

## Quo Vadis Manajemen Kebutuhan Pokok ?

Oleh :  
Sapuan Gafar

### RINGKASAN

Kebutuhan pokok merupakan kebutuhan yang menyangkut hajat hidup orang banyak meliputi pangan, sandang dan papan termasuk di dalamnya pendidikan dan hiburan. Pengaturan tataniaga komoditi bahan pokok penting dan perlu dilakukan oleh pemerintah karena hal ini dipandang sangat penting bagi kelangsungan industri nasional dan dapat mempengaruhi kualitas gizi penduduk.

Pengaturan tataniaga masing-masing komoditi dapat berbeda dikarenakan beberapa hal, antara lain : (i) perbedaan karakteristik permintaan dan penawaran, (ii) perbedaan struktur pasar, (iii) perbedaan kendala dan masalah yang dihadapi, (iv) perbedaan peranannya sendiri dalam masyarakat, baik secara ekonomi maupun politik. Oleh karena itu perlakuan pengaturan tataniaga akan berbeda dan berkembang menurut waktu dan jenis komoditasnya.

Pada masa yang lalu kebutuhan pokok meliputi tiga hal, yaitu : (i) bahan pokok (ii) barang strategis dan (iii) barang penting. Adapun cara pengaturan kebutuhan pokok tersebut pada dasarnya ada lima antara lain : (i) pemerintah menetapkan harga meliputi harga produsen, harga grosir atau harga eceran, (ii) pemerintah menguasai dan mengawasi stok cadangan pada tingkat tertentu, baik dimiliki sendiri atau hanya menguasai, (iii) pemerintah mengatur perdagangan ekspor-impornya dengan cara melaksanakan sendiri atau melalui kuota/tarif, (iv) pemerintah memonitor pasokan dan harganya untuk dapat melakukan tindakan tertentu, (v) pemerintah mengatur perdagangan dalam negeri atas komoditi tersebut.

Berkenaan dengan adanya otonomi daerah, maka diperlukan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatur kebutuhan pokok yang intinya adalah : (i) pemerintah pusat menetapkan kebijaksanaan kebutuhan pokok yang berlaku diseluruh Indonesia. Selanjutnya pemerintah pusat juga mengatur kelancaran distribusi antara daerah dan antara pulau. Pemerintah pusat menetapkan dan mengatur kebijaksanaan ekspor-impor dengan sasaran pemenuhan kebutuhan dalam negeri dan perlindungan terhadap produsen dan konsumen, (ii) pemerintah daerah pada dasarnya menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat. Selanjutnya menjaga kelancaran arus barang dari dan ke daerahnya. Pemda memonitor persediaan di berbagai tingkat perdagangan dan memonitor perkembangan harga.

## I. PENDAHULUAN

**K**risis energi yang kemudian disusul dengan krisis pangan dunia tahun 2008 ini telah memberi pelajaran yang berharga bagi kita. Ternyata masing-masing negara berusaha menyelamatkan kepentingan nasional masing-masing, bukan saling membantu. Krisis pangan dunia tahun 1972 juga memberi pengalaman pahit, kita pontang-panting mencari bantuan, tetapi tak ada yang membantu. Memang Indonesia mendapat bantuan kredit lunak berupa jagung dari Pemerintah Amerika Serikat, sayangnya jagung tersebut terlambat tibanya malahan bersamaan dengan panen jagung dalam negeri. Akhirnya jagung tersebut sebagian diekspor ke Phillipina.

Indonesia saat ini masih beruntung, karena pada 2007 dan 2008, menurut BPS produksi beras Indonesia cukup, bahkan direncanakan akan diekspor. Akan tetapi kita juga harus waspada jangan terulang pengalaman tahun 1972. Pada saat itu kita heboh mau mengekspor beras, tetapi 6 bulan kemudian terjadi krisis beras.

Negara lain tak seberuntung Indonesia, seperti Phillipina yang lalai membenahi produksi pangannya, terpaksa membeli beras di pasar internasional dengan harga yang mahal. Menurut informasi kontrak pembelian terakhir oleh Phillipina mencapai USD 1.200 per ton atau sekitar Rp 11.000,- per kg, itupun suplai beras belum tentu lancar. Dapat dibayangkan kalau itu terjadi di Indonesia, mungkin sudah terjadi hak angket pemakzulan presiden oleh parlemen. Padahal sebenarnya keadaan kita sama dengan Phillipina yaitu sama-sama "lupa" mengurus pertanian. Kita terlalu mengurus tenaga dan biaya untuk berdemokrasi yang mestinya untuk sektor pertanian memerlukan intensitas yang sama.

Dalam keadaan krisis seperti yang kita hadapi saat ini, maka kebijakan harga dan stok menjadi kunci keberhasilan untuk menjaga stabilitas harga kebutuhan pokok. Setelah Era Reformasi kebijakan harga dan stok kurang mendapat perhatian, cenderung diserahkan kepada mekanisme pasar.

Tulisan ini berusaha menelusuri pengaturan kebutuhan pokok yang pernah

dilakukan oleh Pemerintahan Soeharto dan perkembangannya sampai Era Reformasi, dan peran pemerintah dalam pengaturan kebutuhan pokok yang sejalan dengan UU No 7/1996 tentang Pangan dan UU lainnya. Selanjutnya di Era Otonomi Daerah saat ini apakah kebutuhan pokok diatur sama seluruh Indonesia atau tiap daerah mempunyai aturan yang berbeda sesuai dengan era otonomi ini.

## II. KEBUTUHAN POKOK PENDUDUK

Dalam pengertian luas kebutuhan pokok penduduk meliputi pangan, sandang, papan, pendidikan dan hiburan. Mungkin karena demikian banyak jenisnya, maka dipilih yang penting-penting saja dan juga mengingat keterbatasan anggaran yang dipunyai pemerintah untuk mengaturnya. Oleh karena itu di zaman Pemerintahan Soeharto kebutuhan pokok dibagi menjadi tiga : (i) bahan pokok, (ii) barang strategis, dan (iii) barang penting.

Bahan pokok adalah barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Bahan pokok menurut PP 140/1960 adalah : beras, gula, minyak tanah, minyak goreng, garam, ikan asin, tekstil kasar, batik kasar dan sabun cuci. Karena jumlahnya 9 maka disebut SEMBAKO atau sembilan bahan pokok.

Barang strategis adalah barang atau komoditi yang menjadi bahan baku bagi industri penting, baik ditinjau dari segi perekonomian nasional maupun dari segi penyerapan tenaga kerja. Yang dikategorikan barang strategis waktu itu adalah pupuk, besi baja, semen, kertas koran, cengkeh, kapas dan barang tenun.

Adapun komoditi yang termasuk barang penting umumnya menyangkut mutu gizi masyarakat, baik sebagai bahan baku ataupun yang telah menjadi barang jadi. Biasanya barang penting sebagai alternatif penyedia karbohidrat dan atau protein. Yang termasuk barang penting seperti tepung terigu, kacang kedelai, bungkil kedelai, ternak/daging, ayam/telur dan susu.

Pengaturan tata niaga komoditi bahan pokok, barang strategis dan barang penting yang dilakukan oleh Pemerintah biasanya

karena alasan "kegagalan pasar" untuk menyampaikan komoditi tersebut kepada konsumen secara efisien dan atau karena peranan komoditi tersebut dipandang sangat penting bagi kelangsungan industri nasional atau mempengaruhi kualitas gizi penduduk. Oleh karena peranan barang-barang tersebut dalam ekonomi rumah tangga maupun ekonomi nasional serta peranan dalam percaturan politik cukup penting, maka komoditi-komoditi tersebut tataniaganya diatur oleh Pemerintah. Pengaturan tataniaga kebutuhan pokok tetap diarahkan pada efisiensi pasar. Kebijakan pengaturan oleh Pemerintah dilakukan apabila muncul keganjilan-keganjilan kekuatan di pasar.

Pengaturan tataniaga masing-masing komoditi dapat berbeda disebabkan beberapa hal: (i) perbedaan karakteristik permintaan dan penawarannya, (ii) perbedaan struktur pasar (iii) perbedaan kendala dan masalah yang dihadapi, (iv) perbedaan peranannya sendiri dalam masyarakat, baik secara ekonomi maupun politik. Oleh karena itu perlakuan pengaturan tataniaga akan berbeda dan berkembang menurut waktu maupun jenis komoditasnya.

Adapun cara pengaturan (instrumen) komoditas bahan pokok, barang strategis dan barang penting tsb. pada dasarnya ada lima yaitu: (i) pemerintah menetapkan harga, harga produsen, harga grosir atau harga eceran, (ii) pemerintah menguasai dan mengawasi stok cadangan pada tingkat tertentu baik dimiliki sendiri atau hanya menguasai, (iii) pemerintah mengatur perdagangan ekspor-impornya dengan cara melaksanakan sendiri, atau melalui kuota atau melalui tarif, (iv) pemerintah memonitor pasokan dan harganya untuk dapat melakukan tindakan tertentu, (v) pemerintah mengatur perdagangan dalam negeri atas komoditi tersebut. Untuk satu komoditi dapat dikenakan kelima instrumen tersebut atau hanya salah satu, sesuai perkembangan dan tuntutan keadaan yang terjadi.

### III/ MANAJEMEN BAHAN POKOK

Pada awal Pemerintahan Soeharto dari sembilan bahan pokok tersebut hanya beras, gula, minyak tanah, minyak goreng dan garam

yang "serius" diatur pemerintah. Tidak diketahui alasan mengapa tataniaga ikan asin, tekstil, batik dan sabun cuci diserahkan kepada mekanisme pasar sepenuhnya. Namun seluruh komoditi sembilan bahan pokok tsb. dulu harganya dimonitor secara ketat. Pada awal Pemerintahan Soeharto, Bulog diminta memonitor harga sembako tersebut secara harian dan diminta melaporkan ke Bihagraha (Kantor Presiden).

**Beras dan gula** dulu penanganannya diserahkan kepada Bulog dengan wewenang yang tegas, didukung sistem pembiayaan yang jelas pula dengan organisasi yang lengkap baik di tingkat petani (KUD) dan di tingkat konsumen (ada Koppas dan KSU dsb). Manajemennya dengan "sistem komando", apa yang digariskan Pemerintah Pusat menjadi kebijaksanaan di daerah, koordinasi antar lembaga dapat dilaksanakan secara terpadu, baik pusat maupun daerah. Semuanya bergerak atas dasar visi yang sama yaitu **demi tugas nasional**.

Saat ini untuk beras menggunakan mekanisme yang mirip, tetapi pembiayaannya melalui kredit komersial dan dukungan kelembagaannya tidak jelas, baik ditingkat produksi, distribusi maupun konsumsi. Yang menyolok sekarang kebijakan pemerintah pusat dapat diabaikan oleh pemerintah daerah. Garis komando tidak jelas, semua ingin mengatur tetapi kalau ada masalah semua lepas tangan, selanjutnya rakyat yang menjadi korban. Belum diketemukan format yang jelas tentang pengaturan kebijaksanaan stabilisasi kebutuhan pokok di era otonomi daerah.

Untuk gula saat ini Pemerintah c.q. Menteri Perdagangan mengatur kuota impor gula dengan menunjuk importir produsen. Pembelian gula dalam negeri dilakukan secara tender dengan memberlakukan harga referensi. Cara ini akan menghadapi masalah kalau harga gula internasional rendah, apakah harga referensi tetap dapat dipertahankan. Pada saat harga gula internasional naik di luar kebiasaan seperti tahun 2005, maka cara pengaturan impor seperti ini juga akan tumpul, karena tidak mungkin meminta importir gula untuk merugi.

**Minyak goreng** pada awalnya adalah hal yang pelik untuk dilakukan stabilisasi harga. Sampai dengan 1970-an karena pasokan minyak goreng dikuasai oleh beberapa pabrik yang berada di Surabaya dan Manado, maka seolah-olah Pemerintah dibuat tidak bisa berkutik, seperti halnya pada tahun 1960-an perdagangan beras dikuasai oleh penggilingan-penggilingan besar. Untuk mengatasi hal itu Bulog pernah diminta untuk membuat depo-depo minyak goreng, tetapi rencana tersebut dibatalkan.

Setelah minyak sawit mentah dapat diproses menjadi minyak goreng pada tahun 1980-an, maka dominasi minyak goreng eks kelapa berkurang. Pengaturan yang dilakukan saat itu adalah dengan menetapkan alokasi untuk keperluan pabrik pengolahan minyak sawit di dalam negeri khususnya di Jawa. Pemerintah melalui Bulog memonitor pengapalan minyak sawit mentah di pelabuhan Tanjung Priok Jakarta dan Tanjung Perak Surabaya. Pemerintah pernah merencanakan memiliki stok cadangan yang dititipkan pada perusahaan BUMN yang memiliki kebun kelapa sawit. Pada saat terjadi krisis 1997/1998 Bulog ditugaskan lagi untuk menstabilkan harga minyak goreng, kemudian dicabut kembali oleh pemerintah dan diserahkan kepada Koperasi Distribusi Indonesia (KDI) yang masih menyisakan persoalan keuangan sampai saat ini.

Sampai tahun 1990-an pasokan minyak sawit cukup walaupun ekspor terus membesar. Akhirnya minyak sawit menjadi kebutuhan dunia yang relatif murah dibanding minyak yang berasal dari jagung, kedelai, kapas, bunga matahari dsb. Setelah kebutuhan lebih meluas lagi sebagai *biofuel* maka kebutuhan dunia semakin membesar dan kenaikan harga tak terelakkan. Apakah kita bisa mengisolasi harga kita dari gejolak harga dunia? Jawabannya mungkin bisa kalau kita punya dana untuk subsidi., tetapi akan mahal sekali.

Setelah PN Pertamina berubah menjadi PT antrian **minyak tanah** menjadi pemandangan rutin, terutama setelah harga minyak dunia melambung. Dulu penyediaan per daerah antar waktu seluruhnya diatur oleh

Pertamina melalui depo minyak. Harga jual diatur oleh Pemerintah yang terkait dengan jumlah subsidi yang diperlukan yang dianggarkan dalam APBN. Distribusi minyak tanah di tingkat pengecer dilaksanakan oleh agen minyak yang ditunjuk. Pengangkutan minyak tanah sampai tingkat agen ditangani oleh Pertamina. Harga eceran ditetapkan oleh Pemerintah. Saat ini karena sering terjadi kemelut kelangkaan minyak tanah karena subsidi yang disediakan tidak mencukupi, maka sekarang sedang diusahakan untuk diganti dengan gas. Setelah minyak tanah pasokannya tidak menentu, maka sebagian rumah tangga beralih lagi ke kayu bakar.

Tujuan kebijaksanaan pengaturan tataniaga **garam**, dulu ditujukan untuk memantapkan pengadaan garam baik dalam jumlah, harga maupun mutu, juga untuk kepentingan konsumen maupun untuk kepentingan produsen garam. Kebijakan tersebut antara lain dilaksanakan melalui penetapan harga dasar garam dan penentuan HPS garam yang ditangani PN Garam sebagai pemegang stok untuk stabilisasi harga garam. Di atas harga pembelian garam tersebut ditambahkan biaya yodisasi, biaya pengantongan dan PPN sebesar 10%. Dalam rangka memperbaiki menu makanan ataupun gizi rakyat serta memenuhi kebutuhan nasional akan garam beryodium, maka distribusi garam beryodium yang beredar di seluruh Indonesia diatur melalui SKB Tiga Menteri. Untuk memenuhi kebutuhan garam sektor industri pengadaannya masih perlu dilakukan melalui impor, dan untuk itu diadakan pengaturan secara terpisah. Setelah era reformasi sepertinya belum ada pengaturan tataniaga garam dan permasalahan semakin kompleks karena pemakaian untuk industri, dan impornya juga bebas.

#### IV. MANAJEMEN BARANG STRATEGIS

Pengaturan tataniaga pupuk sampai saat ini adalah yang paling rumit, seperti pengaturan tataniaga cengkeh dulu yang penuh kontroversi. Sedangkan besi baja, semen, kertas koran, kapas dan benang tenun

saat ini sudah diserahkan kepada mekanisme pasar.

Mungkin sudah puluhan Surat Keputusan yang mengatur tentang tata niaga **pupuk**, tetapi setiap kali selalu terjadi kemelut ketersediaan pupuk di tingkat petani, entah barangnya yang langka pada saat diperlukan dan atau harganya lebih tinggi dari harga yang ditetapkan oleh Pemerintah. Kalau dulu ada forum koordinasi untuk memecahkan masalah-masalah distribusi pupuk di lapangan, yang dihadiri oleh produsen pupuk, distributor, KUD, dan lembaga pemerintah yang terkait yaitu Badan Pengendali Bimas yang diketuai Menteri Pertanian. Pada saat ini badan koordinasi tersebut telah dibubarkan dan tidak ada badan khusus untuk itu. Memang telah ada SK yang mengatur tanggung jawab masing-masing lembaga Produsen, Distributor, Pengecer dan pengawasan terhadap pelaksanaan di lapangan melalui SK No.156/MPP/Kep/5/2004 tanggal 27 Mei 2004.

Setelah dibentuk BPPC (Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh) urusan **cengkeh** menjadi kontroversial. Tujuan semula untuk meningkatkan pendapatan petani, tetapi tak terlaksana karena harga yang ditentukan sangat rendah, sehingga banyak pohon cengkeh menjadi tak terawat dan malahan banyak yang ditebang pada tahun 1990-an. Tujuan memberi perlindungan kepada pabrik rokok juga tak tercapai karena pabrik rokok harus membeli cengkeh yang mahal. Yang kontroversial lagi sebenarnya BPPC merupakan badan swasta tetapi mempunyai kekuatan untuk mengatur tata niaga cengkeh dan mendapat kemudahan kredit. Ketika Presiden Soeharto lengser paranan BPPC juga ikut tenggelam. Selanjutnya pengaturan tata niaga terakhir adalah melalui ketentuan impor cengkeh. Dalam SK tersebut diatur siapa yang diperbolehkan impor cengkeh, tata cara penyimpanan dan pelaporannya. Intinya dalam SK tersebut importirnya dibatasi tetapi jumlah yang diimpor tak dibatasi (SK No.528/MPP/7/2002 tanggal 5 Juli 2002).

Pengaturan tata niaga **besi baja** ditujukan untuk mendorong pertumbuhan industri dalam

negeri dan menjaga kestabilan harga serta persediaan bahan baku barang jadi besi dan baja. Sejalan dengan itu juga ditetapkan pengaturan tata niaga impor barang jadi besi atau baja untuk jenis tertentu. Selain itu juga ditetapkan kebijaksanaan mengenai pembelian bahan baku di dalam negeri serta dilakukan pemantauan harga untuk mengendalikan tingkat harganya. Dulu PT Krakatau Steel pernah ditunjuk untuk mengelola cadangan besi baja. Setelah era reformasi pengaturan tata niaga besi baja dilonggarkan.

Dalam rangka memantapkan pengadaan dan harga **semen**, kebijaksanaan pengaturan tata niaga yang dijalankan oleh Pemerintah meliputi pengamanan penyediaan dan persediaan minimum. Untuk menciptakan tingkat harga yang wajar dan terkendali di tingkat konsumen, Pemerintah menetapkan Harga Pedoman Setempat (HPS) di tingkat provinsi serta memantau perkembangan harga yang terjadi baik di tingkat distributor maupun di tingkat pengecer di daerah. HPS ditetapkan oleh Menteri Perdagangan dan disesuaikan pada tahun tertentu apabila kondisi yang mempengaruhi berubah. HPS ditentukan berbeda antar daerah. Setelah era reformasi, pengaturan pemasaran semen tidak ketat lagi dilakukan.

Untuk memantapkan penyediaan **kertas koran**, Pemerintah pada saat itu masih mengatur tata niaganya serta menunjuk distributor tunggal untuk kertas koran produksi dalam negeri. Dalam memenuhi kebutuhan penerbitan pers di seluruh wilayah Indonesia akan kertas koran, Pemerintah menetapkan harga jual kertas koran produksi dalam negeri di pabrik dan berlaku sama di seluruh Indonesia. Saat ini pengaturan tata niaga kertas koran juga sudah dihapuskan.

Dulu tata niaga **kapas dan benang tenun** diatur dalam rangka mendorong bekerjanya industri tekstil yang colaps tahun 1965/1966. Pemerintah mencari bantuan kapas dan benang tenun berupa grant & soft loan untuk dijual kepada pabrik pemintalan/tekstil agar bisa berjalan. Hasil penjualan (rupiah) dilampung di kas negara untuk membantu APBN yang sangat sulit saat itu. Berbarengan dengan telah bekerjanya kembali industri pemintalan & tekstil dan ditemukannya serat sintetis, maka pengaturan pengadaan kapas

dan benang tenun sudah tidak lagi dilakukan. Percobaan penanaman kapas untuk menunjang kebutuhan dalam negeri dengan memberikan harga dasar juga gagal. Tekstil dan produk tekstil saat ini sudah demikian melimpah dengan harga yang murah. Walaupun bahan bakunya hampir seluruhnya dari impor tetapi tidak ada yang memperlmasalahakan ketahanan sandang kita.

## V. MANAJEMEN BARANG PENTING

Barang yang masuk kategori barang penting seperti terigu, kacang kedelai & bungkil kedelai, ternak/daging dan ayam/telur serta susu, seluruhnya sudah diserahkan kepada mekanisme pasar. **Tepung terigu** dulu diimpor dalam rangka *mengganjei* kebutuhan beras yang demikian besar. Dulu terigu juga diimpor dalam rangka bantuan pangan berupa grant & soft loan, sehingga setelah dijual rupiahnya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan. Setelah dibangun pabrik penggilingan gandum, maka impornya dalam bentuk gandum. Setelah berkembang pabrik mie instan kebutuhan gandum saat ini telah mencapai di atas 4 juta ton setahun. Sejak 1998 Pemerintah tidak lagi campur tangan dalam masalah gandum/terigu.

**Kacang kedelai** impornya ditangani oleh Pemerintah c.q. Bulog pada awal tahun 1980-an dalam rangka mendorong peningkatan produksi kedelai dalam negeri. Impor kedelai hanya dilakukan untuk menutupi kekurangan antara permintaan dan penawaran dan saat itu hanya dapat dilakukan oleh Bulog yang pendistribusiannya dikaitkan dengan pengembangan Koperasi Pengusaha Tahu & Tempe. Pendistribusian juga dibatasi di daerah bukan penghasil/produsen kedelai. Setelah tahun 1998 impor kacang kedelai dibebaskan, sekarang siapa saja boleh mengimpornya. Dampaknya area tanaman kedelai menyusut, Koperasi Pengusaha Tahu & Tempe banyak yang tutup. Saat ini importir kedelai yang berasal dari luar negeri berusaha menyalurkan langsung ke pengrajin tahu & tempe.

Demikian juga pengaturan tataniaga **bungkil kedelai** semula diatur oleh Pemerintah untuk mendorong peningkatan penyediaan protein hewani melalui

peningkatan produksi unggas serta melindungi pabrik bungkil kedelai dalam negeri yang baru berdiri. Tetapi kenyataannya pabrik tersebut produknya tidak bisa bersaing dengan bungkil kedelai impor baik harga maupun kualitasnya, sehingga pada tahun 1994 perlindungan untuk pabrik bungkil kedelai dalam negeri diiadakan. Pada tahun 1998 bungkil kedelai diregulasi bersamaan dengan komoditi yang dikelola Bulog lainnya. Pada saat ini, harga bungkil kedelai mengikuti harga pasar internasional.

Untuk **ternak/daging** dan **ayam/telur** dulu harga dan persediaannya dimonitor setiap hari di Jakarta, dan saat ini sepertinya tidak ada yang melakukan secara sistematis. Pada hari-hari penting seperti Puasa/Lebaran dan Natal/Tahun Baru diadakan kegiatan untuk mengkoordinasikan kelancaran penyediaan barang tersebut di kota-kota besar tertentu. Bulog dulu menjadi koordinator untuk memecahkan berbagai masalah baik angkutannya, alokasi dari daerah penyediaan ternak dan tempat penyimpanan ternak sementara (*holding ground*). Pada tahun 1990-an mulai terasa penyediaan dalam negeri kewalahan menghadapi permintaan sehingga mulai ada penyediaan tambahan dari impor. Setelah era reformasi kegiatan semacam ini tidak ada lagi.

Kebijaksanaan tataniaga **susu** ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri akan susu dan untuk memberi kesempatan berusaha di bidang peternakan kepada para petani. Dalam melaksanakan kebijaksanaan ini koperasi susu langsung diikutsertakan secara aktif. Pengadaan susu impor dilakukan hanya untuk menutupi kekurangan produksi dalam negeri. Untuk itu ditentukan ratio impor yang diizinkan, yang perhitungannya didasarkan atas penggunaan susu dalam negeri atau dikenal dengan BUSEP (*bukti scrap*). Dengan telah meningkatnya produksi susu di dalam negeri, maka perlu untuk ditingkatkan penyerapan susu murni yang diproduksi petani oleh Industri Pengolah Susu (IPS). Kebijakan yang ditempuh Pemerintah adalah dengan melakukan pengendalian impor bahan baku susu dari luar negeri, yaitu dengan cara penetapan ratio

impor terhadap penyerapan susu murni dan susu bubuk produksi dalam negeri. Sesuai dengan perkembangan produksi susu segar di Indonesia, ratio impor bahan baku susu terhadap penyerapan susu murni atau susu bubuk setara susu murni akan semakin diperkecil. Setelah era reformasi impor bahan baku susu dibebaskan, tetapi rupanya pabrik susu tetap menerima penjualan para peternak hanya harganya tidak ditentukan oleh Pemerintah.

## VI. QUO VADIS MANAJEMEN KEBUTUHAN POKOK

Pertama-tama yang harus dipertimbangkan adalah bahwa keadaan kita saat ini sudah berbeda jauh dibanding keadaan 40 tahun yang lalu. Saat ini infrastruktur pemasaran dan jaringan komunikasi sudah menjangkau hampir seluruh pelosok dengan ketersediaan alat angkut yang relatif memadai. Di samping itu juga tumbuh jaringan pedagang baik pedagang pengumpul, pedagang besar, pedagang grosir maupun pedagang pengecer. Pendapatan penduduk juga meningkat. Semua faktor-faktor tersebut akan mempengaruhi seberapa jauh pentingnya intervensi pemerintah pada kebutuhan pokok. Untuk itu kebutuhan pokok harus didefinisi kembali, kalau bisa disederhanakan dan disosialisasikan kepada masyarakat seberapa jauh pemerintah melakukan intervensi dan apa konsekuensinya.

Disarankan, kebutuhan pokok penduduk adalah komoditi/barang yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak dengan indikasi : (1) dalam produksi, pengolahan/pemasaran, konsumsi melibatkan sebagian besar penduduk, (2) bobot komoditi tsb. dalam pengeluaran masyarakat cukup besar, (3) berpengaruh terhadap penyediaan mutu gizi penduduk, (4) dalam percaturan politik komoditi tsb. termasuk komoditi yang sensitif, (5) berpengaruh terhadap penciptaan lingkungan hidup yang sehat, (6) berperan dalam konservasi tanah.

Pendefinisian kembali, penggolongan dsb. sebaiknya melalui suatu penelitian yang komprehensif. Penelitian sebaiknya

mencakup komoditi baru yang mungkin bertambah atau malahan mungkin ada penghapusan karena sudah tidak lagi diperlukan. Penelitian sebaiknya juga menyangkut bagaimana mekanisme intervensi pemerintah, cara pelaksanaan, bentuk kelembagaan yang menangani serta konsekuensi pembiayaannya. Pada dasarnya untuk tujuan stabilisasi kebutuhan pokok memerlukan kebijaksanaan harga dan stok yang jelas, tidak mungkin hanya mengandalkan himbauan-himbauan.

Pembagian kebutuhan pokok menjadi bahan pokok barang strategis dan barang penting tetap relevan. Hanya saja jenis komoditasnya dapat berubah atau bergeser. Beras walaupun peran dalam ekonomi keluarga dan peran dalam indeks harga konsumen menurun, tetapi tetap dikategorikan bahan pokok karena nuansa politiknya cukup kuat. Selanjutnya bahan bakar (minyak tanah/gas dan bensin) saat ini kemungkinan akan masuk dalam bahan pokok. Demikian juga listrik/penerangan kemungkinan juga dalam survei akan masuk dalam kategori bahan pokok. Terlampir pokok-pokok pikiran reklasifikasi kebutuhan pokok dan jenis barangnya. Pengertian kebutuhan pokok mengacu pada UU No. 7/1996 tentang Pangan.

UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan pada pasal 48 mengatur secara jelas tentang landasan stabilisasi harga pangan. Bunyi selengkapnya sebagai berikut: "Untuk mencegah dan menanggulangi harga pangan tertentu yang dapat merugikan ketahanan pangan Pemerintah mengambil tindakan yang diperlukan dalam mengendalikan harga tersebut". Kemudian diterangkan dalam penjelasan tentang tindakan yang diperlukan dalam mengendalikan harga yaitu berupa tindakan untuk stabilisasi harga yang dilakukan melalui mekanisme pasar maupun intervensi pasar, secara langsung maupun tidak langsung. Lebih dipertegas lagi untuk terciptanya keadaan tersebut Pemerintah perlu memelihara cadangan pangan yang cukup di dalam negeri yang dapat dimanfaatkan untuk mengatasi fluktuasi harga atau kekurangan pangan secara mendadak,

---

baik akibat spekulasi, manipulasi, maupun sebab lain yang terjadi di luar negeri. Untuk komoditi non pangan perlakuan diidentikkan dengan pangan karena masuk kategori kebutuhan pokok.

Selanjutnya apakah dengan otonomi daerah. Pemda akan merancang kebijaksanaan pangan sendiri yang bertentangan dengan UU yang ada. Uni Eropa terdiri dari banyak negara, tetapi memiliki satu kebijakan pangan. Apabila DKI Jakarta tidak mau menerima beras dari luar Jakarta karena dia memutuskan untuk mengimpor saja, maka negara kita akan cerai-berai. Oleh karena itu diperlukan pembagian tugas yang intinya sebagai berikut: (1) Pemerintah Pusat menetapkan kebijaksanaan kebutuhan pokok yang berlaku seluruh Indonesia. Selanjutnya Pemerintah Pusat juga mengatur kelancaran distribusi antar daerah dan antar pulau. Pemerintah Pusat menetapkan dan mengatur kebijaksanaan ekspor-impor dengan sasaran pemenuhan kebutuhan dalam negeri dan perlindungan terhadap produsen dan konsumen. (2) Pemerintah daerah pada dasarnya menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat. Selanjutnya menjaga kelancaran arus barang dari dan ke daerahnya. Pemda menjaga kelancaran distribusi di daerahnya. Pemda memonitor persediaan di berbagai tingkat perdagangan dan memonitor harga. Ringkasan Perbedaan tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terangkum dalam tabel.

**BIODATA PENULIS :**

**Sapuan Gafar** Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Teknologi Peranian dari Universitas Gajah Mada (UGM) tahun 1973, Kemudian S3, Bidang Ekonomi Pertanian UGM tahun 1991, Wakil Kepala Badan Urusan Logistik tahun 1995-2000. Direktur Litbang PT. BP Kedaulatan Rakyat Yogyakarta.

Tabel : Pemikiran Reklasifikasi Kebutuhan Pokok Dan Tugas-Tugas Pemerintahan Pusat & Daerah

No	Klasifikasi Kebutuhan Pokok dan Definisinya	Jenis barang / Komoditi	Tugas Pemerintahan Pusat	Tugas Pemerintah Daerah
1	Bahan Pokok : Barang atau bahan yang menguasai tingkat harga yang banyak.	Beras, bahan bakar (bensin, minyak tanah/LPG) dan listrik	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah menetapkan kebijakan cara penyediaannya.</li> <li>Pemerintah menetapkan kebijakan cadangan pemerintah untuk keperluan stabilisasi harga, seperti caduan dan lain-lain.</li> <li>Pemerintah menetapkan kebijakan ekspor – impor nya.</li> <li>Pemerintah membenarkan subsidi apabila dianggap perlu.</li> <li>Pemerintah menetapkan cara monitoring ketersediaan dan harganya.</li> <li>Pemerintah mengatur kelan-karan distribusi antar daerah dan antar pulau.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pemda bertugas meningkatkan produksi / penyediaan secara terus-menerus sesuai dengan peraturan yang berlaku.</li> <li>Pemda mengatur dan menjaga kelancaran arus barang masuk dan keluar ke dan dari daerahnya.</li> <li>Pemda memonitor: mambentokkan insialif kerabatnya lumbung data dan kerampok yang membangun energi terawakur.</li> <li>Pemda memonitor persediaan yang ada di produsen, prosesor, pedagang dan konsumen secara berkala.</li> </ol>
2	Barang penting : Barang atau bahan yang penting bagi pemenuhan gizi dan atau mutu gizi penduduk.	Gula, minyak goreng, kacang kedelai, lemak/ daging, ayam/tekur, dan susu	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah menetapkan cara penyediaan dan monitoringnya.</li> <li>Pemerintah menetapkan kebijaksanaan ekspor dengan sula dan pajak ekspor untuk mengatur persediaan dalam negeri, dan mengatur kebijaksanaan impor dengan kuala tarif untuk melindungi produsen dalam negeri dan memantapkan persediaan yang cukup.</li> <li>Pemerintah mengatur kelancaran distribusi barang antar daerah dan antar pulau.</li> <li>Pemerintah menetapkan kebijaksanaan stabilisasi harga pada hari-hari penting.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pemda bertugas meningkatkan produksi / penyediaan secara terus menerus, sesuai dengan peraturan yang berlaku.</li> <li>Pemda mengatur dan menjaga kelancaran arus barang dan ke daerah yang bersangkutan, dari produsen ke konsumen dan sebaliknya.</li> <li>Pemda memonitor persediaan barang di berbagai tingkat pedagang.</li> <li>Pemda melakukan upaya stabilisasi harga pada hari-hari penting sesuai dengan kebutuhan daerah.</li> </ol>
3	Barang Strategis :Barang atau bahan yang menjadi bahan baku industri penting.	Topeng terigu, bungkil kedelai, pupuk, bap, gas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah menetapkan cara penyediaan dan monitoringnya.</li> <li>Pemerintah mengatur kebijakan ekspor – impor nya dengan sesuai untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.</li> <li>Pemerintah mengatur kelancaran distribusi barang dalam negeri.</li> <li>Pemerintah melakukan tindakan tertentu apabila terjadi ketidaknormalan sesuai dengan peraturan yang ada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pemda mengatur pemasaran arus barang masuk dan keluar dari daerah yang bersangkutan.</li> <li>Pemda mengatur kelancaran distribusi di daerah yang bersangkutan.</li> <li>Pemda memonitor persediaan barang yang bersangkutan.</li> </ol>