

**PROSIDING**

**SIMPOSIUM NASIONAL VI  
ASOSIASI ILMUWAN ADMINISTRASI NEGARA  
(AsIAN) TAHUN 2016  
4-6 JULI 2016**

# **PERAN ADMINISTRASI NEGARA/ PUBLIK DALAM PENINGKATAN DAYA SAING BANGSA UNTUK MENGHADAPI MEA**



**ASEAN  
Economic  
Community**



**Principal Organizer**  
**Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (AsIAN)**  
**Host**  
**Universitas Diponegoro Semarang**  
**Join Organizer**  
**Universitas Tidar Magelang**  
**Universitas 17 Agustus 1945 Semarang**  
**Universitas Sultan Fatah Demak**



Kerjasama Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (AsIAN) Universitas Diponegoro Semarang,  
Universitas Tidar Magelang, Universitas Tujuh Belas Agustus Semarang, dan  
Universitas Sultan Fatah Demak

# DILEMA KEBIJAKAN PANGAN DI INDONESIA; ANTARA KEPENTINGAN PUBLIK DAN BISNIS

OLEH: DR. BAMBANG ISTANTO, MSI

## ABSTRAK

*Dalam penelitian mengenai kebijakan pangan di Indonesia bertujuan melakukan analisis terhadap terjadinya pergeseran arah kebijakan pangan yang merupakan domain urusan sektor publik kearah menguatnya domain kepentingan bisnis. Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dari Joseph Stiglitz tentang strategi empat langkah yang menjadi dasar kebijakan ekonomi Indonesia. Salah satu kebijakan tersebut yaitu komoditi pangan sebagai sektor publik, alokasi dan distribusi diselenggarakan berdasarkan mekanisme pasar. Issue yang berkembang saat ini harga pangan terutama Sembilan bahan pokok terus naik dan pemerintah gagal mengendalikan harga meskipun telah dilakukan operasi pasar.*

*Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode kualitatif dengan melakukan analisis terhadap data sekundair dan pendapat para ahli serta sumber key informan yang memiliki kompetensi dengan substansi penelitian.*

*Berdasarkan hasil analisis terhadap data skundair, pendapat para ahli dan hasil wawancara dengan nara sumber kunci, penelitian ini menemukan bahwa telah terjadi pergeseran kebijakan publik di bidang pangan berkorelasi dengan kegagalan pemerintah dalam mengendalikan harga pangan akibat dari kebijakan empat langkah di bidang ekonomi. Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan fungsi stabilisasi harga gagal menjalankan fungsinya dengan baik. Implikasi dari kebijakan pangan melalui mekanisme pasar mengakibatkan masyarakat yang semakin menurun daya belinya mengalami kesulitan untuk mengkonsumsi kebutuhan pokok tersebut pada gilirannya menurunkan kualitas hidup masyarakat Indonesia.*

*Key Word : kebijakan publik, sektor publik dan sektor privat, komoditi pangan, strategi empat langkah.*

---

Penulis adalah dosen pada Sekolah Tinggi Transportasi Darat (STTD) Bekasi dan Institut Ilmu Sosial dan Manajemen Stiarni Jakarta. Artikel ini disampaikan pada Simposium Asosiasi Ilmuwan Adminitrasi Negara ( AsiAn) di Semarang pada tanggal 6 dan 7 Agustus 2016. Penyelenggara AsiAn bekerjasama dengan Universitas Diponegoro dan Universitas Tidar Magelang, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang dan Universitas Sultan Fatah Demak.

## LATAR BELAKANG

Pada umumnya indikator menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat yang paling dasar yaitu tercukupinya kebutuhan “sandang, pangan dan papan. Ketiga jenis kebutuhan masyarakat Indonesia tersebut yang masih menjadi masalah nasional yaitu pangan dan papan atau perumahan. Namun dalam penelitian ini akan menganalisis mengenai “pangan” sebagai kebutuhan dasar masyarakat yang sangat penting karena berkaitan dengan kualitas hidup masyarakat Indonesia. Adapun fokus kajian mengenai “pangan” yaitu dalam perpektif kebijakan pemerintah yang memiliki domain kuat dalam urusan sektor publik. Secara teoritis “pangan” yang masih menjadi kebutuhan dasar masyarakat dikategorikan sebagai barang publik (*public good*) sedang sebagai lawan katanya disebut barang privat (*private good*). Sifat barang publik yaitu suatu komoditi dimana setiap warga negara memiliki hak untuk mendapatkan barang tersebut dan negara atau pemerintah wajib menyediakan serta menyelenggarakannya. Disamping itu barang publik tersebut keberadaanya harus setiap saat tersedia ketika masyarakat membutuhkan. Apabila keberadaan barang tersebut langka atau tidak disediakan oleh negara atau pemerintah maka akan dapat membahayakan terhadap kehidupan masyarakat. Jenis komoditi pangan tersebut yaitu ; beras, daging, gula pasir, minyak goreng, cabe, bawang merah, kedelai, tepung terigu dan telur ayam. Komoditi kebutuhan pokok tersebut jumlahnya minimal Sembilan (9) atau istilah yang populer sering disingkat menjadi “sembako”. Penyediaan dan penyelenggaraan “sembako” termasuk dalam ruang lingkup kegiatan perekonomian nasional. Oleh sebab itu dalam pembahasan topik diatas akan banyak bersinggungan dengan unit analisis konsep dan teori ekonomi. Dengan kata lain terdapat beberapa variabel yang dipinjam dari ilmu ekonomi sebagai instrument analisisnya.. Akan tetapi ruang lingkup pembahasan masih tetap pada koridor ilmu administrasi publik terutama terkait dengan disiplin ilmu kebijakan publik dan manajemen publik. Sedangkan barang privat pada umumnya merupakan kebutuhan yang bersifat skundair seperti minyak rambut, minyak wangi, sepatu, pasta gigi, mobil, TV dan lain lain. Sifat barang tersebut bersifat invidual artinya untuk mengkonsumsi barang tersebut disamping tergantung selera juga kalau tidak mengkonsumsi barang tersebut, tidak membahayakan kehidupannya. Barang privat dalam ilmu ekonomi berlaku hukum pasar yaitu harga ditentukan oleh hukum permintaan dan penawaran. Oleh sebab itu penyelenggaraan dan penyediaan barang privat dilakukan oleh sektor privat atau bisnis. Sedangkan barang publik jika harus mengikuti hukum pasar maka membawa implikasi kepada kemampuan mengkonsumsi barang tersebut akan berkurang seiring dengan daya beli masyarakat yang terus menurun. Situasi dan kondisi tersebut terjadi dalam ekonomi-politik disebut kegagalan pasar (*market failure*) dan dampaknya dapat menimbulkan gejolak sosial.

Seperti diketahui bersama issue yang masih berkembang dewasa ini yakni melambungnya harga komoditi “sembako” terutama “daging” ketika menjelang bulan suci ramadhan sampai mendekati hari raya idhul fitri 2016. Pada kenyataanya pemerintah sulit mengendalikan turunnya harga meskipun sudah dilakukan operasi pasar. Kenaikan harga “sembako” yang terus berulang kali pada setiap tahun selalu menjadi pekerjaan rumah

bagi pemerintah. Paket kebijakan ekonomi yang terkait dengan pangan seperti kebijakan impor, pengendalian harga, distribusi dan transportasi serta perdagangan kurang berpengaruh terhadap turunnya harga yang terjangkau masyarakat. Padahal fungsi utama pemerintah adalah “alokasi, distribusi dan stabilisasi. Kebijakan pemerintah melalui perintah presiden agar harga pangan harus bisa diturunkan terutama daging sampai harga Rp. 80.000 rupiah. Akan tetapi meskipun sudah dilakukan operasi pasar harga masih belum turun seperti yang diperintahkan presiden tersebut . Kendala yang dihadapi pemerintah dalam menjalankan ketiga fungsi diatas yaitu adanya indikasi yang sudah menjadi fenomena dalam masyarakat yaitu pertama ; data kebutuhan pangan yang kurang akurat. Kedua; koordinasi antar instansi pemerintah kurang efektif. Ketiga; mata rantai distribusi yang panjang. Keempat: adanya praktek kartel dan mafia perdagangan “sembako”. Kelima; Bulog sebagai pengendali harga perannya semakin melemah. Keenam; operasi pasar kurang efektif. Ketujuh; komoditi pangan ditetapkan melalui mekanisme pasar akan mendistorsi kepentingan publik. Fenomena tersebut diatas sangat berpengaruh terhadap gejolak harga yang sulit dikendalikan oleh pemerintah. Fluktuasi harga pangan sebagaimana diuraikan diatas pada gilirannya menimbulkan keresahan masyarakat karena pangan sebagai kebutuhan pokok berpengaruh terhadap kualitas hidup manusia .

Mencermati lemahnya peran pemerintah dalam melaksanakan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi terhadap “sembako” ada korelasi dengan arah kebijakan ekonomi yang berorientasi pada manzab neo liberalisme. Kebijakan ekonomi yang berkiblat pada neo liberal yaitu bercirikan; “ privatisasi, liberalisasi pasar modal, harga komoditi ditentukan melalui mekanisme pasar dan perdagangan bebas. Keempat strategi tersebut merupakan paket arahan dari agenda Bank Dunia yang harus dilaksanakan bagi negara peminjam dana bantuan luar negeri ( BLN ). Implikasi paket kebijakan ekonomi tersebut terutama terhadap komoditi pangan yang merupakan domain kepentingan publik jika harga ditentukan melalui mekanisme pasar pada kenyataannya masyarakat sangat dirugikan seiring semakin menurun kemampuan daya beli masyarakat. Kenaikan harga yang sering terjadi terhadap komoditi pangan seperti “daging, bawang merah, cabai, gula pasir, minyak goreng, kedelai yang sering terjadi menambah beban masyarakat semakin berat. Padahal sesuai dengan undang undang dasar sektor publik atau barang publik yang menjadi hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Artinya negara melalui pemerintah mampu mengendalikan alokasi dan distribusi “sembako” sampai ketangan masyarakat dengan harga yang terjangkau. Akan tetapi ketika mekanisme alokasi dan distribusi sembako tersebut diserahkan kepada pasar pada kenyataannya harga tidak bisa dikendalikan oleh pemerintah. Berdasarkan penjelasan diatas pertanyaan dalam penelitian ini yaitu ; sejauhmana tindakan pemerintah dalam mengendalikan harga pangan lebih cenderung berorientasi kepada kepentingan bisnis dari pada kepentingan publik. Pertanyaan penelitian tersebut mengandung beberapa rangkaian permasalahan yang terkait secara komprehensif sebagaimana telah diuraikan pada fenomena diatas. Kemudian dari beberapa rumusan fenomena dijadikan sebagai ruang lingkup permasalahan yang menjadi fokus penelitian.

## RUANG LINGKUP MASALAH

Dalam penelitian ini ingin mengetahui dan mendalami secara lebih komprehensif dan sistemik tentang kebijakan pangan di Indonesia. Oleh sebab itu permasalahan penelitian yang diidentifikasi dari beberapa fenomena yang telah disebutkan pada latarbelakang menjadi ruang lingkup permasalahan. Sesuai topik diatas maka pertanyaan penelitian yang diajukan yaitu “ Apakah tindakan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pangan lebih berorientas pada kepentingan publik atau bisnis”. Berdasarkan pertanyaan tersebut dapat diperluas pada pertanyaan yang mengandung dimensi permasalahan pangan di Indonesia seperti yang telah dirumuskan dalam beberapa fenomena diatas agar pendekatan analisis lebih komprehensif. Dengan demikian fenomena diatas dapat menjadi pembatasan ruang lingkup permasalahan kebijakan pangan di Indonesia. Untuk itu ruang lingkup masalah tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut;

1. Data kebutuhan pangan kurang akurat menunjukkan kebijakan pangan kurang tepat sasaran
2. Koordinasi antar instansi terkait kurang efektif menunjukkan pemerintah lemah
3. Mata rantai distribusi yang panjang menyebabkan harga sampai ke konsumen menjadi mahal
4. Adanya praktek kartel dan mafia perdagangan pangan menyebabkan para pebisnis dengan leluasa memainkan hukum pasar.
5. Peran Badan Urusan Logistik ( Bulog ) semakin lemah yang menjalankan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi harga pangan menunjukkan orientasi kepentingan publik terabaikan.
6. Operasi pasar kurang efektif menunjukkan kuatnya mekanisme pasar.
7. Pangan sebagai barang publik (*public good*) ditentukan melalui mekanisme pasar mendistorsi kepentingan publik.

Berdasarkan identifikasi masalah diatas dapat mengantarkan untuk melakukan pembahasan yang lebih komprehensif mengenai kebijakan pangan di Indonesia. Untuk selanjutnya pembahasan akan lebih focus mendalami permasalahan diatas dengan dukungan data dan informasi sekundair serta pandangan para ahli dan praktisi sesuai dengan topik tersebut diatas.

## PENDEKATAN KONSEP DAN TEORI

Penelitian mengenai kebijakan pangan di Indonesia dalam perspektif kebijakan publik akan terkait dengan konsep dan teori tentang “publik dan privat atau bisnis”. Dalam pandangan Wayne Parsons ( 2001) bahwa “ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik invidual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau oleh aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama”. Pemikiran Parsons juga mencoba menjelajah lebih jauh dengan mengajukan pertanyaan kritis yaitu “ apakah ruang publik ini mesti dikaji dengan bentuk analisis yang berbeda dari analisis terhadap ruang privat

atau dunia bisnis?. Dalam sejarah peradaban manusia memang antara ruang publik dengan ruang privat merupakan dua hal berbeda yang sering dipertentangkan. Ruang privat eksistensinya menyangkut privacy individual dan tidak bisa dipaksakan terhadap orang lain. Sedangkan ruang publik eksistensinya terkait dengan relasi sosial dimana penggunaan barang publik sangat mungkin selalu dilakukan secara bersamaan dan dalam waktu yang bersamaan pula. Seiring pula dengan pendapat Inge Kaul, Issabela Grundberg dan Marc A. Stern ( 1999 ), dalam buku "Global Public Goods" menjelaskan " *What is public good? We know that market place is the most efficient way of producing private good. But the market relies on a set of goods that it cannot it self provide; property rights, predictability, safety, nomenclature and so on. These goods often need to be provide by non market or modived market mechanisms. In addidition, as discussed in our chapter on "Difining Global Public Godds"; people need both public and private goods. Public goods are recognized as having benefits that cannot easily be confined to a single "buyer" ( or set of buyer ). Yet once they are provided, many can enjoy them for free, street names are an example. A clean environment is another. Without a mechanism for collective action, these goods can be underproduced.* Kedua jenis barang tersebut dalam penyelenggaraanya seringkali ditanggapi yang bersifat dikhotomi dan dipertentangkan. Dalam kajian ekonomi- politik keberadaan barang publik dan privat menurut Parsons "formulasi problem relasi ruang publik dan privat inilah yang terus mendominasi argument- argument kontemporer tentang peran kebijakan publik". Dengan demikian peran kebijakan publik mengatur sedemikian rupa agar ada keseimbangan pemenuhan kebutuhan barang publik dan privat dalam masyarakat. Oleh karena pada kenyataannya baik barang privat maupun barang publik yang dikonsumsi oleh masyarakat dilakukan melalui sistem transaksional. Walaupun dalam suatu negara yang masyarakatnya masih pada taraf pendapatan perkapita rendah akan mengalami kesulitan mengkonsumsi barang publik dimana untuk mendapatkannya melalui transaksi pasar murni. Dengan demikian sesungguhnya kebijakan pangan yang domain kepentingan publik dalam formulasi dan implementasinya sarat dengan kepentingan ideologis. Seperti dalam pandangan ideology liberal-kapitalisme penyelenggaraan urusan sektor publik ditentukan melalui mekanisme pasar. Pandangan tersebut sesuai dengan yang disampaikan Habermas (1989) sebagaimana dikutip Parsons yaitu " *cara memaksimalkan kepentingan individual dan sekaligus bisa mempromosikan "kepentingan publik" adalah dengan menggunakan kekuatan pasar". Kepentingan publik dalam pengertian ini akan terlayani dengan baik apabila kepentingan kebebasan ekonomi dan pasar difasilitasi oleh negara, bukannya dibatasi atau diatur oleh negara. Ketertiban pada dasarnya hasil spontan dari pilihan privat. Intervensi publik dipersilahkan sepanjang ia mampu menjamin penegakan hukum, menjamin hak hak asasi dan ketertiban, kepentingan privat sejalan dengan kepentingan publik*". Memang pada hakekatnya dalam kehidupan sehari hari batas antara ruang publik dengan ruang privat sangat kompleks, karena keduanya berkaitan. Seperti kebutuhan masyarakat mengenai "transportasi, pendidikan, kesehatan dan perumahan pada kenyataannya juga disediakan dan diselenggarakan juga oleh pemerintah dan sektor swasta atau dunia bisnis. Masyarakat terkadang dihadapkan pada suatu pilihan mana yang lebih memberikan kenyamanan dan kepuasan meskipun harus membayar lebih mahal diantara barang publik yang disediakan

baik oleh pemerintah maupun dunia bisnis. Lebih jauh Habermas (1989) sebagaimana dikutip oleh Parsons menyatakan bahwa “ *gagasan tentang publik sebagai ruang yang bebas dari intervensi aktifitas ekonomi dan bisnis, dan ruang dimana ada batas yang jelas antara ruang publik dan privat, jelas bertentangan dengan pandangan tradisi Eropa continental yang menganggap ruang publik sebagai ruang yang mencakup dunia bisnis dan perdagangan, dimana cakupan kehidupan privat jauh lebih luas ketimbang yang dipahami dan dikembangkan di Inggris (Britain) dan Amerika.* Pendapat tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh pandangan liberal kapitalisme dimana individu diberi kebebasan yang luas untuk berinovasi dan berkreasi dalam kehidupannya. Kebebasan individu tersebut merubah tatanan dalam kehidupan sehari-hari termasuk pandangan terhadap ruang publik dan ruang privat. Sebenarnya mengelola dan mengurus kehidupan masyarakat antara urusan publik dan privat gagasan yang hidup dan berkembang sangat dinamis. Seperti diketahui bersama pandangan kaum liberal kapitalisme yang pada abad 18 an di pelopori oleh Adam Smith dalam bukunya *Wealth Of Nations (1776)*. Gagasan Smith tersebut di Jerman ditentang atau dikritik keras oleh Karl Marx (1818-1884) dalam bukunya *Das Capital* dan *Manifesto Komunisme*. Gagasan Karl Marx merupakan anti tesis terhadap pandangan liberal kapitalisme, bahwa dengan kebebasan individu dan pemupukan modal ditangan satu orang menyebabkan timbulnya kemelaratan yang dialami masyarakat yakni menyebabkan timbulnya ketimpangan sosial-ekonomi semakin tinggi. Untuk itu otoritas negara yang bersumber dari kekuatan rakyat yang direbut dengan jalan “revolusi” oleh rakyat atau kaum proletar terhadap kaum Bourjuis., harus dimanfaatkan untuk mengurus kehidupan masyarakat menuju keadilan yang sama rata dan sama bahagia. Artinya untuk urusan publik dan privat sepenuhnya diurus oleh negara. Bahkan selama beberapa dekade hingga sampai saat ini kedua gagasan atau ideologi tersebut saling melakukan ekspansi ke berbagai negara di dunia yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan kehidupan negara dan pemerintahan. Namun dalam perkembangan dunia pada abad 21 ini pengaruh kuat yang mewarnai penerapan gagasan dalam penyelenggaraan negara adalah ideology “liberal- kapitalisme. Dengan demikian pemikiran liberal kapitalisme sudah barang tentu mempengaruhi terhadap esensi dan aksidensi “ kebijakan publik” yang diterapkan di negara-negara tersebut. Bahkan pandangan dewasa ini sering dikatakan sebagai aliran “neo liberal. Seperti diketahui bersama bahwa aliran yang sering disingkat “neolib” masih sering menjadi perbincangan dalam kebijakan ekonomi di Indonesia. Arah kebijakan ekonomi yang berkiblat “neolib” tersebut, berbagai kalangan masih merasa mengkhawatirkan masa depan atau prospek ekonomi Indonesia. Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa ciri kebijakan ekonomi yang bermanzab “neolib” yaitu menurut Yoseph Stiglitz (2003) yang dikutip oleh Andrew Hitchcock (2006), yang disebut sebagai “Strategi empat langkah” yaitu langkah pertama: Privatisasi, langkah kedua ; Liberalisasi pasar modal, langkah ketiga; harga berdasarkan pasar dan langkah keempat ; perdagangan bebas. Kebijakan privatisasi mewarnai perekonomian Indonesia mulai tahun 1990-an dimulai dengan perubahan bentuk badan usaha milik negara (BUMN) dari “perusahaan umum” menjadi “bentuk perseroan terbatas”. Sejak BUMN berbentuk “perseroan terbatas” maka hampir seluruh BUMN berlomba melakukan penjualan saham atau disebut “go public” bahkan go

internasional” melalui model “ Internal Public Offering” (IPO) seperti PT. Indosat, PT. Garuda, PT. Semen Cibinong, Pt. Semen Gresik, PT. Telkom. Bahkan Badan Urusan Logistik (BULOG) yang semula dikelola pemerintah berubah menjadi “perusahaan umum” yang berorientasi profit. Trend atau kecenderungan perubahan tersebut terdapat BUMN yang sepenuhnya dikuasai oleh asing seperti PT. Indosat dan pengelolaan air minum PT. Danone sebagai investor pemegang saham mayoritas. Demikian pula dalam langkah kedua yaitu “liberalisasi pasar modal, dengan mengalirnya modal dari luar untuk berinvestasi di misalnya real estate dan mata uang, perputaran modal tersebut oleh Stiglitz disebut “ siklus uang panas”. Ketika dengan investasi mampu meningkatkan ekonomi negara tiba tiba terjadi capital flight atau uang ditarik kembali keluar negeri, menyebabkan negara tersebut terjadi krisis ekonomi. Dalam keadaan ekonomi yang sulit maka negara negara tersebut mudaj dibujuk untuk menerima bantuan lembaga keuangan asing seperti Internasional Monetary Fund (IMF). Seperti diketahui bersama sebagian besar negara negara di Asia dan Amerika Latin yang berhutang pada IMF malah mengalami kebangkrutan dan yang terparah adalah Indonesia dan Brazil. Kemudian penerapan langkah ketiga yaitu “harga berdasarkan pasar”, diberlakukan juga terhadap komoditi ‘pangan” yang masih menjadi domain sektor publik. Ketika tahun 1998 atas saran dari IMF agar Indonesia menghilangkan subsidi pangan dan bahan bakar bagi masyarakat miskin Indonesia maka poengaruh kebijakan tersebut dampaknya masih dirasakan sampai saat ini. Berdasarkan fakta empiristik ketika kebijakan pangan diserahkan melalui mekanisme pasar harga “sembako” mengalami kenaikan terus menerus sejak lima tahun terakhir dan sulit turun kembali pada harga semula. Contoh harga sembako di pasar pasar seperti daging sapi per kg harga tetap berkisar Rp. 100. 000 s/d Rp. 130.000, harga cabe per kg Rp. 40,000, telur ayam per kg Rp. 22.000, gula pasir per kg Rp. 17.000, beras per kg Rp, 9.000, dan bawang merah per kg Rp. 40.000,. Harga sembako pada periode menjelang bulan suci ramadhan setiap tahunnya mengalami kenaikan yang sulit diikuiti oleh daya beli masyarakat sehingga menjadi keluhan masyarakat. Bahkan pemerintah sendiri mengalami kesulitan untuk mengendalikan harga pangan tersebut. Sesungguhnya Bulog sebelum mejadi Perum Bulog, pada masa era orde baru melaksanakan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi harga terhadap Sembilan bahan pokok. Pada saat itu peran Bulog cukup efektif dalam menjaga stabilisasi harga sembako. Akan tetapi sejak intervensi lembaga perdagangan internasional yaitu World Trade Organization ( WTO ) yakni ikut mengatur perdagangan internasional diwajibkan berdasarkan “mekanisme pasar” tanpa kecuali juga termasuk pada sektor pangan. Oleh sebab itu fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi harga pangan yang dikendalikan oleh Bulog dilepas kepada pasar bebas. Seiiring dengan itu Bulog sebaga badan pengelola usaha ekonomi nasional berubah bentuk menjadi “perusahaan umum” yang mulai berorientasi pada profit making. Selanjutnya strategi langkah keempat yaitu ‘perdagangan bebas”, kini Indonesia sudah masuk dalam era perdangan bebas dunia dan terutama saat ini memasuki apa yang disebut “ masyarakat ekonomi Asean” (MEA). Perdgangan bebas bagi negara dunia ketiga atau negara berkembang jika tidak dipersiapkan dengan baik terutama daya saing produksi dalam negeri yang unggul tidak mustahil malahan berbalik menjadi arena pasar negara negara lain. Perusahaan asing akan mendominasi dalam pengelolaan perekonomian

nasional. Tidak hanya terhadap barang private seperti ; pasta gigi, minyak rambut, berbagai jenis sabun, minuman ringan atau soft drink, peralatan kosmetik, dan lain lain kini telah dikuasai oleh Unilever yang pemiliknya dari Inggris dan Belanda. Produk Unilever telah membanjiri pasar di seluruh Indonesia melalui Alfamart, Indomart dan sejenisnya. Demikian pula yang termasuk barang publik seperti Air minum dikuasai PT. Danone dari Perancis, Listrik, BBM, Semen dikelola oleh BUMN yang telah go public keberadaan saham asing cukup signifikan pada barang publik tersebut. .

Seharusnya kebijakan publik sebagaimana diuraikan diatas selalu berorientasi kepada pemecahan masalah, bukan justru menimbulkan masalah baru yang lebih kompleks. Seperti dikatakan oleh Nugroho (2009) bahwa “ *Excelling public policy justru sebagai bagian dari Indonesia untuk mencapai agenda agenda pembangunan, menyelesaikan permasalahan nasional, termasuk sebagai fondasi strategis dalam mencapai MDG ( Millennium Development Goals)*”. Namun demikian dalam implementasi kebijakan publik seringkali mengalami kegagalan. Kebijakan publik ketika sudah tertuang dalam bentuk undang undang atau peraturan perundangan sudah dianggap selesai. Padahal banyak aspek yang harus dipersiapkan pada tingkat pelaksanaannya. Mulai dari aspek organisasi, sumberdaya manusia (SDM), anggaran atau budget, standar operation procedur (SOP) dan control atau pengawasan. Artinya manajemen kebijakan publik sangat menentukan keberhasilan dalam Implementasi kebijakan sebagai upaya pemecahan permasalahan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Disamping itu kebijakan publik akan memenuhi hasrat kepentingan publik atau tidak juga dipangaurhi oleh praktek demokrasi negara tersebut. Jika negara tersebut mampu menjalankan demokrasi dengan baik dalam kehidupan masyarakat maka kebijakan yang dibuatnya sesuai dengan aspirasi kepentingan publik. Senada dengan pemikiran diatas sebagaimana dikatakan oleh Putra (2003) “ *studi kebijakan publik sebagai proses politik yang berorientasi pada akomodasi kepentingan politik, pada saatnya harus bersinggungan dengan erat dengan konsep demokrasi. Sebab tanpa persinggungan ini bukan tidak mungkin kebijakan publik justru akan meminggirkan kepentingan public itu sendiri.* Kebijakan publik pada dasarnya berkenaan dengan proses politik, artinya bahwa usaha usaha memperjuangkan aspirasi kepentingan publik memerlukan dukungan kekuatan politik dalam masyarakat. Oleh sebab itu jika sistim politik yang demokratis berjalan baik maka kontrol masyarakat lebih kuat dan mampu menghindari “*abuse of power*” yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Dengan demikian fungsi pemerintah sebagai alokasi, distribusi dan stabilisasi harga terhadap barang publik dengan landasan konsep demokrasi maka pemerintah mampu menjalankan fungsinya dengan bijak dan adil. Namun demikian kebijakan publik di bidang pangan di Indonesia dewasa ini sedang menghadapi dilemma antara orientasi kepentingan publik dengan kepentingan private atau bisnis. Oleh karena melonjaknya harga pangan terutama “sembako” sejak diterapkan kebijakan ekonomi mengenai “privatisasi, liberalisasi pasar modal, harga berdasarkan pasar dan perdagangan bebas sulit dikendalikan. Meskipun pemerintah telah mengambil langkah melakukan “operasi pasar”, tetapi belum mampu menurunkan harga sembako sesuai dengan kemampuan daya beli masyarakat. Fenomena tersebut telah diprediksi oleh Peter F Drucker (1994) seperti dikutip Nugroho (2003) yaitu “ *selama dua abad kita*

*selalu mendiskusikan apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Kita hampir tidak pernah menanyakan apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Hari ini isu yang mengemuka adalah semakin meningkatnya keterbatasan dari fungsi fungsi pemerintah. Sinyalemen diatas menunjukkan bahwa kecenderungan ke depan pemerintah menjadi semakin melemah perannya dalam urusan urusan publik. Kebijakan di bidang pangan nasional yang terkait dengan alokasi, distribusi dan stabilisasi harga sudah terlanjur disraahkan melalui mekanisme pasar pemerintah sulit menarik kembali menjadi domain urusan pemerintah.*

Berdasarkan penjelasan mengenai pendekatan konsep dan teori dalam membahas mengenai kebijakan publik di bidang pangan dapat menjadi landasan analisis permasalahan dalam penelitian ini. Konsep dan teori kebijakan publik dapat menjelaskan terhadap pertanyaan penelitian yaitu “seberapa jauh kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah di bidang “pangan” dapat mengakomodasi antara kepentingan publik dengan kepentingan privat atau bisnis.

## **METODE PENELITIAN**

Seperti telah dijelaskan diatas bahwa jenis penelitian ini yaitu penelitian kualitatif. Menurut Creswell (2003) terdapat lima strategi dalam penelitian kualitatif yaitu; narratives, phenomenologis, ethnographies, grounded theory dan case study. Adapun yang dimaksud “strategi” dalam penelitian menurut Mintzberg (1998) yaitu mulai dari rencana, posisi, cara, perspektif dan kegigihan peneliti untuk mendapatkan dan menganalisis data yang bermanfaat langsung pada penelitian lapangan. Selanjutnya dalam penelitian kualitatif beberapa aspek yang penting yaitu bahwa peneliti yang juga disebut “*inquirer*” akan menggali lebih dalam terhadap data yang telah dihimpun. Untuk itu peneliti menjadi Human Instrument ( Robert A Stake , 2010), yang akan menjadi instrument dalam menghimpun data tersebut. Berdasarkan penjelasan strategi penelitian kualitatif diatas maka dalam penelitian ini lebih tepat menggunakan strategi studi kasus (case study). Menurut Creswell (2003) penelitian terhadap proses dan aktifitas serta peristiwa peristiwa menggunakan jenis penelitian “case study”. Adapun strategi case study yaitu rencana, posisi, cara dan perspektif serta kegigihan peneliti untuk mengungkapkan fenomena “kebijakan pangan di Indonesia “ menjadi lebih dapat dipahami secara komprehensif. Adapun pedoman dalam melakukan penelitian studi kasus menurut Stake ( Norman K Denzin and Yvonna S. Lincoln, 1994 ) yaitu pertama; peneliti harus membatasi kasus yang akan diteliti. Kedua; peneliti harus menyeleksi fenomena, tema atau isu yang akan menjadi pertanyaan penelitian. Ketiga; peneliti mencari pola dari data yang terhimpun untuk membentuk isu isu yang sesuai dengan pertanyaan penelitian. Keempat; peneliti harus menerapkan triangulasi sebagai kunci pengamatan dan dasar untuk interpretasi. Kelima; peneliti menyeleksi alternatif interpretasi yang akan digunakan untuk membangun pernyataan umum tentang kasus atau kesimpulan penelitian. Pedoman diatas dapat menjadi tuntunan dalam proses penelitian dan menyusun laporan penelitian kualitatif. Selanjutnya yang perlu dijelaskan berkenaan dengan metode penelitian kualitatif

yaitu; paradigma penelitian, penentuan informan, teknik pengumpulan data, teknik analisis data. Paradigma penelitian kualitatif yaitu menerapkan paradigma “naturalistic” yang tujuannya adalah memahami secara mendalam makna yang terkandung pada kategori kategori atau entitas yang terkait dengan isu mengenai topik penelitian yaitu “kebijakan publik di bidang pangan di Indonesia. Adapun dalam penentuan informan berdasarkan pada keyakinan peneliti terhadap subyek yang akan dijadikan infoman memiliki kompetensi dan menguasai mengenai topik penelitian. Dalam penelitian tentang kebijakan pangan di Indonesia maka yang terpilih sebagai key informan yaitu seorang pensiunan PNS yakni mantan pejabat di Badan Urusan Logistik ( Bulog ). Selanjutnya aspek teknik pengumpulan data menurut Michale Patton (2002) ada tiga cara dalam pengumpulan data yaitu (1) In-depth, open ended interview, (2) Direct observation dan (3) Written document. Dalam penelitian ini yang digunakan untuk mengumpulkan data yaitu lebih banyak pada In-depth interview dan written document, sedang untuk direct observation kurang dilakukan. Pengumpulan data melalui In-depth interview terhadap informan dilakukan beberapa kali pertemuan untuk melakukan cross ceck data agar informasi yang diperoleh memiliki akurasi yang tinggi. Sedangkan tehnik “written document” dilakukan terhadap data yang terkumpul baik data skundair maupun data yang diperoleh dari beberapa media massa kemudian dilakukan analisis data secara terstruktur sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Kemudian teknik analisis data atau metode analisis pada umumnya terdapat dua metode yaitu menurut Guba (1985) “inductive data analysis “ merupakan metode analisis umum oleh para peneliti yang didasarkan hasil penelitian lapangan seperti wawancara, kemudian dilakukan interpretasi, dicari makna dan ditarik kesimpulan. Metode analisis yang kedua yaitu menurut Creswell ( 2003) disebut “ text and image analysis, artinya memberikan penafsiran dan makna terhadap teks dan gambar dan kesan yang diperoleh terhadap hasil wawancara mendalam. Setiap teks yang mengandung makna sesuai dengan focus penelitian yaitu tentang “kebijakan pangan” harus dilakukan interpretasi dan juga dengan menggunakan analisis triangulasi. Sedangkan metode yang ketiga yaitu “ contextual analysis merupakan suatu metode yang melakukan analisis yang tidak terlepas dari konteks fenomena yang sedang diteliti.

Berdasarkan uraian penjelasan mengenai proses dan prosedur serta cara melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif sedapat mungkin akan diikuti dalam peneltian mengenai “ kebijakan pangan di Indonesia. Melalui pedoman praktis dalam metode penelitian kualitatif tersebut diharapkan menghasilkan kajian yang lebih konprehensif dan penuh makna dalam menggali permasalahan yang mendasar di bidang kebijakan pangan sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

## **ANALISIS HASIL PENELITIAN**

Seperti telah disampaikan dalam bab sebelumnya dalam latarbelakang, permasalahan dan metode penelitian maka dalam bab hasil penelitian akan disajikan secara sistimatis obyek penelitian yang bersumber dari ruang lingkup permasalahan. Dengan demikian penyajian analisis hasil penelitian disampaikan sebagai berikut ;

## 1. Data Kebutuhan Pangan di Indonesia Kurang Akurat

Data sebagai salah satu aspek penting dalam melakukan analisis kebijakan menjadi faktor yang paling dominan untuk menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Oleh sebab itu data harus didapatkan dan diperoleh dengan tingkat validitas dan reliabilitas yang tinggi. Sebab jika data tidak akurat maka dipastikan kebijakan yang dilaksanakan pemerintah tidak tepat sasaran. Demikian pula kebijakan sektor pangan sering mengalami kegagalan baik dalam alokasi, distribusi dan stabilisasi harga dikarenakan basis data yang kurang akurat. Fenomena kenaikan harga pangan yang terus melambung setiap tahun diduga karena kurang akuratnya data kebutuhan pangan di Indonesia sehingga pemerintah gagal mengendalikan ketiga fungsi pemerintah diatas. Hasil penelitian ini yang bersumber dari data skundair akan disajikan sampling data mengenai beberapa komoditi pangan seperti “beras, daging, gula pasir dan kedelai yang merupakan bagian sembilan bahan pokok pangan di Indonesia. Keempat data jenis komoditi pangan tersebut dapat disajikan sebagai berikut:

### a. Komoditi Beras

Bersumber dari BBC Indonesia yang dilansir pada tanggal 25 Januari 2016 memuat berita tentang bantahan dari Kapusdatin Kementerian Pertanian Suwandi mengenai produksi beras di Indonesia. Menurut sumber berita tersebut seorang pejabat pemerintah senior yang tidak disebutkan namanya mengatakan kepada kantor berita Reuters “*kalau pejabat Kementerian Pertanian membesarkan data prooduksi demi memberikan gambaran bagus kepada pemerintah dan mendapatkan alokasi dana subsidi.* Pernyataan tersebut dibantah oleh Suwandi yang menyampaikan kepada BBC Indonesia sebagai berikut: “*memang pemerintah membantu BPS dalam mengumpulkan data hasil panen di lapangan namun data tersebut “ diverifikasi dan divalidasi dengan data pendukung oleh BPS. Pada saat itu BPS mengumumkan perkiraan angka produksi gabah kering tahun 2015 mencapai 74,9 juta ton, yang setara dengan 43.61 juta ton beras atau naik 5,8 % dari tahun sebelumnya. Dengan konsumsi beras nasional sekitar 33.35 juta ton, maka pemerintah mengumumkan surplus beras sebesar 10,25 juta ton.Kenaikan produksi menurut pemerintah karena perbaikan irigasi, paket bantuan benih, dan optimalisasi lahan pertanian.* Press rilis pemerintah tersebut juga dibantah oleh seorang guru besar IPB Dwi Andreas Santoso yang mengatakan “*data yang dirilis pemerintah tidak sesuai dengan kenyataan dilapangan. Data pemerintah selalu lebih tinggi dan trennya selalu naik.Padahal lahan pertanian kita menurun tiap tahun antara 60.000 – 100.000 hektar. Lalu terjadi kerusakan jaringan jaringan irigasi. Apalagi tahun ini ada “El Nino”. Selain itu Prof Dwi Andreas melakukan penelitian independent di 61 kabupaten/kota di pulau Jawa, Bali serta Papua dan menurutnya; pada 67,9% daerah yang disurvei justru terdapat 20,42% penurunan produksi padi.*

Sumber data yang lain menurut Food Stat bulan Desember 2014 bahwa Indonesia termasuk lima besar produsen beras di dunia dan Indonesia menempati

urutan ketiga dari lima besar tersebut yaitu 70.600.000 ton. Adapun data berdasarkan tingkat konsumsi beras perkapita penduduk sebagaimana yang dilansir media “republika.co.id pada tanggal 21 Maret 2016 pada rapat koordinasi yang dipimpin Wakil Presiden Yusuf Kalla dan Menko Perekonomian Sofyan Djalil dalam rangka mencari rujukan terhadap data yang saling berbeda mengenai takaran konsumsi beras perkapita. Menurut “  *lembaga Survei Sosial Ekonomi Nasional menetapkan bahwa takaran konsumsi beras rumah tangga 87,63 kg per/tahun atau 240 gram/hari. Dari BPS/ Kemendag rumah tangga + rumah makan 114 kg/ tahun atau 312 gram/ hari. Kemudian dari Kementerian Pertanian 124/kg atau 340 gram /hari Selanjutnya dari Badan Pusat Statistik (BPS) 139 kg/tahun atau 380 gram/ hari. Perbedaan cara menentukan takaran konsumsi beras perkapita penduduk menurut Wapres Yusuf Kalla perlu harmonisasi dan ditetapkan salah satu sumber data yang lebih akurat. Yusuf Kalla mengatakan: “setelah kami diskusikan kami lihat sendiri ternyata yang mendekati itu memang hanya data BPS (konsumsi beras) rumah tangga serta jumlah untuk kebutuhan kue, hotel, catering sehingga mencapai kira kira 114 kg pertahun. Dengan menggunakan angka tersebut , maka konsumsi beras mencapai sekitar 27 juta ton. Jadi bukan salah data,Kami memutuskan data BPS tentang konsumsi yang diatur oleh SUsenas itu benarkarena itu yang harus dikoreksi ialah data mungkin kaji ulang data produksinya nanti. Dengan mengetahui jumlah konsumsi beras masyarakat Indonesia, maka pemerintah dapat menyesuaikan jumlah produksi untuk mencapai swasembada beras.*

Berdasarkan penyajian hasil penelitian yang bersumber dari data skundair diatas khusus komoditi beras menunjukkan data yang berbeda. Perbedaan data tersebut mempersulit pemilihan data yang akan menjadi rujukan dalam pengambilan keputusan dalam menetapkan kebijakan umum swasembada beras maupun kebijakan teknis seperti optimalisasi lahan pertanian, perbaikan jaringan irigasi, bantuan benih dan lain lain. Oleh sebab itu harmonisasi data antar lembaga pemerintah, lembaga survey indpenden dan perguruan tinggi perlu dilakukan oleh otoritas tertinggi pemerintah agar data yang digunakan hanya satu sumber data yang dinilai paling mendekati fakta dilapangan secara obyektif. Peran Biro Pusat Statistik (BPS) menjadi kunci dalam harmonisasi data.

#### **b. Komoditi Daging**

Menurut sumber “ Detik.com “ pada tanggal 22 Febuari 2016 Dirjen Peternakan dan Kesehatan Pangan Muladno menyampaikan informasi mengenai kebutuhan daging tahun 2016 yaitu sebesar 490.000 ton. Sedangkan produksi daging dari sapi sebanyak 2,5 juta ekor atau setara 441.000 ton kekurangan sebanyak 48.000 ton atau setara 146.000 ekor sapi. Sedangkan ukuran konsumsi daging sapi perkapita sebanyak 1,75 kg /perkapita/tahun. Selanjutnya informasi yang disampaikan dari Menko Perekonomian Deputy Bidang Pangan Musdalifah Mahmud menyamakan kepada “Detik.Com” oada tahun 2016 kebutuhan daging 674.690 ton dengan ukuran tingkat konsumsi perkapita yaitu sebanyak 2,61 kg/ kapita/ tahun. Produksi daging sapi 441.761 ton , dengan demikian kekurangan

232.929 ton. Kuota impor 232.929 ton atau setara 600.000 ekor atau 112.953 ton daging sapi. Adapun prediksi dari sumber informasi Pusdatin Kementerian Pertanian pada tahun 2019 mencapai 666.69.000 ton terjadi surplus 23, 93.000 seperti tertulis dalam Buku Out Look Komoditi Pertanian Sub Sektor Peternakan Daging Sapi Tahun 2015. Selanjutnya data daging sapi yang dirilis oleh Sekditjen Perdagangan Dalam Negeri Kementerian Perdagangan Suhanto menyatakan : dengan jumlah penduduk sebanyak 255. 461. 700 jiwa dimana tingkat konsumsi 2,6 kg/kapita/tahun maka kebutuhan daging sebanyak 653.,982.000 ton atau setara 3. 843. 789.000 ekor sapi. Sedang produksi sapi local 2.445.577 ekor sehingga kekurangan sebanyak 1.39 juta ekor sapi atau setara 237. 89.000 ton daging sapi. Berdasarkan perbedaan data yang bersumber dari instansi yang memiliki otoritas mengenai daging sapi mengundang kritik yang dilansir oleh “ Beritasatu.com pada tanggal 9 Maret 2015, dari Wakil Ketua tetap Agro Indsutri dan Peternakan Kadin Yudi Guntara Noor yang menyatakan bahwa antara Perum Bulog para Feedlotter dan Pedagang harus memiliki persepsi yang sama mengenai data dan harga daging sapi. Sedang Dirut PPerum Bulog Djarot Kusumayakti juga memberikan pendapat bahwa “ fluktuas harga akan terjadi jika surplay dan permintaan terganggu. Disisi lain mekanisme yang sudah memicu terganggunya distribusi dan suplay akan menyebabkan gangguan pada harga.

Seperti diuraikan diatas perbedaan data akan mempengaruhi terhadap permintaan dan penawaran serta distribusi daging sapi oleh para pedagang kepada masyarakat sebagai komsumen daging sapi. Untuk itu para pihak yang terkait dengan alokasi, distribusi dan stabilisasi harga daging sapi seperti Perum Bulog, Para Feed Lotter dan Pedagang perlu menyatukan langkah yang sama dalam memenuhi kebutuhan daging sapi dengan harga yang terjangkau. Data yang akurat sangat membantu dalam pengambilan keputusan yang cepat dan tepat untuk menentukan arah kebijakan yang jelas tentang daging sapi sebagai pemenuhan kebutuhan konsumsi masyarakat.

### **c. Komoditi Gula Pasir**

Berdasarkan sumber data yang dilansir oleh “ swasembada.net” tanggal 8 April 2016 pada tahun 2015 pemerintah menetapkan alokasi impor raw sugar 2,8 juta ton yang ternyata serupa dengan alokasi tahun 2014. Sebagai perbandingan pada tahun 2012 impor gula rafinasi 2,35 juta ton sementara pada tahun 2013 turun menjadi 2,26 juta ton. Pada sisi yang lain Kementerian Perindustrian telah mengeluarkan alokasi impor sugar tahun 2016 mencapai 3,22 juta. Sedang menurut Ketua Dewan Pembina Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) menyatakan “ pemerintah mestinya menetapkan kuota impor gula rafinasi untuk tahun 2016 ini berdasar idle capacity pabrik gula rafinasi, akan tetapi berdasar kebutuhan. Dengan demikian, kalau memang kebutuhannya hanya 1- 2 juta ton, sebaiknya alokasinya mengikuti itu”. Lebih lanjut dikatakan Arum Sabil bahwa” benar benar mengharapkan agar pemerintah mematok kuota imoor raw sugar atau gula mentah untuk bahan baku produksi gula rafinasi, akan tetapi berdasar kebutuhan. Kuota yang ditetapkan selama ini mengacu pada idle capacity atau

kapasitas mnenganggur atau kapasitas menganggur pabrik gula rafinasi. Menurutnya, data yang dimiliki oleh pemerintah dengan APTRI cenderung selalu berbeda. Jika mengacu data pemerintah, konsumsi gula nasional , baik konsumsi maupun industri besarnya 5,7 juta ton. Sebaliknya, APTRI memiliki data konsumsi gula nasional 4,7 juta ton. Dengan begitu ada selisih 1 juta ton. Penjelasan selanjtnya dikatakan” produksi gula outih Kristal nasional 2,5 juta . Dengan demikian kalau utilitas pabrik gula rafinasi mencapai 100 persen produksi gula Indonesia 7,5 juta ton per tahun sehingga Indonesia bisa banjir gula.

Seperti pada komoditi yang lain bahwa setiap kali data berbeda dari beberapa sumber sudah dipastikan akan mengalami kesulitan dalam menntukan data mana yang akan digunakan dalam menetapkan kebijakan. Demikian pula data kebutuhan gula yang berbeda boleh jadi ketika akan menetapkan impor gula sangat mungkin dengan rujukan data yang berbeda, seharusnya tidak perlu impor tetapi tetap harus dilakukan impor. Pada giliranannya yang akan dirugikan para petani tebu, karena dengan kenaikan harga gula petani tebu sering kali tidak mendapat manfaat dari kenaikan harga. Akan tetapi yang diuntungkan tetap para pedagang atau spekulan.

#### **d. Komoditi Kedelai**

Menurut sumber data yang dilansir oleh “Berita Satu.com tanggal 14 Januari 2016 menyampaikan informasi bahwa “data produksi kedelai harus dikoreksi karena tidak sesuai dengan dilapangan”. Karena data tersebut yaitu 1,2 ton per-hektar (ha) berdasarkan perkalian antara luas lahan yang ditanami dengan produktifitas per- hektar tersebut, namun tidak dipertimbangkan apakah lahan itu ditanami atau tidak. Demikian pula data konsumsi kedelai yakni angka kebutuhan yang relisitis adalah 2 juta ton bukan 2,7 juta ton. Menurut Sutaryo Ketua II GabunganKoperasi Perajin Tahu dan Tempe Indonesia (Gokaptindo) mengatakan bahwa “ produksi kedelai sebesar 982 ribu ton pada tahun 2015 hanya angka diatas kertas, karena dalam kenyataannya kedelai lokal menurut perhitungannya hanya 200 ribu ton. Pendapat tersebut berdasarkan pemakaian dalam dua bulan saja sudah tidak ada stock. Bulog saja sulit untuk mendapatkan kedelai, mungkin setahun hanya mendapatkan 50 ribu ton saja. Sedangkan menurut ramalan II Badan Pusat Statistik (BPS) produksi kedelai 2015 diperkirakan sebanyak 982,97 ribu ton biji kering meningkat sebanyak 27, 97 ribu ton ( 2,93 % ) dibandingkan tahun 2014. Adapun Kementrian Pertanian mentargetkan produksi kedelai sebanyak 1,82 ton biji kering. Selanjutnya dalam catatan “detikfinance” pada 4 Juli 2015 konsumsi masyarakat mencapai 2,54 juta ton biji kering kedelai yang terdiri dari konsumsi langsung penduduk 2 juta ton biji kering, pakan ternak sebesar 3.000 ton, benih sebesar 39.000 ton, industri non makanan sebesar 446.000 ton , susu sebesar 49.000 Ton. Jika produksi kedelai hanya 998, 870 ton maka dalam tahun ini diprediksi difesit sebesar 1,54 juta ton bijih kering kedelai. Menurut Dirjen Perdagangan Dalam Negeri Sri Agustina mengatakan dalam 2-3 tahun kedepan Indonesia masih akan mengimpor kedelai.

Berdasarkan sumber data skundair mengenai data keempat (4) komoditi pangan yaitu beras, daging, gula pasir dan kedelai dapat mewakili sebagai unit analisis terhadap perbedaan data pangan terutama “sembako”. Perbedaan data yang bersumber dari BPS, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, Asosiasi dan lembaga survey independen, penyajian data tersebut diatas membenarkan bahwa “data yang tidak akurat” akan mempengaruhi terhadap kualitas pembuatan kebijakan pada sektor pangan.

## 2. Koordinasi Antar Instansi Terkait Lemah

Koordinasi merupakan salah satu dari fungsi manajemen yang sangat vital dalam rangkain kegiatan pemerintahan. Secara empiristik dalam manajemen pemerintahan di Indonesia terjadinya mismanajemen seringkali disebabkan koordinasi yang lemah. Hampir semua kalangan sering mengeluhkan betapa sulitnya “koordinasi” dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian pula dalam urusan pangan di Indonesia juga menghadapi persoalan koordinasi antar instansi terkait. Dalam urusan “pangan” instansi yang terkait yaitu : Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Bulog, Menko Perekonomian, Kementerian BUMN, Kementerian Koperasi dan UKM sebagai pihak pemerintah. Adapun non pemerintah yang harus dikoordinasikan yaitu antara lain; Pelaku Usaha, Asosiasi, Lembaga Koperasi, HKTl dan lain lain. Banyak instansi yang harus di koordinasikan membutuhkan energy yang luar biasa besar. Pernyataan tersebut juga disampaikan oleh Menteri Perdagangan Thomas Lembong pada “rapat koordinasi” seperti yang diberitakan oleh surat kabar “Republika” pada tanggal 11 Juni 2016 mengatakan” *kendala pangan harus diselesaikan dari ujung ke ujung, tidak bisa sebagian tetapi harus secara keseluruhan. Ini memerlukan sinergitas yang luar biasa antar kementerian. Begitu produk pangan keluar dari pemerintah harus disambut dengan infrastruktur pasca panen yang memadai. Harus dikawal pula penyerapan produksi pangandi level industry, pergudangan, pasar, hingga tingkat pengecer. Tataniaga juga harus melibatkan Kementerian Koperasi dan UKM serta sejumlah distributor perdagangan lainnya. Jika ketika menyelesaikan masalah ini ada kritikan dari satu kementerian kementerian lain jangan defensif. Jstru harus disambut sebagai masukan positif, kita kerja bersama*”. Sedangkan hal senada juga disampaikan oleh Menteri Pertanian Amran Sulaiman dalam rapat koordinasi tersebut yang mengatakan bahwa” *soal kebersamaan harus ditunjukkan dalam menyelesaikan masalah pangan. Penyllesaian pangan butuh waktu karena persoalan tersebut telah berlangsung sejak puluhan tahun*”. Akan tetapi pernyataan kedua pejabat pemerintah mendapat tanggapan yang pesimis mengenai efektifitas rapat rapat koordinasi yang digelar pemerintah. Respon tersebut antara lain dari kalangan para pedagang atau pelaku usaha. Seperti dalam hal ini diwakili oleh “Ngadiran” Ketua I Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia mengatakan “ *sudah enam kali kita diajak rapat. Hasilnya? Ya capek, kawan kawan meninggalkan kiosnya, pelanggan mencari, harus ongkos kesisni (tempat rapat) jauh, tapi kita meminta barang untuk operasi pasar tidak ada. Selanjutnya mengatakan*” dalam serangkaian rapat, pedagang

*dijanjikan kerjasama penjualan guna menggerakkan harga pangan turun dipasar. Tetapi dalam kerjasama, pernah pedagang diberikan daging ayam untuk dijual Rp. 32.000 ribu per ekor, tiba tiba pagi harinya pemerintah menggelar operasi pasar daging ayam Rp. 29.000 ribu per ekor. Ia pun menghimbau agar pemerintah serius ketika ingin melakukan kerjasama dengan pedagang. Pada dasarnya pedagang siap bekerjasama mengendalikan harga. Tindak lanjut hasil rapat harus nyata dalam bentuk "pembangunan kerjasama yang berkelanjutan ". Dalam kesempatan yang lain ketika Thomas Lembong Menteri Perdagangan usai dipanggil Presiden dalam keterangannya kepada wartawan Republika pada tanggal 9 Juni 2016 menyatakan bahwa " gagalnya upaya pengendalian harga daging sapi kemungkinan karena koordinasi antar lembaga belum maksimal, kurangnya kepatuhan pada keputusan yang diambil, serta pola pikir para pedagang".*

Berdasarkan pernyataan yang disampaikan beberapa sumber diatas baik yang mewakili pemerintah maupun pedagang atau pelaku usaha memberikan tanggapan yang saling berbeda tentang koordinasi. Thomas Lembong Menteri perdagangan menyatakan sangat penting koordinasi anatar lembaga pemerintah yang lebih efektif. Lembong juga menyadari bahwa "kordinasi antar lembaga pemerintah dalam menyelesaikan persoalan pangan masih sangat lemah. Sedangkan para pedagang justru menggugat efektifitas rapat rapat dengan kenyataan di lapangan yakni pemerintah kurang serius dan konsisten dengan hasil keputusan rapat kordinas

### 3. Mata Rantai Distribusi Pangan yang Panjang

Sebagaimana telah diakui oleh pemerintah melalui Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman yang dirilis surat kabar "Kompas" tanggal 8 Juni 2016 menyatakan bahwa " ada anomali dalam perdagangan komoditas pangan. Jumlah pasokan beberapa komoditas pangan sudah berlebih, tetapi harga tidak serta merta turun. Contoh pemerintah telah melakukan pasokan pangan yang berlebih seperti komoditi minyak goreng sebanyak 1.8 juta ton dengan perkiraan permintaan 455.000 ton. Terjadinya anomali dalam perdagangan pangan menarik untuk terus dicermati perkembangannya. Menurut Sutrisno Bachir Ketua Komite Ekonomi dan Industri Nasional salah satu penyebab anomali tersebut yaitu adanya mata rantai yang panjang dalam perdagangan. Bachir mengatakan" pemerintah harus mengurangi mata rantai distribusi pangan. Hal ini juga berlaku pada komoditas daging sapi yang rantai distribusinya sangat panjang". Perdagangan pangan melalui mata rantai yang panjang mulai dari produsen sampai kepada konsumen menyebabkan harga terus meningkat menuntut inovasi yang cerdas dalam memutus mata rantai tersebut. Penggunaan aplikasi digital salah satu upaya dalam proses pengadaan dan distribusi komoditas seperti bawang merah, meskipun belum berjalan efektif. Hal tersebut diakui oleh Deputy Bidang Koordinasi Perniagaan dan Industri Kementrian Koordinator Perekonomian Edi Putra Irawady bahwa " aplikasi digital untuk pengadaan dan distribusi komoditas, seperti bawang, belum efektif karena pengelola dari anak anak muda itu harus membangun system dan pemetaan dari pengadaan, penyimpanan, konektifitas dan

*distribusi. Aplikasi digital untuk pengadaan dan distribusi komoditas tidak hanya terbatas pada memfasilitasi penjualan tetapi juga membangun system. Mata rantai yang panjang harus diputus. Untuk itu, pemetaan pengadaan komoditas dan distribusi harus jelas. Upaya lain untuk memutus mata rantai distribusi pangan yang menyebabkan harga tinggi juga menjadi perhatian utama menteri pertanian Andi Amran Sulaiman. Ia juga berharap “ bahwa operasi pasar bakal efektif memperpendek jalur distribusi pangan serta memberi akses harga yang murah kepada masyarakat. Secara historis Indonesia menghadapi masalah lonjakan harga pangan setiap tahun menjelang Ramadhan dan Idul Fitri. Karena itulah, saat ini pemerintah berupaya mengantisipasinya dengan menjaga kesiapan pasokan dan harga bahan pokok selama Ramadhan dan Lebaran. Semua lembaga pemerintah terkait pangan mesti bersinergi dan berkoordinasi dalam pengendalian harga.*

Berdasarkan penjelasan dari nara sumber kunci yaitu Sutrisno Bachir, Amran Sulaiman dan Edi Putra Irawady, semua nara sumber menyatakan bahwa mata rantai yang panjang tentang pangan harus segera diputus atau diperpendek, karena menyebabkan harga sampai ke konsumen menjadi mahal. Bahkan Amran Sulaiman sangat yakin dengan digelar “operasi pasar” bisa memperpendek jalur distribusi dengan harga yang terjangkau bagi masyarakat luas. Demikian pula Edi Putra Irawady melalui aplikasi digital dengan membangun system yang handal bisa mempercepat proses dalam pengadaan maupun distribusi komoditas dan memperpendek mata rantai perdagangan pangan.

#### **4. Praktek Kartel Dan Mafia Dalam Perdagangan Pangan.**

Secara umum pengertian “Kartel” adalah sekelompok orang yang bertindak sebagai produsen suatu barang bersekongkol untuk mengendalikan suplai atau pasokan dengan tujuan dapat menentukan harga sesuai yang dikehendaknya. Oleh karena persengkongkolan tersebut memiliki niat jahat yang bisa membahayakan perekonomian negara maka praktek “kartel” dalam perniagaan dilarang oleh pemerintah. Dalam ekonomi pasar bebas meskipun terdapat larangan praktek “kartel”, namun sulit dikendalikan. Demikian pula dalam perdagangan “pangan” diindikasikan ada praktek kartel. Menurut nara sumber dari KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha ) yang dikutip “*detik.finance*” KPPU bertindak *tegas dan keras terhadap para kartel yaitu” pada tanggal 22 April 2016 menghukum terhadap 32 perusahaan penggemukan sapi (feedlotter) dengan tuduhan melakukan kartel atau persekongkolan usaha yaitu “menahan pasokan sapi”. Untuk itu Ke 32 perusahaan dianggap melakukan kartel lewat kesepakatan di dalam Asosiasi Produsen Daging dan Feed loter Indonesia (Apfindo).* Keputusan yang diambil oleh KPPU juga mendapat apresiasi dari politisi PDIP Rieke Dyah Phitaloka seperti dikutip oleh surat kabar “Pikiran Rakyat” tanggal 8 Juni 2016, yang mengatakan “ *gejolakharga daging sapi belakangan sedang meroket dan beberapa harga sektor pangan yang tidak stabil, salah satu penyebabnya adalah karena adanya mafia kartel pangan yang berlaku curang. Pemberantasan mafia pangan adalah pekerjaan rumit. Karena mafia pangan itu*

*ada di berbagai sektor pangan. Untuk itu ia mendukung terhadap tindakan tegas KPPU dengan menghukum 32 perusahaan feedloter sebesar 107 milyar rupiah. Disamping itu, tindakan tegas KPPU mendapat banjir pujia tanpa kecuali Ketua Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) Tulus abadi yang menyatakan” seperti yang dirilis media on line News tanggal 12 Juni 2016 “ bahwa penyebab mahalnya daging sapi karena adanya kartel yang berperan memainkan harga. “dugaan kartel daging sapi pada 2015 dan telah mendapatkan peringatan dan bahkan denda dari KPPU. Jika kali ini masih ditemui. Maka sudah saatnya perusahaan tersebut dipidanakan saja, sebagai tindak pidana ekonomi. Maka dari itu YLKI meminta KPPU. Adapun yang dicurigai melakukan kartel yaitu antara perusahaan penggemukan sapi atau feedloter dan Rumah Potong Hewan (RPH), keduanya memang berpotensi menahan pasokan daging sapi. Upaya memerangi dominasi kartel dalam perdagangan pangan terus dilakukan. Seperti yang disampaikan oleh Ketua HKTI ( Himpunan Kerukunan Tani Indonesia ) Mahyudin mengatakan harapannya yaitu “ kita berharap masyarakat bisa lebih mudah untuk mendapatkan daging sapi dengan harga terjangkau. Salah satu cara yang dilakukannya adalah dengan menggelar pasar murah, dimana masyarakat bisa membeli daging sapi dengan harga Rp.75.000 rupiah per kilogram. Gelar pasar itu juga merupakan salah satu bentuk perlawanan terhadap kartel daging sapi. Kita ingin membuktikan jika daging sapi bisa dijual jauh dari harga yang ada di pasar saat ini seharga minimal Rp. 120.000 per kilogram.*

Berdasarkan pernyataan dari beberapa sumber kunci bahwa i adanya praktek kartel dalam perdagangan pangan terutama komoditas daging sapi adalah benar dan terbukti KPPU telah mengukum denda 107 milyar kepada 32 pengusaha “feedloter. Bahkan Tulus Abadi dari YLKI menyarankan jika terus melakukan kartel dalam perdagangan pangan, mereka dipidanakan saja dengan tuduhan “sebagai pelaku kejahatan ekonomi”.

##### **5. Peran Badan Urusan Logistik ( BULOG) Semakin Lemah.**

Sebenarnya tujuan didirikan Bulog sebagai lembaga pemerintah melaksanakan tiga fungsi utama yaitu “alokasi, distribusi dan stabilisasi harga. Ketiga fungsi tersebut sangat efektif jika pemerintah melalui Bulog memperkuat perannya dalam urusan pangan terutama sembako. Padahal kekatnya pangan merupakan barang publik yang masih domain urusan pemerintah. Oleh sebab itu urusan pangan dilakukan oleh BULOG sudah sangat tepat. Menurut nara sumber kunci Buddy H S mantan pejabat di Bulog dan mantan Dirut InKopti mengatakan bahwa “ ketika status Bulog masih menjadi lembaga pemerintahan murni pada era Orde Baru , memiliki kewenangan yang kuat. Terutama ketika menghadapi gejolak harga “sembako” maka Bulog melakukan pendekatan dengan mafia kartel untuk melakukan kerja sama dibawah kendali Bulog. Mereka diatur secara bergilir masing masing diberi peran untuk melakukan pengadaan dan distribusi pangan. Bulog tetap menjaga dan mengatur harga komoditi “sembako” agar harga terjangkau masyarakat , sehingga gejolak sosial bisa diredam. Pada waktu itu pemerintah mendukung penuh terhadap Bulog dalam menjalankan peran dan

*fungsinnya, baik dukungan politik maupun dukungan anggaran. Oleh sebab itu jika produksi pangan lebih rendah dari pada kebutuhan konsumsi masyarakat maka Bulog mengatur impor pangan sehingga stabilisasi harga bisa terwujud. Disamping itu melalui kementerian penerangan setiap hari memberitakan perkembangan harga pangan di pasar pasar seluruh wilayah Indonesia sehingga harga pangan terpantau dan cukup terkendali. Akan tetapi seiring dengan perjalanan waktu memasuki era globalisasi dan pasar bebas, ketika World Trade Organization (WTO) mulai ikut mengatur perdagangan pangan dunia maka gejolak harga pangan mulai dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi global. Apalagi kelembagaan Bulog berubah menjadi "perusahaan umum (Perum) maka saat itu peran BULog memasuki babak baru sebagai agen semi bisnis. Perubahan status BULOG menjadi "perusahaan umum " dengan paradigma baru seolah memosisikan diri sebagai lembaga yang lebih efisien dan efektif. Akan tetapi sesungguhnya pelan tapi pasti menjauhkan diri dari pembelaan terhadap kepentingan publik. Faktanya sampai saat ini menghadapi pasar bebas dan mekanisme pasar terhadap komoditi pangan, Bulog tidak mampu lagi menjalankan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi harga secara maksimal. Bahkan semua menteri yang terkait sektor pangan saat ini mengalami kebingungan menghadapi anomali perdagangan pangan. Bedanya dengan era orde baru pada masa lalu, pendekatan ekonomi-politik dilakukan oleh para menteri dibawah kendali langsung Presiden. Penjelasan nara sumber diatas menunjukkan bahwa ada perubahan yang cukup drastis peran Bulog ketika masih menjadi lembaga pemerintah di bandingkan dengan status Bulog menjadi lembaga semi bisnis ( public company ) karena keduanya memiliki misi yang berbeda. Perubahan bentuk kelembagaan Bulog menjadi "perusahaan Umum" yang bertujuan agar cara kerja lembaga tersebut efisien dan efektif pada kenyataannya gagl membawa misi pemerintah yaitu stabilisasi harga pangan. Dalam menjaga stabilisasi harga pangan terutama daging sapi Bulog melaksanakan tugas pemerintah yaitu impor daging sapi beku. Sebagaimana dintruksikan oleh Menteri BUMN Rini Suwandi bahwa " ia telah mengintruksikan Bulog mengimpor daging sap isebanyak 10 ribu ton dan PT Berdikari 50 ribu ton. Pasokan impor ia yakini berguna dalam mengendalikan harga daging sapi sebagaimana keinginan Presiden Joko Widodo, yakni memiliki harga rata-rata Rp. 80 ribu/kg. Akan tetapi pada kenyataannya keyakinan Rini tidak terpenuhi. Meskipun telah dilakukan operasi pasar pada 4000 titik di seluruh wilayah Indonesia yang juga dilakukan oleh Bulog dan instansi pemerintah terkait baik di pasar pasar, kantor pemerintah dan ditempat umum harga daging sapi tetap masih mahal berkisar Rp. 120.000 /kg. Menurut Direktur pengadaan Bulog Wahyu menjelaskan pula " pihaknya mengklaim memiliki daging sebanyak 80 ribu ton. Ia meyakini stock tersebut cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sampai usai lebaran pada juli 2016 mendatang. Stok daging tersimpan di gudang Bulog di seluruh divisi regional di seluruh Indonesia. Daging itu untuk operasi pasar dengan harga Rp. 80 ribu. Walaupun operasi pasar dengan harga RP. 80 Ribu atau mungkin*

dibawahnya banyak kalangan masyarakat pesimis harga daging di pasar pasar akan bisa stabil pada Rp. 80 ribu seperti yang diminta Presiden. Nada skeptis tersebut juga menjadi prediksi Thomas Lembong Menteri Perdagangan seperti yang disampaikan media *Republika* pada tanggal 8 Juni 2016 yang mengatakan “ *Ia meyakini dalam dua pekan ( menjelang lebaran ) harga daging bisa turun. Meskipun demikian ia tak bisa memastikan apakah harga daging bisa turun menjadi Rp. 80 ribu.* Fakta dilapangan apa yang menjadi harapan Presiden dan bawahannya sampai dengan pasca lebaran harga daging masih bertengger dengan harga masih diatas seratus ribu rupiah yakni Rp. 120 ribu/kg. Mengani permasalahan gejolak harga pangan khususnya daging sapi ditanggapi dingin oleh Wakil Ketua Komisi IV DPR RI Viva Yoga Mauladi yang mengatakan” *bahwa persoalan stok dan konsumsi daging masih seperti obat sakit kepala, yakni hanya solusi jangka pendek. Impor untuk keperluan operasi pasar belum mampu menekan kenaikan harga daging sapi*”.

Berdasarkan penjelasan dari beberapa sumber informasi kunci menunjukkan bahwa peran Bulog sebagai pengendali stabilisasi harga pangan dengan pemasokan yang cukup di pasar pasar belum berhasil dengan maksimal untuk menekan harga daging sapi sampai RRp. 80 ribu /kg . Perubahan bentuk kelembagaan Bulog yang semi bisnis ditengah percaturan pasar bebas sudah dapat dipastikan tidak lagi menjalankan misi pemerintah yaitu menjamin dan melindungi kepentingan publik. Fakta bahwa kenaikan harga pangan menjelang bulan suci Ramadhan menurut hasil pantauan *Republika* pada tanggal 1 Juni 2016 di pasar tradisional Kota Bandar Lampung Pasar Induk Tamin dan Pasar Pasir Gintung misalnya “ *harga bawang merah dan putih super masih bertengger pada angka RP 45 ribu . Kondisi normal harganya hanya Rp. 32 ribu – sampai RP. 34. Ribu/kg. sedang harga daging sapi naik 10 ribu rupiah dari Rp. 110. Ribu/kg menjadi Rp. 120 ribu /kg. Harga gula pasir juga mengalami kenaikan tinggi dari Rp.12 ribu menjadi Rp. 16 ribu/kg tergantung dari kualitas gulanya.* Data kenaikan beberpa komoditi di dua pasar tradisional di Kota Bandar Lampung dapat mewakili harga harga pangan di pasar pasar tradisional di wilayah Indonesia lainnya dengan kenaikan harga yang hampir sama. Meskipun perhatian pemerintah sangat luar biasa seperti ditunjukan Presiden Joko Widodo yang mengintruksikan misalnya harga daging sapi harus dipatok sebesar RP. 80 ribu/kg ternyata harga masih tetap betengger pada angka Rp. 120 ribu/kg. Artinya peran Bulog sudah melemah apalagi perubahan bentuk semi bisnis menambah beban misi Bulog yaitu disatu pihak harus menjalankan fungsi kepentingan publik dilain pihak harus melakukan kalkulasi untung rugi.

#### **6. Operasi Pasar Kurang Efektif.**

Seperti diketahui bersama dengan gejolak harga pangan yang sulit dikendalikan maka salah satu cara yang ditempuh oleh pemerintah melakukan “operasi pasar”. Menteri Pedagangan Thomas Lembong mengakui bahwa dinamika harga pasar sulit di prediksi. Tindakan pemerintah dalam melakukan “operasi pasar direncanakan mencapai 4000 titik diseluruh wilayah Indonesia pada

saat bulan Ramadhan dan menjelang hari raya Idul Fitri 1437 H. Terkait dengan operasi pasar yang dilansir berbagai media massa salah satunya adalah media *Republika* tanggal 13 Juni 2016. Sumber informasi surat kabar tersebut menyampaikan pernyataan Menteri Pertanian Amran Sulaiman bahwa” *Pemerintah melakukan operasi pasar besar-besaran untuk mengendalikan harga bahan pokok, termasuk daging sapi. Hingga memasuki pekan kedua Ramadhan, harga bahan pokok di pasar masih tetap tinggi. Tiap hari kita siapkan 4000 titik diseluruh Indonesia. Ini tiap harinya akan berbeda tempat agar semua masyarakat bisa mendapatkan harga sembako murah. Tim yang dilibatkan dalam operasi pasar diantaranya; Toko Tani Indonesia, Koperasi, hingga perusahaan penyalur bahan pokok. Amran Sulaiman mengklaim bahwa selama satu pekan Ramadhan harga sejumlah bahan pokok mulai turun meski belum sesuai dengan target pemerintah. Operasi pasar yang diselenggarakan di dua tempat seperti di Kantor Ditjen Hortikultura Kementan, Pasar Minggu jam 6 pagi. Bahan pokok yang dijual adalah beras, bawang merah, daging sapi, cabai merah, gula pasir. Harga barang pokok tersebut Adapun harga bahan pokok antara lain daging sapi dijual Rp. 75 ribu/kg, bawang merah Rp. 25 ribu/kg, minyak goreng 11 ribu/liter, beras Rp. 7.500 /kg cabai merah keriting Rp.18 ribu/kg dan paket sembako Rp. 25 ribu.*

Meskipun telah dilakukan operasi tersebut dengan harga yang jauh lebih murah akan tetapi harga masih tetap tinggi. Seperti disampaikan oleh Bupati Banyumas Ahmad Husein kepada surat kabar *Republika* tanggal 13 Juni 2016,” *di Banyumas Jawa Tengah harga kebutuhan pokok yang biasanya turun setelah sepekan Ramadhan, ternyata tidak terjadi pada tahun ini. Ia mencontohkan harga bawang merah masih Rp. 32 ribu- Rp.34 ribu , daging sapi 120 ribu dan gula pasir Rp. 16 ribu. Jadi secara umum harga kebutuhan masyarakat belum turun*”. Di tempat lain Bulog juga menyelenggarakan operasi pasar di Medan tetapi oleh pedagang di salah satu pasar menilai tidak berpengaruh signifikan terhadap turunnya harga daging. Seperti disampaikan salah seorang pedagang Abdul Jalil mengatakan “ *operasi pasar juga belum membuat harga daging lebih murah. Harga daging sapi masih Rp.120 ribu/kg meski telah memasuki pekan kedua Ramadhan, dari sananya masih tinggi. Bahkan ia menyatakan , operasi pasar tidak mempengaruhi angka penjualannya sebanyak 80 kg per hari.*

Sebenarnya operasi pasar dengan daging beku terdapat persoalan yaitu disamping selera masyarakat yang lebih suka daging segar juga dengan daging beku memerlukan perlengkapan “freezer” untuk menyimpan daging beku. Beberapa pemerintah daerah seperti pemerintahan Kota Bekasi mendapat tawaran dari Bulog Propinsi Jawa Barat untuk melakukan operasi pasar terkendala karena instansinya tidak memiliki “freezer” yang besar. Seperti disampaikan oleh Herbert Panjaitan dari Disperindag Pemerintah Kota Bekasi yang dirilis oleh surat kabar *Republika* tanggal 11 Juni 2016 sebagai berikut ; “ *kalau pemerintah kota Bekasi mau, mereka akan kirim daging beku untuk operasi pasar. Tapi selama ini komoditas daging beku masih kurang diminati masyarakat. Kita juga harus disuruh menyiapkan freezer, padahal kita nggak punya freezer yang besar*”.

*Selanjutnya Herbert menjelaskan bahwa hasil pantauan di beberapa pasar tradisional menunjukkan daging sapi impor tidak dijual oleh para pedagang di kota Bekasi karena tidak laku. Sejauh ini daging sapi di Pasar Baru Bekasi, Kelurahan Duren Jaya , Bekasi Timur masih stabil pada kisaran Rp. 120 ribu/kg Menurut Nadih Kepala Pasar Baru sudah beberapa bulan terakhir harga daging bertengger dikisaran itu. Kemarin ahad nyampe Rp. 130 ribu/kg. Kemudian persoalan teknis dilapangan terkait dengan operasi pasar ditanggapi positif dan bernada saran agar lebih efektif dalam mencapai tujuan mengendalikan harga. Hal tersebut disampaikan oleh Presiden Serikat Pedagang Pasar Indonesia Burhan Saidi menyampaikan sebagai berikut: “ Ia berharap pemerintah dapat melibatkan para pedagang pasar dalam melakukan operasi pasar. Hal tersebut dapat mengatasi kendala infrastruktur operasional. Bulog dan Dinas Peternakan di setiap daerah tidak memiliki operator, perlengkapan dan akomodasi yang memadai untuk bisa menyalurkan operasi pasar ke tingkat konsumen secara maksimal. Pemerintah harus membuka akses selebar lebarnya dan melibatkan pedagang, pemasok, asosiasi atau organisasi dari pedagang untuk merealisasikan program pasar. Ia kemudian menontohkan apa yang terjadi di Medan, Sumatera Utara. Kuota daging impor untuk Bulog Medan pada tahun 2016 mencapai 500 ton. Adapun yang sudah tersedia sebanyak 300 ton. Operasi pasar yang dilakukan oleh Bulog dan Dinas Peternakan biasanya dengan mengadakan pasar murah di kantor kantor, pasar atau dengan kendaraan keliling. Ketika Dinas Peternakan mengadakan pasar murah di halaman kantor gubernur pada tanggal 30 Mei – 2 Juni 2016, yang terjual baru 800 kg, itupun bukan daging impor. Menurut Burhan Saidi, anggaplah seandainya itu daging impor Bulog, yang sudah terjual sebanyak 800 kg, ada sisa 292 ribu kg, sisanya kemana, dijual kemana? Ia menilai, disitulah para pemodal kembali bermain dan mengambil pasokan daging yang seharusnya dijual murah. Penjelasan cukup mendalam mengenai beberapa aspek yang terkait operasi pasar dapat menjadi bahan pertimbangan kebijakan pemerintah. Artinya secara teknis di lapapangan dalam operasi pasar komoditi pangan melibatkan steak holder yang lebih luas agar operasi pasar bisa menjual lebih banyak kepada konsumen. Sehingga stok daging sapi di Bulog untuk operasi pasar sedapat mungkin tidak tersisa. Hal tersebut dapat menghindari permainan pasokan daging sapi di pasaran.*

Berdasarkan data dan informasi yang disampaikan para nara sumber kunci diatas menunjukkan bahwa operasi pasar memerlukan kesiapan yang lebih komprehensif. Manajemen operasional dalam operasi pasar komoditi pangan seperti yang diutrakan oleh Burhan Saidi patut menjadi bahan pertimbangan dalam menyiapkan kebijakan teknis yang lebih unggul. Oleh sebab itu operasi pasar yang telah dilakukan oleh pemerintah tahun 2016 pada 4000 titik di wilayah Indonesia dirasakan belum efektif dalam upaya mengendalikan harga pangan. Untuk itu agar diperbaiki mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya.

## 7. Komoditi Pangan Sebagai Barang Publik ( *public goods* ) Bergeser Menjadi Kepentingan Bisnis

Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa pangan merupakan kebutuhan pokok masyarakat yang penyediaannya harus dilakukan oleh pemerintah. Artinya otoritas pemerintah harus kuat dalam mengendalikan alokasi, distribus dan stabilisasi harga pangan. Meskipun alokasi dan dsitribusi pangan sampai kepada konsumen dalam masyarakat melalui mekanisme pasar, akan tetapi pemerintah harus terlibat langsung mengendalikan penuh alokasi dan distribusi agar harga di masyarakat dapat terjangkau sesuai dengan daya beli masyarakat. Oleh sebab itu jika komoditi pangan sebagai public good akan bergeser menjadi quasi good. Jenis quasi good yaitu dimana alokasi dan distribusi mulai diserahkan kepada sektor swasta. Masyarakat sebagai konsumen disamping harus mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya tetapi belum dijamin sepebuhnya pemasokan komoditi pangan tersebut secara memadai. Artinya ketersediaan barang tersebut sangat tergantung dengan hukumpasar yaitu perimbangan antara permintaan ( *demand* ) dan penawaran ( *suplay* ). Jika permintaan suatu komoditi pangan naik dimbangi dengan penawaran atau ketersediaan barang cukup maka harga akan mencapai pada titik equilibrium. Akan tetapi jika permintaan naik dan penawaran turun maka harga akan naik dan demikian pula sebaliknya jika penawaran naik sedang permintaan turun maka harga akan turun atau rendah. Kondisi hukum pasar pada umumnya di lapangan sering terjadi ketidak seimbangan ( *unbalance* ) memunculkan spekulasi yang seringkali disengaja oleh para pedagang. Sehingga harga komoditi pangan terus mengalami kenaikan yang terkadang spetakuler. Contoh harga cabe di Indonesia pernah mencapai angka Rp 80 ribu rupiah per kilogram yang biasanya dalam keadaan normal hanya Rp. 18 ribu rupiah per kilogram. Apalagi komoditi pangan di Indonesia yang menjadi kebutuhan pokok penduduk yang jumlahnya dua ratus juta lebih sudah barang tentu akan menjadi lahan yang sangat empuk bagi dunia usaha. Untuk itu tidak mustahil komoditi pangan juga menjadi perhatian bagi para pebisnis global atau pengusaha kelas dunia. Seiring dengan penjelasan diatas Dwi Andreas Santosa dalam sebuah artikel “pojok Opini Kompas” tanggal 8 Juni 2016 menyatakan “ *lihat dinamika pangan tersebut, cukup naïf jika kemudian disimpulkan bahwa untuk mencapai stabilitas harga pangan dalam negeri, maka serahkan pembentukan harga domestik ke pasar internasional melalui pembukaan impor besar-besaran. Hal itu pernah disarankan Deputy Dirjen Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang menyatakan ketahanan pangan nasional harus diletakan dalam kerangka perdagangan internasional sebagaimana diatur oleh WTO. Selain itu, banyak literature terkait dengan kebijakan pangan yang juga menyampaikan pendapat yang sama. Indonesia pernah menerapkan kebijakan tersebut pada Januari 1999 hingga Januari 2004, terutama untuk beras. Pada periode tersebut, Indonesia menerapkan kebijakan impor terbuka dan monopoli impor oleh Bulog dihapus. Harga beras stabil dan praktis tidak mengalami kenaikan selama lima tahun. Perbedaan harga beras domestik dengan internasional juga relative kecil. Periode*

*tersebut juga ditandai dengan impor beras rata-rata diatas 1 juta ton tiap tahun serta menjadi penanda hancurnya produksi kedelai dan peani kedelai nasional. Menyerahkan total sistem pangan nasional ke perdagangan pangan dunia sungguh sangat berisiko dan memiliki dampak jangka panjang yang tidak dapat balik".* Penjelasan DA Santosa diatas mempertegas bahwa situasi dan kondisi komoditi pangan sangat rentan dengan spekulasi permainan global yang berdampak terhadap ketidakpastian ketersediaan pangan di Indonesia. Letak geografis wilayah Indonesia yang sebagaian besar daerah agraris memiliki potensi ketersediaan pangan yang melimpah. Akan tetapi seperti dikatakan oleh DA Santosa, ketika sistem pangan nasional diserahkan ke perdagangan pangan dunia maka akan menghancurkan produksi nasional. Bukankah intensifikasi lahan dan pembukaan lahan pertanian diluar Jawa dan Sumatera seperti di Papua dan Sulawesi serta Nusa Tenggara masih memiliki prospek dan kesempatan luas jika pemerintah serius dan focus menjadikan Indonesia sebuah negeri agraris yang ditopang oleh industri strategis yang kuat. Jika peran pemerintah semakin lemah dalam penyelenggaraan urusan komoditi pangan dipastikan akan mendistorsi kepentingan publik. Artinya komoditi pangan sebagai kebutuhan pokok masyarakat yang harus dipenuhi secara cukup. Apabila pemenuhan kebutuhan komoditi pangan semakin menurun akan mempengaruhi terhadap kualitas hidup manusia. Sistem pangan di Indonesia telah dikuasai oleh kekuatan pasar cenderung liberal. Pergeseran misi kepentingan publik menjadi orientasi bisnis sudah dipastikan merugikan masyarakat luas. Kelangkaan komoditi pangan sangat sensitive terhadap kenaikan harga pangan. Ketika harga pangan semakin tinggi mengikuti harga pangan internasional sedangkan daya beli masyarakat terus menurun dapat menyebabkan terjadinya krisis kemanusiaan seperti "kurang gizi" dan kelaparan". Kehancuran terhadap kemanusiaan akibat dari distorsi kebutuhan komoditi pangan terjadi di beberapa negara di Afrika Utara dan Timur tengah. Hal tersebut menjadi catatan yang sensitif bagi DA Santosa dalam pemikirannya tentang tatakelola niaga pangan. Seperti dikatakannya sebagai berikut"*Musim semi Arab ( Arab Spring ) memberi pelajaran yang sangat berharga untuk dunia. Kajian New England Complex System Institute, Cambridge , Amerika Serikat, menyimpulkan bahwa berbagai faktor yang ada, peningkatan harga pangan internasional yang tajam merupakan penyebab utama kerusuhan sosial dan hancurnya beberapa negara di Afrika Utara dan Timur tengah di tahun 2011. Kehancuran yang hingga hari ini belum tersembuhkan dan menyebabkan krisis kemanusiaan dan pengungsi terbesar abad ini.* Hasil kajian tersebut menunjukkan komoditi pangan dapat dijadikan senjata untuk menghancurkan sebuah negara yang mampu menciptakan krisis kemanusiaan yang hebat. Sudah barang tentu ada sebuah pengendali global yang berada dibalik pengaturan perdagangan dunia seperti WTO dan GATT.

Berdasarkan kajian terhadap permasalahan penelitian diatas yaitu mengenai : data komoditi pangan yang tidak akurat, koordinasi instansi pemerintah yang terkait dengan urusan pangan masih lemah, mata rantai distribusi pangan

yang panjang, adanya praktek kartel dalam perdagangan pangan, peran Bulog yang semakin lemah, operasi pasar kurang efektif dan komoditi pangan sebagai barang publik bergeser menjadi kepentingan bisnis. Ketujuh permasalahan penelitian telah dilakukan kajian masing masing tersebut diatas maka dari hasil analisis menunjukkan bahwa permasalahan yang mengitari alokasi dan distribusi pangan di Indonesia menjadi problem yang sangat kompleks. Melakukan evaluasi dan memperbaiki kebijakan pangan di Indonesia yang mengacu pada hasil kajian diatas diharapkan dapat mewujudkan kebijakan yang lebih unggul. Meskipun untuk menata kembali kebijakan pangan tersebut tidak semudah membalikan telapak tangan. Seperti kebijakan pangan yang bertumpu pada kekuatan dan kemampuan sumber daya bangsa sendiri serta ketergantungan terhadap pasar internasional harus dikurangi merupakan tantangan terbesar bangsa ini menuju swasembada pangan nasional.

### **KESIMPULAN**

1. Data komoditi pangan yang saling berbeda antar instansi yang terkait dengan urusan pangan mempersulit dalam menyusun agenda kebijakan yang unggul untuk mengatasi permasalahan pangan di Indonesia.
2. Koordinasi antar instansi pemerintah yang lemah menyebabkan permasalahan pangan semakin kompleks dan kurang cepat mengambil keputusan ketika menghadapi gejolak harga pangan yang tidak terkendali.
3. Mata rantai Alokasi dan distribusi komoditi pangan yang panjang merugikan terhadap masyarakat luas sebagai konsumen karena menyebabkan harga pangan semakin mahal padahal komoditi pangan merupakan barang publik yang harus selalu tersedia setiap dibutuhkan masyarakat.
4. Terjadinya praktek kartel dalam perdagangan komoditi pangan mendorong permainan dalam pemasokan komoditi pangan dan menentukan harga yang sesuai dengan keinginan para pelaku bisnis yang menguasai distribusi tersebut.
5. Bulog sebagai lembaga pemerintah setelah berubah menjadi lembaga semi bisnis menyebabkan perannya semakin melemah dalam melaksanakan fungsi pemerintah sehingga membiarkan sektor swasta menguasai alokasi, distribusi dan harga pangan.
6. Operasi pasar yang kurang dipersiapkan dengan baik seperti melibatkan seluruh pemangku kepentingan menyebabkan penyaluran distribusi komoditi pangan kurang maksimal sampai kepada masyarakat luas sehingga mendorong munculnya permainan para pemasok pangan.
7. Komoditi pangan sebagai barang publik bergeser menjadi kepentingan bisnis menyebabkan harga pangan semakin tinggi dan menimbulkan gejolak sosial yang dapat mengakibatkan terjadinya krisis kemanusiaan dan menurunnya kualitas hidup manusia.

## SARAN SARAN

1. Pemerintah sudah saatnya menyelaraskan data produksi dan konsumsi pangan yang lebih akurat dengan harmonisasi dari beberapa sumber data yang berkompeten seperti BPS, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, lembaga survey , Bapenas, Kementerian Koordinator Perekonomian. Dengan satu data yang menjadi rujukan melalui keputusan otoritas tertinggi, maka data pangan yang akurat mendukung terhadap pembuatan kebijakan pangan yang berorientasi pada penyelesaian masalah pangan yang lebih tuntas. Untuk penyelerasan data pangan perlu dibentuk unit pemantau data yang berfungsi sebagai intelegen data pangan.
2. Koordinasi menjadi bagian terpenting dalam jaringan kegiatan yang terpadu untuk memperkuat sistem. Untuk itu sistem pengelolaan pangan yang kuat harus pula diperkuat koordinasi antar pemangku kepentingan yang lebih intensif.
3. Pemerintah seyogyanya menjalin komunikasi dan konsultasi secara lebih intensif dengan sektor swasta untuk meminimalisir dan menghindari tindakan kartel oleh para pelaku bisnis baik pada lini produksi maupun distribusi komoditi pangan.
4. Mengembalikan peran Bulog untuk menjalankan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi harga pangan dalam rangka memperkuat peran pemerintah dalam menjamin kepentingan publik menuju peningkatan kualitas hidup masyarakat Indonesia.
5. Dalam melaksanakan operasi pasar perlu melibatkan lebih banyak para pemangku kepentingan agar tujuan operasi pasar disamping menurunkan harga juga dapat menjangkau target konsumen yang lebih luas.
6. Mata rantai yang panjang dalam distribusi komoditi pangan perlu di perpendek baik melalui manajemen operasi pasar yang handal dan membangun sistem digitalisasi baik pada tingkat pengadaan maupun distribusi pangan.
7. Kebijakan sektor pangan perlu lebih berorientasi pada kepentingan publik dan mengurangi dominasi sektor swasta untuk menghindari gejolak sosial dan krisis kemanusiaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, John (1994), *Research Design, Qualitative ,Quantitative and Mixed Approach*. Thousand Oak, London, New Dehli, Sage Publications
- Hitchcock, Andrew, 2006, *The History Of Money Changer*, Penerjemah, Satya Perdana, Penerbit, PT. Melvana Media Indonesia , Depok Jawa Barat.
- Inge Kant, Isabella, Grrunberg and Marc A Stern, 1999, *Global Public Goods ( Internasional Cooperation in The 21 St Century)*, Published by Oxford UniversityPress, Inc 198 Madison Avenue, New York. 10016
- Lincoln, Yvone S and Egon G Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills, London, New Dehli , Sage Publications
- Nugroho D Riant, 2003, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Penerbit PT. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Nugroho D Riant, 2009, *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*, Penerbit PT. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Putra, Fadilah, 2004, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Parsons, Wayne., 2011, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Penerjemah Tri Wibowo Budi Santoso, Edward Elgar, Publishing, LTD, Jakarta
- Pattorn, Michael, Quinn, 2002, *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 3<sup>rd</sup> Edition, Thousand Oak New Dehli, Sage Publication.
- Stiglitz E Yoseph, 2003. *Globalization and Discontents*
- Stake, Robert E, 2010, *Qualitative Research, Studying How Things Work*, New York, London The Guilford Press
- Santosa, Dwi Andreas, 2016, *Kelola Harga Pangan*, Artikel pada Pojok Opini, Kompas, 8-6-2016
- Buku Out Look, *Komoditi Pertanian, Sub Sektor Peternakan Daging Sapi*, Tahun 2015
- Sumber Informasi dari Surat Kabar dan Media On Line:
- Republika, tanggal 1 Juni 2016
- Republika, tanggal 8 Juni 2016
- Republika, tanggal 9 Juni 2016
- Republika, tanggal 11 Juni 2016
- Republika, tanggal 12 Juni 2016
- Republika, tanggal 13 Juni 2016
- Kompas, tanggal 8 juni 2016
- Pikiran Rakyat, 8 Juni 2016
- BBC Indonesia. Tanggal 25 Januari 2016
- Detik, Com. Tanggal 23 Febuari 2016
- Food, State, Tanggal ... Desember 2014
- Republika.co.id. tanggal 21 Maret 2016
- Berita, Satu.com 9 Maret 2015
- Detik.finance, tanggal 22 April 2016
- Swasembada.net, tanggal 8 April 2016