

JURUS STABILISASI HARGA PANGAN ALA KABINET JOKOWI-JK

Buku ini menguraikan sejumlah inisiatif berbeda dan baru yang dilakukan Kementerian Pertanian bekerja sama dengan kementerian/lembaga terkait dalam upaya stabilisasi harga pangan, seperti pengelolaan produksi antarwilayah dan antarwaktu, sistem penyangga pangan kota besar, pengelolaan stok, kebijakan harga eceran tertinggi, dan penyerapan gabah petani. Walau terkesan parsial, aneka inisiatif ini sesungguhnya saling bersinergi. Buku ini merajut secara sistematis inisiatif-inisiatif tersebut dalam suatu kerangka kebijakan komprehensif stabilisasi harga.

Buku disusun dengan bahasa sederhana agar masyarakat umum dapat memperoleh informasi yang jelas tentang kebijakan stabilisasi harga pangan yang dilakukan semasa pemerintahan Jokowi-JK. Buku ini dapat juga dipandang sebagai bagian dari kegiatan monitoring dan evaluasi dalam rangka menyempurnakan pelaksanaan kebijakan serta wahana estafet tugas dan tanggung jawab kepada pemerintahan mendatang.

Lebih jauh, buku ini juga dimaksudkan sebagai warisan untuk disampaikan kepada generasi penerus pemerintahan berikutnya. Dengan begitu, generasi penerus diharapkan memperoleh penjelasan yang berguna dalam menyusun kerangka kebijakan komprehensif stabilisasi harga pangan sebagai penyempurnaan dari apa yang sudah dibangun semasa pemerintahan Jokowi-JK. Selamat membaca.



Sekretariat Badan Litbang Pertanian
Jl. Ragunan No. 29 Pasar Minggu, Jakarta 12540
Telp. (021) 7806202, Fax (021) 7800644
Website : www.litbang.pertanian.go.id
Email : iaardpress@litbang.pertanian.go.id



JURUS STABILISASI HARGA PANGAN ALA KABINET JOKOWI - JK

ANDI AMRAN SULAIMAN, dkk

JURUS STABILISASI HARGA PANGAN ALA KABINET JOKOWI - JK

Andi Amran Sulaiman | Pantjar Simatupang | Sam Herodian
Benny Rachman | Sri Hery Susilowati | Adang Agustian | Nita Yulianis



JURUS STABILISASI HARGA PANGAN
ALA KABINET JOKOWI-JK

JURUS STABILISASI HARGA PANGAN ALA KABINET JOKOWI-JK

Andi Amran Sulaiman
Pantjar Simatupang
Sam Herodian
Benny Rachman
Sri Hery Susilowati
Adang Agustian
Nita Yulianis

IAARD PRESS

Jurus Stabilisasi Harga Pangan Ala Kabinet Jokowi-JK

@2018 IAARD PRESS

Edisi 1: 2018

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

@IAARD PRESS

Katalog dalam terbitan (KDT)

JURUS stabilisasi harga pangan ala kabinet Jokowi-JK / Andi Amran
Sulaiman ... [dkk.]. – Jakarta : IAARD Press, 2018.

xxiv, 218 hlm.; 21 cm.

ISBN: 978-602-344-211-9

338.516.45

1. Pangan 2. Stabilisasi harga
I. Sulaiman, Andi Amran
-

Penulis:

Andi Amran Sulaiman

Pantjar Simatupang

Sam Herodian

Benny Rachman

Sri Hery Susilowati

Adang Agustian

Nita Yulianis

Editor:

Achmad Suryana

Yulianto

Perancang Cover dan Tata Letak:

Tim Kreatif IAARD PRESS

Penerbit

IAARD PRESS

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Jl. Ragunan No. 29, Pasar Minggu, Jakarta 12540

Email: iaardpress@litbang.pertanian.go.id

Anggota IKAPI No: 445/DKI/2012

PENGANTAR

Salah satu norma pengaturan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan terkait dengan pencapaian ketahanan pangan nasional adalah kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan. Stabilisasi harga mencakup dua sisi sekaligus. *Pertama*, harga di tingkat petani sebagai produsen pangan yang harus dijaga stabilitas, dan tingkatnya yang mampu memberikan insentif berproduksi. *Kedua*, harga di tingkat konsumen yang stabil dan terjangkau, sehingga seluruh komponen masyarakat mampu memperoleh pangan untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif.

Dukungan kebijakan harga bagi petani dan pengendalian harga di tingkat konsumen sudah sejak lama dilaksanakan. Bahkan di setiap era pemerintah sejak Kemerdekaan Indonesia. Pada pemerintahan Jokowi-JK, kebijakan stabilisasi pasokan dan harga pangan ini menjadi salah satu komponen strategis kebijakan pangan nasional yang mengacu pada upaya pencapaian kedaulatan pangan, seperti yang tercantum dalam Nawa Cita.

Pemenuhan kebutuhan pangan, terutama pangan pokok, diutamakan dari produksi dalam negeri. Sasaran jangka panjangnya tidak hanya pencapaian swasembada, tetapi diarahkan untuk pencapaian surplus. Dengan demikian, Indonesia dapat menjadi lumbung pangan dunia, terutama dengan memanfaatkan wilayah perbatasan.

Buku ini menguraikan kebijakan dukungan harga bagi petani, stabilisasi harga di tingkat konsumen pangan pokok dan strategis dalam empat tahun (2015 s.d. awal 2018) pemerintahan Jokowi-JK. Fokus bahasan pada komoditas gabah/beras, cabai, dan bawang merah.

Walau isu stabilisasi harga pada umumnya berada di hilir dari suatu sistem agribisnis, namun dalam buku ini pembahasan dilakukan secara komprehensif dalam suatu sistem pangan. Dari mulai subsistem pengelolaan ketersediaan pangan, terutama dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional, hingga pengaturan subsistem keterjangkauan pangan dengan penekanan pada stabilisasi pasokan, dan harga pangan pada berbagai situasi perekonomian. Tinjauan difokuskan pada program dan instrumen kebijakan baru dan/atau diperbarui.

Setelah uraian dalam Prolog, Bab 1 memuat bahasan tentang bagaimana pengelolaan produksi menjadi bagian dari upaya untuk stabilisasi harga. Pengelolaan produksi pangan tidak saja ditujukan mempercepat peningkatan produksi dalam rangka meningkatkan pasokan pangan secara agregat, tetapi juga pemeratakan produksi secara spasial dan temporal.

Bab 2 menguraikan pembangunan sistem penyangga pangan bagi kota-kota besar. Program ini merupakan inisiatif baru dan belum pernah dilaksanakan pemerintahan sebelumnya. Inisiasi adalah dengan mengembangkan prototipe untuk DKI Jakarta. Inisiatif ini didasarkan pada pemikiran bahwa pasar di kota-kota besar merupakan pemimpin pasar pangan nasional, namun pasokannya sangat bergantung pada kelancaran distribusi dari daerah penyangga. Pengendalian harga pangan di kota-kota besar merupakan salah satu strategi penting dalam mewujudkan stabilisasi harga pangan secara nasional.

Pada Bab 3 didiskusikan tentang pengelolaan stok pangan nasional yang merupakan salah satu instrumen penting untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan. Stok pangan terdiri

dari cadangan pangan pemerintah pusat, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat.

Uraian mengenai upaya terobosan atau inovasi kebijakan dalam menegakkan regulasi dan kebijakan stabilisasi harga pangan disajikan dalam Bab 4. Dalam bab ini dibahas mendalam pen-dekatan baru dalam implementasi kebijakan harga eceran tertinggi (HET), pembentukan Tim Serap Gabah Petani (Sergap) untuk menegakkan harga pembelian pemerintah (HPP), dan mendukung harga di tingkat petani. Selain itu juga dibahas pembentukan Satuan Tugas (Satgas) Pangan untuk menegakkan kebijakan perdagangan pangan yang merupakan salah satu kunci mewujudkan stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen.

Bab 5 menyajikan kisah sukses penerapan berbagai kebijakan stabilisasi pasokan dan harga pangan seperti dibahas dalam bab-bab sebelumnya. Buku diakhiri dengan Epilog yang berisi rangkuman isi buku dan tindak lanjut yang diharapkan guna melengkapi, menyempurnakan, memantapkan kebijakan stabilisasi harga pangan dalam jangka pendek, dan menengah-panjang.

Buku “Jurus Stabilisasi Harga Pangan Ala Kabinet Jokowi-JK” ini disusun untuk menjelaskan kepada masyarakat umum tentang upaya-upaya pemerintah, khususnya Kementerian Pertanian dalam mendukung terciptanya harga yang pantas di tingkat petani produsen pangan, secara bersamaan menjaga stabilitas dan harga pangan yang wajar di tingkat konsumen. Penulisan buku ini dapat dipandang sebagai bagian dari keterbukaan informasi dan pertanggungjawaban publik.

Jakarta, September 2018

Editor

PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puja dan puji syukur kami panjatkan kepada Allah Yang Maha Penyayang, tanpa karunia-Nya mustahil naskah buku ini dapat kami selesaikan di tengah begitu banyak tugas dan kewajiban yang harus diselesaikan tepat waktu.

Sekitar lima puluh tahun lalu, Pendiri dan Presiden Pertama NKRI Soekarno menyatakan bahwa pangan adalah perkara hidup matinya bangsa Indonesia. Pada dasarnya konsep kedaulatan pangan telah dilontarkan Presiden Soekarno jauh sebelum dipopulerkan *Via Campesina* pada tahun 1990-an. Konsep kedaulatan pangan itu kemudian menjadi visi pembangunan pertanian dan pangan Indonesia pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) sebagaimana dituangkan eksplisit dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

Presiden Jokowi sangat bersungguh-sungguh untuk mewujudkan swasembada pangan. Beliau bahkan membuat kontrak kinerja bahwa Menteri Pertanian yang dipilihnya wajib dapat mewujudkan swasembada pangan pada 2019, diawali dengan swasembada beras pada 2017.

Presiden Jokowi mengarahkan bahwa swasembada pangan haruslah diwujudkan dengan memuliakan petani. Artinya, upaya

mewujudkan swasembada pangan hendaklah dilakukan dengan menempatkan petani sebagai subjek dan yang pertama-tama harus ditingkatkan kesejahteraannya.

Sejalan dengan itu, Menteri Pertanian menyusun Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pertanian 2015-2019 dengan visi: “Mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani”. Kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani adalah tujuan kembar pembangunan pertanian dan pangan yang mesti diwujudkan secara bersama-sama. Buku ini memuat sebagian dari upaya Kementerian Pertanian bersama kementerian/lembaga terkait dalam mengemban misi mewujudkan visi tersebut.

Kiranya dimaklumi bahwa mewujudkan swasembada pangan dan meningkatkan kesejahteraan petani sudah sejak lama menjadi tujuan umum pembangunan pertanian dan pangan. Strategi dasarnya pun sama yaitu mempercepat peningkatan produksi dan menjaga harga pada tingkat yang wajar bagi petani dan terjangkau bagi konsumen.

Perbedaan antar rezim pemerintahan terletak pada kerangka kerja, cakupan, bauran, dan pelaksanaan program aksi. Buku ini memuat penjelasan tentang arah kebijakan dan kerangka pemikiran aneka instrumen kebijakan stabilisasi harga pangan selama masa pemerintahan Jokowi-JK. Tinjauan difokuskan pada program dan instrumen kebijakan baru atau diperbarui.

Buku ini disusun dengan bahasa sederhana agar masyarakat umum memperoleh informasi jelas tentang kebijakan stabilisasi harga pangan yang dilakukan semasa pemerintahan Jokowi-JK. Buku ini juga bagian dari kegiatan *monitoring* dan evaluasi dalam rangka menyempurnakan pelaksanaan kebijakan dan wahana estafet tugas dan tanggung jawab kepada pemerintahan mendatang.

Lebih jauh, buku ini juga dimaksudkan sebagai warisan untuk disampaikan kepada generasi penerus pemerintahan berikut.

Dengan begitu, generasi penerus diharapkan memperoleh penjelasan yang berguna dalam menyusun kerangka kebijakan komprehensif stabilisasi harga pangan sebagai penyempurnaan dari apa yang sudah dibangun semasa pemerintahan Jokowi-JK. Kalau pun dirancang sama-sekali baru, buku ini diharapkan berguna sebagai salah satu bahan rujukannya.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penulisan buku ini. Secara khusus kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada para editor atas saran-saran perbaikan yang diberikan untuk penyempurnaan bahan terbitan dan kepada IAARD Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini. Sudah barang tentu, segala kekurangan dan kesalahan tidaklah menjadi tanggung jawab mereka. Selamat membaca.

Jakarta, September 2018

Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR	v
PRAKATA	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR GAMBAR	xix
Bab 1. KEBIJAKAN KOMPREHENSIF STABILISASI HARGA PANGAN ALA PEMERINTAH JOKOWI-JK	1
Latar Belakang, Maksud, dan Tujuan Penulisan Buku ...	1
Arah Kebijakan Stabilisasi Harga Pangan.....	4
Kerangka Dasar Kebijakan Operasional Stabilisasi Harga Pangan	6
Sistematika Isi Buku	17
Bab 2. MENATA PRODUKSI PANGAN ANTARWILAYAH DAN WAKTU	21
Upaya Percepatan Peningkatan Produksi Pangan.....	22
Menginisiasi dan Mengakselerasi Upsus Pajale.....	24
Membangun Infrastruktur Irigasi	26
Meningkatkan Bantuan Alsintan	28
Perlindungan Petani dengan Asuransi Pertanian	30
Menyediakan Dukungan Inovasi Teknologi	31

Mengoptimalkan Empat Juta Hektar Lahan Tadah Hujan	33
Memanfaatkan Lahan Rawa 10 Juta Hektar	35
Menyiasati Dampak Bencana El Nino dan La Nina	39
Melakukan Terobosan Operasional	43
Kinerja Produksi Beberapa Komoditas Pangan Utama	45
Swasembada Pangan Daerah dan Perluasan Sentra Produksi	56
Tekad Kementerian Pertanian untuk Meningkatkan Produksi	67
Peningkatan dan Pemerataan Produksi Pangan Sepanjang Tahun	75
Perspektif ke Depan Pola Produksi Pangan Antarwilayah	79
Bab 3. MEMBANGUN SISTEM PENYANGGA PANGAN KOTA-KOTA BESAR: Prototipe Pertama di DKI Jakarta	83
Kebutuhan Pangan Kota Besar dan Potensi Daya Dukung Wilayah Penyangga	85
Rantai Pasok dan Distribusi Pangan ke Jakarta.....	89
<i>Model Distribution Center</i> Pangan.....	94
Perspektif ke Depan Sistem Penyangga Pangan Kota Besar.....	98
Kerangka Regulasi Sistem Penyangga Pangan Kota Besar.....	98
Alternatif Model Sistem Penyangga Pangan Kota Besar.....	103
Replikasi Model Sistem Penyangga Pangan	114
Bab 4. MENGELOLA CADANGAN BERAS NASIONAL	117
Memperkuat Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah	120
Pemanfaatan CBP untuk Operasi Pasar.....	126
Pemanfaatan CBP untuk Keadaan Darurat	130
Mendorong Pengembangan CBP Daerah.....	132

Memaknai Cadangan Beras Masyarakat	134
Perspektif ke Depan.....	136
Bab 5. MENJAGA HARGA PANGAN MELALUI UPAYA TERPADU	141
Instrumen Kebijakan Harga	141
Pembentukan Tim Serap Gabah untuk Penegakan HPP	147
Pemberlakuan HET Beras Rezim Regulasi	153
Pembentukan Satuan Tugas Pangan	155
Penerapan Efek Jera Kepada Pelaku Kejahatan Pangan	157
Upaya Khusus Pengendalian Harga saat HBKN	159
Perspektif ke Depan.....	160
Bab 6. <i>SUCCESS STORY</i> STABILISASI HARGA PANGAN.....	163
Menopang Harga Gabah di Tingkat Petani	164
Stabilisasi Harga Beras pada Musim Paceklik	169
Pengendalian Harga Pangan pada HBKN	179
Perspektif Stabilisasi Harga Pangan ke Depan.....	189
Bab 7. PERSPEKTIF BARU KEBIJAKAN STABILISASI HARGA PANGAN.....	191
Perspektif Baru	191
Agenda Menuju Pengembangan Kerangka Kebijakan Terpadu.....	194
Warisan dan Estafet Pembangunan.....	197
DAFTAR BACAAN.....	201
GLOSARIUM.....	207
INDEKS	211
TENTANG PENULIS.....	215

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Sasaran luas pelayanan infrastruktur panen air dan potensi peningkatan IP	28
Tabel 2.	Pangsa luas tanam padi dan jagung antarmusim, 2012/13 – 2015/16	76
Tabel 3.	Luas tanam padi per bulan, tahun 2005-2017	77
Tabel 4.	Produksi padi, ketersediaan beras, dan kebutuhan beras DKI Jakarta, 2017	86
Tabel 5.	Produksi, ketersediaan, dan kebutuhan beras kabupaten penyangga tahun 2017.....	87
Tabel 6.	Produksi, ketersediaan, dan kebutuhan cabai di kabupaten penyangga Provinsi DKI Jakarta, 2017	88
Tabel 7.	Pola konsumsi beras antar kelompok pendapatan	118
Tabel 8.	Harga Acuan Pangan menurut Permendag Nomor 27 Tahun 2017	146
Tabel 9.	Kesanggupan penyerapan gabah per hari di 8 provinsi	151
Tabel 10.	HET beras menurut Permendag Nomor 57 Tahun 2017 (Rp/kg).....	154

Tabel 11. Perkembangan harga GKP di tingkat petani, 2014-2018	167
Tabel 12. Perkembangan harga bulanan beras medium di tingkat konsumen, 2014-2018.....	180
Tabel 13. Perkembangan harga bulanan bawang merah di tingkat konsumen, 2014-2017	187
Tabel 14. Perkembangan harga bulanan cabai merah di tingkat konsumen, 2014-2017	188

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka pikir strategi kebijakan stabilisasi harga pangan era Jokowi-JK	10
Gambar 2. Sistematika isi buku	18
Gambar 3. Gerakan Tanam Desa Waringi Jaya, Bekasi	25
Gambar 4. Lokasi percepatan LT Padi (sedang kegiatan pengolahan).....	26
Gambar 5. Bantuan alsintan Kab. Bangli, Bali	29
Gambar 6. Penggunaan inovasi teknologi alsintan.....	32
Gambar 7. Sebaran wilayah lahan sawah tadah hujan dan jumlah infrastruktur panen air yang akan dibangun menurut sebaran wilayah, 2017.....	35
Gambar 8. Lahan rawa	36
Gambar 9. Pengelolaan pada lahan rawa	37
Gambar 10. Kekeringan akibat dampak El Nino dan La Nina	40
Gambar 11. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas padi 2013- 2017	46
Gambar 12. Penanaman jagung di Lebak, Banten	47
Gambar 13. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas jagung 2013-2017	48

Gambar 14. Tanaman bawang merah Kabupaten Bangli.....	50
Gambar 15. Panen bawang merah.....	51
Gambar 16. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas bawang merah 2012-2016.....	52
Gambar 17. Panen cabai rawit.....	53
Gambar 18. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas cabai besar, 2012-2016.....	54
Gambar 19. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas cabai rawit, 2012-2016.....	55
Gambar 20. Panen raya padi.....	61
Gambar 21. Pangsa produksi padi menurut wilayah pulau, 2017.....	62
Gambar 22. Sepuluh besar provinsi produsen padi, 2017.....	62
Gambar 23. Posisi keseimbangan produksi-konsumsi beras menurut provinsi, 2016.....	63
Gambar 24. Gerakan tanam dan panen jagung di lahan karet di Provinsi Banten.....	65
Gambar 25. Pangsa produksi jagung menurut wilayah 2017.....	66
Gambar 26. Sepuluh besar provinsi produsen jagung, 2017.....	66
Gambar 27. Sebaran wilayah penambahan luas tanam jagung 4 juta hektar tahun 2018.....	68
Gambar 28. Penanaman bawang merah Kab. Demak.....	69
Gambar 29. Potensi bawang merah di Semau, Nusa Tenggara Timur.....	70
Gambar 30. Pangsa produksi bawang merah menurut wilayah, 2016.....	71
Gambar 31. Sepuluh besar provinsi produsen bawang merah, 2016.....	71

Gambar 32. Pangsa produksi cabai besar menurut wilayah, 2016.....	73
Gambar 33. Sepuluh besar provinsi produsen cabai besar, 2016.....	73
Gambar 34. Pangsa produksi cabai rawit menurut wilayah, 2016.....	74
Gambar 35. Sepuluh besar provinsi produsen cabai rawit, 2016.....	74
Gambar 36. Gerakan tanam padi di Kab. Pidie, Aceh.....	77
Gambar 37. Luas tanam padi bulanan, 2011- 2016.....	78
Gambar 38. Rantai pasok beras ke DKI Jakarta.....	90
Gambar 39. Alur penyediaan beras ke wilayah DKI Jakarta.....	91
Gambar 40. Rantai pasok cabai ke pasar induk DKI Jakarta.....	92
Gambar 41. Alur penyediaan cabai ke wilayah DKI Jakarta.....	93
Gambar 42. Kondisi saat ini <i>Distribution Center</i> DKI Jakarta.....	95
Gambar 43. Model penyangga pangan <i>existing</i> DKI Jakarta.....	96
Gambar 44. TTIC Provinsi Jawa Barat.....	97
Gambar 45. Konstruksi dasar regulasi, penyelenggaraan ketahanan pangan sistem penyangga kota besar berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014.....	101
Gambar 46. Alternatif model sistem panyangga pangan kota besar.....	104
Gambar 47. Diagram bidang manajemen penyediaan pasokan.....	106
Gambar 48. Diagram bidang manajemen cadangan pasokan....	107
Gambar 49. Pasar tani.....	108
Gambar 50. Bidang manajemen distribusi pasokan.....	109

Gambar 51. Bidang manajemen kelembagaan kerja sama pangan.....	110
Gambar 52. Sistem informasi harga pangan kota besar	112
Gambar 53. Pengembangan <i>e-commerce</i> dalam sistem informasi pangan.....	113
Gambar 54. Produksi beras dan jumlah ekspor beras di pasar internasional.....	121
Gambar 55. Keberadaan dan pemanfaatan cadangan beras pemerintah, 2011-2017	123
Gambar 56. Penyaluran cadangan beras pemerintah, 2011-2017	123
Gambar 57. Perkembangan serapan gabah/beras bulanan oleh Perum Bulog, 2012-2017	125
Gambar 58. Operasi pasar Perum Bulog	127
Gambar 59. Penyaluran operasi pasar Bulog.....	127
Gambar 60. Perkembangan harga beras di PIBC tahun 2014-2018	128
Gambar 61. Realisasi penyaluran CBP untuk OP bulan Januari tahun 2015, 2016, 2017, dan 2018 (ton)	129
Gambar 62. Penyaluran CBP untuk kondisi darurat/bencana (satuan ton).....	130
Gambar 63. Realisasi penyaluran CBP Bencana Alam bulan Januari tahun 2015, 2016, 2017, dan 2018 (ton)	131
Gambar 64. Mandat pengembangan cadangan pangan pemerintah daerah	133
Gambar 65. Kondisi stok beras per 30 September 2015	135
Gambar 66. Beras medium TTI Center, Bandung	143

Gambar 67. Menteri Pertanian dalam acara akselerasi serap gabah petani tahun 2017.....	148
Gambar 68. Koordinasi Tim Sergap	150
Gambar 69. Mekanisme skema baru Serap Gabah Petani (Sergap)	152
Gambar 70. Saat menjelang bulan Ramadan dan Idul Fitri.....	156
Gambar 71. Bareskrim, KPPU, dan Kementan ungkap pidana dalam gejolak harga cabai rawit merah (3/3/2017).....	158
Gambar 72. Perkembangan harga GKP bulanan di tingkat petani di Indonesia, 2014-2018.	167
Gambar 73. Selisih harga gabah di tingkat petani dengan HPP bulanan di Indonesia, 2014-2018,	168
Gambar 74. Dinamika persentase dengan harga GKP di bawah HPP di Indonesia, 2014-2018 (%).....	169
Gambar 75. Beras medium dan beras premium.....	175
Gambar 76. Perkembangan harga beras medium di penggilingan dan di konsumen tahun 2014 dan 2015	177
Gambar 77. Perkembangan harga beras medium di penggilingan, di konsumen tahun 2017 dan 2018	178
Gambar 78. Kinerja harga beras di tingkat konsumen sebulan sebelum dan setelah bulan Ramadan sebagai musim puncak permintaan, 2014-2017	185

Bab 1.

KEBIJAKAN KOMPREHENSIF STABILISASI HARGA PANGAN ALA PEMERINTAH JOKOWI-JK

Latar Belakang, Maksud, dan Tujuan Penulisan Buku

Sejalan dengan visi dan misi Nawa Cita Presiden Joko Widodo-Wakil Presiden Jusuf Kalla (Jokowi-JK) yang kemudian dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, Kementerian Pertanian telah menetapkan visi *mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani* sebagaimana dijabarkan dalam Rencana Strategis Pembangunan Pertanian (Renstra) 2015-2019. Ini berarti bahwa segala upaya Kementerian Pertanian diarahkan untuk mencapai kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani secara bersamaan.

Karena itu, setiap dan seluruh upaya pembangunan untuk meraih kedaulatan pangan tidak boleh menyebabkan penurunan kesejahteraan petani. Demikian pula setiap dan seluruh upaya pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan petani tidak boleh menyebabkan penurunan kedaulatan pangan. Mewujudkan

kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani adalah sasaran paduan komplementer yang tak boleh saling bertentangan.

Dalam tiga sampai empat tahun terakhir (2015-awal 2018) pemerintah, khususnya Kementerian Pertanian telah melaksanakan sejumlah kebijakan dan program operasional untuk merealisasikan visi mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani tersebut. Dalam bidang produksi, Kementerian Pertanian melaksanakan Upaya Khusus Percepatan Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai (Upsus Pajale). Program komprehensif juga dilaksanakan untuk peningkatan produksi cabai dan bawang merah.

Upaya peningkatan produksi tersebut ditujukan untuk mencapai swasembada pangan nasional. Terutama dalam rangka menjamin kemandirian pangan yang menjadi salah satu prasyarat untuk mewujudkan kedaulatan pangan sesuai amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Kiranya dapat dimaklumi bahwa salah satu komponen kebijakan dan program komprehensif peningkatan produksi pangan ialah penyediaan insentif harga jual hasil usaha tani bagi petani produsen. Adanya harapan memperoleh harga jual yang cukup tinggi dan stabil adalah salah satu faktor penentu utama agar petani bergairah meningkatkan produksi serta memperoleh laba yang cukup tinggi, sehingga mereka makin sejahtera.

Instrumen utama yang dilaksanakan pemerintah untuk menopang harga yang cukup tinggi bagi petani ialah penetapan dan penegakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah dan Harga Acuan Pemerintah (HAP) untuk pembelian jagung, kedelai, cabai, dan bawang merah di tingkat petani.

Terwujudnya swasembada pangan adalah salah satu syarat keharusan. Namun, tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan dan gizi yang tercermin dari akses pangan yang cukup pada tingkat rumah tangga atau perseorangan. Akses pangan

ditentukan daya beli atau pendapatan (rasio pendapatan terhadap harga) rumah tangga atau perseorangan.

Dengan demikian, guna mewujudkan ketahanan pangan dan gizi, pemerintah perlu menjaga agar harga pangan terjangkau bagi rumah tangga konsumen dalam negeri. Selain untuk menjamin akses pangan, stabilisasi harga pangan juga amat penting untuk pengendalian inflasi umum dan peningkatan upah tenaga kerja yang merupakan bagian dari penentu kesehatan ekonomi makro.

Instrumen utama yang pemerintah lakukan untuk mengendalikan harga pangan di tingkat konsumen ialah menetapkan dan menegakkan Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk beras dan Harga Acuan Pemerintah (HAP) di produsen untuk jagung, kedelai, cabai, dan bawang merah. HET dan HAP ini ditegakkan melalui regulasi dan operasi pasar.

Kebijakan dukungan harga bagi petani dan pengendalian harga di tingkat konsumen sudah sejak lama dilaksanakan pemerintah dan banyak pula yang meninjaunya. Mungkin dapat dikatakan bahwa isu stabilisasi harga pangan sudah menjadi pengetahuan umum yang cukup jelas dimengerti para pihak. Untuk apakah buku ini ditulis dan apakah perbedaan buku ini dengan publikasi-publikasi lainnya perihal objek yang sama?

Buku ini menguraikan kebijakan dukungan harga petani dan stabilisasi harga konsumen bahan pangan pokok dan strategis dalam empat tahun (2015-awal 2018) pemerintahan Jokowi-JK. Tinjauan difokuskan pada harga gabah serta beras, cabai, dan bawang merah.

Berbeda dengan publikasi lain yang mungkin ada adalah tinjauan dalam buku ini dirancang lebih komprehensif dari hulu ke hilir. Tinjauan dalam buku ini lebih menekankan pada hal-hal baru dan berbeda dari yang telah dilakukan pemerintah sebelumnya. Tinjauan mencakup pengelolaan produksi hingga pengelolaan pasar.

Buku ini disusun untuk menjelaskan kepada masyarakat umum tentang upaya-upaya apa saja yang pemerintah lakukan, khususnya Kementerian Pertanian. Khususnya untuk mendukung harga petani produsen pangan seraya menjaga stabilitas harga pangan di tingkat konsumen sebagai bagian dari keterbukaan informasi dan pertanggungjawaban publik.

Buku ini juga dimaksudkan sebagai bagian dari kegiatan *monitoring*, evaluasi pelaksanaan, dan kinerja kebijakan dari program yang sudah dilaksanakan. Selanjutnya dapat dipergunakan untuk penyempurnaan. Selain itu, buku ini diharapkan dapat pula sebagai wahana estafet pewarisan tugas dan tanggung jawab kepada pemerintahan mendatang.

Arah Kebijakan Stabilisasi Harga Pangan

Kebijakan stabilisasi harga ialah upaya sistematis yang dilakukan pemerintah untuk menjaga harga stabil pada suatu level yang dikehendaki, dalam arti berfluktuasi dengan rentang sempit. Dalam konteks pangan dan pertanian, terdapat dua objek kebijakan stabilisasi harga yaitu, harga jual petani dan harga beli konsumen.

Di satu sisi, sasaran kebijakan harga jual petani ialah menjamin harga jual yang wajar sehingga petani bergairah berusaha tani karena memperoleh imbal hasil yang cukup tinggi. Selanjutnya akan meningkatkan produksi pangan nasional maupun kesejahteraan petani. Peningkatan produksi pangan nasional adalah kunci untuk kemandirian negara dalam pengadaan pangannya. Jika harga jual petani terlalu rendah, maka petani akan mengurangi produksi pangan dan mengalihkan sebagian sumber daya yang dimilikinya untuk kegiatan produktif lain.

Di sisi lain, sasaran kebijakan harga beli konsumen ialah menjamin harga beli pada tingkat yang terjangkau konsumen. Dengan demikian, masyarakat/konsumen mampu mengakses pangan yang cukup, beragam, aman, halal, sesuai dengan selera

masing-masing guna memenuhi kebutuhan gizi untuk hidup sehat dan produktif.

Harga pangan adalah kunci untuk menjamin akses pangan bagi seluruh rakyat. Jika harga terlalu tinggi, maka akan banyak konsumen gagal memperoleh pangan sesuai dan cukup, sehingga mereka akan mengalami rawan pangan dan gizi.

Sementara itu, selisih harga di tingkat konsumen dengan di tingkat petani (selanjutnya disebut margin pemasaran) adalah kunci kelayakan usaha pengolahan dan pemasaran pangan. Jika selisih harga konsumen dengan harga petani terlalu kecil, maka pengolahan dan pemasaran dapat menjadi tidak layak usaha, sehingga distribusi bahan pangan dari petani ke konsumen menjadi terhambat. Akibatnya, hasil usaha tani tidak terjual, sementara konsumen akan kekurangan pasokan pangan. Dengan demikian, kebijakan stabilisasi harga juga harus dapat menjamin margin pemasaran yang cukup untuk kelayakan usaha pengolahan dan pemasaran hasil usaha tani.

Dengan demikian, kebijakan stabilisasi harga pangan diarahkan untuk: (1) Menjamin harga yang wajar di tingkat petani sehingga mereka memperoleh laba yang cukup tinggi untuk merangsang peningkatan produksi pangan dan meningkatkan kesejahteraan rumah tangga tani; (2) Menjamin harga pangan yang terjangkau konsumen sehingga mereka mampu mengakses pangan yang cukup dan bermutu untuk memenuhi kebutuhan gizi, aman, halal, dan sesuai dengan selera; (3) Menjamin margin harga yang menguntungkan bagi usaha pengolahan dan pemasaran pangan sehingga pengolahan dan distribusi pangan terjamin lancar dan semakin maju.

Mewujudkan ketiga tujuan tersebut bukanlah pekerjaan mudah. Selain karena natur pasar produk pertanian dikenal berhubungan tali-temali sangat kompleks dengan banyak determinan, mencakupan luas, dan penuh ketidakpastian. Ketiga tujuan tersebut saling berhubungan dilematis.

Tujuan untuk meningkatkan harga produk di tingkat petani dapat menyebabkan harga di tingkat konsumen meningkat. Dampaknya dapat menghambat pencapaian tujuan menstabilkan harga di tingkat konsumen pada tingkat yang terjangkau. Sebaliknya, upaya menstabilkan harga pada tingkat yang terjangkau konsumen dapat menekan harga di petani. Kondisi ini juga dapat menghambat pencapaian tujuan menjamin harga wajar bagi petani.

Sementara itu, jika margin harga antara di tingkat konsumen dengan di tingkat petani ditekan terlalu kecil, maka usaha pengolahan dan pemasaran hasil usaha tani menjadi tidak layak bisnis. Hal ini juga menyebabkan distribusi penjualan hasil usaha tani dan distribusi pangan menjadi terhambat.

Menetapkan harga wajar bagi petani (landasan penetapan HPP/HAP sasaran kebijakan dukungan harga bagi petani) dan harga terjangkau bagi konsumen (landasan penetapan HET/HAP sasaran kebijakan stabilisasi harga di tingkat konsumen), termasuk salah satu tantangan yang tak mudah dalam pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga pangan. Tantangan yang lebih berat lagi tentunya ialah menetapkan strategi dan manajemen operasional kebijakan stabilisasi harga tersebut. Untuk itu, perlu dibangun secara utuh suatu kerangka dasar kebijakan operasional stabilisasi harga pangan.

Kerangka Dasar Kebijakan Operasional Stabilisasi Harga Pangan

Menjamin harga wajar bagi petani dan stabilisasi harga yang terjangkau konsumen merupakan arahan umum kebijakan harga pangan sejak Indonesia merdeka. Istilah “harga wajar bagi petani” dan “harga terjangkau oleh konsumen” diperkenalkan pada masa awal Orde Baru. Arah kebijakan stabilisasi harga pangan dilanjutkan hingga kini. Strategi utama yaitu mengisolasi

pasar dalam negeri dari pengaruh pasar internasional melalui pengendalian ekspor dan impor, juga sama seperti di masa lalu.

Namun demikian, kerangka dasar strategi kebijakan yang ditempuh pemerintahan Jokowi-JK berbeda dari masa lalu. Buku ini difokuskan mengungkap dan menjelaskan pembaruan-pembaruan yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK dalam melaksanakan kebijakan stabilisasi harga pangan hingga awal 2018. Kebijakan yang tidak mengalami perubahan, seperti pengendalian ekspor dan impor, tidak diulas lagi dalam buku ini.

Dalam praktik, sasaran operasional kebijakan stabilisasi harga pangan ialah menopang dan menjaga agar harga pangan di tingkat petani lebih tinggi dari HPP atau HAP. Sementara pada tingkat konsumen lebih rendah dari HET atau HAP. Pada masa lalu, lembaga yang diminta pemerintah untuk menjamin pencapaian tujuan tersebut ialah Badan Urusan Logistik (Bulog). Pemerintah berfungsi sebagai regulator, sedangkan Bulog berfungsi sebagai operator. Bulog menjadi operator tunggal dalam melaksanakan penugasan pemerintah terkait stabilisasi harga pangan.

Strategi dan cara untuk menopang harga di tingkat petani ialah dengan pembelian bila harga di tingkat petani turun di bawah HPP/HAP dan melakukan operasi pasar (penjualan) bila harga di tingkat konsumen meningkat di atas HET/HAP. Pada intinya strategi yang ditempuh ialah pendekatan pasar dan mengandalkan Bulog sebagai operator dalam mengimplementasikan regulasi yang dibuat pemerintah. Mungkin dapat dikatakan Bulog adalah lembaga kunci dalam pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga pangan.

Sebagai sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk perusahaan umum (perum), Bulog memiliki kewajiban ganda. *Pertama*, kewajiban sosial (*social obligation*) yakni, melaksanakan penugasan pemerintah, dalam hal ini membeli hasil produksi petani sesuai HPP/HAP bila harga turun di bawah HPP/HAP tersebut.

Bulog juga diminta pemerintah untuk mendistribusikan beras untuk rakyat sejahtera (Rastra) yang dulu disebut beras untuk rakyat miskin (Raskin), serta menyimpan dan mendistribusikan beras cadangan pangan pemerintah (CPP). Dalam pelaksanaan fungsi kewajiban sosial itu, Bulog disebut sebagai operator, sementara pemerintah disebut regulator.

Kedua, kewajiban komersial, yakni melakukan usaha komersial untuk meraih laba sebesar mungkin. Dalam hal ini, Bulog beroperasi bebas seperti sebuah perusahaan swasta murni. Kiranya dicatat dalam melaksanakan kewajiban sosial atas penugasan pemerintah, Bulog dijamin memperoleh laba normal dari pemerintah. Pelaksanaan kewajiban sosial hingga kini masih tetap menjadi kegiatan utama (*core business*) Bulog.

Perubahan fundamental yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK terkait dengan strategi dan tata kelola kebijakan stabilisasi harga pangan. Perubahan strategi berkenaan dengan pendekatan atau kerangka pikir, dan cakupan kegiatan yang dilakukan dalam upaya stabilisasi harga pangan. Sedangkan tata kelola kebijakan berkenaan dengan cara pelaksanaan kegiatan operasional upaya stabilisasi harga pangan tersebut.

Peran Bulog adalah sebagai operator pemerintah dalam pembelian hasil produksi petani dalam rangka mendukung HPP/HAP di tingkat petani dan melaksanakan penyaluran bantuan pangan (Raskin/Rastra). Bulog melaksanakan operasi pasar dalam rangka pengendalian harga di tingkat konsumen, dan penegakkan HET/HAP tidak mengalami perubahan. Status kelembagaan maupun tugas, dan fungsi Bulog pada masa pemerintahan Jokowi-JK tidak mengalami perubahan sama sekali.

Namun demikian, pemerintahan Jokowi-JK kini sedang mengubah secara bertahap sistem penyaluran bantuan Raskin/Rastra dari nontunai (*natura*) menjadi tunai (*uang*). Perubahan sistem penyaluran bantuan Raskin/Rastra tersebut tentunya

berpengaruh terhadap volume bisnis Bulog. Uraian rinci dan analisis mendalam tentang program Raskin/Rastra serta peran Bulog dalam pelaksanaannya disajikan dalam satu buku tersendiri sebagai bagian dari Serial Buku Pembangunan Pertanian 2018 sehingga tidak diulas secara mendalam dalam buku ini.

Berbeda dari masa lalu yang berlandaskan pada pendekatan pasar semata dengan Bulog sebagai pelaksana utama, kebijakan stabilisasi harga semasa pemerintahan Jokowi-JK mencakup pengelolaan produksi, rantai pasok (pengadaan, penyimpanan, dan distribusi), dan penyehatan perilaku pasar. Dapat dikatakan bahwa pemerintahan sekarang menganut pendekatan holistik dan terpadu lintas sektor.

Upaya-upaya inovatif pemerintahan Jokowi-JK yang berbeda dari masa lalu di antaranya, (1) Menata produksi pangan; (2) Membangun sistem penyangga pangan kota-kota besar; (3) Mengelola stok; (4) Mendukung harga pangan di petani dan mengendalikan harga pangan di konsumen secara terpadu lintas sektoral; (5) Menerapkan HET untuk penyehatan industri dan perdagangan pangan. Kerangka kerja konseptual kebijakan stabilisasi harga pangan di tingkat petani dan konsumen dapat dirumuskan seperti pada Gambar 1.

Sesuai amanat aturan perundangan, pemenuhan kebutuhan pangan rakyat mengutamakan hasil produksi dalam negeri. Impor pangan pokok hanya untuk menutup kekurangan produksi dalam negeri, sedangkan ekspor sebagai saluran surplus produksi.

Sejalan dengan itu, sejak masa lalu program produksi pangan difokuskan pada percepatan peningkatan produksi komoditas pangan secara agregat nasional. Produksi pangan agregat merupakan sumber utama pasokan pangan agregat nasional. Pasar dalam negeri diisolasi dari pengaruh pasar internasional dengan mengendalikan ekspor dan impor.



Gambar 1. Kerangka pikir strategi kebijakan stabilisasi harga pangan era Jokowi-JK

Realitas pasar menunjukkan bahwa kebutuhan atau permintaan terhadap pangan relatif stabil menurut waktu, sementara produksi pangan sangat bervariasi menurut musim. Karena itulah, harga komoditas pangan di tingkat petani dan konsumen sangat fluktuatif antarmusim.

Dilihat dari lokasi spasial, sebaran wilayah sentra produksi pangan tidak sebangun dengan sebaran wilayah konsentrasi konsumen sehingga terdapat sejumlah wilayah surplus pangan, sementara sejumlah wilayah lainnya defisit pangan. Lokasi terdekat suatu wilayah surplus pangan dengan wilayah defisit pangan dapat sangat jauh atau membutuhkan ongkos transportasi tinggi. Akibatnya, disparitas harga di tingkat petani ataupun di tingkat konsumen sangat bervariasi antarwilayah.

Disparitas harga tentu berpengaruh terhadap asas pemerataan dan keadilan bagi seluruh petani dan rakyat Indonesia secara umum. Selain menyebabkan disparitas harga, variasi jarak,

dan ongkos transportasi antarwilayah sentra produksi dan wilayah konsentrasi konsumen juga termasuk faktor risiko yang menimbulkan instabilitas harga pangan.

Menyadari natur persebaran temporal dan spasial produksi pangan seperti diuraikan di atas, pemerintahan Jokowi-JK berpandangan bahwa penataan pola produksi pangan merupakan salah satu kunci utama stabilisasi harga pangan. Sejalan dengan itu, Kementerian Pertanian menetapkan dua strategi pokok penataan produksi pangan dalam rangka menopang kebijakan stabilisasi harga pangan.

Pertama, melakukan pemerataan produksi secara temporal untuk menghilangkan atau mengurangi fluktuasi musiman produksi pangan. Dalam bahasa lebih populer, Kementerian Pertanian mencanangkan inisiatif penghapusan musim paceklik pangan melalui pengaturan luas tambah panen bulanan. Upaya ini diharapkan dapat mengurangi disparitas dan instabilitas harga antarwaktu.

Kedua, mengurangi atau menghapus wilayah defisit pangan. Untuk itu, Kementerian Pertanian mendorong dan membantu daerah (provinsi dan/atau kabupaten) mewujudkan swasembada pangan. Mengingat daerah-daerah defisit pangan umumnya masih tertinggal dalam teknologi produksi pangan, Kementerian Pertanian melakukan *refocusing* program. Pemerintah memperbesar bantuan untuk mendorong peningkatan produksi pangan di wilayah non-sentra utama yang selama ini menjadi fokus perhatian pemerintah pusat.

Kementerian Pertanian juga mendorong pemanfaatan lahan-lahan sub-optimal seperti lahan kering dan lahan rawa yang tersedia masih cukup luas di wilayah-wilayah defisit pangan. Inisiatif ini tidak saja bermanfaat untuk pemerataan produksi secara spasial, tapi juga mempercepat peningkatan produksi secara agregat nasional. Tinjauan lebih komprehensif tentang upaya pemerintah menata produksi pangan sebagai bagian dari

strategi stabilisasi harga pangan diuraikan lebih komprehensif pada Bab 1 buku ini.

Membangun sistem penyangga pangan kota-kota besar merupakan gagasan asli Menteri Pertanian untuk lebih mengefektifkan kebijakan stabilisasi harga pangan. Kota-kota besar adalah wilayah-wilayah sentra defisit pangan utama karena perekonomiannya memang tidak berbasis pertanian. Kota-kota besar adalah sentra utama konsumen pangan. Kebijakan harga di kota-kota besar difokuskan untuk menjamin stabilisasi harga pada tingkat yang terjangkau bagi konsumen.

Selain merupakan wilayah-wilayah sentra defisit pangan terbesar, kota-kota besar umumnya terletak jauh dari wilayah-wilayah sentra surplus pangan. Karena itu, harga pangan di kota-kota besar umumnya lebih tinggi dan lebih fluktuatif daripada di kota-kota kecil dan wilayah pedesaan.

Sebagai sentra konsumen, kota-kota besar merupakan pasar utama atau pasar sentral komoditas pangan yang menjadi pemimpin pasar-pasar lainnya. Sebagai pasar pemimpin (*leader markets*), gejolak dinamika pasar di kota-kota besar ditransmisikan dengan kuat ke pasar-pasar lainnya (pasar pengikut). Dengan demikian, stabilisasi harga di kota-kota besar merupakan kunci bagi stabilisasi harga secara nasional.

Membangun sistem penyangga pangan kota-kota besar dilaksanakan dengan mengembangkan sentra-sentra produksi di daerah-daerah yang berdekatan dengan kota-kota besar, lengkap dengan sistem logistik dan sistem distribusi. Dengan demikian, pasokan ke kota-kota besar terjamin cukup sepanjang waktu.

Pembangunan dilakukan melalui kerja sama Kementerian Pertanian dengan pemerintah daerah terkait. Mesti diakui bahwa pembangunan sistem penyangga pangan kota-kota besar ini masih pada tahap inisiasi dan terbatas untuk DKI Jakarta. Pelaksanaannya pun tidaklah mudah dan cepat. Tinjauan lebih lengkap

mengenai pengembangan sistem penyangga pangan kota-kota besar disajikan dalam Bab 2 buku ini.

Dilihat dari pelaku-pemilik, stok pangan dapat dibedakan menjadi stok produsen, stok konsumen, stok pedagang, dan stok pemerintah. Gabungan dari stok produsen, konsumen, dan pedagang disebut stok masyarakat. Sedangkan gabungan stok masyarakat dan stok pemerintah disebut stok nasional.

Stok yang dimiliki pemerintah disebut pula cadangan pangan pemerintah (CPP). Volume CPP yang dikelola Bulog berdasarkan penugasan pemerintah. Selain mengelola cadangan pemerintah, Bulog juga mengelola stok pangan milik sendiri yang dibutuhkan dalam melaksanakan fungsinya sebagai badan usaha komersial ataupun tanggung jawab sosial berdasarkan penugasan pemerintah.

Penyimpanan stok dilakukan dengan tiga tujuan. *Pertama*, untuk memenuhi kebutuhan operasional atau transaksi usaha. Stok yang dikelola untuk memenuhi kebutuhan operasional disebut stok kerja (*working stock*). Sebagai contoh sederhana, rumah tangga konsumen memiliki stok beras untuk memenuhi kebutuhan harian rumah tangga tersebut. Jika rumah tangga konsumen murni beras misalnya rutin membeli 5 kg/minggu, maka rerata volume stok beras rumah tangga tersebut adalah 2,5 kg. Stok kerja termasuk kebutuhan (permintaan) normal yang tidak berpengaruh terhadap stabilitas harga, walau dapat mempengaruhi tingkat harga.

Ketiga, untuk berjaga-jaga terhadap kemungkinan terjadinya perubahan kebutuhan stok, termasuk akibat hal-hal yang di luar perhitungan. Stok yang dikelola untuk berjaga-jaga disebut stok penyangga (*buffer stock*). Dalam arti sempit, stok penyangga dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan akibat kemungkinan siklus musiman atau bencana yang dapat menyebabkan kelangkaan pasokan dalam jangka pendek (biasanya dalam setahun).

Stok penyangga yang disiapkan untuk mengatasi keadaan darurat disebut stok darurat. Sedangkan stok yang dikelola untuk mengantisipasi kebutuhan jangka panjang disebut stok strategis (*strategic stock*).

Cadangan pangan penyangga dan darurat dapat digolongkan sebagai CPP. Pemerintah Indonesia belum pernah menyebutkan keberadaan stok pangan strategis ataupun stok pangan darurat. CPP dikelola Bulog untuk operasi pasar dalam rangka stabilisasi harga (*buffer stock*), memenuhi kebutuhan darurat akibat kejadian bencana (*emergency stock*) dan bantuan internasional.

Secara umum, seperti halnya stok kerja, stok penyangga milik masyarakat ataupun pemerintah bersifat *market stabilizing* atau memperkuat stabilitas pasar. Besaran stok penyangga dan stok penyangga nasional dapat menjadi indikator kekuatan pasar menghadapi gejolak, termasuk terhadap kemungkinan serangan para pelaku spekulatif.

Stok yang dikuasai pemerintah menjadi indikator kemampuan pemerintah dalam mengendalikan harga pangan di tingkat konsumen. Pemerintah harus menjaga jumlah stok ini agar senantiasa dalam jumlah yang cukup untuk memelihara keyakinan para pelaku pasar bahwa pemerintah mampu mengatasi gejolak pasar. Keyakinan pelaku pasar tersebut adalah kunci menjaga stabilitas harga. Kalau tidak, para pelaku pasar, konsumen biasa, dan spekulan, akan melakukan pembelian panik (*panic buying*) sehingga dapat menimbulkan gejolak pasar yang luar biasa.

Keempat, untuk spekulasi, yakni mengambil keuntungan dari kemungkinan terjadinya kenaikan harga. Stok yang sengaja dikelola untuk tujuan spekulasi disebut stok spekulasi (*speculative stock*). Stok spekulasi bersifat *market destabilizing* atau menyebabkan instabilitas pasar.

Pengelolaan stok, khususnya yang dimiliki Bulog dan pemerintah, sudah sejak lama menjadi salah satu pilar penyangga

stabilisasi harga pangan di Indonesia. Pertanyaan yang segera muncul ialah apakah ada perbedaan pengelolaan stok pangan pada masa pemerintahan Jokowi-JK dibandingkan masa pemerintahan-pemerintahan sebelumnya? Itulah yang menjadi bagian dari fokus utama dalam buku ini.

Pembaruan mendasar yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK ialah mengatur dan mengadministrasikan penyimpanan dalam gudang dan pelaku usaha distribusi barang kebutuhan pokok melalui Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 90 Tahun 2014. Permendag itu lalu direvisi menjadi Permendag Nomor 16 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Gudang, dan Permendag Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pelaku Usaha Distribusi Barang Kebutuhan Pokok.

Melalui regulasi tersebut pedagang berkewajiban melaporkan volume pemasukan, pengeluaran, dan posisi stok barang kebutuhan pokok yang dikelola. Regulasi ini diharapkan bermanfaat untuk mencegah tindakan spekulasi yang dilakukan para pedagang. Tinjauan lebih komprehensif tentang pengelolaan stok dilakukan pada Bab 3 buku ini.

Sebagaimana telah disebutkan, penetapan HPP/HAP komoditas pangan di tingkat petani dan HET/HAP di tingkat konsumen adalah sasaran kebijakan stabilisasi harga pangan. HPP/HAP di tingkat petani ditegakkan melalui operasi pembelian sesuai HPP/HAP oleh Bulog ketika harga di bawah HPP/HAP.

Pembelian di tingkat petani tersebut juga dimaksudkan untuk pengadaan stok yang diperlukan untuk penyaluran dalam rangka operasi pasar, keperluan penyaluran pangan atas penugasan pemerintah, memenuhi kebutuhan darurat, dan penjualan komersial Bulog.

HET/HAP di tingkat konsumen ditegakkan melalui operasi pembelian sesuai HET/HAP Bulog saat harga di atas HET/HAP. Operasi pasar dilaksanakan dengan menjual stok, terutama yang

diperoleh dari hasil pengadaan dalam negeri sebagai bagian dari penegakan HPP/HAP.

Efektivitas dalam menegakkan HET/HAP tentunya sangat ditentukan kecukupan volume dan kesesuaian mutu barang yang dijual dalam operasi pasar. Dengan demikian, kapasitas dalam penegakan HET/HAP ditentukan volume pengadaan dalam negeri dan manajemen stok yang dilaksanakan Bulog. Jelas kiranya bahwa tingkat harga dan efektivitas penegakan HPP/HAP di tingkat petani sangat berkaitan dengan tingkat dan penegakan HET/HAP di tingkat konsumen.

Kebijakan HPP/HAP dan HET/HAP sudah dilaksanakan sejak awal pemerintahan Orde Baru, khususnya untuk padi/beras. Secara konseptual, kerangka kerja kebijakan HPP/HAP dan HET/HAP pada masa pemerintahan Jokowi-JK juga sama seperti masa lalu. Pembaruan yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK ialah pada aspek penegakan HPP/HAP dan HET/HAP, serta landasan HET.

Berbeda dengan pemerintahan masa lalu, penegakan HPP/HAP pada masa pemerintahan Jokowi-JK dilaksanakan dengan bantuan Tim Serap Gabah Petani (Sergap). Anggota Tim Sergap adalah gabungan dari aparat TNI, Kementerian Pertanian, dan Bulog. Tim Sergap bertugas dan berfungsi membantu Bulog dalam pembelian di tingkat petani dalam rangka penegakan HPP/HAP. Secara operasional Tim Sergap diketuai Komandan Kodim yang ada di setiap kabupaten/kota.

Selain membentuk Tim Sergap, pemerintahan Jokowi-JK juga membentuk Satuan Tugas Pangan (Satgas Pangan). Tugas dan fungsinya mencegah para pedagang melakukan tindakan melawan hukum dalam penyimpanan dan perdagangan pangan dalam rangka menegakkan HET/HAP. Satgas Pangan diketuai Perwira Polri dengan anggota dari aparaturnya Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Satgas Pangan dibentuk dengan

organisasi berjenjang, mulai dari tingkat pusat, provinsi, hingga kota/kabupaten. Tinjauan mengenai Tim Sergap dan Satgas Pangan disajikan dalam Bab 4 buku ini.

Kiranya dimaklumi bahwa kebijakan HET sudah pernah dilaksanakan Pemerintahan Soeharto pada awal dekade 1970-an. Pada masa itu, HET lebih merupakan target atau sasaran kebijakan pemerintah yang ditegakkan Bulog melalui operasi pasar.

Berbeda dengan yang pernah diterapkan pada masa lalu itu, HET beras pada masa pemerintahan Jokowi-JK adalah kewajiban pedagang pengecer menurut aturan perundangan untuk menjual beras dengan harga tertinggi sesuai HET. Menjual bahan pangan untuk beras di atas HET adalah pelanggaran hukum dan dapat dikenai sanksi sesuai dengan aturan perundangan. Tinjauan mengenai HET tersebut disajikan dalam Bab 5 buku ini.

Sistematika Isi Buku

Struktur isi buku ini dirancang berdasarkan kerangka pemikiran seperti pada Gambar 2. Dalam Gambar 2 ditunjukkan lima upaya utama yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK untuk stabilisasi harga pangan di tingkat petani maupun konsumen. Secara keseluruhan, buku ini terdiri dari 7 bab. Buku diawali dengan Bab Prolog, 5 bab isi pokok buku, dan diakhiri dengan Bab Epilog. Kerangka penyusunan bab dalam buku ini adalah seperti pada Gambar 2.

Dalam Bab Prolog dijelaskan latar belakang, maksud, dan tujuan penulisan buku, arah kebijakan stabilisasi harga pangan, kerangka dasar kebijakan operasional stabilisasi harga pangan dan sistematika isi buku. Dijelaskan bahwa buku ini dimaksudkan untuk menyusun secara terstruktur dan sistematis kebijakan stabilisasi harga pangan semasa pemerintahan Jokowi-JK agar masyarakat umum memperoleh informasi jelas. Selain itu, bagian dari kegiatan *monitoring* dan evaluasi dalam rangka

menyempurnakan pelaksanaan kebijakan dan wahana estafet tugas dan tanggung jawab kepada pemerintahan mendatang.



Gambar 2. Sistematika isi buku

Kebijakan diarahkan untuk menjamin harga yang wajar di tingkat petani, harga pangan yang terjangkau konsumen, dan margin harga cukup bagi usaha pengolahan dan pemasaran pangan, sehingga pengolahan dan distribusi pangan terjamin lancar dan semakin maju. Tinjauan difokuskan pada program dan instrumen kebijakan baru atau diperbarui. Dalam bab ini juga dirumuskan kerangka kerja kebijakan yang selanjutnya dipergunakan dalam menyusun buku.

Bab 1 memuat uraian tentang bagaimana pengelolaan produksi dijadikan sebagai bagian dari upaya stabilisasi harga. Pengelolaan produksi pangan tidak saja ditujukan untuk mempercepat peningkatan produksi dalam rangka meningkatkan pasokan pangan secara agregat, tetapi juga untuk pemeratakan produksi secara spasial dan temporal.

Pemerataan produksi secara spasial penting untuk memperpendek simpul dan jarak distribusi pangan sehingga ongkos dan risiko pemasaran makin kecil. Disparitas harga antardaerah juga makin sempit, sehingga pasar lebih terintegrasi secara spasial. Pemerataan produksi secara temporal difokuskan pada upaya untuk mengurangi atau bahkan menghapus musim paceklik, sehingga harga lebih merata sepanjang tahun.

Bab 2 menguraikan pembangunan sistem penyangga pangan kota-kota besar. Program ini merupakan inisiatif murni pemerintahan Jokowi-JK yang belum pernah dilaksanakan atau bahkan diwacanakan di masa lalu. Inisiatif ini didasarkan pada pemikiran bahwa pasar di kota-kota besar merupakan pemimpin pasar pangan nasional.

Pengendalian harga pangan di kota-kota besar merupakan strategi terbaik dalam mewujudkan stabilisasi harga pangan secara nasional. Namun demikian, mesti diakui bahwa program ini masih pada tahap awal dan baru dilaksanakan untuk DKI Jakarta.

Bab 3 memuat tinjauan tentang manajemen stok pangan. Tinjauan mencakup jenis-jenis stok serta kebijakan dan regulasi pemerintah terkait manajemen stok sebagai bagian dari instrumen atau penyangga kebijakan stabilisasi harga pangan. Dalam bab ini dapat pula dibaca persamaan dan perbedaan manajemen stok pemerintahan Jokowi-JK dengan pemerintahan-pemerintahan sebelumnya.

Bab 4 menguraikan upaya-upaya terpadu yang dilaksanakan dalam menegakkan regulasi dan kebijakan stabilisasi harga pangan. Dalam bab ini diuraikan bahwa kebijakan HET pemerintahan Jokowi-JK berbeda dengan kebijakan HET masa pemerintahan Orde Baru. Dalam bab ini juga diuraikan tentang Tim Sergap yang dilaksanakan pemerintahan Jokowi-JK untuk menegakkan HPP dan mendukung harga di tingkat petani. Selain itu juga diuraikan

mengenai Satgas Pangan yang difungsikan untuk menegakkan kebijakan perdagangan pangan yang merupakan salah satu kunci mewujudkan stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen.

Bab 5 memuat tinjauan tentang kinerja stabilisasi harga pangan. Pada intinya, bab ini memuat evaluasi tentang keberhasilan kebijakan stabilisasi harga pangan secara keseluruhan.

Buku diakhiri dengan epilog yang berisikan rangkuman isi buku dan tindak lanjut yang diharapkan guna melengkapi, menyempurnakan, dan memantapkan kebijakan stabilisasi harga pangan dalam jangka pendek dan menengah-panjang. Bab ini juga memuat pesan khusus kepada pemerintahan mendatang terkait dengan urgensi pengembangan kebijakan komprehensif terpadu stabilisasi harga pangan.

Bab 2.

MENATA PRODUKSI PANGAN ANTARWILAYAH DAN WAKTU

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam mewujudkan kedaulatan pangan saat ini dan juga ke depan adalah bagaimana menyediakan pangan dalam jumlah besar bagi penduduk yang saat ini diperkirakan mencapai 262 juta jiwa. Apalagi pola konsumsi yang semakin beragam dari sisi kuantitas dan kualitas.

Permintaan terhadap berbagai komoditas pangan akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk yang saat ini diperkirakan sekitar 1,19%/tahun (Bappenas, BPS, dan UNPF 2013) dan peningkatan pendapatan masyarakat. Di tengah isu yang mempengaruhi produksi pangan, terutama isu perubahan iklim global serta perekonomian global yang sangat dinamis, Indonesia dihadapkan pada tantangan bagaimana memacu percepatan peningkatan produksi pangan dan peningkatan pendapatan petani yang lebih lanjut pada peningkatan kesejahteraan rumah tangga petani.

Secara agregat, untuk komoditas pangan utama yaitu padi, telah dicapai peningkatan produksi secara konsisten. Data Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (Pusdatin) Kementerian Pertanian, laju pertumbuhan produksi pangan tahun 2017 terhadap tahun sebelumnya sebesar 2,56% untuk padi dan 18,55% untuk jagung. Sedangkan untuk bawang merah dan cabai rawit masing-masing meningkat sebesar 17,71% dan 5,29%. Untuk kedelai memang masih belum dapat dicapai peningkatan produksi seperti direncanakan. Ada berbagai kendala usaha tani yang masih dihadapi sampai saat ini.

Meskipun telah dicapai peningkatan produksi pangan yang signifikan, namun pencapaian ketahanan pangan masih menghadapi tantangan. Misalnya, bagaimana kesenjangan produksi antarwilayah maupun antarmusim yang selama ini masih terjadi dapat dihilangkan atau paling tidak dapat dipersempit.

Dalam konteks tersebut, bab ini akan membahas berbagai upaya pemerintah untuk percepatan peningkatan produksi dan perluasan sentra produksi. Upaya itu dalam rangka mempersempit kesenjangan penyediaan pangan antarwilayah, serta bagaimana mengupayakan pemerataan produksi sepanjang tahun sehingga tidak akan ada lagi musim paceklik.

Upaya Percepatan Peningkatan Produksi Pangan

Dalam rangka menjamin, meningkatkan, dan memperkuat kedaulatan pangan, ada empat sasaran utama prioritas nasional periode 2015-2019. *Pertama*, tercapainya peningkatan ketersediaan pangan dengan sumber utama dari produksi dalam negeri. Sebagai contoh, percepatan produksi padi diupayakan dalam rangka peningkatan surplus beras agar kemandirian pangan dapat dijaga. Demikian pula, percepatan peningkatan produksi jagung ditargetkan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku pakan yang juga terus meningkat.

Kedua, terwujudnya peningkatan distribusi dan aksesibilitas pangan yang didukung melalui pengawasan distribusi pangan, serta peningkatan CPP beras dalam rangka memperkuat stabilitas harga. *Ketiga*, tersedianya sarana dan prasarana irigasi, baik melalui perbaikan jaringan irigasi maupun pembangunan infrastruktur irigasi secara mencukupi. *Keempat*, tercapainya peningkatan kualitas konsumsi pangan sehingga mencapai skor Pola Pangan Harapan (PPH) sebesar 92,5 pada tahun 2019.

Dari aspek penyediaan pangan, arah kebijakan ketahanan pangan yang ingin dicapai, diwujudkan melalui peningkatan produksi pangan pokok di dalam negeri. Strateginya adalah melalui peningkatan kapasitas produksi pangan dalam negeri, berupa mengamankan lahan sawah beririgasi teknis didukung dengan pengendalian konversi dan perluasan sawah baru di luar Pulau Jawa.

Selain itu juga melalui peningkatan produksi pangan dengan memanfaatkan lahan terlantar, lahan marginal, lahan di kawasan transmigrasi, lahan perkebunan, dan lahan bekas pertambangan. Peningkatan produktivitas melalui penerapan teknologi dan perlindungan kepada petani yang mengalami kegagalan panen melalui asuransi pertanian (Bappenas 2015; Sulaeman *et al.* 2017a).

Apa yang dilakukan Kementerian Pertanian pada era Kabinet Kerja dalam rangka memantapkan ketahanan pangan juga mengacu kepada RPJMN 2015-2019. Langkah operasional upaya peningkatan produksi terdiri dari dua aspek pokok, yaitu peningkatan luas tanam dan peningkatan produktivitas.

Peningkatan luas tanam melalui ekstensifikasi atau perluasan areal dan pengelolaan lahan, optimasi lahan melalui peningkatan indeks pertanaman serta pemanfaatan lahan terlantar. Sedangkan peningkatan produktivitas melalui intensifikasi, yaitu penerapan paket teknologi tepat guna, penguatan penyediaan benih dan sarana produksi lainnya, seperti pupuk, alsintan, infrastruktur irigasi, dan pemberantasan organisme pengganggu tanaman.

Beberapa kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan Kementerian Pertanian dalam upaya percepatan peningkatan produksi di antaranya sebagai berikut.

Menginisiasi dan Mengakselerasi Upsus Pajale

Upaya percepatan produksi pangan pada era Kabinet Kerja diawali melalui Upsus Pajale. Payung hukum yang mendasari pelaksanaan Upsus Pajale adalah Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 03/Permentan/OT.140/2/2015 tentang Pedoman Upaya Khusus (Upsus) Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai melalui Program Perbaikan Jaringan Irigasi dan Sarana Pendukungnya Tahun Anggaran 2015.

Upsus Pajale merupakan program peningkatan produktivitas dan luas panen yang dilakukan melalui pendekatan peningkatan penggunaan *input* produksi dan intensitas tanam, serta perluasan lahan (ekstensifikasi). Pada dasarnya, substansi kegiatan Upsus Pajale sama seperti program peningkatan produksi yang telah dilakukan sejak era Orde Baru. Meskipun pendekatannya hampir sama dengan berbagai program peningkatan produksi pangan sebelumnya, namun operasionalisasi Upsus Pajale kaya dengan berbagai terobosan yang mengubah *business as usual* ke arah program yang penuh dengan kreativitas.

Ada 11 area kegiatan pada program Upsus Pajale. (1) Pengembangan jaringan irigasi; (2) Optimasi lahan; (3) Pengembangan SRI (*System of Rice Intensification*); (4) Gerakan penerapan Pengelolaan Tanaman Terpadu (GP-PTT) Padi, Jagung, dan Kedelai; (5) Optimasi perluasan areal tanam kedelai dan jagung; (6) Penyediaan bantuan benih; (7) Penyediaan bantuan pupuk; (8) Penyediaan bantuan alat dan mesin pertanian (alsintan); (9) Pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT) dan dampak perubahan iklim; (10) Asuransi pertanian; dan (11) Pengawasan/pendampingan.

Namun, bukan hanya karena 11 kegiatan inti Upsus Pajale tersebut yang menjadikan program ini menjadi populer dan mampu mendongkrak produksi pangan, khususnya padi. Menteri Pertanian juga mewajibkan dilakukan evaluasi harian pencapaian sasaran Upsus Pajale melalui pencatatan Luas Tambah Tanam (LTT) di setiap wilayah provinsi, dan juga dilakukan gerakan tanam padi di berbagai daerah.



Gambar 3. Gerakan Tanam Desa Waringin Jaya, Bekasi

Evaluasi harian terhadap LTT merupakan cerminan keseriusan Menteri Pertanian mendorong tercapainya percepatan peningkatan produksi padi. Pada kenyataannya cara tersebut termasuk efektif dalam meningkatkan luas tanam di masing-masing wilayah dan lebih lanjut diharapkan juga terhadap peningkatan produksi.

Pengawalan dan pendampingan program Upsus Pajale dilakukan dengan melibatkan secara terpadu penyuluh, mahasiswa, dan Bintara Pembina Desa (Babinsa) dari unsur Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI AD).



Gambar 4. Lokasi percepatan LT Padi (sedang kegiatan pengolahan)

Selain untuk pengawalan dan pendampingan, TNI AD juga berperan sebagai brigade untuk bantuan regu olah tanah. Keikut-sertaan TNI AD dalam program Upsus Pajale lebih ditekankan pada pengawalan, terutama untuk mengawal bantuan-bantuan sosial atau subsidi pupuk dan benih. Sebab, bantuan-bantuan tersebut sangat rawan penyelewengan, sehingga diperlukan pendampingan dan pengawasan. Kegiatan ini dilaksanakan TNI AD agar bantuan tersebut aman dan tepat sasaran.

Membangun Infrastruktur Irigasi

Dalam hal pembangunan infrastruktur irigasi, telah dilakukan perbaikan irigasi seluas 3,05 juta hektar yang dikerjakan dalam waktu hanya 1,5 tahun dari target tiga tahun. Selain itu, sejak 2016 Kementerian Pertanian dengan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kementerian Desa PDTT), serta Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan

Rakyat (Kementerian PUPR) bersinergi melakukan program panen air. Programnya adalah membangun tampungan air permukaan dalam berbagai jenis sarana infrastruktur panen air seperti embung, dam parit, *long storage*, dan bangunan air lainnya. Tahun 2017 atas direktif Presiden Joko Widodo, telah direncanakan membangun 30 ribu embung.

Dengan membangun embung dalam jumlah yang cukup banyak tersebut diharapkan memberikan peluang peningkatan optimasi lahan dan perluasan area tanam, baik tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, maupun peternakan. Untuk menindaklanjuti direktif presiden, Kementerian Pertanian bekerja sama dengan Kementerian Desa PDTT melakukan percepatan pembangunan embung, dam parit, *long storage*, dan bangunan air lainnya, baik melalui anggaran APBN Kementerian Pertanian maupun dana desa.

Selama 2016-2017, Kementerian Pertanian telah membangun 3.771 unit embung, dam parit, *long storage*, dan bangunan panen air lainnya. Kementerian Desa PDTT juga telah melakukan hal yang sama di berbagai daerah lainnya melalui dana desa, sehingga jumlah bangunan untuk panen air tersebut akan lebih banyak lagi.

Pembangunan infrastruktur panen air tersebut akan dapat meningkatkan Indeks Pertanaman (IP). Berdasarkan luas potensial sawah tadah hujan yang memiliki IP 100 dan peta indikatif sebaran lahan, potensi sasaran luas layanan pembangunan infrastruktur panen air di seluruh wilayah Indonesia pada 2017 adalah 4.053.157 hektar dengan jumlah bangunan 261.442 unit (Sulaiman *et.al.* 2017b).

Dampak positif yang langsung dapat dirasakan dengan pembangunan dan perbaikan sarana irigasi yang sangat intensif sejak tiga tahun era Kabinet Kerja adalah terbebasnya Indonesia dari ancaman fenomena iklim El Nino pada tahun 2015 dan La Nina tahun 2016. Paling tidak dampak kedua fenomena iklim

tersebut dapat diminimalkan, sebagaimana tercermin dari tidak adanya masa paceklik dan produksi pangan cenderung meningkat.

Konsep, implementasi, dan potensi manfaat ekonomi pembangunan infrastruktur panen air telah ditulis dalam buku Serial Pembangunan Pertanian 2017 (Sulaiman *et.al.* 2017b). Sasaran luas pelayanan infrastruktur air dan potensi tambahan IP yang diharapkan dapat mendongkrak produksi pangan sebagaimana pada Tabel 1.

Tabel 1. Sasaran luas pelayanan infrastruktur panen air dan potensi peningkatan IP

No.	Jenis bangunan	Jumlah bangunan (unit)	Sasaran luas (ha)	Potensi peningkatan IP
1.	Dam parit	8.781	612.068	2
2.	Embung	1.018	24.339	0,5
3.	Long storage	5.832	91.039	0,5
4.	Pemanfaatan air sungai	170.483	2.566.565	1
5.	Sumur dangkal	75.328	759.147	1,5
	Jumlah	261.442	4.053.157	

Sumber: Sulaiman *et.al.* (2017b)

Meningkatkan Bantuan Alsintan

Pada tahun 2015, Kementerian Pertanian telah merealisasikan bantuan alsintan sebanyak 357.038 unit. Perinciannya, 65.216 unit alsintan pra panen berupa traktor roda dua, traktor roda empat, *rice transplanter* dan *rice transplanter* Indojarwo, pompa air, *excavator*, *cultivator*, dan *handsprayer*.

Selain itu sebanyak 291.822 unit *nurse tray* untuk *transplanter*, dan 8.142 unit alsintan pascapanen meliputi *combine harvester* ukuran besar dan sedang untuk padi, *combine harvester* jagung, *vertical dryer* untuk padi dan jagung, *dryer*, *corn sealer*, pemipil

jagung, *power thresher*, dan *rice milling unit* atau RMU (Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian/PSP 2015).



Gambar 5. Bantuan alsintan Kab. Bangli, Bali

Tahun 2016 bantuan untuk alsintan prapanen dari Kementerian Pertanian meningkat mencapai 751.602 unit. Terdiri dari alsintan prapanen sebanyak 118.502 unit dan *nursery tray* 623.100 unit (Ditjen PSP 2016).

Kementerian Pertanian juga mengadakan kegiatan Percontohan Pertanian Modern (PPM), yaitu kegiatan usaha tani yang dilaksanakan dengan penerapan mekanisasi pertanian penuh. Konsepnya adalah hamparan areal padi minimal 100 hektar dengan memanfaatkan UPJA (Usaha Pelayanan Jasa Alsintan) dalam bidang pelayanan jasa alsintan, mulai dari kegiatan pengolahan tanah, penanaman bibit sampai dengan kegiatan panen.

Pada tahun 2014 telah dilaksanakan kegiatan PPM di tiga kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan. Pada tahun 2016 kegiatan ini diperluas di 15 kabupaten pada delapan

provinsi. Pada kegiatan percontohan tersebut dibagikan bantuan paket alsintan untuk masing-masing UPJA. Antara lain, traktor roda empat sebanyak tiga unit, traktor roda dua sebanyak lima unit, pompa air sebanyak lima unit, dan *rice transplanter* sebanyak tiga unit, dan *combine harvester* disesuaikan dengan kondisi kebutuhan setempat (Direktorat Alat dan Mesin Pertanian, Ditjen PSP, 2015).

Program bantuan alsintan tersebut berdasarkan hasil analisis berhasil memberikan kontribusi terhadap penambahan luas baku lahan sawah secara nasional pada tahun 2016 seluas 129.096 hektar dan penambahan luas tanam padi seluas 2.617.042 hektar (Ditjen PSP, 2016). Lebih lanjut penambahan luas baku lahan sawah tersebut diharapkan akan berkontribusi terhadap peningkatan produksi padi nasional.

Perlindungan Petani dengan Asuransi Pertanian

Pertanian termasuk salah satu jenis usaha yang risiko dan ketidakpastiannya tinggi. Sumber risiko dan ketidakpastian antara lain berasal dari lingkungan alam, terutama iklim, bencana alam, dan eksplosif OPT. Gambaran rata-rata kondisi tujuh tahun terakhir, memperlihatkan total luas tanam yang terkena banjir, kekeringan, serangan OPT, atau kombinasinya sekitar 1,05 juta hektar dari luas tanam 13,12 juta hektar (8%). Sedangkan total yang mengalami puso 104,6 ribu hektar (0,8%).

Kehilangan hasil akibat banjir, kekeringan, dan serangan OPT secara agregat sebesar itu memang relatif kecil. Namun, bagi petani yang terkena volumenya cukup besar, bahkan merupakan musibah besar karena luas lahannya sempit. Padahal usaha tani merupakan sumber penghasilan utama rumah tangga.

Salah satu upaya mitigasi gangguan terhadap ketahanan pangan untuk mengatasi kerugian petani akibat adanya risiko gagal panen adalah melalui jaminan dari asuransi pertanian. Asuransi

pertanian telah dirancang sejak lama, namun implementasi dan pengembangannya baru dilakukan pada era pemerintahan saat ini.

Kementerian Pertanian telah berhasil merintis pelaksanaan asuransi pertanian untuk usaha tani padi dan ternak sapi. *Pilot project* telah dilaksanakan tahun 2012 sampai 2014, sedangkan pelaksanaannya mulai tahun 2015. Pada tahun 2018 akan dimulai pula asuransi untuk komoditas hortikultura dan perkebunan.

Pada tahap sekarang ini, asuransi ditujukan khususnya untuk usaha tani padi dan usaha ternak sapi. Asuransi usaha tani padi bertujuan melindungi kerugian nilai ekonomi akibat risiko gagal panen, sehingga petani memiliki modal kerja untuk usaha tani berikutnya.

Dalam program usaha tani padi, total premi asuransi yang sebenarnya harus ditanggung petani untuk satu hektar/musim sebesar Rp180 ribu, namun petani hanya membayar 20% atau senilai Rp36 ribu/hektar/musim. Sisa premi sebesar Rp144 ribu ditanggung pemerintah. Besarnya ganti rugi yang didapat petani kalau terjadi gagal panen sebesar Rp6 juta/hektar.

Tahun 2017 sampai September, telah diasuransikan 511.421 hektar luas tanam padi, naik lebih dua kali lipat dibandingkan realisasi tahun 2015. Sedangkan asuransi usaha ternak sapi untuk melindungi peternak yang mengalami kerugian akibat sapi yang diusahakan mati karena terkena penyakit, kecelakaan, dan hilang akibat dicuri. Konsep, implementasi, dan aturan tentang asuransi pertanian telah dibukukan dan telah diterbitkan pada Buku Serial Pembangunan Pertanian 2017 (Sulaiman *et al.* 2017a).

Menyediakan Dukungan Inovasi Teknologi

Berbagai inovasi teknologi telah dihasilkan Kementerian Pertanian untuk percepatan peningkatan produksi. Teknologi tersebut dikelompokkan ke dalam teknologi sistem tanam, pupuk, dan

pemupukan spesifik lokasi, benih varietas unggul, teknologi alsintan, dan teknologi lainnya.



Gambar 6. Penggunaan inovasi teknologi alsintan

Khusus untuk tanaman padi, teknologi sistem tanam yang populer dan telah diadopsi secara luas oleh petani adalah teknologi Jarwo Super. Teknologi ini terdiri dari sistem tanam Jajar Legowo 2 : 1, varietas unggul baru dengan potensi hasil tinggi, biodekomposer dan pupuk hayati, pengendalian OPT menggunakan pestisida nabati dan pestisida anorganik, serta alat dan mesin pertanian khususnya untuk tanam padi (*jarwo transplanter*) dan panen padi (*combine harvester*).

Dalam upaya mengantisipasi dampak perubahan iklim terhadap keberlanjutan produksi padi menuju swasembada pangan berkelanjutan, telah dihasilkan teknologi varietas unggul untuk padi oleh para peneliti Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Balitbangtan). Di antara beberapa teknologi yang telah dihasilkan yakni, varietas unggul toleran kekeringan, rendaman,

dan salinitas. Varietas tersebut merupakan komponen teknologi yang dapat dikembangkan untuk mengantisipasi dampak perubahan iklim.

Varietas-varietas tersebut antara lain varietas unggul padi gogo yang toleran terhadap kekeringan, di antaranya Inpago-4, Inpago-5, Inpago-6, Inpago-8, dan Inpago Lipigo-4. Sedangkan varietas padi sawah yang relatif toleran terhadap kekeringan adalah varietas Inpari-13, Inpari-18, Inpari-19, dan Inpari-20 dengan potensi hasil 8,0-9,5 ton/hektar. Keempat varietas unggul ini tahan terhadap hama wereng batang coklat (WBC) dan penyakit hawar daun bakteri (HDB). Selain itu juga dihasilkan varietas toleran rendaman dan banjir dan toleran salinitas (Kementerian Pertanian 2017a).

Mengoptimalkan Empat Juta Hektar Lahan Tadah Hujan

Upaya peningkatan produksi pangan tidak bisa hanya bergantung pada lahan sawah irigasi yang telah ada dengan memacu produktivitasnya, mengingat luas sawah irigasi terbatas dan ada sifat 'kejenuhan' lahan untuk peningkatan produktivitas. Strategi yang akan ditempuh adalah mengoptimalkan lahan tadah hujan yang saat ini baru ditanami sekali dalam satu tahun (IP 100).

Terminologi lahan sawah tadah hujan adalah sawah yang sistem pengairannya sangat mengandalkan curah hujan dan hanya ditanami di musim hujan. Di musim kering sawah dibiarkan tidak diolah karena air sulit didapat atau tidak ada sama sekali. Sawah tadah hujan umumnya hanya dipanen setahun sekali. Karena itu, pengairan lahan sawah tadah hujan sangat ditentukan curah hujan sehingga risiko kekeringan sering terjadi pada musim kemarau¹. Secara ekosistem lahan sawah tadah hujan mencakup zona transisi antara ekosistem lahan kering dengan lahan sawah dan ekosistem lahan sawah dengan lahan rawa.

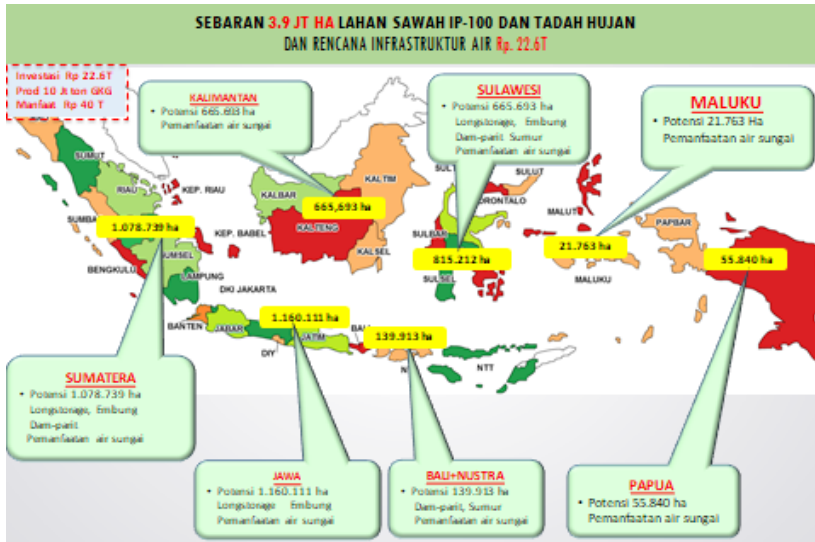
1 id.wikipedia.org/wiki/Pertanian_tadah_hujan

Terdapat sekitar empat juta hektar luas lahan tadah hujan di seluruh Indonesia. Dewasa ini lahan tersebut hanya dapat ditanami satu kali karena keterbatasan air. Namun, kondisi tersebut akan dapat diatasi melalui pembangunan infrastruktur irigasi, sehingga IP pertanaman akan dapat ditingkatkan.

Strategi yang akan ditempuh untuk 'membangunkan' atau mengoptimalkan lahan tadah hujan yang selama ini hanya ditanami satu kali adalah melalui inovasi teknologi untuk meningkatkan produktivitas serta pembangunan embung, *long storage*, dam parit, pemanfaatan air sungai, dan sumur dangkal. Infrastruktur irigasi tersebut dikenal sebagai infrastruktur "panen air" karena merupakan salah satu upaya penyimpanan air hujan untuk dimanfaatkan mengairi tanaman saat diperlukan.

Optimalisasi lahan sawah tadah hujan di seluruh Indonesia yang berjumlah sekitar empat juta hektar diperkirakan memerlukan anggaran sekitar Rp22,6 triliun untuk pembangunan infrastruktur panen air. Dengan pembangunan infrastruktur panen air tersebut, dari peningkatan IP yang semula hanya IP 100 diperkirakan dapat diciptakan potensi peningkatan produksi sekitar 10 juta ton atau setara dengan Rp40 triliun (Sulaiman *et al.* 2017b).

Karakteristik, potensi, dan peran lahan sawah tadah hujan sebagai penyangga pangan, sebaran secara lebih rinci di seluruh Indonesia, strategi pengoptimalan, prospek ekonomi, serta dukungan kebijakan yang diperlukan untuk swasembada berkelanjutan sedang dalam proses penulisan dan direncanakan akan diterbitkan dalam buku tersendiri sebagai bagian dari serial buku Serial Pembangunan Pertanian 2018. Gambar 7 menyajikan sebaran wilayah sawah tadah hujan tersebut.



Sumber: Kementerian Pertanian (2017c)

Gambar 7. Sebaran wilayah lahan sawah tadah hujan dan jumlah infrastruktur panen air yang akan dibangun menurut sebaran wilayah 2017

Memanfaatkan Lahan Rawa 10 Juta Hektar

Lahan rawa pasang surut dan rawa lebak merupakan sumber daya lahan yang sampai sekarang belum semua dimanfaatkan dengan baik, padahal luas lahan tersebut cukup besar dan berpotensi sebagai lumbung pangan. Lahan rawa (istilah umum *swamp*) adalah lahan yang sepanjang tahun atau selama waktu yang panjang dalam setahun selalu jenuh air atau tergenang air dangkal. Air umumnya tidak mengalir dan bagian dasar berupa lumpur.

Lahan rawa pada dasarnya merupakan lahan yang menempati posisi peralihan di antara sistem daratan dan sistem perairan (sungai, danau, atau laut), yaitu antara daratan dan laut, atau di daratan sendiri, antara wilayah lahan kering (*uplands*) dan sungai/

danau. Karena menempati posisi peralihan antara sistem perairan dan daratan, lahan rawa sepanjang tahun atau dalam waktu yang panjang dalam setahun tergenang dangkal, selalu jenuh air, atau mempunyai air tanah dangkal. Dalam kondisi alami, sebelum dibuka untuk lahan pertanian, lahan rawa ditumbuhi berbagai tumbuhan air baik sejenis rumputan, vegetasi semak, maupun pohon.

Luas lahan rawa di Indonesia diperkirakan sekitar 33,39 juta hektar. Terdiri dari luas rawa pasang surut sekitar 20,1 juta hektar, dan lahan rawa lebak sekitar 13,28 juta hektar. Sementara luas lahan gambut dewasa ini berkisar 13-14 juta hektar. Penyebaran lahan rawa diurutkan dari yang terluas, terdapat di Kalimantan, Papua, Sumatera, dan Sulawesi (Kementerian Pertanian 2013).



Gambar 8. Lahan rawa

Secara umum lahan rawa memiliki karakteristik kesuburan dan pH tanah yang rendah, dan mengandung zat beracun seperti aluminium, besi, hidrogen sulfida, dan natrium. Lahan rawa

mengandung lapisan pirit atau bahan sulfidik yang bila mengalami oksidasi akan menimbulkan proses pemasaman dan racun.

Namun dengan teknologi yang tepat, permasalahan tersebut akan dapat diatasi atau paling tidak dikurangi. Teknologi tersebut antara lain teknologi pengelolaan tanah dan air (tata air mikro dan penataan lahan), teknologi ameliorasi tanah dan pemupukan, penggunaan varietas yang adaptif, teknologi pengendalian hama dan penyakit, serta pemanfaatan alsintan.



Gambar 9. Pengelolaan pada lahan rawa

Teknologi pengelolaan tanah dan air ditujukan untuk mengendalikan keluar masuknya air ke lahan, mengingat lahan rawa merupakan lahan yang sepanjang waktu digenangi air. Teknologi ini merupakan kunci keberhasilan pemanfaatan lahan rawa untuk usaha pertanian.

Teknologi tata air makro meliputi saluran primer dan sekunder yang menjadi kewenangan Kementerian PUPR, serta saluran tersier dan termasuk di dalamnya memperbaiki pintu air di saluran

tersier. Teknologi tata air mikro utamanya adalah penataan saluran tersier dan kuarter yang langsung ke lahan petani, terutama penataan saluran pemasukan dan pengeluaran air.

Teknologi lainnya yang penting adalah ameliorasi tanah (zat pembenah tanah untuk memperbaiki kondisi fisik tanah untuk meningkatkan kesuburan) dan pemupukan, serta penggunaan alsintan yang tepat untuk pengolahan lahan. Teknologi ini, mengingat lahan rawa mempunyai sifat berlumpur dan lapisan organik yang dalam.

Varietas yang adaptif untuk lahan rawa telah dihasilkan Balitbangtan Kementerian Pertanian, antara lain varietas Inpara-4, Inpara-5, dan Inpara-6 dengan potensi hasil mencapai 7,6 ton/ha. Selama ini lahan rawa dan lebak pada umumnya hanya ditanami satu kali setahun (IP 100). Dengan demikian, masih terbuka peluang untuk meningkatkan IP sehingga dicapai peningkatan produksi.

Uji coba pengembangan lahan rawa telah berhasil dilakukan di Sumatera Selatan seluas 1.000 hektar tahun 2017². Karena itu, pada 2018 akan ditingkatkan pengembangan lahan rawa menjadi lahan pertanian seluas 500 ribu hektar di Sumatera. Pengembangan lahan rawa tersebut akan meningkatkan IP, sehingga akan diperoleh peningkatan produksi dan lebih lanjut peningkatan pendapatan petani.

Kementerian Pertanian mengalokasikan anggaran dalam APBN 2018 untuk penyediaan alsintan prapanen guna mempercepat pengolahan tanah berupa traktor roda dua dan traktor roda empat beserta kelengkapannya. Selain itu, alsintan berupa pompa air dan *excavator* untuk mendukung ketersediaan air irigasi dan penanganan optimalisasi rawa lebak pasang surut.

2 Jitu.news.com, 15 Desember 2017, <http://www.jitunews.com/read/71522/dirjen-ppsp-kementan-optimalkan-lahan-rawa-dengan-mekanisasi-pertanian>, diunduh 9 Maret 2018

Disadari bahwa untuk mengoptimalkan lahan rawa yang saat ini tidak produktif menjadi produktif tidaklah semudah mengelola lahan sawah irigasi yang telah produktif. Diperlukan keseriusan dari berbagai pihak dalam pengelolaannya.

Menyiasati Dampak Bencana El Nino dan La Nina

Perubahan iklim merupakan salah satu ancaman paling potensial terhadap keberlanjutan ketahanan pangan. Fenomena El Nino dan La Nina merupakan gejala yang menunjukkan perubahan iklim. Secara sederhana, El Nino adalah fenomena perubahan iklim yang menyebabkan curah hujan di sebagian besar wilayah Indonesia berkurang. Kondisi itu berpotensi menimbulkan kekeringan panjang.

La Nina merupakan kebalikan dari El Nino. Fenomena La Nina ditandai dengan menurunnya suhu permukaan laut sehingga menimbulkan curah hujan berlebihan. Dampaknya menimbulkan banjir dan tanah longsor di berbagai wilayah. Namun karena posisi geografis Indonesia yang dikenal sebagai benua maritim, tidak seluruh wilayah Indonesia dipengaruhi fenomena El Nino ataupun La Nina.

Dampak El Nino dan La Nina terhadap perubahan iklim di antaranya adalah pergeseran awal musim hujan dan perubahan pola curah hujan. Selain itu terjadi kecenderungan perubahan intensitas curah hujan bulanan dengan keragaman dan deviasi yang semakin tinggi serta peningkatan frekuensi kejadian iklim ekstrim, terutama curah hujan, angin, dan banjir rob.

Beberapa ahli memprediksi arah perubahan pola hujan di bagian barat Indonesia, terutama bagian utara Sumatera dan Kalimantan. Di wilayah tersebut intensitas curah hujan cenderung lebih rendah, tetapi dengan periode yang lebih panjang.

Sebaliknya di wilayah selatan Jawa dan Bali intensitas curah hujan cenderung meningkat, tapi dengan periode yang

lebih singkat. Secara nasional tren perubahan secara spasial menunjukkan curah hujan pada musim hujan lebih bervariasi dibandingkan dengan musim kemarau.



Gambar 10. Kekeringan akibat dampak El Nino dan La Nina

Kejadian El Nino diperkirakan menyebabkan peningkatan luas areal padi sawah terkena kekeringan dari 0,3 - 1,4% menjadi 3,1 - 7,8%. Pada kejadian La Nina mengakibatkan areal puso dari 0,004 - 0,41% menjadi 0,04 - 1,87%. Sedangkan pada tahun basah (La Nina) areal terkena banjir meningkat dari 0,75 - 2,68% menjadi 0,97 - 2,9%. Penurunan produksi akibat banjir dan kekeringan meningkat 2,4 - 5% menjadi lebih dari 10%.

Namun, variasi dampak El Nino maupun La Nina terhadap produksi padi antarprovinsi cukup besar. Sumber utama variasi adalah kondisi iklim di wilayah yang bersangkutan, kualitas irigasi, dan status awal luas panen dan produktivitas di provinsi tersebut. Dalam hal ini kontribusi kualitas irigasi sebagai peredam dampak negatif perubahan iklim sangat nyata.

Adaptasi sistem produksi mengikuti pola perubahan iklim merupakan prioritas utama dalam pengamanan produksi nasional.

Secara konseptual, adaptasi diupayakan melalui: (1) Optimalisasi pengelolaan sumber daya lahan dan air/irigasi; (2) Penyesuaian pengelolaan pola dan waktu tanam, serta rotasi tanaman dan varietas; (3) Pengembangan dan penerapan teknologi adaptif serta penyusunan berbagai pedoman/metode mitigasi; dan (4) Penerapan teknologi adaptif (produksi, perlindungan tanaman, panen, dan pascapanen) dan ramah lingkungan (Balitbangtan 2011).

Perkembangan produksi dalam dua tahun terakhir di luar perkiraan dampak El Nino dan La Nina seperti yang disebutkan di atas. Strategi dan terobosan Kementerian Pertanian berhasil melewati dampak fenomena alam El Nino pada 2015 dan La Nina di 2016. Dari hasil kajian sebelumnya, El Nino 1997 dengan kekuatan SST Anom $2,67^{\circ}\text{C}$ merupakan El Nino terbesar sebelum 2015. Sementara El Nino 2015 yang kekuatannya SST Anom $2,95^{\circ}\text{C}$ tertinggi selama ini, namun produksi pangan masih tetap terjaga³.

Terlihat dari produksi padi tahun 2015 sebesar 75,4 juta ton, naik 6,54% dibanding tahun 2014 sebesar 70,85 juta ton. Kenaikan produksi masih berlanjut di tengah ancaman La Nina 2016, yaitu naik 5,25% menjadi 79,35 juta ton pada tahun 2016.

Dilihat dari impor beras, dampak La Nina pada tahun 1999 Indonesia mengimpor 5,04 juta ton beras untuk mencukupi kebutuhan penduduk 204,78 juta jiwa. Namun, tahun 2016 yang juga terkena dampak La Nina dengan ekstrapolasi jumlah penduduk sebanyak 258,48 juta jiwa, menurut hitungan semestinya tahun 2015/2016 Indonesia impor beras sebanyak 16,8 juta ton. Kenyataannya tahun itu Indonesia tidak impor beras (Kementerian Pertanian 2017c). Hal ini merupakan prestasi bangsa yang membanggakan.

Keberhasilan tersebut merupakan hasil dari upaya Kementerian Pertanian menyiasati dampak fenomena El Nino 2015 dan

3 <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/970172-cara-kementan-redam-dampak-el-nino-dan-la-nina-diapresiasi>

La Nina 2016 dengan strategi cerdas. Seperti yang dinyatakan Menteri Pertanian⁴, strategi pertama adalah meningkatkan pemanfaatan beberapa lahan di wilayah Indonesia bagian utara garis khatulistiwa yang tidak terkena dampak El Nino, seperti Kalimantan dan Sumatera.

Strategi kedua adalah memaksimalkan aliran air dari rawa-rawa yang ada di setiap wilayah di Indonesia. Di wilayah rawa lebak dan pasang surut potensial dimanfaatkan saat kering terkena dampak El Nino. Misalnya, di Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Selatan.

Strategi ketiga, berupa strategi pompanisasi pada wilayah yang berdekatan dengan sungai. Bantuan pompa untuk petani tersebut ditempatkan di pinggir aliran sungai untuk menyedot air yang selanjutnya dialirkan ke persawahan.

Selain melalui pompanisasi, pemerintah juga membuat program pengadaan mesin sumur bor (sumur dangkal) untuk menarik air dari dalam tanah yang lebih dalam. Apalagi mengingat air di permukaan sudah mulai mengering. Salah satu wilayah yang sudah menggunakan teknologi tersebut adalah Grobogan, Jawa Tengah.

Sementara strategi keempat adalah mendistribusikan benih unggul tahan kekeringan. Balitbangtan telah menghasilkan berbagai varietas unggul untuk mengantisipasi dampak perubahan iklim, yaitu varietas unggul padi sawah dan padi gogo yang toleran terhadap kekeringan, varietas toleran rendaman dan banjir, dan varietas padi toleran salinitas.

Dampak perubahan iklim juga berakibat pada meningkatnya intensitas serangan hama penyakit. Untuk mengatasi hal tersebut telah dihasilkan varietas unggul tahan terhadap hama WBC dan penyakit HDB (Kementerian Pertanian 2017a).

4 Liputan6.com, 25/10/2015<http://bisnis.liputan6.com/read/2348521/cara-jitu-menteri-pertanian-hadapi-el-nino>, diunduh 9 Maret 2018

Kelima merupakan strategi terobosan untuk mitigasi danantisipasi dampak El Nino dan La Nina. Disempurnakan dengan melakukan akselerasi program Upsus Pajale dan kerja sama intensif dengan instansi terkait. Yakni, Kementerian PUPR, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG), TNI AD, dan pihak-pihak terkait lainnya.

Melakukan Terobosan Operasional

Percepatan peningkatan produksi pangan dalam rangka pencapaian swasembada pangan nasional tidak dapat hanya mengikuti aturan *business as usual*. Dengan kerja keras dan kerja cerdas, dalam tiga tahun terakhir Menteri Pertanian melahirkan pemikiran dan mengimplementasikan berbagai terobosan, khususnya mempermudah operasional di lapangan.

Terobosan bukan hanya dalam hal regulasi, namun juga dalam pendanaan maupun program peningkatan produksi. *Pertama*, dalam hal regulasi, telah dilakukan revisi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Melalui revisi Perpres ini tender penyediaan benih dan pupuk menjadi penunjukan langsung atau dengan e-katalog, sehingga realisasinya dapat dilakukan tepat waktu menjelang masa tanam.

Sebelumnya proses lelang pengadaan barang memakan waktu minimal tiga bulan, sehingga penyaluran benih, pupuk, dan sarana produksi lainnya kepada petani menjadi terlambat karena lewat musim. Akibatnya, sarana produksi bantuan tersebut tidak dimanfaatkan petani secara tepat waktu, sehingga tidak berdampak pada peningkatan produksi.

Sementara proses penyediaan sarana produksi dengan pola penunjukan langsung hanya membutuhkan waktu satu minggu,

sehingga penyalurannya kepada petani dapat tepat waktu sesuai musim. Penyederhanaan proses pengadaan barang dan jasa juga berlaku untuk alat mesin pertanian. Dikeluarkan juga regulasi terkait pengendalian impor dan mendorong ekspor, serta deregulasi tentang investasi dan perizinan.

Kedua, dalam hal anggaran dilakukan *refocusing* anggaran tahun 2015 hingga 2017 sebesar Rp12,2 triliun. Anggaran tersebut dari perjalanan dinas, rapat, dan rehabilitasi gedung yang direvisi menjadi kegiatan produktif dalam rangka peningkatan produksi, antara lain rehabilitasi irigasi, alat mesin pertanian, cetak sawah dan lainnya untuk petani. *Ketiga*, bantuan benih yang disalurkan ke petani tidak lagi di lahan yang sudah dimanfaatkan (*existing*), sehingga bantuan berdampak pada luas tambah tanam.

Komitmen politik, kebijakan, program, dan pelaksanaan visi dan misi perwujudan swasembada pangan nasional tersebut memperoleh dukungan penuh dari Presiden Joko Widodo. Dari penyediaan anggaran pembangunan pertanian pada tahun pertama pemerintahan Kabinet Kerja, Kementerian Pertanian memperoleh peningkatan anggaran sekitar 100%. Kenaikan anggaran tertinggi bagi Kementerian Pertanian sepanjang sejarah.

Selain di Kementerian Pertanian, masih terkait dengan urusan pangan, Presiden Joko Widodo juga menyediakan anggaran pendukung pembangunan pangan dan pertanian yang cukup besar. Anggaran itu dialokasikan di Kementerian PUPR dan Kementerian Desa PDTT (Sulaiman *et al.* 2017d).

Berbagai program dan kegiatan dalam upaya percepatan peningkatan produksi yang dilakukan, khususnya dalam tiga tahun terakhir telah membuahkan hasil gemilang. Seperti telah disampaikan di depan, secara umum produksi komoditas pertanian meningkat nyata.

Di tengah isu dampak perubahan iklim global fenomena La Nina dan El Nino, produksi padi masih tetap meningkat 2,66%

tahun 2017 terhadap 2016. Bahkan padi sawah meningkat 2,81%, jagung 18,55%. Sedangkan bawang merah meningkat 17,71% pada tahun 2016 terhadap 2015, dan cabai sebesar 5,29%. Produksi komoditas unggulan peternakan seperti daging sapi pada tahun 2017 terhadap 2016 meningkat 2,56%, telur ayam 2,79%, dan daging ayam 3,36%.

Kinerja Produksi Beberapa Komoditas Pangan Utama

Padi

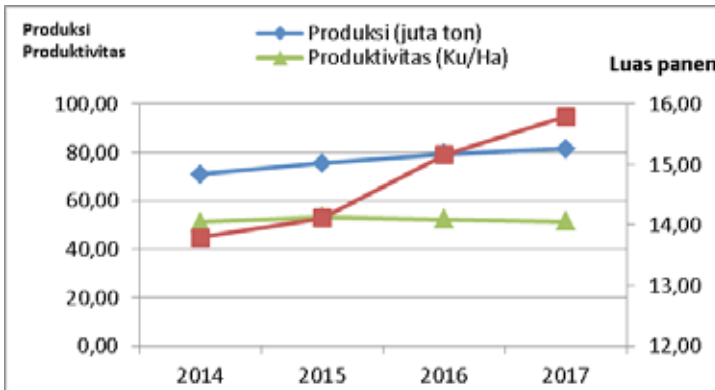
Produksi padi meningkat secara konsisten dari tahun 2014 sampai 2017 dengan laju 4,67%/tahun. Jika dilihat laju pertumbuhan per tahun, peningkatan produksi tahun 2014-2015 sebesar 6,42% merupakan peningkatan cukup tinggi mengingat produksi padi periode tahun sebelumnya (2013-2014) tumbuh negatif sebesar 0,61%.

Keberhasilan meningkatkan produksi padi secara konsisten terus terjadi pada tahun-tahun berikutnya. Jika dilihat pertumbuhan dari 2017 terhadap 2014, maka produksi padi nasional telah meningkat sebesar 14,87%. Produksi padi tahun 2017 secara total mencapai 81,38 juta ton meningkat 2,56% terhadap tahun 2016 sebesar 79,35 juta ton.

Untuk tahun 2017 dengan perkembangan produktivitas padi yang sedikit melambat, peningkatan produksi padi banyak disokong dari luas panen. Meski menghadapi kekeringan akibat El Nino, namun dengan upaya antisipasi yang baik melalui upaya khusus penanggulangan kekeringan, dampaknya tidak signifikan terhadap penurunan tingkat produktivitas, sehingga total produksi masih tetap meningkat.

Luas panen meningkat dengan laju 4,75%/tahun sepanjang tahun 2014-2017. Peningkatan tertinggi luas panen padi dicapai tahun 2016 terhadap 2015 sebesar 7,4%. Kinerja positif tersebut

tidak dapat dipungkiri sebagai hasil nyata kerja keras program Upsus Pajale. Bersinergi dengan program-program lainnya telah berhasil mendorong peningkatan luas tanam dan luas panen, serta lebih lanjut terhadap peningkatan produksi padi nasional.



Sumber: Pusdatin 2017 (diolah)

Gambar 11. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas padi 2013- 2017

Jika dianalisis untuk neraca beras, yaitu dengan mengurangi produksi padi yang telah dikonversi setara beras dengan konsumsi beras dalam waktu satu tahun, maka terjadi surplus beras. Dengan menggunakan data resmi BPS untuk produksi padi Angka Tetap 2015 (per 1 Juli 2016) sebesar 75,40 juta ton gabah atau setara dengan 43 juta ton beras. Sementara dari sisi konsumsi dengan perkiraan rata-rata konsumsi beras per kapita 124,89 kg/tahun dan penduduk Indonesia tahun 2015 sebanyak 255,462 juta jiwa, diperlukan beras sejumlah 33,368 juta ton. Ini artinya dalam tahun 2015 ada surplus beras sebesar 9,461 juta ton beras (Kementan 2017b). Surplus beras terus meningkat selama tahun 2016 dan 2017 seiring peningkatan produksi padi yang tumbuh 2,56%.

Jagung

Produksi jagung meningkat secara konsisten selama periode tahun 2014-2017. Meskipun produktivitas tahun terakhir (2016-2017) sedikit melambat, namun peningkatan produksi secara tajam terjadi sejak tiga tahun terakhir, yaitu tahun 2015-2016. Bahkan tahun 2016-2017 masing-masing meningkat 20,03% dan 18,8%. Sedangkan laju pertumbuhan selama 2014-2017 rata-rata 13,41%/tahun.

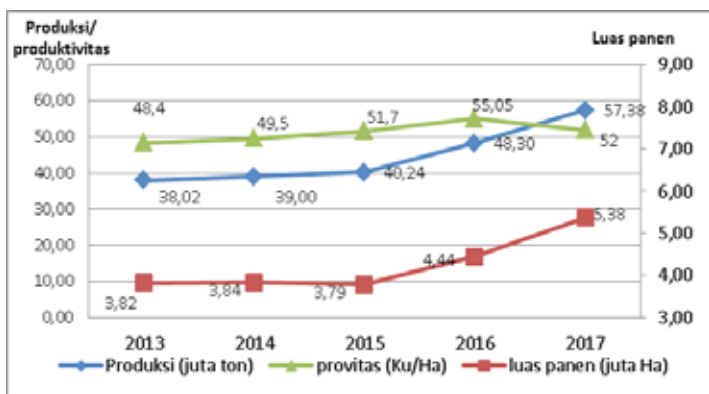
Peningkatan produksi jagung dapat dinilai berhasil baik, apalagi dibandingkan dengan pertumbuhan produksi jagung pada periode sebelumnya (2013-2014) yang hanya tumbuh 2,68%. Produksi jagung tahun 2017 sebesar 27,95 juta ton, meningkat 47,1% dalam waktu tiga tahun dibandingkan tahun 2014 sebesar 19,01 juta ton. Peningkatan produksi jagung periode 2014-2017 yang besar tersebut disokong oleh peningkatan luas panen yang tinggi.



Gambar 12. Penanaman jagung di Lebak, Banten

Capaian peningkatan produksi jagung secara gemilang tahun 2017 salah satunya karena dukungan inovasi varietas jagung bertongkol dua “Nasa” (Nakula Sadewa). Varietas tersebut diluncurkan Presiden Jokowi pada Oktober 2016 saat peringatan Hari Pangan Sedunia. Jagung varietas Nasa mempunyai potensi produksi 13,5 ton/ha. Atas keberhasilan tersebut Kementerian Pertanian mendapat apresiasi dari banyak pihak, termasuk dari Komisi IV DPR RI.

Produksi jagung (pipilan kering) tahun 2017 sebesar 27,65 juta ton. Sementara kebutuhan jagung untuk konsumsi langsung, industri pakan, industri pangan, dan nonpakan, benih serta pakan ternak mandiri pada tahun yang sama diperkirakan sekitar 17,28 juta ton. Ini artinya, secara perhitungan neraca produksi dan penggunaan telah terjadi surplus. Seperti halnya pada padi, berarti telah dicapai swasembada.



Sumber: Pusdatin 2017 (diolah)

Gambar 13. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas jagung 2013-2017

Pada tahun-tahun sebelumnya, walaupun produksi cukup tinggi ternyata masih ada impor jagung untuk kebutuhan bahan baku pakan ternak. Hal ini terjadi karena pasokan jagung dari produksi dalam negeri tidak kontinu sepanjang tahun, sementara kebutuhan jagung sebagai bahan baku relatif konstan. Inilah tantangan yang harus dihadapi untuk mencapai swasembada jagung.

Pertama, bagaimana strategi untuk dapat memproduksi jagung sepanjang tahun, karena produksi sangat fluktuatif menurut musim, sementara kebutuhan jagung untuk pakan merata sepanjang tahun. *Kedua*, bagaimana mendekatkan area produksi jagung dengan lokasi industri pakan ternak. Produksi jagung yang tersebar menjadi kendala bagi industri pakan mengumpulkan jagung. Perlu dibuat *clustering* daerah sebagai penyedia jagung untuk industri pakan ternak.

Bawang Merah

Produksi bawang merah meningkat drastis dari tahun 2014 ke tahun 2016 yaitu sebesar 17,25% atau meningkat dari 1,23 juta ton menjadi 1,45 juta ton. Peningkatan produksi yang nyata pada tahun tersebut merupakan hasil dari upaya peningkatan produksi yang konsisten.

Secara keseluruhan, laju pertumbuhan produksi bawang merah selama 2014-2016 rata-rata sebesar 7,96%/tahun. Produksi bawang merah tahun 2016 sebesar 1,45 juta ton, sementara kebutuhan konsumsi tahun yang sama sebesar 1,04 juta ton. Artinya, tahun 2016 produksi bawang merah telah surplus. Bahkan pada tahun itu Indonesia sudah tidak mengimpor bawang merah dan justru melakukan ekspor sebesar 10 ribu ton. Diperkirakan ekspor akan terus meningkat dan tahun 2019 ditargetkan ekspor akan mencapai 17,5 ribu ton.



Gambar 14. Tanaman bawang merah Kabupaten Bangli

Keberhasilan tidak mengimpor, bahkan telah dapat mengeksport merupakan hasil kerja keras. Apalagi, sesungguhnya agribisnis bawang merah selama ini masih menghadapi tantangan, yaitu bagaimana menstabilkan pasokan mengingat sentra produksi belum merata dan usaha tani bawang tidak dilakukan sepanjang musim, sementara konsumsi bawang dibutuhkan sepanjang waktu.

Tantangan berikutnya adalah bagaimana meningkatkan daya saing, baik untuk produk segar maupun olahan. Tantangan lain yang tidak kalah penting adalah bagaimana mengefisienkan tata niaga bawang merah, sehingga petani memperoleh pendapatan yang baik. Sementara di sisi lain konsumen tidak terbebani harga bawang yang tinggi.

Untuk menjawab tantangan pertama, Kementerian Pertanian melakukan manajemen pola tanam dengan memperkenalkan teknologi memproduksi bawang merah *off season*, yaitu budi daya bawang merah di luar musim tanam atau bawang ditanam pada

musim hujan. Selama ini budi daya bawang merah dilakukan di musim kemarau.

Dengan strategi budi daya bawang merah *off season*, selain produksi dalam satu tahun meningkat, juga akan diperoleh produksi yang relatif merata sepanjang tahun. Sudah tentu strategi tersebut juga dibarengi dengan pengelolaan pengairan yang tepat, program penyediaan benih dengan harga terjangkau, menumbuhkembangkan pelaku industri perbenihan, dan pengelolaan OPT yang ramah lingkungan.

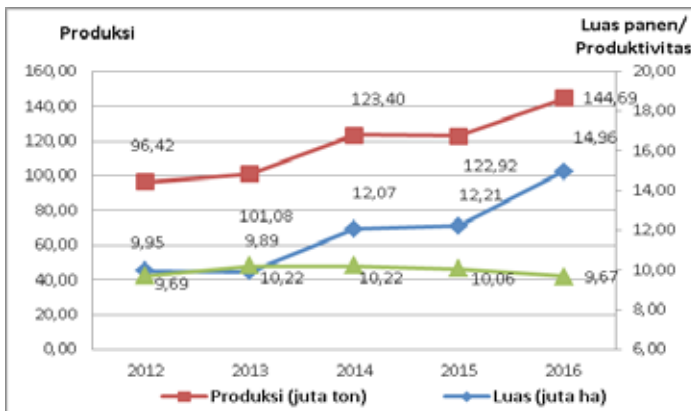


Gambar 15. Panen bawang merah

Satu lagi program yang diharapkan dapat mendongkrak produksi bawang merah adalah melalui teknologi perbenihan (TSS = *True Shallot Seed*). Penggunaan teknologi perbenihan TSS memiliki beberapa keunggulan dibandingkan cara penanaman dengan umbi. Di antaranya jumlah benih yang diperlukan hanya

3 kg/hektar, potensi hasil tinggi sebanyak 24 ton/hektar, dan bebas penyakit tular umbi. Varietas bawang merah itu adalah Menteng dan Maja⁵.

Untuk menghadapi tantangan kedua, upaya yang dilakukan adalah peningkatan daya saing. Upaya peningkatan produksi tidak lepas dari upaya peningkatan daya saing, baik pada produk segar maupun olahan. Untuk menghasilkan kualitas produksi bawang merah yang berkualitas dan berdaya saing, dilaksanakan penerapan *Good Agricultural Practisess (GAP)*, *Good Handling Practisess (GHP)*, dan *Good Manufacturing Practisess (GMP)*.



Sumber: Pusdatin 2017 (diolah)

Gambar 16. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas bawang merah 2012-2016.

Untuk menjawab tantangan berikutnya yaitu bagaimana mengefisienkan tata niaga bawang merah agar petani dan konsumen memperoleh harga layak, pemerintah menetapkan HAP di tingkat petani dan konsumen. Pemerintah juga melakukan intervensi untuk memperpendek rantai pasok bawang merah melalui penyelenggaraan TTI (Toko Tani Indonesia).

5 <http://hortikultura.litbang.pertanian.go.id/gambar/teknologi1.pdf>

Kelembagaan pemasaran TTI merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memotong rantai pasok pangan yang panjang dan upaya menurunkan harga, sehingga petani memperoleh harga tinggi. Di sisi lain konsumen memperoleh harga lebih rendah. Konsep, implementasi, dan keberhasilan TTI secara lebih lengkap sedang dalam proses penulisan dan direncanakan akan diterbitkan dalam buku tersendiri sebagai bagian dari serial buku Pembangunan Pertanian 2018.

Cabai

Upaya gencar Kementerian Pertanian untuk meningkatkan produksi cabai dua tahun terakhir (2014-2016) berhasil meningkatkan produksi total cabai 4,61%, dari 1,86 juta ton ribu ton menjadi 1,962 juta. Peningkatan produksi yang tajam pada dua tahun terakhir disokong oleh peningkatan cabai rawit yang tumbuh substansial sebesar 14,4%.

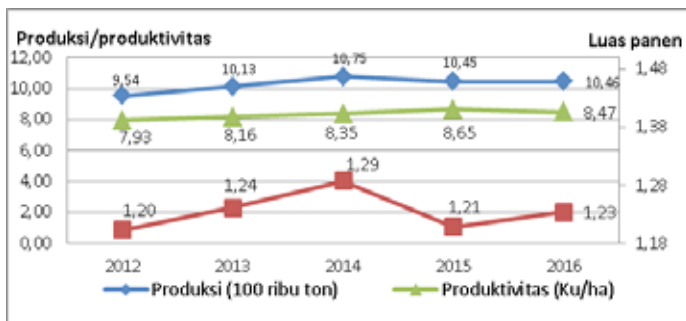


Gambar 17. Panen cabai rawit

Jika dibedakan antara cabai rawit dan cabai besar, perkembangan produksi dan luas panen, maka produktivitas cabai rawit menunjukkan pertumbuhan lebih tinggi dibandingkan cabai besar. Dalam kurun waktu 2012-2016 produksi cabai rawit dapat tumbuh rata-rata 7,3%/tahun, sementara cabai besar hanya tumbuh rata-rata 2,14%/tahun.

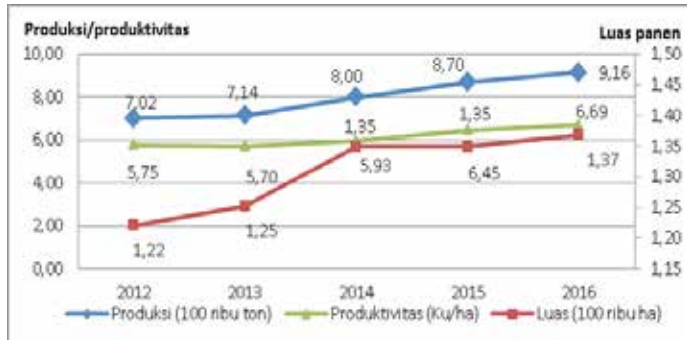
Demikian pula pertumbuhan luas panen maupun produktivitas, selama kurun waktu yang sama, luas panen, dan produktivitas cabai rawit tumbuh masing-masing 3,03%/tahun, dan 4,27%/tahun. Sementara cabai besar hanya tumbuh masing-masing 0,25%/tahun dan 0,54%/tahun.

Tantangan yang dihadapi dalam mencapai swasembada cabai adalah bagaimana meningkatkan produksi dan menstabilkan pasokan cabai, baik antarwilayah maupun antarmusim. Cabai ditanam secara musiman, sementara kebutuhan cabai tetap sepanjang waktu. Produksi cabai juga terkonsentrasi di Pulau Jawa, cabai besar 51,2% dan cabai rawit 56,97%.



Sumber: Pusdatin 2017 (diolah)

Gambar 18. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas cabai besar 2012-2016



Sumber: Pusdatin 2017 (diolah)

Gambar 19. Perkembangan produksi, luas tanam, dan produktivitas cabai rawit 2012-2016

Tantangan kedua adalah meningkatkan daya saing produk cabai, baik cabai segar maupun cabai olahan. Konsumsi cabai saat ini masih dominan untuk cabai segar, industri cabai olahan masih terkendala kontinuitas pasokan antarmusim.

Strategi peningkatan produksi cabai dilakukan melalui manajemen pola tanam, produksi cabai *off season*, pengembangan sentra produksi di luar Jawa, penyediaan benih unggul dan spesifik lokasi (seperti cabai Katokong di Toraja Utara), pengelolaan OPT ramah lingkungan, penerapan GAP, serta penguatan sumber daya manusia (SDM) untuk pelaku agribisnis cabai, baik *on farm* maupun *off farm*.

Pada sisi *off farm* strategi peningkatan produksi dilakukan melalui perbaikan teknologi pascapanen, pengolahan cabai (pasta, cabai kering, dan bubuk), memperbaiki kelembagaan agribisnis cabai, serta penguatan dan fasilitasi untuk aspek pembiayaan melalui pemanfaatan KUR (Kredit Usaha Rakyat).

Untuk itu diperlukan dukungan sarana prasarana, regulasi yang melibatkan antar-kementerian dan lembaga (K/L), misalnya dalam perluasan lahan, pembiayaan, dan asuransi. Dukungan

sarana dan prasarana yang diperlukan antara lain meliputi, infrastruktur irigasi (irigasi tetes, sumur bor, *sprinkle*), *screen house*, bangsal pascapanen, jalan usaha tani, alsintan (*cultivator*, pompa air), sarana pascapanen, pengolahan, serta pengendalian hayati OPT

Berdasarkan data Susenas, total konsumsi cabai selama ini sesungguhnya lebih kecil dari total produksi. Namun karena musim panen cabai tidak merata sepanjang tahun, tahun-tahun sebelumnya Indonesia masih mengimpor cabai, terutama saat bukan musim panen. Selain itu juga mengeksport saat musim panen raya. Dengan upaya peningkatan produksi cabai sepanjang musim, ditargetkan pasokan cabai dan harga akan stabil dan tahun 2019 tidak ada lagi impor, sebaliknya ekspor ditargetkan sebesar 2.270 ton dan terus akan ditingkatkan.

Swasembada Pangan Daerah dan Perluasan Sentra Produksi

Sentra produksi komoditas pangan sangat terkait dengan potensi dan karakteristik wilayah setempat yang tentunya antarwilayah memiliki perbedaan potensi dan karakteristik. Perbedaan potensi karakteristik wilayah ditambah dengan perbedaan prioritas pembangunan wilayah menyebabkan produksi komoditas pangan secara natural tidak dapat tersebar secara merata antarpulau, antarwilayah, atau provinsi.

Hal ini yang menyebabkan timbulnya kesenjangan produksi atau pasokan antarwilayah yang mendorong senjang harga antardaerah. Senjang produksi antardaerah juga karena perbedaan musim tanam antar daerah. Senjang harga antardaerah akan tidak terlalu lebar jika antardaerah terbuka, akses transportasi mudah, dan didukung teknologi informasi harga yang cepat dan akurat.

Jadi artinya, selain aspek peningkatan produksi dan pasokan, khususnya terkait dengan luas lahan dan produktivitas, maka aspek

distribusi, logistik, dan tata niaga pangan, efisiensi struktur pasar (panjangnya rantai perdagangan komoditas pangan) merupakan *necessary condition* (syarat keharusan) untuk mengurangi senjang harga antardaerah.

Meski masalah kesenjangan produksi atau sentra komoditas pangan antardaerah tidak terkait langsung dengan isu kesenjangan pembangunan wilayah Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Namun, secara umum sentra produksi komoditas pangan strategis yang berbasis lahan pada kenyataannya terpusat di wilayah Indonesia bagian barat.

Produksi padi dan jagung misalnya, lebih dari 75% terkonsentrasi di Pulau Jawa, Sumatera, Bali, dan Nusa Tenggara. Demikian pula untuk bawang merah, bahkan untuk cabai besar 90% lebih produksi terpusat di Jawa dan Sumatera. Sementara untuk cabai rawit juga sekitar 90% berada di Jawa, Sumatera, Bali, dan Nusa Tenggara Barat.

Kesenjangan produksi pangan dan kondisi sosial ekonomi masyarakat secara umum antara wilayah KBI dan KTI tersebut, menjadikan pemerintahan Kabinet Kerja 2015-2019 berkomitmen mengembangkan wilayah dan memajukan daerah “pinggiran”. Hal ini dipertegas dalam agenda prioritas (Nawa Cita) ketiga, yakni: *“Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”*.

Misi dan agenda prioritas tersebut menjadi dasar dalam merumuskan arah kebijakan nasional pengembangan wilayah. Bahkan menjadi bagian integral dari agenda pembangunan yang tertuang dalam RPJMN 2015-2019.

Semangat mengurangi kesenjangan antardaerah, termasuk di dalamnya senjang produksi pangan dan memajukan daerah menjadi sendi utama dalam perumusan arah kebijakan dan strategi, serta prioritas program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pemerintah melalui K/L dan satuan kerja di setiap wilayah.

Pengembangan wilayah didasarkan pada pembagian tujuh wilayah pembangunan, yaitu wilayah Papua, Maluku, Nusa Tenggara, Sulawesi, Kalimantan, Jawa-Bali, dan Sumatera. Hal itu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Pulau untuk menjamin kebijakan, program, dan kegiatan yang konsisten, terpadu, dan bersifat lintas sektor.

Kerangka pengembangan wilayah untuk memperluas pembangunan wilayah dan perluasan sentra produksi pangan adalah dengan mendorong percepatan pembangunan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi sebagai penggerak utama pertumbuhan (*engine of growth*) di masing-masing wilayah pulau. Kegiatannya adalah dengan menggali potensi dan keunggulan daerah, terutama untuk pengembangan pangan (Bappenas 2015).

Mengacu pada RPJMN 2015-2019 di atas, khususnya untuk pengembangan komoditas pertanian dan utamanya komoditas pangan, wilayah Papua diarahkan untuk percepatan pengembangan industri berbasis komoditas lokal yang bernilai tambah di sektor/subsektor pertanian, perkebunan, peternakan, dan kehutanan. Wilayah Kepulauan Nusa Tenggara diarahkan sebagai penopang pangan nasional untuk pengembangan industri berbasis peternakan sapi dan perkebunan jagung.

Sementara wilayah Pulau Sulawesi untuk pengembangan industri berbasis kakao, padi, dan jagung. Pulau Kalimantan diarahkan sebagai salah satu lumbung pangan nasional dan pengembangan industri berbasis komoditas kelapa sawit dan karet. Pembangunan wilayah Pulau Jawa-Bali sebagai lumbung pangan nasional. Sedangkan wilayah Pulau Sumatera diarahkan untuk pengembangan industri berbasis komoditas kelapa sawit, karet, dan perkebunan lainnya (Bappenas 2015).

Kebijakan dan program Kementerian Pertanian untuk perluasan sentra produksi pangan sesuai dengan kerangka RPJMN 2015-2019 di atas. Tujuannya adalah memperluas sentra produksi pangan

dalam rangka mencapai swasembada pangan di daerah. Hal ini akan mengurangi senjang harga antardaerah.

Program Pengembangan Lumbung Pangan Berbasis Ekspor di Wilayah Perbatasan (LPBE-WP) merupakan salah satu strategi terobosan Kementerian Pertanian untuk memperoleh ungkitan yang besar tersebut. Perluasan sentra produksi ke wilayah perbatasan didasari pada beberapa pertimbangan. Antara lain, usaha tani yang dikembangkan di sentra produksi *existing* sudah mendekati jenuh dan stagnan, konversi dan degradasi lahan, serta perubahan iklim membatasi peningkatan produktivitas tanaman di sentra produksi *existing*.

Dengan demikian, perlu dicari alternatif lokasi sumber produksi lain yang masih dapat menghasilkan ungkitan hasil yang cukup besar. Untuk memperoleh ungkitan yang cukup besar tersebut, pengembangan komoditas pangan harus didukung inovasi, investasi, sistem pengelolaan yang efisien, berdaya saing, dan terpadu.

Karena itu, konsep pengembangan pangan di wilayah perbatasan bukan hanya berupa konsep perluasan areal dan produksi semata. Namun juga berupa pengembangan kawasan dengan sistem pertanian modern dan inovatif, baik teknologi maupun manajemen dengan memperhatikan berbagai faktor strategis secara holistik.

Berdasarkan skala prioritas wilayah sasaran, pada tahap awal LPBE-WP akan dikembangkan di 11 kabupaten di 5 provinsi. Tahun 2017 telah dilakukan kajian secara komprehensif. Wilayah tersebut adalah: (1) Kabupaten Lingga; (2) Kabupaten Natuna; serta (3) Kabupaten Karimun di Provinsi Kepulauan Riau; (4) Kabupaten Sanggau; (5) Kabupaten Bengkayang; (6) Kabupaten Sintang; (7) Kabupaten Kapuas Hulu di Provinsi Kalimantan Barat; (8) Kabupaten Nunukan di Provinsi Kalimantan Utara; (9) Kabupaten Belu; (10) Kabupaten Malaka di Provinsi Nusa

Tenggara Timur; dan (11) Kabupaten Merauke di Provinsi Papua (Sulaiman *et al.* 2017c).

Jika pengembangan lumbung pangan di wilayah perbatasan ini berhasil, maka selain akan menjadikan swasembada pangan di daerah dan keperluan ekspor, juga akan mengurangi senjang produksi pangan antardaerah. Lebih lanjutnya akan mendukung swasembada nasional.

Salah satu contoh keberhasilan pengembangan produksi pangan di wilayah perbatasan ditandai dengan ekspor beras ke negara tetangga Malaysia dari perbatasan Kalimantan Barat tahun 2017. Kementerian Pertanian juga telah membalikkan mitos Kabupaten Lingga yang selama ini dikenal sebagai daerah kepulauan dengan kultur masyarakatnya sebagai nelayan.

Kabupaten itu mampu bangkit dan menjadi daerah penyangga kebutuhan pangan di wilayah perbatasan, bahkan tidak lagi bergantung pada pasokan pangan impor dari daerah atau negara lain. Tahun 2018 Kementerian Pertanian mengalokasikan pencetakan sawah dari APBN seluas 2.000 hektar. Bila pekerjaan itu selesai, maka akan ada lahan sawah seluas 2.600 hektar di Kabupaten Lingga.

Berikut diuraikan sebaran produksi beberapa komoditas pangan antarwilayah yang secara umum menunjukkan kesenjangan produksi antarwilayah untuk beberapa komoditas pangan utama, yaitu padi, jagung, bawang merah, dan cabai.

Padi

Produksi padi tahun 2017 terpusat di Jawa dengan pangsa 49,6%, diikuti Sumatera sebesar 26,4%. Produsen utama lainnya Sulawesi, khususnya Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah. Sementara wilayah lainnya hanya memiliki pangsa kurang dari 10%, bahkan Maluku dan Papua masing-masing kurang dari 1% (Gambar 21).



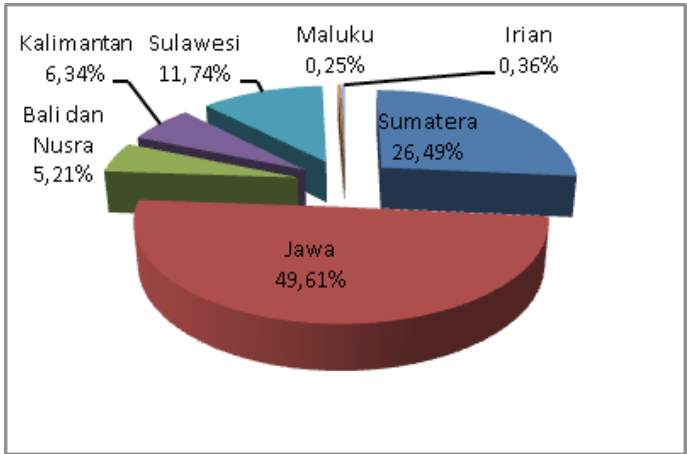
Gambar 20. Panen raya padi

Selain kesenjangan produksi yang besar antara ketiga wilayah pulau sentra produksi dengan wilayah pulau lainnya, sesungguhnya di dalam wilayah itu sendiri terdapat kesenjangan produksi antardaerah. Wilayah Pulau Sulawesi misalnya, sentra produksi hanya ada di Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah sebagai produsen padi, sementara provinsi lainnya cenderung sebagai net konsumen.

Jika dilihat dari sebaran produksi padi per provinsi, data produksi padi tahun 2017 (Gambar 22) menunjukkan 10 provinsi terbesar berturut-turut adalah Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Sumatera Barat, Aceh, dan Kalimantan Selatan. Total produksi padi dari 10 provinsi tersebut mencapai 80,07% dari total produksi padi nasional 82,38 juta ton.

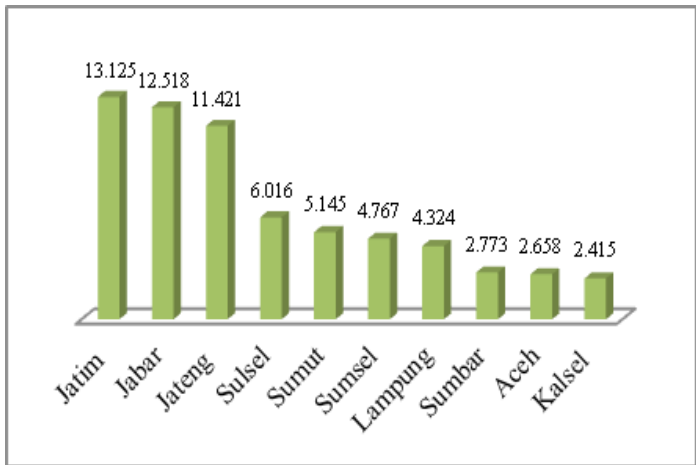
Kesenjangan produksi antarwilayah ditunjukkan pula melalui keseimbangan produksi dan konsumsi beras untuk masing-masing provinsi (Gambar 23). Konsumsi beras dihitung menggunakan data konsumsi per kapita dari data Susenas 2016. Beberapa provinsi menunjukkan posisi defisit (konsumsi lebih besar dari

produksi), namun sebagian besar provinsi menunjukkan posisi surplus.



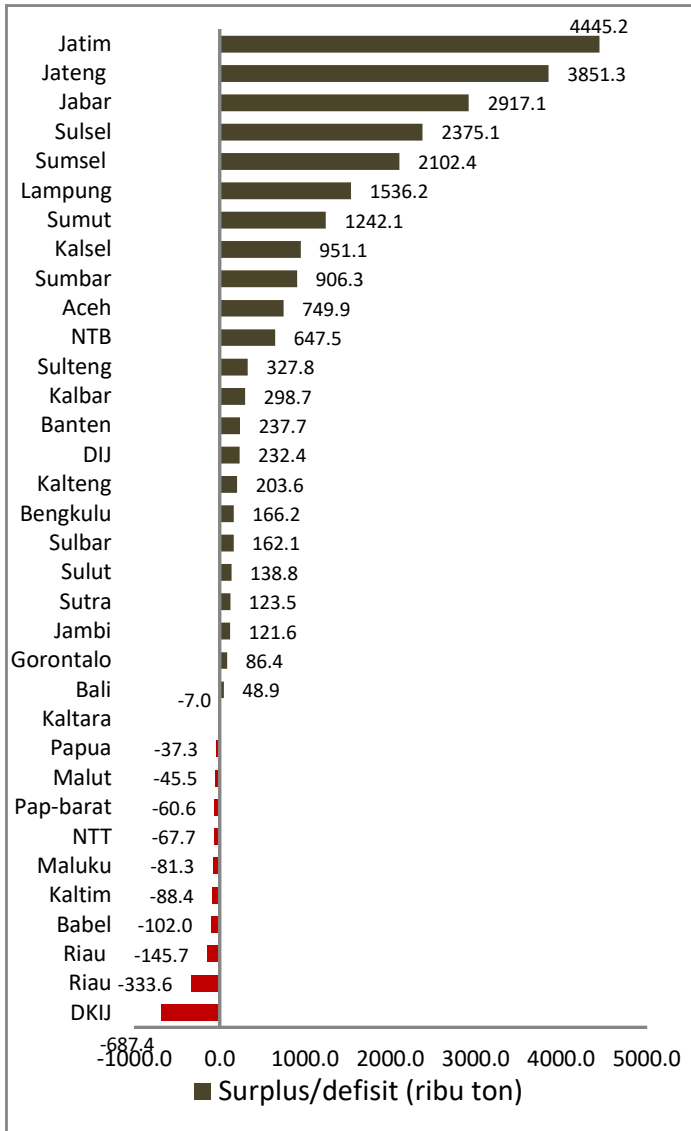
Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 21. Pangsa produksi padi menurut wilayah pulau, 2017



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 22. Sepuluh besar provinsi produsen padi, 2017



Sumber: BPS (diolah)

Gambar 23. Posisi keseimbangan produksi-konsumsi beras menurut provinsi, 2016

Secara nasional 257 kabupaten surplus beras dan 159 kabupaten berada pada posisi defisit. Kesenjangan produksi antarprovinsi inilah yang harus dihilangkan atau paling tidak dipersempit melalui program perluasan sentra produksi ke wilayah-wilayah yang potensial.

Secara agregat produksi padi nasional 2016-2017 tumbuh 2,56%. Jawa yang memiliki pangsa produksi terbesar justru tumbuh negatif (-1,28%). Sementara di Sumatera tumbuh 6,6%, Bali dan Nusa Tenggara 9,8%, Kalimantan 6,6%, Sulawesi 5,0%, dan Maluku 10,6%. Pertumbuhan produksi padi tertinggi justru untuk Papua (10,6%) yang pangsa produksi hanya 0,05%.

Ini artinya, jika program dan kegiatan pembangunan pertanian selama ini ditargetkan pada wilayah-wilayah yang sudah berkembang (*existing*), maka program-program peningkatan produksi dalam rangka perluasan sentra produksi padi di luar sentra produksi dapat memberikan ungkitan cukup tinggi. Dengan demikian akan menghasilkan keseimbangan sebaran produksi.

Jagung

Sentra produksi jagung berada di wilayah Pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi. Dari ketiga wilayah itu pangsa terhadap produksi jagung nasional mencapai 87,6%. Sisanya (12,4%) berada di wilayah Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, Maluku, dan Papua (Gambar 25).

Wilayah Jawa merupakan sentra produksi utama dengan pangsa 41,2%, sebagian besar berada di Jawa Timur sebesar 53,4% produksi jagung di Jawa. Kemudian Jawa Tengah (30,5%), dan sekitar 16% sisanya tersebar di Jawa Barat, DIY, dan Banten. Dilihat dari sebaran produksi antarprovinsi dalam satu wilayah, sentra produksi di Jawa, Sumatera, dan Bali menunjukkan sebaran yang relatif tidak merata. Demikian pula secara agregat sebaran produksi jagung menurut provinsi di Indonesia.

Sejang sebaran produksi jagung juga dapat dilihat dari 10 produsen utama jagung yang memiliki pangsa 85,19% dari total produksi jagung nasional (Gambar 26). Sisanya (14,81%) tersebar di 24 provinsi lainnya. Produsen utama jagung tahun 2017 diurutkan yang terbesar adalah Jawa Timur, kemudian Jawa Tengah, Lampung, Sulawesi Selatan, dan diikuti provinsi-provinsi lainnya.

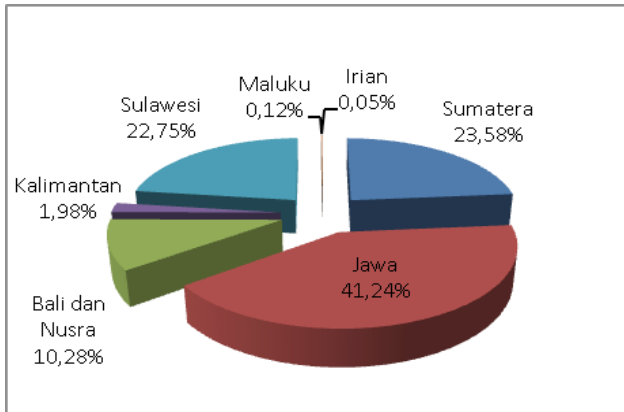


Gambar 24. Gerakan tanam dan panen jagung di lahan karet di Provinsi Banten

Perkembangan selama tiga tahun terakhir (dari 2014 ke 2017) menunjukkan peningkatan produksi yang sangat nyata. Secara agregat produksi jagung meningkat dari tahun 2014 sebesar 19,01 juta ton menjadi 27,95 juta ton atau meningkat 47,1% pada tahun 2017. Wilayah Sumatera meningkat 63,7%, namun Jawa sebagai produsen utama jagung justru hanya meningkat 13,5%.

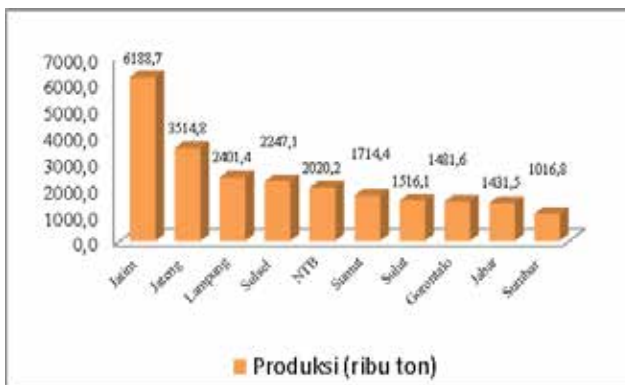
Sementara Sulawesi yang juga sebagai produsen utama meningkat 109,2%, Bali dan Nusa Tenggara 95,0%, serta Maluku dan Papua masing-masing meningkat 6,9% dan 33,9%. Kalimantan yang hanya memiliki pangsa produksi sekitar 2% dalam tiga tahun terakhir mampu meningkatkan produksi sebesar 109,2%.

Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan produksi perlu diarahkan pada wilayah atau provinsi yang masih dapat memberikan ungkitan besar. Ungkitan tersebut bisa berasal dari faktor ketersediaan dan kesesuaian lahan untuk komoditas jagung. Dengan demikian, Indonesia akan berubah dari negara pengimpor menjadi pengekspor jagung.



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 25. Pangsa produksi jagung menurut wilayah 2017



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 26. Sepuluh besar provinsi produsen jagung, 2017

Tekad Kementerian Pertanian untuk meningkatkan produksi

Kementerian Pertanian telah mengusulkan penambahan pengembangan luas lahan tanam jagung sebesar empat juta hektar pada RAPBN 2018. Penambahan luas lahan baru berada di Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, dan Lampung seluas 850 ribu hektar. Sementara di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Utara seluas 750 ribu hektar. Untuk Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Sulawesi Barat satu juta hektar, Papua Barat 150 ribu hektar; Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Jawa Timur 700 ribu hektar, dan Sulawesi Selatan 450 ribu hektar (Gambar 27).

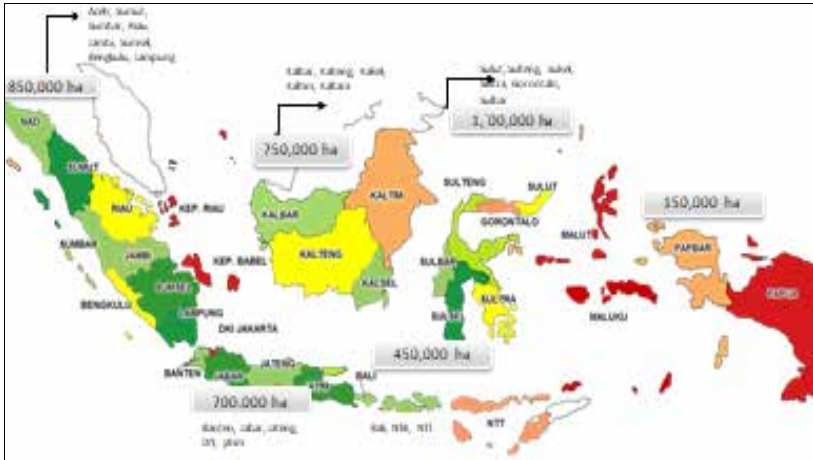
Penambahan luas tanam jagung ini dapat melalui integrasi lahan perkebunan, pemanfaatan lahan perhutani, maupun di bawah tegakan kelapa. Terdapat potensi lahan seluas 38,58 juta hektar terdiri dari lahan *existing* (8,11 juta hektar), integrasi perkebunan (11,3 juta hektar), tegakan kelapa (3,5 juta hektar), lahan tidur (11,68 juta hektar), ladang penggembalaan (2,19 juta hektar), dan lahan Perhutani (1,8 juta hektar)⁶.

Seiring dengan meningkatnya harga jagung di pasaran, minat petani menanam jagung juga meningkat. Hal ini dapat dilihat di berbagai daerah, jagung ditanam petani dengan memanfaatkan lahan-lahan pekarangan dan lereng-lereng gunung yang selama ini tidak dimanfaatkan, bahkan tanaman jagung juga ditanam memanfaatkan lahan kosong di area pekuburan.

Kementerian Pertanian memfasilitasi melalui pemberian bantuan benih unggul, pupuk, dan alsintan. Salah satu contoh bantuan benih jagung hibrida sebanyak 495.000 ton didistribusikan kepada petani di Kabupaten Lampung Selatan berikut 9 unit

6 <http://industri.bisnis.com/read/20170925/99/692674/kementan-usul-penambahan-luas-tanam-jagung-4-juta-hektare>

corn sheller (mesin perontok jagung), 10 pompa, dan 50 ribu ton pupuk.



Sumber: Kementan (2018)

Gambar 27. Sebaran wilayah penambahan luas tanam jagung 4 juta hektar tahun 2018

Bawang Merah

Sentra produksi bawang merah berada di Jawa sebesar 69,51%, diikuti Bali dan Nusa Tenggara (16,05%), kemudian Sulawesi (7,59%). Kalimantan, Maluku, dan Papua hanya memiliki pangsa yang relatif kecil (Gambar 30).

Di wilayah Jawa sendiri sentra produksi dominan berada di Jawa Tengah dan sebagian di Jawa Timur. Di Pulau Jawa, sebaran produksi antarprovinsi tidak merata. Demikian pula secara agregat sebaran menurut provinsi di Indonesia serta Bali, Nusa Tenggara, Kalimantan, dan Sulawesi.

Sepuluh besar produsen bawang merah berturut-turut berada di Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi

Selatan, Sumatera Barat, Bali, Sumatera Utara, DI Yogyakarta, dan Sulawesi Tenggara (Gambar 31). Sepuluh produsen utama tersebut memiliki pangsa produksi 98,15% dan sisanya yang hanya 1,85% tersebar di 24 provinsi lainnya.

Bahkan sesungguhnya produksi bawang merah hanya terkonsentrasi di empat provinsi, yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jawa Barat. Dari empat provinsi tersebut pangsa sebesar 83,25% produksi bawang nasional sehingga dapat dikatakan provinsi lain tergantung pasokan bawang merah dari Jawa dan Nusa Tenggara Barat.



Gambar 28. Penanaman bawang merah Kab. Demak

Perkembangan produksi selama dua tahun terakhir (2014 ke 2016) menunjukkan produksi bawang merah secara agregat meningkat 11,3%, yaitu dari 1,2 juta ton menjadi 1,3 juta ton. Secara kuantitas, peningkatan produksi disokong tingginya peningkatan total produksi di Bali dan Nusa Tenggara, Jawa, dan Sulawesi.

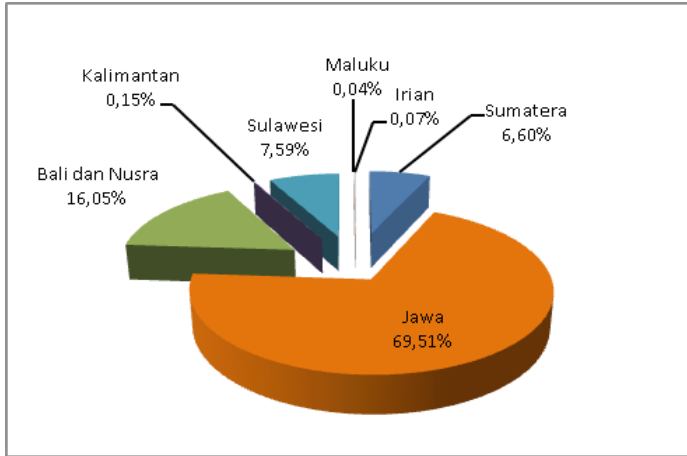
Pengembangan produksi diarahkan ke Kalimantan yang dimulai tahun 2013 seluas delapan hektar dan menunjukkan hasil produktivitas tinggi, sehingga luas areal terus ditingkatkan. Program penanaman bawang merah seluas 100 hektar dilakukan di Kabupaten Tapin pada 2015.

Kementerian Pertanian juga mendorong Kalimantan untuk berswasembada bawang merah setelah melihat potensi produksi bawang merah yang dikembangkan di Kabupaten Tapin cukup menjanjikan. Bahkan Kalimantan ditargetkan bisa mewujudkan swasembada bawang merah pada 2018, sehingga untuk kebutuhan bawang merah tidak perlu mendatangkan dari Jawa dan Nusa Tenggara Barat.



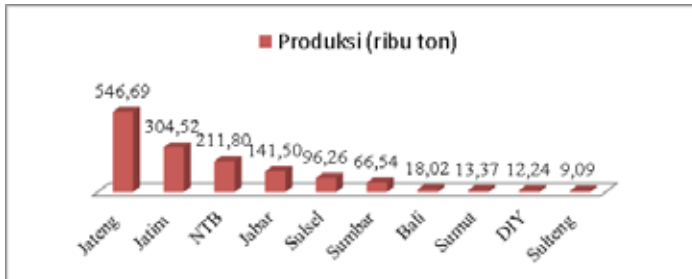
Gambar 29. Potensi bawang merah di Semau, Nusa Tenggara Timur

Program peningkatan produksi bawang merah juga dilakukan di wilayah perbatasan, seperti di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Pengembangan produksi bawang merah di NTT tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat, namun juga untuk ekspor ke Timor Leste.



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 30. Pangsa produksi bawang merah menurut wilayah, 2016



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 31. Sepuluh besar provinsi produsen bawang merah, 2016

Ekspor perdana dilakukan di perbatasan RI-Timor Leste pada Oktober 2017. Pada saat ini secara simbolis Menteri Pertanian menyerahkan ekspor 30 ton bawang merah untuk Timor Leste kepada Menteri Pertanian dan Perikanan Republic Democrate of Timor Leste (RDTL)⁷. Bawang merah yang diekspor diproduksi

⁷ <https://www.jawapos.com/read/2017/10/13/162397/mentan-ekspor-bawang-merah-ntt-untuk-kesejahteraan-warga-perbatasan>

oleh petani Kabupaten Malaka dan Belu di Provinsi NTT. Tahun 2017 ekspor bawang merah ke Timor Leste direncanakan 200 ton yang akan dilakukan secara bertahap. Pengembangan bawang merah di NTT direncanakan seluas 200 hektar dari potensi lahan yang tersedia sekitar 3.000 sampai 4.000 hektar⁸.

Cabai

Sentra produksi cabai besar terpusat di wilayah Jawa sebesar 51,3% dan Sumatera 41,1%, sisanya tersebar di wilayah lainnya (Gambar 32). Demikian pula untuk cabai rawit, namun untuk jenis cabai besar sentra produksi tetap di Jawa (57%). Selebihnya berada di wilayah Sumatera (15,69%), Bali dan Nusa Tenggara (15,20%), dan wilayah-wilayah lainnya masing-masing dengan pangsa kurang dari 10% (Gambar 34).

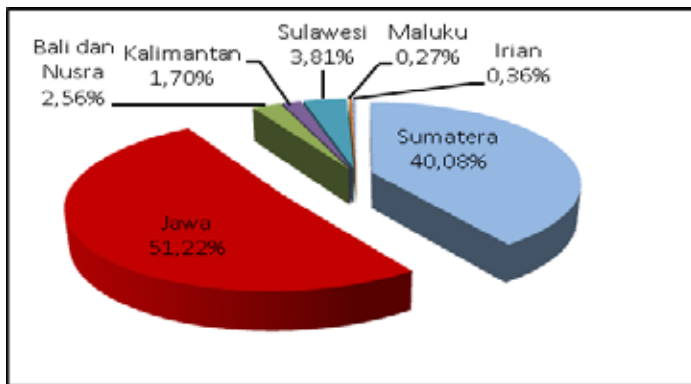
Sama seperti produksi komoditas pangan lainnya, secara agregat penyebaran produksi antarprovinsi relatif tidak merata. Sepuluh produsen utama cabai besar (Gambar 33) memiliki pangsa sebesar 86,7%, sedangkan sisanya 14,3% tersebar di 24 provinsi lain. Sepuluh produsen terbesar tersebut sesungguhnya didominasi hanya oleh empat provinsi, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Utara, dan Jawa Timur.

Sedangkan untuk cabai rawit, 10 produsen terbesar berada di Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, NTB, Aceh, Bali, Sumut, Sulsel, Sumbar, dan Lampung dengan pangsa 85,5% (Gambar 35). Namun, sesungguhnya dari 10 produsen tersebut yang paling dominan hanya Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Jawa Timur, serta NTB. Empat provinsi tersebut memiliki pangsa mencapai 66,6% dan selebihnya 33,4% tersebar di 30 provinsi lain.

Selama dua tahun terakhir (2014 ke 2016) rataan produksi cabai (besar dan rawit) meningkat 4,61%, yaitu dari 1,89 juta ton menjadi 1,96 juta ton. Namun, peningkatan tersebut sesungguhnya

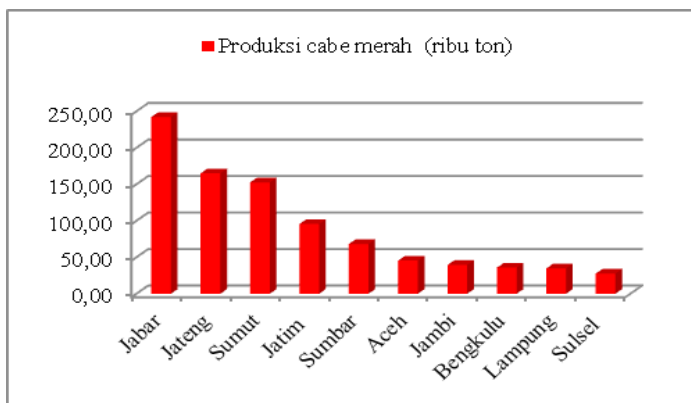
8 <http://industri.bisnis.com/read/20171012/99/698760/malaka-dan-belu-di-ntt-ekspor-bawang-merah-ke-timor-leste>

nya disokong kenaikan produksi cabai rawit secara agregat sebesar 13,3%. Sementara cabai besar secara agregat dan di sebagian besar wilayah cenderung menurun, kecuali Sumatera dan Papua. Peningkatan produksi cabai rawit cukup tinggi di wilayah Bali dan Nusa Tenggara (41,2%). Sedangkan Jawa yang memiliki pangsa produksi terbesar meningkat 9,8%.



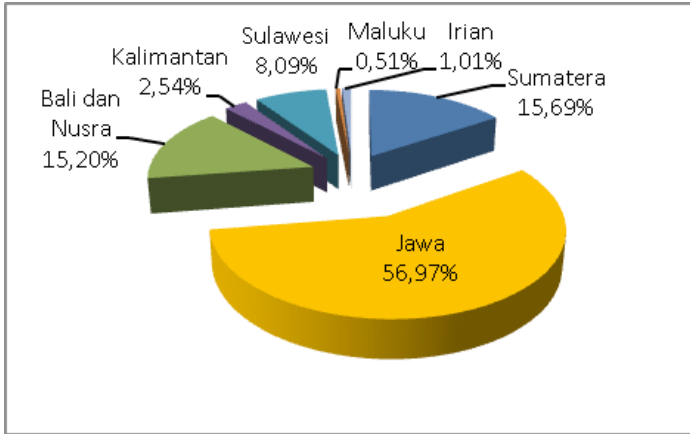
Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 32. Pangsa produksi cabai besar menurut wilayah, 2016



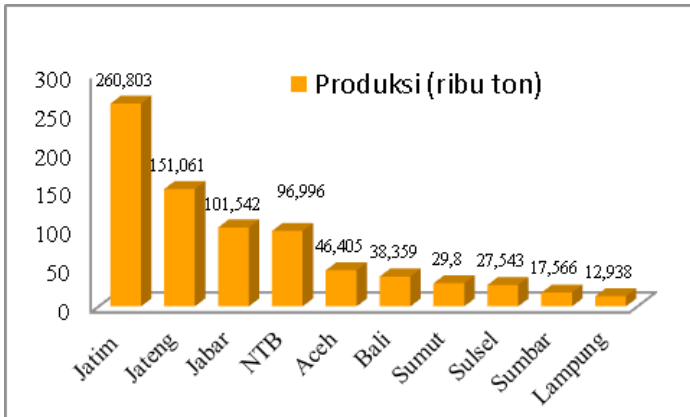
Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 33. Sepuluh besar provinsi produsen cabai besar, 2016



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 34. Pangsa produksi cabai rawit menurut wilayah, 2016



Sumber: Pusdatin (diolah)

Gambar 35. Sepuluh besar provinsi produsen cabai rawit, 2016

Pengembangan produksi cabai dilakukan di berbagai wilayah di luar sentra produsen cabai. Hal ini dimaksudkan selain untuk meningkatkan produksi cabai nasional juga untuk mengurangi kesenjangan produksi antarwilayah. Sebagai contoh, langkah awal

pengembangan produksi cabai dilakukan di wilayah perbatasan Kalimantan Utara di Kabupaten Nunukan pada tahun 2017 sekitar 75 hektar dan akan diperluas dengan melihat keberhasilan pengembangan di wilayah tersebut.

Peningkatan dan Pemerataan Produksi Pangan Sepanjang Tahun

Pola produksi pangan dapat ditinjau secara spasial maupun temporal. Secara spasial seperti telah diuraikan sebelumnya, produksi pangan secara umum hanya terkonsentrasi di beberapa wilayah tertentu, sementara pangan dibutuhkan seluruh penduduk di Indonesia. Dukungan infrastruktur untuk kemudahan distribusi pangan antarwilayah merupakan faktor vital yang mempengaruhi senjang harga pangan antarwilayah.

Secara temporal pola produk pangan umumnya mengikuti pola produksi musiman, sedangkan kebutuhan pangan harus dipenuhi sepanjang tahun. Pola produksi secara musiman ini yang menimbulkan fenomena musim panen raya dan musim paceklik.

Saat musim panen raya, produksi melimpah dan mengakibatkan harga jatuh, pun petani dirugikan. Sementara saat musim paceklik (tidak ada panen) harga melambung tinggi dan menekan konsumen. Fenomena panen raya maupun paceklik tersebut sudah terjadi sejak dahulu. Faktor iklim, dampaknya terhadap kesediaan air untuk pertanaman merupakan faktor vital yang mempengaruhi kemampuan, kapasitas tanam antarmusim, dan antarwaktu.

Secara umum musim tanam komoditas pangan (terutama padi dan jagung) dalam satu tahun dibagi menurut musim adalah musim tanam Oktober–Maret, yaitu musim hujan dan musim tanam April–September, yaitu musim kemarau. Jika lahan ditanam tiga kali (IP 300), padi ditanam antara musim hujan dan musim kemarau yang sering disebut sebagai musim gadu.

Pangsa luas tanam Oktober–Maret (sekitar 58%) lebih besar dari tanam April–September (42%). Konsekuensinya jumlah panen pada musim tanam Oktober–Maret lebih besar dari musim tanam April–September. Demikian pula luas tanam untuk jagung musim tanam Oktober–Maret sekitar 65% lebih tinggi dari musim tanam April–September yang hanya sekitar 35%.

Tabel 2. Pangsa luas tanam padi dan jagung antarmusim, 2012/13–2015/16

Tahun	Padi			Jagung		
	Okt-Mar (%)	Apr-Sep (%)	Total (ha)	Okt-Mar (%)	Apr-Sep (%)	Total (ha)
2012/2013	58,6	41,4	13.985.185	65,2	34,8	3.953.099
2013/2014	58,0	42,0	14.044.642	62,4	37,6	3.969.477
2014/2015	58,0	42,0	14.459.123	65,2	34,8	3.951.349
2015/2016	56,5	43,5	15.512.183	70,6	29,4	4.020.158

Sumber: Pusdatin (2017)

Berdasarkan data luas tanam (khususnya untuk tanaman pangan utama) setiap bulan, dapat dipetakan sebaran luas tanam setiap bulan sepanjang tahun. Luas tanam padi pada Juli, Agustus, dan September sebelum 2015-2016 rata-rata hanya berkisar 400-600 ribu hektar. Bulan-bulan tersebut merupakan puncak musim kemarau sehingga ketersediaan air untuk tanaman terbatas.

Dampak musim paceklik biasa terjadi bulan November, Desember, dan Januari karena luas tanam jauh lebih rendah dari minimum luas tanam untuk mencukupi kebutuhan konsumsi. Musim paceklik terjadi akibat luas tanam bulan Juli – September sangat rendah. Pola seperti ini telah terjadi selama 16 tahun terakhir.



Gambar 36. Gerakan tanam padi di Kab. Pidie, Aceh

Tabel 3. Luas tanam padi per bulan, tahun 2005-2017

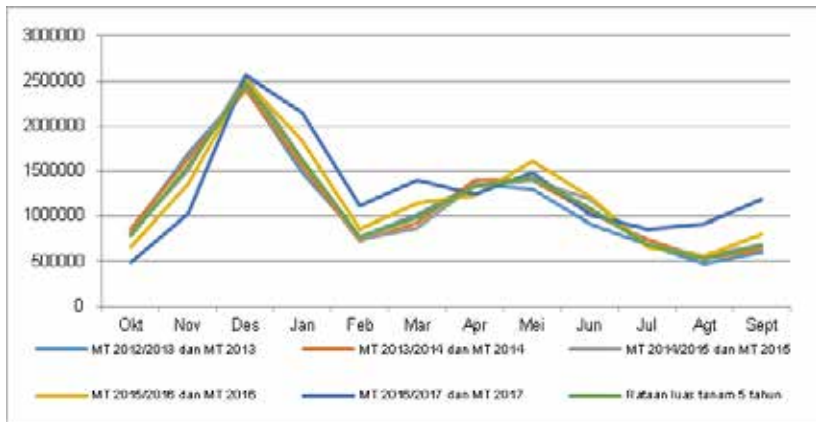
Bulan	2005	2010	2015	2016	2017
	(juta ha)				
Januari	1,72	1,68	1,84	2,15	1,38
Februari	0,75	0,86	0,86	1,12	1,17
Maret	0,88	0,97	1,15	1,41	1,58
April	1,08	1,29	1,23	1,25	1,28
Mei	1,11	1,23	1,62	1,48	0,14
Juni	0,85	0,93	1,21	1,02	0,93
Juli	0,64	0,75	0,64	0,87	1,11
Agustus	0,46	0,61	0,57	0,92	1,26
September	0,56	0,77	0,80	1,22	1,27
Oktober	0,87	1,22	0,49	0,98	0,94
November	1,46	1,96	1,03	2,08	1,76
Desember	2,05	1,90	2,57	2,16	
Jan-Des (ribu ha)	12,43	14,16	14,01	16,65	14,11

Sumber: Kementerian Pertanian (2017c)

Berdasarkan pengamatan bulan kritis pangan di atas, dalam dua tahun terakhir strategi mengatasi paceklik diterapkan Kementerian Pertanian, yaitu melakukan peningkatan luas tanam pada bulan-bulan kritis tersebut melalui perbaikan dan pengadaan infrastruktur irigasi. Tahun 2016 sampai 2017 luas tanam bulan Juli sampai September ditingkatkan hampir sekitar dua kali lipat tahun-tahun sebelumnya.

Meningkatkan luas tanam bulan Juli sampai September itulah yang dijadikan strategi mengatasi musim paceklik. Jika dipetakan luas tanam tiap bulan, maka akan terlihat jelas. Sebelum 2015/2016 luas tanam padi sangat rendah pada bulan Juli, Agustus, dan September, namun mulai musim tanam 2015/2016 dan musim tanam 2016, luas tanam berada di atas tahun-tahun sebelumnya.

Gambar 37 menunjukkan pada bulan November luas tanam padi mulai meningkat dan mencapai puncaknya pada bulan Desember. Selanjutnya bulan Februari-Maret merupakan musim panen raya, sehingga luas tanam menurun. Luas tanam terendah pada musim kering yang jatuh pada bulan Juli, Agustus, dan September.



Sumber: Ditjen Tanaman Pangan (2017)

Gambar 37. Luas tanam padi bulanan, 2011- 2016

Untuk terlaksananya strategi tersebut, peningkatan akses terhadap air merupakan syarat keharusan (*necessary condition*), mengingat bulan-bulan tersebut merupakan puncak musim kemarau. Untuk itu, Kementerian Pertanian bekerja sama dengan Kementerian PUPR dan Kemendes PDTT telah menyiapkan pembangunan dan perbaikan infrastruktur irigasi.

Program pompanisasi, pembangunan embung, dan infrastruktur lainnya secara gencar dilakukan. Kementerian Pertanian mensinergikan dengan fasilitasi bantuan alsintan untuk pengolahan tanah dan sarana produksi lain (pupuk dan benih unggul). Dampaknya adalah dalam dua tahun (2016 dan 2017) terakhir tidak terjadi musim paceklik. Impor beras dan komoditas pangan lainnya, terutama jagung, bawang merah, dan cabai, juga tidak dilakukan lagi.

Perspektif ke Depan Pola Produksi Pangan Antarwilayah

Dengan mencermati perkembangan produksi, upaya pemerintah untuk meningkatkan produksi pangan, khususnya beberapa komoditas pangan pokok strategis, yaitu padi, jagung, bawang merah, dan cabai, serta dalam rangka menata produksi antarwilayah, waktu, dan beberapa simpul kritis berikut, perlu memperoleh fokus perhatian dan tindak lanjut.

Dalam konteks upaya percepatan peningkatan produksi, pemerintah memiliki target mencapai swasembada pangan, mempertahankan swasembada beras melalui intensifikasi dan ekstensifikasi. Untuk beras, target swasembada telah dicapai, meskipun tetap diupayakan memacu produksi dalam mencapai target jangka panjang Indonesia sebagai lumbung pangan dunia tahun 2045. Karenanya strategi ekstensifikasi melalui upaya perluasan luas baku lahan yang selama ini telah dilakukan seiring dengan upaya intensifikasi produksi perlu terus dilanjutkan.

Sasarannya tidak hanya peningkatan kapasitas produksi, namun juga untuk perluasan lahan.

Sejalan dengan upaya tersebut, kegiatan peningkatan intensitas tanam harus terus dilakukan. Untuk komoditas padi, target swasembada berkelanjutan dan surplus produksi beras telah tercapai. Dengan demikian, peningkatan intensitas tanam untuk padi dalam periode setahun dalam jangka menengah dapat mulai digeser ke palawija, khususnya jagung dan kedelai.

Sementara untuk padi perlu lebih fokus untuk memperbaiki kualitas produk dan efisiensi usaha dalam rangka meningkatkan daya saing beras, sehingga dapat membuka peluang lebih lebar untuk ekspor. Hal ini sesuai target Indonesia sebagai lumbung pangan dunia yang secara implisit selain diperlukan peningkatan produksi juga peningkatan daya saing sehingga beras Indonesia dapat bersaing di pasar internasional.

Melalui strategi seperti disebutkan di atas, selain sasaran untuk mencapai peningkatan produksi dan swasembada komoditas pangan selain beras, dalam konteks manfaat lain, pergeseran intensitas tanam setahun ke komoditas lain ini juga sebagai antisipasi untuk mencegah kemungkinan eksplosif serangan hama penyakit jika peningkatan intensitas tanam hanya untuk satu jenis komoditas yang sama. Komoditas palawija (jagung, kedelai) dapat dipilih sebagai alternatif komoditas untuk pergiliran pola tanam antarmusim.

Masih terkait dengan upaya pengendalian serangan hama, penguasaan teknologi terkini untuk pengelolaan hama dan penyakit ditingkatkan. Alternatif pengendalian hama secara hayati melalui pemanfaatan tanaman *refugia* seperti akar wangi (*Vetiveria zizanioides* (L)) atau bunga matahari (*Helianthus annuus*) dari hasil kajian terbukti ampuh untuk mengendalikan hama. Cara tersebut telah digunakan di beberapa lokasi, namun belum secara luas dilakukan.

Karenanya alternatif pengendalian hama secara hayati seperti tersebut direncanakan secara terprogram untuk mendukung Upsus Pajale. Ke depan, pencapaian target swasembada pangan tidak semata menggantungkan pada peningkatan intensitas tanam, melainkan juga melalui perluasan areal yang dipadukan dengan penggunaan teknologi.

Kaitannya dengan perluasan sentra produksi pangan, peningkatan produksi pada sentra produksi pangan dan daerah-daerah lain yang menjadi sasaran perluasan sentra produksi terus dilanjutkan. Sebab, menggantungkan pemenuhan kebutuhan pangan satu daerah dari pasokan dari daerah lain merupakan inefisiensi yang mengakibatkan peningkatan harga pangan, selain menimbulkan risiko terhadap ketahanan pangan daerah.

Karenanya strategi relokasi pembangunan pertanian ke daerah-daerah bukan sentra produksi dilanjutkan. Sebab, selain akan menghasilkan ungkitan peningkatan produksi yang lebih besar, juga mencegah defisit pangan daerah. Kesemuanya dalam rangka mencapai swasembada pangan daerah.

Upaya tersebut direncanakan didukung dengan pengembangan sarana dan prasarana produksi yang memadai, khususnya sarana irigasi, jalan usaha tani, akses terhadap sarana produksi terutama alat mekanisasi pertanian, benih, pupuk, permodalan, dan pasar. Dukungan sarana dan prasarana tersebut dilaksanakan dengan melanjutkan program yang telah dan sedang dilaksanakan dengan perluasan pada daerah yang memiliki potensi, serta dapat lebih mengefektifkan bantuan-bantuan pemerintah.

Strategi menata produksi antarwaktu untuk menghilangkan musim paceklik yang dalam dua tahun terakhir telah menunjukkan keberhasilan. Tantangan ke depan adalah melanjutkan implementasi strategi tersebut dengan lebih efisien. Salah satu contoh teknologi yang bermanfaat untuk pengaturan pola tanam adalah Kalender Tanam. Namun demikian, Kalender Tanam

ini harus dilakukan *updating* secara berkelanjutan, khususnya dalam menghadapi perubahan iklim. Dengan demikian, validitas informasi yang dihasilkan untuk perencanaan pola dan waktu tanam dapat lebih ditingkatkan.

Bab 3.

MEMBANGUN SISTEM PENYANGGA PANGAN KOTA-KOTA BESAR: Prototipe Pertama di DKI Jakarta

Fluktiasi harga bahan pangan pokok dan strategis di kota-kota besar yang terjadi berulang setiap tahun tampaknya sulit untuk dihindarkan. Peningkatan penduduk dari kelahiran dan urbanisasi mengakibatkan jumlah permintaan bahan pangan terus meningkat dengan pertumbuhan relatif tinggi. Di sisi lain pasokan dan distribusi dari wilayah sentra produksi cenderung konstan. Kondisi inilah yang menyebabkan harga bahan pangan berpotensi mengalami gejolak, terlebih saat Hari Besar Keagamaan Nasional (HBKN).

Peluang terjadinya fluktiasi harga di kota besar lebih tinggi, karena pada wilayah-wilayah non-sentra pasokan komoditas pangan untuk mencukupi kebutuhan hampir seluruhnya berasal dari luar wilayah. Sebagai ilustrasi Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2016 dengan jumlah penduduk 10.277.628 (Proyeksi

Penduduk Tahun 2010-2035, BPS), kebutuhan komoditas pangan pokok beras sebesar 1.177.816 ton dan kebutuhan pangan strategis cabai adalah sebesar 32.272 ton. Kebutuhan tersebut berasal dari daerah lain, karena produksi beras di Jakarta hanya sekitar 3.000 ton, sedangkan cabai hanya 0,6 ton (Angka Tetap 2016). Karena itu, diperlukan langkah dan upaya dalam menjaga ketersediaan pasokan dan kestabilan harga, sehingga lonjakan harga dan ketersediaan tetap terjaga.

Produksi atau ketersediaan pangan suatu wilayah ditentukan daya dukung sumber daya lingkungan, termasuk di dalamnya lahan pertanian. Wilayah yang sedikit atau bahkan tidak memiliki lahan pertanian tidak akan mampu memenuhi kebutuhan pangannya sendiri dan harus mendatangkan pangan dari luar wilayahnya. Hal ini dialami terutama wilayah perkotaan yang lahan pertaniannya sangat terbatas, sementara kebutuhan pangannya sangat besar. Wilayah perkotaan dapat memenuhi kebutuhan pangan dari wilayah penyangga di sekitarnya.

Beckman (2004) menyatakan bahwa wilayah penyangga berfungsi untuk melindungi kawasan konservasi dan dalam konteks ketahanan pangan. Wilayah penyangga ini memiliki potensi untuk produksi pangan guna memasok ke wilayah-wilayah tetangganya yang defisit pangan.

Keterbatasan pasokan dari wilayahnya dan tingginya permintaan pangan menyebabkan penyediaan pangan bergantung dari luar wilayah. Kondisi ini menyebabkan rentannya pasar pangan di kota-kota besar dari fluktuasi harga pangan yang cukup besar.

Guna mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah pusat bersama dengan daerah dan *stakeholder* terkait telah berupaya untuk menjaga stabilisasi pasokan dan harga pangan di kota-kota besar. Di DKI Jakarta, misalnya sudah terbentuk tiga *distribution center* (DC) yang sudah ada sebelumnya, yaitu PT Food Station Tjipinang Jaya, PD Dharmajaya, dan PD Pasar Jaya. Sedangkan

kota-kota besar lainnya seperti Surabaya, Bandung, Makassar, dan Semarang baru memulai inisiasi pembentukan DC.

Strategi lanjutan yang sedang disiapkan pemerintah adalah optimalisasi potensi sumber daya dari wilayah penyangga sekitar kota besar. Di DKI Jakarta wilayah penyangga meliputi Kabupaten Serang, Lebak, Pandeglang, Lampung Selatan, Lampung Timur, Purwakarta, Subang, Karawang, Cianjur, dan Sukabumi.

Senada dengan hal tersebut, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) meminta pemerintah merealisasikan pengembangan wilayah penyangga ibu kota sebagai salah satu upaya menekan laju inflasi.

“Ke depan, agar lebih meningkatkan ketahanan pangan nasional khususnya di DKI Jakarta, maka harus menjaga inflasi di DKI Jakarta yang merupakan barometer nasional. Kondisi ketahanan pangan perlu dikembangkan terus walaupun Indonesia meraih peringkat indeks ketahanan pangan ke-71 dari 113 negara dan masuk 25 besar dunia akan indeks keberlanjutan pangan dunia.” (Ketua Komisi II DPD RI, Parlindungan Purba disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat 5 Juli 2017)

Selain permasalahan penyediaan pasokan dan sistem penyangga pangan yang belum terbangun, penyelenggaraan kerja sama antara kabupaten wilayah penyangga dengan kota besar tampaknya sampai kini belum terwujud. Hal ini karena pemerintah belum memiliki instrumen payung hukum bidang penyelenggaraan ketahanan pangan yang mengintegrasikan antara wilayah penyangga dengan kota besar yang disangga.

Kebutuhan Pangan Kota Besar dan Potensi Daya Dukung Wilayah Penyangga

Kebutuhan pangan di Provinsi DKI Jakarta saat ini cukup tinggi. Selain karena jumlah penduduk dan konsumsi per kapita, ternyata keberadaan hotel, restoran, dan katering untuk perusahaan-

perusahaan yang berlokasi di wilayah ini juga menyumbang permintaan bahan pangan yang cukup besar.

Sebagai gambaran, produksi padi Provinsi DKI Jakarta tahun 2017 sebesar 5.996 ton GKG, ketersediaan beras sebesar 3.371 ton. Sementara kebutuhan beras mencapai 1.188.887 ton, sehingga terdapat defisit sebesar 1.185.516 ton (Tabel 4).

Defisit beras terjadi di seluruh kota madya lingkup Provinsi DKI Jakarta. Meningkatnya angka defisit karena jumlah permintaan yang terus meningkat. Hal itu sebagai implikasi dari bertambahnya jumlah penduduk (tetap dan sementara) yang sebagian besar pekerja nonformal dan buruh yang di tingkat konsumsi/kapitanya masih relatif tinggi. Hal ini mengakibatkan secara agregat konsumsi per kapita juga turut mengalami kenaikan.

Tabel 4. Produksi padi, ketersediaan beras, dan kebutuhan beras DKI Jakarta, 2017

Kota	Jumlah penduduk (000 jiwa)	Produksi gabah DKI (ton GKG)	Ketersediaan beras Provinsi DKI* (ton)	Kebutuhan beras** (ton)	Surplus/ minus (ton)
Kep. Seribu	23	-	-	2.739	(2.739)
Jakarta Selatan	2.226	-	-	255.195	(255.195)
Jakarta Timur	2.892	799	449	331.513	(331.064)
Jakarta Pusat	921	-	-	105.586	(105.586)
Jakarta Barat	2.528	1.654	930	289.716	(288.786)
Jakarta Utara	1.781	3.543	1.992	204.139	(202.147)
Total	10.374	5.996	3.371	1.188.887	(1.185.516)

Keterangan: *) Ketersediaan beras produksi DKI Jakarta untuk konsumsi = GKG × 0,56%

**) Kebutuhan Beras penduduk × konsumsi/kapita sebesar 114,6 kg/tahun

Sumber:

- Jumlah penduduk dari Bappenas dan BPS, 2013

- Produksi beras dari Angka Prakiraan, Pusdatin Kementan, 2017

Kekurangan/defisit beras di DKI Jakarta masih mampu ditopang dari wilayah penyangga, karena produksi padi di wilayah sekitarnya mengalami surplus dengan besaran yang

bervariasi. Wilayah penyangga seperti Kabupaten Karawang, Subang, Sukabumi, dan Cianjur menghasilkan produksi padi terbesar di antara kabupaten penyangga lainnya (Tabel 5).

Dari 10 kabupaten penyangga, diperoleh total surplus sebanyak 2,3 juta ton yang potensial memasok beras ke DKI Jakarta. Jika dilihat kebutuhan beras total DKI Jakarta yang hanya 1,1 juta ton, maka sebenarnya 10 kabupaten penyangga sudah lebih dari cukup untuk memasok beras ke Jakarta, bahkan dengan tiga kabupaten (Karawang, Subang, dan Pandeglang) saja sudah mencukupi.

Tabel 5. Produksi, ketersediaan, dan kebutuhan beras kabupaten penyangga tahun 2017

No.	Kota	Jumlah Penduduk (000 jiwa)	Ketersediaan beras dari produksi di wilayahnya *) (ton)	Kebutuhan**) beras (ton)	Surplus/defisit (ton)
1	Cianjur	2.256	471.758	258.605	213,152
2	Sukabumi	2.453	472.623	281.171	191,452
3	Purwakarta	943	126.127	108.106	18,020
4	Subang	1.562	574.558	179.064	395,495
5	Karawang	2.316	658.251	265.470	392,782
6	Serang	1.493	305.405	171.166	134,240
7	Pandeglang	1.205	443.657	138.116	305,540
8	Lebak	1.288	342.978	147.617	195,362
9	Lampung Selatan	992	325.647	113.771	211,877
10	Lampung Timur	1.027	414.248	117.749	296,499
Total		15,539	4.135.252	1.780.833	2.354.418

Keterangan: *) Ketersediaan beras produksi DKI Jakarta untuk konsumsi = $GKG \times 0,56\%$

**) Kebutuhan Beras penduduk \times konsumsi/kapita sebesar 114,6 kg/tahun

Sumber:

- Jumlah penduduk dari Bappenas dan BPS, 2013

- Produksi beras dari Angka Prakiraan, Pusdatin Kementan, 2017

Tidak jauh berbeda dengan komoditas pangan pokok, kondisi ketersediaan pangan penting seperti cabai di DKI Jakarta 100%

mengandalkan dari luar wilayah Jakarta. Faktor ketersediaan lahan menjadi problem Jakarta sampai saat ini, sehingga belum mampu memproduksi cabai secara mandiri.

Dengan kebutuhan cabai untuk konsumsi rumah tangga per kapita per tahun sebesar 4,77 kg/kap/tahun dan jumlah penduduk sebanyak 10,2 juta jiwa, diperoleh kebutuhan total sebesar 49 ribu ton. Namun, angka kebutuhan ini masih belum memperhitungkan konsumsi di luar rumah tangga, seperti kebutuhan industri, hotel, restoran, dan katering. Produksi cabai total 10 kabupaten penyangga DKI Jakarta Tahun 2017 sebesar 149 ribu ton dengan produksi tertinggi berasal di Kabupaten Cianjur dan terendah di Kabupaten Karawang (Tabel 6).

Tabel 6. Produksi, ketersediaan, dan kebutuhan cabai di kabupaten penyangga Provinsi DKI Jakarta, 2017

No.	Kabupaten	Produksi (ton)	Perkiraan ketersediaan bersih (ton)	Perkiraan kebutuhan konsumsi langsung (rumah tangga)			Surplus/ defisit (ton)
				Jumlah penduduk (jiwa)	Konsumsi (kg/kap/th)	Kebutuhan*)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)*(6)	(8)=(4)-(7)
1.	Cianjur	76.348	71.950	2.250.977	3,51	7.901	64.049
2.	Sukabumi	22.373	21.084	2.444.616	4,33	10.585	10.499
3.	Purwakarta	9.359	8.820	932.701	4,82	4.496	4.324
4.	Subang	8.967	8.451	1.546.000	3,57	5.519	2.931
5.	Karawang	400	377	2.295.778	4,07	9.344	(8.967)
6.	Serang	5.956	5.613	1.484.502	4,80	7.126	(1.513)
7.	Pandeglang	5.617	5.293	1.200.512	3,27	3.926	1.368
8.	Lebak	996	939	1.279.412	3,82	4.887	(3.949)
9.	Lampung Selatan	17.426	16.422	982.885	5,00	4.914	11.508
10.	Lampung Timur	1.836	1.730	1.018.424	4,89	4.980	(3.250)
	Total	149.278	140.680	15.435.807		63.678	77.002

Keterangan: *) Belum termasuk kebutuhan industri dan horeka

Sumber:

- Data jumlah penduduk tahun 2017, Buku Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2010-2035, BPS
- Data produksi tahun 2017, Pusdatin, dan Ditjen Hortikultura
- Faktor Koneversi, BKP
- Konsumsi susenas triwulan I 2017, BKP

Berdasarkan data dari 10 kabupaten tersebut, 6 kabupaten mengalami surplus dan sisanya mengalami defisit cabai. Kabupaten-kabupaten yang mengalami surplus cabai adalah Kabupaten Cianjur, Sukabumi, Purwakarta, Subang, Pandeglang, dan Lampung Selatan.

Surplus cabai terbesar berada di Kabupaten Cianjur dan terendah di Kabupaten Pandeglang. Sedangkan kabupaten yang mengalami defisit cabai adalah Kabupaten Karawang, Serang, Lebak, dan Lampung Timur. Dengan demikian, kabupaten yang memiliki surplus tinggi seperti Cianjur, Lampung Selatan, dan Sukabumi menjadi wilayah potensial sebagai wilayah penyangga utama untuk komoditas cabai bagi DKI Jakarta.

Rantai Pasok dan Distribusi Pangan ke Jakarta

Rantai pasok beras ke DKI Jakarta dimulai dari petani, Kelompok Tani (Poktan), atau Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) ke penggilingan atau melalui pengepul terlebih dahulu. Umumnya Gapoktan di wilayah penyangga sudah memiliki *Rice Milling Unit* (RMU), sehingga beras hasil penggilingan masuk ke DKI melalui pedagang antarwilayah ataupun secara langsung.

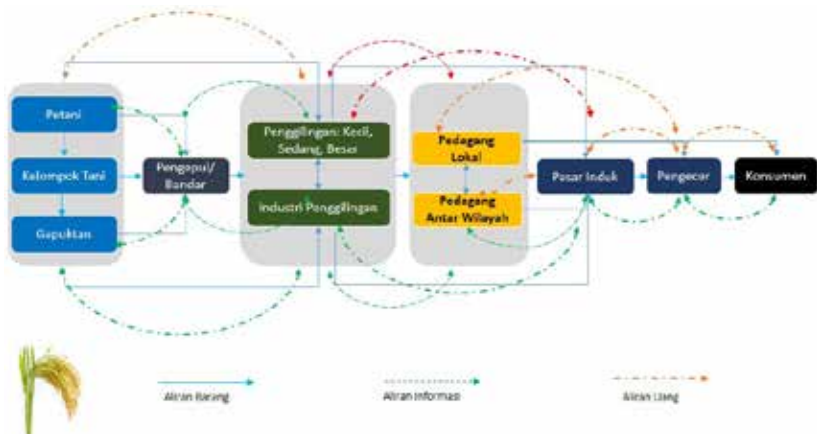
Sedangkan untuk petani dan poktan lebih memilih menjual ke pengepul dengan pembelian gabah sistem tebas sebelum akhirnya masuk ke penggilingan atau industri penggilingan. Selanjutnya masuk ke pedagang antarwilayah atau bisa langsung menuju Pasar Induk Beras Cipinang (PIBC) Jakarta.

Beras yang dihasilkan dari penggilingan kecil dan sedang umumnya dalam bentuk curah dengan kualitas medium dengan kadar air 14-15%, derajat sosoh 95%, dan *broken*/beras pecah 5-10%. Sedangkan beras yang dihasilkan penggilingan besar dan industri penggilingan menghasilkan dua jenis beras dalam bentuk curah dan kemasan, yaitu premium dan medium.

Beras medium yang dihasilkan harusnya mengikuti aturan Peraturan Menteri Perdagangan tentang Kelas Mutu beras, yaitu kadar air maksimal 14%, derajat sosoh 95%, dan *broken* rata-rata 5%. Sedangkan beras premium kadar air maksimal 14%, derajat sosoh 100%, dan *broken* kurang dari 5%.

Namun demikian, fakta di lapangan menunjukkan kualitas beras disesuaikan dengan harga yang berlaku di pasaran. Beras yang masuk ke PIBC kemudian didistribusikan ke pengecer atau pedagang lokal di Jakarta, Tangerang, Bogor, Depok, Bekasi, Cirebon, antarpulau, bahkan tidak sedikit yang kembali ke daerah asal (produsen) seperti Karawang, Cianjur, Sukabumi, dan Lampung.

Panjangnya rantai pasok beras membuat perdagangan beras tidak efisien dan berimplikasi pada naiknya biaya distribusi atau pemasaran, menurunkan margin keuntungan, dan naiknya harga di tingkat konsumen (Gambar 38).



Sumber: BKP (2017)

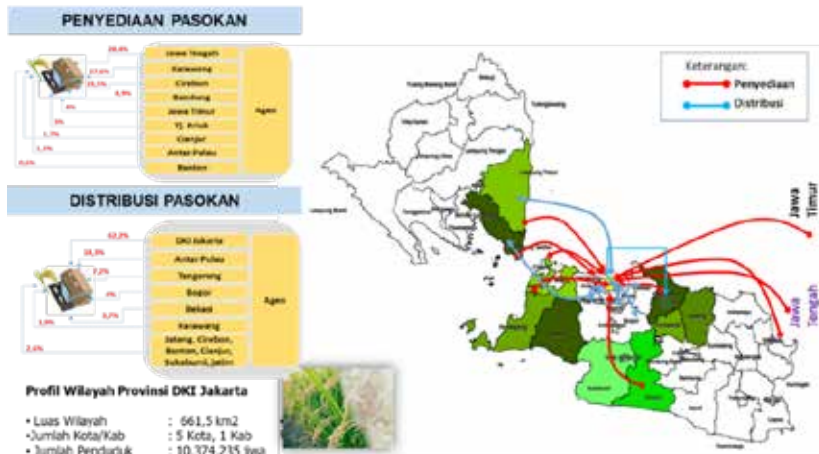
Gambar 38. Rantai pasok beras ke DKI Jakarta

Jika dilihat dari persentase beras yang terdistribusi dari wilayah penyangga (Gambar 39), penyediaan pasokan beras ke

DKI Jakarta didominasi dari Jawa Barat (62,6%). Sebanyak 28,4% beras yang masuk berasal dari Jawa Tengah seperti Tegal, Kudus, Demak, Pati, Purworejo, Sragen, dan Sukoharjo/Solo. Sekitar 27,6% dari Kabupaten Karawang. Dari Cirebon sebesar 23,5% dan sisanya (20,5%) berasal dari Bandung, Jawa Timur, Tanjung Priok (Lampung Selatan, Lampung Tengah, Lampung Timur), Cianjur, dan Banten (Serang, Lebak, Pandeglang).

Kabupaten lain di Jawa Barat yang merupakan sentra produksi padi seperti Subang dan Indramayu walaupun memberikan kontribusi yang cukup besar ke DKI, namun beras yang masuk ke Jakarta terlebih dahulu melalui Karawang. Dengan demikian, secara pencatatan diasumsikan beras tersebut berasal dari Karawang.

Jika dilihat dari sisi distribusi pasokannya, sekitar 62,2% beras yang masuk ke DKI melalui PIBC untuk memasok wilayah Jakarta. Untuk memasok antarpulau sekitar 18,3%, ke Tangerang sebesar 7,2%, Bogor 4,0%, Bekasi 3,7%, dan 2,6% ke wilayah Jawa Tengah, Cirebon, Banten, Cianjur, Sukabumi, dan Jawa Timur.

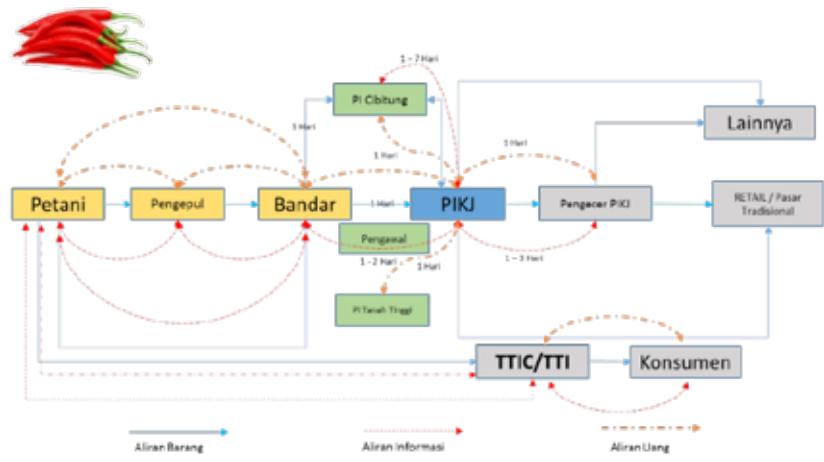


Sumber: BKP Kementan, 2017

Gambar 39. Alur penyediaan beras ke wilayah DKI Jakarta

Untuk wilayah antarpulau, beras terdistribusi ke beberapa provinsi. Ke Kalimantan Barat (42%), Kepulauan Riau (17%), Riau (10,8%), Sumatera Utara (9,1%), Sumatera Selatan (6,2%), Jambi (5,8%), dan sisanya (8,9%) ke provinsi lain.

Sementara itu, rantai pasok cabai dari wilayah penyangga ke DKI Jakarta secara umum masih melalui proses yang panjang dan berimplikasi pada besarnya perbedaan harga di tingkat produsen dan konsumen. Komoditas cabai yang berasal dari petani melalui tahapan, yakni pengepul, bandar besar, maupun dari Pasar Induk Tanah Tinggi kemudian sampai ke Pasar Induk Kramat Jati (PIKJ) atau Pasar Induk Cibitung. Dari PIKJ, cabai dijual kembali ke Pasar Induk Cibitung, pengecer PIKJ, maupun ke pasar tradisional/retail (Gambar 40).



Sumber: BKP, 2017

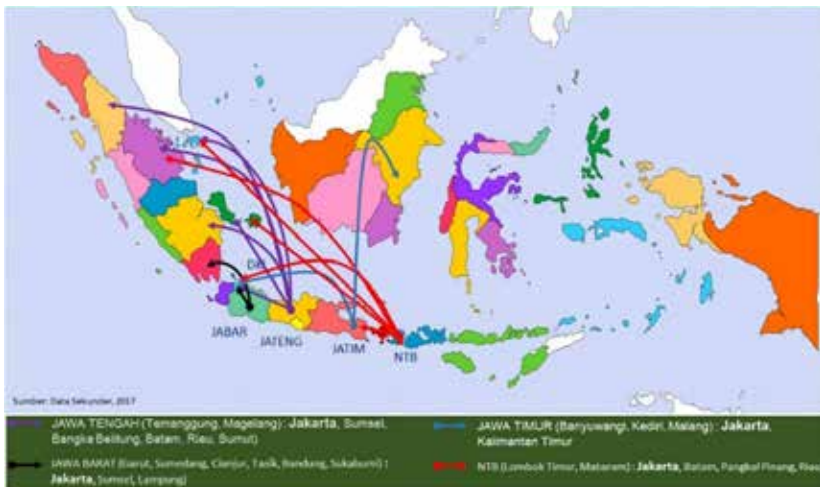
Gambar 40. Rantai pasok cabai ke Pasar Induk DKI Jakarta

Panjangnya rantai pasok menyebabkan harga di tingkat petani dengan konsumen memiliki gap yang sangat besar. Sebagai ilustrasi, pada November 2016 harga cabai di tingkat petani hanya

Rp25.896/kg. Ketika masuk ke PIKJ, harganya mencapai Rp32.541/kg (margin keuntungan Rp6.645/kg). Bahkan di tingkat eceran sebesar Rp56.635/kg (margin keuntungan Rp24.094/kg).

Data alur distribusi cabai dari wilayah-wilayah sentra menunjukkan proses perdagangan antarwilayah terjadi secara alami dengan melihat *supply* dan *demand* dari wilayah konsumen. Sebagai ilustrasi, berdasarkan data Ditjen Hortikultura, cabai yang masuk ke DKI Jakarta lebih banyak berasal dari Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Sentra produksi cabai di Provinsi Jawa Tengah berada di Kabupaten Temanggung dan Magelang. Di Provinsi Jawa Barat, sentra produksi berada di Kabupaten Garut, Sumedang, Cianjur, Tasikmalaya, Bandung, dan Sukabumi. Sedangkan di Provinsi Jawa Timur berasal dari Kabupaten Kediri dan Malang. Di Provinsi Nusa Tenggara Barat berasal dari Lombok Timur dan Mataram (Gambar 41).



Sumber: Ditjen Hortikultura, 2017

Gambar 41. Alur penyediaan cabai ke wilayah DKI Jakarta

Model *Distribution Center* Pangan

Stabilisasi harga pangan merupakan isu yang sangat strategis sekaligus menjadi agenda prioritas pemerintah saat ini dan di masa-masa mendatang. Harga pangan yang stabil dan terkendali relatif membuat inflasi terjaga dan daya beli masyarakat akan meningkat. Produsen sebagai penghasil sekaligus pemasok bahan pangan tentu harus mendapatkan keuntungan yang wajar dengan kepastian harga pembelian. Di sisi lain konsumen sebagai pemanfaat harus dijamin akses dan daya beli dengan kebijakan harga jual yang kompetitif dan terjangkau.

Kondisi yang terjadi saat ini sering terlihat petani merugi akibat harga jual yang kurang sesuai dengan ekspektasi. Irama panen juga tidak merata dan berimplikasi pada disparitas harga antarwilayah dan waktu. Bukan hanya itu, panjangnya rantai pasok bahan pangan dan pihak yang memiliki posisi dominan dalam pemasaran menyebabkan inefisiensi dan memberikan keuntungan di luar batas kewajaran kepada *midleman* (pedagang).

Pemerintah berupaya menjamin stabilitas harga dan pasokan pangan, khususnya kota-kota besar yang merupakan barometer bagi kota-kota dan kabupaten lainnya, baik di wilayah sendiri maupun di luar wilayah seperti DKI Jakarta. Upaya Pemerintah DKI Jakarta dalam menjaga stabilisasi harga pangan dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi dan peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Saat ini DKI Jakarta memiliki tiga BUMD yang bergerak dalam bisnis perdagangan dan distribusi pangan. *Pertama*, PT Food Station Tjipinang Jaya, bergerak dalam perdagangan komoditas beras. *Kedua*, PD Dharma Jaya, bergerak dalam perdagangan komoditas daging. *Ketiga*, PD Pasar Jaya, bergerak dalam perdagangan semua komoditas pangan.

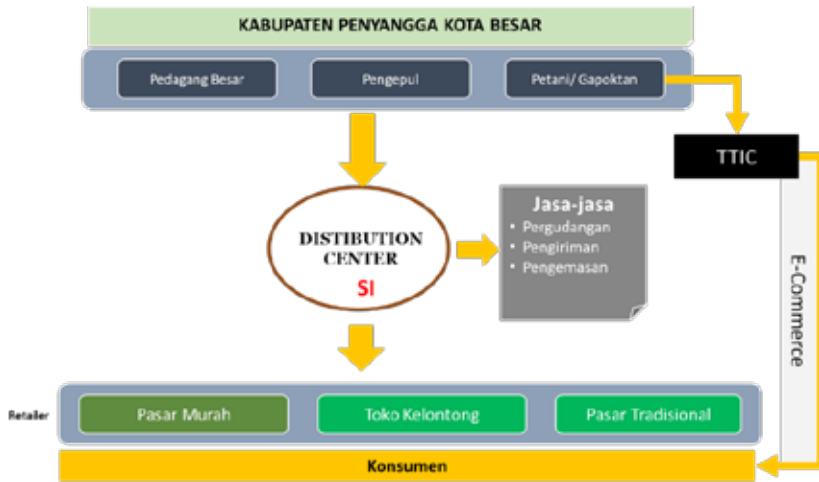
Dalam alur distribusi pangan, ketiga BUMD dapat berfungsi sebagai pusat distribusi (DC). Sementara untuk pasokan pangan berasal dari petani/gapoktan/peternak/RMU/RPH dan *stakeholder* lainnya yang nantinya bersinergi menjadi alur penyedia dan distribusi pangan untuk sampai kepada konsumen (Gambar 42).



Sumber: BKP, 2017

Gambar 42. Kondisi saat ini *Distribution Center* DKI Jakarta

Model wilayah penyangga pangan DKI Jakarta *existing* merupakan gambaran konseptual yang menjelaskan hubungan keterkaitan peran dan fungsi masing-masing pihak terkait yang memiliki elemen-elemen kebutuhan, tujuan, dan kendala-kendala yang berbeda satu sama lain. Model DC merupakan gabungan dari berbagai aktivitas yang terjadi di sepanjang rantai pasok distribusi, mulai dari penyediaan pasokan, pengendalian persediaan di gudang, hingga pendistribusian pangan sampai ke konsumen akhir (Gambar 43).



Sumber: BKP, 2017

Gambar 43. Model penyangga pangan existing DKI Jakarta

Model DC yang telah dikembangkan Pemerintah DKI Jakarta dengan melibatkan tiga BUMD dipandang belum cukup solutif dalam menciptakan stabilisasi harga pangan pokok dan strategis. Bukan hanya di lingkup Jakarta, tapi juga wilayah tetangga seperti Depok, Tangerang, Bekasi, Bogor, dan sebagian wilayah Banten lainnya.

Dalam rangka mengisi kekurangan kebijakan stabilisasi pasokan dan harga pangan, Kementerian Pertanian sejak tahun 2016 telah menggulirkan kegiatan Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat (PUPM) melalui Toko Tani Indonesia (TTI). Kementerian Pertanian membangun Toko Tani Indonesia Center (TTIC) di DKI Jakarta sebagai *collecting center*, sekaligus distribusi langsung bahan pangan kepada konsumen.

Bukan hanya itu saja, kehadiran layanan informasi bahan pangan dengan teknologi android berbasis *electronic commerce* (*e-commerce*) yang diluncurkan pada akhir tahun 2017 diharapkan

dapat menjadi jembatan pintas bagi penyedia bahan pangan/ produsen dengan toko tani saat ini melalui skema *Business to Business* (B to B).

Model DC di DKI Jakarta yang dikombinasikan dengan TTIC dalam proses distribusi bahan pangan dengan memangkas rantai pasok dinilai lebih efektif dan efisien. Namun demikian, *share* atau pengaruh dari kehadiran TTIC masih sangat rendah. Hal ini karena stok pangan yang dikuasai TTIC tidak lebih dari 1,0% dari total perdagangan pangan di areal DKI Jakarta. Karena itu, tidak heran jika fluktuasi harga pangan di Jakarta masih sering terjadi, bahkan meningkat tajam ketika menjelang HBKN.

Dengan melihat perjalanan pelaksanaan fungsi DC dalam stabilisasi harga pangan di Jakarta, maka secara umum model penyangga pangan *existing* saat ini masih memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, penyediaan pangan masih bersifat *Business to Business*, belum melibatkan unsur pemerintah secara optimal sebagai pemegang regulator.



Gambar 44. TTIC Provinsi Jawa Barat

Kedua, cadangan pangan belum bisa dipetakan dan diukur, karena pasokan barang sebagian besar dikuasai pedagang. *Ketiga*, rantai distribusi dari petani/gapoktan relatif panjang dan menambah biaya distribusi.

Keempat, keterlibatan pemerintah dalam proses perdagangan antarwilayah relatif kecil, bahkan di hampir semua kota besar belum tampak. *Kelima*, dua lembaga penyedia dan distribusi bahan pangan yakni, TTIC dan DC belum terintegrasi, sehingga belum optimal dalam menciptakan stabilisasi harga. Karena itu, perlu rancangan model penyempurnaan penyangga pangan ke depan.

Perspektif ke Depan Sistem Penyangga Pangan Kota Besar

Penyiapan model penyangga pangan kota besar dengan optimalisasi fungsi wilayah penyangga sebagai penyedia utama bahan pangan merupakan pekerjaan besar dan tidak mudah untuk diimplementasikan, setidaknya hingga tahun 2018. Karena itu, pemerintah (pusat dan daerah) perlu melanjutkan gagasan ini agar stabilisasi pasokan dan harga di kota-kota besar dapat terwujud.

Dalam rangka melaksanakan agenda tersebut, setidaknya terdapat tiga pekerjaan rumah besar yang harus diselesaikan dengan segera. *Pertama*, kerangka regulasi sistem kerja sama penyangga pangan antara kota besar dengan daerah penyangga. *Kedua*, alternatif model sistem penyangga pangan. *Ketiga*, replikasi alternatif model sistem penyangga pangan ke kota-kota besar lainnya.

Kerangka Regulasi Sistem Penyangga Pangan Kota Besar

Perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pangan melalui wilayah penyangga pangan bagi kota besar secara khusus

hingga saat ini belum ada. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 1 memberikan definisi atau batasan pengertian dari beberapa istilah. Antara lain, urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan daerah sesuai potensi yang dimiliki daerah. Pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Pasal 9 dari undang-undang tersebut membagi urusan pemerintahan menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan absolut terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional, serta agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Dalam Pasal 11 undang-undang ini disebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dikerjakan bersama pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi menjadi dua. *Pertama*, urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar. *Kedua*, urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar.

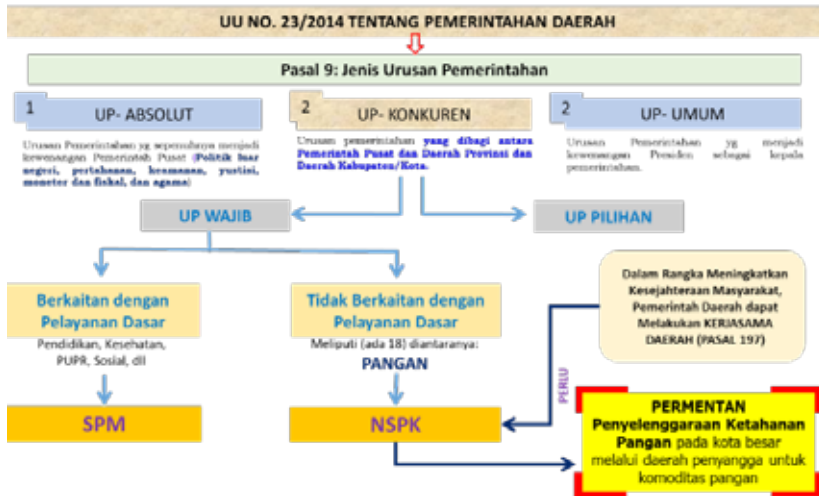
Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta sosial.

Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan pemerintah.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi 18 urusan. Salah satunya adalah urusan pangan. Lebih lanjut, dalam Pasal 16 undang-undang ini disebutkan bahwa pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, serta melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) sebagaimana dimaksud berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang

ditetapkan pemerintah pusat sebagai pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Konstruksi penyelenggaraan ketahanan pangan dengan berlandaskan pada undang-undang ini disajikan dalam Gambar 45.



Sumber: BKP, 2017

Gambar 45. Konstruksi dasar regulasi penyelenggaraan ketahanan pangan sistem penyangga kota besar berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014

Penyusunan NSPK penyelenggaraan ketahanan pangan antar-daerah menjadi landasan bagi penyusunan peraturan pemerintah atau menteri tentang kerja sama antardaerah kota-kota besar dengan daerah penyangganya dalam penyediaan dan distribusi pasokan pangan pokok dan strategis. Berdasarkan amanat Pasal 197 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain dan/atau lembaga pemerintah daerah di luar negeri sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada

pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, serta saling menguntungkan.

Kerja sama dengan daerah yang dilakukan dapat berupa kerja sama wajib atau kerja sama sukarela. Kerja sama wajib merupakan kerja sama antardaerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki eksternalitas daerah. Bisa juga dalam penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.

Cakupan kerja sama ini terdiri dari lima jenis, yaitu: (1) Antar daerah provinsi; (2) Antar daerah provinsi dan daerah kab/kota dalam wilayahnya; (3) Antar daerah provinsi dan daerah kab/kota dari provinsi berbeda; (4) Antar daerah kab/kota dari daerah provinsi yang berbeda; dan (5) Antar daerah kab/kota dalam satu provinsi.

Lebih lanjut, kerja sama antar daerah kota besar dengan daerah penyangga (provinsi dan kabupaten/kota) dalam kasus pembangunan DKI Jakarta sebenarnya sudah dilakukan sejak tahun 2005 melalui kesepakatan bersama. Kerja sama itu ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Badan Kerja Sama Pembangunan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, dan Cianjur. Fokus kerja sama diarahkan pada pembangunan, peningkatan perekonomian, pemerintahan, dan kesejahteraan rakyat.

Dalam konteks kerja sama, penyelenggaraan ketahanan pangan kota besar dengan daerah penyangga dapat memperluas cakupan kerja sama antar daerah melalui Badan Kerja Sama Pembangunan seperti disebutkan di atas. Bisa juga dengan membentuk lembaga baru dengan tugas khusus, seperti Badan Kerja Sama Penyelenggaraan Ketahanan Pangan (BKSPKP).

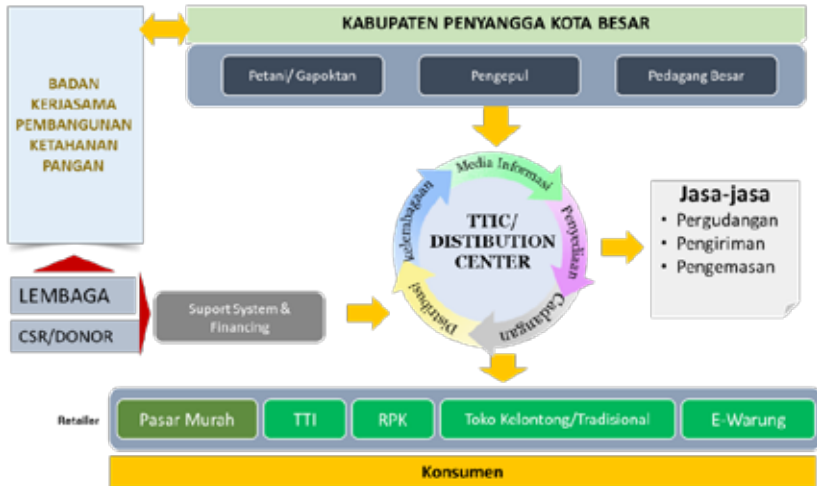
Alternatif Model Sistem Penyangga Pangan Kota Besar

Model penyangga kota besar ke depan memberikan peran kepada pemerintah daerah (antarprovinsi atau provinsi-kabupaten atau kabupaten-kabupaten) dalam penyelenggaraan kerja sama bidang pangan antara wilayah penyangga dengan kota besar yang disangga dalam wadah BKSPKP melalui konsep *Government to Government* (G to G). Kerja sama itu tentu dengan melibatkan sektor swasta dalam perannya melaksanakan *corporate social responsibility* (CSR) dan *stakeholder* terkait.

Model ini juga lebih memfokuskan reformulasi fungsi Toko Tani Indonesia Center (TTIC) sebagai embrio/cikal bakal *distribution center* (DC) bagi kota-kota besar di Indonesia. TTIC/DC berperan dalam penyediaan, pencadangan, dan mendistribusikan komoditas pangan melalui pemanfaatan teknologi informasi (*e-commerce*) kepada pasar, TTI, Rumah Pangan Kita (RPK), toko kelontong, E-Warung, dan lainnya, sehingga mempermudah alur distribusi dan memperpendek jalur distribusi.

Terdapat dua aspek dalam proses distribusi, yaitu sistem pendukung dan keuangan serta aspek jasa (pergudangan, pengemasan, dan pengiriman). Dua hal tersebut berperan penting dalam proses distribusi barang dari DC kepada penyalur akhir dan konsumen (Gambar 46).

Dalam model yang disajikan pada Gambar 46, alur distribusi bahan pangan yang berasal dari petani/gapoktan dapat langsung ke TTIC /DC dan selanjutnya DC menyalurkan kepada *retailer* dan langsung ke konsumen. Dengan sistem seperti ini, rantai pasok akan semakin efisien dan biaya distribusi dapat ditekan sehingga tercipta stabilisasi harga pangan.



Sumber: BKP, 2017

Gambar 46. Alternatif model sistem penyangga pangan kota besar

Beberapa kelebihan dan tantangan dalam reformulasi sistem penyangga pangan, setidaknya ada empat kelebihan. *Pertama*, penguatan fungsi TTIC sebagai embrio DC bagi kota-kota besar, kecuali DKI Jakarta yang sudah terbentuk DC lebih awal. *Kedua*, perluasan kerja sama kabupaten penyangga dengan kota besar dengan memperluas atau membentuk lembaga baru BKSPKP. *Ketiga*, penguatan sistem pendukung bagi DC dari lembaga donor. *Keempat*, perluasan saluran distribusi melalui kerja sama dengan *retailer* (TTI, RPK, dan E-Warung).

Sedangkan tantangan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, membutuhkan dana relatif besar sebagai awal pembentukan TTIC/DC. *Kedua*, perubahan jalur distribusi pangan membutuhkan waktu yang relatif lama.

Dalam alternatif model sistem penyangga pangan kota besar, setidaknya ada lima bidang yang menjadi fungsi utama TTIC/DC. *Pertama*, bidang manajemen penyediaan pasokan. *Kedua*,

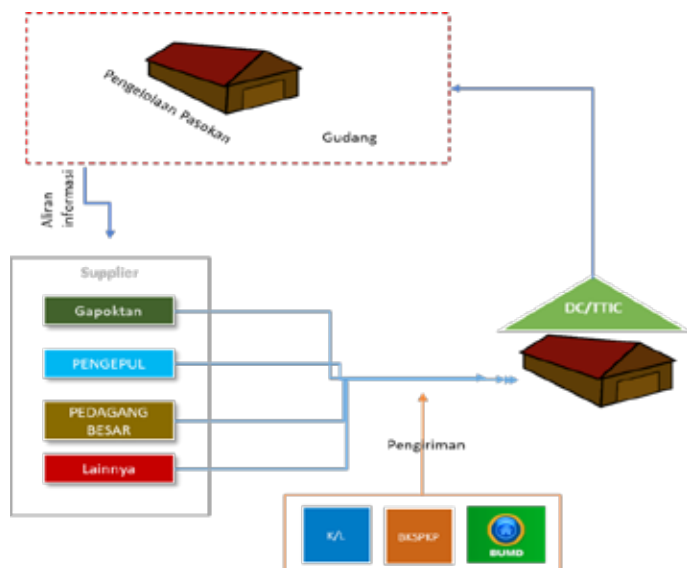
bidang manajemen cadangan pasokan. *Ketiga*, bidang manajemen distribusi pasokan. *Keempat*, bidang manajemen kelembagaan kerja sama pangan. *Kelima*, sistem teknologi informasi berbasis *e-commerce*.

Bidang manajemen penyediaan pasokan

Manajemen penyediaan pasokan (Gambar 47) merupakan salah satu bidang dalam model *Distribution Center* yang berperan dalam pengelolaan dan penjaminan ketersediaan pasokan pangan dari sumber pemasok. Mulai dari petani atau gabungan kelompok petani, pedagang besar, pengepul, dan lainnya hingga pasokan pangan sampai ke DC. DC berperan dalam menentukan jenis pangan, jumlah, volume, harga, dan kualitas komoditas pangan pokok dan strategis sesuai dengan target DC.

Untuk melakukan pengiriman pasokan dari sumber pemasok ke gudang DC, diperlukan peran dari para pelaku atau *stakeholder* terkait seperti kementerian/lembaga, BKSPKP, BUMD, ataupun jasa pengiriman lainnya. Hal ini menjadi salah satu alternatif ketika terjadi lonjakan permintaan yang menyebabkan peningkatan kapasitas dan daya angkut armada.

Pasokan dari gapoktan, pengepul, pedagang besar, dan lainnya dapat melalui TTIC/DC. Dalam hal ketersediaan dan kondisi pasokan, DC berperan penting dalam melakukan manajemen atau pengelolaan pasokan. Peran informasi berpengaruh dalam menjaga stabilitas pasokan baik dari tingkat penyuplai barang (gapoktan, pengepul, pedagang besar).



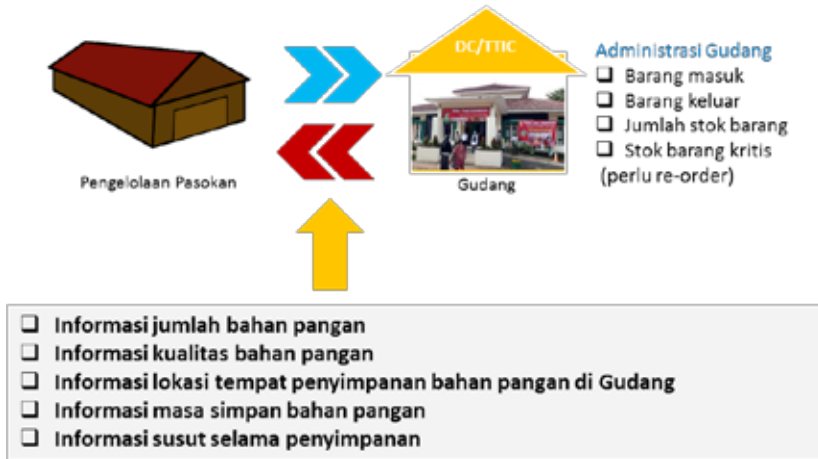
Sumber: BKP, 2017

Gambar 47. Diagram bidang manajemen penyediaan pasokan

Bidang manajemen cadangan pasokan

Manajemen cadangan pasokan (Gambar 48) merupakan salah satu bidang dalam DC yang berperan dalam pengelolaan cadangan pangan pokok dan strategis yang akan disimpan di gudang. Kemudian didistribusikan pada waktu-waktu tertentu sesuai permintaan dan kebutuhan masing-masing komoditas.

Melalui submodel ini akan ditentukan berupa jumlah cadangan optimal yang harus tersedia di gudang agar dapat memenuhi kebutuhan yang berfluktuasi setiap waktunya. Bidang ini juga berperan dalam mengatur tentang teknik dan tata cara pengelolaan dan penyimpanan di gudang yang disesuaikan antara karakteristik bahan pangan dengan kapasitas dan kondisi pergudangan.



Sumber: BKP, 2017

Gambar 48. Diagram bidang manajemen cadangan pasokan

Dalam meningkatkan efektivitas pengendalian persediaan cadangan di gudang, perlu ditunjang dengan adanya suatu sistem informasi pengendalian persediaan yang menggambarkan proses perubahan dari item-item persediaan. Keberadaan sistem informasi persediaan akan sangat membantu DC untuk menentukan berapa jumlah setiap kali pemesanan dengan perencanaan waktu anjang-ancang (*lead time*) pesanan yang tepat sebelum pasokan pangan di gudang habis.

Dengan adanya sistem informasi persediaan akan sangat membantu DC dalam menetapkan berapa stok cadangan yang paling optimal. Dengan demikian, tidak mengalami kekurangan ataupun kelebihan pasokan yang dapat menyebabkan inefisiensi penggunaan gudang dengan kapasitas yang terbatas. Informasi yang tertuang berupa informasi jumlah bahan pangan, kualitas bahan pangan, tempat penyimpanan bahan pangan di gudang, masa simpan bahan pangan, dan informasi susut selama penyimpanan.

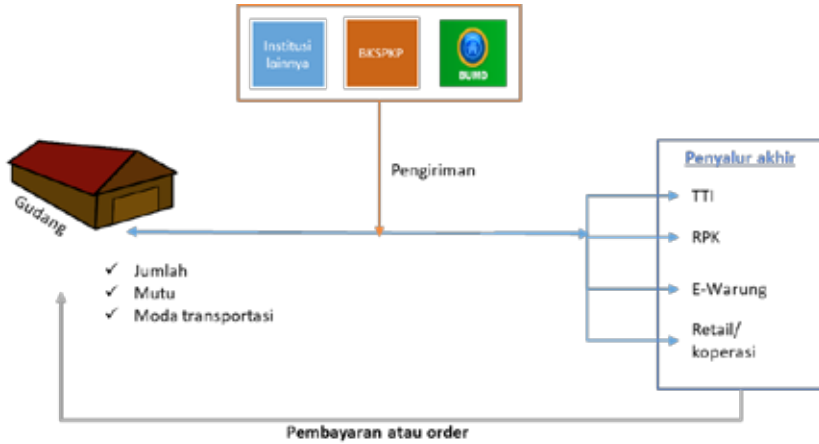


Gambar 49. Pasar tani

Bidang manajemen distribusi pasokan

Bidang manajemen distribusi mendeskripsikan proses pendistribusian komoditas pangan pokok dan strategis agar dapat terkirim pelaku usaha di tingkat menengah distributor ataupun kepada konsumen akhir secara efektif dan efisien (Gambar 50). Submodel ini menjelaskan fungsi DC tentang bagaimana sistem dan prosedur penyaluran produk pangan, mulai dari proses pemesanan dan pengiriman agar tepat waktu, tepat jumlah, dan tepat kualitas.

Beberapa tahapan yang terjadi pada submodel ini antara lain adalah informasi kebutuhan pangan, yaitu jumlah dan jenis komoditas pangan, serta kualitas yang diharapkan para penyalur akhir (TTI, RPK, E-Warung, retail/koperasi). Selain itu, peran dari instansi terkait, BUMD atau BKSPKP pada penyediaan transportasi yang diperlukan untuk melakukan distribusi kepada konsumen.



Sumber: BKP, 2017

Gambar 50. Bidang manajemen distribusi pasokan

Bidang manajemen kelembagaan kerja sama pangan

Merupakan bidang yang mendeskripsikan hubungan tata kelola antar pelaku, khususnya dalam pengelolaan DC dengan lembaga pemerintahan terkait. Pada bidang ini juga perlu ditentukan lembaga dan bentuk kelembagaan yang menjadi motor penggerak seluruh fungsi manajemen DC. Selain itu bidang ini juga menggambarkan hubungan struktural pada kelembagaan yang akan dibentuk, koordinasi, dan manajemen sumber daya manusia.

Pengembangan DC pangan pokok dan strategis perlu keterlibatan bersama antara Dinas Perdagangan dan Ketahanan Pangan Provinsi, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten, Bulog, koperasi, dan lain-lain. Instansi terkait memiliki peran masing-masing dalam menunjang dan mengoordinasi pelaksanaan setiap fungsi manajemen DC. Secara operasional dilaksanakan perusahaan daerah yang telah ditunjuk sebagai pelaksanaan operasional DC. Tata kelola kelembagaan suatu DC diilustrasikan melalui Gambar 51.



Sumber: BKP, 2017

Gambar 51. Bidang manajemen kelembagaan kerja sama pangan

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi), masing-masing instansi menjadi *leading sector* dalam menjalankan setiap fungsi pengelolaan DC. *Pertama*, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten berperan penting dalam mendukung dan membina para petani (Poktan/Gapoktan), pengepul, dan pedagang besar dalam upaya peningkatan produktivitas, peningkatan kemampuan dalam penyediaan pemasokan pangan.

Kedua, Dinas Perdagangan Provinsi bersama dengan Dinas Ketahanan Pangan Provinsi berperan penting dalam pembinaan dan pemberdayaan para pelaku usaha, khususnya perusahaan daerah pelaksana fungsi DC. Pembinaannya dalam pengelolaan pasokan, peningkatan kapasitas, dan pengembangan usaha, serta melaksanakan fungsi kontrol dalam pengendalian harga pangan di pasaran.

Ketiga, Dinas Ketahanan Pangan, Bulog, dan koperasi berperan penting dalam pembinaan koperasi yang menjadi mitra kerja sama DC sebagai penyalur akhir (TTI, RPK, retail/koperasi) untuk sampai kepada konsumen. Ketiga unsur tersebut secara keseluruhan berperan dalam hal penyediaan pasokan, pengelolaan pasokan, dan distribusi pasokan.

Bidang sistem teknologi informasi pangan

Harga dan pasokan pangan merupakan indikator strategis untuk mengetahui status distribusi pangan. Gejolak harga yang sering melanda pada suatu wilayah mengindikasikan telah terjadi gangguan distribusi pangan. Penyebabnya bisa karena kurangnya pasokan atau meningkatnya jumlah permintaan bahan pangan.

Ketidakcukupan pasokan pangan di suatu wilayah dapat menjadi indikator tidak meratanya distribusi bahan pangan antarwilayah. Mungkin disebabkan rendahnya produksi dan gangguan pada proses distribusi karena dampak perubahan iklim seperti banjir, kekeringan, serangan OPT, gelombang air laut tinggi, dan kurang baiknya sarana transportasi.

Harga pangan menjadi salah satu indikator kecukupan pangan masyarakat. Harga juga merupakan salah satu elemen penting dalam ekonomi pangan dan berkontribusi terhadap inflasi. Harga pangan di tingkat konsumen berpengaruh terhadap akses pangan, terjadinya rawan pangan, dan volume permintaan.

Terjadinya gangguan pada pasokan yang dapat mempengaruhi harga pangan perlu segera mendapat respons kebijakan dari pemerintah. Sebab, dapat menimbulkan gejolak sosial di masyarakat dan mengakibatkan terganggunya kondisi sosial politik nasional. Karena itu, diperlukan suatu sistem deteksi dini (*early warning system*) tentang kondisi pasokan dan harga pangan yang tepat (*up to date*) dan akurat, agar dapat segera dilakukanantisipasi dan respons terhadap kemungkinan terjadinya gejolak.

Kurang tersedianya informasi yang terintegrasi dan terpercaya menyebabkan disparitas harga semakin besar. Minimnya informasi harga pangan di daerah akan mempengaruhi efisiensi keputusan yang diambil para pemangku kepentingan ekonomi, baik di level pusat maupun daerah. Ekspektasi negatif yang terjadi di masyarakat akibat *asymmetric information* berpotensi menimbulkan gejolak harga pasar dan mempengaruhi stabilitas ekonomi secara keseluruhan.

Dalam rangka efisiensi dalam penyelenggaraan informasi harga pangan strategis, yaitu komoditas pangan yang dikonsumsi masyarakat secara luas dan memiliki bobot yang tinggi terhadap inflasi, pemerintah daerah melalui dinas/instansi terkait (Ketahanan Pangan, Pertanian, Perdagangan) bekerja sama dengan Bank Indonesia membuat sistem informasi harga pangan strategis (Gambar 52).



Sumber: <http://infopangan.jakarta.go.id/>, <http://hargajateng.org/>, <http://priangan.org/>, <http://siskaperbapo.com/>

Gambar 52. Sistem informasi harga pangan kota besar

Masing-masing kota besar saat ini memiliki papan informasi resmi mengenai harga pangan. Sebagai contoh, DKI Jakarta memiliki Informasi Harga Pangan Jakarta. Bandung dengan

Portal Informasi Harga Pangan. Di Surabaya ada Sistem Informasi Ketersediaan dan Perkembangan Harga Pangan Pokok. Sementara di Semarang memiliki Sistem Informasi Harga dan Komoditas.

Aplikasi yang telah dikembangkan di daerah merupakan awal yang sangat baik dalam upaya memadukan konsep sistem penyangga pangan kota besar. Karena itu, pengembangan teknologi informasi ke depan harus terintegrasi dengan TTIC/DC melalui aplikasi Toko Tani.

Aplikasi Toko Tani di masa mendatang dikemas dengan konsep *business to business* dan *business to customer* yang melibatkan konsumen, Gapoktan, dan TTI yang ada di seluruh Indonesia. Nantinya, TTIC/DC berperan sentral sebagai penghubung antara pemasok dan TTI sekaligus antara TTI dan konsumen (Gambar 53).



Sumber: BKP, 2017

Gambar 53. Pengembangan *e-commerce* dalam sistem informasi pangan

Dengan adanya media informasi yang komprehensif dan mudah diakses di kota-kota besar, diharapkan dapat mendukung pelaksanaan tugas pemerintah daerah/instansi terkait. Terutama dalam memberikan informasi yang lebih akurat kepada masyarakat, sehingga tercipta ekspektasi yang positif serta stabilisasi harga pangan daerah.

Replikasi Model Sistem Penyangga Pangan

Alternatif model yang dikembangkan dengan mereformulasi TTIC dan DC yang ada di DKI Jakarta sejatinya merupakan model yang bersifat generik/umum dan dapat direplikasi ke kota-kota besar lainnya di seluruh Indonesia. Penyediaan bahan pangan ke kota besar dapat dilakukan dengan mengoptimalkan wilayah terdekat agar lebih efektif dan efisien, serta memotong rantai pasok dan distribusi yang panjang.

Hal ini penting dilakukan agar gejolak harga yang sering terjadi di kota besar dapat diatasi dengan baik. Karena itu, dalam rangka optimalisasi replikasi konsep sistem penyangga pangan diperlukan langkah-langkah strategis:

1. Alur distribusi pasokan pangan pokok dan strategis (beras dan cabai) dari wilayah penyangga tidak hanya ke kota besar yang sudah dilayani, namun juga ke wilayah lain yang sudah bekerja sama sejak lama. Memang bukan perkara mudah mengubah alur distribusi yang sudah ada. Untuk itu perlu jaminan harga dan kontinuitas penyediaan pasokan dari wilayah penyangga ke kota besar.
2. Penyediaan dan distribusi pasokan (beras dan cabai) ke kota besar selama ini hanya dilakukan *business to business* dan belum melibatkan keterlibatan pemerintah antardaerah. Karena itu, diperlukan payung hukum yang jelas tentang kerja sama antardaerah (kota besar dan kabupaten penyangga pangan) dalam bidang penyelenggaraan ketahanan pangan.
3. Pelaksanaan kerja sama antardaerah dalam penyediaan pangan (beras dan cabai) tidak dapat dilaksanakan dinas daerah terkait saja, namun perlu melibatkan seluruh komponen pengambil kebijakan. Untuk itu, pelibatan K/L terkait diperlukan untuk memperlancar jalur distribusi pasokan.

4. Penyediaan pangan (beras dan cabai) dari wilayah penyangga ke kota besar berimplikasi pada margin keuntungan yang diterima petani sebagai konsekuensi dari penyediaan pangan ke luar wilayah. Karena itu dalam rangka menyejahterakan petani dan menciptakan keadilan, pemberian subsidi input bagi kelompok tani/Gapoktan wilayah penyangga perlu diprioritaskan.

Bab 4.

MENGELOLA CADANGAN BERAS NASIONAL

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia. Hal ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.

Sesuai Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang. Dengan penekanan bahwa ketersediaan dan keterjangkauan tersebut dijamin pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.

Beras menjadi salah satu pangan pokok yang ketersediaan dan harganya menjadi perhatian utama, baik pemerintah maupun masyarakat. Pemilihan beras sebagai komoditas yang dijamin

penyediaan stoknya oleh pemerintah karena pertimbangan bahwa beras merupakan komponen utama dalam pola konsumsi masyarakat Indonesia dengan menyumbang 51% kalori (Tabel 7).

Sementara ditilik dari sisi pengeluaran, sekitar 5% dari total pengeluaran masyarakat dibelanjakan untuk beras, meskipun berkurang secara proporsional seiring meningkatnya pendapatan. Selanjutnya, beras merupakan golongan bahan makanan yang sangat besar menyumbang inflasi. Karena itu, beras perlu dijaga stabilitas harga dan ketersediaannya di masyarakat melalui manajemen cadangan pangan yang komprehensif.

Tabel 7. Pola konsumsi beras antarkelompok pendapatan

Quartile pengeluaran total / kapita	Konsumsi beras per rumah tangga (kg/minggu)	Pangsa beras dalam kalori <i>intake</i> rumah tangga (%)	Pangsa beras dalam pengeluaran rumah tangga (%)
Q1	8,06	57,3	4,5
Q2	7,45	52,7	3,3
Q3	6,91	49,1	2,5
Q4	5,98	44,9	1,4
Rata-rata	7,10	51,0	2,9

Sumber: Susenas BPS (2013)

Pada periode Hari Besar Keagamaan Nasional (HBKN) seperti Idul Fitri, Idul Adha, Natal, dan Tahun Baru yang sering menjadi sorotan publik adalah mengenai harga pangan dan ketersediaan bahan pokok strategis nasional, terutama beras. Tidak mengherankan jika perhatian pemerintah untuk stabilisasi pasokan dan harga beras menjadi prioritas utama. Bahkan tidak hanya saat HBKN semata, tetapi secara berkelanjutan pemerintah menetapkan kebijakan, melakukan koordinasi, dan sinergi lintas sektor untuk menjamin ketersediaan dan stabilitas harga pangan.

Penanganan stabilisasi pasokan dan harga pangan, khususnya beras juga menjadi salah satu komitmen utama Kementerian Pertanian. Secara nasional, upaya koordinasi terkait perberasan

yang melibatkan lintas kementerian/lembaga (K/L) dilakukan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Perekonomian).

Koordinasi dilakukan melalui forum Rapat Koordinasi Teknis (Rakornis) yang kemudian diangkat pada forum Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas). K/L yang terlibat mencakup Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan, BPS, dan Perum Bulog, termasuk juga Kemenko PMK dan Kementerian Sosial.

Sinergi lintas kementerian dilakukan secara berkala untuk memastikan kebijakan perberasan yang ditetapkan bersifat responsif terhadap kebutuhan terkini dan untuk memantapkan kecukupan stok pangan nasional. Selain itu, sebagai langkah antisipatif dalam mengamankan harga komoditas yang rentan mengalami kenaikan harga.

Perum Bulog sebagai operator pemerintah berperan penting dalam mendukung upaya stabilisasi harga dan pasokan, baik di tingkat produsen maupun konsumen. Penugasan kepada Perum Bulog diatur dalam Perpres 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perum Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan dan Inpres Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.

Kegiatan Perum Bulog dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok beras melakukan beberapa hal. Di antaranya, mendukung harga yang wajar bagi petani produsen dan menjaga harga yang terjangkau bagi konsumen serta mengelola cadangan beras pemerintah. Bulog juga bertugas menyediakan dan mendistribusikan beras kepada golongan masyarakat tertentu, mengembangkan industri berbasis beras, termasuk produksi padi/gabah, pengolahan gabah dan beras, serta pengembangan pergudangan beras.

Memperkuat Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah

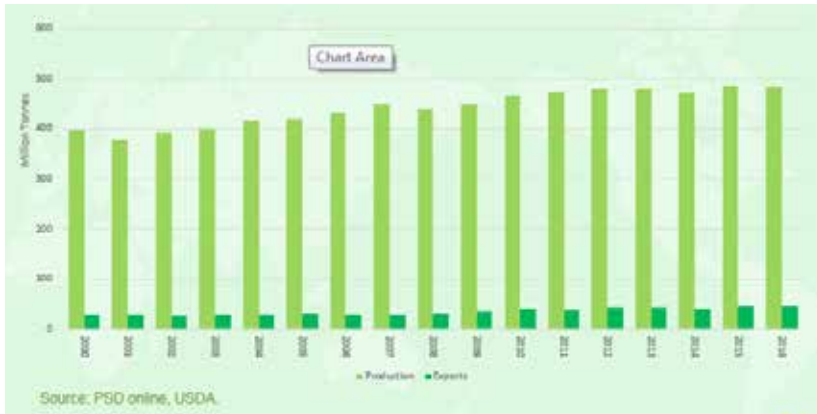
Stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, khususnya beras dilakukan pemerintah untuk melindungi pendapatan dan daya beli petani, serta menjaga keterjangkauan konsumen. Salah satu upaya stabilisasi tersebut dilakukan melalui pengelolaan dan pemeliharaan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) Beras atau yang dikenal sebagai Cadangan Beras Pemerintah (CBP).

Sebelum membahas mengenai CBP, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai beberapa alasan mendasar yang menjadi pertimbangan pentingnya pengembangan cadangan beras nasional, yaitu ketidakpastian dan ketidakstabilan pasar beras dunia. Indikasinya karena volume perdagangan beras di dunia sangat tipis, yakni sebesar 10% dari total produksi dunia untuk beras. Karena itu, sulit bagi Indonesia jika mengandalkan penyediaan beras dari impor.

Sesuai data *United States Departement of Agriculture (USDA)* pada tahun 2000 sampai 2016 total produksi beras terus meningkat. Sebaliknya, rasio ekspor beras terhadap produksi beras tidak mengalami peningkatan yang signifikan (sekitar 10 persen dari total produksi), sehingga pasar beras internasional relatif tipis⁹.

Hal ini dapat menjadi kendala, terutama saat terjadi krisis pangan. Misalnya pada tahun 2007/2008 saat krisis pangan global melanda, banyak negara melakukan restriksi ekspor. Di antaranya melalui peningkatan pajak ekspor ataupun pembatasan kuantitatif beras yang diekspor. Restriksi ini tidak hanya dilakukan negara pengekspor beras, tapi juga negara pengimpor beras yang melakukan re-ekspor. Untuk itu, kapasitas negara untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi penduduk terutama pada saat krisis perlu diperkuat.

9 Kazunari Tsukada 2018. Food Issues and Regional Cooperation in Dynamic Asia. Policy Workshop on Food Security and Disaster Risk Reduction in Asia IDE-JETRO



Gambar 54. Produksi beras dan jumlah ekspor beras di pasar internasional

Risiko gagal panen cukup tinggi, termasuk karena anomali iklim dan bencana alam lainnya. Situasi iklim di Indonesia saat ini tidak menentu, sehingga kerap terjadi bencana (longsor, banjir, kekeringan). Karena itu, dituntut manajemen cadangan pangan yang efektif dan efisien, sehingga dapat mengatasi kerawanan pangan akibat terputusnya akses pangan, penanganan rawan pangan, dan bantuan pangan wilayah maupun internasional.

Produksi padi/beras bersifat musiman sehingga cadangan pangan mutlak diperlukan untuk menjaga kontinuitas ketersediaan dan distribusi pangan antarwaktu.

Cadangan pangan merupakan salah satu instrumen stabilisasi harga, khususnya untuk mengatasi pola produksi pangan musiman, serta mengantisipasi efek guncangan pasar internasional. Sesuai Perpres Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perum Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional pada Pasal 3 ayat 2 diatur bahwa untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok beras, Perum Bulog ditugaskan untuk mengelola CBP. Jumlah CBP yang dikelola Perum Bulog ditetapkan melalui

Rapat Koordinasi Terbatas tingkat menteri dengan merujuk rekomendasi Menteri Pertanian.

Penetapan jumlah CBP tersebut dilakukan secara berkala dengan memperhitungkan tingkat kebutuhan masyarakat. Setidaknya terdapat tiga pendekatan perhitungan CBP. *Pertama*, merujuk *Food and Agriculture Organization (FAO)* menggunakan konsep *Stock Utilization Ratio (SUR)*, yaitu besarnya rasio antara jumlah stok/persediaan beras terhadap total kebutuhan beras penduduk (konsumsi dan kebutuhan lainnya). FAO mengusulkan angka SUR yang aman sekitar 17-18%.

Kedua, sesuai studi *ASEAN Food Security for Information System (AFSIS)* merekomendasikan CBN sebesar 20% dari total kebutuhan beras nasional. *Ketiga*, sesuai komparasi negara ASEAN sebagaimana pertemuan *Policy Workshop on Food Security and Disaster Risk Reduction in Asia (2018)* di Bangkok, Thailand. Jumlah CBP dapat diestimasi dengan memperhitungkan kebutuhan beras nasional untuk seluruh penduduk dalam suatu negara menghadapi situasi darurat dalam kurun waktu tertentu.

CBP memiliki peranan strategis menjaga stabilitas harga beras, penanggulangan keadaan darurat, bencana, dan rawan pangan, memenuhi kesepakatan Cadangan Beras Darurat ASEAN+3 (*ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve*), kerja sama internasional bantuan sosial, dan kebutuhan lain sesuai dengan kepentingan pemerintah. CBP yang dikelola Bulog peranan utamanya untuk pengendalian harga pangan yang dilakukan melalui operasi pasar (OP) dan bantuan darurat sosial/bencana alam. Keberadaan dan realisasi pemanfaatan CBP sejak tahun 2011-2017 terjabarkan pada Gambar 55 dan 56.



Sumber: Perum Bulog, diolah

Gambar 55. Keberadaan dan pemanfaatan cadangan beras pemerintah, 2011-2017



Sumber: Perum Bulog, diolah

Gambar 56. Penyaluran cadangan beras pemerintah, 2011-2017

Stok beras yang dikelola Bulog terdiri dari tiga komponen, yaitu beras untuk keperluan distribusi bulanan bagi masyarakat berpendapatan rendah (Raskin/Rastra), CBP untuk menjaga stabilitas harga dan bantuan pangan darurat, serta beras Bulog untuk keperluan kegiatan komersial.

Hal yang kerap menjadi perhatian adalah ketika stok beras yang dikuasai Bulog secara keseluruhan berada di bawah satu juta ton. Hal itu dapat dijadikan indikasi kurangnya kemampuan untuk

menjaga stabilitas harga beras. Karena itu, seringkali keputusan pelaksanaan importasi beras dilakukan ketika stok beras Bulog menyentuh angka di bawah angka satu juta ton.

Hal ini selaras dengan pernyataan Wakil Presiden RI, Jusuf Kalla pada awal Januari 2018. JK menjelaskan kebijakan impor harus diambil pemerintah ketika stok beras dalam negeri berada di bawah satu juta ton dalam upaya menyiapkan stabilitas harga beras¹⁰.

Untuk memperkuat stok Bulog, Menteri Pertanian pada tahun 2018 merekomendasikan peningkatan jumlah CBP pada kisaran 1,2 juta ton. Sebagai ilustrasi, dengan jumlah penduduk tahun 2018 diestimasi sebesar 264 juta jiwa dan tingkat konsumsi beras per kapita nasional per tahun mencapai 114 kg, maka kebutuhan konsumsi beras berkisar 30 juta ton.

Dari total kebutuhan konsumsi tersebut, minimal terdapat alokasi CBP setara dengan 1,2 juta ton. Jumlah ini melesat empat kali lipat dari jumlah alokasi tahun-tahun sebelumnya. Pemerintah akan memprioritaskan pengadaan beras tersebut dari dalam negeri terutama melalui pembelian gabah maupun beras petani sesuai dengan Harga Pembelian Pemerintah (HPP).

Dengan perkembangan kebijakan pangan saat ini ketika peranan Bulog secara bertahap untuk stabilisasi harga melalui penyaluran Rastra semakin berkurang, ke depan CBP diproyeksikan menjadi salah satu komponen utama menstabilkan harga beras. Melalui perubahan kebijakan Rastra menjadi Bansos Natura dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Perum Bulog tentunya kehilangan sebagian besar *captive market* sebagai tempat penyaluran hasil pembelian beras petani dalam negeri selama ini.

Adanya perubahan konstelasi kebijakan dan mengingat merupakan isu yang ditangani lintas lembaga, Kemenko Perekonomian memainkan peranan penting dalam merancang

10 Berita Satu, 15 Januari 2018. <http://www.beritasatu.com/bisnis/473546-jk-impor-beras-karena-stok-di-bawah-1-juta-ton.html>, diunduh pada tanggal 22 Maret 2018

ulang kebijakan stok dan harga beras. Dengan situasi saat ini, setidaknya terdapat dua opsi. *Pertama*, memperkuat peran Bulog selaku BUMN agar semakin kompetitif sekaligus menempatkan Bulog selaku operator untuk stabilisasi harga. *Kedua*, perlu ada rumusan kebijakan baru untuk tetap menjaga tiga pilar ketahanan pangan, utamanya dukungan harga bagi petani, menjaga harga terjangkau bagi konsumen, dan menyalurkan bantuan pangan bagi yang tidak mampu.



Sumber: Perum Bulog

Gambar 57. Perkembangan serapan gabah/beras bulanan oleh Perum Bulog, 2012-2017

Sesuai dengan Perpres Nomor 48 Tahun 2015, komoditas beras menjadi salah satu pangan pokok yang wajib dijaga stoknya oleh Perum Bulog. Pengadaan CBP diutamakan melalui pembelian produksi dalam negeri, terutama saat panen raya. Pemenuhan stok CBP utamanya berasal dari pembelian gabah petani yang dilakukan Bulog sesuai target yang disepakati Rakortas. Periode waktu yang paling optimal bagi Bulog untuk pengisian stok adalah Maret-Mei (panen raya). Sekitar 55% pengadaan beras

Bulog pada panen raya (Maret-Mei) dan 18% pada panen gadu (Agustus-Oktober).

Pada saat terjadi krisis harga beras dunia tahun 2008, cukupnya stok yang dikelola Bulog termasuk CBP memberikan pengaruh positif terhadap stabilitas harga beras dalam negeri. Efek psikologis yang diterima masyarakat bahwa pemerintah mampu menjaga pasokan dan harga, serta mampu mencegah munculnya spekulasi.

Ketika harga beras dunia naik lebih dari tiga kali lipat, ternyata tidak diikuti kenaikan harga beras domestik. Pasar beras dalam negeri dapat terisolasi dari gejolak harga dunia karena kecukupan stok dan pasokan dalam negeri.

CBP juga telah teruji saat terjadi kenaikan harga yang cukup tinggi dan meresahkan masyarakat pada akhir tahun 2006 dan awal 2007, maupun akhir tahun 2007 dan awal 2008. CBP telah dimanfaatkan sebagai sumber beras Operasi Pasar Murni (OPM) langsung di pasar-pasar (tahun 2006-2007) maupun Operasi Pasar Khusus untuk Penerima (OPK) dengan sasaran rumah tangga penerima manfaat Raskin (2007-2008).

Pemanfaatan CBP untuk Operasi Pasar

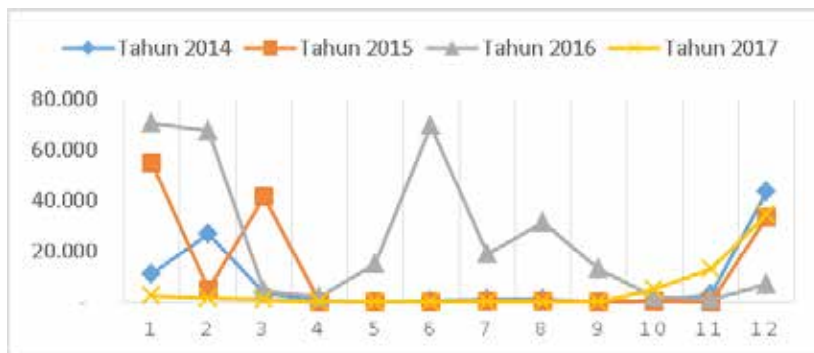
Jumlah CBP untuk keperluan operasi pasar per bulan yang disalurkan pada tahun 2015-2017 berfluktuasi berkisar antara 20 ribu sampai 70 ribu ton. Tren penyaluran CBP untuk operasi pasar pada tahun 2014 dan 2017 utamanya pada Januari-Maret dan November-Desember (Gambar 59 dan 60).

Hal ini selaras dengan perkembangan harga beras yang cenderung naik pada periode tersebut sesuai pemantauan data harga beras di PIBC pada periode tersebut sebagaimana Gambar 60. Merujuk Gambar 59, penyaluran OP pada tahun 2014 dan 2017 cenderung flat hingga Oktober. Penyaluran CBP untuk operasi pasar meningkat signifikan pada awal Januari 2018 sebesar 160

ribu ton sebagai respons untuk meningkatkan ketersediaan pasokan beras medium. Jumlah ini meningkat dua kali lipat dari rata-rata tren penyaluran pada Januari periode tahun 2014-2017.

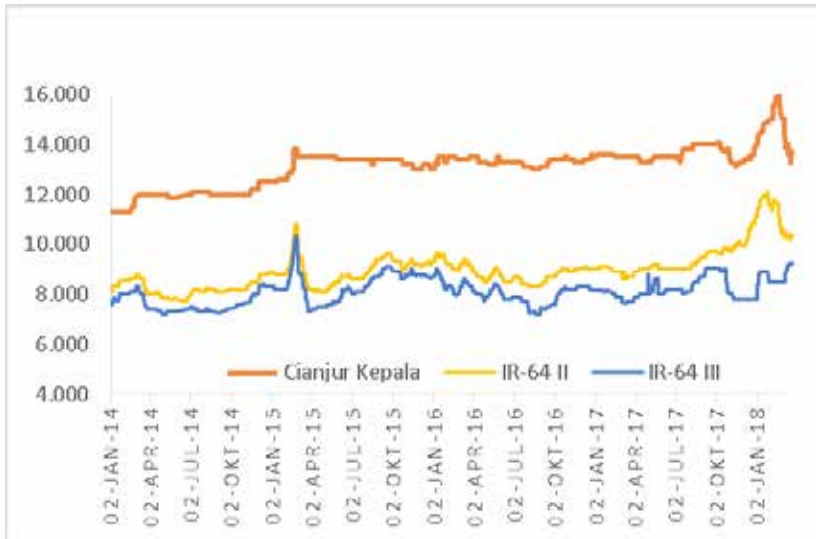


Gambar 58. Operasi pasar Perum Bulog



Sumber: Perum Bulog, diolah

Gambar 59. Penyaluran operasi pasar Bulog



Sumber: Perum Bulog, diolah

Keterangan: Beras Cianjur Kepala adalah Beras Khusus dengan harga paling tinggi yang dijual di PIBC, Beras IR-64-2 adalah Beras Medium, dan Beras IR-64-3 adalah beras operasi pasar Bulog.

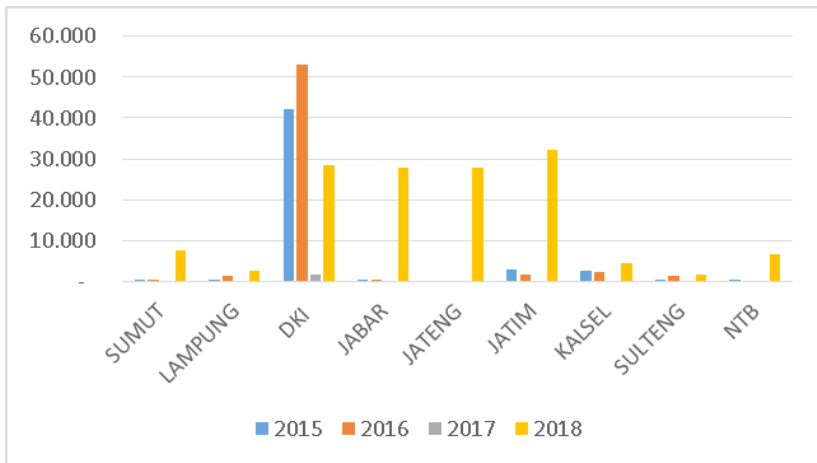
Gambar 60. Perkembangan harga beras di PIBC tahun 2014-2018

Dari Gambar 60 terlihat tren peningkatan harga beras yang signifikan untuk beras Cianjur Kepala, IR-64-2, dan IR-64-3 pada tahun 2014/2015 dan 2017/2018 di posisi akhir tahun menuju awal tahun. Kondisi tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan stabilisasi harga melalui operasi pasar.

Penggunaan beras CBP untuk kegiatan stabilisasi harga, ketersediaan pasokan beras medium dilaksanakan di pasar-pasar pencatatan harga BPS dan pasar/tempat lainnya melalui distributor besar/mitra dan Satgas OP Perum Bulog serta melalui Rumah Pangan Kita (RPK) (Perum Bulog, 2018). Merujuk pada peningkatan harga beras yang disertai dengan tidak memadainya stok Bulog mendorong pelaksanaan impor beras pada awal tahun 2015 dan 2018.

Selanjutnya, penggunaan CBP untuk operasi pasar memiliki pola jumlah penyaluran yang relatif sama untuk setiap provinsi tertentu setiap tahunnya. Hal tersebut tercermin dari pola penyaluran yang diamati pada Januari selama empat tahun terakhir (Gambar 60). Pada tahun 2015 dan 2016 pelaksanaan OP terbesar dilakukan di DKI Jakarta dengan jumlah yang disalurkan sebesar 40 ribu sampai 50 ribu ton.

Memasuki awal tahun 2018, penyaluran CBP untuk operasi pasar dilakukan di 26 provinsi dengan total penyaluran sebesar 291 ribu ton pada Januari-Maret 2018. Pada Januari 2018, penyaluran CBP untuk OP terbanyak di empat provinsi, yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur (Gambar 61). Pada periode Oktober 2017-Maret 2018 total pelaksanaan OP CBP oleh 26 Divre Bulog mencapai 345 ribu ton.

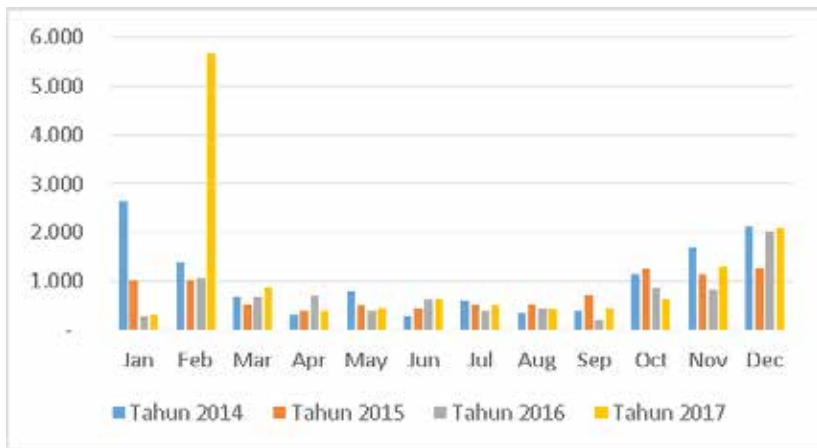


Sumber: Perum Bulog, diolah

Gambar 61. Realisasi penyaluran CBP untuk OP bulan Januari tahun 2015, 2016, 2017, dan 2018 (ton)

Pemanfaatan CBP untuk Keadaan Darurat

Manfaat adanya CBP telah teruji dalam penanganan kondisi darurat/bencana di tanah air. Beras CBP yang telah tersedia di gudang-gudang Bulog yang tersebar di seluruh tanah air dapat dimanfaatkan daerah untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi korban bencana; pangan tersedia, dapat dijangkau, dan stabilitas pasokannya dapat terjamin. Penyaluran beras CBP untuk bencana selama empat tahun terakhir dapat dilihat pada Gambar 62.

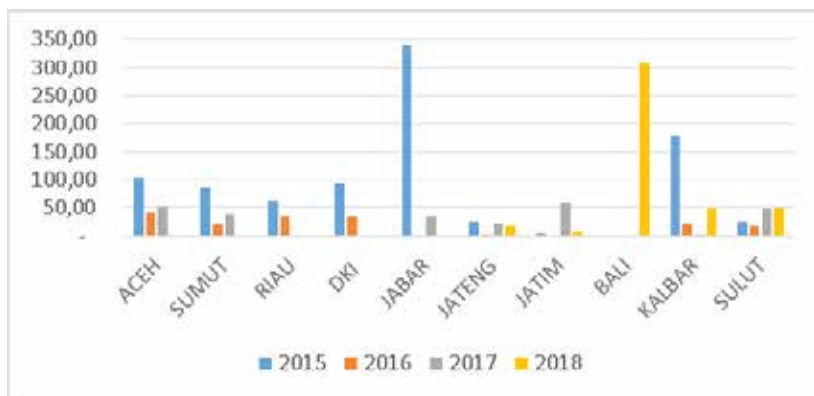


Sumber: Perum Bulog, diolah

Gambar 62. Penyaluran CBP untuk kondisi darurat/bencana (satuan ton)

Tren penyaluran CBP untuk bencana relatif stabil dengan kisaran 2.000 ton per bulan selama tahun 2015-2017, meskipun terdapat penyaluran yang cukup besar di Jawa Barat sebanyak 5.000 ton pada Februari 2017. Pada tahun 2017, dari Januari-Maret di Jawa Barat, tercatat kejadian kebakaran 81 kali, banjir 62 kali, tanah longsor 170 kali, puting beliung 102 kali, dan gempa bumi 59 kali. Kejadian-kejadian tersebut merupakan kejadian bencana yang intensitasnya besar sebagaimana dilaporkan BPBD Provinsi

Jawa Barat¹¹. Tren penyaluran CBP untuk bencana alam di beberapa provinsi sebagaimana pengamatan pada Januari selama empat tahun terakhir ditunjukkan pada Gambar 63.



Sumber: Perum Bulog, diolah

Gambar 63. Realisasi penyaluran CBP Bencana Alam bulan Januari tahun 2015, 2016, 2017, dan 2018 (ton)

Secara spesifik, alokasi penyaluran beras CBP untuk bencana pada tahun 2015 terbesar di Provinsi Jawa Barat, yaitu 340 ton dan Provinsi Kalimantan Barat sebesar 178 ton. Berdasarkan data BNPB pada Januari tahun 2015, di Jawa Barat terjadi puncaknya bencana banjir dan tanah longsor. Sedangkan di Kalimantan Barat adanya bencana kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Penyaluran CBP untuk bantuan bencana alam di awal tahun 2018 (Januari-Maret) disalurkan sebanyak 1.478 ton di 20 provinsi di Indonesia.

11 Kompas.com. "2017, Banjir dan Longsor Dominasi Bencana di Jawa Barat" <https://regional.kompas.com/read/2017/04/26/20565581/2>. Diunduh pada tanggal 26 April 2018

Mendorong Pengembangan CBP Daerah

Selain stok yang dikuasai pemerintah pusat, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, dinyatakan bahwa cadangan pangan nasional terdiri atas cadangan pemerintah dan masyarakat. Cadangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah kabupaten, dan pemerintah desa.

Cadangan Beras Pemerintah Daerah (CBPD) mencakup Cadangan Beras Pemerintah Provinsi (CBPP) dan Cadangan Beras Pemerintah Kabupaten/Kota (CBPK). CBPD adalah persediaan beras yang dikuasai dan dikelola pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Selaras dengan UU Pangan 18/2012 tentang Pangan, pada lampiran UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah ditetapkan bahwa dinas yang menangani ketahanan pangan di provinsi dan kabupaten/kota bertanggung jawab untuk penyediaan cadangan pangan (Gambar 64). Pemerintah provinsi juga berperan dalam menjaga stabilitas cadangan pangan di wilayahnya.

Untuk mendorong pemerintah daerah dalam mengalokasikan APBD dan menetapkan peraturan daerah terkait dengan cadangan pangan daerah, Kementerian Pertanian telah menetapkan NSPK berupa Permentan Nomor 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah. Permentan ini berisikan mengenai cara perhitungan kebutuhan cadangan pangan daerah sebagai referensi bagi daerah dalam penetapan cadangan pangan di wilayahnya.

NSPK tersebut dapat juga menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan Perda mengenai Pengembangan CBPD. Dokumen NSPK ini berperan penting sebagai acuan terkini bagi daerah yang sebelumnya merujuk pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk pengalokasian CBPD provinsi dan kabupaten/kota masing-masing sebesar 200 ton dan 100 ton.

Hal itu telah ditetapkan dalam Permentan Nomor 65/2010 (SPM Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kab/Kota).

CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

UU PANGAN 18/2012:

Pasal 29



Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kab/Kota dan/atau Pemerintah Desa *menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan* tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat

Pasal 32



Pemerintah *menugasi kelembagaan Pemerintah* yang bergerak di bidang pangan untuk mengelola Cadangan Pangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan

UU 23/2014 [Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pangan]:

Provinsi



Pengelolaan Cadangan Pangan Provinsi dan Menjaga keseimbangan Cadangan Pangan Provinsi

Kab/Kota



Pengelolaan Cadangan Pangan Kab/Kota

Gambar 64. Mandat pengembangan cadangan pangan pemerintah daerah

Pengelolaan cadangan pangan oleh pemerintah daerah merupakan perwujudan peranan pemerintah daerah dalam mendukung ketersediaan pangan dan kecukupan stok sepanjang tahun, khususnya bagi kelompok rawan pangan. Sebagian besar provinsi telah mengalokasikan cadangan pangan pemerintah daerah dengan menggunakan dana APBD. Dalam pengelolaannya dapat dilakukan secara mandiri maupun menggandeng Bulog atau BUMD di bidang pangan. Hingga saat ini sebanyak 27 provinsi dan 163 kabupaten/kota telah mengembangkan cadangan pangan pemerintah daerah, mengalokasikan APBD untuk cadangan pangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Kejadian rawan pangan menjadi masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Menjadi sangat penting bagi pemerintah provinsi

dan kabupaten/kota untuk mampu mewujudkan ketahanan pangan wilayah, rumah tangga, dan individu yang berbasis kemandirian penyediaan pangan dalam negeri.

Memaknai Cadangan Beras Masyarakat

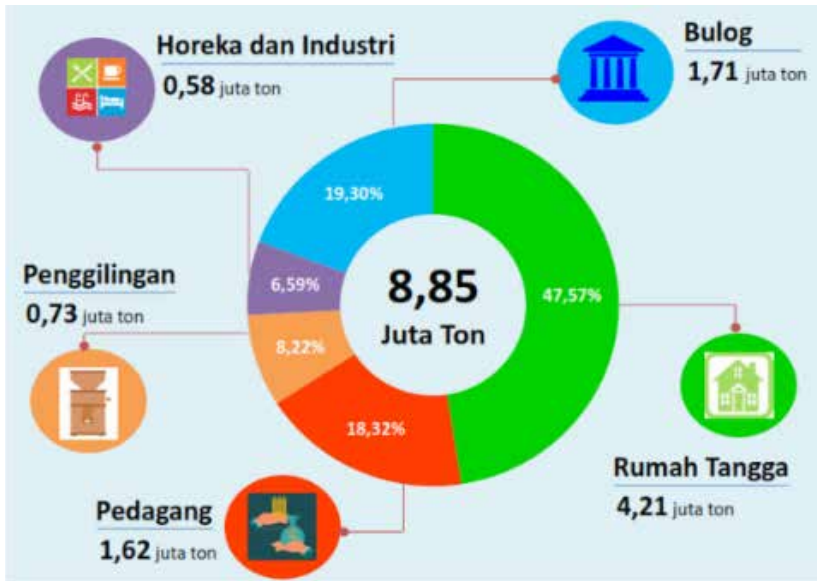
Upaya pendugaan dan pengembangan model pendugaan cadangan beras masyarakat telah dilaksanakan melalui beragam metodologi survei sejak era Badan Bimas Ketahanan Pangan (2004). Pada tahun 2004 telah dihasilkan rumusan model perhitungan stok beras di tiap komponen masyarakat mencakup rumah tangga produsen, rumah tangga konsumen, penggilingan, dan pedagang.

Model tersebut tentunya perlu mendapatkan penyesuaian lebih lanjut mengingat perilaku/pola pertanian semakin berkembang. Berkenaan dengan hal tersebut, Badan Ketahanan Pangan (BKP) melalui kerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2011, 2013, dan 2015 telah melakukan kajian untuk menghitung besarnya cadangan beras masyarakat.

Pada tahun 2015, BPS bekerja sama dengan BKP Kementerian Pertanian telah melakukan Survei Kajian Cadangan Beras. Survei ini dilaksanakan pada tiga titik pengamatan, yaitu 31 Maret 2015, 30 Juni 2015, dan 30 September 2015. Survei meliputi rumah tangga produsen, rumah tangga konsumen, penggilingan padi, usaha perdagangan beras skala mikro-kecil (UMK) dan skala menengah-besar (UMB), industri yang menggunakan bahan baku beras, hotel, restoran, dan Bulog. Hasil survei menunjukkan bahwa total stok beras pada 31 Maret sebanyak 7,97 juta ton, 30 Juni sebesar 10,02 juta ton, dan 30 September 8,85 juta ton.

Cakupan wilayah kajian dilaksanakan di 20 provinsi dan 114 kabupaten/kota. Provinsi-provinsi tersebut adalah Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Lampung, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat,

Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, dan Maluku. Khusus untuk memperoleh data di Bulog, dilakukan pendataan di divre seluruh Indonesia. Gambar 65 menyajikan kondisi stok beras per 30 September 2015.



Sumber: BPS, 2015

*) Stok setara beras yang mencakup stok gabah setara beras untuk pangan penduduk, beras, tepung beras/ketan beras pecah kulit, dan menir

Gambar 65. Kondisi stok beras per 30 September 2015

Informasi mengenai cadangan beras sangat penting untuk mengetahui situasi ketahanan pangan, baik di tingkat rumah tangga maupun wilayah (kabupaten, provinsi, nasional). Informasi cadangan beras pemerintah relatif lebih mudah diperoleh karena pengelolannya dilakukan instansi pemerintah (pada saat ini Perum Bulog).

Sedangkan informasi mengenai cadangan beras di masyarakat lebih sulit diperoleh dan tidak tersedia secara rutin. Di sisi lain

data cadangan ini sangat dibutuhkan dalam penentuan kebijakan sektor pertanian, karena menyangkut ketersediaan pangan di suatu wilayah.

Mencermati strategis mendapatkan informasi cadangan beras masyarakat, Kementerian Pertanian melalui jalinan kerja sama dengan BPS mengembangkan pendugaan dan *modeling* perhitungan cadangan beras masyarakat. Melalui konsolidasi data stok beras yang terpadu lintas koordinasi, hanya akan terdapat satu data stok beras. Konsolidasi data penting sebelum pemerintah mengambil kebijakan perberasan.

Salah satu upaya pembaruan mendasar pemerintahan Jokowi-JK ialah ditetapkannya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pelaku Usaha Distribusi Barang Kebutuhan Pokok dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16 Tahun 2016 tentang Penataan dan Pembinaan Gudang sebagai pengganti Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 90 Tahun 2014.

Melalui regulasi tersebut pedagang berkewajiban melaporkan volume pemasukan, pengeluaran, dan posisi stok barang kebutuhan pokok yang dikelolanya. Regulasi ini diharapkan bermanfaat untuk mencegah tindakan spekulasi yang dilakukan pedagang. Melalui upaya ini, ke depannya pemerintah akan memiliki data yang selalu diperbaharui sebagai bahan kebijakan perberasan.

Perspektif ke Depan

Keberadaan cadangan pangan beras yang dikuasai pemerintah memiliki peran strategis dalam menjaga stabilitas harga beras. Beras yang dikuasai pemerintah yang dikelola Bulog terdiri dari CBP, stok beras untuk kebutuhan penyaluran bantuan pangan Raskin/Rasta dalam rangka kegiatan komersial. Apabila terjadi lonjakan harga, baik karena pengaruh aspek pasokan (musim paceklik) atau aspek permintaan (hari besar keagamaan), maka

cadangan beras yang dikuasai pemerintah tersebut dapat dimanfaatkan untuk mempengaruhi pasar.

Salah satu bentuk kegiatannya adalah OP, yaitu menyalurkan CBP ke pasar dengan menjual di bawah harga pasar. Pada umumnya langkah pemerintah tersebut dapat menenangkan pasar, harga dapat turun dan stabil kembali. Selama ini cadangan beras yang dikuasai pemerintah tersebut berasal dari penyerapan dari produksi dalam negeri, terutama saat panen raya.

Saat ini sedang berproses implementasi perubahan kebijakan dalam pemberian bantuan pangan bagi masyarakat berpendapatan rendah. Dari sebelumnya dengan mekanisme pembagian Rastra yang sepenuhnya dikelola Bulog menjadi BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai) yang pengadaan berasnya tidak lagi menjadi tanggung jawab Bulog sepenuhnya.

Kebijakan pangan ini diambil dengan maksud agar bantuan pangan ini sampai pada sasaran penerima dengan tepat, dapat dilaksanakan lebih efisien termasuk melibatkan perbankan. Rumah tangga juga mendapat pilihan atas pangan (walaupun saat ini masih terbatas) yang ingin diperolehnya.

Kebijakan BPNT menimbulkan konsekuensi pada pengelolaan cadangan beras yang dikuasai pemerintah. Karena penugasan PSO penyaluran beras kepada warga miskin proporsinya menjadi kecil, maka beras yang dikuasai Bulog yang selama ini berperan sebagai cadangan beras pemerintah volumenya menjadi kecil pula. Agar volume cadangan beras yang dikuasai pemerintah tidak menurun, sehingga mempengaruhi kemampuan untuk stabilisasi harga, perlu dilakukan upaya lain untuk tetap memelihara besaran volume cadangan beras yang dikuasai pemerintah.

Selama ini sebagian besar pengadaan beras Bulog dilakukan dengan menyerap gabah/beras petani saat panen raya. Kebijakan ini untuk menjaga harga di tingkat petani tidak lebih rendah dari HPP dengan maksud memberikan insentif berproduksi kepada petani.

Dengan mengecilnya volume PSO Rastra yang ditugaskan kepada Bulog, outlet beras hasil pengadaan dalam negeri juga menjadi terbatas. Jika Bulog menyerap gabah sesuai dengan volume outlet yang dimilikinya (lebih sedikit dari sebelumnya), dikhawatirkan harga gabah/beras di tingkat petani saat panen raya tidak dapat dipertahankan pada tingkat yang mampu memberikan insentif berproduksi untuk musim tanam berikutnya.

Dalam rangka merespons hal tersebut, Menteri Pertanian telah mengusulkan volume CBP sebesar 1,2 juta ton, naik dari rata-rata selama 10 tahun terakhir sekitar 300.000 ton. Dalam Rakortas Bidang Perekonomian disepakati volume CBP berkisar antara 1,0 juta sampai 1,5 juta ton. Jumlah CBP ini ditambah dengan beras yang dikuasai Bulog untuk PSO (yang mengecil) dan beras untuk usaha komersial Bulog (diharapkan membesar) tetap mencapai 2,5 juta sampai 3,0 juta ton beras sebagai cadangan beras yang dikuasai pemerintah. Volume ini dinilai cukup kuat untuk mempengaruhi pasar beras, sehingga dapat menjaga stabilitas harganya.

Aspek lain adalah upaya perlindungan kepada petani. Bulog semestinya tetap membeli gabah saat panen raya dalam jumlah yang mampu menjaga harga gabah di atas HPP atau yang menguntungkan petani. Apabila volume pengadaan melebihi kebutuhan untuk CBP dan PSO Rastra, maka salah satu upaya untuk mengatasinya adalah menerapkan kebijakan disposal bagi beras CBP seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Dengan demikian, beras CBP yang tidak terdistribusi melebihi enam bulan (rumus umum umur daya simpan beras tetap baik) dapat dilakukan pelepasan dalam skema disposal. Upaya lain adalah menciptakan outlet lain selain penyaluran beras untuk PSO, OP, bantuan darurat, dan alokasi kerja sama internasional. Selain itu, menyempurnakan sistem pengelolaan CBP yang efisien dan *cost effective*.

Aspek lain yang penting dalam pengelolaan CBN dan CBP adalah adanya informasi yang akurat tentang stok beras yang ada di masyarakat. Stok itu tersebar mulai dari petani, penggilingan padi, pedagang beras di berbagai tingkatan, pengguna beras (horeka), sampai pada konsumen rumah tangga.

Pengumpulan data tersebut yang terstruktur sudah dimulai dengan kerja sama antara BKP Kementerian Pertanian dan BPS. Kegiatan pengumpulan data cadangan beras di masyarakat ini secara periodik akan terus dilakukan dengan memperbaiki metode pelaksanaannya agar dihasilkan data yang lebih akurat.

Bab 5.

MENJAGA HARGA PANGAN MELALUI UPAYA TERPADU

Instrumen Kebijakan Harga

Sasaran kebijakan harga pangan ialah menjaga harga terendah yang wajar bagi petani dan harga tertinggi yang terjangkau bagi konsumen. Harga terendah yang diterima petani tak lain ialah harga beli terendah (HBT) pedagang atau lembaga pemerintah dari produsen primer, seperti petani untuk komoditas bahan pangan.

HBT berfungsi untuk mencegah harga jual produsen primer anjlok di bawah ambang batas bawah tertentu yang dinilai tidak wajar bagi produsen primer. Ibarat dalam satu ruangan bangunan, HBT adalah lantai dasar. Karena itulah HBT disebut harga dasar (*floor price*).

Dalam praktik kebijakan pangan nasional, HBT telah digunakan di Indonesia untuk gabah sejak awal pemerintahan Soeharto dan untuk beberapa komoditas palawija (jagung, kedelai, kacang hijau) pada tahun 1980-an. Secara historis, HBT disebut dengan berbagai

nama berbeda seperti harga dasar (HD), harga dasar pembelian pemerintah (HDPP), dan HPP. Besaran HD gabah dan beras sejak semula ditetapkan melalui Inpres.

Pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, kebijakan harga pembelian kedelai dari petani diterapkan kembali melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 80 Tahun 2015 tentang Penetapan Harga Pembelian Kedelai Petani dalam Rangka Pengamanan Harga Kedelai di Tingkat Petani. Namun demikian, kebijakan HPP kedelai tersebut tidak lama kemudian diubah menjadi kebijakan harga acuan pembelian dari petani dan konsumen (HAP) pada tahun 2016.

Pemerintah juga menetapkan harga acuan untuk jagung kering pipil melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian Jagung di Tingkat Petani. Kebijakan itu berlaku pada 1 April 2016.

Perdagangan eceran ialah kegiatan jual-beli dalam volume kecil yang dilakukan pedagang dengan konsumen akhir. Penjual barang tersebut dinamai pedagang pengecer. Sedangkan pembeli barang tersebut biasanya ialah konsumen akhir perseorangan atau rumah tangga. Harga jual-beli disebut harga eceran atau harga konsumen.

Istilah harga eceran tertinggi (HET) biasanya dikaitkan dengan kebijakan pemerintah. HET adalah sasaran kebijakan harga barang di tingkat konsumen. HET adalah harga eceran tertinggi yang ingin diwujudkan pemerintah. HET ditetapkan sebagai aturan regulasi negara yang mesti dipatuhi pedagang pengecer. Dalam hal ini, HET berfungsi sebagai instrumen kebijakan.

HET biasa pula disebut harga pagu (*ceiling price*). Pagu adalah batas atas suatu ruangan bangunan. Dengan analogi itu, HET adalah harga beli tertinggi suatu barang oleh konsumen akhir. Kebijakan HET membatasi harga tertinggi suatu barang. Pembatasan harga tertinggi itulah yang membuat kebijakan

HET berfungsi dalam stabilisasi harga suatu barang. Selain itu, kebijakan HET dapat pula berfungsi memberikan perlindungan harga bagi konsumen. Dapat dikatakan bahwa kebijakan HET lebih berpihak untuk kepentingan konsumen.



Gambar 66. Beras medium TTI Center, Bandung

HET termasuk instrumen kebijakan stabilisasi harga konvensional dalam arti sudah dikenal sejak lama dan diterapkan secara luas di berbagai negara. HET biasanya diterapkan untuk komoditas pangan utama dan strategis yang menentukan hajat hidup rakyat atau perekonomian suatu negara dan harganya volatil. Malaysia misalnya, sudah sejak lama menerapkan HET untuk sejumlah komoditas pangan dan bahan bakar minyak.

Sapuan (2017) menyatakan bahwa Indonesia sudah pernah menerapkan kebijakan HET untuk beras pada masa pemerintahan Presiden Soeharto di awal 1970-an. Kebijakan HET pada masa lalu itu hanya terlaksana selama dua tahun, tepatnya pada 1970-1971, karena kesulitan dalam mengefektifkannya.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo kembali menerapkan HET pada September 2017. Sebagian orang mungkin bertanya, mengapa kebijakan HET yang terbukti gagal dilaksanakan pada masa lalu malah pemerintahan Presiden Jokowi dihidupkan kembali. Pada bagian berikut diuraikan bahwa HET beras yang dilaksanakan pemerintahan Presiden Jokowi berbeda dari pemerintahan Soeharto.

HET dapat dipandang sebagai bayangan cermin harga beli terendah (HBT). Kalau HET lebih berpihak kepada konsumen, HBT lebih berpihak kepada produsen primer (petani). Karena itu, instrumen kebijakan HBT biasanya dilaksanakan bersama-sama dengan instrumen kebijakan HET, sehingga kebijakan lebih berimbang dalam memperhitungkan kepentingan produsen primer (petani) dan kepentingan konsumen akhir.

Dalam bahasa kebijakan dikatakan bahwa HBT ditetapkan pada tingkat harga yang wajar bagi produsen primer (petani), sedangkan HET ditetapkan pada tingkat harga yang terjangkau bagi konsumen. Jika kebijakan HBT dan HET diterapkan bersamaan, maka secara teoritis pergerakan harga di pasar akan berada di kisaran harga dasar dan harga eceran tertinggi. Ini yang disebut pita harga (*price band*). Dengan membatasi fluktuasi harga pasar dalam pita harga, tentunya harga akan terjaga stabil.

Selain memperhatikan kepentingan produsen dan konsumen secara berimbang, penerapan HET dan HBT bersama-sama juga penting untuk mengurangi beban ongkos keberlanjutan pelaksanaan kebijakan. Di satu sisi, kebijakan HBT dilaksanakan dengan melakukan pembelian jika harga produsen jatuh di bawah harga dasar.

Hasil pembelian itu tentu mesti disimpan untuk kemudian disalurkan atau dijual. Jika tidak ada saluran pengeluaran, maka stok dari kegiatan penegakan HBT akan menimbulkan beban ongkos yang amat besar dan membuat kebijakan HBT tidak dapat dilaksanakan dalam jangka panjang.

Di sisi lain, kebijakan HET dilaksanakan dengan melakukan penjualan (operasi pasar) ketika harga konsumen meningkat di atas harga pagu. Penegakan HET membutuhkan cadangan pangan dalam jumlah cukup dan tersedia setiap saat dalam mengantisipasi kemungkinan lonjakan harga.

Hasil pembelian dari upaya penegakan HBT dapat dijadikan sebagai sumber pengadaan stok untuk persediaan operasi pasar dalam rangka penegakan HET. Dengan demikian, kebijakan HBT sebaiknya diintegrasikan harmonis dengan kebijakan HET. Sebagaimana akan diuraikan pada bagian berikut, pemerintahan Presiden Jokowi menerapkan kebijakan HET untuk beras bersama-sama dengan kebijakan HPP untuk gabah petani.

Instrumen lain yang dipergunakan pemerintahan Jokowi untuk melakukan stabilisasi harga melalui intervensi pasar ialah kebijakan harga acuan di tingkat petani dan di tingkat konsumen. Sesuai dengan makna harfiahnya, harga acuan adalah dasar bagi para pihak bersangkutan dalam melakukan tindakan.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 63 Tahun 2016 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen (Permendag 63/2016) menetapkan harga acuan untuk gabah, beras, jagung, kedelai, gula, bawang merah, cabai, dan daging sapi. Kebijakan itu diberlakukan mulai 9 September 2016.

Permendag 63/2016 kemudian diubah melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen (Permendag 27/2017) yang berlaku mulai 5 Mei 2017 (Tabel 8). Komoditas yang tercakup dalam Permendag tersebut yakni, gabah, beras, jagung, kedelai, gula, minyak goreng, bawang merah, daging sapi, daging ayam, dan telur ayam. Pemerintah mengeluarkan cabai, lalu menambahkan minyak goreng, daging ayam, dan telur ayam.

Tabel 8. Harga Acuan Pangan menurut Permendag Nomor 27 Tahun 2017

No.	Komoditas	Harga acuan pembelian di petani (Rp/kg)	Harga acuan penjualan di konsumen (Rp/kg)
1.	Beras Gabah kering panen Gabah kering giling Beras	3.700 4.600 7.300	9.500
2.	Jagung Kadar air 15% Kadar air 20% Kadar air 25% Kadar air 30% Kadar air 35%	3.150 3.050 2.850 2.750 2.500	4.000 (di industri pakan)
3.	Kedelai Lokal Impor	 8.050 6.550	Di pengrajin tahu/ tempe, pakan 9.200 6.800
4.	Harga dasar gula	9.100	12.500
5.	Minyak goreng Curah Kemasan sederhana		10.500 11.000
6.	Bawang merah Konde basah Konde askip Rogol askip	15.000 18.300 22.500	32.000
7.	Daging beku Daging sapi segar/ <i>chilled</i> Paha depan Paha belakang Sandung lamur Tetelan		80.000 98.000 105.000 80.000 50.000
8.	Daging ayam ras	18.000 (di peternak)	32.000
9.	Telur ayam ras	18.000 (di peternak)	22.000

Seperti telah dikemukakan, penerapan pertama kali kebijakan harga dasar atau HPP bukanlah saat pemerintahan Presiden Jokowi-JK. Kebijakan HET beras pernah diterapkan pada awal tahun 1970-an. Namun, pemerintahan Jokowi-JK melakukan inovasi dengan penegakan HPP melalui pembentukan serap

gabah terpadu. Jadi, implementasi HET beras yang berbeda dari yang pernah diterapkan tersebut.

Pembaruan lain yang dilakukan pemerintahan sekarang ialah pembentukan satuan tugas penegakan peraturan pemerintah dan melaksanakan upaya khusus pengendalian harga pada masa perayaan hari-hari besar keagamaan dan nasional. Inisiatif lainnya dalam upaya menjaga harga wajar bagi petani dan terjangkau bagi konsumen diuraikan lebih lanjut pada bagian berikut.

Pembentukan Tim Serap Gabah untuk Penegakkan HPP

Sesuai instruksi Presiden Jokowi untuk menyerap seluruh gabah hasil panen petani, Menteri Pertanian dengan pimpinan tinggi Pemerintah Daerah, Bulog, BRI, dan pemangku kepentingan lainnya sepakat untuk mengamankan harga gabah di tingkat petani. Upaya tersebut dilakukan Menteri Pertanian melalui penancangan secara nasional program Serap Gabah (Sergap) yang dilakukan di Desa Babakan, Kecamatan Cisaat, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat pada pertengahan Maret 2016.

Dipilihnya Sukabumi menjadi lokasi penancangan mengingat sebagai salah satu sentra padi karena harga gabah kering panen (GKP) hanya sebesar Rp3.700/kg, di bawah harga yang ditetapkan pemerintah. Penancangan ini dilakukan bersamaan dengan panen perdana di areal 10 hektar dari luasan lahan padi 1.200 hektar di Kecamatan Cisaat, Sukabumi. Menurut perkiraan panen raya di Kabupaten Sukabumi dengan areal tanam 90.000 hektar dari luas baku lahan 64.000 hektar akan dilaksanakan pada akhir Maret sampai April 2016.

Secara keseluruhan, Provinsi Jawa Barat memiliki angka produktivitas 6,6 ton/ha di tahun 2016, di atas target produktivitas nasional sebesar 5,4 ton/ha. Namun sangat disayangkan, masih terdapat tekanan terhadap petani dengan rendahnya harga

yang diterima, khususnya saat panen akibat panjangnya rantai distribusi beras.

Kondisi harga gabah rendah di berbagai daerah yang sangat merugikan petani di awal musim panen ini segera diantisipasi Kementerian Pertanian dengan menerjunkan 1.600 orang Tenaga Harian Lepas/Tenaga Bantuan Penyuluh Pertanian (THL-TBPP) di Provinsi Jawa Barat.

Petani/Gapoktan untuk membantu menyerap gabah petani. Bekerja sama dengan Bulog dalam penyerapan gabah petani tersebut, kegiatan ini bertujuan untuk menjamin bahwa petani menerima harga yang pantas. Untuk memastikan seluruh gabah hasil petani terserap, Kementerian Pertanian juga menggandeng TNI AD sebagai pendamping agar tata niaga gabah petani dapat diserap Bulog.



Gambar 67. Menteri Pertanian dalam acara akselerasi serap gabah petani tahun 2017

Menyerap gabah langsung kepada petani juga sebagai upaya memotong mata rantai perdagangan beras, sehingga harga pangan pokok ini di masyarakat stabil. Adanya jaminan harga beli

di petani mendorong kegairahan bertani yang pada akhirnya akan menjamin ketersediaan dan kedaulatan pangan nasional.

Untuk menjaga ketersediaan pangan, stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional, pemerintah menugaskan Perum Bulog sebagai operator pelaksana kebijakan. Hal ini secara jelas tertuang dalam Perpres 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perum Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.

Stabilisasi harga pangan pada tingkat produsen dilaksanakan dengan pembelian pangan oleh Bulog dengan HAP atau HPP di gudang Bulog, pada saat rata-rata harga pasar setempat di tingkat produsen di bawah HAP atau HPP. Jika rata-rata harga pasar setempat di tingkat produsen di atas HAP atau HPP, Bulog diberikan fleksibilitas harga pembelian pangan. Besaran dan jangka waktu pemberian fleksibilitas pembelian harga pangan ditetapkan dengan Keputusan Rapat Koordinasi. Stabilisasi harga pada tingkat konsumen dilaksanakan melalui pelaksanaan operasi pasar oleh Bulog dengan harga paling tinggi sama dengan HET.

Upaya mengoptimalkan serap gabah petani ini di antaranya adalah untuk pemupukan stok Bulog melalui pengadaan dalam negeri. Selain sebagai tugas utamanya untuk mendukung harga yang layak bagi petani dengan menegakkan HPP. Dalam menyerap gabah/beras hasil panen petani, Bulog mengacu pada penetapan harga gabah/beras sesuai Inpres 5/2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras oleh Pemerintah, Permentan 71/2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Pemerintah Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah.

Pada tahun 2017, Tim Sergap pada periode Januari sampai 25 Maret telah menyerap sekitar 754.330 ton gabah atau 377.165 ton setara beras, meningkat 420% dibandingkan periode yang sama tahun 2016. Kementerian Pertanian juga menargetkan pada periode Maret-Agustus 2017 minimal empat juta ton gabah petani setara beras terserap. Kementerian Pertanian memprediksi

produksi padi sebesar 33,64 juta ton GKG. Karena itu, produksi tersebut harus diserap secara baik, sehingga petani memperoleh keuntungan yang adil dan cadangan beras di Bulog meningkat.



Gambar 68. Koordinasi Tim Sergap

Sebagai tindak lanjut inisiasi pada tahun 2016, pada awal tahun 2018 Kementerian Pertanian kembali membuat terobosan dengan menetapkan skema baru Serap Gabah Petani (Sergap). Dalam kunjungan kerja awal Februari 2018, Menteri Pertanian menghadiri Rapat Koordinasi Serap Gabah Petani Provinsi Jawa Tengah.

Rakor tersebut menyepakati skema baru Sergap Tahun 2018, terutama untuk delapan provinsi daerah sentra produksi beras, yaitu Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Banten, DI Yogyakarta, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, dan Lampung. Dalam rakor tersebut disepakati kesanggupan penyerapan gabah per hari selama periode Februari sampai Juni 2018 seperti disajikan dalam Tabel 9.

Tabel 9. Kesanggupan penyerapan gabah per hari di 8 provinsi

No.	Provinsi	Kesanggupan (ton/hari)
1.	Jawa Tengah	5.000
2.	Sulawesi Selatan	7.500
3.	Jawa Timur	10.000
4.	Sumatera Selatan	7.500
5.	Jawa Barat	5.000
6.	Banten	2.000
7.	Lampung	3.000
8.	DI Yogyakarta	1.000
	Total	41.000

Skema baru Sergap ditetapkan untuk mengoptimalkan pencapaian target serapan gabah/beras Perum Bulog tahun 2018, sekaligus mencegah jatuhnya harga di tingkat petani terutama saat panen raya padi. Sebagai wujud komitmen bersama, pada 5 Februari 2018 dilakukan penandatanganan nota kesepahaman antara Menteri Pertanian, Menteri Desa PDT, Kepala Staf TNI-AD, Dirut Perum Bulog, dan Dirut PT BRI (Persero).

Kesepahaman itu merupakan langkah pertama kali yang melibatkan pihak perbankan dalam kegiatan Sergap. Nota kesepahaman ini ditindaklanjuti dengan penandatanganan kerja sama antara BKP dengan Ditjen Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kementerian Desa PDTT, TNI-AD, Perum Bulog, dan PT BRI tentang Serap Gabah/Beras Petani 2018 pada 13 Februari 2018.

Dengan adanya pembiayaan dari bank, transaksi penjualan gabah dari petani kepada Bulog melalui perantara peran TNI dapat dipercepat. Dalam pelaksanaannya, Kodim akan bekerja seperti halnya mitra Bulog yang mendapat pinjaman pembiayaan dari BRI setelah Surat Perintah Kerja (SPK) antara Bulog dan Kodim disepakati, ditandatangani Kasubdivre dan Dandim.



Gambar 69. Mekanisme skema baru Serap Gabah Petani (Sergap)

Secara detail, tata cara penyerapan gabah petani skema baru ini telah diatur sebagai berikut.

Kasub Divre Bulog menerbitkan order/pesanan gabah kepada Dandim. Berdasarkan dokumen order tersebut, Dandim dapat mengajukan permintaan dana kepada Bank BRI di masing masing lokasi sebagai modal awal pembelian gabah petani.

Dandim memastikan bahwa panen harus menggunakan *Combine Harvester*, pengering, penggilingan padi, dan gudang sudah siap.

Panen harus menggunakan *Brigade Combine Harvester*, gabah dikeringkan, diolah, dan dijual ke Bulog sebagai beras medium dan/atau premium sesuai dengan klasifikasi beras yang sudah ditentukan.

Sergap dapat dilakukan di lokasi panen, di rumah tangga petani, di penggilingan padi, maupun di pedagang pengumpul.

Kelompok Tani dan Nelayan Andalan (KTNA) dan penyuluh menjadi bagian (sub) dari order yang diterima Dandim. Untuk itu,

pengurus dan anggota KTNA di semua tingkatan dapat segera melakukan langkah-langkah koordinasi dengan Kodim di wilayah masing-masing.

Harga gabah/beras menyesuaikan dengan HPP atau fleksibilitas harga yang telah ditetapkan.

Kualitas gabah maupun beras sesuai dengan ketentuan Bulog atau Permentan Nomor 31/Permentan/PP.130/8/2017.

Target Sergap ini untuk serapan Februari sampai Mei 2018. Sasaran utamanya di delapan provinsi yakni, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Banten, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Namun demikian, dapat juga dilaksanakan di seluruh Indonesia.

Dengan skema baru, langkah-langkah tersebut dan target penyerapan gabah/beras oleh Bulog periode Februari hingga Juni 2018 ditargetkan sebanyak 2,2 juta ton setara beras.

Pemberlakuan HET Beras Rezim Regulasi

Pemerintahan Presiden Jokowi menerapkan HET untuk beras sejak September 2017. Seperti dikemukakan dalam bab sebelumnya penerapan kebijakan ini bukanlah yang pertama kali di Indonesia. Kebijakan HET pertama kali diterapkan di Indonesia untuk beras pada masa pemerintahan Presiden Soeharto di tahun 1970-1971. Namun demikian, maksud, tujuan, dan pelaksanaan kebijakan HET yang diterapkan pemerintahan Presiden Jokowi berbeda dari pemerintahan Presiden Soeharto.

HET beras pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dimaksudkan sebagai sasaran atau komitmen kebijakan. Pemerintah berjanji akan berusaha mewujudkan harga beras eceran tidak akan melampaui HET. Tujuannya ialah untuk melindungi konsumen, mengendalikan inflasi (stabilisasi harga), dan memberikan kepastian informasi bagi para pelaku ekonomi.

HET diwujudkan melalui operasi pasar oleh Bulog. Pedagang tidak berkewajiban hukum untuk menjual beras sesuai HET. Penegakan HET adalah tanggung jawab pemerintah semata.

Berbeda dengan kebijakan HET era Presiden Soeharto, kebijakan HET era pemerintahan Jokowi-JK berbasis pada regulasi negara. HET adalah kewajiban hukum warga negara dan diwujudkan melalui penegakan hukum, bukan melalui mekanisme pasar. HET yang berlaku mulai September 2017 ditetapkan melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 57 Tahun 2017 (Tabel 10). Karena itu HET ini dapat disebut HET rezim regulasi.

Tabel 10. HET beras menurut Permendag Nomor 57 Tahun 2017 (Rp/kg)

No.	Wilayah	Beras medium	Beras premium
1.	Jawa, Lampung, Sumatera Selatan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara Barat	9.450	12.800
2.	Sumatera (kecuali Lampung dan Sumatera Selatan), Nusa Tenggara Timur, Kalimantan	9.950	13.300
3.	Maluku, Papua	10.250	13.600

HET rezim pasar cocok dan lebih baik diterapkan pada pasar yang bersaing sehat, namun tidak sesuai untuk pasar yang tidak bersaing sehat. Alasan pokok penerapan kebijakan HET rezim regulasi ialah bahwa pasar tidak bersaing sehat, sehingga HET rezim pasar tidak sesuai. HET rezim regulasi dimaksudkan untuk mencegah, memperbaiki struktur, dan perilaku pasar yang monopolistik yang tidak mungkin diatasi melalui mekanisme pasar.

Pemikiran yang menyatakan perusahaan yang memiliki kekuatan monopolistik harus diatur melalui regulasi, termasuk penetapan harga pagu (*price capping*) adalah tesis utama Jean Tirole, peraih anugerah Nobel Ekonomi pada 2014 yang sudah diterapkan di banyak negara. Malaysia merupakan salah satu negara yang telah lama menerapkan HET pangan rezim regulasi.

Penetapan besaran dan penegakan HET rezim regulasi haruslah bijaksana agar dalam praktik dapat dipatuhi dan adil bagi seluruh pelaku pasar. Karena itu, penetapan HET mesti cukup tinggi agar pelaku usaha secara umum dapat memperoleh laba wajar, namun tidak terlalu tinggi.

Dengan demikian, pelaku yang memiliki kekuatan monopolistik dan/atau monopsonistik tidak leluasa melakukan praktik persaingan tidak sehat. Besaran HET harus ditetapkan berdasarkan perhitungan cermat dan disesuaikan segera jika ada perubahan pasar. Jadi, HET bersifat fleksibel.

Aspek kebijaksanaan penting lainnya berkaitan dengan fasilitasi dukungan pemerintah agar pelaku pasar mampu mematuhi HET dan termasuk melakukan operasi pasar untuk mengendalikan harga. Misalnya yang dilakukan PT Food Station Tjipinang Jaya pada Oktober-November guna meredam tekanan kenaikan harga beras.

HET rezim regulasi tidak menghilangkan kesempatan operasi pasar yang selama ini menjadi pilar operasional Bulog. Tanpa operasi pasar, Bulog akan kesulitan dalam melepaskan stok hasil pembelian gabah petani dalam rangka penegakan HPP. HET rezim regulasi mestinya memperkuat peran Bulog dalam melaksanakan fungsinya mendukung harga gabah yang wajar bagi petani dan harga beras yang terjangkau bagi konsumen.

Pembentukan Satuan Tugas Pangan

Setelah peningkatan produksi dan pengawalan serapan gabah berhasil, dirasakan ada hal yang perlu ditambahkan untuk kesempurnaan pelaksanaan dan pengawasan di lapangan. Untuk itu, pada awal tahun 2017, Menteri Pertanian berinisiatif mengawal semua yang telah dilakukan melalui penegakan hukum.

Pada 3 Mei 2017 diresmikanlah apa yang disebut sebagai Satgas Pangan yang dikomandani Polri dengan Ketua Irjenpol Setyo

Wasisto. Anggota tim berasal dari KPPU, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan, Bulog, dan Kementerian Pertanian sendiri.

Pada pelaksanaannya di tingkat daerah, Kapolri memerintahkan seluruh Direktur Kriminal Khusus Polda untuk melaksanakan tugas-tugas Satgas Pangan di daerah masing-masing. Setelah diresmikan, dilaksanakan rapat koordinasi Satgas yang dipimpin Kapolri. Pada kesempatan tersebut Kapolri dengan tegas meminta seluruh jajarannya untuk menindak tegas seluruh pelanggaran hukum yang terkait pangan dan juga meminta jajarannya untuk tidak main-main dengan hal tersebut.



Gambar 70. Saat menjelang bulan Ramadan dan Idul Fitri

Menteri Pertanian pun menyampaikan terima kasih untuk komitmen Polri yang luar biasa dan meminta seluruh jajaran Polri juga mengamankan kestabilan bisnis pangan di seluruh Indonesia.

Tim Satgas Pangan ini bertugas untuk memastikan bahwa semua pemangku kepentingan yang terkait dengan bisnis pangan berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku dan menguntungkan semua pihak. Adapun secara umum tugas pokok dan fungsi ini adalah sebagai berikut:

Produksi pangan, pasokan, rantai pasok, jaminan harga, spekulasi, dan kartel ditangani bersama bersinergi dengan Polri, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri, KPPU, dan Bulog.

Penerapan Efek Jera Kepada Pelaku Kejahatan Pangan

Evaluasi kinerja bagi pelaksana regulasi

Tim ini bergerak cepat dengan menindak berbagai pelanggaran yang biasanya dilakukan seperti penimbunan komoditas, khususnya yang berniat memperlmainkan harga. Salah satu contoh yang cukup fenomenal, yaitu dalam mengatasi harga cabai rawit merah yang melambung tinggi sampai melebihi Rp180.000/kg. Ketika para penimbunnya diamankan harga kembali normal di bawah Rp50.000/kg.

Dengan berbagai upaya penegakan hukum ini, telah berhasil memberantas penyelundupan berbagai komoditas pangan dan stabilnya harga komoditas pangan pada Ramadan dan Hari Raya Idul Fitri di tahun 2017. Tentu saja keberhasilan tersebut tidak semata dari upaya penegakan hukum dan pengaturan ketersediaan bahan pangan yang baik juga sangat berpengaruh. Dengan ditambah penegakkan hukum, hasilnya menjadi lebih optimal.



Gambar 71. Bareskrim, KPPU, dan Kementan ungkap pidana dalam gejala harga cabai rawit merah (3/3/2017)

Tindakan penegakan hukum yang masif tersebut sempat membuat khawatir penggilingan dan pedagang beras yang cukup besar. Ada ketakutan membeli gabah dan beras dalam jumlah yang besar karena khawatir dianggap melakukan penimbunan.

Untuk mengatasi hal tersebut, Menteri Pertanian membentuk Tim Khusus yang terdiri dari unsur Polri, TNI-AD, dan Kementerian Pertanian. Tugas Tim Khusus ini untuk memberikan pemahaman kepada seluruh pemangku kepentingan di seluruh Indonesia, khususnya di daerah-daerah produsen utama beras. Berbeda dengan Tim Sergap dan Satgas Pangan, tim ini bergerak secara diam-diam dan tidak untuk dipublikasikan.

Ada beberapa tugas utama Tim Khusus. *Pertama*, memberikan pemahaman teknis perberasan kepada teman-teman Polri di daerah agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam menilai pelaku bisnis perberasan di daerah masing-masing. *Kedua*, memberi pemahaman kepada pelaku bisnis perberasan untuk tidak perlu merasa takut berlebihan bila tidak melakukan pelanggaran. *Ketiga*, mendorong dan memberi kesadaran kepada mereka agar

membantu negara dengan mengisi gudang-gudang Bulog dari sebagian produknya.

Keempat, memberikan pemahaman juga kepada pihak Bulog agar melakukan komunikasi lebih baik dengan para pihak dan mempermudah pembelian beras dari para mitra maupun yang nonmitra Bulog. *Kelima*, menyatukan seluruh pemangku kepentingan, termasuk TNI-AD di daerah untuk bahu-membahu membela kepentingan rakyat dan bangsa serta NKRI dengan melakukan penyelamatan cadangan beras pemerintah melalui Bulog yang merupakan operator yang ditugasi pemerintah.

Upaya Khusus Pengendalian Harga saat HBKN

Pemerintah secara khusus melakukan pengendalian harga pada saat perayaan Hari Besar Keagamaan Nasional (HBKN). Pengendalian harga tersebut dilakukan melalui serangkaian rencana aksi antara lain melalui: (1) Rapat koordinasi dengan instansi terkait tentang ketersediaan/pasokan, harga pangan periode HBKN di pusat dan daerah; (2) Pemantauan harga dan pasokan pangan pokok/strategis; (3) Gelar pangan murah/bazar di daerah berpenduduk mayoritas merayakan hari-hari besar tertentu; (4) Bersama K/L terkait memantau ketersediaan/pasokan dan harga pangan strategis di produsen/konsumen.

Pelaksanaan rakor merupakan salah satu langkah strategis untuk bersinergi bersama lintas K/L terkait, baik pusat maupun perangkat daerah dalam upaya mengendalikan stabilitas pasokan dan harga pangan, khususnya untuk daerah yang mayoritas melaksanakan HBKN.

Sebagai contoh, menjelang Natal dan Tahun Baru dilaksanakan rakor yang dihadiri pejabat Eselon I lingkup Kementerian Pertanian, Perum Bulog, Ketua Satgas Pangan, Ketua KPPU, dan para pelaku usaha pangan. Pemerintah daerah yang hadir yakni kepala dinas yang menangani urusan pangan Provinsi

DKI Jakarta dan delapan provinsi mayoritas yang melaksanakan HBKN tersebut. Kedelapan provinsi tersebut adalah Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, NTT, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat. Mereka menyampaikan kondisi ketersediaan pasokan dan harga pangan di wilayahnya masing-masing.

Pada tahun 2017, K/L terkait juga melakukan berbagai langkah strategis mengendalikan harga pangan pokok. Di antaranya, *pertama*, menentukan HAP tingkat konsumen (Permendag 27 Tahun 2017) gula pasir, minyak goreng, bawang merah, daging sapi beku, daging ayam, dan telur. *Kedua*, menetapkan HET beras secara regional, yaitu (a) Jawa, Lampung, Sumatera Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi; (b) Sumatera lainnya dan Kalimantan; (c) NTT; (d) Maluku dan Papua (sesuai Permendag Nomor 57 Tahun 2017). *Ketiga*, melakukan OP yang dikoordinir Bulog.

Keempat, melakukan koordinasi dan pengawasan melekat terkait ketersediaan pasokan dan harga pangan oleh pemerintah pusat bersama-sama daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Pemerintah kemudian menerbitkan Permendag 20/2017 untuk mengatasi lonjakan harga akibat penimbunan dan bersama Satgas Pangan melakukan pengawasan melekat. *Kelima*, rencana aksi stabilisasi harga pangan dengan menjaga pasokan terdistribusi dengan baik serta mengoptimalkan outlet distribusi pangan seperti TTI, RPK, E-Warung, Depo Bahan Pangan Pokok Kita, dan bazar pangan murah.

Perspektif ke Depan

Berbagai kebijakan terobosan untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan pokok dan penting telah dirancang dan diimplementasikan pada era pemerintahan Jokowi-JK. Hasil implementasi kebijakan-kebijakan tersebut sangat positif dapat

mengendalikan harga pangan. Sebagai contoh, tahun 2017 dinilai banyak pihak sebagai tahun dengan kondisi harga yang paling stabil selama bulan suci Ramadan dan Hari Raya Idul Fitri.

Kuncinya sangat jelas, yaitu adanya keterpaduan berbagai pemangku kepentingan, baik pelaksana teknis maupun penegak hukum yang disertai dengan aturan yang mendukung untuk pelaksanaannya. Ketegasan penegakan hukum menjadi faktor penting dalam hal ini. Sebenarnya hal ini sudah diketahui bersama sejak dulu, namun banyak yang enggan untuk mendobraknya. Saat pemerintahan Presiden Jokowi dicoba untuk melaksanakannya dan terbukti cukup efektif.

Namun demikian seperti dimaklumi bersama, tindakan tersebut masih bersifat *adhoc*. Terlihat dengan sistem organisasi yang masih berbentuk tim dan bukan melekat pada fungsi tertentu dari masing-masing lembaga. Tugas ke depan adalah melembagakan tugas dan fungsi yang dilaksanakan beberapa tim atau satuan tugas ini pada masing-masing K/L terkait, sehingga merupakan tugas sehari-hari yang tidak pernah lepas dari perhatian. Dengan demikian dapat dipastikan pengendalian harga dapat dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan.

Bab 6.

SUCCESS STORY STABILISASI HARGA PANGAN

Dalam tiga tahun terakhir, berbagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengendalikan harga pangan telah berdampak terhadap penurunan inflasi. Menurut Kementerian Perdagangan (2015) bahwa stabilitas harga pangan adalah kepentingan bersama antara produsen pangan dan konsumen.

Kepentingan produsen pangan adalah menginginkan adanya kepastian usaha karena harga yang stabil dapat meningkatkan perencanaan produksi dan tentu saja adalah *output* yang lebih baik. Dari sisi konsumen, instabilitas harga pangan berpotensi mengganggu kemampuan masyarakat untuk memenuhi konsumsi pangan yang cukup untuk hidup sehat.

Sudah barang tentu selain masalah instabilitas, persoalan yang sangat penting adalah tingkat harga. Bagi produsen, tingkat harga yang menguntungkan sangat penting untuk kesinambungan usaha. Sedangkan bagi konsumen harga yang terjangkau sangat penting untuk memastikan hak-hak dasarnya terpenuhi.

Bahan pangan pokok dan strategis harus tersedia dalam jumlah yang memadai, memenuhi standar mutu serta pada tingkat harga wajar untuk menjaga keterjangkauan pangan bagi masyarakat. Berbagai regulasi ditetapkan untuk mengatur dan menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam UU tersebut, pemerintah pusat dan daerah bertugas mengendalikan dan bertanggung jawab atas ketersediaan bahan pangan pokok dan strategis di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai komoditas pangan pokok utama di Indonesia, beras memiliki kedudukan sangat penting dari sisi ekonomi maupun sosial, sehingga terjadinya fluktuasi harga beras akan berdampak langsung terhadap kesejahteraan petani dan masyarakat.

Berpijak dari uraian di atas, pada bab ini dibahas mengenai upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam mendukung stabilitas harga pangan. Pembahasan difokuskan pada *success story* atau kisah sukses menopang harga gabah di tingkat petani, stabilisasi harga beras pada musim paceklik dan pengendalian harga pangan saat HBKN. Selain itu, pada bagian akhir analisis akan disajikan mengenai bagaimana perspektif stabilisasi harga pangan ke depan.

Menopang Harga Gabah di Tingkat Petani

Peran pemerintah dalam pembentukan harga dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu intervensi secara langsung dan tidak langsung. Intervensi secara langsung terdiri dari penetapan harga minimum dan harga maksimum, sedangkan intervensi secara tidak langsung meliputi penetapan pajak dan pemberian subsidi.

Dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani dan stabilisasi harga beras, Pemerintah Jokowi-JK pada 17 Maret 2015 telah mengeluarkan Instruksi Presiden

Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Adapun ketentuan pembelian gabah beras dalam negeri adalah:

- a. Harga pembelian Gabah Kering Panen (GKP) dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% dan kadar hampa/kotoran maksimum 10% adalah Rp3.700/kg di petani dan Rp3.750/kg di penggilingan.
- b. Harga pembelian Gabah Kering Giling (GKG) dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% sebesar Rp4.600/kg di penggilingan dan Rp4.650/kg di gudang Perum Bulog.
- c. Harga pembelian beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14%, butir patah maksimum 20%, kadar menir maksimum 2%, dan derajat sosoh minimum 95% adalah Rp7.300/kg di gudang Perum Bulog.

Inpres tersebut selanjutnya diikuti dengan keluarnya Permentan Nomor 21 Tahun 2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah. Permentan tersebut lalu direvisi dengan keluarnya Permentan Nomor 71 Tahun 2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah. Pada tahun 2017, seiring dengan perkembangan harga gabah/beras, Menteri Pertanian menerbitkan Permentan Nomor 03 Tahun 2017 mengenai Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas oleh Pemerintah.

Bila ditelusuri mengenai perkembangan HPP gabah di tingkat petani selama kurun waktu 2014-2017 dapat diinformasikan bahwa HPP gabah pada tahun 2014 sebesar Rp3.300/kg. Selanjutnya sejak tahun 2015 hingga saat ini, besar HPP gabah di tingkat petani belum mengalami kenaikan lagi, yaitu sebesar Rp3.700/kg.

Dalam perkembangannya berdasarkan Rapat Koordinasi Terbatas pada Februari 2018 antara Kementerian Perdagangan,

Kementerian Pertanian, dan pihak terkait lainnya akhirnya pemerintah memutuskan menaikkan fleksibilitas harga penyerapan gabah dari sebelumnya 10% menjadi 20% di atas Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Melalui kenaikan itu, diharapkan Bulog bisa membeli GKP maksimal 20% di atas HPP untuk semua wilayah.

Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, operasionalisasi kebijakan stabilisasi harga pangan pada tingkat produsen dilaksanakan Bulog. BUMN logistik ini membeli gabah/beras dengan HPP di gudang Bulog, terutama saat rata-rata harga pasar setempat di tingkat produsen di bawah HPP. Jika rata-rata harga pasar di tingkat produsen di atas HPP, maka Bulog diberikan fleksibilitas harga pembelian gabah tersebut.

Perkembangan rataan harga GKP bulanan di tingkat petani selama periode 2014-2017 mengalami peningkatan sebesar 4,64%/tahun. Jika tahun 2014 rataan harga sebesar Rp4.748/kg, maka tahun 2017 menjadi Rp5.500/kg (Tabel 11). Peningkatan harga di tingkat petani tersebut merupakan indikasi positif bagi peningkatan pendapatan petani.

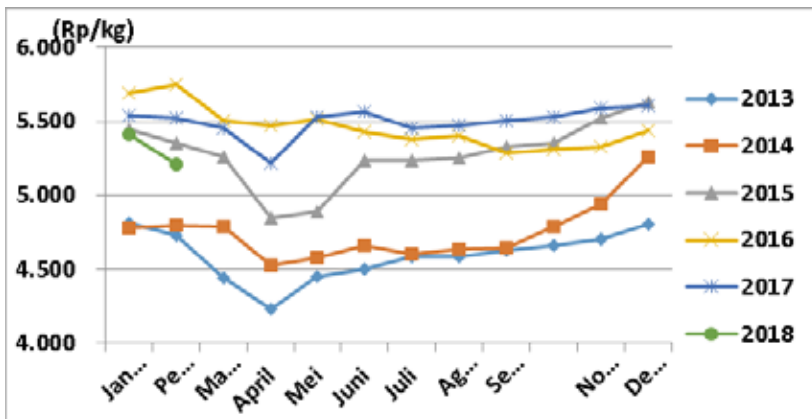
Adapun variasi harga antarbulannya dapat terlihat bahwa hampir menunjukkan pola yang sama. Harga gabah di tingkat petani cenderung mulai turun ketika panen raya musim hujan (MH), yakni Februari hingga Mei. Selanjutnya harga gabah akan meningkat lagi saat mulai musim tanam hingga menjelang panen musim kemarau (MK), yakni pada Juli dan Agustus. Harga gabah paling tinggi berada pada November, Desember, dan Januari.

Pergerakan harga GKP bulanan sejak tahun 2014 hingga 2017 variasinya tidaklah tinggi. Hal ini sebagaimana tercermin dari pergerakan koefisien variasi (CV) harga yang hanya berkisar dari 1,83 hingga 4,34. Hal yang sama bisa dilihat kecenderungan saat bulan-bulan musim panen. Ketika kondisi panen raya ternyata harga gabah di tingkat petani juga tidak anjlok (Gambar 72).

Tabel 11. Perkembangan Harga GKP di Tingkat Petani, 2014-2018.

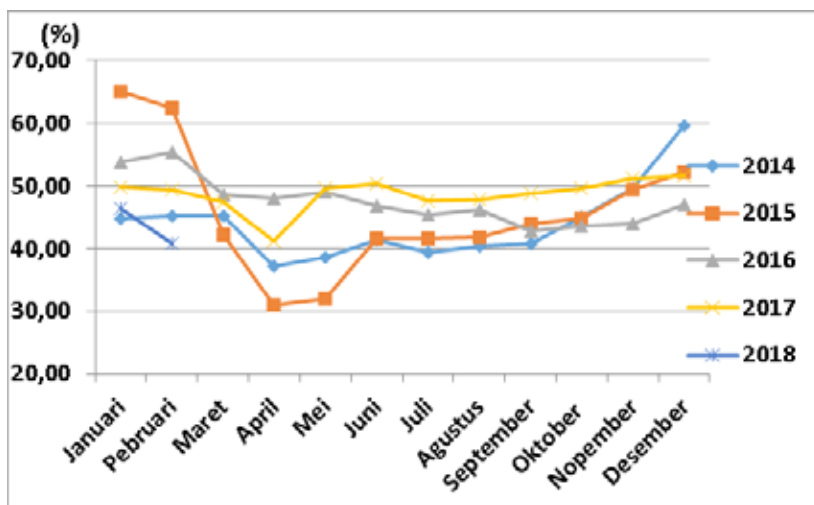
Bulan	Harga GKP (Rp/Kg)					Pertumbuhan (%/tahun) 2014-2017
	2014	2015	2016	2017	2018	
Januari	4,776	5,447	5,689	5,542	5,416	4,74
Februari	4,792	5,357	5,753	5,525	5,207	4,84
Maret	4,791	5,264	5,501	5,452	-	4,23
April	4,529	4,843	5,474	5,220	-	5,39
Mei	4,572	4,886	5,510	5,531	-	6,83
Juni	4,664	5,235	5,430	5,564	-	5,54
Juli	4,598	5,238	5,380	5,457	-	5,26
Agustus	4,631	5,248	5,405	5,471	-	5,16
September	4,643	5,330	5,285	5,502	-	4,88
Oktober	4,783	5,356	5,312	5,532	-	4,20
November	4,936	5,524	5,325	5,593	-	3,32
Desember	5,264	5,632	5,438	5,606	-	1,52
Rataan	4,748	5,280	5,459	5,500	5,312	4,64
CV	4,21	4,34	2,62	1,83	-	-27,26

Sumber: BPS (2018)



Gambar 72. Perkembangan harga GKP bulanan di tingkat petani di Indonesia, 2014-2018.

Berdasarkan data perkembangan harga gabah, ternyata selisih harga GKP di tingkat petani dengan HPP kecenderungannya semakin meningkat. Pada tahun 2013 hanya selisih 39,22%, tahun 2015 meningkat menjadi 45,65% dan naik lagi menjadi 48,64% pada tahun 2017. Terlihat bagaimana harga gabah di tingkat petani semakin relatif lebih tinggi dari HPP yang ditetapkan pemerintah. Hal ini sekalipun HPP gabah yang pernah ditetapkan tahun 2015 hingga kini belum ada kenaikan lagi (Gambar 73).



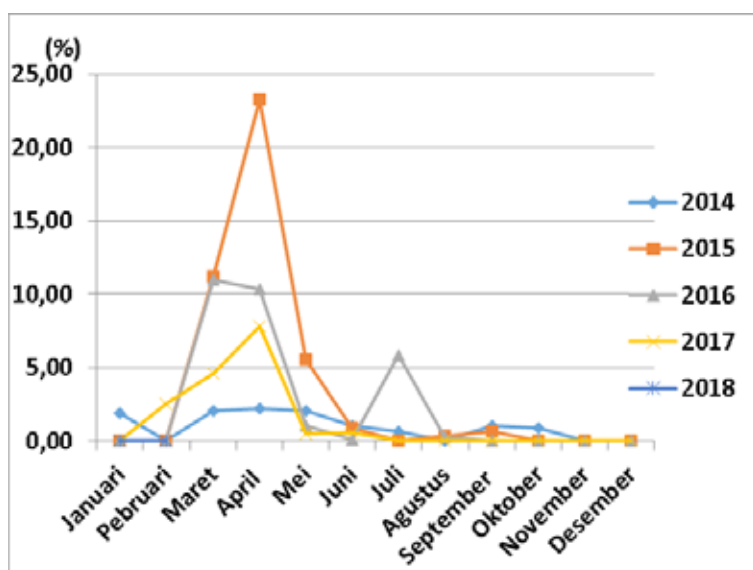
Gambar 73. Selisih harga gabah di tingkat petani dengan HPP bulanan di Indonesia, 2014-2018

Senada dengan analisis di atas, berdasarkan data BPS (2018) terdapat kecenderungan bahwa persentase sampel yang memiliki rataan harga GKP (pada tingkat petani) yang berada di bawah HPP mengalami penurunan dari 3,49% tahun 2015 menjadi 1,33% pada tahun 2017. Bahkan pada tahun 2018 hingga Februari, harga gabah di tingkat petani seluruhnya di atas HPP.

Kecenderungan seperti ini juga terlihat pada saat panen raya. Misalnya pada Maret-April, persentase harga GKP di bawah

HPP hanya berkisar antara 0,00% hingga 2,23% pada tahun 2014, kemudian menjadi 4,85% hingga 7,84% pada tahun 2017 (Gambar 74).

Informasi ini memperlihatkan meskipun saat panen raya, harga gabah di tingkat petani tetap di atas HPP. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah cukup berhasil dalam menopang HPP bagi petani. Tampaknya HPP masih efektif dapat menjadi *trigger* bagi peningkatan harga jual gabah petani.



Gambar 74. Dinamika persentase dengan harga GKP di bawah HPP di Indonesia, 2014-2018 (%)

Stabilisasi Harga Beras pada Musim Paceklik

Pengalaman di beberapa negara termasuk Indonesia, krisis pangan khususnya beras dapat menjatuhkan pemerintah yang sedang berkuasa (Jamal, *et al.* 2006). Menyadari hal tersebut, berbagai era pemerintahan di Indonesia memberikan perhatian khusus

terhadap komoditas beras ini, tak terkecuali di era Presiden Joko Widodo.

Apalagi pasar komoditas pertanian, khususnya pangan saat ini semakin mengarah pada pasar bebas. Kondisi itu membawa konsekuensi pada harga komoditas pertanian, terutama beras di pasar domestik makin terbuka terhadap gejolak pasar. Harga beras di pasar dunia dengan mudah dan langsung tertransmisikan ke harga beras domestik.

Hal senada juga diungkapkan Gafar (2012) bahwa pengalaman dalam pengelolaan stabilitas harga tiap komoditas pangan berbeda sebagai akibat perbedaan karakteristik setiap komoditas. Khusus pada komoditas beras, ketika pada tahun 2008 terjadi krisis pangan dunia, stabilisasi harga pangan Indonesia tetap terjamin atau tidak berpengaruh, mengingat situasi perberasan nasional yang baik karena produksi beras nasional yang tinggi.

Laporan Bank Dunia (2010) juga memberikan perhatian secara khusus terhadap fenomena kenaikan harga pangan yang dapat memicu krisis global. Selama periode Desember 2007 sampai April 2008, harga patokan beras Thai naik dari US\$368 per ton menjadi lebih dari US\$1,200 per ton.

Lonjakan harga ini memperlihatkan suatu jeda pada kecenderungan historis. Harga beras internasional yang telah disesuaikan dengan laju inflasi, turun hingga ke titik terendah pada tahun 2001. Sejak itu harga beras mengalami kenaikan secara moderat sampai Desember 2008 ketika harga-harga bergerak naik dengan cara yang sama seperti kenaikan harga pada tahun 1974.

Seperti diketahui sejumlah besar penduduk di kawasan Asia Timur membelanjakan sebagian besar penghasilan bersihnya untuk komoditas ini saja. Bahkan sepertiga asupan kalori harian rata-rata rumah tangga di Asia Timur berasal dari konsumsi beras. Karena itu, kenaikan harga beras akan mengancam dan bisa menimbulkan krisis kemiskinan yang luas.

Mengingat adanya potensi dampak negatif kenaikan harga komoditas yang sangat penting ini terhadap tingkat konsumsi rumah tangga, maka sangat penting bagi para pembuat kebijakan untuk memahami faktor-faktor yang memicu kenaikan harga. Termasuk untuk merumuskan kebijakan-kebijakan yang dapat memfasilitasi upaya memecahkan gelembung kenaikan harga pangan beras tersebut.

Menurut Saliem *et al.* (2001) ketidakstabilan persediaan pangan dan fluktuasi harga beras dapat memicu munculnya instabilitas sosial ekonomi dan politik negara, bahkan dapat mengarah pada tindak kriminal. Pengalaman pada tahun 1966 dan 1998 menunjukkan bahwa goncangan politik dapat berubah menjadi krisis ekonomi politik, karena harga pangan melonjak tinggi dalam waktu yang singkat.

Sebaliknya pada kondisi pangan aman seperti saat ini, masalah pangan tidak menjadi pendorong eskalasi politik. Namun, sampai saat ini debat politik masih selalu muncul manakala harga beras melonjak tajam atau harga gabah turun tajam. Sebagian besar masyarakat masih tetap menghendaki adanya pasokan, harga beras yang stabil, tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata, dan dengan harga terjangkau (Sawit, 2001).

Hal ini menunjukkan beras masih merupakan komoditas strategis secara politis. Menurut Simatupang dan Rusastra (2004), walaupun permintaannya sedikit menurun, beras masih tetap memegang peran penting dalam perekonomian nasional, karena:

- a. Beras masih merupakan makanan pokok penduduk, sehingga sistem agribisnis beras berperan strategis dalam pemantapan ketahanan pangan.
- b. Sistem agribisnis beras mampu menciptakan lapangan kerja dan nilai tambah yang besar. Sebab, sampai saat ini usaha tani padi masih dominan dalam sektor pertanian.

- c. Sistem agribisnis beras sangat instrumental dalam upaya pengentasan kemiskinan. Saat ini kebanyakan penduduk miskin terlibat dalam usaha tani padi.

Upaya memahami stabilisasi harga beras pada musim paceklik periode pemerintahan Jokowi-JK dapat dianalisis atas penggal waktu Desember 2014 hingga Februari 2015 dan Desember 2017 hingga Februari 2018. Kedua penggal waktu tersebut dapat dicermati, di mana terdapat kesamaan fenomena, yaitu harga beras yang cenderung meningkat ketika menjelang panen raya.

Namun, peningkatan harga beras cenderung stabil, meski panen raya mulai tiba. Pada kondisi demikian, diduga adanya gejala anomali dimana pada kondisi tersebut harga gabah cenderung tinggi yang menyebabkan harga beras tetap tinggi, padahal suplai sedang meningkat (kondisi panen raya).

Harga beras yang berfluktuasi tinggi pada musim paceklik periode November 2014 hingga Februari 2015, benar-benar menjadi ujian keandalan sistem agribisnis beras nasional dalam stabilisasi harga beras. Seluruh pemerhati ekonomi pertanian sesungguhnya telah paham mengenai siklus rutin kenaikan harga terjadi setiap Desember-Februari, bahkan sampai Maret.

Kenaikan harga rutin umumnya terjadi sekitar 10-15 persen atau maksimal Rp1,500/kg. Namun, laporan perkembangan harga dari beberapa daerah dapat menunjukkan bahwa peningkatan harga beras pada minggu keempat Februari ini telah di atas 15%.

Terjadinya fenomena pergerakan harga beras pada beberapa wilayah secara rutin selama ini dapat dijelaskan sebagai berikut (Arifin, 2015). *Pertama*, pasokan beras memang berkurang karena Indonesia belum panen padi. Jika ada daerah yang panen, volume yang dihasilkan belum mampu menstabilkan harga beras di pasar.

Sebagaimana laporan resmi BPS, produksi beras 2014 hanya 70,6 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 40 juta ton

beras. Dari volume beras sebesar itu ternyata sekitar 65 persen terjadi pada panen raya, yaitu periode April hingga Juni 2014. Panen beras pada musim kering atau musim gadu hanya sedikit dan sulit menjadi andalan untuk stok pangan nasional.

Dampak penurunan produksi pada 2014 masih amat terasa, karena sekaligus menunjukkan kemampuan pengelolaan stok pangan atau CBP yang dikelola Perum Bulog. Sementara itu, panen raya pada tahun 2015 diperkirakan agak terlambat karena musim tanam yang terlambat sampai November 2014. Pada 2014 tersebut, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG) mencatat sebagai tahun yang paling panas. Dampaknya sudah pasti mengganggu sistem produksi pangan di Indonesia.

Kedua, manajemen pasokan dan OP beras yang dilakukan Bulog terganggu. Sampai awal Februari 2015 operasi pasokan beras berlangsung normal dan Bulog menggelontorkan beras kualitas medium ke pasar sejumlah 71 ribu ton.

Jumlah beras yang masuk ke PIBC atau Jakarta Food Station (JFS) dapat menjadi indikator kecukupan pasokan beras dan menjaga stabilitas harga beras. Harga akan relatif stabil bila beras masuk ke PIBC sebesar 2.500 ton per hari dan saat memasuki hari-hari besar nasional mencapai 3.000 ton per hari.

Operasi pasar seperti biasanya dianggap tidak efektif karena terdapat indikasi pengoplosan antara beras operasi pasar dan beras petani lokal yang kualitasnya lebih bagus. Bulog kemudian melakukan operasi pasar langsung ke beberapa permukiman yang dikemas dalam kantong berukuran 5 kg. Pelaksanaan operasi pasar tersebut dibantu Satuan Tugas Bulog bekerja sama dengan aparat pertahanan negara untuk memperkuat pengamanannya.

Operasi pasar langsung seperti itu mungkin mampu menjaga stabilitas harga di tingkat konsumen, tapi belum mampu menjaga stabilitas harga beras di pasar. Harga beras kualitas medium di pasar justru pelan-pelan merangkak naik, bahkan menembus

batas psikologis di atas Rp10,000/kg. Solusi pada permasalahan ini adalah pemerintah mengambil keputusan tegas yang dilaksanakan di lapangan dan untuk meredam kenaikan harga tersebut.

Ketiga, kinerja penyaluran beras untuk keluarga miskin (raskin) bermasalah, sehingga berpengaruh terhadap pembentukan harga beras di pasar. Misalnya, pada November dan Desember 2014 tidak ada penyaluran raskin karena cadangan beras untuk raskin telah tersalurkan pada awal 2014.

Di samping itu, pemerintah baru telah menyalurkan bantuan uang tunai kepada kelompok miskin yang terkena dampak kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) pada akhir tahun 2014. Dampaknya, ketika kaum miskin yang biasanya memperoleh beras dari penyaluran raskin tersebut harus membeli beras di pasar, tekanan kenaikan harga juga semakin besar. Jika seluruh rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan beras saja membeli di pasar sebanyak 500 ribu ton, maka harga keseimbangan beras di pasar dipastikan akan meningkat.

Akibat lain yang paling nyata adalah ketika raskin harus disalurkan lagi pada Januari 2015 saat harga BBM telah diturunkan, maka penyaluran raskin harus menggunakan CBP. Biasanya CBP pada Januari dan Februari ini memang sangat berperan dalam stabilitas harga beras pada musim paceklik.

Upaya Bulog untuk memperoleh tambahan CBP tampaknya saat itu masih belum mampu terealisasi secara cepat. Masih terdapat masalah administrasi dalam penunjukan penanggung jawab kuasa pengguna anggaran (KPA). Solusinya adalah melakukan operasi pasar beras sebesar 300 ribu ton.

Masyarakat memang menunggu realisasi operasi pasar tersebut. Artinya, sampai kini masyarakat masih memerlukan program raskin, tentunya juga dengan perbaikan pelaksanaan di lapangan. Program raskin tidak hanya berdimensi bantuan sosial, tetapi juga telah berkontribusi pada keseluruhan ekonomi beras selama ini.

Keempat, rasa saling percaya (*trust*) di antara pejabat pemerintah, Perum Bulog, dan pelaku ekonomi beras atau pedagang. *Trust* tersebut perlu terjalin di antara ketiga komponen penting *stakeholders* tersebut.

Masyarakat telah mencermati mengenai kontroversi tentang mafia beras dengan berbagai pernyataan di antara para *stakeholders* beras yang sangat mungkin berpengaruh pada aspek pembentukan harga beras di pasar. Di setiap pasar komoditas terdapat aspek psikologi pasar yang sangat penting, bahkan dominan dalam pembentukan harga beras.

Karena itu, pemerintah wajib menjadi regulator pasar yang berwibawa, memberikan ketenangan pasar, sehingga tidak menambah pada keliruan pembentukan harga beras. Adanya rapat koordinasi para pejabat negara dan lintas K/L yang diikuti dengan langkah yang diambil Kementerian Perdagangan dan Bulog yang melakukan dialog dengan para pedagang dan *stakeholders* beras. Pada pasar beras, ketenangan pasar pada kondisi sensitif seperti itu tentu sangat penting.



Gambar 75. Beras medium dan beras premium

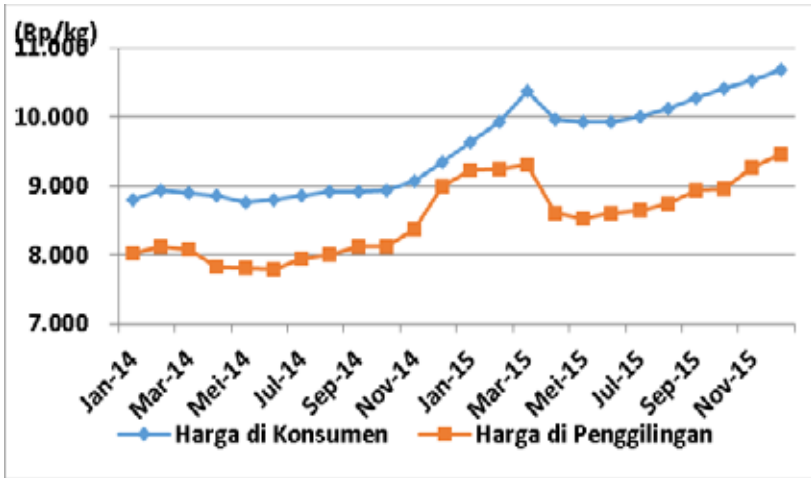
Kelima, langkah jangka menengah dan jangka panjang adalah terkait pembenahan manajemen usaha tani, sistem produksi padi di hulu, modernisasi, dan peningkatan efisiensi mesin penggilingan padi yang teknologinya telah ketinggalan zaman, sampai langkah diversifikasi pangan yang mampu mengurangi ketergantungan pada konsumsi beras.

Gambaran mengenai dinamika harga beras pada kondisi Januari 2014 hingga Desember 2015 disajikan pada Gambar 76. Pada gambar tersebut dapat dilihat bahwa harga beras medium, baik di penggilingan maupun di tingkat konsumen mulai merangkak naik sejak Desember 2014 hingga Maret 2015.

Kondisi ini sesungguhnya merupakan siklus tahunan yang dipahami bahwa pada rentang bulan-bulan tersebut (Desember dan Januari) merupakan masa paceklik karena merupakan masa menjelang panen MH. Harga beras di level penggilingan dan konsumen pada Desember 2014 masing-masing rata-rata sebesar Rp8.993/kg dan Rp9.340/kg. Selanjutnya meningkat pada Januari 2015 hingga masing-masing sebesar Rp9.222/kg dan Rp9.364/kg.

Puncak kenaikan harga beras terjadi pada Maret 2015, yaitu menjadi Rp9.298/kg di tingkat penggilingan dan Rp10.373/kg di tingkat konsumen. Pada Februari hingga Maret, ketika musim panen tiba, ternyata harga beras masih tetap tinggi. Hal inilah yang menjadi fokus perhatian, karena kurang lazim ketika pasokan tinggi, tetapi harga pun tinggi. Namun demikian, pemerintah tetap berupaya agar stabilitas harga tetap dipantau dan tetap menjaga dari sisi pasokan.

Fenomena yang sama dengan gambaran periode di atas, terjadi untuk dinamika harga beras pada kondisi Januari 2017 hingga Februari 2018 disajikan pada Gambar 77. Pada gambar tersebut dapat disimak bahwa harga beras medium, baik di penggilingan maupun di tingkat konsumen mulai merangkak naik sejak Desember 2017 hingga Februari 2018.



Sumber: Kementerian Perdagangan (2018)

Gambar 76. Perkembangan harga beras medium di penggilingan dan di konsumen tahun 2014 dan 2015

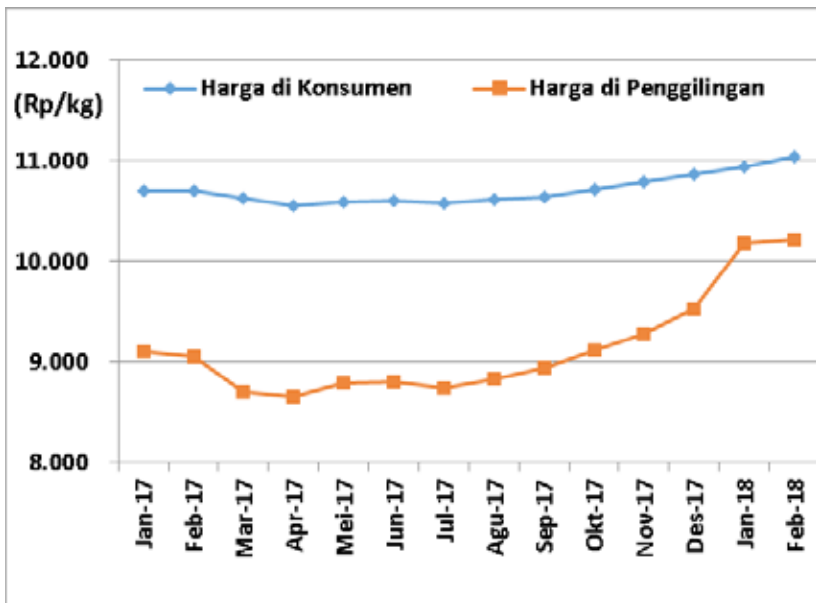
Kondisi ini sesungguhnya mirip dengan periode Desember 2014 hingga Februari 2015. Kenaikan harga beras tersebut sesungguhnya merupakan siklus tahunan yang dipahami bahwa pada rentang bulan-bulan tersebut (Desember hingga Januari) merupakan masa paceklik karena masa menjelang panen MH.

Harga beras di level penggilingan dan konsumen pada Desember 2017 masing-masing sebesar Rp9.526/kg dan Rp10.871/kg (Gambar 77). Selanjutnya meningkat pada Januari 2018 hingga masing-masing sebesar Rp10.177/kg dan 10.945/kg. Kenaikan harga beras masih terjadi pada Februari 2015, harga beras di tingkat penggilingan Rp10.215/kg dan di tingkat konsumen Rp11.044/kg.

Pada Februari saat musim panen tiba, namun harga beras masih tetap tinggi. Seperti telah diuraikan sebelumnya, kondisi ini sesungguhnya kurang lazim ketika pasokan tinggi, namun harga tetap tinggi. Meski demikian, pemerintah tetap konsisten

dan berupaya agar stabilitas harga tetap dikendalikan dan tetap menjaga dari sisi pasokan.

Gejolak harga beras umumnya sering terjadi di perkotaan besar. Dengan gejolak harga sebagaimana dijelaskan pada dua fenomena di atas, sering kali memunculkan pendapat karena harga beras tetap tinggi, maka ada upaya untuk memaksa impor beras. Hal ini sungguh ironis, mengingat upaya memaksa impor beras saat petani sedang panen raya. Selain itu, upaya penyangga pangan khususnya beras bagi kota-kota besar perlu lebih ditingkatkan lagi.



Sumber: Kementerian Perdagangan (2018)

Gambar 77. Perkembangan harga beras medium di penggilingan dan di konsumen tahun 2017 dan 2018

Pengendalian Harga Pangan pada HBKN

Pengendalian harga pangan saat musim permintaan merupakan hal penting dalam menjamin stabilisasi harga. Berdasarkan teori pembentukan harga Samoelson (2004), harga sangat dipengaruhi oleh tarik menarik antara permintaan dan penawaran jika pasar menggunakan sistem persaingan sempurna.

Beberapa variabel pembentuk harga beras, yakni biaya produksi dan distribusi, biaya penyimpanan, bunga pinjaman bank, biaya pemasaran, dan lain-lain. Pada aspek biaya produksi, seluruh biaya yang dikeluarkan petani sebagai produsen untuk memproduksi gabah dan biaya yang dikeluarkan pelaku usaha untuk mendapatkan dan mengolah beras semakin tinggi.

Musim-musim puncak permintaan komoditas pangan tinggi terjadi saat menjelang Hari Raya Idul Fitri atau Idul Adha, serta menjelang perayaan Natal dan Tahun Baru. Bulan-bulan momen kegiatan tersebut sekitar Agustus hingga akhir tahun. Bila dilihat perkembangan harga beras medium di tingkat konsumen antar bulannya, maka pada kurun waktu 2014-2017 peningkatan harga relatif kecil (4-6% per tahun).

Bahkan bila dilihat CV (koefisien variasi) harga bulanan pada tahun 2016 dan 2017, ternyata nilai CV tersebut lebih kecil dibanding tahun sebelumnya, tahun 2014. Demikian halnya bila dilihat tren perkembangan harga khususnya Agustus-Desember (periode 2014-2017) yang juga relatif kecil (4-5% per tahun) (Tabel 12). Hal ini mengisyaratkan bahwa stabilisasi harga pada kondisi permintaan yang tinggi dapat terjadi. Stabilisasi harga beras pada kondisi permintaan puncak tercipta karena pasokan beras yang cukup. Hal ini mengingat panen padi terjadi pada kondisi musim ketiga atau Musim Kering Kedua (MK II).

Dalam rangka menjaga stabilisasi harga beras, terutama untuk mengantisipasi permintaan yang tinggi seperti saat HBKN, pemerintah melakukan dua strategi kebijakan. *Pertama*, menjamin

pasokan beras dengan menggenjot peningkatan produksi gabah/beras melalui program akselerasi peningkatan produksi. *Kedua*, melakukan pembenahan rantai pasok (*supply chain*), kebijakannya meringkas rantai pasok yang panjang dengan kelembagaan pemasaran yang banyak di dalamnya.

Tabel 12. Perkembangan harga bulanan beras medium di tingkat konsumen, 2014-2018

Bulan	2014	2015	2016	2017	2018	Pertumbuhan (%/thn)
	(Rp/kg)					
Januari	8,792	9,634	10,804	10,698	10,945	7,51
Februari	8,932	9,929	10,895	10,703	11,044	7,00
Maret	8,904	10,373	10,889	10,629	-	5,58
April	8,849	9,963	10,704	10,557	-	5,86
Mei	8,761	9,925	10,599	10,589	-	6,18
Juni	8,795	9,928	10,578	10,599	-	6,08
Juli	8,850	10,009	10,543	10,575	-	5,71
Agustus	8,923	10,122	10,570	10,616	-	5,50
September	8,924	10,281	10,601	10,636	-	5,40
Oktober	8,930	10,414	10,661	10,710	-	5,49
November	9,067	10,520	10,680	10,793	-	5,20
Desember	9,340	10,673	10,698	10,871	-	4,44
Rataan	8,922	10,148	10,685	10,665	-	5,71
CV	1,74	3,00	1,13	0,88	-	-

Sumber: Kementerian Perdagangan (2018)

Dalam RPJMN dinyatakan bahwa sasaran utama pembangunan pangan adalah penguatan pasokan pangan dan diversifikasi konsumsi pangan dengan fokus utama pada komoditas pajale. Dalam RPJMN tersebut diungkapkan bahwa peningkatan ketersediaan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri.

Pertama, untuk komoditas padi meningkatkan jumlah surplus dari produksi dalam negeri. *Kedua*, komoditas jagung meningkatkan produksi dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pakan ternak dan industri kecil. *Ketiga*, komoditas kedelai meningkatkan produksi, terutama untuk mencukupi kebutuhan industri tahu dan tempe (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2014).

Pada RPJMN 2015-2019, Kementerian Pertanian menjabarkan ke dalam Renstra Kementerian Pertanian 2015-2019. Salah satu kebijakannya adalah peningkatan swasembada beras dan peningkatan produksi jagung, kedelai, gula, daging sapi, cabai, dan bawang merah.

Secara operasional, pencapaian ini dilakukan melalui Upsus untuk komoditas padi. Upsus merupakan upaya terobosan meningkatkan produksi dalam upaya mencapai swasembada berkelanjutan. Upaya ini diperlukan karena secara umum pertanian menghadapi berbagai kendala dan permasalahan dalam percepatan pencapaian swasembada pangan.

Permasalahan tersebut adalah alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian, rusaknya infrastruktur/jaringan irigasi, semakin berkurangnya tenaga muda di pertanian, mahalnya upah tenaga kerja pertanian, dan kurangnya peralatan mekanisasi pertanian.

Selain itu, masih tingginya susut hasil panen (*losses*), belum terpenuhinya kebutuhan benih unggul bersertifikat, pupuk sesuai rekomendasi spesifik lokasi, serta belum memenuhi kriteria enam tepat, dan lemahnya permodalan petani. Persoalan lain yang masih dihadapi petani adalah harga komoditas pangan sering kali jatuh pada saat panen raya dan sulit memasarkan hasil panen.

Kegiatan Upsus Padi, khususnya dilaksanakan pada lahan sawah, lahan tadah hujan, lahan kering, lahan rawa pasang surut, dan lahan rawa lebak. Sasaran utama kegiatan Upsus padi adalah

tercapainya peningkatan indeks pertanaman (IP) minimal sebesar 0,5 dan produktivitas padi meningkat minimal sebesar 0,3 ton/ha GKP.

Sementara itu, terkait rantai pasok disusun oleh sejumlah entitas yang saling berinteraksi melalui pola interaksi yang khas sesuai dengan struktur yang terbentuk. Semakin banyak jumlah entitas yang terlibat dalam rantai pasok, makin berpengaruh pada struktur yang terbentuk dan menentukan kompleksitas sebuah rantai pasok komoditas. Entitas tersebut saling berinteraksi guna mencapai tujuan bersama, yaitu konsumen akhir (Mahbubi, 2013).

Produksi beras di Indonesia hingga kini masih didominasi para petani kecil, bukan perusahaan besar yang dimiliki swasta atau negara. Petani kecil berkontribusi sekitar 90% dari total produksi beras di Indonesia. Setiap petani memiliki lahan rata-rata kurang dari 0,5 hektar. Sementara kebutuhan beras nasional relatif besar. Jumlah penduduk Indonesia tahun ini diperkirakan mencapai 262 juta jiwa dan konsumsi per kapita sekitar 114,80 kg/kap/tahun. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan beras, pemerintah terus mendorong dan mengakselerasi petani untuk meningkatkan produksi padi/beras dengan mendorong inovasi teknologi dan penyediaan pupuk bersubsidi.

Di sisi lain juga mengupayakan pengurangan konsumsi beras masyarakat melalui kampanye seperti “satu hari tanpa beras” (*one day no rice*). Di samping itu, mempromosikan konsumsi makanan-makanan pokok lainnya (diversifikasi pangan beras).

Struktur pasar akan direfleksikan oleh kondisi dan perilaku pasar yang dihadapi petani. Perilaku pasar pada tingkat yang paling bawah ini pada hakekatnya merupakan turunan secara akumulatif dari sistem dan perilaku pelaku tata niaga di atasnya.

Pemahaman kondisi pasar di tingkat petani yang mencakup proses pembentukan harga, bagian harga yang diterima petani, dan margin pemasaran serta faktor-faktor yang mempengaruhinya

merupakan informasi penting dalam rangka peningkatan efisiensi dan kompetisi pasar yang lebih baik.

Hasil kajian Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) berbagai tahun terungkap bahwa struktur pasar gabah didominasi pedagang pengumpul. Di semua kabupaten sentra produksi umumnya pedagang pengumpul menguasai sebagian besar gabah petani.

Karena itu, pasar beras saat ini mengarah pada struktur oligopsonistik, hanya terdapat beberapa pelaku pedagang beras yang menguasai pola pemasarannya. Pada pemasaran komoditas beras diperlukan modal sosial atau tingkat kepercayaan (*trust*) yang tinggi antarpelaku, sehingga tidak mengarah suatu distorsi pasar.

Pada perkembangannya, sering kali pada pasar beras nasional muncul pelaku pasar yang kegiatannya selalu memburu rente ekonomi beras. Mereka itu diistilahkan sebagai mafia beras. Pelaku pasar demikian juga selalu memanfaatkan pasar beras yang bersifat oligopsonistik. Pemburu rente beroperasi memanfaatkan pelaku pedagang di level bawah seperti tengkulak dan pedagang perantara atau *middlemen* yang memiliki jaringan sampai di tingkat kecamatan dan perdesaan.

Selain itu, para pelaku pasar yang memburu rente juga cenderung memiliki akses yang baik terhadap perumus dan pelaksana kebijakan ekonomi, bahkan memanfaatkan atau turutserta mempengaruhi sistem tata niaga beras, terutama yang melibatkan impor. Akibatnya pasar beras semakin terdistorsi dan semakin tidak efisien. Dalam konteks ini, rentang harga mulai dari harga jual dari tingkat petani hingga harga yang diterima konsumen akan semakin jauh (disparitasnya tinggi).

Berdasarkan hasil kajian menunjukkan bahwa struktur pasar beras beragam sesuai tingkatan pelaku pasar. Pada tingkat produsen (petani), struktur pasar beras kompetitif. Sedangkan

pada tingkat distributor (pedagang besar), struktur pasarnya lebih mengarah ke oligopoli. Sementara di tingkat pengecer, struktur pasar beras semakin kompetitif.

Tata niaga beras dan beberapa komoditas pangan strategis lainnya yang melibatkan aktivitas impor umumnya akan memiliki dimensi permasalahan yang tidak sederhana atau kompleks multi dimensi. Bahkan dapat mencakup dimensi ekonomi, politik, dan sosial-kultural. Berbagai argumen pendapat merupakan salah satu representasi dari kompleksitas sistem tata niaga yang agak lambat untuk berubah menuju perbaikan.

Dengan demikian, kinerja pemasaran memegang peranan sentral dalam pengembangan komoditas pertanian. Perumusan strategi dan program pengembangan pemasaran yang mampu menciptakan kinerja pemasaran yang kondusif dan efisien akan berkontribusi positif terhadap beberapa aspek.

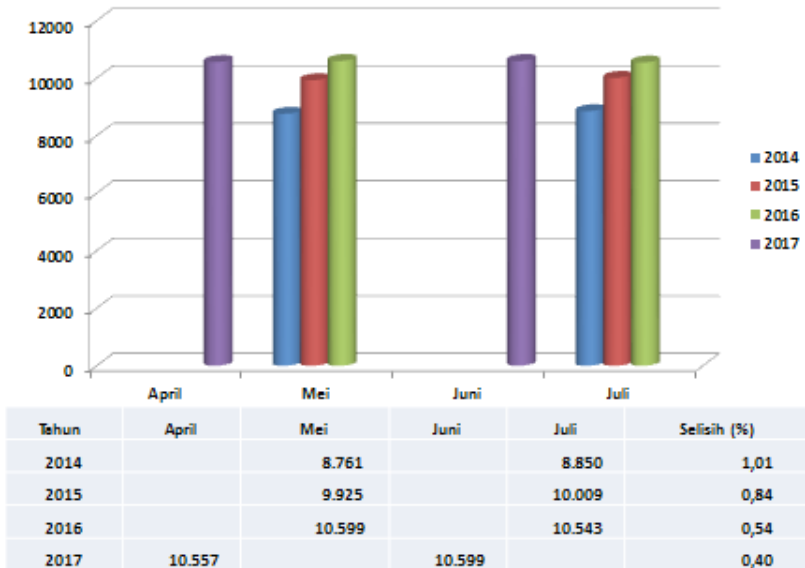
Pertama, mendorong adopsi teknologi, peningkatan produktivitas dan efisiensi, serta daya saing komoditas pertanian. *Kedua*, meningkatkan kinerja dan efektivitas kebijakan pengembangan produksi, khususnya kebijakan yang terkait dengan program stabilisasi harga keluaran. *Ketiga*, perbaikan perumusan kebijakan perdagangan domestik dan internasional (ekspor-impor) secara lebih efektif dan optimal.

Terdapat sejumlah faktor (intrinsik dan eksternal) yang berpengaruh terhadap kinerja pemasaran produk pertanian. Secara intrinsik faktor yang berpengaruh di antaranya adalah struktur pasar, tingkat integrasi pasar, dan margin pemasaran.

Bentuk pasar yang mengarah kepada pasar monopoli akan berpengaruh terhadap tingkat kompetisi yang berdampak terhadap pembentukan harga, transmisi harga, dan bagian harga yang diterima petani. Secara implisit struktur pasar akan berdampak terhadap kinerja integrasi pasar dan nilai margin pemasaran.

Faktor eksternal yang berpengaruh pada hakekatnya adalah terkait dengan kebijakan pemerintah. Misalnya, pengembangan infrastruktur pemasaran (fisik dan kelembagaan), program stabilisasi harga *output*, perpajakan, redistribusi, kebijakan pengembangan produk, pengolahan hasil pertanian, dan lain-lain.

Hasil kajian PSEKP (2017) menunjukkan berbagai kelembagaan pemasaran terlibat dalam pemasaran gabah/beras mulai dari petani hingga konsumen. Yakni, pedagang pengumpul gabah, agen pabrik/penggilingan, penggilingan, pedagang beras di level kabupaten (pedagang besar), pedagang beras di pasar induk, pedagang beras di pasar lokal, pengecer beras, hingga konsumen.



Gambar 78. Kinerja harga beras di tingkat konsumen sebulan sebelum dan setelah bulan Ramadan sebagai musim puncak permintaan, 2014-2017.

Besarnya margin beras di setiap tingkatan pelaku pasar berbeda satu dengan yang lainnya. Menurut KPPU (2017), dalam perdagangan beras sering kali keuntungan terbesar justru dirasakan pemain yang ada di tengah rantai tata niaga. Sementara petani yang bekerja paling keras hanya memperoleh untung yang sedikit atau justru merugi. Semakin panjang rantai maka semakin tinggi rentang disparitas harga mulai dari produsen yang kemudian diproses menjadi beras pada penggilingan hingga konsumen akhir.

Rantai pasok yang panjang sering kali sebagai pemicu harga pangan tinggi hingga ke tingkat konsumen. Rantai pasok yang terlalu panjang memberikan peluang setiap titik distribusi itu mengambil untung yang tinggi. Rantai pendistribusian pasokan komoditas pangan yang panjang juga membuat harga di tingkat petani rendah, namun melambung di tingkat konsumen. Karena itu, strategi yang diambil pemerintah adalah memotong *supply chain*.

Untuk komoditas bawang merah, bila diperhatikan perkembangan harga di tingkat konsumen tahun 2014 hingga 2017 mengalami peningkatan sebesar 13,49% per tahun, yaitu dari Rp22.635/kg menjadi Rp31.266/kg. Adapun fluktuasi harga bisa dilihat dari nilai CV pada periode tersebut yang berkisar antara 9,43% hingga 18,84% (Tabel 13). Kecenderungan variasi harga cenderung mengecil atau lebih mengarah pada kondisi agak stabil.

Relatif bervariasinya harga bawang merah di Indonesia disebabkan panjangnya rantai pasok. Kondisi itu sering menjadi pemicu harga komoditas tinggi hingga ke konsumen. Kondisi rantai pasok yang panjang dapat menjadikan peluang setiap titik distribusi itu mengambil untung yang tinggi. Selain itu, rantai pendistribusian pasokan komoditas yang panjang juga membuat harga di tingkat petani rendah, namun melambung di tingkat konsumen.

Untuk memangkas rantai pasok agar harga bawang merah yang dibeli konsumen stabil, Kementerian Pertanian berkoordinasi dengan Kementerian Perdagangan dan Perum Bulog sebagai lembaga stabilisator harga pangan agar dapat melakukan upaya intervensi pasar bawang merah (Sinar Tani, 2016).

Tabel 13. Perkembangan harga bulanan bawang merah di tingkat konsumen, 2014-2017

Bulan	2014	2015	2016	2017	Pertumbuhan (%/thn)
	(Rp/kg)				
Januari	29,010	22,356	35,483	35,872	10,99
Februari	21,490	21,761	30,958	36,346	19,45
Maret	20,999	25,897	38,741	37,856	20,54
April	21,219	29,873	43,529	34,203	16,33
Mei	22,667	32,612	42,646	30,990	10,86
Juni	25,756	32,998	38,057	31,971	7,36
Juli	27,248	25,523	43,176	36,690	13,87
Agustus	24,453	21,311	41,248	30,231	12,72
September	19,977	19,771	40,359	26,803	15,36
Oktober	19,893	20,725	35,924	23,501	10,41
November	19,218	21,435	41,325	25,050	13,97
Desember	19,686	28,665	39,839	25,680	10,24
Rataan	22,635	25,244	39,274	31,266	13,49
CV	14,34	18,84	9,43	16,14	-

Sumber: Kementerian Perdagangan (2018)

Selain memangkas rantai pasok, kepastian produksi komoditas bawang merah juga dilakukan. Hal ini diupayakan agar kondisi pasar tidak kekurangan pasokan yang dikhawatirkan menyebabkan kenaikan harga yang tidak terjangkau konsumen.

Agar pasokan bawang merah selalu tersedia tiap saat, pemerintah juga mengatur manajemen tanam. Biasanya petani bawang merah tanam pada Januari dan panen Maret. Pada saat

masa tanam inilah yakni bulan ketiga sampai bulan keenam (Maret hingga Juni) pasokan menurun. Sebaliknya saat mulai bulan ketujuh, yaitu mulai panen, harga anjlok.

Selain itu, Kementerian Pertanian juga secara sistemik mengembangkan usaha tani bawang merah secara luas dalam luasan minimal 1.000 hektar. Program itu di wilayah sentra lain yang tersebar di Bima, Sumbawa, Tapin, Enrekang, Pesisir Selatan, Kampar, Nganjuk, dan Probolinggo.

Pada komoditas pangan penting lainnya yaitu cabai merah, harga di tingkat konsumen selama periode 2014 sampai 2017 cenderung stabil. Peningkatan harga hanya sekitar 3,53% per tahun, yaitu dari Rp30.189/kg tahun 2014 menjadi Rp31.451/kg tahun 2017 (Tabel 14).

Tabel 14. Perkembangan harga bulanan cabai merah di tingkat konsumen, 2014-2017

Bulan	2014	2015	2016	2017	Pertumbuhan (%/thn)
	(Rp/kg)				
Januari	31.665	43.174	32.567	38.975	3,09
Februari	27.262	24.847	36.758	39.149	14,86
Maret	26.147	24.461	45.801	33.594	13,44
April	24.224	23.202	32.498	29.867	9,55
Mei	19.977	29.685	31.302	31.292	12,67
Juni	18.692	32.521	31.438	28.014	9,72
Juli	19.456	30.976	31.833	29.515	11,10
Agustus	19.184	32.537	31.952	29.466	10,70
September	23.729	33.020	36.987	28.748	6,21
Oktober	30.832	24.924	42.912	26.960	2,03
November	50.372	24.398	51.028	28.965	-9,72
Desember	70.733	33.013	42.594	32.872	-23,21
Rataan	30.189	29.730	37.306	31.451	3,53
CV	51,21	19,38	17,98	12,80	-

Sumber: Kementerian Perdagangan (2018)

Bila dilihat variasi harga bulanan yang tercermin dari nilai CV harga pada tahun 2014 sebesar 51,21%, selanjutnya menurun hingga 12,80% pada tahun 2017. Penurunan nilai CV harga cabai seperti itu menginsyaratkan bahwa fluktuasi harga terutama saat permintaan tinggi telah mampu dipenuhi dengan pasokan yang cukup.

Stabilitas harga juga terjadi pada saat terdapat permintaan yang tinggi. Misalnya saat hari besar keagamaan seperti Hari Raya Idul Fitri, Idul Adha, dan Natal. Seperti halnya pada komoditas bawang merah, upaya stabilisasi harga cabai merah juga ditempuh melalui dua strategi, yaitu dengan memangkas rantai pasok yang panjang saat ini, perbaikan manajemen pertanaman cabai merah, dan termasuk meningkatkan areal pertanaman cabai merah nasional.

Perspektif Stabilisasi Harga Pangan ke Depan

Dalam tiga tahun terakhir ada kecenderungan harga gabah di tingkat petani lebih tinggi dari HPP yang ditetapkan pemerintah. HPP gabah yang pernah ditetapkan tahun 2015 hingga saat ini belum dinaikkan. Namun, pemerintah mengeluarkan kebijakan pada tahun 2017, yaitu Bulog mendapat izin membeli 10 persen di atas HPP. Bahkan tahun 2018 boleh membeli dengan harga 20% di atas HPP. Kecenderungan harga di petani lebih besar dari HPP juga terjadi pada saat panen raya, yaitu Maret-April. Tampaknya HPP cukup efektif menjadi *trigger* bagi peningkatan harga jual gabah di tingkat petani.

Upaya stabilisasi harga pangan beras seperti dilakukan pada tiga tahun terakhir perlu terus diimplementasikan dan pelaksanaannya disempurnakan, sehingga gejolak harga beras di tingkat konsumen dapat teratasi. Meski harga beras sedikit mengalami peningkatan, namun stabilitasnya tetap terjaga.

Gejolak harga beras umumnya terjadi di perkotaan besar.

Dengan gejolak harga tersebut sering kali memunculkan suatu desakan untuk impor beras. Pada tahun depan situasi ini perlu diantisipasi pemerintah, terutama lebih fokus lagi dalam mengatasi fenomena kondisi harga pada selang Desember hingga Februari. Selain itu, upaya penyangga pangan khususnya beras, bagi kota-kota besar perlu lebih ditingkatkan lagi.

Dalam menjamin stabilisasi harga komoditas pangan ke depan, pemerintah meneruskan dua kebijakan yang dinilai efektif. *Pertama*, stabilisasi produksi pangan sepanjang tahun melalui program upaya khusus dan peningkatan produksi dengan strategi tanam saat *off season*. Dalam perspektif peningkatan produksi dengan strategi tanam saat *off season* perlu dilakukan dengan mengintegrasikan teknologi tanam yang ada dengan hasil pengembangan potensi sumber daya pengairan (air).

Kedua, penyederhanaan rantai pasok yang terus dilakukan baik dengan pembenahan sistemnya maupun dengan membentuk kelembagaan pemasaran TTI.

Bab 7.

PERSPEKTIF BARU KEBIJAKAN STABILISASI HARGA PANGAN

Perspektif Baru

Buku ini memuat penjelasan tentang arah kebijakan dan kerangka pemikiran aneka instrumen kebijakan stabilisasi harga pangan selama masa pemerintahan Jokowi-JK. Walau tidak didasarkan pada suatu dokumen perencanaan resmi, kebijakan stabilisasi harga pangan selama masa pemerintahan Jokowi-JK dapat dipandang sebagai satu kesatuan kerangka kebijakan komprehensif stabilisasi harga pangan. Kebijakan yang dilakukan tidak terbatas pada instrumen intervensi pasar konvensional semata, seperti pengendalian ekspor dan impor untuk meredam pengaruh dinamika pasar internasional, pembelian pemerintah untuk mendukung harga wajar bagi petani, operasi pasar (penjualan) terbuka untuk menjaga harga yang terjangkau konsumen, serta pengelolaan cadangan pangan yang terpadu dengan intervensi pasar tersebut.

Instrumen kebijakan konvensional (HPP, operasi pasar terbuka, pengendalian ekspor-impor) dipandang sudah dikenal luas dan banyak dipublikasikan sehingga tidak diulas secara khusus

dalam buku ini. Pengelolaan cadangan pangan yang diulas dalam buku ini difokuskan pada aspek stabilisasi harga. Pandangan ini berbeda dari perspektif konvensional yang berfokus pada peranan cadangan pangan sebagai konsekuensi dari upaya penegakan HPP melalui pembelian hasil usaha tani dan upaya pengendalian harga konsumen melalui operasi pasar terbuka.

Pemerintahan Jokowi-JK berpandangan bahwa stok swasta, khususnya pedagang harus dikendalikan untuk mencegah tindakan spekulasi yang dapat menimbulkan instabilitas harga pangan. Tindakan yang dilakukan pemerintah ialah menerbitkan dan menegakkan regulasi tentang penyimpanan stok pangan oleh swasta. Upaya penegakan dilaksanakan dengan membentuk satuan tugas lintas kementerian/lembaga.

Pemerintahan Jokowi-JK berpandangan bahwa stabilisasi harga pangan juga mencakup pengelolaan produksi pangan dan upaya khusus stabilisasi harga di kota-kota besar. Kebijakan pengelolaan produksi diarahkan untuk mewujudkan swasembada dengan mempercepat peningkatan produksi pangan dalam negeri.

Swasembada pangan merupakan amanat aturan perundangan untuk memenuhi kebutuhan pangan pokok dengan mengutamakan pengadaan hasil produksi dalam negeri. Swasembada pangan adalah indikator kunci kemandirian pangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pangan menurut UU 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Selain berusaha mewujudkan swasembada pangan secara nasional, pemerintahan Jokowi-JK juga mendorong dan memfasilitasi pemerintah daerah mewujudkan swasembada pangan daerah.

Upaya percepatan peningkatan produksi dilaksanakan bersamaan dengan upaya pemerataan produksi secara temporal dan spasial. Pemerataan produksi secara temporal difokuskan pada peningkatan produksi pada masa yang selama ini disebut musim paceklik. Pada intinya, pemerintahan Jokowi-JK berusaha

untuk menghilangkan musim paceklik pangan yang selama ini menjadi akar penyebab fluktuasi musiman harga pangan.

Pemerataan produksi antarspasial dilaksanakan dengan memacu peningkatan produksi pangan di daerah-daerah defisit pangan. Upaya mewujudkan swasembada pangan daerah termasuk bagian dari pemerataan spasial produksi pangan. Pemerataan spasial produksi pangan mengurangi disparitas harga antardaerah yang selanjutnya bermanfaat pula untuk menjaga stabilisasi harga pangan dalam suatu daerah yang berarti pula stabilisasi pangan secara nasional.

Pembangunan sistem penyangga pangan kota-kota besar merupakan inisiatif brilian untuk menjamin kecukupan pasokan dan menjaga stabilitas harga pangan di kota-kota besar. Dari perspektif stabilisasi harga, inisiatif ini dipandang sangat penting karena pasar pangan di kota-kota besar, khususnya Jakarta, adalah pasar pemimpin yang menjadi penentu dinamika harga di kota-kota dan daerah-daerah lain di seluruh Indonesia. Jika harga di kota-kota besar terkendali maka diharapkan harga di kota-kota atau daerah-daerah lainnya akan terkendali pula.

Karakteristik dinamika harga antarpasar itu sudah lama diketahui para pihak. Itulah sebabnya operasi pasar untuk pengendalian harga pangan di tingkat konsumen difokuskan di kota-kota besar. Pemerintahan Jokowi-JK berpandangan bahwa pembangunan sistem penyangga pangan kota-kota besar adalah bagian dari upaya jangka panjang stabilisasi harga pangan nasional. Sedangkan operasi pasar adalah instrumen stabilisasi harga pangan jangka pendek.

Selain lebih menyeluruh, kebijakan stabilisasi harga pangan yang dilaksanakan pemerintahan Jokowi-JK juga memperkenalkan beberapa kebaruan dalam pelaksanaan instrumen konvensional kebijakan harga yang sudah dikenal selama ini. *Pertama*, penerapan HET (beras) regulasi untuk menjaga harga di tingkat konsumen.

Kedua, membentuk Tim Serap Gabah lintas kementerian/lembaga untuk melakukan pembelian gabah langsung dari petani dalam rangka menjamin petani memperoleh harga sesuai HPP dan memupuk stok Bulog dari pengadaan dalam negeri.

Ketiga, membentuk Satuan Tugas Pangan untuk penegakan hukum terkait perdagangan produk pangan. *Keempat*, melakukan upaya khusus untuk mengendalikan harga pangan pada masa hari raya besar yang melibatkan lintas instansi pemerintahan pusat maupun daerah.

Pendekatan baru yang dilakukan dinilai cukup berhasil dalam meningkatkan stabilisasi harga pangan, termasuk meningkatkan harga yang diterima petani dan mengendalikan harga konsumen. Kebijakan yang dilakukan juga dinilai berkontribusi dalam mendorong percepatan peningkatan stabilitas temporal dan persebaran spasial produksi pangan. Sebaran produksi yang lebih merata dan harga yang lebih stabil diharapkan juga bermanfaat dalam meningkatkan efisiensi pemasaran pangan.

Agenda Menuju Pengembangan Kerangka Kebijakan Terpadu

Walau dinilai lebih menyeluruh dan inovatif, harus diakui bahwa upaya-upaya pengendalian harga pangan yang dilaksanakan semasa pemerintahan Jokowi-JK belum berdasarkan pada suatu rancangan komprehensif yang terdokumentasikan. Aneka program atau instrumen stabilisasi harga dirancang dan dilaksanakan secara parsial sesuai dinamika pasar kontemporer. Benang merah kerangka logis dan konektivitas antar program atau instrumen kebijakan tidak mudah dilihat oleh sebagian orang, khususnya masyarakat umum.

Buku ini disusun antara lain bertujuan untuk merumuskan pemikiran konseptual yang melandasi kebijakan stabilisasi harga pangan semasa pemerintahan Jokowi-JK. Perumusan dan

penjelasan yang dilakukan dalam buku ini diharapkan dapat membantu masyarakat dalam memahami program dan kebijakan secara utuh dan lengkap.

Lebih jauh, buku ini diharapkan juga dapat memberikan pencerahan dan dorongan kepada para pihak untuk selanjutnya merumuskan dan mengadvokasikan kerangka kerja kebijakan komprehensif stabilisasi harga pangan di Indonesia. Untuk itu, kami memandang tiga agenda penting yang masih perlu dilakukan, yakni: (1) merajut konektivitas antarkomponen; (2) melengkapi komponen; dan (3) memperkuat komponen.

Merajut antarkomponen program dan instrumen kebijakan stabilisasi harga merupakan langkah segera yang perlu dilakukan. Sebagaimana telah disebutkan, komponen program dan instrumen kebijakan stabilisasi harga yang dibangun dalam empat tahun ini belum memperhatikan sistem konektivitas satu sama lain. Upaya yang dilakukan selama ini masih terfokus pada inisiatif implementasi, tanpa mengacu pada suatu rancangan sistem kebijakan stabilisasi harga. Aneka program dan instrumen kebijakan stabilisasi harga yang diuraikan dalam buku ini masih berupa komponen-komponen terpisah.

Agenda kedua, melengkapi komponen didasarkan pada pemikiran bahwa walau sudah cukup banyak komponen program dan instrumen kebijakan stabilisasi harga yang sudah dibangun dalam empat tahun ini belumlah lengkap, masih ada kekurangan dalam program atau instrumen kebijakan. Kelengkapan komponen program dan instrumen kebijakan bervariasi antar komoditas.

Secara umum dapat dikatakan bahwa komponen program dan instrumen kebijakan yang sudah cukup lengkap ialah untuk sistem stabilisasi harga gabah-beras. Untuk jagung, kedelai, cabai, dan bawang merah komponen penting yang masih perlu diadakan ialah instrumen menegakkan HPP atau harga acuan di tingkat petani. Hingga kini belum ada kegiatan pembelian komoditas-komoditas tersebut secara terstruktur dan sistemik di

tingkat petani, HET juga masih terbatas untuk beras, HET untuk komoditas-komoditas lainnya masih perlu diadakan.

Agenda ketiga, memperkuat komponen kebijakan stabilisasi harga berkaitan dengan pemantapan komponen-komponen yang sudah dibangun. Sebagaimana telah disebutkan, sebagian komponen masih berupa inisiatif awal memang sudah mulai dibangun, namun belum sepenuhnya selesai. Salah satu contohnya ialah pembangunan sistem penyangga kota-kota besar.

Inisiatif awal dilaksanakan pada tahun 2017 dan itu pun masih terbatas untuk DKI Jakarta. Sistem penyangga pangan untuk kota-kota besar lain, seperti Medan, Surabaya, dan Makassar, masih harus dimulai. Pembangunan sistem penyangga pangan kota-kota besar membutuhkan waktu cukup lama. Dapat dipastikan bahwa inisiatif yang baik ini tidak mungkin selesai dengan mantap pada masa pemerintahan Jokowi-JK yang akan berakhir pada tahun 2019.

Pengelolaan produksi pangan, termasuk percepatan peningkatan produksi untuk mewujudkan swasembada nasional berkelanjutan, swasembada daerah berkelanjutan, dan menghapus paceklik juga termasuk pekerjaan besar jangka panjang. Sejarah menunjukkan bahwa swasembada beras yang pertama kali pada tahun 1984 hanya bertahan beberapa tahun karena mengendurnya upaya peningkatan produksi.

Banyak daerah juga telah bekerja keras dalam waktu lama agar dapat berswasembada pangan. Produksi pangan masih sangat berfluktuasi antarmusim untuk seluruh komoditas pangan. Pemerintahan mendatang diharapkan bersedia melanjutkan konsep pengelolaan produksi untuk stabilisasi harga yang sudah dimulai beberapa tahun ini.

Pengelolaan stok pangan masih perlu dimantapkan dan disesuaikan dengan perubahan konteks kebijakan. Pengelolaan stok beras perlu disesuaikan dengan perubahan kebijakan bantuan

bagi keluarga miskin dari sebelumnya berbentuk bantuan beras natura ke bantuan dana non-tunai.

Perubahan ini berdampak nyata terhadap volume pengadaan beras dalam negeri oleh Bulog. Padahal selama ini Bulog menjadi bagian dari mekanisme penyangga harga gabah. Karena itu, berkurangnya volume pengadaan beras dalam negeri juga berpengaruh terhadap stok Bulog. Saat ini stok Bulog lebih banyak bertumpu pada CBP.

Pemantapan pengelolaan stok pangan juga termasuk pekerjaan yang akan diwariskan kepada pemerintahan mendatang. Stok untuk komoditas selain beras masih perlu dibangun, baik dalam dukungan infrastruktur maupun besaran stok yang dikuasai Bulog dan pemerintah. Dalam kaitan ini, perlu pula dipikirkan bagaimana meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengelola stok pangan bagi daerah masing-masing.

Warisan dan Estafet Pembangunan

Siklus masa kerja presiden menurut konstitusi Indonesia ialah selama lima tahun dalam satu periode dan dapat dua periode jika terpilih kembali. Artinya, di Indonesia presiden dapat memerintah paling lama 10 tahun berturut-turut. Wakil presiden pasangan presiden pada periode pertama bisa berbeda dari periode kedua.

Sementara itu pengangkatan dan pemberhentian menteri anggota kabinet merupakan hak prerogatif presiden. Menteri dapat diganti setiap waktu jika presiden memandang hal itu perlu dilakukan. Dalam tiga tahun masa kerja kabinet Jokowi-JK misalnya, Menteri Perdagangan telah mengalami dua kali pergantian.

Pergantian menteri apalagi presiden, tentu dapat berpengaruh terhadap arah, strategi, dan sasaran kebijakan stabilisasi harga pangan. Realitas menunjukkan bahwa kebijakan dan program pemerintah berubah jika presiden dan kabinetnya berubah.

Apa yang sudah dimulai pemerintahan terdahulu cenderung dihentikan atau tidak dilanjutkan pemerintahan penerusnya. Pemerintahan baru cenderung membuat kebijakan baru. Kebiasaan ini tentu kurang baik karena menyia-nyiakan hasil kerja pemerintahan-pemerintahan masa lalu yang mungkin sudah menghabiskan anggaran negara yang cukup besar.

Pembangunan nasional adalah suatu proses berkesinambungan. Karena itu, diharapkan pemerintahan mendatang memiliki pemikiran sama bahwa pembangunan nasional adalah suatu proses berkesinambungan. Karenanya diharapkan pemerintahan mendatang membuka diri menerima warisan pekerjaan pemerintahan sebelumnya.

Pemikiran itulah yang melandasi penulisan buku ini. Dengan perkataan lain, semangat yang melandasi penulisan buku ini ialah untuk membantu pemerintahan baru yang akan menerima estafet tugas negara pada tahun 2019.

Berdasarkan pengamatan, apa yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK pada dasarnya ialah melanjutkan, menyesuaikan, dan menyempurnakan yang sudah dibangun pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Kebijakan HPP, HET, dan pengelolaan stok beras adalah lanjutan dari apa yang sudah dilakukan pemerintah sejak awal Orde Baru.

Penyesuaian yang dilakukan lebih pada cara pelaksanaannya, Tim Serap Gabah Petani (Sergap) untuk menopang HPP gabah dan Satgas Pangan untuk stabilisasi harga konsumen merupakan inisiatif baru yang dirasa perlu dalam jangka pendek. Pemerintah mendatang dapat mengkaji ulang untuk menyesuaikan dan menyempurnakan inisiatif ini.

Sistem stabilisasi harga pangan yang sudah dibangun dalam beberapa tahun ini diharapkan dapat dilanjutkan dan disempurnakan hingga menjadi lebih mantap oleh pemerintahan berikut. Sudah barang tentu, apa yang sudah dibangun pemerintahan-

pemerintahan sebelumnya mutlak perlu dikaji secara seksama, kemudian disempurnakan hingga mantap, efektif, dan efisien dalam melaksanakan kebijakan stabilisasi harga pangan sesuai dengan visi dan misi pemerintahan baru.

Seperti dibahas dalam lima bab di depan, buku ini dirancang memuat secara lengkap arah kebijakan, instrumen, mekanisme implementasi, dan kinerja stabilisasi harga. Maksudnya antara lain sebagai bahan masukan bagi pembuat kebijakan terkait masa kini maupun masa datang.

Buku ini dapat dipandang sebagai dokumen berisi penjelasan tentang apa yang dilaksanakan pemerintahan Jokowi-JK untuk mendukung harga pangan di tingkat produsen sehingga petani memperoleh harga wajar. Selain itu, upaya pemerintah menjaga stabilitas harga pangan di tingkat eceran sehingga terjangkau konsumen. Singkat kata, buku ini dapat dipandang sebagai warisan untuk disampaikan kepada generasi penerus pemerintahan berikut.

Dengan begitu, generasi penerus pemerintahan diharapkan memperoleh penjelasan yang berguna dalam menyusun kerangka kebijakan komprehensif stabilisasi harga pangan. Kerangka kebijakan itu diharapkan dapat dirancang sebagai penyempurnaan dari apa yang sudah dibangun seperti yang diuraikan dalam buku ini. Kalau pun dirancang sama sekali baru, buku ini diharapkan berguna sebagai salah satu bahan rujukannya. Semoga.

DAFTAR BACAAN

- [ARAM] Angka Ramalan. 2017. Angka Ramalan I 2017. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- [ATAP] Angka Tetap. 2016. Neraca Bahan Makanan 2016. Jakarta: Badan Pusat Statistik dan Badan Ketahanan Pangan.
- [Badan Litbang Pertanian] Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 2011. Pedoman Umum Adaptasi Perubahan Iklim Sektor Pertanian. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Bappenas. 2015. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta.
- Bank Dunia. 2010. Laporan Pengembangan Sektor Perdagangan: Perkembangan, Pemicu, dan Dampak Harga Komoditas: Implikasinya Terhadap Perekonomian Indonesia (Ringkasan Eksekutif). Kantor Bank Dunia Jakarta.
- [BBSDLP] Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Lahan Pertanian. 2006. Karakteristik dan Pengelolaan Lahan Rawa. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian. Jakarta.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2017. Kajian Penyangga Pangan Wilayah. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian.

- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. Data Pemantauan Harga Gabah di Tingkat Petani dan HPP Gabah. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. Inflasi BPS 2017. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. Proyeksi Penduduk 2010-2035. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016. Ringkasan Eksekutif Pengeluaran dan Konsumsi Penduduk Indonesia Berdasarkan Hasil Susenas September 2015. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2015. Laporan Akhir Survei Kajian Cadangan Beras. Jakarta: Badan Pusat Statistik dan Badan Ketahanan Pangan Kementan.
- Disperindag DKI Jakarta. 2017. Data Penyediaan dan Distribusi Beras DKI Jakarta. Jakarta: Dinas Perindustrian dan Perdagangan DKI Jakarta.
- [Ditjen Tanaman Pangan] Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. 2016a. Grand Design Produksi Jagung 2016-2045. Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Ditjen Tanaman Pangan] Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. 2016b. Roadmap Cabai 2016-2045. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Ditjen PSP] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2015. Laporan Kinerja 2015. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Ditjen PSP] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2016. Laporan Kinerja 2016. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Direktoral Alat dan Mesin Pertanian. 2015. Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Percontohan Pertanian Modern Tahun 2015. Direktorat Jenderal Sarana dan Prasarana Pertanian. Kementerian Pertanian. Jakarta.

- Gafar, S. 2012. Stabilisasi Harga Pangan. <https://tekno.kompas.com/read/2012/10/16/03192955/stabilisasi.harga.pangan>. Diunduh 23 April 2018.
- Jamal, E., E. Ariningsih, K.M. Noekman, Hendiarto, dan A. Askin. 2006. Analisis Kebijakan Penentuan Harga Pembelian Gabah. Paper Seminar Hasil Penelitian.
- Kazunari Tsukada. 2018. Food Issues and Regional Cooperation in Dynamic Asia. Policy Workshop on Food Security and Disaster Risk Reduction in Asia IDE-JETRO.
- [Kemendag] Kementerian Perdagangan. 2014. Undang-Undang Perdagangan Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Jakarta: Kementerian Perdagangan.
- [Kemendag] Kementerian Perdagangan. 2018. Data Harga Konsumen Komoditas Pangan. Kemendag. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2018. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 11/Permentan/KN.130/4/2018 Tahun 2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Renstra Kementan 2015-2019. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2017. Statistik Pertanian. Pusdatin, Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2017a. Peta Jalan (*Roadmap*) Padi Menuju Indonesia sebagai Lumbung Pangan Dunia 2045. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2017b. Dua Tahun Kerja, Jokowi Apresiasi Pembangunan Pertanian Penuhi Target. Biro Humas dan Informasi Publik. Kementan. Tersedia dari: [http://www.pertanian.go.id/apposts/detil/800/2017/01/05/17/39/24/Dua_Tahun_Kerja-Jokowi_Apresiasi_Pembangunan_Pertanian_Penuhi_Target_\(14_Oktober_2017\)](http://www.pertanian.go.id/apposts/detil/800/2017/01/05/17/39/24/Dua_Tahun_Kerja-Jokowi_Apresiasi_Pembangunan_Pertanian_Penuhi_Target_(14_Oktober_2017)).

- [Kementan] Kementerian Pertanian Republik Indonesia. 2017c. Arah Kebijakan Kementerian Pertanian Mewujudkan Kedaulatan Pangan dan Kesejahteraan Petani. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2018. Ketersediaan Beras. Bahan Tayangan Rapat Koordinasi Terbatas 12 Januari 2018. Kementerian Pertanian Republik Indonesia. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2013. Kebijakan Peningkatan Produksi Padi di Lahan Rawa Mendukung P2BN. Bahan Presentasi Direktorat Budidaya Serealia Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Kementerian Pertanian RI. Jakarta.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Pemerintah RI. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- [Kementan] Kementerian Pertanian 2015. Pedoman Cadangan Pangan Pemerintah.
- Pusat Analisis Sosek dan Kebijakan Pertanian. Departemen Pertanian. Bogor.
- Perpres. 2002. Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2012 tentang Cetak Biru Pengembangan Sistem Logistik Nasional (Sislognas). Jakarta: Kementerian Perdagangan.
- Saliem, H.P., E.M. Lokollo, T.B. Purwantini, M. Ariani, dan Y. Marisa. 2001. Analisis Ketahanan Pangan Tingkat Rumah Tangga dan Regional. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian. Bogor.
- Simatupang, P. dan I.W. Rusastra. 2004. Kebijakan Pengembangan Sistem Agribisnis Padi. hlm. 31-52. *Dalam* F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M. Fagi (Ed.). Ekonomi Padi dan Beras

- Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- Simatupang, Pantjar. 2004. Justifikasi dan Metode Penetapan Komoditas Strategis. Jakarta: Pusat Sosial Ekonomi dan Studi Pertanian.
- Samoelson. 2004. Ilmu Makro Ekonomi. PT Media Global Edukasi. Jakarta.
- Sapuan, G. 2017. Beras Medium dan HET. Kompas 7 Oktober 2017.
- Sawit, M.H. 2001. Kebijakan harga beras: Periode Orba dan Reformasi. hlm 123-150. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardianto. Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-
- _____.2018. Sistem Informasi Harga Pangan Kota Besar. <http://infopangan.jakarta.go.id/>, <http://hargajateng.org/>, <http://priangan.org/>, <http://siskaperbapo.com/>. Diunduh pada 12 Januari 2018.
- _____.2017. Peluncuran e-commerce Toko Tani. jpnn.com. Diunduh pada 16 Januari 2018.
- Sulaiman, AA, Setiawan, BI, Torang, S, Aquino, HFS, Saputro DF, Kartiwa, B. 2017a. Panen Air Menuai Kesejahteraan Petani. Editor: Fagi, AM. Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Sulaiman AA, Syahyuti. Sumaryanto, Ismeth I, Kuntarsih S, Sumarmi, Siswoyo. 2017b. Asuransi Pengayom Petani. Editor: Suryana A. dan Ahmad Y. Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Sulaiman, AA, Las I, Soetopo D, Inounu I, Setiawan BI, Subagyono K, Hermanto, Alihamsyah T, Torang S, Suryani E, Hoerudin, Herodian S, Bahar F, Wirawan B. 2017c. Membangun Lumbung Pangan di Perbatasan. Sinergitas Merintis Ekspor Pangan di Wilayah Perbatasan NKRI. Editor: Suryana A dan Hermanto. Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian. Jakarta.

Sulaiman AA, Simatupang P, Las I, Jamal E, Hermanto, Kariyasa K, Syahyuti, Sumaryanto, Suwandi, Subagyo K. 2017d. Sukses Swasembada Indonesia Menjadi Lumbung Pangan Dunia. Editor: Sudaryanto, T. dan Hermanto. Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian. Jakarta.

Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Zuraya, Nidia. 2017. <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/07/05/osm1k9-pemerintah-diminta-realisisikan-wilayah-penyangga-pangan-ibukota>

GLOSARIUM

Cadangan Beras Pemerintah (CBP) adalah persediaan beras yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah pusat.

Cadangan Beras Pemerintah Daerah (CBPD) adalah persediaan beras yang dikuasai dan dikelola pemerintah daerah, mencakup Cadangan Beras Pemerintah Provinsi (CBPP) dan Cadangan Beras Pemerintah Kabupaten/Kota (CBPK).

Distribution Center (DC) adalah suatu tempat yang dijadikan sebagai tempat penyimpanan/gudang dan dijadikan sumber pemenuhan kebutuhan pedagang kecil di suatu kawasan sehingga harga jual produk di pasar menjadi lebih kompetitif.

Diversifikasi Pangan adalah program yang dimaksudkan agar masyarakat tidak terpaku pada satu jenis makanan pokok saja dan terdorong juga untuk mengonsumsi bahan pangan lainnya sebagai pengganti makanan pokok yang selama ini dikonsumsi.

El Nino adalah fenomena perubahan iklim yang menyebabkan curah hujan di sebagian besar wilayah Indonesia berkurang dan kondisi ini berpotensi menimbulkan kekeringan panjang.

Harga Acuan adalah harga dasar bagi para pihak bersangkutan dalam melakukan tindakan.

Harga Eceran Tertinggi (HET) adalah harga beli tertinggi suatu barang oleh konsumen akhir yang merupakan kebijakan penetapan harga maksimum yang bertujuan melindungi konsumen agar harga tidak memberatkan konsumen.

Harga Beli Terendah (HBT) adalah harga terendah yang diterima petani yang merupakan harga beli terendah pedagang atau lembaga pemerintah untuk mencegah harga jual produsen primer anjlok di bawah ambang batas bawah tertentu yang dinilai tidak wajar bagi produsen primer.

Harga Pembelian Pemerintah (HPP) adalah harga dari pemerintah sebagai upaya memberikan peluang petani untuk mendapatkan keuntungan yang wajar dari usaha taninya.

Irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian.

Kebijakan Stabilisasi Harga adalah upaya sistematis yang dilakukan pemerintah untuk menjaga harga stabil pada suatu level yang dikehendaki, dalam arti berfluktuasi dengan rentang sempit.

Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

La Nina adalah fenomena perubahan iklim yang ditandai dengan menurunnya suhu permukaan laut sehingga menimbulkan curah hujan berlebihan dan dampaknya menimbulkan banjir dan tanah longsor di berbagai wilayah.

Lumbung Pangan adalah kawasan atau wilayah yang fungsi utamanya adalah memproduksi pangan yang sebagian di antaranya dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan pangan di luar kawasan atau wilayah yang bersangkutan, bahkan jauh dari wilayah tersebut.

Manajemen adalah seni mengatur sesuatu, orang, benda, ataupun pekerjaan.

Operasi Pasar adalah instrumen stabilisasi harga pangan jangka pendek melalui cara menyalurkan Cadangan Beras Pemerintah ke pasar dengan menjual di bawah harga pasar.

Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara

Pita Harga (*Price Band*) adalah pergerakan harga di pasar yang berada pada kisaran harga dasar dan harga eceran tertinggi ketika kebijakan HET dan HBT diterapkan secara bersamaan.

Satgas Pangan adalah satgas yang dibentuk untuk menekan angka kecurangan yang terkait dengan distribusi pangan, harga pangan, dan kualitas pangan untuk melindungi kepentingan petani dan konsumen secara proporsional.

Stabilisasi Harga adalah tindakan mempertahankan suatu harga barang atau jasa pada tingkat tertentu yang dilakukan oleh pemerintah pada saat tingkat laju inflasi yang tinggi sebagai upaya di dalam menstabilkan harga barang dan jasa tersebut selama periode tertentu.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

INDEKS

A

adaptasi 40, 41, 201
adaptif 37, 38, 41
alsintan 23, 24, 28, 29, 30, 32, 37,
38, 56, 67, 79
ameliorasi 37, 38
asuransi 23, 24, 30, 31, 55

B

benih 23, 24, 26, 32, 42, 43, 44,
48, 51, 55, 67, 79, 81, 181
Bulog 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17,
109, 111, 119, 121, 122, 123,
124, 125, 126, 127, 128, 129,
130, 131, 133, 134, 135, 136,
137, 138, 147, 148, 149, 150,
151, 152, 153, 154, 155, 156,
157, 159, 160, 165, 166, 173,
174, 175, 187, 189, 194, 197

C

Cadangan Beras Pemerintah
(CBP) 119, 120, 121, 122,
123, 124, 125, 126, 128, 129,
130, 131, 132, 135, 136, 137,
138, 139, 159, 173, 174, 197
Cadangan Pangan Pemerintah
(CPP) 8, 13, 14, 23, 120, 132,
133

D

daerah penyangga 60, 98, 102
defisit pangan 10, 11, 12, 81, 84,
193
disparitas 10, 11, 19, 94, 112,
186, 193
distribusi pangan 5, 6, 18, 19,
23, 75, 89, 94, 95, 104, 111,
121, 160, 209

E

e-commerce 96, 103, 105, 113
ekstensifikasi 23, 24, 79
El Nino 27, 39, 40, 41, 42, 43, 44,
45

G

Gapoktan 89, 95, 98, 103, 105,
110, 113, 115, 148

H

Harga Acuan Pemerintah (HAP)
2, 3, 6, 7, 8, 15, 16, 52, 142,
149, 160
Harga Beli Terendah (HBT) 141,
144, 145
Harga Eceran Tertinggi (HET)
3, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 17, 19,
142, 143, 144, 145, 146, 147,
149, 153, 154, 155, 160, 193,
196, 198
Harga Pembelian Pemerintah
(HPP) 2, 6, 7, 8, 15, 16, 19,
124, 137, 138, 142, 145, 146,
147, 149, 153, 155, 165, 166,
168, 169, 189, 191, 192, 194,
195, 198

I

indeks pertanaman 23, 27, 182
inflasi 3, 85, 94, 111, 112, 118,
153, 163, 170
instabilitas 11, 14, 163, 171, 192
intensifikasi 23, 79
irigasi 23, 24, 26, 27, 33, 34, 38,
39, 40, 41, 44, 56, 78, 79, 81,
181

K

kedaulatan pangan 1, 2, 21, 149

L

La Nina 27, 39, 40, 41, 42, 43, 44
lambung pangan 35, 58, 59, 60,
79, 80

M

mekanisasi 29, 38, 81, 181
mitigasi 30, 41, 43

N

Nawa Cita 1, 57

O

off season 50, 51, 55, 190
operasi pasar 3, 7, 8, 14, 15, 16,
17, 122, 126, 127, 128, 129,
145, 149, 154, 155, 173, 174,
191, 192, 193
optimalisasi 34, 38, 41, 85, 98,
114

P

paceklik 11, 19, 22, 28, 75, 76,
78, 79, 81, 136, 164, 169, 172,
174, 176, 177, 192, 193, 196
panen air 27, 28, 34, 35
panen raya 56, 61, 75, 78, 125,
126, 137, 138, 147, 151, 166,
168, 169, 172, 173, 178, 181,
189
pasang surut 35, 36, 38, 42, 181
pasokan pangan 5, 9, 18, 60, 94,
95, 101, 105, 107, 111, 114,
159, 180
penyangga pangan 9, 12, 13,
19, 34, 85, 95, 96, 97, 98, 103,
104, 113, 114, 178, 190, 193,
196
pompanisasi 42, 79
pupuk 23, 24, 26, 31, 32, 43, 67,
68, 79, 81, 181, 182

R

rantai pasok 9, 52, 53, 89, 90, 92,
94, 95, 97, 103, 114, 157, 180,
182, 186, 187, 189, 190
Raskin 8, 9, 123, 126, 136, 174
Rastra 8, 9, 123, 124, 137, 138
rawan pangan 5, 111, 121, 122,
133
regulasi 3, 7, 15, 19, 43, 44, 55,
98, 101, 136, 142, 153, 154,
155, 157, 164, 192, 193

S

Satgas Pangan 16, 17, 19, 155,
156, 157, 158, 159, 160, 198,
209
sentra produksi 10, 11, 12, 22,
50, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 64,
68, 72, 81, 83, 91, 93, 150, 183
Sergap 16, 17, 19, 147, 149, 150,
151, 152, 153, 158, 198
stabilisasi harga 3, 4, 5, 6, 7, 8,
9, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19,
20, 94, 96, 97, 98, 103, 113,
119, 121, 124, 125, 128, 137,
143, 145, 149, 153, 160, 164,
166, 169, 170, 172, 179, 184,
185, 189, 190, 191, 192, 193,
194, 195, 196, 197, 198, 199

stabilitas pasokan 105, 159, 160,
164

surplus 9, 10, 12, 22, 46, 48, 49,
62, 64, 80, 86, 87, 88, 89, 181

swasembada 2, 11, 32, 34, 43,
44, 48, 49, 54, 56, 59, 60, 70,
79, 80, 81, 181, 192, 193, 196

T

tadah hujan 27, 33, 34, 35, 181

Toko Tani Indonesia (TTI) 52,
53, 96, 103, 104, 108, 111,
113, 143, 160, 190

U

Upsus 2, 24, 25, 26, 43, 46, 81,
181, 213

V

varietas 32, 33, 37, 38, 41, 42, 48,
52

TENTANG PENULIS

Andi Amran Sulaiman, Dr., M.P., Ir., adalah Menteri Pertanian pada Kabinet Kerja Jokowi-JK sejak 2014. Doktor lulusan UNHAS dengan predikat Cumlaude (2002) ini memiliki pengalaman kerja di PG Bone serta PTPN XIV, pernah mendapat Tanda Kehormatan Satyalancana Pembangunan di Bidang Wirausaha Pertanian dari Presiden RI (2007) dan Penghargaan FKPTPI Award (2011). Beliau anak ketiga dari 12 bersaudara, pasangan ayahanda A.B. Sulaiman Dahlan Petta Linta dan ibunda Hj. Andi Nurhadi Petta Bau. Memiliki seorang istri Ir. Hj. Martati, dikaruniai empat orang anak: A. Amar Ma'ruf Sulaiman, A. Athirah Sulaiman, A. Muhammad Anugrah Sulaiman, dan A. Humairah Sulaiman. Pria kelahiran Bone (1968) yang memiliki keahlian di bidang pertanian dan hobi membaca ini, dalam kiprahnya sebagai Menteri Pertanian telah berhasil membawa Kementerian Pertanian sebagai institusi yang prestise.

Pantjar Simatupang, Prof. (R). Dr., M.S., Ir., adalah peneliti utama di bidang ekonomi pertanian, menekuni dan mendalami khusus di bidang Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, saat ini bekerja di Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP). Ia lahir di Sibolga pada 18 Maret 1954. Ia menyelesaikan pendidikan strata satu (Ir) di Fakultas Perikanan Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 1978, gelar Magister Sains (M.S) Ekonomi Pertanian di Sekolah Pascasarjana IPB pada tahun 1978, dan gelar

Doctor of Philosophy (Ph.D) Ekonomi di Iowa State University, Ames, Iowa, Amerika Serikat pada tahun 1986. Selain sebagai peneliti, ia pernah menduduki jabatan struktural, yaitu Kepala Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (2002-2005) dan Staf Ahli Menteri Pertanian Bidang Kebijakan Pembangunan Pertanian (2010-2014).

Sam Herodian, Dr., adalah Tim Pakar Upsus Kementan sejak 2015 yang sebelumnya menjabat sebagai Dekan Fakultas Teknologi Pertanian IPB sejak 2007-2015. Meraih gelar Sarjana Pertanian Bidang Mekanisasi Pertanian pada tahun 1986, gelar Master pada tahun 1991 di Bidang Keteknikan Pertanian, dan meraih gelar Doktor tahun 1995 dari Tokyo University of Agriculture and Technology Labor Science.

Benny Rachman, Dr., APU, ialah Kepala Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan pada Badan Ketahanan Pangan. Meraih gelar Sarjana Statistik (S.St) jurusan Statistik pada tahun 1978 dari Universitas Padjajaran, gelar Master Perencanaan Wilayah (M.S) di bidang Perencanaan Wilayah dan Perdesaan diperolehnya dari Institut Pertanian Bogor/IPB (1995), dan gelar Doktor (Dr) dari IPB (1999) bidang Pengembangan Sumber Daya Alam. Ia pernah menjabat sebagai Kepala BPTP Provinsi Banten (2004-2008), Kepala Bidang Pendayagunaan Hasil Penelitian, PSEKP (2008-2013), kemudian Kepala Pusat Distribusi dan Cadangan Pangan-BKP (2013-2016), dan terakhir adalah Kepala Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan-BKP (2016-saat ini). Selain sebagai pejabat formal, ia juga merupakan anggota dari Chairman Asean Food Security Reserve Board (AFSRB) tahun 2013-2014, Asean Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR): Alternarte Council (2013-sekarang), dan Task-Force: Asean Interpreted Food Security Strategic Plan Of Action (AIFS-SPAFS) (2015-2019), dan Sekretaris Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan (2017-sekarang).

Sri Hery Susilowati, Dr., M.S., Ir., adalah peneliti pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Kementerian Pertanian.

Mendapat gelar Sarjana Pertanian (jurusan Agronomi) pada tahun 1982 dari Institut Pertanian Bogor, pendidikan S2 (Jurusan Ekonomi Pertanian) ditempuh di Universitas yang sama dengan gelar Magister Sains (M.S) pada tahun 1989, pendidikan doktoral diselesaikan pada tahun 2007 di universitas yang sama pada bidang Ekonomi Pertanian. Menjabat jenjang fungsional sebagai Peneliti Madya dan pernah menduduki jabatan struktural sebagai Kepala Bidang Program dan Evaluasi (2010-2013) dan Kepala Bidang Kepala Bidang Kerja sama dan Pendayagunaan Hasil (2013-2017) pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Kementerian Pertanian. Penghargaan yang pernah diperoleh adalah Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya XX tahun 2011 dari Presiden RI.

Adang Agustian, Dr., M.P., Ir., adalah peneliti di Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) Kementerian Pertanian. Meraih gelar Sarjana Pertanian (Ir) pada jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Institut Pertanian Bogor pada tahun 1992 dengan predikat Sangat Memuaskan, gelar Magister Pertanian (M.P) di bidang Ekonomi Pertanian diperolehnya dari Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 2001 dan pada tahun 2012 memperoleh gelar Doktor (Dr) di bidang Ekonomi Pertanian, Institut Pertanian Bogor (IPB) dengan lulus Cumlaude dan sebagai lulusan terbaik. Penulis juga aktif pada berbagai penelitian dan menulis di berbagai media publikasi ilmiah bidang ekonomi dan kebijakan pertanian. Pada jabatan fungsional, penulis menduduki posisi Peneliti Ahli Madya dengan kepakaran bidang Ekonomi Pertanian.

Nita Yulianis, S.P., M.Si., ialah Kepala Bidang Cadangan Pangan pada Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian. Meraih gelar Sarjana Gizi Pertanian (S.P) jurusan Gizi Masyarakat dan Sumberdaya Keluarga pada tahun 2004 dari Institut Pertanian Bogor (IPB), gelar Master Sains (M.Si.) pada program studi Gizi Masyarakat diperolehnya dari IPB (2009). Ia pernah menjabat sebagai Kepala Subbagian Kerja Sama Setba BKP (2011-2017) dan

terakhir adalah Kepala Bidang Cadangan Pangan-BKP (2017-saat ini). Berperan serta dalam beragam pertemuan internasional pada kurun waktu 2012-2018 yang membahas isu ketahanan pangan pada forum pertemuan Food and Agriculture Cooperation (FAO), G20, Policy Partnership on Food Security - Asia Pacific Economic Partnership (PPFS-APEC), Association of Southeast Asian Nation (ASEAN), dan focal point ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR).