kepada konsumen beras. Bahkan, tidak terdapat pengaruh signifikan antara pengenaan tarif bea masuk dan volume impor beras yang masuk di kedua pelabuhan tersebut. Beras impor yang masuk melalui pelabuhan Belawan dan Tanjung Priok saat ini sebagian besar adalah beras dari Thailand dan terdapat sebagian kecil dari Vietnam. Beras Thailand relatif lebih disenangi oleh pedagang dan konsumen karena kualitas lebih bagus (nasi pulen), harga lebih rendah dan ongkos angkut lebih murah (jarak lebih dekat). Para importir umumnya lebih menyukai satu patokan tarif impor seperti yang berlaku sekarang, bukan tarif impor variabel yang justru lebih menyulitkan pada perhitungan *cash flow* dan *business plan* dan kegiatan usaha lainnya. Sebagian importir tidak merasa terbebani oleh pungutan-pungutan tidak resmi di luar ke pabeaanan, meskipun ada juga satu dua importir yang mengatakan adanya pungutan di luar tarif impor seperti pungutan di karantina pelabuhan. Sistem pengurusan dokumen impor juga mudah dan sederhana. Walaupun demikian mereka masih menggunakan jasa kepelabuhanan untuk mengurus masalah pembayaran bea masuk dan pengeluaran barang.

Tabel 3.3 Ikhtisar Reforma Kebijakan Pangan

Tahun	Reforma Kebijakan	Tujuan Kebijakan	Hasil Akhir
1998	Liberalisasi impor pangan (Letter of Intent - IMF)	>Meningkatkan efisiensi perdagangan beras >Menghilangkan fungsi monopoli Bulog	>Impor beras 5.8 juta ton, rekor tertinggi, walau kekeringan juga faktor dominan.
1999	Pencabutan subsidi pupuk (Kepres No. 8/1998)	>Menyehatkan anggaran negara & industri pupuk >Meningkatkan efisiensi produksi pertanian	>Harga pupuk naik, penggunaan menurun walaupun tidak dapat dipisahkan dari inflasi
2000	Proteksi beras dan gula (SK Menteri Keuangan No. 368/KMK.01/1999)	>Memberikan insentif peningkatan produksi >Mengembalikan rasa percaya diri petani untuk menaikkan produktivitas	>Impor total beras dan gula menurun, tapi penyelundupan atau total impor yang tidak dilaporkan meningkat
2001	Harga Dasar Pembelian (Inpres No. 9/2001)	>Memberikan insentif dan meningkatkan kesejahteraan petani padi	>Harga petani masih dapat diamankan dan tidak terlalu jatuh.
2002	Harga Dasar Pembelian (Inpres No. 9/2002)	>Memberikan insentif & menyesuaikan dengan perkembangan harga	>Harga gabah petani 50 persen jatuh di bawah harga dasar.
2002	Amanat Ketahanan Pangan (PP No. 68/2002)	>Memperjelas strategi ketahanan pangan dan pembagian tugas publik	>Hampir setiap daerah telah memiliki dewan ketahanan pangan
2002	Subsidi beras untuk keluarga miskin (<i>Raskin</i>) (Amanat Inpres No 9/2002)	>Mempertajam target subsidi beras selama ini >Meningkatkan gizi makro masyarakat	>Keluarga miskin di perkotaan tertolong, walau database perlu disempurnakan lagi.
2002	Tataniaga Impor Gula (SK Menteri Perindag No. 643/MPP/Kep/9/2002)	>Mengatur impor dan distribusi gula domestik >Membantu strategi revitaliasi industri gula	>Harga tebus tebu petani naik, walaupun harga gula konsumen juga meningkat.
2003	Format Baru Perum Bulog (PP No. 7/2003)	>Meningkatkan efisiensi lembaga parastatal dan sistem distribusi pangan	>Persoalan efisiensi, <i>corporate culture</i> , dan <i>good governance</i> .
2004	Larangan Impor Beras (SK Menteri Perindag)	>Melindungi petani dan sistem produksi domestik pada saat panen raya.	>Harga dunia naik, hipotesis negara besar menjadi kenyataan?
2004	Tataniaga Impor Gula (SK Menteri Perindag No. 527MPP/Kep/9/2004)	>Pengganti SK 643/2002 mengatur impor dan distribusi gula domestik.	>Belum ada dampak nyata pada revitalisasi industri gula domestik
2005	Harga Referensi Pembelian (Inpres 2/2005)	>Melindungi petani, memantapkan ketahanan pangan & meningkatkan ekonomi pedesaan.	>Pada saat tulisan ini dibuat belum ada <i>outcome</i> menonjol

Sumber: Dikompilasi dari berbagai sumber

Disamping itu, kebijakan stabilisasi harga pangan masih terus diadopsi oleh pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid melalui Inpres No. 9/2001 dan Presiden Megawati Soekarnoputri yang mengeluarkan Inpres No.9/2002. Perbedaan mencolok dari kedua inpres ini dari kebijakan sebelumnya adalah perubahan istilah kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) atau di negara-negara maju biasa dikenal dengan *procurement price policy*. Kritik utama dari perubahan istilah ini adalah bahwa pemerintah (Bulog pada waktu itu) merasa semakin berat untuk mengamankan harga dasar gabah, terutama pada musim panen raya, sehingga hanya mampu memberikan harga patokan pembelian gabah pada titik pengadaan, misalnya gudang Bulog. Kebijakan stabilisasi harga pangan didukung oleh kebijakan impor pangan, jaminan ketersediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin.

Inpres 9/2002 juga mengamanatkan kepada Pemerintah (Bulog) untuk meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan berupa pemberian bantuan pangan pokok dengan harga disubsidi. Skema yang digulirkan dikenal dengan nama Operasi Pasar Murni (OPM) sebagai pengganti skema subsidi harga sebelumnya yang disatukan dengan bantuan jaring pangan sosial (JPS) dan bernama Operasi Pasar Khusus (OPK) karena memang dipertunjukkan bagi kalangan tidak mampu dan kelompok pra-sejahtera (*absolute poverty*) dan sejahtera I (*near poverty level*). Dalam perkembangan selanjutnya, skema subsidi harga beras bagi kelompok miskin ini kemudian dikenal dengan nama beras untuk keluarga miskin (Raskin), yang disalurkan bersama skema dana kompensasi kenaikan harga bahan-bakar minyak (BBM). Jumlah target penerima diperkirakan mencapai 10 juta keluarga miskin, yang akan memperoleh beras sebesar 20 kilogram per keluarga dengan harga jual cukup murah

Rp 1000 per kilogram. Pembahasan lebih detail tentang Program Raskin ini dapat dijumpai pada Bab 6, sub-pokok bahasan “urgensi peningkatan gizi makro”.

Pada tahun 2002 tersebut juga mencatat reforma kebijakan impor melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan SK Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 atau lebih dikenal dengan kebijakan tataniaga gula. Pertimbangannya pun cukup sederhana bahwa sejak krisis ekonomi, baik petani maupun konsumen selalu berada pada pihak yang dirugikan dalam proses perdagangan internasional. Akan tetapi, setelah dua tahun implementasi Kepmen 643/2002 tersebut, margin harga gula domestik dengan harga gula internasional masih sangat besar, sehingga dimanfaatkan sebagai tambang keuntungan bagi siapa saja yang telah lama menekuni bisnis pergulaan. Harga gula FOB dunia saat ini sekitar 20 sen dollar AS, jika ditambah biaya angkut, asuransi, bongkar-muat dan lain-lain, dengan kurs nilai tukar sekarang, itu pun masih di bawah Rp 2.800 per kilogram. Maksudnya, apabila harga eceran di pasar domestik masih berkisar Rp 4000 per kilogram bahkan jauh lebih tinggi pada masa-masa tertentu, maka “respon rasional” dari pelaku ekonomi masih terlalu kuat dibandingkan kualitas administrasi birokrasi saat ini. Akibatnya, pencapaian tujuan ideal tataniaga gula untuk mendongkrak harga jual petani tebu dan untuk memberikan signal positif bagi pembenahan industri gula domestik mengalami hambatan.

Di sisi lain, langkah kebijakan revitalisasi agro-industri yang pernah digulirkan pada era pemerintahan sebelumnya juga tidak menghasilkan kemajuan berarti. Paket pembenahan yang terdiri dari restrukturisasi industri gula domestik, terutama pabrik gula tua milik negara (BUMN) di Jawa, termasuk langkah diplomasi reposisi gula Indonesia di pasar internasional, seakan

menemui “tembok besar”, tidak hanya karena visi kebijakan yang berbeda, juga karena pragmatisme dan pengacuhan (*ignorance*) dari sebagian besar para perumus dan pelaksana kebijakan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Pabrik-pabrik gula tersebut seakan dibiarkan mati pelan-pelan karena tidak mampu bergelut dengan persoalan inefisiensi teknis dan ekonomis, serta ketidakterjangkauan upaya modernisasi, perubahan teknologi dan strategi reposisi industri, yang hampir menjadi prasyarat mutlak dalam dunia bisnis global seperti sekarang. Seharusnya, masalah pelik dan struktural di atas harus dipecahkan secara komprehensif dengan jiwa besar sambil menghilangkan perasaan ego-sektoral antar-instansi, memperbaiki mekanisme koordinasi dan *enforcement structure* dalam setiap jengkal langkah kebijakan pangan yang lebih komprehensif .

Dua aransemen kelembagaan atau kebijakan strategis lain tentang ketahanan pangan dalam masa transisi sekarang ini adalah PP Nomor 7/2003 tentang Perum Bulog dan Inpres Nomor 2/2005 tentang kebijakan perberasan juga menjadi perhatian dalam studi sekarang ini. Walaupun keduanya sering dinilai masih belum mampu memperkuat kelembagaan ketahanan pangan di Indonesia, tapi sebenarnya kedua aransemen di atas dapat dianggap sebagai salah satu tonggak penting bersejarah *milestones* tentang perjalanan ketahanan pangan ke depan. Di tingkat operasional, Bulog perlu semakin tegar menjadi lembaga usaha yang lebih handal dan profesional, dan mampu memberikan kontribusi berharga pada ketahanan pangan. Pembahasan lebih mendalam dapat dijumpai pada Sub-Pokok Bahasan “Identitas Baru Lembaga Parastatal Bidang Pangan” berikut ini

Aransemen kelembagaan bidang pangan yang tertuang dalam Inpres Nomor 2/2005 tentang kebijakan

perberasan memang cukup penting dan strategis, walaupun masih belum cukup untuk menjamin langkah integrasi dengan sistem kelembagaan pangan lokal dan kebijakan ekonomi makro secara umum. Sebagaimana karakter masa transisi yang penuh kompleksitas – walau tidak terlalu benar jika sering dijadikan *excuse* – hasil-hasil studi empiris ekonomi perberasan selama empat tahun terakhir tidak terakomodasi dan menjadi bahan pertimbangan penting dalam aransemen kelembagaan terbaru tersebut. Misalnya, selama dua tahun terakhir, jumlah insiden kejatuhan harga gabah petani di bawah harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) sangat besar (lebih dari 50 persen), terutama pada musim panen raya. Jarang sekali petani mampu menikmati harga gabah kering panen (GKP) sebesar Rp 1.230 per kilogram sebagaimana tertuang dalam kebijakan perberasan sebelum ini atau Inpres 9/2002 (Lihat Arifin, 2005b).

Faktor yang seharusnya dijadikan pertimbangan adalah kualitas gabah petani sangat jauh dari memadai, misalnya hampir selalu tidak pernah mencapai kadar air 14 persen, butir rusak 5 persen, butir hijau 3 persen dan sebagainya. Pada tahun 2003 dan 2004, musim panen raya padi bersamaan dengan banjir besar di beberapa sentra produksi, sehingga amat sulit bagi petani dan pedagang pengumpul pedesaan untuk memenuhi ketentuan harga referensi tersebut. Apakah anggapan bahwa harga referensi GKP sebesar Rp 1.230 per kilogram dianggap terlalu besar (*overhung*), analisis lebih mendalam tentang kesulitan petani sawah dengan luas garapan 0,25 hektar untuk menutup biaya produksi dan biaya hidup selama ini masih harus dilakukan secara lebih teliti dan hati-hati. Dengan anggapan tersebut, maka tidaklah terlalu mengherankan ketika kebijakan baru Inpres 2/2005 hanya menaikkan harga referensi pembelian pemerintah menjadi Rp 1.330 per kilogram di tingkat penggilingan. Fakta selama ini adalah bahwa jarang sekali banyak petani padi di

Indonesia yang membawa sendiri hasil panennya ke penggilingan, melainkan telah dibeli para pedagang pengumpul dan "pengagep" semenjak padi masih hijau berada di sawah, sehingga dinamakan sistem "ijon" yang telah menjadi perhatian para peneliti sejak dahulu kala.

Disamping itu, Inpres 2/2005 telah sama sekali menghilangkan istilah "harga dasar" di dalamnya, salah satu signal kuat bahwa pemerintah telah tidak mampu melaksanakan fungsi stabilisasi harga pangan pokok, sebagaimana pada masa lalu, dengan berbagai alasan klasik terutama karena keterbatasan anggaran negara. Publik boleh saja membuat interpretasi bahwa kebijakan perberasan sekarang ini benar-benar telah menggeser mazhab stabilisasi atau mazhab strukturalis ke arah mazhab ekonomi pasar. Sama sekali tidak ada yang salah dari keputusan politik tersebut karena berkali-kali para pemimpin di negeri ini telah mencoba menggeser dominasi peran pemerintah menjadi fasilitasi dalam aktivitas ekonomi. Akan tetapi, penggeseran peran atau perubahan mazhab yang amat signifikan tersebut hanya akan menuai petaka kelak apabila pemerintah gagal memenuhi pra-syarat paling mendasar dari suatu ekonomi pasar, yaitu tegaknya aransemen kelembagaan dalam bidang ekonomi perberasan.

Sekedar *refresh* ke belakang, sejak 1998 atau era dominasi Dana Moneter Internasional (IMF), Indonesia telah memperoleh *pressure* untuk tidak lagi menggunakan instrumen kebijakan "harga dasar". Indonesia berupaya menghadapi tekanan tersebut dengan masih mempertahankan istilah "harga dasar" dalam kebijakan perberasan pada Inpres 32/1998, walaupun semakin membatasi ruang gerak lembaga parastatal satu-satunya, Badan Urusan Logistik (Bulog) untuk hanya mengurus beras, dan melepaskan komoditas pangan strategis lainnya. Lalu, dalam Inpres 9/2002, istilah "harga dasar" disandingkan dan

”dikaburkan” dengan istilah harga dasar pembelian pemerintah (HDPP), yang tentu saja tidak terlalu memiliki konsekuensi kewajiban bagi pemerintah untuk mengamankannya. Dengan lahirnya lembaga komersial Perum Bulog – walau masih mengandalkan tugas negara PSO pada fase awal seperti sekarang – petani padi Indonesia harus mampu menghadapi gejolak harga sendirian, dengan dukungan minimal negara. Ketika para petani padi berfungsi sebagai produsen, mereka harus tegar menghadapi fluktuasi atau tepatnya kejatuhan harga gabah mada musim panen. Demikian pula, ketika mereka sedang berperan menjadi konsumen, mereka harus sabar menerima kenaikan harga eceran beras dan kebutuhan pokok lainnya, seperti selama ini ditunjukkan saat paceklik.

Catatan lain tentang skema penataan kelembagaan kebijakan perberasan Inpres 2/2005 secara eksplisit menyebutkan harga referensi untuk gabah kering giling (GKG) sebesar Rp 1.765 per kilogram juga di penggilingan, serta harga referensi beras sebesar Rp 2.790 per kilogram dengan persyaratan yang lebih ketat, diantaranya kadar air 14 persen, butir utuh 35 persen, butir patah 20 persen dan sebagainya. Implikasi dari pencantuman kedua komponen harga ini memang cukup strategis, walaupun masih jauh dari cukup untuk mentransfer margin keuntungan yang dinikmati penggilingan, pedagang besar dan pengecer kepada petani atau kelompok tani.

Selama ini, posisi tawar petani memang tidak terlalu baik dibandingkan dengan posisi tawar para pedagang, terutama dalam kesempatannya untuk memperoleh harga yang layak. Di lain pihak, apabila petani sedang berfungsi sebagai konsumen, mereka pun tidak memiliki posisi tawar yang baik ketika berhadapan dengan pedagang. Pada saat stok beras di pasaran masih menipis, atau harga beras dan kebutuhan pokok

melambung dan laju inflasi masih tinggi karena dampak kenaikan harga BBM pada awal Maret 2005 pada setiap sendi-sendi perekonomian masyarakat, para petani Indonesia yang sebenarnya *net-consumers* beras, jelas tidak mampu berbuat banyak mempengaruhi harga eceran beras.

Benar sekali bahwa pemerintah juga masih menugaskan Perum Bulog untuk melaksanakan kebijakan beras murah melalui Program Raskin. Akan tetapi, dengan anggaran terbatas dan jumlah beras yang disalurkan sekitar 2 juta ton, apalagi sekitar 74 persen dari raskin tersebut dinikmati bukan oleh keluarga miskin (Bank Dunia, 2004), rasanya terlalu sulit untuk berharap bahwa Inpres 2/2005 mampu menekan disparitas harga gabah dan harga beras. Demikian pula, kebijakan pemerintah yang melarang impor beras sejak musim panen 2004 sampai sekitar Juli 2005 telah menimbulkan berbagai dampak "keliaran" harga beras yang semakin rumit untuk dianalisis. Sementara itu, laju peningkatan harga beras dunia sampai mendekati US\$ 300 per ton telah semakin tidak masuk akal dan akan menjadi masalah tersendiri nanti, ketika stok penyanggah domestik pada musim kemarau 2005 tidak berada pada posisi aman atau di bawah 1 juta ton.

Hal yang perlu dicatat adalah bahwa pemerintah masih harus merumuskan secara rinci pemberian dukungan pada upaya diversifikasi usaha bidang pangan (seperti disebutkan pada Diktum 2 dalam Inpres 2/2005), penanganan pasca panen (Diktum 3), serta kebijakan ekspor dan impor beras (Diktum 7). Pemerintah masih perlu menjabarkan secara rinci kebijakan-kebijakan lain yang benar-benar mampu memberikan insentif dan perlindungan kepada petani dan konsumen beras sekaligus. Nampaknya, Menteri Koordinator Perekonomian masih harus bekerja keras untuk lebih memahami dan menelusuri serangkaian

perubahan lingkungan internal dan eksternal ekonomi perberasan di Indonesia, Secra eksplisit disebutkan bahwa Menko Perekonomian diberi tugas untuk melaksanakan koordinasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kinerja pelaksanaan kebijakan pangan, dimulai dari pangan pokok seperti beras (Diktum 8).

3.3 Identitas Baru Lembaga Parastatal Pangan

Efektif sejak tanggal 20 Januari 2003, Badan Urusan Logistik (Bulog) resmi berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) Bulog yang dikuatkan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7/2003. Kini Bulog tidak ubahnya dengan perusahaan perdagangan biasa, yang mengejar keuntungan dan berkontribusi pada penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Landasan setting organisasional tersebut banyak memperoleh kritik karena ketidakjelasan fungsi publik dan fungsi komersial dari Perum Bulog, skema insentif harga bagi petani produsen dan perlindungan harga konsumen juga tidak terlalu jelas -- selain Program Raskin. Identitas baru lembaga parastatal bidang pangan seperti Perum Bulog sekarang ini pasti membawa konsekuensi baru bagi setting kelembagaan ketahanan pangan secara keseluruhan.

Benar bahwa Bulog juga masih diberikan tugas untuk melakukan pengadaan beras dalam negeri, terutama untuk tujuan stok penyangga dan stok nasional. Perum Bulog pun boleh melakukan impor untuk mendukung kebijakan pengadaan pangan tingkat domestik. Untuk itu Perum Bulog umumnya melakukan pengadaan beras sekitar 2 juta ton atau setara 8-9 persen dari produksi beras domestik. Pengadaan beras

diutamakan berasal dari petani dalam negeri, atau boleh dari beras impor jika terdapat gangguan serius seperti kekeringan atau gagal panen. Akan tetapi, karena statusnya yang telah menjadi lembaga komersial, Perum Bulog perlu berfikir untuk mencetak keuntungan dan berkontribusi pada penerimaan negara, yang sekaligus perlu berkontribusi pada ketahanan pangan domestik mulai dari sistem produksi pangan, distribusi sampai pada konsumsi masyarakat di seluruh Indonesia. Tidak terlalu salah juga apabila Bulog masih menjadi jangkar utama program beras untuk keluarga, yang selama ini telah dilaksanakan bekerja sama dengan pemerintah daerah di seluruh Indonesia, sampai tingkat kabupaten dan kota.

Perubahan status lembaga parastatal negara (publik) menjadi lembaga komersial yang ditempuh Perum Bulog sebenarnya tidak jauh beda dengan perubahan lembaga parastatal lain di Asia, seperti the Food Corporation of India (FCI), National Food Authority (NFA) di Filipina, the Pakistan Agricultural Storage and Services Corporation (PASSCO), dominasi peran Departemen Pangan di Bangladesh dan sejenis BUMN bernama VINAFOOD di Vietnam (Rashid *et al.* 2005). Di Kawasan Asia Selatan tersebut, pendirian lembaga parastatal awalnya berupa respons atau keprihatinan pemerintah terhadap Bencana Kelaparan di Bengal pada tahun 1943, yang meliputi India, Pakistan dan sampai pecahan negara baru yang kemudian bernama Bangladesh. Hal tersebut sebenarnya mirip dengan sejarah Bulog di Indonesia yang semula dibentuk dengan pendekatan mirip logistik militer, untuk mengatasi kelaparan dan bencana inflasi dahsyat pada akhir rezim Orde Baru. Tidak jarang, pendekatan totalitas intervensi negara yang lebih dekat dengan dogma sosialis tersebut menganggap para pedagang sebagai parasit ekonomi, sehingga lembaga publik dianggap lebih layak menangani stabilisasi harga, agar

tidak terjadi fluktuasi yang lebih dahsyat antara harga produsen dan harga di tingkat konsumen. Bahkan, skema yang ditempuh FCI di India, yang paling mirip dengan Perum Bulog sekarang, nyaris tidak berubah dari (1) memberikan perlindungan harga, (2) mendistribusikan pangan murah kepada kelompok miskin, dan (3) mempertahankan stok penyangga untuk kepentingan strategis ketahanan pangan tingkat nasional.

Lembaga parastatal di Filipina mengalami pergantian nama yang cukup unik, ketika Badan Beras dan Jagung (Rice and Corn Board) dan Administrasi Beras dan Jagung (Rice and Corn Administration) lebur menjadi National Grain Agency (NGA), atau cikal-bakal NFA sekarang. NFA memperoleh mandat untuk melindungi konsumen, mengusahakan swasembada beras dan mengembangkan teknologi pasca panen untuk semua bahan pangan. Fungsinya pun mirip dengan Bulog di Indonesia, yaitu, (1) stabilisasi harga beras sepanjang tahun, (2) aksesibilitas beras bagi seluruh penduduk Filipina, (3) jaminan harga gabah yang layak bagi petani untuk meningkatkan pendapatannya. Sampai sekarang pun, bidang cakupan atau wewenang yang dimiliki NFA bahkan semakin kuat dengan ditambahkannya wewenang komersial, sehingga empat mandat dan fungsi lembaga parastatal tersebut menjadi: (1) perdagangan, (2) pengaturan, (3) agen pembangunan, dan (4) korporasi. Sekalipun kritik dan analisis tajam banyak dialamatkan kepada NFA untuk tidak lagi mencampuradukkan fungsi pelayanan publik dan fungsi bisnisnya, status monopoli NFA sebagai importir beras masuk ke Filipina tidak mengalami perubahan berarti. NFA selama ini pun juga dikenal sebagai lembaga yang banyak didominasi oleh kelompok kepentingan tertentu.

Tabel 3.4 Perkembangan Reforma Lembaga Parastatal Bidang Pangan di Asia

Regulasi/Restriksi	India	Indonesia	Filipina	Bangladesh	Pakistan	Vietnam
Monopoli perdagangan						
Monopoli ekspor	Sejak 1965	Tidak surplus	Tidak	Tidak surplus	Sejak 1974	Sejak 1989
Masih efektif?	Tidak, Kuota	n.a.		n.a	Swasta 1987	Ya
Monopoli impor	Sejak 1965	Sejak 1967	Sejak 1972	Sejak 1972	Sejak 1948	Sejak 1975
Masih efektif?	Ya	Dicabut 1998, tapi sebagian	Ya	Dicabut 1993	Swasta 1987, tapi berlaku lagi	Ya
Restriksi perdagangan	Sejak 1941	Sejak 1967	n.a.	Sejak 1941	Sejak 1941	Sejak 1975
Masih efektif?	Ya, sebagian	Ya, sebagian	n.a	Dicabut 1989	Dicabut 2001, tapi berlaku lagi	Ya
Konsesi Kredit	Sejak 1973	Sejak 1979 KLBI	Sejak 1980	Sejak 1948	Sejak 1948	Sejak 1989
Masih efektif	Ya, suku bunga baru Th 1994	Dicabut 1998, Tapi ada PSO	Ya	Dicabut 1992	Ya	Ya
Preferensi akses terhadap transportasi	Sejak 1965	n.a	n.a.	Sejak 1972	Tidak	n.a
Masih efektif?	Ya. Kereta api	n.a.	n.a.	Dicabut 1972	n.a.	n.a.

Sumber: Dimodifikasi dari Rashid *et al.*, 2005

Reformasi ekonomi di Pakistan juga telah menjadikan format baru bagi PASSCO, terutama setelah tahun 1987, walaupun fungsi utamanya tetap fokus pada: (1) perlindungan harga gandum, padi, bawang, kentang, dan biji minyak, (2) stabilisasi harga, (3) fasilitas penyimpanan dan infrastruktur pemasaran, dan (4) pengembangan teknologi pasca panen seperti penggilingan, mesin-mesin pertanian, *cold-storage*, dan sebagainya. Setelah reformasi tersebut, aktivitas pengadaan PASSCO memang sedikit dibatasi pada gandum, tepatnya yang digiling agak kasar atau “atta” dalam bahasa setempat, dan hanya sewaktu-waktu melakukan pengadaan padi. Intervensi PASSCO terhadap komoditas pangan seperti disebutkan di atas tidak seluruhnya ditinggalkan, tapi hanya berbasis *ad-hoc* atau bilamana diperlukan saja, mungkin mirip dengan fungsi Perum Bulog sekarang ini, dengan sekali-kali terlibat perdagangan kelapa sawit, apabila ditugaskan oleh Pemerintah.

Lembaga parastatal di Bangladesh dapat dikatakan telah cukup jauh melakukan liberalisasi perdagangan sejak tahun 1994, karena Pemerintah Bangladesh melaksanakan fungsi pengadaan dan stabilisasi harga pangan melalui salah satu direktorat dalam Departemen Pangan. Dalam dekade terakhir, sektor swasta baik secara kolaborasi maupun secara mandiri diperkenankan melakukan impor pangan, terutama gandum dan beras. Berbagai fasilitas atau privilis khusus kini dicabut, misalnya pembatasan perdagangan, jaminan kredit, akses transportasi dan lain-lain yang sebenarnya telah dinikmati oleh rekanan lembaga pemerintah tersebut.

Reformasi lembaga parastatal di Vietnam tentu tidaklah dapat dipisahkan dari reformasi ekonomi secara keseluruhan pada 1981, yang membolehkan koperasi melakukan kontrak dengan rumah tangga petani untuk memproduksi pangan dan menjualnya ke pasar bebas. Petani menyambut baik dan produksi pangan per kapita

naik dari 273 kilogram pada tahun 1981 menjadi 304 kilogram. Kemudian, krisis fiskal pada tahun 1985 karena kebangkrutan yang diderita beberapa BUMN penting di Vietnam telah semakin memperteguh pendirian pemerintah untuk melakukan reformasi ekonomi lebih baik lagi. Rumah tangga petani kini menjadi suatu satuan dasar produksi, bukan lagi koperasi seperti pada masa lalu. Petani diperkenankan untuk membeli, memiliki, menjual sarana produksi pertanian seperti traktor, kerbau dan alat atau mesin pertanian lain. Pemerintah mengurangi subsidi kepada seluruh BUMN, termasuk lembaga parastatal VINAFOOD, dengan tujuan meningkatkan kapasitas organisasi, kemampuan daya saing dan kompetensi di arena persaingan global yang lebih keras.

Demikian pula dengan reformasi di tubuh Perum Bulog yang telah mendapat semangat keterbukaan dari landasan kebijakan aransemen kelembagaan PP Nomor 7/2003. Menurut Pasal 6 PP 7/2003, sifat usaha Perum Bulog adalah "menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan. Perum Bulog diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak". Perum Bulog juga "melaksanakan tugas-tugas tertentu yang diberikan pemerintah dalam pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka ketahanan pangan."

Dalam jangka pendek Bulog berencana masuk ke bisnis hulu bidang pangan skala besar seperti padi skala besar (*rice estate*), penggilingan padi, pabrik karung. Bisnis hilir pangan yang menjadi sasaran Perum Bulog ke depan adalah retail dan, jaringan waralabanya,

transportasi, bahkan sampai pada toko gudang rabat dan *super store*, unit penanggulangan hama, bisnis gudang penyimpanan untuk beras, gula, dan lain-lain. Dalam jangka menengah-panjang, untuk bisnis hulu, Perum Bulog akan mengembangkan *rice estate* di atas menjadi *food estate*, pabrik CPO, pakan ternak, gandum dan pangan lain serta penggilingan padi modern berskala besar. Di hilir, Bulog akan masuk ke bisnis perdagangan seperti jaringan ekspor-inmpor, *hyper market* dan *super store*, pusat informasi logistik, hotel dan properti, pompa bensin dan distributor minyak dan gas, *cargo forwarding* untuk domestik dan luar negeri, sampai pada bisnis pendidikan dan konsultan. Fungsi komersial Perum Bulog dalam hal ekonomi perberasan ini akan terus dikembangkan untuk menjadi suatu badan usaha yang tangguh dan mampu berbicara pada persaingan global.

Identitas baru Perum Bulog tentu saja diperbolehkan mengurangi tanggung jawab publiknya dan menekankan pada fungsi bisnis untuk mencari keuntungan maksimum. Persoalan yang paling krusial dalam masa transisi sekarang adalah bahwa bagaimana Perum Bulog mampu menjalankan fungsi sosial (PSO) dan fungsi bisnis komersial sekaligus. Maksudnya, masyarakat memerlukan penegasan informasi yang lebih transparan tentang tugas pengembangan strategi bisnis dan tanggung jawab publiknya dalam konteks ketahanan pangan. Dalam dua tahun terakhir, tanggung jawab publik atau penugasan pemerintah (PSO) yang sangat strategis kepada Perum Bulog adalah pengadaan gabah dalam negeri dan penyaluran beras murah untuk keluarga miskin (raskin), yang tentu saja memerlukan kerjasama dengan pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Semakin tidak jelas pengalihan tugas publik ini kepada pemerintah daerah di seluruh Indonesia, semakin kacau lah masa depan sistem ketahanan pangan nasional. Apalagi jika pemerintah daerah lambat mengantisipasi tugas-tugas *emergency*,

misalnya pada masa bencana alam, kekeringan dan kerusuhan sosial lainnya.

Di dalam dokumen “Bulog Baru” (Sawit *et al.*, 2003) disebutkan bahwa pada tahap awal, aktivitas usaha Perum Bulog difokuskan pada konsolidasi industri perberasan atau usaha logistik sebagai *core business*. Implementasi usaha komersial yang mendukung pelayanan publik dengan lebih mengutamakan pada kegiatan perdagangan dan jasa. Perum Bulog melakukan investasi dalam pengolahan gabah menjadi beras melalui kepemilikan mesin penggilingan beras (RMP=*rice milling plant*) untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing sistem produksi beras di tanah air. Negara pemasok beras dunia seperti Thailand, Vietnam, Cina dan Malaysia telah mampu menembus pasar beras Eropa, Timur Tengah dan bahkan pasar Afrika.

Oleh karena itu pada tahun 2005-2006 ini, Perum Bulog perlu memantapkan kegiatan bisnis jangka pendeknya seperti telah disebutkan di atas, agar mampu memberikan kontribusi dalam mengurangi beban subsidi pada operasi publiknya. Pada tahun 2007 dan seterusnya, fungsi Perum Bulog dalam hal tugas bisnis dan tugas publik telah mampu berjalan sebagaimana mestinya, paling tidak beban subsidi pemerintah untuk penugasan publik telah dapat ditanggulangi dari keuntungan usaha komersial bisnisnya. Identitas baru Perum Bulog dapat lebih diarahkan untuk memantapkan usaha komersialnya ke depan serta diversifikasi usaha yang lebih menguntungkan dalam jangka yang lebih panjang.

BAB 4.

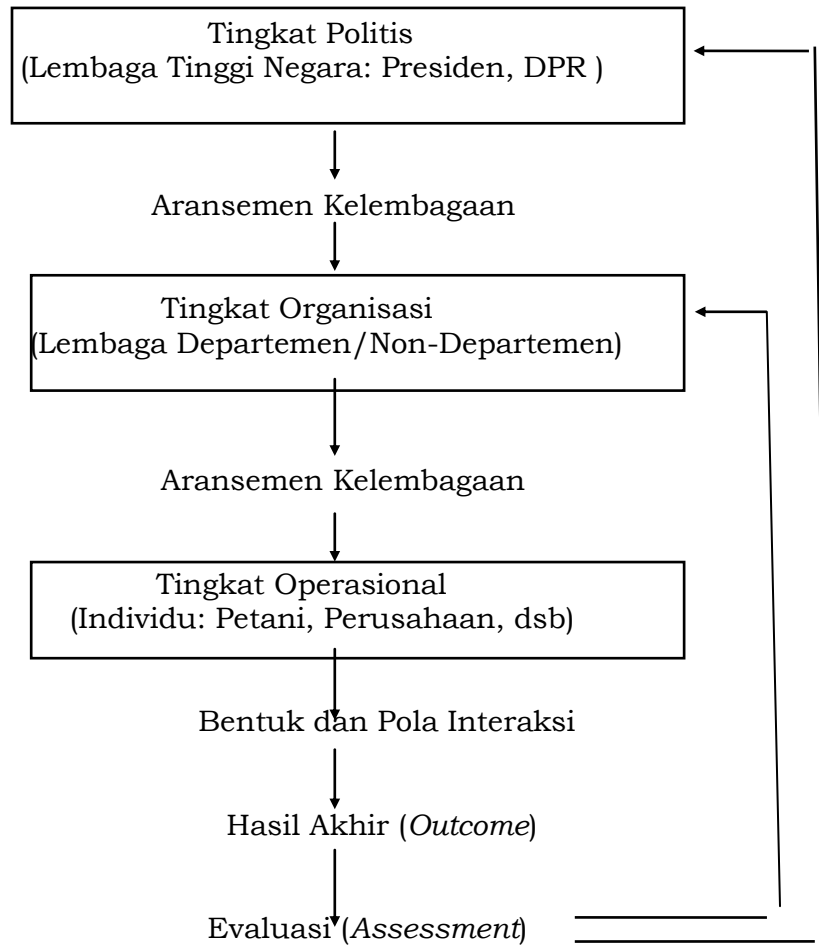
HIERARKI KEBIJAKAN DAN ORGANISASI PUBLIK

Bab ini menyajikan hasil analisis terhadap model hierarki kebijakan publik yang terdiri dari tiga tingkatan, yaitu: (1) tingkatan politis-strategis (kebijakan), (2) tingkatan organisasi (institusi dan aturan main), dan (3) tingkatan implementasi di lapangan. Sesuai dengan karakter analisis kelembagaan umumnya, pembahasan tentang aransemen kelembagaan (formal) lebih banyak mendominasi hasil kajian di sini. Pembagian hierarki di antara ketiga tingkatan di atas mungkin agak trivial, karena ketidakjelasan visi dan makna dari aransemen kelembagaan yang ada di Indonesia. Maksudnya peraturan perundangan yang seharusnya berada pada level strategis ternyata hanya ditempatkan pada level organisasi, begitu pula sebaliknya.

Analisis kebijakan tingkat politis-strategis dibatasi pada produk peraturan perundangan dalam bentuk undang-undang (UU), ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dinyatakan masih berlaku atau sepanjang belum ada ketetapan perubahannya, sampai pada level konstitusi Undang-Undang Dasar beserta perangkat amandemennya. Tidak menutup kemungkinan analisis dapat berlanjut sampai pada falsafah hidup serta tata nilai yang berhubungan dengan ketahanan pangan yang dianut di Indonesia serta teori-teori dasar dan mazhab tertentu tentang ketahanan pangan. Telaah aransemen kelembagaan level organisasi difokuskan pada beberapa Peraturan Pemerintah, yang seharusnya menjadi penjelas dari landasan kebijakan politis-strategis tingkatan

undang-undang dan landasan konstitusional lainnya. Karena faktor ketidakjelasan tersebut, aransemen kelembagaan organisasional dapat pula meliputi Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Kepres), dan Instruksi Presiden (Inpres) yang seharusnya bersifat agak operasional karena seringkali berhubungan dengan pelaksanaan suatu kebijakan di tingkat lapangan. Terakhir, analisis hierarki kebijakan level operasional difokuskan pada beberapa ketentuan atau peraturan yang agak teknis seperti Perpres, Kepres, dan Inpres di atas, dan yang sangat teknis pada level Keputusan Menteri, Direksi Badan Usaha Milik Negara sampai pada Peraturan Daerah (Perda) serta organisasi publik lain yang secara hierarki berada di bawahnya.

Ambil contoh misalnya kebijakan peningkatan produksi pangan melalui perbaikan teknologi budidaya dan varietas yang lebih unggul. Pada tingkat politis, Presiden harus melaksanakannya karena menjadi salah satu amanat Undang-Undang Pangan Nomor 7/1996. Presiden kemudian merumuskan suatu aransemen kelembagaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) melalui PP Nomor 17/2005 atau kebijakan lain untuk mencapai ketahanan pangan seperti Inpres Nomor 2/2005 tentang kebijakan perberasan. Bahkan, pada tingkatan ini sesuatu yang strategis-politis (yang abstrak) seperti meningkatkan pendapatan petani, melindungi kepentingan konsumen dan sebagainya dapat dirumuskan dalam suatu aransemen kelembagaan yang tegas.



Gambar 4.1 Model Hierarki Kebijakan (Bromley, 1989)

Catatan penting yang perlu dikemukakan di sini adalah bahwa pola interaksi dan hasil akhir yang muncul di tingkat lapangan sering kali tidak merupakan *outcome* dari suatu kebijakan level operasional saja, tapi dapat juga

merupakan dampak bergulir dari seluruh hierarki kebijakan yang ada. Observasi dan penelusuran di tingkat lapangan seharusnya menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari analisis kebijakan atau perubahan aransemen kelembagaan yang dimaksudkan. Maksudnya analisis aransemen kelembagaan dalam konteks kebijakan publik yang lebih komprehensif dapat meliputi salah satu level dari organisasi publik, tapi dapat juga meliputi ketiganya sampai pada pola perumusan kebijakan publik yang ditempuh, berikut pertentangan kepentingan dan nuansa politis yang dikandungnya. Pada intinya, setiap elemen dalam analisis kelembagaan perlu lebih diarahkan pada perbaikan, penajaman kebijakan serta penyempurnaan aransemen kelembagaan yang melingkupi suatu persoalan kebijakan publik yang umumnya menyangkut hajat hidup orang banyak, sebagaimana halnya dalam penyusunan *road-map* pengembangan kelembagaan ketahanan pangan dalam studi ini.

4.1 Level Politis-Strategis

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (UU 7/ 1996) adalah landasan politis-strategis yang melingkupi seluruh kebijakan dan tata-kelola organisasi pemerintah yang berhubungan dengan pangan. Sedangkan landasan politis-strategis yang jauh bersifat konstitusional tentang kewenangan lembaga tinggi negara terhadap suatu peraturan perundangan dijumpai dalam Undang-Undang Dasar 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”; Pasal 27 ayat (2) bahwa “(s)etiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”; serta Pasal 33 tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial.

Selengkapnya, teks lengkap Pasal 33 tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

Sampai saat ini penambahan dua ayat baru, yaitu ayat (4) dan (5) dalam Pasal 33 UUD 1945 Amandemen Keempat tersebut masih menimbulkan masalah tafsiran dan interpretasi, yang dapat saja mengaburkan makna serta semangat yang terkandung dalam landasan politis-strategis tentang sistem perekonomian Indonesia. Ketentuan yang terkandung dalam ayat (5) bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang” ternyata sangat longgar dan membuka ruang untuk terjadinya ketidaksesuaian antara nafas kelembagaan UUD 1945 dan UU tertentu tentang perekonomian nasional, misalnya UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, UU Nomor 17 Tahun 2004

tentang Perkebunan, UU Nomor 18 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan lain sebagainya. Dalam konteks pangan, amanat ayat (4) dalam Pasal 33 tentang “demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional” menjadi falsafah utama ketahanan pangan menuju kemandirian pangan yang lebih efisien dan berkeadilan.

Pada level politis-strategis ini, falsafah penyusunan aransemen kelembagaan yang sangat relevan adalah bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam, dan tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pangan sebagai komoditas dagang memerlukan dukungan sistem perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab sehingga tersedia pangan yang terjangkau daya beli masyarakat serta turut berperan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Menurut UU 7/1996, pangan didefinisikan sebagai “segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman”. Cakupan atau ruang lingkup UU ini sangat luas karena menyangkut pula tentang pangan olahan

(makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau bahan tambahan) serta sistem pangan secara keseluruhan, yang meliputi: pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap kegiatan proses produksi pangan dan peredaran pangan sampai dengan siap dikonsumsi manusia.

Aspek kesehatan atau keamanan pangan nampak lebih menonjol dan memperoleh porsi sangat banyak dalam UU 7/1996 yang secara sadar menggariskan tentang kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Aspek mutu pangan dan kandungan gizi dalam pangan juga memperoleh perhatian yang cukup signifikan, sebagai upaya untuk memenuhi kualitas kandungan karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral serta turunannya yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia. Demikian pula, UU ini telah memasukkan suatu permasalahan terkini tentang rekayasa genetika pangan, yaitu kegiatan memindahkan gen pembawa sifat hayati ke jenis hayati lain yang berbeda atau sama untuk mendapatkan jenis baru yang mampu menghasilkan produk pangan yang lebih unggul.

Ketentuan tentang ketahanan pangan dalam UU 7/1996 termuat pada Pasal 45 sampai Pasal 50, yang diantaranya menjelaskan bahwa “Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan”, serta “Pemerintah menyelenggarakan peraturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat” (Pasal 45). Beberapa elemen tentang ketahanan pangan ini telah diatur secara jelas dalam aransemen kelembagaan tingkat politis-strategis di sini, misalnya berhubungan dengan

cadangan pangan, penyediaan dan distribusi pangan, mutu dan pengeankeragaman pangan, kewajiban pemerintah untuk menanggulangi gejala kekurangan pangan dan keadaan darurat (Pasal 46).

Cadangan pangan yang dimaksudkan pada tingkat strategis-politis ini adalah cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Secara tegas UU 7/1996 telah mengamanatkan pemerintah untuk secara berkala memperhitungkan tingkat kebutuhan nyata pangan masyarakat dan ketersediaan pangan, dengan mengantisipasi terjadinya kekurangan pangan dan atau keadaan darurat. Pemerintah diwajibkan pula untuk mengembangkan, menunjang, dan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi peran koperasi dan swasta dalam mewujudkan cadangan pangan setempat dan atau nasional (Pasal 47).

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, landasan politis strategis tentang ketahanan pangan meliputi dua dimensi penting yaitu: ketersediaan dan aksesibilitas. Namun demikian, dalam perspektif yang lebih dinamis, aspek stabilitas harga pangan juga perlu diperhatikan, sesuai dengan amanat Pasal 48 UU 7/1996, yang menyebutkan bahwa “untuk mencegah dan atau menanggulangi gejolak harga pangan tertentu yang dapat merugikan ketahanan pangan, Pemerintah mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka mengendalikan harga pangan tersebut”. Maksudnya, aspek stabilitas harga pangan perlu dipertimbangkan ke dalam dimensi penting ketahanan pangan sebagai suatu kesatuan yang utuh, yaitu (1) ketersediaan pangan (2) aksesibilitas terhadap pangan, serta (3) stabilitas harga pangan.

Amanat lain yang diberikan aransemen tingkat politis-strategis kepada pemerintah tidak kalah pentingnya dengan beberapa amanat yang diuraikan di atas, yaitu bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan (Pasal 49) yang meliputi:

- Pengembangan sumber daya manusia di bidang pangan melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan, terutama usaha kecil;
- Peningkatan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengembangan sumber daya manusia, peningkatan kemampuan usaha kecil, penyuluhan di bidang pangan, serta penganekaragaman pangan;
- Peningkatan dan pengarahannya peran serta asosiasi dan organisasi profesi di bidang pangan;
- Perbaikan kegiatan penelitian dan atau pengembangan teknologi di bidang pangan;
- Penyebarluasan pengetahuan dan penyuluhan di bidang pangan;
- Pembinaan kerja sama internasional di bidang pangan, sesuai dengan kepentingan nasional;
- Peningkatan kegiatan penganekaragaman pangan yang dikonsumsi masyarakat serta pemantapan mutu pangan tradisional.

Serangkaian prinsip-prinsip penting, landasan kebijakan, serta "*liberty*" yang dimiliki pemerintah dan masyarakat yang termuat dalam di atas landasan politis-strategis di atas memang tidak terlalu rinci, karena hanya teruraikan secara umum dan strategis. Misalnya, di sana tidak terlalu tegas dijumpai bahwa semua komoditas pangan termasuk komoditas privat, sehingga mekanisme provisi dan koordinasi dalam pengelolaan komoditas pangan harus diserahkan seluruhnya kepada mekanisme pasar. Komoditas pangan pokok dan "pangan tertentu" pun tidak terlalu jelas apakah dikategorikan sebagai komoditas privat atau komoditas publik, apakah sebagai komoditas kuasi-publik atau kuasi-privat. Ketidakjelasan dalam kategorisasi komoditas pangan terkadang menimbulkan kerancuan dalam masyarakat serta

keraguan dalam institusi pemerintah sendiri tentang siapa yang paling bertanggungjawab terhadap permasalahan pangan dan ketahanan pangan di Indonesia.

Benar, bahwa dalam rangka penyempurnaan dan peningkatan sistem pangan, masyarakat dapat menyampaikan permasalahan, masukan, dan atau cara pemecahan mengenai hal hal di bidang pangan (Pasal 52) dan tentunya tentang ketahanan pangan secara keseluruhan. Akan tetapi, karena cakupan UU 7/1996 ini memang terlalu luas dan bahkan mengatur kewenangan pemerintah melakukan pemeriksaan dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan, aransemen kelembagaan yang lebih bersifat organisasional dan operasional memang diperlukan untuk menterjemahkan kebijakan strategis tersebut ke dalam kebijakan yang lebih jelas dan rinci.

4.2 Level Organisasi

Pada level organisasi, aransemen kelembagaan yang berlaku saat ini di Indonesia adalah format Peraturan Pemerintah (PP) yang berfungsi menjadi penghubung antara landasan strategis-politis atau konstitutinal dengan landasan yang bersifat organizational dan bahkan hubungan antar-lembaga pemerintah dan lembaga kemasyarakatan. Dua PP yang paling relevan dengan hal-ikhwal ketahanan pangan adalah PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan serta PP Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perusahaan Umum (Perum) Bulog. PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Penataan Organisasi Perangkat Daerah yang dibuat berdasarkan amanat landasan kebijakan pemerintahan yang lama (UU 22/1999 dan UU 25/1999) mungkin akan diubah karena Indonesia saat ini telah memiliki peraturan perundangan baru, yaitu UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU

33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Fokus pembahasan di sini lebih banyak bertumpu pada PP 68/2002 karena pembahasan tentang PP 7/2003 tentang Perum Bulog telah disampaikan pada bagian terdahulu.

Pada level organisasi ini, ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Dasar utama penyusunan PP 68 /2002 adalah signifikansi ketahanan pangan terhadap pembentukan manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri dan sejahtera, disamping karena merupakan amanat UU 7/1996 tentang Pangan. Menurut PP tersebut, “ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau” .

PP 68/2002 ini cukup komprehensif dan terdiri dari 10 Bab dan 19 Pasal, yang meliputi: ketentuan umum, ketersediaan pangan, cadangan pangan nasional, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, pengendalian harga pangan, peran pemerintah daerah dan peranserta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia, kerjasama internasional serta ketentuan lain-lain, peralihan dan ketentuan penutup. Aransemen kelembagaan PP 68/ 2002 yang cukup lengkap tersebut seharusnya mampu mmberi landasan pijak bagi organisasi publik (dan masyarakat) untuk mampu mewujudkan ketahanan pangan di tanah air. Pada saat tulisan ini dibuat, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 214 juta jiwa dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang

masih cukup tinggi, yaitu 1,25 persen per tahun. Laju pertumbuhan penduduk Indonesia diperkirakan meningkat menjadi 1,5 persen per tahun dalam lima tahun mendatang karena minimnya dukungan langkah kebijakan tentang pengendalian pertumbuhan penduduk sistematis seperti pada masa lalu. Suka atau tidak suka, keberhasilan langkah-langkah terpadu Program Keluarga Berencana (KB) pada masa lalu patut diapresiasi karena telah mampu menurunkan laju pertumbuhan penduduk dari 2,32 persen per tahun pada dekade 1970an, menjadi 1,97 persen per tahun pada dekade 1980an. Laju pertumbuhan penduduk terus menurun dan mencapai 1,69 persen per tahun pada dekade 1990an serta 1,25 persen per tahun saat ini seperti disebutkan di atas.

Oleh karena itu, ketahanan pangan merupakan tantangan yang harus mendapatkan prioritas untuk mencapai kesejahteraan bangsa pada abad millenium sekarang ini. Sebagaimana juga tercantum pada Penjelasan PP 68/2002 tersebut, upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan atau impor pangan. Impor pangan hanya dilakukan pada keadaan yang memaksa, misalnya pada saat neraca pangan berada dalam keadaan negatif atau pada masa paceklik karena kekeringan atau bencana alam lainnya. Pada level organisasi ini, seluruh sektor dan bidang harus berperan secara aktif dan berkoordinasi secara rapi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa dan masyarakat untuk meningkatkan strategi demi mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Beberapa prinsip penting dalam aransemen kelembagaan tingkat organisasi tentang ketahanan pangan yang dianalisis di sini adalah sebagai berikut:

- **Ketersediaan Pangan.** Penyediaan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan penyediaan pangan tersebut, perlu dilakukan pengembangan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif. Pemerintah perlu memberikan dukungan peningkatan produktivitas pangan, terutama pangan pokok, termasuk pemanfaatan sumberdaya lahan dan air, dalam rangka peningkatan pendapatan petani. Sumber penyediaan pangan diwujudkan berasal dari produksi dalam negeri, cadangan pangan dan pemasukan atau impor pangan, terutama apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri (Pasal 2 dan Pasal 3).
- **Sistem Distribusi.** Pemerataan ketersediaan pangan memerlukan pendistribusian pangan ke seluruh wilayah bahkan sampai rumah tangga. Pemerintah perlu mengembangkan sistem distribusi pangan yang mampu menjangkau seluruh wilayah secara efisien, mempertahankan keamanan pangan, mutu dan gizi pangan, serta menjamin keamanan distribusi pangan. Sistem distribusi pangan menyangkut pengelolaan suatu mekanisme “balas jasa yang fair” di antara pelaku distribusi yang terlibat, dari petani produsen, pengumpul, pengolah, pedagang besar, distributor, pengecer dan konsumen. Sistem distribusi pangan memerlukan pengembangan transportasi darat, laut dan udara melalui peningkatan keamanan terhadap pendistribusian pangan (Pasal 4).
- **Cadangan Pangan.** Cadangan pangan nasional diwujudkan dengan cadangan pangan masyarakat dan cadangan pangan pemerintah. Cadangan pangan pemerintah dibatasi pada pangan tertentu yang bersifat

pokok, karena tidak mungkin pemerintah mencadangkan semua pangan yang dibutuhkan masyarakat. Cadangan pangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Pusat yang perwujudannya memerlukan inventarisasi cadangan pangan, memperkirakan kekurangan pangan dan keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik. Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi masalah pangan dan disalurkan dalam bentuk mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga. Namun penyaluran tersebut dilakukan dengan tidak merugikan kepentingan masyarakat konsumen dan produsen. Peran dan tanggung jawab masyarakat dalam hal cadangan pangan dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, swasta, koperasi dan/atau perorangan (Pasal 5 dan Pasal 6).

- **Diversifikasi Usaha pangan.** Diversifikasi usaha kegiatan ekonomi petani perlu dilakukan untuk meningkatkan pendapatan produsen, terutama petani, peternak dan nelayan kecil, dan untuk mewujudkan penganekaragaman pangan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal. Di hulu, basis diversifikasi dapat dikaitkan dengan usahatani terpadu (pertanian pangan, peternakan, perkebunan dan perikanan), pelestarian sumberdaya alam dan konservasi lingkungan hidup (kehutanan, sumberdaya air, keaneka-ragaman hayati dan lain-lain) melalui penerapan prinsip biaya pengguna (*user costs*) dan prinsip pencemar membayar dampak buruk yang ditimbulkannya (*polluter-pay*, internalisasi dan lain-lain). Di hilir, diversifikasi pangan perlu dikaitkan dengan pemenuhan prinsip gizi seimbang, dihubungkan dengan pengembangan teknologi pangan, perubahan kebiasaan (budaya) pangan pokok; serta basis atau orientasi

komersial permintaan (pasar) pangan. Diversifikasi pangan melalui pengembangan teknologi pengolahan juga diarahkan untuk menciptakan kesadaran masyarakat, pola hidup sehat seperti olah raga dan sistem sanitasi untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang (Pasal 9).

- **Pencegahan dan Penanggulangan Masalah Pangan.** Pencegahan masalah pangan dimaksudkan sebagai langkah antisipatif untuk menghindari terjadinya masalah pangan. Pencegahan masalah pangan perlu dilakukan dengan: memantau, menganalisis, dan mengevaluasi ketersediaan pangan, serta faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan. Pemerintah merencanakan dan melaksanakan pencegahan masalah pangan serangkaian strategi dan kebijakan yang bertujuan untuk mencegah timbulnya masalah pangan. Dalam hal penanggulangan masalah pangan, maka harus terlebih dahulu diketahui secara dini tentang kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Aktivitas penanggulangan masalah pangan antara lain pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan, peningkatan produksi dan/atau impor pangan apabila terjadi kekurangan pangan. Penyaluran pangan secara khusus diutamakan bagi rumah tangga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan atau yang memiliki akses lemah terhadap, serta memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin di pedesaan dan perkotaan untuk meningkatkan kualitas gizi makro masyarakat (Pasal 10 dan Pasal 11).
- **Pengendalian Harga Pangan.** Pengendalian harga pangan khususnya pangan tertentu yang bersifat pokok bertujuan untuk menghindari terjadinya gejolak harga yang berakibat resahnya masyarakat seperti keadaan darurat yang meliputi bencana alam, konflik

sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Pengendalian harga pangan harus mengetahui mekanisme pasar atau adanya intervensi pasar dengan cara mengelola dan memelihara cadangan pangan pemerintah, mengatur dan mengelola pasokan pangan, mengatur kelancaran distribusi pangan dan menetapkan kebijakan pajak dan/atau tarif. (Pasal 12).

- **Lapisan Pemerintah dan Peran Masyarakat.** Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Disamping itu, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/ Kota dan/atau Pemerintah Desa mendorong keikutsertaan masyarakat dalam ketahanan pangan dengan cara memberikan informasi dan pendidikan, membantu kelancaran, meningkatkan motivasi masyarakat serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam meningkatkan ketahanan pangan. Dalam mewujudkan ketahanan pangan, masyarakat mempunyai peran luas seperti melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan, serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan (Pasal 13 dan Pasal 14).
- **Lembaga Ketahanan Pangan.** Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa dapat menugaskan badan pemerintah atau badan usaha yang bergerak di bidang pangan untuk mengadakan dan mengelola cadangan pangan tertentu yang bersifat pokok sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimensi lembaga ketahanan pangan ini sangat luas, mulai dari suprastruktur organisasi publik seperti Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang diketuai Presiden dan secara harian diketuai Menteri Pertanian, sampai

pada badan usaha milik negara dan swasta nasional seperti Perum Bulog, aktivitas *ad-hoc* seperti pengembangan lembaga usaha ekonomi pedesaan (LUEP) yang dilaksanakan pemerintah atau mitra-kerja lainnya. Lembaga ketahanan pangan seperti DKP perlu merencanakan dan melaksanakan kebijakan ketahanan pangan secara makro; sementara lembaga ketahanan pangan seperti badan usaha serta organisasi lainnya melaksanakan pengelolaan (perubahan) fungsi tempat, fungsi ruang dan fungsi waktu, baik secara mandiri maupun melibatkan banyak pelaku ekonomi dalam sistem distribusi (tataniaga) pangan (Pasal 7).

- **Pengembangan Sumberdaya Manusia.** Ketahanan pangan akan dapat terwujud apabila terdapat strategi pengembangan sumberdaya manusia bidang pangan melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan, penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan, serta penyuluhan pangan. Strategi kebijakan untuk revitalisasi dan reorientasi lembaga dan sistem penyuluhan pangan dan pertanian secara umum sangat diperlukan untuk menstimulasi aktivitas yang relevan untuk mewujudkan ketahanan pangan. Argumen utama yang digunakan adalah bahwa peningkatan kualitas sumberdaya manusia bidang pangan (dan masyarakat umum) dapat memacu pemenuhan ketahanan pangan. Acuan sistem penyuluhan *demand-driven* hanya dapat ditempuh melalui kerjasama sinergis dengan lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan lembaga pengembangan (swadaya) masyarakat yang lebih beradab, bertanggung jawab dan menjunjung nilai-nilai kebenaran (Pasal 15).
- **Kerjasama Internasional.** Kerjasama internasional dapat dilakukan dalam hal produksi, perdagangan dan distribusi pangan; cadangan pangan; pencegahan dan penanggulangan masalah pangan; riset dan teknologi pangan. Oleh karena itu pemerintah perlu menetapkan

kebijakan impor dan ekspor pangan, terutama pangan pokok dan yang bersifat strategis untuk menjaga kepentingan petani dan konsumen. Kekuatan daya saing usaha pangan di Indonesia perlu senantiasa dipetakan secara berkala karena dinamika ekonomi global yang berubah begitu cepat. Prinsip daya saing atau kemampuan Indonesia dalam beberapa produk pangan, dibanding negara lain perlu dijadikan acuan dalam memprediksi dampak globalisasi terhadap perdagangan pangan. Perkembangan posisi dan kebijakan pangan Indonesia terhadap kondisi pangan global perlu dipantau secara berkala, minimal dengan melakukan komparasi tentang kebijakan perdagangan beberapa negara mitra. Basis diplomasi ekonomi (dan politik) bidang pangan dapat dibangun dari fakta prinsip kemandirian proaktif bahwa produksi dan cadangan pangan domestik dapat digunakan sebagai *hedging*. Presumsi yang dipakai di sini bahwa Indonesia adalah “negara besar” dalam perdagangan internasional karena tingkah-lakunya dapat mempengaruhi harga dan keseimbangan pangan dunia. Prinsip lain yang dapat digunakan dalam diplomasi pangan di tingkat internasional adalah ketahanan pangan dinamis bahwa stok pangan dan arah perdagangan pangan global digunakan sebagai *hedging*. Presumsi yang dipakai pun cukup normal bahwa Indonesia adalah “negara kecil” tidak akan mampu mempengaruhi stok pangan dunia, bahkan sebaliknya yang terjadi, keseimbangan pangan global digunakan sebagai acuan dasar untuk mendukung dan merencanakan cadangan pangan domestik (Pasal 16).

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, aransemen kelembagaan level organisasi seperti tertuang dalam beberapa Peraturan Pemerintah yang telah dibahas di sini tidak mampu menjadi landasan implementasi kebijakan pemerintah menuju ketahanan pangan yang sebenarnya. Keputusan Presiden (Kepres), Instruksi Presiden (Inpres)

dan Peraturan Presiden (Perpres) terkadang diperlukan untuk menjabarkan peraturan perundangan di atasnya, serta untuk memayungi serangkaian panduan operasional yang juga menyangkut hubungan antarlembaga pemerintah serta dengan lembaga lain. Beberapa segmen dalam ketahanan pangan bahkan memerlukan rincian aktivitas atau langkah operasional yang dikenal dengan hierarki kebijakan level implementasi.

4.3 Level Implementasi

Pada level implementasi, kebijakan ketahanan pangan dan aransemn kelembagaan organisasi publik diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Kepres) dan Instruksi Presiden (Inpres) untuk hal-hal yang bersifat khusus dan mendesak. Pada tingkat yang menyangkut bidang atau sektor tertentu, seorang Menteri dapat pula mengeluarkan Surat Menteri (Kepmen) dan seorang Kepala Badan atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) dapat mengeluarkan Keputusan Kepala (SK) khusus yang diharapkan menjadi landasan pijak melaksanakan suatu kebijakan. Sesuai ketentuan serta tatakrma hukum ketatanegaraan di Indonesia, seluruh peraturan perundangan pada level implementasi ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan atau aransemn kelembagaan yang berada pada hierarki di atasnya. Misalnya, keputusan menteri tidak boleh bertentangan dengan peraturan presiden, peraturan pemerintah, apalagi dengan undang-undang dan landasan konstitusi negara.

Pada level implementasi ini, Perpres Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia; Perpres Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara

Republik Indonesia; serta Perpres Nomor 15 Tahun 2005 Perubahan atas Perpres Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia. Inpres Nomor 2 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan yang cukup kontroversial tersebut telah dianalisis pada bagian sebelumnya, sehingga tidak akan dibahas lagi di sini. Demikian pula, Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 yang diganti dengan SK serupa Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula tidak akan dianalisis secara detail di sini.

Secara khusus, implementasi kebijakan ketahanan pangan telah diatur dalam Kepres 132 Tahun 2001 tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang diketuai langsung oleh Presiden dan secara harian diketuai oleh Menteri Pertanian. Tugas DKP adalah merumuskan kebijakan di bidang ketahanan pangan nasional, yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta mutu, gizi, dan keamanan pangan; serta melaksanakan evaluasi dan pengendalian pemantapan ketahanan pangan nasional. Sepanjang tiga tahun terakhir, DKP telah berupaya melaksanakan tugas-tugasnya, walaupun *output* dan *outcome* yang dihasilkannya belum maksimal. Di daerah, DKP didirikan pada tingkat propinsi (telah berjumlah 30 unit) dan kabupaten/kota (336 unit) karena dimensi ketahanan pangan tidak hanya menyangkut urusan pemerintah pusat, tetapi juga urusan pemerintah daerah dan masyarakat.

Salah satu kritik yang sering dialamatkan kepada DKP baik di pusat maupun di daerah adalah “keterjebakan” pelaksanaan tugas dan implementasi kebijakan menjadi aktivitas birokrasi rutin. Benar bahwa DKP telah melibatkan para pakar, ilmuwan, tokoh masyarakat, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) di dalam Kelompok Kerja Ahli (Pokja Ahli), akan tetapi minimnya independensi dan dukungan pendanaan, maka

peran pokja ahli dalam membantu merencanakan, merumuskan, mengorganisasi aktivitas ketahanan pangan masih belum membawa hasil yang optimal. Pada saat tulisan ini dibuat, telah digulirkan wacana penyempurnaan atau revitalisasi DKP, dengan diskusi dan debat yang sangat intensif, terutama menyangkut keterlibatan pihak atau lembaga independen di luar birokrasi sebagai motor penggerak DKP.

Pada level implementasi ini, paling tidak terdapat 18 organisasi publik atau lembaga pemerintah yang seharusnya terlibat langsung dan tidak langsung terhadap pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan. Ikhtisar berikut ini dibuat berdasarkan kedudukan, tugas, fungsi dan organisasi berdasarkan perundangan yang telah disebutkan di atas:

- **Departemen Pertanian.** Kebijakan produksi pangan, perkebunan, peternakan, peningkatan produktivitas, pengelolaan lahan dan air irigasi, pengolahan dan pemasaran hasil, pengembangan sumberdaya manusia (penyuluhan, pendidikan dan latihan), penelitian dan pengembangan serta koordinasi pemantapan ketahanan pangan.
- **Departemen Dalam Negeri.** Pembinaan ketahanan pangan di daerah dan provinsi, koordinasi kebijakan pangan dan pertanian antar daerah otonom, pemberian insentif perwilayahan komoditas pangan, pengalokasian dana alokasi ketahanan pangan, dalam kaitannya dengan fasilitasi penyusunan anggaran daerah, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.
- **Departemen Pertahanan.** Pembinaan strategi dan interdependensi daerah dalam mewujudkan dan memantapkan ketahanan pangan, pengamanan jaringan distribusi dan stok pangan nasional. Segmen ketahanan pangan seharusnya menjadi bagian tidak

terpisahkan dari strategi petahanan dan pertahanan nasional.

- **Departemen Keuangan.** Penerimaan negara dari pajak, bea masuk, dan lainnya serta pembiayaan ketahanan pangan dalam skema anggaran pendapatan dan belanja negara negara, pengawasan komoditas pangan yang keluar dan masuk batas wilayah negara, dan pembinaan lembaga keuangan yang berhubungan dengan aktivitas pangan dan pertanian.
- **Departemen Perindustrian.** Strategi industrialisasi nasional yang mendukung produksi dan produktivitas industri pangan, kebijakan agroindustri, pengembangan industri kecil dan menengah, terutama bidang pangan dan pertanian, serta standarisasi teknis komoditas hasil industri pangan.
- **Departemen Perdagangan.** Sistem distribusi pangan dan pertanian di dalam negeri, perdagangan internasional produk pangan, tataniaga produk pertanian strategis, pengembangan ekspor komoditas pangan dan pertanian, skema perdagangan berjangka bagi komoditas pangan tertentu serta kerjasama internasional atau diplomasi ekonomi yang dibutuhkan untuk memantapkan ketahanan pangan.
- **Departemen Kehutanan.** Strategi perlindungan hutan, konservasi sumber daya alam, rehabilitasi hutan dan perhutanan sosial untuk ketahanan pangan, pemanfaatan lahan hutan untuk produksi pangan dan pertanian sepanjang saling mendukung konservasi sumberdaya alam, pelestarian plasma-nutfah sumberdaya hutan untuk pemantapan ketahanan pangan.
- **Departemen Kelautan dan Perikanan.** Pengembangan perikanan tangkap dan perikanan budidaya untuk mendukung ketahanan pangan, pengawasan dan pengendalian sumber daya kelautan dan perikanan,

pengembangan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil serta pembinaan pengolahan dan pemasaran hasil perikanan.

- **Departemen Perhubungan.** Pengembangan sarana perhubungan, pelayanan pelabuhan dan prasarana lain perhubungan laut, darat dan udara, untuk mendukung kelancaran sistem distribusi pangan, pengawasan pergerakan komoditas pangan.
- **Departemen Pekerjaan Umum.** Pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana (infrastruktur), mulai dari jalan, jembatan, jaringan irigasi dan drainase, strategi penyusunan kebijakan tata ruang dan wilayah yang akan bermanfaat pada “perwilayahan” komoditas pangan dan pertanian.
- **Departemen Kesehatan.** Peningkatan kualitas kesehatan, mutu pangan dan gizi masyarakat, pemahaman masyarakat terhadap kebutuhan energi, protein, vitamin dan mineral, pengawasan makan (dan obat), pengamanan mutu pangan, terutama tentang kandungan bahan, zat penyusun serta waktu kadaluarsa bahan pangan.
- **Departemen Sosial.** Pencegahan gejala dan penanggulangan kasus rawan pangan, penanggulangan kemiskinan dan kekurangan pangan akut, rehabilitasi dan rekonstruksi daerah bencana, pemberdayaan masyarakat untuk menghadapi insecurities pangan.
- **Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah.** Strategi pengembangan peran-serta kelembagaan koperasi dan UKM dalam pemantapan ketahanan pangan, kebijakan peningkatan produksi UKM bidang pangan dan pertanian, kebijakan perbaikan pemasaran dan jaringan usaha pangan, serta dukungan strategi pengembangan dan restrukturisasi UKM, terutama di bidang pangan;

- **Kementerian Negara Riset dan Teknologi.** Strategi pengembangan riset dan teknologi bidang pangan, dari hulu tingkat bahan baku dan produksi sampai hilir serta perekayasaan teknologi pangan-pertanian untuk mendukung penemuan varietas dan teknologi baru yang mampu meningkatkan produktivitas dan efisiensi komoditas pangan serta mendorong aplikasi teknologi di tengah masyarakat.
- **Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan.** Strategi dan kebijakan perencanaan pembangunan pangan yang terintegrasi dan terkoordinasi antar-instansi pemerintah serta antara pusat dan daerah, kebijakan pangan dan pertanian, kebijakan tataruang daerah dan wilayah, desentralisasi kebijakan pembangunan secara umum.
- **Perum Badan Urusan Logistik.** Memperoleh penugasan pemerintah (*public-service obligation*) untuk melaksanakan pengadaan pangan, terutama yang bersifat pokok dan strategis, melakukan pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pangan Pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam rangka ketahanan pangan.

4.4 Sintesis Hierarki Kebijakan

Berdasarkan pembahasan ketiga level hierarki kebijakan publik di atas, maka sintesis kelembagaan ketahanan pangan yang dapat ditulis di sini adalah bahwa masih terdapat keterputusan rantai (*missing links*) antara level politis-strategis, level organisasi dan level implementasi. Pada tingkat politis-strategis, ketahanan pangan “hanya” diletakkan sebagai salah satu sudut (*angle*) saja dari permasalahan pangan, bukan diperlakukan

sebagai sesuatu yang sangat sentral dalam politik pangan atau dalam strategi pembangunan sosial-ekonomi di Indonesia. Pada tingkat organisasi, kebijakan ketahanan pangan menghadapi tantangan besar untuk merekatkan ketiga dimensi ketahanan pangan (penyediaan aksesibilitas, dan stabilitas) beserta segmen-segmen lain, yang sangat penting. Sedangkan pada tingkat implementasi, setting struktur dan kelembagaan birokrasi yang ada saat ini masih belum mampu menjadi arena yang kondusif untuk melakukan integrasi dan koordinasi langkah kebijakan ketahanan pangan.

Akibat yang paling signifikan dari keterputusan rantai ini, maka setiap kebijakan tentang ketahanan pangan – baik yang berhubungan dengan ketersediaan, aksesibilitas dan stabilitas harga – cenderung menghadapi keterputusan juga. Contoh kasus yang telah dibahas pada bagian terdahulu adalah kebijakan perberasan yang tertuang dalam Inpres 2/2005, yang cenderung tereduksi menjadi hanya kebijakan harga beras saja. Melalui harga pembelian pemerintah (HPP), pemerintah bermaksud untuk memberikan jaminan harga, agar petani dapat menjual gabah dengan harga yang tidak lebih rendah dari HPP. Di tingkat yang lebih politis-strategis, kebijakan itu diharapkan mampu mewujudkan ketersediaan pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai, dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dan berkontribusi pada stabilitas harga pangan.

Akan tetapi, dalam kebijakan perberasan tersebut, terdapat beberapa hal sangat penting yang hilang, yaitu kebijakan penunjang dan sistem pendukung (*supporting systems*) yang sangat diperlukan, seperti kebijakan pembiayaan, kebijakan perdagangan internasional yang masih agak mengambang yang tentu tidak mampu menjaga *price parity* antara harga beras luar negeri dan beras dalam negeri. Artinya, apabila organisasi publik lembaga pemerintah terlalu mengandalkan pada kebijakan

harga saja, maka misi besar untuk mewujudkan tingkat ketahanan pangan dan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, hanya akan menjadi slogan dan retorika politik. Berhubung begitu banyaknya organisasi publik yang terlibat atau harus bertanggung jawab tentang ketahanan pangan, maka secara tidak langsung peran lembaga-lembaga pemerintah tersebut nyaris hanya pelengkap bagi Departemen Pertanian sebagai *focal-point* utama. Sedangkan amanat undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan perundangan yang lain, ketahanan pangan dan masalah pangan secara umum adalah multi-dimensi dan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat. Di sinilah letak keterputusan aransemen kelembagaan sebagaimana disebutkan di atas.

Pada setting kelembagaan yang ada saat ini, memang tidak terlalu jelas arah kebijakan (*policy direction*) bidang pangan ini ke depan, yang tentu saja tidak memiliki *time-frame* yang konkrit pula. Masyarakat perlu mengetahui dengan jelas apakah pada jangka panjang, persoalan ketahanan pangan ini akan diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar atau pemerintah masih akan terus melakukan intervensi bidang pangan, tentunya dengan kebijakan yang tepat. Di tingkat teori ekonomi, intervensi kebijakan bidang pangan mungkin saja tidak diperlukan lagi, apabila pangsa konsumsi pokok seperti beras tidak lagi menjadi bagian dominan dari total konsumsi rumah tangga penduduk Indonesia. Hal ini nampaknya tidak akan tercapai dalam waktu singkat.

Pada kasus HPP beras di atas, publik dapat saja membuat interpretasi bahwa pemerintah telah berusaha melakukan “liberalisasi” bidang pangan ini karena tidak ada organisasi publik atau lembaga pemerintah yang paling dominan bertanggung jawab pada pengamanan harga pangan. Perum Bulog yang diberi tugas pemerintah (PSO) melakukan pengadaan gabah dalam negeri dan memelihara sebagian cadangan pangan di satu sisi, masih harus

mencari keuntungan untuk kelangsungan, masa depan dan eksistensi fungsi komersialnya di sisi lain. Artinya, fokus kebijakan di hulu atau sistem produksi berada pada aspek makro transformasi struktural dari pertanian subsistens dan tradisional, menjadi pertanian komersial dan modern. Sistem usahatani beras dengan lahan kurang dari 0,5 hektar – walau disubsidi secara besar-besaran sekalipun – maka proses produksi tidak efisien secara ekonomis. Sementara itu sektor usahatani non-beras atau di luar pangan pokok, masih belum nampak arah kebijakan besar dan strategis bidang pertanian yang berorientasi pada transformasi struktural ke arah proses produksi yang lebih efisien dan bernilai tambah tinggi.

Di tingkat implementasi, persoalan lemahnya pengawasan mutu gabah, kadar air, kadar patah dan lain-lain serta mutu beras yang akan dimasukkan ke dalam gudang membuka peluang terjadinya *rent-seeking* oleh stakeholders yang memanfaatkan kesempatan untuk menumpuk keuntungan diri sendiri atau kelompoknya. Singkatnya, ketidakjelasan arah kebijakan, falsafah atau ideologi yang melandasainya, disain sistem organisasi dan implementasi kebijakan di lapangan menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Mustahil juga berharap kebijakan ketahanan pangan yang efektif apabila *supporting system*, aransemen institusi, *enforcement structure* tentang implementasi suatu kebijakan ternyata hilang (dihilangkan) dari setting hierarki kebijakan yang ada saat ini.

Tabel 4.1 Luas Panen, Produktivitas dan Impor Beras

Tahun	Luas Panen (000 ha)	Produktivitas (ton/ha)	Produksi Gabah (000 ton)	Produksi Beras ^{a)} (000 ton)	Impr Beras ^{b)} (000 ton)
1990	10,502	4.30	45,179	29,366	29
1991	10,282	4.35	44,689	29,048	178
1992	11,103	4.34	48,240	31,356	634
1993	11,013	4.38	48,181	31,318	0
1994	10,734	4.35	46,641	30,317	876
1995	11,439	4.35	49,744	32,334	3,014
1996	11,569	4.41	51,101	33,215	1,090
1997	11,141	4.43	49,377	32,095	406
1998	11,613	4.17	48,472	30,537	5,765
1999	11,963	4.25	50,866	31,118	4,183
2000	11,793	4.40	51,898	32,345	1,513
2001	11,415	4.39	50,181	31,283	1,400
2002	11,521	4.47	51,490	32,369	3,100
2003	11,488	4.54	52,138	32,846	2,400
2004 ^{c)}	11,924	4.53	54,314	33,969	2,000

Catatan:

a) Faktor konversi 0.66 sampai 1998 dan 0.63 setelah 1998

b) Data beras impor berasal dari beberapa sumber.

Perkiraan data impor 2004 termasuk beras selundupan

c) Angka ramalan III BPS (per Oktober 2004)

Sumber: Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

Tabel 4.2 Luas Panen, Produksi dan Rendemen Gula

Tahun	Luas Panen Tebu (ha)	Produksi Gula (Ton)	Produktivitas (ton/ha)	Rendemen gula (%)
1990	364.977	2.119.509	5.81	7.55
1991	386.384	2.252.666	5.83	8.00
1992	404.439	2.306.430	5.70	7.21
1993	420.623	2.482.065	5.90	7.50
1994	428.836	2.453.886	5.72	8.04
1995	418.380	2.092.003	5.00	6.98
1996	403.260	2.094.195	5.19	7.32
1997	385.972	2.189.975	5.67	7.84
1998	378.293	1.491.553	3.94	5.49
1999	341.057	1.498.817	4.39	7.01
2000	351.062	1.876.951	5.35	7.40
2001	344.421	1.725.425	5.01	7.02
2002	350.722	1.755.433	5.01	6.88
2003	335.725	1.63.1919	4.86	7.21
2004	380.452	2.050.787	5.39	7.12

Sumber: Dewan Gula Indonesia, 2004

Data 2004 adalah taksasi bulan Oktober 2004

Tabel 4.3 Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Jagung

Tahun	Luas Panen (hektar)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
1990	3.158.092	6.734.028	2,132
1991	2.955.112	6.255.906	2,117
1992	3.649.263	7.995.459	2,191
1993	2.939.534	6.459.737	2,198
1994	3.109.398	6.868.885	2,209
1995	3.651.838	8.245.902	2,258
1996	3.743.573	9.307.423	2,486
1997	3.355.215	8.770.851	2,614
1998	3.847.813	10.169.488	2,643
1999	3.456.357	9.204.036	2,663
2000	3.500.318	9.676.899	2,765
2001	3.285.480	9.347.192	2,845
2002	3.126.862	9.654.105	3,087
2003	3.354.625	10.910.104	3,252

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun

Tabel 4.4 Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Kedelai

Tahun	Luas Panen (hektar)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
1990	1.338.100	1.487.433	1,112
1991	1.371.875	1.555.453	1,134
1992	1.665.706	1.869.713	1,122
1993	1.470.206	1.708.528	1,162
1994	1.406.918	1.564.847	1,112
1995	1.477.432	1.680.007	1,137
1996	1.279.286	1.517.181	1,186
1997	1.121.802	1.356.891	1,210
1998	1.095.071	1.305.640	1,192
1999	1.151.079	1.382.848	1,201
2000	824.484	1.009.888	1,225
2001	678.926	826.932	1,218
2002	544.416	673.056	1,236
2003	526.759	672.439	1,277

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun

BAB 5.

PENATAAN KELEMBAGAAN PANGAN KE DEPAN

Bab ini merupakan upaya jalan keluar untuk memperbaiki kelembagaan menuju ketahanan pangan ke depan, karena analisis yang telah dilakukan sebelumnya telah membuka ruang bahwa aransemen kelembagaan yang tidak berdasarkan fondasi teori dan bukti empiris yang kuat hanya akan menjelma menjadi perburuan rente. Apabila lingkungan eksternal dan sistem nilai yang melingkupi telah banyak berubah, kelembagaan pun tidak boleh hanya berorientasi status-quo yang justru dapat merugikan. Minimal, agar suatu kelembagaan ketahanan pangan tidak hanya menjadi misteri dan perdebatan di kalangan akademisi, maka seluruh setting penataan kelembagaan ketahanan ke depan harus mampu *support* keberkerjaan pasar, khususnya untuk komoditas pangan dan bahan pangan strategis lain.

Pertama, penataan kelembagaan ke depan membahas peluang integrasi lembaga pangan tingkat makro formal dengan lembaga pangan tingkat pedesaan yang merupakan ujung tombak ketahanan pangan skala rumah tangga dan regional. Kemudian, perjuangan kelembagaan melalui skema state-trading enterprise (STE) dalam forum perdagangan internasional dibahas dalam perspektif peluang kemanfaatannya bagi ketahanan pangan di Indonesia. Terakhir adalah penataan kelembagaan aksesibilitas ketahanan pangan melalui pemberian subsidi harga bagi konsumen tidak mampu, terutama relevansinya dalam peningkatan gizi makro masyarakat. Kemungkinan tentang strategi keluar (*exit*

strategy) bagi kosumen kelompok miskin dari program subsidi ini juga dibahas.

5.1 Integrasi dengan Lembaga Pangan Pedesaan

Integrasi aktivitas lembaga parastatal seperti Perum Bulog dengan aktivitas lembaga pangan pedesaan, lembaga usaha ekonomi pedesaan dan lembaga lain yang relevan nyaris menjadi suatu keniscayaan ke depan. Demikian pula, integrasi aransemen kelembagaan ketahanan pangan dengan setting kebijakan ekonomi makro sangat diperlukan untuk meningkatkan kewibawaan dan kualitas kebijakan pangan pada umumnya. Argumen yang paling mendasar adalah bahwa sekian macam asimetri pasar dan asimetri informasi mewarnai ekonomi pangan baik di tingkat nasional maupun di pasar internasional. Struktur pasar pangan, terutama pangan pokok seperti beras, sangat jauh dari tingkat persaingan sempurna, karena formasi harga ditentukan di pusat-pusat perdagangan yang sangat jauh dari pusat produksi beras di pedesaan. Apalagi hampir seluruh lapisan masyarakat tahu bahwa aktor ekonomi yang terlibat dalam ekonomi pangan tidak semuanya berperan sebagai penerima harga (*price taker*) seperti halnya petani. Pedagang umumnya secara relatif lebih sejahtera dibanding petani karena para pedagang umumnya mampu mempengaruhi harga, jika tidak dikatakan sebagai penentu harga (*price determinator*). Pedagang besar dan penggilingan dengan modal besar tidak jarang melakukan aktivitas penyimpanan yang agak ekstrim (baca: penimbunan) bahan pangan pada saat-saat sulit seperti pada musim kemarau, musim paceklik atau pada saat jumlah pasokan bahan pangan relatif kecil.

Implikasinya adalah bahwa hanya dengan upaya modernisasi dan peningkatan skala usaha lumbung pangan pedesaan tidak akan serta-merta meningkatkan

derajat ketahanan pangan rumah tangga pada lapisan masyarakat terbawah. Pembahasan dan penelusuran hati-hati tentang organisasi petani yang dapat menjalankan fungsi besar pengolahan seperti pada kasus penggilingan padi dan pergudangan bahan pangan (lumbung penyimpanan) masih harus dilakukan secara lebih teliti lagi. Langkah modernisasi kelembagaan pangan perlu disesuaikan dengan kemampuan dan kapasitas pendukungnya, sampai ke tingkat petani di pedesaan. Amat tidak beradab apabila penataan kelembagaan atau strategi kebijakan yang dikeluarkan justru merugikan dan memperburuk nasib petani, yang telah banyak berkorban untuk kejayaan sistem ekonomi-politik Indonesia. Misalnya, simplifikasi pemikiran dan aksi kebijakan pemotongan rantai tataniaga perdagangan pangan – dengan memasukkan unsur koperasi pedesaan di dalamnya -- dianggap sebagai alternatif yang lebih efisien masih perlu disampaikan secara hati-hati. Terlalu banyak bukti empiris bahwa bahwa koperasi pedesaan justru memetik keuntungan super-normal atas disparitas harga bahan pangan, yang tentu saja mempersulit kehidupan petani di pedesaan. Mereka yang amat kental berhubungan dengan sistem birokrasi logistik yang tertutup, justru menjadi pemburu rente yang dapat meresahkan masyarakat.

Indonesia pernah mencoba mengembangkan sistem kelembagaan ketahanan pangan yang cukup sederhana dan efektif seperti: lumbung desa, lumbung pangan, lumbung sosial dan sejenisnya, sekaligus untuk melakukan “napak-tilas” sejarah ketahanan pangan masa lalu. Sistem kelembagaan tersebut pernah amat maju pada zaman dahulu dan tidak berlebihan untuk dikatakan sebagai salah satu determinan penting bagi Indonesia dalam menggapai tingkat swasembada pangan. Sesaat pada masa liberalisasi perdagangan di bawah pengawsan IMF (Dana Moneter Internasional), Indonesia pun mencoba suatu jenis kelembagaan yang dikenal dengan istilah

“lembaga tunda jual” gabah, yang tidak lain adalah “lumbung pangan”. Sistem dan kelembagaan tersebut adalah salah satu bentuk instrumen kebijakan untuk mencapai suatu tingkat ketahanan pangan yang lebih *sustainable* atau tingkat kemandirian pangan yang lebih bervisi strategis ke depan. Demikian pula, Indonesia pernah meng-*exercise* suatu gagasan modernisasi lembaga ketahanan pangan, yang akhirnya berkembang dengan usulan pembangunan semacam silo (*silage*) di negara maju, *warehouse receipt system* (WRS) dengan menunda penjualan barang, dan perdagangan berjangka (*futures trading*) yang hanya fokus pada perdagangan akta kontrak saja.

Sebagaimana disebutkan, instrumen kebijakan “standar” bidang pangan -- seperti harga dasar gabah dan operasi pasar beras -- tidak dapat meredam dan memecahkan disparitas harga pangan yang terlalu besar antara harga di tingkat petani dan tingkat konsumen. Walaupun tidak terlalu besar, variasi harga pangan antar musim masih cukup signifikan dalam perjalanan ketahanan pangan di Indonesia. Akan tetapi, solusi temporer modernisasi lumbung pangan atau lembaga tunda-jual bahan pangan tersebut tidak menunjukkan hasil yang menggembirakan. Langkah pragmatisme kebijakan dengan mereduksi kelembagaan ketahanan pangan menjadi sekedar pendirian lumbung-lumbung modern (silonisasi) di daerah pedesaan akan mengorbankan ketahanan pangan nasional. Berikut beberapa penjelasan tentang langkah pragmatisme kelembagaan pangan yang dikhawatirkan tidak membawa hasil akhir yang lebih memuaskan.

Pertama, kelembagaan lumbung pangan dan gadai gabah tidak layak secara finansial sehingga cukup sukar jika akan dikembangkan dengan prinsip-prinsip ekonomi dalam menunjang ketahanan pangan Simatupang dan Syafaat (2002). Apabila pada masa lalu, harga pangan

relatif stabil – perbedaan harga tertinggi dengan harga terendah sekitar 10 persen, terutama karena fungsi stabilitas harga yang dijalankan Bulog relatif berhasil – sehingga tambahan penerimaan akan lebih kecil dibanding tambahan biaya penyimpanan yang mencapai 35 persen. Implikasinya adalah bahwa petani dan masyarakat pedesaan tidak memiliki insentif yang cukup untuk melakukan kegiatan penyimpanan gabah dan beras. Disamping itu, apabila pada periode pra-Bimas di tahun 1960-an dahulu, perbedaan harga terendah dengan harga tertinggi terjadi dalam satu tahun, kini perbedaan harga itu terjadi dalam setengah tahun saja karena perubahan varietas padi yang digunakan telah meningkatkan frekuensi panen menjadi dua kali setahun. Hasil observasi lembaga lumbung pangan pedesaan di Cirebon, Cianjur dan Tasikmalaya menunjukkan bahwa tingkat bunga pinjaman lumbung berkisar 3,1 – 3,7 persen per bulan untuk lama pinjaman 5,5 bulan, yang jauh lebih tinggi dibanding bunga pasar 2,0 persen per bulan. Untuk periode penyimpanan selama tiga bulan, tambahan penerimaan yang diperoleh karena kenaikan harga jual hanya sebesar 9,1 persen dari harga awal, yang lebih rendah dari tambahan biaya penyimpanan yang harus dikeluarkan sebesar 11,1 persen.

Kedua, perubahan yang sangat cepat terjadi pada aspek eksternal kelembagaan ketahanan pangan tidak dapat diimbangi oleh perubahan di dalam lingkungan internal lumbung pangan. Dalam bahasa ekonomi, tingkat keseimbangan antara “batas luar” dan “batas dalam” suatu organisasi tidak terjadi sehingga pressure dari luar terlalu besar untuk dapat dikelola oleh unsur-unsur internal lumbung pangan. Misalnya, perbedaan harga di tingkat petani tidak semata-mata ditentukan oleh faktor musim panen, tetapi juga oleh harga paritas impor gabah, yang juga dipengaruhi harga beras internasional dan nilai tukar rupiah. Perubahan basis sosial menjadi basis ekonomi lumbung pangan juga ditunjukkan oleh perubahan

orientasi dan motivasi usaha setiap anggota untuk memanfaatkan jasa dan pelayanan yang ditawarkan lumbung, misalnya usaha simpan-pinjam. Perubahan sistem pemilihan pengurus dan pimpinan lumbung pangan, dari bentuk panutan yang melibatkan tetua adat, menjadi agak terbuka dan demokratis tentu saja amat mempengaruhi posisi (*positioning*) yang sebenarnya dari lumbung pangan dalam konteks ketahanan pangan.

Ketiga, sistem tukar-menukar dengan uang (*monetary system*) yang telah memasuki seluruh lapisan masyarakat sampai ke pelosok-pelosok tanah air menjadi faktor yang amat penting dalam menganalisis kontribusi lumbung pangan dalam konteks ketahanan pangan yang lebih luas. Implikasinya adalah sistem kelembagaan atau aturan main di dalam lumbung pangan tidak dapat lagi diletakkan hanya pada romantisasi masa lalu, tetapi harus berhubungan dengan *property rights* dalam upaya pengembangan kelembagaan pangan baik di pedesaan, maupun di perkotaan. Tidak mungkin, suatu sistem yang tertutup akan bertahan lama di tengah *pressure* yang makin kuat dari masyarakat tentang keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas di setiap manajemen barang dan kebutuhan publik. Artinya ketahanan pangan tidak akan pernah tercapai apabila lumbung pangan hanya bersifat defensif seperti masa lalu dan hanya sebagai cadangan pangan masyarakat. Ketahanan pangan perlu lebih berdimensi dinamis dan berupaya mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Misalnya, dalam hal eksistensi suatu kelembagaan lumbung pangan di pedesaan yang amat sulit berkembang, kecuali terdapat stimulasi dari unsur eksternal. Bisa saja hal itu terjadi karena hampir seluruh organisasi dan kelembagaan lumbung pangan yang dijadikan responden bersifat tertutup atau agak tertutup. Oleh karena itu, apabila terdapat pembahasan yang lebih komprehensif mengenai aktivitas “tukar-menukar” dan “transaksi” antar

anggota organisasi atau antar organisasi lumbung dalam suatu lokalitas tertentu maka pemahaman mengenai eksistensi serta keseimbangan “di dalam” dan “di luar” organisasi tersebut dapat lebih utuh. Urgensi mengenai pembahasan setting dan instrumen kebijakan yang diperlukan menjadi sangat besar ketika pembahasan sampai pada pokok bahasan perbandingan fungsi dan operasional lumbung pangan serta tata nilai dan persepsi masyarakat (*value system*) yang sebenarnya dapat diterjemahkan menjadi aturan main yang meng-*govern* suatu sistem lumbung pangan di pedesaan. Selain karena faktor etnis dan adat istiadat, maka tingkat pemahaman dan intensitas interaksi elemen masyarakat dengan sistem tukar menukar dengan uang (*monetary system*) yang amat jauh telah memasuki hampir seluruh pelosok di Indonesia, pastilah menjadi faktor yang amat penting dalam ketahanan pangan.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan betapa relevannya pemhasana mengenai *property rights* dalam upaya pengembangan kelembagaan pangan di pedesaan (apalagi di perkotaan). Misalnya, apakah terdapat perbedaan yang mencolok antara masyarakat yang lebih banyak mengandalkan lumbung milik rumah tangga masing-masing dengan mereka yang mengandalkan lumbung kesatuan yang dimiliki (mungkin dikuasai?) ketua adat. Sistem dan faktor *property rights* pasti menjadi suatu isu krusial pada masyarakat rasional dan tingkat di perkotaan, karena lumbung dalam bentuk fisik tidak lagi eksis dan sistem uang menjadi salah satu alternatif. Disinilah mengapa aturan main, sistem penyampaian aspirasi, dan mekanisme internal lain, yang telah berkali-kali dibahas menjadi salah satu faktor amat penting dalam pengembangan kelembagaan pangan.

Tidak mungkin suatu sistem yang tertutup akan bertahan lama di tengah *pressure* yang makin kuat dari masyarakat tentang keterbukaan, transparansi dan

akuntabilitas di setiap manajemen barang dan kebutuhan publik. Apabila mekanisme audit tidak diterapkan secara baik, maka amat sulit untuk menggarapkan lumbung pangan akan dapat berkembang dan berkontribusi pada ketahanan pangan yang dicita-citakan seluruh warga negara. Artinya ketahanan pangan tidak akan pernah tercapai apabila lumbung pangan hanya bersifat defensif dan hanya sebagai cadangan pangan masyarakat. Ketahanan pangan perlu lebih berdimensi dinamis dan berupaya mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Integrasi aktivitas lembaga parastatal dengan lembaga usaha ekonomi pedesaan (LUEP) seperti yang dikembangkan Departemen Pertanian perlu segera ditindaklanjuti. Seperti diketahui, program LUEP adalah pemberdayaan kelompok masyarakat untuk meningkatkan aktivitas ekonomi pedesaan, dengan cara membantu menjamin harga gabah di tingkat petani sesuai dengan harga referensi pasar atau harga pembelian pemerintah (HPP). Pemberian bantuan permodalan kepada kelompok masyarakat pedesaan untuk meningkatkan aktivitas usaha, melakukan pembelian gabah atau penjaminan harga gabah petani dan bahkan menjaga kepastian pasar (sebagai outlet) produk gabah petani. Selanjutnya gabah yang dibeli dari petani tersebut kemudian diproses, dikeringkan, digiling menjadi beras, serta dikemas untuk dilemparkan ke pasaran setempat.

Pertama, poin integrasi yang diperlukan untuk memperkuat ketahanan pangan tingkat rumah tangga dan tingkat regional dan nasional di sini adalah pihak LUEP Departemen Pertanian atau Dinas Pertanian Tanaman Pangan tingkat lokal segera mengidentifikasi pasar tujuan beras, terutama untuk daerah atau provinsi defisit beras. Logika sederhana di sini adalah bahwa LUEP dikembangkan pada desa atau daerah yang mengalami surplus beras, karena pengembangan aktivitas ekonomi di tingkat petani produsen di pedesaan diharapkan pula

untuk memberikan insentif dan stimulus bagi petani untuk bergairah dalam meningkatkan produksi dan produktivitas usahatani. Perum Bulog yang lebih banyak dikenal karena jaringan kerjanya yang telah meliputi seluruh provinsi dan ratusan kabupaten/kota dapat membantu menyediakan informasi pasar ini. Kerjasama saling menguntungkan antara lembaga ekonomi pedesaan dan lembaga parastatal dapat secara rinci dijabarkan sesuai dengan kekhasan daerah setempat. Dengan demikian diharapkan bahwa ketahanan pangan di tingkat regional dan nasional dapat dimulai dari pemberdayaan lembaga ekonomi pedesaan, penguatan jaringan kerjasaman dan perdagangan antar-daerah.

Kedua, lembaga usaha ekonomi pedesaan dapat pula bekerja sama dengan pihak swasta dan koperasi pertanian atau koperasi unit desa setempat untuk mengembangkan pasca panen, sistem penggilingan dan pengolahan komoditas pertanian secara umum. Rasionalitas yang mendasarinya adalah untuk mengurangi disparitas harga tingkat petani (*farmgate price*) dan harga tingkat konsumen, serta untuk meningkatkan tingkat keadilan (*fairness*) penyebaran margin dan keuntungan dalam perdagangan pangan dan komoditas pertanian lain. Untuk komoditas yang tidak memerlukan pengolahan lanjutan yang terlalu rumit, seharusnya margin harga petani dan konsumen tidaklah terlalu besar. Dalam kasus beras, margin tataniaga yang saat ini terlalu besar karena berkisar Rp 1500 per kilogram antara harga petani dan harga konsumen atau lebih tinggi dari harga yang diterima petani. Apabila kelompok tani dan kelompok usaha ekonomi pedesaan lain dapat bekerjasama untuk membangun industri penggilingan dan pengolahan pangan, maka margin atau disparitas harga tersebut di atas dapat dikurangi. Kerjasama atau integrasi lembaga ekonomi yang lebih *ground* tersebut akan dapat saling menunjang untuk menjamin pergerakan komoditas pangan dari daerah

surplus ke daerah defisit pangan dengan lebih adil dan beradab.

Ketiga, kerjasama lembaga ekonomi pedesaan dengan lembaga parastatal untuk menjamin bahwa pangan pokok yang diberikan kepada keluarga miskin sebaiknya berasal dari petani Indonesia sendiri. Alasan yang paling mendasar adalah bahwa akumulasi stok penyanggah dan stok nasional untuk pangan pokok sebaiknya menggunakan produksi dalam negeri sendiri, bukan pangan yang berasal dari impor yang justru tidak memberikan insentif bagi ekonomi pangan domestik. Langkah ini pun dapat bermanfaat untuk menepis keraguan dari berbagai kalangan bahwa Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) menjadi salah satu pemicu disinsentif bagi petani padi untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Kelompok LUEP dapat saja diharapkan menjadi salah satu pemasok kebutuhan pengadaan dalam negeri yang selama ini dilaksanakan oleh Perum Bulog bekerjasama dengan kontraktor swasta. Untuk mewujudkan kerjasama lembaga strategis di pedesaan dengan lembaga parastatal yang memiliki jaringan kuat di perkotaan, maka pemerintah perlu merancang suatu kebijakan dukungan finansial dan skema kredit komersial namun terjangkau bagi kelompok usaha mikro, kecil dan menengah.

5.2 Perspektif STE dalam Skema Perdagangan Dunia

Penataan kelembagaan sebagai persusahaan perdagangan negara (*state-trading enterprise-STE*) sangat diperlukan dalam perspektif skema perdagangan dunia. Istilah STE -- dan eksistensi sebenarnya -- menjadi begitu sentral dan memperoleh perhatian serius, bahkan sejak pendirian WTO, yang dikenal dengan Marrakesh Agreement 1994). Persetujuan (*agreement*) tentang STE ditempatkan

pada Annex 1A Preamble WTO untuk menjelaskan Article XVII versi asli Persetujuan GATT Tahun 1947. Dalam Persetujuan GATT versi 1994 tersebut, STE dimaksudkan sebagai *"Governmental and non-governmental enterprises, including marketing boards, which have been granted exclusive rights or privileges, including statutory or constitutional powers, in the exercise of which they influence through their purchases or sales the level or direction of import and export"*. Definisi tersebut memang cukup luas, terbuka, tidak sekedar meliputi aspek kepemilikan oleh negara, tetapi juga perusahaan swasta yang memiliki privileg khusus dalam aktivitas perdagangannya. Jadi, perusahaan swasta biasa pun – asal memperoleh privileg khusus pemerintah – dapat dikategorikan sebagai STE.

Dalam ketentuan WTO, perusahaan perdagangan milik negara STE atau yang berhubungan langsung dengan kebijakan negara ini diwajibkan melakukan prinsip non-diskriminatif, tidak memberlakukan restriksi perdagangan kuantitatif, melakukan pembelian dan penjualan berdasarkan prinsip komersial, baik dalam harga, kualitas, ketersediaan dan kelayakan pemasaran, serta akses pada fasilitas transportasi, dan yang lebih penting melaksanakan prinsip-prinsip transparansi dalam perdagangannya. Perkecualian diberikan kepada STE yang melakukan monopoli impor sesuai dengan jadwal konsesi yang disepakati dalam Article II Persetujuan GATT. Demikian pula, perkecualian diberikan kepada STE yang melakukan aktivitas ekspor tapi berkewajiban melakukan stabilisasi harga domestik untuk komoditas primernya sebagaimana dijelaskan dalam Article VI Persetujuan GATT. Dengan demikian, STE yang melakukan aktivitas ekspor dan impor komoditas pertanian hampir pasti masuk dalam ketentuan perkecualian tersebut. Mekanisme yang diberlakukan WTO adalah bahwa seluruh negara anggota – tanpa kecuali – dipersilakan untuk melaporkan sendiri aktivitas perdagangan yang dilakukan oleh STE kepada Dewan Perdagangan Barang (*Council for Trade in Goods*) WTO.

Laporan tersebut meliputi: deskripsi barang yang diperdagangkan, alasan dibalik pendirian STE, ikhtisar landasan legal atau kebijakan yang membenarkan privilis khusus, deskripsi fungsi STE bagi perekonomian, dan statistik singkat tetnang kinerja ekspor dan impor serta produksi domestik yang dihasilkannya. Apabila suatu negara tidak memiliki sama sekali STE, laporan tentang *notification* harus pula disampaikan kepada WTO.

Sampai saat ini, sekitar 75 persen dari total STE yang didaftarkan kepada WTO berdasarkan Article XVII melakukan aktivitas perdagangan komoditas pertanian (Pearce dan Morisson, 2002). Menariknya lagi, sebagian besar STE yang terlibat dalam ekspor komoditas pertanian dan pangan dan bahkan menguasai pasar dunia, berlokasi di negara-negara maju. Sebaliknya, sebagian besar STE yang melakukan impor komoditas pertanian dan pangan berlokasi di negara-negara berkembang, sehingga eksistensi STE pun masih menjadi suatu lembaga ekonomi perdagangan yang masih sangat penting. Drama pertentangan kepentingan terjadi di sini karena negara maju menginginkan STE di negara berkembang (importir) segera melakukan liberalisasi, yang sekaligus berarti untuk memperluas pasar STE eksportir dari negara maju. Sementara itu, STE importir di negara berkembang tidak begitu saja mampu menerima argumen tentang ketebukaan dan transparansi, karena status sebagai importir bahan pangan dan pertanian, atau sebagai agen penting dalam peningkatan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan.

Sebelum tahu 1998, Bulog termasuk dalam kategori pengecualian ketentuan WTO tentang STE karena kekuatan monopoli yang dimilikinya sangat berhubungan dengan stabilisasi harga domestik yang merupakan signal insentif bagi petani produsen serta perlindungan fluktuasi harga yang terlalu tinggi bagi konsumen. Komoditas pangan yang menjadi fokus urusan perdagangan Bulog

adalah beras, gula, gandum dan tepung gandum, kedelai dan tepung kedelai, bawang putih dan lain lain. Setelah IMF secara resmi menangani masalah ekonomi Indonesia tahun 1998 dan sebagai konsekuensi pembatasan fungsi monopoli tunggal yang dimiliki Bulog, maka status STE gugur dengan sendirinya karena tidak ada lagi privilis khusus sebagaimana tercantumn dalam Article XVII Persetujuan GATT 1994. Di satu sisi, Indonesia dapat dengan “bangga” telah melakukan reformasi STE dan aktivitas perdagangannya, sehingga memberi kesempatan kepada pelaku usaha swasta yang ingin masuk ke dalam bisnis bahan pangan. Bulog yang memiliki sejarah panjang dalam melaksanakan keunggulan privilis khusus dan kekuatan monopoli yang inheren melekat kepada di dalamnya, juga mengalami kisah buruk dalam inefisiensi dan distorsi pasar yang ditimbulkannya. Akan tetapi, di sisi lain, liberalisasi aktivitas perdagangan komoditas pangan dan pertanian strategis dianggap sebagai salah satu penyebab membanjirnya produk pangan dan pertanian asal impor, yang menjadi insentif buruk bagi petani Indonesia. Seperti telah dibahas berulang kali pada bagian terdahulu, Indonesia kembali secara sadar memberlakukan tarif bea masuk bagi impor beras, impor gula dan beberapa komoditas pertanian lainnya (Lihat Arifin, 2004).

Walaupun tanpa kekuatan monopoli seperti masa lalu, identitas baru Bulog sebagai Perum per 1 Januari 2003 serta “penugasan” pemerintah untuk melakukan pengadaan gabah termasuk berasal dari impor dan pembagian beras untuk keluarga miskin (Raskin), maka Bulog seharusnya memenuhi persyaratan pengecualian STE bidang pangan dan pertanian, asalkan prinsip-prinsip komesial, transparansi, non-diskriminatif serta tanpa hambatan kuantitatif dalam perdagangan. Pada saat laporan ini ditulis, Indonesia sedang menerapkan kebijakan larangan impor beras sampai Juni 2005, walau tidak secara langsung menyebutkan peran Perum Bulog dalam aktivitas impor produk pangan penting dan

strategis. Kondisi demikian tentu saja akan menimbulkan dilema tersendiri, baik bagi perjuangan atau pemanfaatan status STE dalam Forum WTO maupun bagi kebijakan perdagangan pangan secara umum. Misalnya dalam upaya pengembangan ekspor pangan, seperti beras yang konon telah tercapai tingkat swasembada dan bahkan surplus sejak 2004. Indonesia akan mengalami kesulitan mengekspor dalam kuantitas besar dan terancam memperoleh retaliasi dari partner dagang karena telah melakukan ekspor beras dengan cara melarang impor beras pada periode musim panen raya.

Langkah reformasi STE – terutama lembaga parastatal – yang dilakukan oleh negara-negara lain tidaklah sedrastis yang dilakukan Indonesia pada waktu berada di bawah kendali IMF atau Dana Moneter Internasional sesaat setelah krisis ekonomi melanda. India mereformasi FCI (Food Corporation of India) dengan cara memberikan kesempatan kepada pedagang sektor swasta untuk mengambil porsi perdagangan dunia dengan cara mengaturnya melalui pemberian lisensi. Seperti juga telah dijelaskan sebelumnya, FCI tidak bertindak sebagai satu-satunya pembeli pangan di pasar domestik, tetapi memiliki kontrol terhadap impor pangan biji-bijian, dengan alasan untuk skala ekonomi usaha perdagangan pangan dan menjamin pasokan pangan untuk kebutuhan nasional, terutama pada saat musim tidak bersahabat.

Lembaga STE di Tanzania yang dikenal sebagai National Milling Corporation (NMC) pun telah melakukan reforma sejak 1980an dengan cara melepaskan hak monopoli dalam pengolahan pangan biji-bijian dan bahkan dijadwalkan akan segera diprivatisasi. Akan tetapi, tanggung jawab dalam strategi penyangga pangan nasional telah ditransfer kepada Badan Ketahanan Pangan yang berada di Kantor Departemen Pertanian. Lembaga pemerintah ini tidak memiliki mandat khusus melakukan untuk stabilisasi harga panga, tetapi selama ini melakukan

pembelian produksi pangan di daerah-daerah terpencil, atau pada daerah di mana para pedagang dan sektor swasta lainnya tidak aktif berdagang dan melaksanakan fungsinya.

Badan Biji-Bijian (The Grain Board) di Tunisia juga telah berbenah dalam mengantisipasi keterbukaan perdagangan dunia, walaupun masih memegang hak monopoli dalam impor gandum dan barley. STE seperti Grain Board ini juga melakukan pembelian gandum dari petani domestik dengan harga yang ditetapkan Pemerintah dan melakukan penjualan pada konsumen domestik dengan harga yang disubsidi. Pedagang swasta telah diperkenankan melakukan impor pangan penting tersebut atas nama Grain Board dengan harga impor yang ditentukan melalui negosiasi secara komersial. Akan tetapi, nilai jual kembali (*resale value*) dari sereal impor ini sama dengan harga penjualan yang berasal dari produksi lokal.

Lembaga STE yang melekat dengan lembaga negara juga dijumpai di Ethiopia dan Malawi. Di Ethiopia, lembaga negara masih dominan dalam pemasaran produk pangan dan stabilisasi harga pangan di dalam negeri, untuk mengatasi tragedi kelaparan yang melanda dengan dahsyat di sana pada dekade 1970 dan 1980an. Lembaga negara ini sering kali berasing dengan pedagang swasta, walaupun manipulasi pasar telah mulai berkurang karena iklim keterbukaan yang mulai membaik. Lembaga STE ini juga menjaga stok penyanggah komoditas strategis dan bahkan membukakan jalan bagi ekspor komoditas pangan yang telah mengalami surplus. Di Malawi, lembaga STE negara hanya berfungsi sebagai regulator dan sesekali melakukan pengelolaan stok penyanggah bagi jagung, dengan prinsip “buyer of last resort”. Apabila sektor atau perdagangan oleh swasta semakin berkembang, maka fungsi sebagai pembeli penyelamat tersebut mungkin dapat dikurangi.

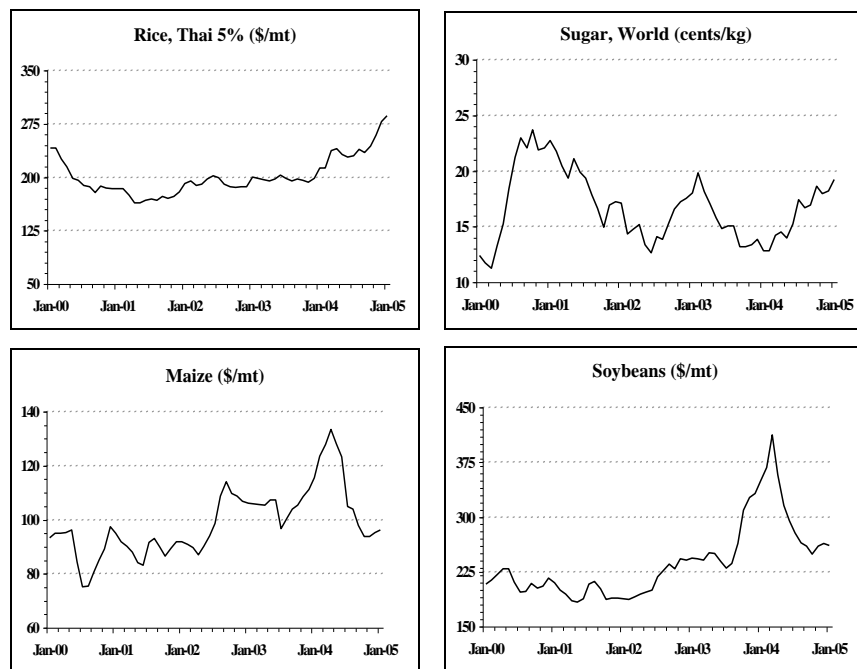
Dalam konteks komoditas pertanian non-pangan, lembaga STE yang dimiliki Mali yang bernama CMDT (Compagnie Malienne pour le Developpement des Textiles) dianggap sangat berjasa memajukan sektor usaha kapas. CMDT mengontrol produksi kapas dan mengelola seluruh suplai input seperti benih, pupuk, pestisida dan jasa penyuluh lapang. Kunci keberhasilan CMDT adalah hubungannya dengan pemilik saham para konglomerat asal Prancis yang tidak hanya menjamin pembelian, tetapi juga melakukan bantuan studi secara mendalam dalam produksi dan pemasaran serta strategi yang dibutuhkan. Ketika sektor swasta diperkenankan bermitra dengan pemerintah sejak tahun 1988, beberapa prasyarat yang harus dipenuhi swasta adalah tentang kuota produksi dan pemasaran untuk memanfaatkan kapasitas terpasang dari pabrik pengolahan yang dimiliki CMDT, insentif harga di tingkat petani, serta pengendalian biaya organisasi termasuk penyuluhan pada musim tanam serta tingkat bunga kredit proses produksi. Strategi inilah yang memang digunakan oleh pemerintah untuk melindungi sektor kapas di Mali dari fluktuasi dan volatilitas pasar global.

Penjelasan tentang reforma STE yang dilakukan beberapa negara berkembang seperti tersebut juga berimplikasi bahwa memberi batasan secara membabi-butakan kepada STE dalam menjalankan aktivitasnya mungkin tidak selamanya tepat, terutama ketika sektor swasta tidak siap untuk menggantikannya secara utuh serta pada lokasi terpencil yang sulit terjangkau sektor swasta. Apabila STE di negara maju – yang lebih banyak menguasai pasar ekspor pangan – hampir selalu identik dengan distorsi pasar karena kekuatan ekspornya sangat mempengaruhi pasar global, maka tingkat distorsi STE di negara-negara berkembang diperkirakan tidak akan mengganggu perdagangan dunia. Kekuatan yang dimiliki oleh STE di negara berkembang masih cukup kecil dan tidak akan menimbulkan distorsi pasar internasional. Tujuan strategis pendirian STE di negara berkembang biasanya

untuk mencapai tingkat ketahanan pangan dan pengembangan pedesaan, sehingga tidak selalu konsisten dengan prinsip-prinsip insentif pasar. Maksudnya, apabila masih terdapat distorsi yang ditimbulkannya di pasar domestik, hal itu karena primitifnya kelembagaan STE yang ada, serta karena *special and differential treatment* (S&D) yang dijalankan, sesuatu yang memerlukan pembahasan lebih rinci di kemudian hari.

Oleh karena tiga faktor berikut sangat penting dijadikan bahan penelusuran lebih dalam tentang perdagangan internasional komoditas strategis pangan dan pertanian, seperti beras. *Pertama*, tingkat fluktuasi produksi domestik akan menyebabkan pula fluktuasi tingkat harga pasar domestik. Maksudnya, suatu eksese suplai yang terjadi pada musim panen akan menekan harga pada sekuensi berikutnya, apabila negara tidak mampu menyerapnya secara baik melalui instrumen kebijakan domestik yang ada. *Kedua*, instabilitas harga di pasar dunia akan menjelma menjadi instabilitas harga di tingkat domestik. Jika harga beras dunia turun karena beberapa negara produsen panen dalam waktu yang hampir bersamaan, maka pelaku usaha akan mengimpor beras dan menjualnya di pasar domestik dengan harga yang lebih tinggi. Demikian pula sebaliknya, jika harga beras dunia naik karena tingkat suplai dunia berkurang, maka harga beras domestik pun akan terdorong naik karena para pedagang melakukan ekspor beras. *Ketiga*, nilai tukar juga berpengaruh pada harga beras dunia (ekivalen dalam rupiah) yang pasti akan berpengaruh pada harga beras di pasar domestik. Tingkat volatilitas nilai tukar Rupiah seperti yang terjadi di Indonesia pada puncak krisis ekonomi tahun 1998-1999 berpengaruh pada instabilitas harga beras di pasar domestik, apalagi Indonesia tidak menerapkan kebijakan bea masuk impor beras, pada waktu itu.

Gambar 5.1 berikut ini adalah perkembangan harga dunia untuk komoditas pangan strategis seperti beras, gula, jagung dan kedelai. Harga beras dan gula cenderung mengalami laju peningkatan yang cukup tinggi selama setahun terakhir, sesuatu yang agak berbeda dari biasanya. Produksi beras di beberapa negara produsen tidak mengalami seperti Thailand, Vietnam, India, Indonesia dan lain-lain relatif tidak mengalami gejolak berarti. Peningkatan harga beras dunia lebih banyak dipicu oleh tipisnya suplai beras dunia karena negara-negara produsen sedang menahan cadangan berasnya di dalam negeri. Negara-negara baru konsumen beras banyak bermunculan, seperti Turki, Argentina dan beberapa negara di Amerika Latin yang diperkirakan mempengaruhi stok suplai beras dunia. Beberapa menyebutkan bahwa peran Indonesia dalam perdagangan beras dunia masih layak diperhitungkan, walaupun argumen tentang validitas “negara besar” seperti pada masa STE Bulog masih memerlukan kajian lebih lanjut. Indonesia sejak pertengahan tahun 2004 menerapkan larangan impor beras, sementara itu harga beras dunia kualitas Thai 5% broken melonjak sebesar US\$ 50 per ton.



Gambar 5.1 Harga Dunia Komoditas Pangan Utama
(Sumber: Bank Dunia, 2005)

Kenaikan harga rata-rata gula dunia setahun terakhir sampai mendekati US\$ 0.20 per kilogram atau US\$ 20 per ton juga diperkirakan berhubungan dengan stok gula dunia yang semakin menipis. Negara produsen gula seperti Brazil, Argentina, Kuba, Rusia, India, Pakistan dan lain-lain sedang menahan stok domestiknya untuk tidak dilemparkan kepada pasar global. Kecurigaan tentang pasar gula dumping di tingkat global nampaknya semakin mewarnai strategi kebijakan ekonomi negara-negara produsen gula. Tingginya harga minyak dunia sejak awal tahun 2005 ini telah membuat negara produsen gula dunia agak hati-hati dalam bertindak, karena pencarian bahan bakar alternatif Etanol yang berasal dari tanaman tebu semakin intensif.

Kecenderungan serupa juga terjadi pada studi dan kajian sumber energi alternatif biodiesel yang berasal dari minyak kelapa sawit serta bahan terbarukan lainnya. Hal penting yang harus diwaspadai adalah dampak tingginya harga gula dunia ini bagi laju inflasi suatu negara importir gula, termasuk Indonesia, karena keterkaitan aktivitas industri makanan yang berbahan baku gula dengan komposisi pembentukan inflasi dari sektor makanan dan makanan olahan. Relevansi kenaikan harga gula dunia bagi penataan kelembagaan dan status STE di Indonesia yang berhubungan dengan tataniaga impor gula sangat vital karena selama ini tidak terdapat ketegasan kebijakan yang mampu memberikan signal positif bagi peningkatan produktivitas usahatani tebu serta bagi revitalisasi industri gula di dalam negeri.

Kecenderungan penurunan harga dunia jagung dan kedelai selama setahun terakhir memang perlu memperoleh perhatian memadai, karena kedua komoditas pangan (dan pakan) penting ini masih dikuasai negara adidaya Amerika Serikat (AS). Seperti disebutkan sebelumnya, negara maju lebih banyak menggantungkan aktivitas eksport jagung dan kedelai pada STE yang berada di dalam negerinya, atau minimal kelompok pelobi serta asosiasi yang diperkirakan memiliki jaringan kuat dalam perumusan kebijakan domestik dan diplomasi internasional. Perusahaan besar bidang pangan AS dipercaya mampu berperan sangat besar dalam perdagangan jagung dunia yang sekaligus berupaya mengembangkan industri pakan ternak di negara-negara berkembang. Produksi jagung di Indonesia dan negara berkembang lain mungkin tidak terganggu secara langsung karena sistem insentif produksi dan pemasaran di dalam negeri memang belum banyak berkembang. Dalam hal ini, pembatasan impor komoditas jagung justru diperkirakan mengganggu aktivitas produksi pakan ternak sebagai salah satu tulang punggung sektor peternakan di dalam negeri, yang juga melibatkan peternak skala kecil dan menengah.

Demikian pula tentang dampak penurunan harga kedelai dunia bagi impor kedelai yang dilakukan Indonesia. Industri tahu-tempe di Indonesia mampu menyerap impor sekitar 1,2 juta ton per tahun dan diperkirakan masih akan meningkat pada yang akan datang. Seharusnya, Indonesia memiliki posisi tawar yang lebih baik dibandingkan negara eksportir kedelai karena *captive market* yang juga tidak kecil. Akan tetapi, karena status STE bidang pangan yang menangani komoditas kedelai ini tidak terlalu solid, maka keunggulan posisi tawar Indonesia tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara baik. Saat ini, organisasi pengrajin tahu-tempe yang terhimpun dalam Koperasi Tahu-Tempe Indonesia (Kopti) dan pernah jaya pada masa lalu, mengalami persoalan organisasional yang tidak ringan. Tidak salah untuk mulai menata ulang organisasi dan lembaga penayang untuk perdagangan komoditas kedelai yang sebenarnya cukup strategis bagi ketahanan pangan Indonesia.

Dari beberapa penjelasan di atas, nampak cukup beralasan jika terdapat kecurigaan terhadap hegemoni dominasi negara maju terhadap negara berkembang dalam hal perdagangan pangan dan komoditas pertanian lainnya tidak hanya karena status STE eksportir yang dimilikinya, tetapi juga berhubungan dengan kebijakan pemerintah yang memberikan subsidi terhadap produk pangan dan pertanian dalam jumlah yang tidak kecil. Misalnya, Uni Eropa (UE) telah mengalokasikan total subsidi rata-rata US\$ 40 miliar per tahun kepada petaninya dalam rangka pemihakan besar kepada sektor pertanian. Hampir setiap pelaku ekonomi faham betul bahwa UE sangat ketat dalam menerapkan proteksi ketat terhadap komoditas pertanian, terutama yang telah diolah menjadi bernilai tambah tinggi seperti: gula, daging, buah dan sayuran. Ekspor biji coklat mungkin lebih mudah menembus pasar Eropa, dibandingkan ekspor coklat olahan, yang tentu saja amat sulit karena akan mengancam industri permen coklat di sana yang telah lama merajai dunia.

Demikian pula, sejak 2002 Amerika Serikat (AS) memberikan subsidi sebesar US \$ 19 miliar per tahun kepada petaninya, atau sekitar dua kali dari dana yang dicadangkan untuk bantuan internasional (*foreign aid*). Bayangkan, bagaimana dampaknya pada masa depan perdagangan dunia yang adil (*fair trade*) atau tepatnya pada tingkat kesetaraan dan kebersaingan negara berkembang dalam peta perdagangan dunia apabila komponen subsidi besar-besaran dalam Undang-Undang Pertanian (*farm bill*) AS tersebut direncanakan dalam waktu 10 tahun mendatang. Dalam hal beras, misalnya AS telah mencadangkan sekitar US\$ 100 ribu subsidi per petani yang diberikan kepada kepada siapa pun yang mau mengganti tanamannya dengan padi. Negara Bagian di pantai barat seperti California dan Washington; dan Negara Bagian di Tenggara (Southeast) seperti Louisiana, South dan North Carolina memang sedang antusias mengembangkan agribisnis padi sawah. Target besar untuk menjadi produsen nomor dua beras dunia, dapat menjadi kenyataan, terutama ketika perundingan dan persaingan tingkat dunia dengan negara-negara Eropa Barat dalam hal gandum sering mengalami kendala besar, walaupun kadang terlalu politis. Betul, bahwa selama ini sebagian besar dari beras dunia masih disuplai oleh negara-negara Asia seperti Thailand, Burma, Vietnam, Cina, India, dan lain-lain, yang juga sekaligus berfungsi sebagai konsumen beras terbesar. Untuk itu, Indonesia dan Filipina tetap menerapkan tarif di atas 5 persen sampai tahun 2010 untuk beras dan gula – bahkan larangan impor -- sekaligus memiliki kesempatan untuk membuat kriteria pengamanan bagi petani produsen dalam negeri.

5.3 Urgensi Kelembagaan Peningkatan Gizi Makro

Kebijakan peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan berupa pemberian bantuan pangan dengan harga disubsidi seperti dalam Program Raskin sebenarnya dimaksudkan untuk meningkatkan gizi makro masyarakat. Argumennya pun cukup sederhana, bahwa “penghematan” yang dilakukan masyarakat miskin dengan membeli beras harga subsidi dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan gizi makro keluarga, membeli tambahan protein dan mineral atau bahkan untuk investasi pendidikan dan sumberdaya manusia lainnya. Dalam hal ini, bantuan subsidi pangan harus diletakkan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat, mampu menstimulasi ekonomi rumah tangga dan sedapat mungkin mampu mendorong pembangunan wilayah.

Hal lain yang perlu ditekankan adalah bahwa bantuan pangan seperti Program Raskin tersebut tidak boleh menciptakan sikap dan sifat ketergantungan dari masyarakat penerima. Program peningkatan aksesibilitas pangan yang baik perlu saling terkait dengan program-program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat lain, serta tidak mengganggu pengembangan produksi dan perdagangan pangan lokal. Di sinilah esensinya, program bantuan pangan seperti ini dapat secara sistematis berkontribusi pada peningkatan ketahanan pangan dan bahkan tidak mustahil membantu pengentasan kemiskinan. Di tingkat implementasi, prasyarat penting dari program bantuan pangan seperti Raskin adalah bahwa target penerima harus jelas, penyampaian tepat waktu, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat sasaran.

Beberapa studi telah dilakukan untuk mengevaluasi Program Raskin sepanjang tahun 2003-2004 (selengkapnya dapat dilihat dalam Tim INDEF, 2004). Misalnya, studi yang dilakukan oleh 35 perguruan tinggi di Indonesia telah melakukan evaluasi dengan hasil-hasil berikut:

Bahwa program Raskin telah tepat sasaran 83.74 persen, tepat waktu 64.00 persen, tepat jumlah 59.74 persen dan tepat penyalura 44.90 persen. Tidak ada laporan tentang ketepatan harga dan ketepatan kualitas beras Raskin yang telah disalurkan. Dari hasil evaluasi tersebut, disimpulkan bahwa tercapai efektivitas keseluruhan sebesar 57.90 persen, yaitu suatu tingkat efektivitas yang tergolong sedang. Pada evaluasi Raskin ini, perhatian 35 perguruan tinggi tertuju kepada ketepatan jumlah beras yang disalurkan, yakni rata-rata sebesar 13.3 kg per bulan per keluarga miskin dengan berbagai alasan. Terdapat temuan yang menarik, dimana pemerintah pusat mengharapkan Raskin terdistribusi sebanyak 20 kg per keluarga miskin, namun hampir semua daerah melakukan modifikasi berdasarkan musyawarah dan *local wisdom*. Untuk memperkuat Raskin, maka SK Gubernur/ Bupati/ Walikota dikeluarkan walaupun komitmen dana pendamping dari APBD tidak terlalu jelas.

Demikian pula, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan audit kinerja Raskin tahun 2003 dan mengambil kesimpulan sebagai berikut: Bahwa program raskin telah tepat sasaran 85.31 persen, tepat jumlah 82.07 persen, dan tepat waktu 87.19 persen. Beberapa propinsi bahkan mencatat kinerja lebih buruk dari rata-rata nasional, misalnya di propinsi Banten yang kinerja rata-ratanya dalam ketepatan sasaran, jumlah dan waktu sebesar 30.46 persen dan propinsi Sulawesi Tenggara sebesar 51.44 persen. Disamping itu, hal yang perlu diperhatikan secara seksama ialah bahwa kinerja tidak sempurna 100 persen seperti di atas seringkali dianggap BPKP sebagai penyimpangan anggaran negara. Oleh karenanya, diperlukan kearifan ekstra dalam membuat tafsiran terhadap hasil analisis dan ketentuan perundangan.

Lembaga Demografi UI (2003) juga telah mencatat beberapa temuan penting, seperti Kepala Keluarga miskin

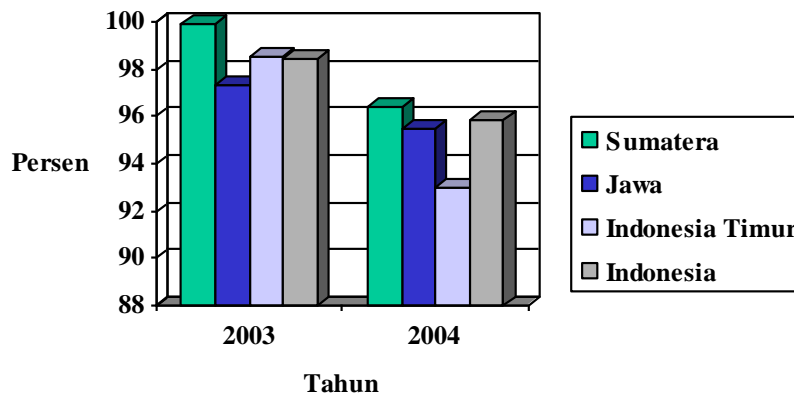
yang membutuhkan berjumlah lebih banyak daripada jumlah Kepala keluarga yang terdaftar dalam Raskin. Ketepatan sasaran mendapat sorotan penting, karena ketepatan sasaran mencapai 86%. Sehingga, pendataan Kepala Keluarga miskin disarankan oleh Lembaga Demografi UI perlu dilakukan oleh aparat paling rendah, yaitu Rukun Tetangga (RT)/Rukun Warga (RW). Ketepatan jumlah bervariasi antara 3.5 – 20 kg per kepala keluarga. Walaupun belum jelas bagaimana mekanisme kerja kelompok atau tim penilai untuk meningkatkan efektivitas raskin, tapi Lembaga Demografi UI menyarankan agar terbentuk “kelompok kerja penanggulangan kemiskinan tingkat desa/kelurahan” dan “tim penilai level daerah”.

Sementara itu, hasil evaluasi yang dilakukan oleh Universitas Brawijaya (2003) menyimpulkan bahwa program Raskin harus diimbangi dengan penguatan kelembagaan pangan, untuk mengantisipasi ancaman kerawanan pangan dan kemiskinan baru. Untuk memperbaiki distribusi Raskin, Universitas Brawijaya menyarankan agar pemerintah propinsi dan pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran pendamping Raskin. Universitas Brawijaya juga berpendapat terdapat masalah pada pendataan keluarga miskin dan masalah kecukupan pangan, sehingga mereka menyarankan agar terjadi peningkatan keseriusan untuk mengembangkan Sistem Informasi Pangan Nasional (SIPN) yang memuat semua data tentang masyarakat miskin, kebutuhan dasar pangan, kemampuan produksi, elastisitas seluruh bahan pangan dan sebagainya.

Dari beberapa studi atau evaluasi yang telah dilakukan, ternyata evaluasi Raskin yang ada selama ini tidak melakukan analisis terhadap pemenuhan gizi makro, sebagaimana tujuan awal program Raskin itu sendiri. Hal ini pun berhubungan dengan persoalan klasik buruknya aransemen kelembagaan dan struktur penegakan aturan tidak mampu mendukung perubahan dalam dinamika

masyarakat. Jika Program Raskin dimaksudkan pula untuk berkontribusi pada ketahanan pangan keluarga, maka integrasi kebijakan pangan perlu dirumuskan segera. Evaluasi Raskin selama ini juga belum mengaitkan dengan perubahan status Bulog menjadi perusahaan Umum (Perum) yang tidak terlepas dari tujuan komersialnya. Beberapa ruang perlu mendapat penajaman dalam implementasi peningkatan aksesibilitas masyarakat seperti dalam Program Raskin, seperti dugaan Raskin menghambat diversifikasi pangan dan pengembangan pangan lokal. Apabila tidak dilakukan pemantauan yang sungguh-sungguh, program Raskin dapat saja menekan harga gabah petani pada sentra produksi.

Benar bahwa selama dua tahun terakhir (2003-2004), realisasi penyaluran beras dalam program Raskin telah mencapai lebih dari 90 persen, karena beras bersubsidi tersebut sangat diperlukan oleh keluarga miskin (Gambar 6.2). Program yang merupakan tindak lanjut dari jaring pengaman sosial pada masa puncak krisis ekonomi tersebut cukup efektif dalam mengurangi beban biaya hidup dan penurunan daya beli masyarakat terutama pada tahun 2004. Sesuatu yang mendesak adalah penajaman sasaran program beras untuk keluarga miskin (raskin) agar benar-benar dinikmati oleh yang berhak. Sistem *direct dropping* kepada Lurah atau Kepala Desa setempat perlu disempurnakan dengan akurasi data basis status ekonomi peserta program ini. Basis data yang dikembangkan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) perlu segera direvisi, disesuaikan dengan perkembangan kondisi terakhir di lapangan. Walaupun masih cukup relevan, pengelompokan keluarga miskin menjadi Pra-Sejahtera, Sejahtera I, II dan seterusnya perlu senantiasa dimutakhirkan (*updated*) untuk menjamin penajaman dan ketepatan sasaran Program Raskin.



Gambar 5.2 Realisasi Program Raskin 2003 dan 2004 (sampai Oktober)

Verifikasi di tingkat lapangan pun hampir menunjukkan hasil atau kecenderungan yang serupa. Di Propinsi Lampung, skor total efektivitas Raskin sebesar 71.83 persen, sedikit lebih rendah dari skor rata-rata nasional yang sebesar 78.2 persen. Rincian dari evaluasi ketepatan Raskin adalah sebagai berikut: tepat sasaran 100 persen, tepat waktu 93.3 persen, tepat jumlah 46.6 persen, tepat harga 30.8 persen dan tepat penyaluran 100.0 persen. Walaupun angka pemerintah tersebut seakan spektakuler, beras yang telah disalurkan tidak memiliki jaminan apakah tepat kualitas atau tidak. Dari empat desa yang dikunjungi, yaitu Desa Asto Mulyo dan Desa Tanggul Angin di Kecamatan Punggur serta Desa Trimurjo dan Desa Simbar Waringin di Kecamatan Trimurjo, pada umumnya tidak terdapat masalah Raskin yang cukup serius.

Keluhan lebih banyak pada kualitas beras yang apek dan keras, tetapi tetap dibeli Kepala keluarga miskin karena mereka tidak memiliki persediaan beras, apalagi saat musim non-panen seperti saat observasi. Kepala Keluarga miskin di Desa Simbar Waringin Kecamatan Trimurjo selama 3 bulan tidak menerima Raskin karena terdapat masalah pada Kepala Desa. Tiga desa menerima Raskin utuh 20 kg per kepala keluarga miskin, tetapi satu desa menerima hanya 10 kg per Kepala Keluarga miskin dengan pertimbangan pemerataan jatah. Pertimbangan social yang seakan-akan kompromi – karena warga miskin yang tidak menerima Raskin umumnya enggan bergotong-royong atau aktivitas kolektif lainnya – justru mengancam tercapainya tujuan Raskin untuk meningkatkan gizi makro. Persoalan akses dan infrastruktur titik distribusi dapat membuka peluang ketidaktepatan harga.

Hasil verifikasi di desa-desa Jawa Tengah juga tidak terlalu jauh berbeda. Desa Polosiri merupakan daerah Inpres Desa tertinggal (IDT), sehingga dari 99 kepala keluarga (KK) di dusun Soko hanya 2 KK saja yang dianggap mampu hidup secara layak. Desa Polosiri selama lima tahun terakhir sering gagal panen karena diserang tikus. Pembagian beras Raskin tidak tepat sasaran, terutama karena KK yang tergolong orang kaya di desa turut menikmati Raskin. Persoalan akurasi proses pencacahan merupakan sesuatu yang dapat berimplikasi serius di kemudian hari. Program Raskin menjadi alat bargaining yang cukup kuat untuk pengambilan keputusan kolektif dan kelembagaan di desa. Oleh karena itu, Program Raskin sebaiknya tidak dilepaskan penuh pada pemerintah daerah dan pemerintah desa karena pada masa transisi politik seperti saat ini, program Raskin cukup rentan terhadap upaya politisasi dan pencarian dukungan menjelang pemilihan daerah secara langsung yang akan dimulai serentak di beberapa tempat pada pertengahan tahun 2005.

Oleh karena itu, akurasi basis data keluarga miskin dan lain-lain perlu dijaga serta senantiasa ditingkatkan konsistensinya. Hanya dengan demikian, upaya *exit strategy* masyarakat dari program sejenis bantuan pangan ini perlu segera dikembangkan. Pemerintah dituntut untuk menciptakan *linkages* atau “jembatan penghubung” antara strategi raskin dan kebijakan “naik kelas” pengentasan kemiskinan secara umum. Langkah pemberdayaan tersebut perlu mengikuti falsafah mendasar, yaitu dari pemberian bantuan yang hanya bersifar “sosial” menjadi aktivitas ekonomi produktif, minimal menuju ketahanan pangan. Dengan tambahan aktivitas yang berhubungan dengan penguatan sifat kewirausahaan (*entrepreneuership*), maka program bantuan subsidi harga pangan yang disertai pemberdayaan masyarakat akan dapat berkontribusi pada peningkatan aktivitas ekonomi rakyat, terutama kelompok usaha mikro, kecil dan menengah.

Dalam konteks yang lebih luas, upaya konkrit peningkatan gizi makro masyarakat dapat pula disinergikan dengan peningkatan pendapatan, khususnya kelompok tidak mampu seperti petani dan kaum konsumen miskin di perkotaan, bahkan dapat berkontribusi pada pengentasan kemiskinan secara umum. Untuk itu, target kuantitatif seperti sebagaimana komitmen Indonesia dalam mencapai *Millenium Development Goal* (MDG), yaitu untuk mengurangi angka kemiskinan yang ada sekarang menjadi setengahnya pada tahun 2015. Misalnya, Indonesia perlu secara berani mengemukakan akan mengurangi satu persen per tahun penduduk miskin dan kelaparan absolut muali tahun 2005. Dengan memperbaiki target kuantitatif seperti tersebut, maka diharapkan jumlah dan komposisi jumlah penduduk miskin Indonesia akan dapat dikurangi dari sekitar 16,6 persen saat ini menjadi 8,3 persen pada akhir 2015 nanti.

Tabel 5.1 Jumlah Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan

Tahun	Garis Kemiskinan		Penduduk di bawah garis kemiskinan					
	Rp/kapita/bulan		Jumlah (juta)			Persentase (%)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa
1976	4,522	2,849	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1978	4,969	2,981	8.3	38.9	47.2	30.8	33.4	33.3
1980	6,831	4,449	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1981	9,777	5,877	9.3	31.3	40.6	28.1	26.5	26.9
1984	13,731	7,746	9.3	25.7	35.0	23.1	21.2	21.6
1987	17,381	10,294	9.7	20.3	30.0	20.1	16.1	17.4
1990	20,614	13,295	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	27,905	18,244	8.7	17.2	25.9	13.5	13.8	13.7
1996	38,246	27,413	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3

Tahun	Garis Kemiskinan		Penduduk di bawah garis kemiskinan					
	Rp/kapita/bulan		Jumlah (juta)			Persentase (%)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa
1996	42,032	31,366	9.6	24.9	34.5	13.6	19.9	17.7
1998/b	96,959	72,780	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2
1999/c	92,409	74,272	15.7	32.7	48.4	19.5	26.1	23.5
2000/c	91,632	73,648	12.3	26.4	38.7	14.6	22.4	19.1
2001/c	100,011	80,382	8.6	29.3	37.9	9.8	24.8	18.4
2002/c	130,499	96,512	13.3	25.1	38.4	14.5	21.1	18.2
2003/c	138,803	105,888	12.2	25.1	37.3	13.6	20.2	17.4
2004/c	143,455	108,725	11.4	24.8	36.1	12.1	20.1	16.7

Keterangan

a/ Menggunakan garis kemiskinan menurut definisi BPS tahun 1998

b/ Menggunakan data Susenas Desember 1998 (khusus)

c/ Menggunakan data Susenas reguler

Sumber: Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

BAB 6

PENUTUP: PENAJAMAN KEBIJAKAN

6.1 Ringkasan Kesimpulan

Buku ini telah menampilkan beberapa hasil analisis ekonomi kelembagaan pangan dengan tiga kerangka besar: historis, hierarkis dan ekspektasi telah menghasilkan beberapa kesimpulan penting sesuai ruang lingkup dan kerangka analisis sebagai berikut:

(a) Peran Pemerintah

Peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih sangat penting dalam sistem kelembagaan ketahanan pangan, walaupun terdapat kecenderungan semakin pentingnya fungsi kelembagaan pasar akhir-akhir ini. Pemerintah pusat menentukan arah kebijakan, strategi yang akan ditempuh, dan sasaran yang akan dicapai menuju tingkat ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat. Ketidakjelasan dan keterputusan antara hierarki level politis-strategis, organisasi, dan implementasi sangat mempengaruhi perjalanan serta kualitas kelembagaan ketahanan pangan, yang meliputi dimensi ketersediaan, aksesibilitas dan stabilitas harga pangan di Indonesia.

Sistem produksi, produktivitas dan efisiensi pada pangan strategis seperti beras, gula, jagung dan kedelai masih cukup lemah, baik karena faktor musim, cuaca, serta

ketidakpastian lainnya, maupun karena faktor perubahan teknologi yang tidak secepat pada dekade 1970 dan 1980an. Sistem produksi pangan yang demikian, baik di sektor hulu maupun di sektor hilir, ditambah sistem distribusi yang tidak memberikan balas jasa yang fair di antara pelaku ekonomi dan stakeholders, tentu saja masih mempengaruhi produktivitas dan penyediaan pangan di dalam negeri. Produksi beras saat ini mungkin telah mencapai tingkat swasembada dan kemandirian yang cukup baik karena tingkat ketergantungan kepada pasokan beras impor tidak terlalu eksesif dan pada waktu tertentu ketika cadangan pangan nasional tidak mencukupi. Akan tetapi, produksi gula, beras dan jagung justru masih perlu mengandalkan penyediaan dari pasar internasional karena tingkat produksi dan produktivitas di dalam negeri masih cukup rendah.

Sistem komando yang amat linier dalam menjalankan administrasi kebijakan pangan tidak sesuai lagi jika ingin diterapkan pada saat sistem demokrasi dan desentralisasi berkembang cukup pesat akhir-akhir ini. Hal ini tidak hanya karena pilar-pilar sistem komando pada era Orde Baru tersebut telah runtuh satu-persatu, tetapi karena pilihan rasional yang diamanatkan dalam aransemen kelembagaan tertinggi bidang pangan juga telah memberikan ruang bagi peran pemerintah dan masyarakat secara bersama dan sinergis. Masa transisi seperti saat ini menjadi fase yang teramat sangat krusial bagi masa depan kelembagaan ketahanan pangan serta sistem nilai, budaya, dan sikap mental yang akan berlaku bagi atau dianut oleh generasi mendatang.

Desentralisasi ekonomi yang berupa kebijakan otonomi daerah serta perimbangan keuangan pusat dan daerah) seharusnya dijadikan titik tolak untuk memperbaiki kerjasama, minimal sinergi kebijakan ketahanan pangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sistem organisasi dan *enforcement*, rasa tanggung jawab pejabat pusat dan daerah harus

segera diperbaiki, paling tidak terdapat mekanisme pengawasan untuk menetapkan prioritas alokasi anggaran pusat dan daerah yang mampu menunjang pencapaian ketahanan pangan. Contoh yang paling kasat mata adalah perlunya kejelasan pembagian tugas dan tanggung jawab dalam rehabilitasi infrastruktur pertanian dan pedesaan yang dikenal dengan istilah O&M (*operation and maintenance*) jaringan irigasi, saluran drainase, jalan produksi, jalan desa dan tentunya jalan propinsi, jalan negara dan lain-lain.

(b) Peran Lembaga Parastatal

Lembaga parastatal Badan Urusan Logistik (Bulog) telah resmi berubah menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perum Bulog dan tidak lagi memiliki kekuatan monopoli baik dalam impor maupun dalam perdagangan domestik beras. Kemudahan pembiayaan sampai pada tingkat Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang pernah dimiliki Bulog juga telah dihapuskan. Dalam sistem kelembagaan yang baru (PP 7/2003), Bulog sebenarnya diperkenankan lagi melaksanakan fungsi komersial pada komoditas pangan strategis seperti gula, kedelai, dan jagung, dan tentunya komoditas lain seperti minyak goreng, bawang putih, dan lain-lain. Sistem produksi pangan penting tersebut – terutama produksi padi sawah berpengairan teknis – yang menghendaki keteraturan sistem jaringan irigasi primer, sekunder dan tersier tingkat petani, dan faktor-faktor penting lainnya merupakan sedikit saja dari justifikasi betapa masih pentingnya peran pemerintah di sini, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Misalnya dalam hal beras, organisasi atau lembaga parastatal seperti Bulog masih menjadi jangkar utama dalam pengadaan pangan dalam negeri serta perbaikan

aksesibilitas melalui program beras orang miskin (raskin). Bulog juga ditugasi pemerintah (*public service obligations*=PSO) untuk melakukan pengadaan beras dalam negeri, terutama untuk tujuan stok penyangga dan stok nasional. Perum Bulog umumnya melakukan pengadaan beras sekitar 2 juta ton atau setara 8-9 persen dari produksi beras domestik, diutamakan berasal dari petani dalam negeri. Kecuali pada masa larangan impor seperti saat ini, Perum Bulog boleh melakukan impor untuk mendukung kebijakan pengadaan pangan di tingkat domestik.

Disamping itu, bentuk penugasan pemerintah terhadap Perum Bulog adalah pelaksanaan subsidi harga pangan pokok bagi kelompok tidak mampu dan rawan pangan. Kebijakan tersebut dikenal dengan sebutan Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), yang telah dilaksanakan sejak tahun 2003, sebagai penyempurnaan kebijakan operasi pasar murni (OPM) dan salah satu komplemen program jaring pengaman sosial. Implementasi program raskin ini pun masih menghadapi kendala di lapangan, terutama dalam memenuhi enam tepat seperti disyaratkan yaitu tepat jumlah, tepat waktu, tepat harga, tepat sasaran, tepat tempat, tepat dan kualitas. Kendala yang tidak kalah pentingnya adalah ketidakmampuan Program Raskin ini secara umum dalam mencapai tujuan utama peningkatan gizi makro keluarga miskin, serta ketiadaan suatu *exit-strategy* untuk memperbaiki tingkat keluarga miskin, bahkan pengentasan kemiskinan di Indonesia.

(c) Kelembagaan Masa Transisi

Pada masa transisi seperti sekarang, integrasi pengembangan kelembagaan ketahanan pangan dan bahkan pembangunan pertanian secara umum ke dalam kebijakan ekonomi makro Indonesia, masih sangat diperlukan.

Langkah awalnya dapat dimulai dari upaya akselerasi pembangunan pedesaan dengan fokus kepentingan golongan pendapatan rendah. Dimensi pembangunan yang berorientasi pemerataan ini sangat relevan dengan pembangunan yang berdimensi pemberdayaan ekonomi kerakyatan. Disinilah pentingnya integrasi pengembangan kelembagaan ketahanan pangan dengan pembangunan pedesaan, melalui peningkatan aksesibilitas masyarakat pedesaan, khususnya golongan pendapatan rendah, terhadap sumberdaya pembangunan pertanian seperti lahan dan kredit. Disamping itu, strategi pembangunan pedesaan yang mengarah pada peningkatan kesempatan kerja, transfer pendapatan yang seimbang dan stabilitas suplai bahan pangan masih tetap kompatibel dengan dimensi peningkatan ketahanan pangan sampai pada tingkat rumah tangga.

Penataan sistem ketahanan pangan perlu disesuaikan dengan perkembangan konteks struktur pasar komoditas pangan strategis bagi bangsa Indonesia seperti beras, gula, jagung dan kedelai. Sebagian besar, struktur pasar dari komoditas tersebut masih sangat jauh dari tingkat persaingan sempurna. Aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan strategis tersebut perlu diperbaiki, minimal dengan memberi subsidi harga penjualan pangan (pokok) bagi rumah tangga miskin. Pada tingkat lanjutan, pemberian kesempatan yang lebih luas, sistem insentif yang memadai untuk melakukan aktivitas usahatani yang memberikan penerimaan ekonomis lebih tinggi, dengan tujuan untuk meningkatkan daya beli petani produsen, terutama pada pangan pokok. Di sinilah esensi prinsip "naik kelas" dalam konteks pengentasan masyarakat dari kemiskinan yang selama ini menjerat Indonesia.

Sesuatu yang harus dipertimbangkan dengan seksama adalah bahwa perhatian yang terlalu besar terhadap sisi produksi dapat menjadi bumerang, sebab isu ketahanan pangan nasional juga menyangkut aspek

aksesibilitas masyarakat, yang tentunya sangat berhubungan dengan aspek distribusi dan konsumsi. Maksudnya, strategi diversifikasi pangan dan peningkatan produksi atau pengadaan pangan hendaknya dapat berimbang. Langkah yang ditempuh adalah dengan mengintegrasikan strategi diversifikasi pangan dengan pengembangan *food technology* yang lebih membumi dan terjangkau masyarakat luas.

6.2 Agenda Penajaman Kebijakan

Perubahan aransemen kelembagaan berikut kejelasan *time-frame* dalam suatu peta jalan (*road-map*) menuju ketahanan pangan memang sangat diperlukan, seperti berikut ini. Rekomendasi yang paling penting adalah bahwa pemerintah (dan para pembuat undang-undang atau para wakil rakyat) perlu memberikan arah kebijakan yang lebih jelas dan mudah dicerna. Kemudian, pemerintah perlu menjabarkan secara rinci kebijakan-kebijakan lain yang benar-benar mampu memberikan insentif dan perlindungan kepada petani dan konsumen beras sekaligus. Di tingkat yang lebih praktis, rekomendasi yang diperlukan adalah langkah nyata menuju diversifikasi usaha dan penganekaragaman pangan, penanganan pasca panen, perdagangan internasional, dukungan skema pembiayaan, penanggulangan risiko, penataan aspek pertanahan dan tata ruang daerah dan wilayah.

(a) Jangka Pendek Keseimbangan Ketahanan Pangan

Dalam jangka pendek, penataan kelembagaan dan kebijakan yang relevan mengarah pada keseimbangan ketahanan pangan, yang meliputi: ketersediaan, aksesibilitas dan stabilitas harga pangan.

Ketersediaan. Ketersediaan ditempuh melalui pengembangan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif. Pemerintah perlu memberikan dukungan peningkatan produktivitas pangan, terutama pangan pokok, termasuk pemanfaatan sumberdaya lahan dan air, penataan pertanahan dan sistem tata ruang yang memadai dan lain-lain. Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi dalam negeri, cadangan pangan dan pemasukan atau impor pangan, terutama apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Pada saat yang bersamaan, pemerintah perlu mengembangkan sistem distribusi pangan yang mampu menjangkau seluruh wilayah secara efisien. Sistem distribusi pangan menyangkut pengelolaan suatu mekanisme “balas jasa yang fair” di antara pelaku distribusi, dari petani produsen, pengumpul, pengolah, pedagang besar, distributor, pengecer dan konsumen.

Aksesibilitas. Aksesibilitas ditempuh melalui pencegahan masalah pangan secara dini dan peningkatan pendapatan riil masyarakat dengan pemberian subsidi harga pangan. Pemerintah perlu memantau dan mengidentifikasi secara dini tentang kekurangan pangan (dan surplus pangan) serta ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Penyaluran pangan secara khusus diutamakan bagi rumah tangga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan atau yang memiliki akses lemah terhadap, serta memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin di pedesaan dan perkotaan untuk meningkatkan kualitas gizi makro masyarakat.

Stabilitas Harga Pangan. Pemerintah dan lembaga yang ditunjuk wajib melakukan pengendalian harga pangan khususnya pangan tertentu yang bersifat pokok bertujuan untuk menghindari terjadinya gejolak harga yang berakibat

resahnya masyarakat seperti keadaan darurat yang meliputi bencana alam, konflik sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Pengendalian harga pangan harus mengetahui mekanisme pasar atau adanya intervensi pasar dengan cara mengelola dan memelihara cadangan pangan pemerintah, mengatur dan mengelola pasokan pangan, mengatur kelancaran distribusi pangan dan menetapkan kebijakan pajak dan/atau tarif.

(b) Jangka Menengah: Cadangan dan Diversifikasi

Dalam jangka menengah, setelah keseimbangan pangan tercapai, langkah nyata mencapai ketahanan pangan dapat difokuskan pada pemenuhan cadangan pangan (pemerintah dan masyarakat) serta usaha diversifikasi usaha dan penganekaragaman pangan.

Cadangan Pangan. Pemerintah perlu mengupayakan cadangan pangan tertentu yang bersifat pokok, dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/ kota dan tingkat desa. Pada saat yang bersamaan, pemerintah perlu memberi insentif bagi masyarakat untuk turutserta berpartisipasi dalam pengadaan cadangan pangan oleh masyarakat. Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi masalah pangan dan disalurkan dalam bentuk mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga. Namun penyaluran tersebut dilakukan dengan tidak merugikan kepentingan masyarakat konsumen dan produsen yang memiliki kearifan lokal tertentu. Peran dan tanggung jawab masyarakat dalam hal cadangan pangan dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, swasta, koperasi dan/atau perorangan, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan, budaya dan norma atau budaya yang dianut masyarakat .

Diversifikasi Usaha pangan. Diversifikasi usaha kegiatan ekonomi petani perlu dilakukan untuk meningkatkan pendapatan produsen, terutama petani, peternak dan

nelayan kecil, dan untuk mewujudkan penganekaragaman pangan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal. Di hulu, basis diversifikasi dapat dikaitkan dengan usahatani terpadu (pertanian pangan, peternakan, perkebunan dan perikanan), pelestarian sumberdaya alam dan konservasi lingkungan hidup (kehutanan, sumberdaya air, keaneka-ragaman hayati dan lain-lain) melalui penerapan prinsip biaya pengguna (*user costs*) dan prinsip pencemar membayar dampak buruk yang ditimbulkannya (*polluter-pay*, internalisasi dan lain-lain). Di hilir, diversifikasi pangan dikaitkan dengan pemenuhan prinsip gizi seimbang, dihubungkan dengan pengembangan teknologi pangan, perubahan kebiasaan (budaya) pangan pokok; serta basis atau orientasi komersial permintaan (pasar) pangan. Diversifikasi pangan melalui pengembangan teknologi pengolahan juga diarahkan untuk menciptakan kesadaran masyarakat, pola hidup sehat seperti olah raga dan sistem sanitasi untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan bermutu dan berimbang.

Diplomasi Ekonomi. Diplomasi ekonomi, politik dan budaya dalam bidang pangan dilakukan dalam kerangka kerjasama internasional yang saling mendukung antara Indonesia dan negara mitranya. Pemerintah perlu segera menetapkan kebijakan impor dan ekspor pangan, terutama pangan pokok dan yang bersifat strategis untuk menjaga kepentingan petani dan konsumen. Kekuatan daya saing usaha pangan di Indonesia perlu senantiasa dipetakan secara berkala karena dinamika ekonomi global yang berubah begitu cepat. Perkembangan posisi dan kebijakan pangan Indonesia terhadap kondisi pangan global perlu dipantau secara berkala, minimal dengan melakukan komparasi tentang kebijakan perdagangan negara mitra.

(c) Jangka Panjang: Peran Serta Masyarakat

Dalam jangka panjang, seluruh upaya dalam pengembangan kelembagaan ketahanan pangan perlu memberi ruang dan pembagian kerja yang jelas antara pemerintah dan masyarakat.

Peran Serta Masyarakat. Dalam mewujudkan ketahanan pangan, masyarakat mempunyai peran luas seperti melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan, serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, terutama yang sama sekali tidak terjangkau oleh Pemerintah Pusat, Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa. Pemerintah perlu mendorong keikutsertaan masyarakat dalam ketahanan pangan dengan cara memberikan informasi dan pendidikan, membantu kelancaran, meningkatkan motivasi masyarakat serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam meningkatkan ketahanan pangan.

Pengembangan Sumberdaya Manusia. Ketahanan pangan akan dapat terwujud apabila terdapat strategi pengembangan sumberdaya manusia bidang pangan melalui kegiatan pendidikan, penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi, pelatihan dan penyuluhan pangan secara lebih komprehensif. Sistem penyuluhan pangan dan pertanian secara umum perlu direvitalisasi, diberdayakan dan diefektifkan dengan cara melakukan kerjasama sinergis dengan lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan lembaga pengembangan (swadaya) masyarakat yang lebih beradab, bertanggung jawab dan menjunjung nilai-nilai kebenaran. Hanya dengan cara inilah ketahanan pangan yang sebenarnya dapat terwujud dan dipertahankan untuk jangka yang lebih panjang.

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Bustanul. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*: Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 304 halaman.

Arifin, Bustanul. 2005a. *Antiklimaks Kebijakan Perberasan*. Analisis Ekonomi, Harian KOMPAS, 14 Maret 2005.

Arifin, Bustanul. 2005b. "From Remarkable Success to Troubling Present: The Case of Bulog in Indonesia". in Shahidur Rashid, Ralph Cummings and Ashok Gulati (eds.). *From Parastatal to Private Trade – Why, When and How*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Johns Hopkins University Press (in press).

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2001. "An Approach to Macro Food Policy". Working Paper No. 6. March, 2001. Jakarta: Bappenas and Food Policy Support Activities.

Badan Pusat Statistik (BPS). (berbagai tahun). *Statistik Indonesia*. Jakarta. BPS.

Bromley, Daniel. 1989. *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell.

Bromley, Daniel, W. 2003. *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Madison: University of Wisconsin-Madison. February 2003.

Coase, Ronald. 1992. "The Institutional Structure of Production" *American Economic Review*, September 1992.

Coase, Ronald. 1998. "The New Institutional Economics." *American Economic Review* Vol. 88 (2), May 1998. pp: 73-74.

Dawe, David. 2002. "The Changing Structure of the World Rice Market 1950-2000", *Food Policy* XX (2002). Article-in-Press Version.

Divisi Perencanaan Perum Bulog. 2005. *Pedoman Umum Pengadaan Gabah dan Beras dalam Negeri Tahun 2005 di Lingkungan Perusahaan Umum Bulog*. Jakarta: Divisi Perencanaan Perum Bulog.

Food and Agricultural Organization (FAO). 2002. *FAO Statistics (FAOSTAT) CD Rom Version*. Rome: FAO

Food and Agricultural Organization (FAO). 2003. *Basic Food Policies*. Rome: FAO.

Food and Agricultural Organization (FAO). 2003. *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Rome: FAO.

Hayami, Yujiro and Vernon Ruttan. 1985. *Agricultural Development: Revised and Expanded Edition*. New York: Johns Hopkins University.

Hodgson, Geoffrey M. 1998. "The Approach of Institutional Economics". *Journal of Economic Literature*. Vol 36. March 1998. pp" 166-192.

Ikhsan, Mohammad. 2001. "Angka Kemiskinan dan Kebijakan Pangan". Makalah pada Diskusi Panel Alternatif

Kebijakan Perberasan Nasional, Kerjasama PSP-IPB dan LPEM-UI, 16 Juli 2001, di Bogor.

Mellor, John (ed.). 1995. *Agriculture on the Road to Industrialization*. New York: Johns Hopkins University Press.

Menard, Claude (ed). 2000. *Institutions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Naylor, Rosamond, Walter Falcon, Nikolas Wada and Daniel Rochberg. 2002. "Using El Niño–Southern Oscillation Climate Data to Improve Food Policy Planning In Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38 (1), April 2002: pp. 75–91.

North, Douglass. 1994. "Economic Performance through Time." *American Economic Review* 84 (June 1994): 359-368.

North, Douglas. 2000. "Revolution in Economics" in Claude Menard (ed). *Institutions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics*. Northampton, MA.: Edward Elgar.

Organization of Economic Cooperations for Development (OECD). 2001. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*. Paris. OECD.

Paarlberg, Don. 1993. "The Case for Institutional Economics", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 75, August 1993, pp: 823-827.

Paddock, Brian. 1998. *State Trading and International Negotiations*. Trade Research Series. Economic and Policy

Analysis Directorate. Dept of Agriculture and Agri-Food, Canada.

Pearce, Robert and John Morisson. 2002. Agricultural Strate Trading Enterprises and Developing Counties: Some Issues in the Context of the WTO Negotiations. Mimeo. Report Prepared for the FACO Commodities and Trade Division.

Pearson, Scott. 1998. *An Assessment of Rice Policy Options in Indonesia*. Jakarta: USAID Report.

Pearson, Scott. 1993. "Financing Rice Price Stabilization in Indonesia." *Indonesian Food Journal*. Vol. 4, No. 7, pp. 83-96.

Rashid, Shahidur, Ralph Cummings, Jr. and Ashok Gulati. 2005. "Grain Marketing Parastatals in Asia: Why Do They Have to Change Now?" MTID Discussion Paper No. 80. January 2005. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Rutherford, Malcolm. 1994. *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sawit, M Husein. 2001. "Penajaman Sasaran Program Beras Murah di Yogyakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur dengan Pendekatan VAM untuk memperkuat Program Raskin." Makalah Lokakarya Penajaman Sasaran Bantuan Beras sebagai Bagian dari Proyek PPD-PSE Bidang Pangan, 28 Nopember 2001 di Jakarta.

Sawit, M Husein, Bambang Djanuardi, dan Kiki Partini. 2003. *Bulog Baru: Menyelaraskan Kegiatan dan Memantapkan Tugas Nasional*. Jakarta: Perum Bulog.

Sawit, M Husein, Tito Pranolo, Agus Saifullah, Bambang Djanuardi dan Sapuan (eds.). 2004. *BULOG: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*. Kumpulan Naskah dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog. Bogor: IPB Press. 501 Halaman.

Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. 2004. *Ekonomi Gula: 11 Negara Pemain Utama Dunia – Kajian Komparasi dari Perspektif Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DKP.

Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. 2004. *Laporan Evaluasi Implementasi Kesepakatan Gubernur/Ketua Dewan Ketahanan Pangan Provinsi*. Jakarta: Sekretariat DKP.

Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. 2004. *Evaluasi Dewan Ketahanan Pangan Tahun 2002-2004*. Jakarta: Sekretariat DKP.

Soekirman, Ananto K. Seta, Idrus Jusat, Ning Pribadi, Hardinsyah, Dahrulsyah. Carnuai Firdausy, Bustanul Arifin, dan Drajat Martianto. 2004. Ringkasan Hasil dan Rekomendasi Widyakarya Pangan dan Gizi VIII tentang “Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi” tanggal 17-19 Mei 2004. Jakarta: LIPI.

Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafa’at. 2002. “Evaluasi Kelayakan Finansial Program Pengembangan Kelembagaan Sistem Ketahanan Pangan Berbasis Tunda Jual Gabah”. Seminar Pengembangan Kelembagaan Pangan, Departemen Pertanian, Januari 2002 di Jakarta.

Suparmin. 2005. Analisis Ekonomi Perberasan Nasional: Peran Bulog dalam Stabilisasi Harga Beras di Pasar

Domestik. Disertasi. Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Tidak Dipublikasi.

Tim INDEF. 2004. *Pemikiran untuk Exit Strategy Program Raskin*. Laporan Akhir. Jakarta: INDEF.

Timmer, Peter. 1996. "Does Bulog Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should It Try?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol 32 (2). August 1996. pp: 45-74.

Timmer, Peter. 2000. "The Macro Dimension of Food Security: Economic Growth, Equitable Distribution, and Food Price Stability". *Food Policy*. Vol. 25, pp.: 283-295.

Williamson, Oliver. 1998. "Institutions of Governance", *American Economic Review* Vol. 88 (2) May 1998. pp: 75-78

World Bank, 2003. *Indonesia: Beyond Macroeconomic Stability*. The World Bank Brief for the Consultative Group on Indonesia (CGI), Report Number 27374-IND. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2005. *Indonesia: New Directions*. The World Bank Brief for the Consultative Group on Indonesia (CGI), Januari 19-20, 2005. Washington, D.C.: The World Bank.

World Trade Organization. 1995. *The Results of the Uruguay Round*. Geneva: WTO.

Yudhoyono, Susilo B. dan Harniati. 2004. *Pengurangan Kemiskinan di Indonesia: Mengapa Tidak Cukup dengan Memacu Pertumbuhan Ekonomi*. Bogor: Brighten Press.

Mazhab pemikiran ekonomi kelembagaan yang tumbuh sangat cepat sejak akhir 1990an sebenarnya menjadi harapan tersendiri terhadap khazanah pandangan alternatif dalam studi kebijakan. Buku ini menggunakan pisau analisis ekonomi kelembagaan untuk membedah aspek historis, hierarkis, dan ekspektasi kebijakan pangan ke depan, khususnya dalam tiga elemen penting ketahanan pangan, yaitu: ketersediaan, aksesibilitas dan stabilitas harga pangan.



BUSTANUL ARIFIN, dilahirkan di Bangkalan, 27 Agustus 1963, meraih Sarjana Ekonomi Pertanian dari Institut Pertanian Bogor tahun 1985, Master of Science (1991) dan Doctor of Philosophy (1995) bidang Resource Economics dari University of Wisconsin-Madison (AS). Pada tahun 2005, penulis memperoleh penghargaan sebagai *Best Analyst and Observer of Economic and Business* dari Majalah *Business Review*. Buku ini adalah ke-25 atau ke-12 yang ditulisnya sendiri. Buku lainnya adalah Analisis Ekonomi Pertanian (Penerbit Kompas, 2005), Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia (Penerbit Ghalia Indonesia, 2004) *Food Security and Markets in Indonesia* (Mode, 2001), dan lain-lain. Arifin telah menjadi nara sumber dan kontributor di sejumlah media massa nasional dan internasional, serta telah menulis ratusan artikel tentang pangan dan ekonomi pertanian.

ISBN 979-3330-38-4

Penerbit LP3ES, Jakarta

Mazhab pemikiran ekonomi kelembagaan yang tumbuh sangat cepat sejak akhir 1990-an sebenarnya menjadi harapan tersendiri terhadap khazanah pandangan alternatif dalam studi kebijakan. Buku ini menggunakan pisau analisis ekonomi kelembagaan untuk membedah aspek historis, hierarkis, dan ekspektasi kebijakan pangan ke depan, khususnya dalam tiga elemen penting ketahanan pangan, yaitu ketersediaan, aksesibilitas, dan stabilitas harga pangan.



Bustanul Arifin dilahirkan di Bangkalan, 27 Agustus 1963. Meraih Sarjana Ekonomi Pertanian dari Institut Pertanian Bogor (1985), Master of Science (1991) dan Doctor of Philosophy (1995) bidang Resource Economics dari University of Wisconsin-Madison, Amerika Serikat. Tahun 2005, dia memperoleh penghargaan sebagai Best Analyst and Observer of Economic and Business dari Majalah *Business Review*. Buku ini adalah ke-25 atau ke-12 yang ditulisnya sendiri. Buku-bukunya yang lain, di antaranya, *Analisis Ekonomi Pertanian* (Penerbit Kompas, 2005), *Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia* (Penerbit Ghalia Indonesia, 2004) *Food*

Security and Markets in Indonesia (Mode, 2001). Dia telah menjadi nara sumber dan kontributor di sejumlah media massa nasional dan internasional serta telah menulis ratusan artikel tentang pangan dan ekonomi pertanian.

ISBN 979-3330-38-4

