

KEBIJAKAN BERAS, PERUBAHAN INSTRUMEN KEBIJAKAN DAN BULOG

M. Husein Sawit

Dipersiapkan unt FGD PERHEPI tgl 29 Mei 2017

DAFTAR ISI

1. Pertanyaan FGD Perhepi
2. Perubahan Kebijakan Beras: Era Reformasi
3. Instrumen Pengadaan (target HPP):
 - 3.1 Raskin
 - 3.2 CBP
4. Kelemahan Raskin dan CBP
5. Program baru: BPNT dan BPT
6. Skenario dan Implikasinya

I. PERTANYAAN FGD PERHEPI

- ◆ TIGA Pertanyaan PERHEPI pd FGD “*Antisipasi Penerapan Kebijakan Raskin dg Sistem Tunai*”:
 - Bgmn Penerapan Sistem Tunai tsb pd **Penyerapan Beras/Gabah Petani?**
 - Apa **Implikasi** pd Penyediaan stok Beras Bulog?
 - Bgmn **Perilaku Penerima** terkait dgn **Pembelian Beras** di Pasar?
- ◆ Dalam paparan ini: (sbg pemancing diskusi), mengaitkannya dg tujuan kebijakan beras, operasional Bulog dan program baru BPNT dn BPT.

2. PERUBAHAN KEBIJAKAN BERAS: ERA REFORMASI

- Pd 2000, **pem merespons** keluhan masy atas kebj perdag, insentif petani, keinginan politik:
 - **Tim kajian:**
 - LP/PT: UI, UGM, UNPAD, PSE-KP,
 - Birokrat: Bappenas, Kantor Menko Perekonomian, Deptan, Bulog, dan HKTI
 - **Hasil kajian** (buku) sbg **dasar INPRES** ttng Kebijakan Perberasan:
 - judulnya: “Bunga Rampai Ekonomi Beras”, LPEM FEUI (2001)

PERBANDINGAN TUJUAN

INPRES Perberasan **konprehensif** sejak 2002 (mulai no.9/2001 hingga no. 7/2009).

- **Tujuannya** pd rancangan awal:
 1. **Stabilisasi ekonomi nasional,**
 2. Meningkatkan **pendapatan petani,**
 3. Meningkatkan **ketahanan pangan,**
 4. Pengembangan **ekonomi desa.**

Mulai terpilah-pilah lagi sejak 2012.

- Tujuan Inpres 5/2015 misalnya:
 1. Stabilisasi ekonomi nasional,
 2. Meningkatkan tingkat pendapatan petani,
 3. **Mengamankan CBP dan penyaluran beras sesuai dg ketetapan pemerintah**

3. INSTRUMEN KEBIJAKAN

- Kebijakan beras yg utuh: dari hulu- hilir
 - **Hulu:** pengadaan DN unt melindungi petani (HPP pedomannya) dan stok/ cadangan.
 - **Instrumen** tsb dipakai unt mencapai tujuan no.2 dan no.3
 - **Hilir:** mengelola stok, CBP dn penyalurannya unt tujuan no.1 dan 3

- ❑ Inpres no.5/2015 ttng “Pengadaan Gabah/ Beras dan Penyaluran Beras oleh Pem” disebutkan (terkait dg sejumlah instrumen kebijakan yg dilaksanakan Bulog)/msh berlaku:
 - ▶ Diktum 5 disebut kebijakan pengadaan dan **penyaluran beras bersubsidi bagi masyarakat berpendapatan rendah** (ingin dirubah)
 - ▶ **Penyaluran PSO** terpenting Bulog adl Raskin dan CBP (dibahas berikut ini).

3.1 RASKIN

- ❑ Membuka akses pangan (gizi makro) buat RTM
- ❑ Digunakan juga unt meredam harga (penyalurannya sekitar 10% dari konsumsi bulanan): positif buat redam inflasi
 - Jumlah uang beredar berkurang
 - Secara politis lbh diterima dan mudah dikontrol masyarakat (natura)

- ❑ **ABPN Raskin : (periode 2012-16)**
 - ▶ Antara Rp 18- 21 T atau 0,16-0,22% tdhp GDP
- ❑ **Penyaluran Beras via Prog Raskin**
 - ▶ Antara 2,8 -3,5 jt Ton
 - ▶ Mencakup sasaran: 15,5-17,5 jt RTM
- ❑ **Jangka waktu: 12 bln/tahun, 15kg per RTM**
 - Pada bulan2 instabilitas hrg tinggi: disalurkan double, sehingga dikenal Raskin ke13, ke14, ke15

RASKIN: PAGU, APBN, RTM SASARAN, DURASI DAN BERAS/RTM 2012-2016

Thn	Pagu Beras (Jt ton)	APBN Raskin (Rp.T)	APBN Raskin tdp GDP (%)	Jml RTM (Jt)	Jangka Waktu (bln)	Kg per bulan per RTM
2012	3,4	19,1	0,22	17,5	13	15
2013	3,5	20,3	0,21	15,5	15	15
2014	2,8	18,2	0,17	15,5	12	15
2015	3,3	18,9	0,16	15,5	14	15
2016	2,8	21,0	0,17	15,5	12	15

- ❑ **Rataan penyaluran Raskin 2,95 jt ton/thn, meningkat dibandingkan dgn periode 2000-13**
 - **Pangsa Raskin** thdp total penyaluran Bulog: 95%
 - **Pengadaan DN** hanya 2,42 jt ton/thn (atau 26% di atas kemampuan pengadaan DN)
 - **Potensi impor**, bila Pengadaan DN < penyaluran Raskin
 - **Secara politik Impor kurang disenangi** dan ini iperlu dirasionalkan (juga terkait dgn diverasifikasi pangan non-beras/non-terigu)

PERAN RASKIN DLM MANAJEMEN PENGADAAN DAN PENYALURAN BULOG

	Rataan 2000-2013	Rataan 2014-16
Jumlah Raskin (Jt Ton)	2,45	2,95
Tot Penyaluran (Jt Ton)	3,05	3,12
Pengadaan DN (Jt Ton)	2,34	2,42
Peran Raskin (Persen):		
%thdp Tot Penyaluran	80	95
%thdp Pengadaan DN	108	126

3.2. CBP (CADANGAN BERAS PEM)

- ◆ **Dirancang tim UGM pd 2005:**
 - ▶ Karena Bulog **beralih dari LPND ke Perum**: Stok Bulog tdk sama dengan stok pemerintah
 - ▶ Rataan CBP per tahun 286.000 ton (menurun dibandingkan priode 2005-13)
 - ▶ Cukup unt **keperluan 3-4 hari** (konsumsi beras 87.000 ton/hari)
 - Stok BBM unt 22 hari,
 - Stok beras NFA Filipina 15 hari.

- ◆ **Penggunaan tahunan 240.000 ton**
 - ▶ Terbesar untuk OP (69%)
 - ▶ Bencana/darurat (4%)
 - ▶ **Tidak pernah** tampil dalam **bantuan internasional**
- ▶ **Banyak peran CBP diambil alih oleh Raskin**
 - ▶ **Raskin ke I 3, ke I 4 dan ke I 5**
 - ▶ **Raskin bulanan** sekitar 250.000 ton (10% dari konsumsi bulanan), **lbh besar dari penyaluran CBP tahunan** apalagi kalau R I 3, R I 4, R I 5
 - ▶ Itu tidak sehat (volume dan kualitasnya)?

	Periode 2005-13	Periode 2014-16
Total CBP	499	286
Total Penggunaan:	126	240
1. Bencal/ Darurat	16,6 (13%)	9,4 (4%)
2. OP	98,4 (78%)	166,1 (69%)
3. OPK-CBP Raskin	11,3 (9%)	64,5 (27%)
4. Bantuan Internasional/food aid	0	0

4. KELEMAHAN UMUM RASKIN DAN CBP

❑ **Kelemahan Raskin tlg diidentifikasi:**

- ▶ **Aspek mikro/manajemen:** 6 tepat (sasaran, juml, kwa, waktu, hrg, dan administrasi)
 - plus temuan KPK (2014)
- ▶ **Aspek makro: program Perlindungan Sosial** rendah (nilai transfer hanya Rp 20rb/RTM/bln, seharusnya Rp75rb)
- ▶ **Aspek makro: korbanan fiskal periode 2002-2004** (macro assessment by Tabor+Sawit 2005):
 - Direct/indirect benefits+ multiplier fiskal (blm termasuk tenaga kerja, kemiskinan, dan konsumsi gizi): Rp 8,5 T/th
 - Direct/indirect costs: Rp 5,3 T/th
 - Hasil **korbanan fiskal** tidaklah jelek

◆ Kelemahan CBP:

- ▶ **Jumlahnya sedikit** hanya 3-4 hari
- ▶ **Kualitas beras rendah** (sama dengan beras Raskin) serta daya simpan singkat
- ▶ **Penyaluran terbanyak buat OP** (sebagian sdh ditangani Raskin) + kurang dipercaya dlm stabilisasi hrg
- ▶ Tidak bisa tampil dalam **bantuan pangan internasional** (kw beras rendah)
- ▶ **Penyaluran lainnya blm dirancang**

5. PROGRAM BARU BPNT DAN BANTUAN PANGAN TUNAI

□ Dua kelemahan di atas sbg dasar

Reformasi Raskin:

□ **Muncul Program baru BPNT**

(diluncurkan Feb 2017)

- **Dimulai 2017:** 44 kota, unt 1,286 RT, anggaran Rp1,7T (berasal dari dana Raskin).
- Diputuskan menerima **Rp 110.000 /bln** (membeli Rp 10 kg beras+2 kg gula)
- **Diperluas 2018:** 10 jt RTS PM Raskin dikonversikan menjadi 10 jt KPM BPNT.

- ❑ Program BPNT: **kesulitan** dlm implementasinya: penentuan KPM (jauh dari yg diujicoba oleh TNP2K 2016)+ **logistiknya**. Sarat dg kepentingan Bank pelaksana.
- ❑ BPNT disalurkan via e-warung (binaan Kemensos: 9.783 bh), RumahPanganKita (binaan komersial Bulog: 10.000 bh)
- ❑ Belum ada keterlibatan swasta seperti toko, warung dlm penyaluran BPNT (padahal pd ujicoba sangat menonjol)

- ❑ Dlm bulan terakhir, **muncul keinginan kuat menggantikan sbgn Raskin dg program Bantuan Pangan Tunai (BPT) mulai Juli 2017:**
 - BPT diberikan tunai di wilayah produsen beras
 - Tetap natura/ Raskin di wilayah non- produsen beras
- ❑ Persoalan dlm BPNT masih banyak, terutama penentuan KPM, malah skrng muncul BPT yg baru.
- ❑ Dokumen tentang BPT belum ada, belum terdengar ada diskusi publik tentang hal itu, belum ada diuji coba, seperti BPNT.

KEUNGGULAN BANTUAN PANGAN NATURA VS TUNAI

Keterangan	TUNAI	NATURA
• Distorsi Produksi	Tdk terjadi	Terjadi
• Distorsi Konsumsi	Tdk terjadi	Terjadi
• Mendorong Konsumsi Tertentu	Tidak terjadi	Terjadi
• Mendorong konsumsi anggota keluarga	Belum tentu	Lebih mengena sasaran
• Pembayar pajak	Kurang menerima	Lebih menerima
• Menentukan RTS	Lebih sulit/bocor tinggi	Lebih mudah/ dikontrol masy.
• Keinginan politis	Kurang disenangi	Lebih disenangi
• Terkait dg kebijakan lain	Bebas	Terkait erat
• Inflasi/stabilisasi hrg	Kurang baik/ me+uang beredar	Baik dlm redam hrg

6. SKENARIO DAN IMPLIKASINYA

□ Apabila ditempuh Sken-I:

- ▶ **Raskin dihapus** dan **CBP** dipertahankan 250 ribu ton
- ▶ Pengadaan DN 3 jt ton (target politiknya lbh tinggi lagi)
- ▶ Stok Bulog berlimpah, mengambil space gudang dan biaya pemeliharaan tinggi
- ▶ Stok akhir akan tinggi
- ▶ Kalau tidak ada jalan keluarnya: Bulog akan lumpuh:
 - Pengadaan DN berikutnya (2018) akan turun drastis.
 - Akan berdampak buruk pd usaha perlindungan pendapatan petani padi (target HPP)
 - Juga berdampak pd stok PSO akan sedikit, hanya unt keperluan CBP yg rendah
 - Program stabilisasi harga akan terganggu

◆ Apabila Sken-3

- ▶ Pengadaan 3 jt ton atau lebih tinggi lagi.
 - Penyaluran Raskin 0,5jt ton (rasional/ lbh manajebel dlm lola program hingga 1 jt ton)
- ▶ Peningkatan volume CBP (plus beras kw premium) 1,3 jt ton (15 hri keperluan konsumsi nas.), bisa tampil di dunia internasional, dan akan lbh luas penggunaannya
- ▶ Perluasan penggunaan CBP, termasuk ekspor (surplus disposal).
- ▶ Kelebihan stok akhir bisa masuk unt menambah CBP hingga 1,5-2 juta ton

JALAN KELUARNYA (3 SKENARIO)

Pengadaan dan Penyaluran	Rataan 2014-16	Sken-1	Sken-2	Sken-3
Raskin (000 ton)	3.000	0	500	500
CBP (000 Ton)	240	250	1.000	1.300
Pengadaan DN (000 ton)	2.400	3.000	3.000	3.000
PSO thd Pengadaan (%)	(135)	(8)	(50)	(60)
%CBP	10	8	30	40
%Raskin	125	0	20	20

**Monggo Ditanggapi dan Diperkaya
unt Menjawab 3 Pertanyaan PERHEPI**

Terima Kasih