



# **Kajian Tata Kelola Buffer Stock Penyediaan Pangan**

*Studi Kasus: Perum Bulog*

**LAPORAN KAJIAN**  
**TATA KELOLA *BUFFER STOCK* PENYEDIAAN PANGAN:**  
**Studi Kasus Perum Bulog**

**Diterbitkan oleh:**

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

**Penyusun:**

Didik Mulyanto

Fitriani Nurza

Diaz Adiazma

Yelli Diani

**Pendukung:**

Nitta Ratnasari

Mochamad Agung Sasongko

**Supervisi:**

Juliawan Superani

**Penanggungjawab:**

Agung Yudha Wibowo

# PERNYATAAN

## Kajian Tata Kelola *Buffer Stock* Penyediaan Pangan: Studi Kasus Perum BULOG

Laporan ini merupakan produk Direktorat Monitoring - Kedeputian Bidang Pencegahan dan Monitoring, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin KPK.

Direktur	Kasatgas

Salinan	/
---------	---

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan izin-Nya, Kajian Tata Kelola *Buffer Stock* Penyediaan Pangan: Studi Kasus Perum Bulog. Tujuan pokok kajian yaitu mengidentifikasi celah korupsi serta memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik.

Pimpinan KPK berharap rekomendasi perbaikan yang disampaikan segera ditindaklanjuti. Tindak lanjut sangat diharapkan sebagai wujud nyata upaya pencegahan korupsi. Lebih jauh, tindak lanjut juga menjadi realisasi komitmen Pimpinan Lembaga dalam menegakkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di keseluruhan siklus kebijakan.

Akhir kata, semoga implementasi hasil kajian menjadi bagian langkah bersama dalam mengoptimalkan cadangan pangan pemerintah yang bebas dari korupsi.

Jakarta, Desember 2021

Pimpinan KPK

## DAFTAR ISI

PERNYATAAN.....	3
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR GAMBAR.....	iii
DAFTAR TABEL.....	iii
DAFTAR ISTILAH.....	iv
RINGKASAN EKSEKUTIF.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Dasar Hukum Kegiatan.....	1
1.3. Tujuan.....	2
1.4. Ruang Lingkup Kajian.....	2
1.5. Metode Kajian.....	2
1.6. Pelaksanaan Studi.....	3
1.7. Sistematika Pembahasan.....	4
BAB II SEKILAS PENYEDIAAN PANGAN NASIONAL.....	5
2.1 Kebijakan Penyediaan Pangan.....	5
2.2 Bulog dalam Penyediaan Pangan Nasional.....	6
2.3 Pembentukan Badan Pangan Nasional.....	15
BAB III PERMASALAHAN.....	16
3.1. Belum Optimalnya Peran Pemerintah Dalam Mengelola Cadangan Pangan Pemerintah (CPP).....	16
3.2. Sistem Informasi Belum Mendukung Kegiatan Pengawasan dan Sinkronisasi Data Antar Instansi.....	18
3.3. Belum jelasnya operasionalisasi Peraturan Presiden Pembentukan Badan Pangan Nasional.....	19
3.4. Aset Gudang Bulog Belum Termanfaatkan Dalam Mendukung Pengelolaan CPP (Cadangan Pangan Pemerintah).....	21
3.5. Lemahnya Akuntabilitas dalam Pengadaan Beras dari sumber pasokan dalam Negeri oleh Perum Bulog.....	21
BAB IV PENUTUP.....	23
4.1. Kesimpulan.....	23
4.2. Saran Perbaikan.....	23
DAFTAR PUSTAKA.....	27
LAMPIRAN.....	29

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Mekanisme Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri .....	7
Gambar 2. 2 Mekanisme Pengadaan Gabah/Beras Luar Negeri.....	9
Gambar 2. 3 Mekanisme Penyaluran CBP untuk KPSH.....	10
Gambar 2. 4 Mekanisme Penyaluran CBP dalam Keadaan Darurat Bencana Alam.....	11
Gambar 2. 5 Mekanisme Penyaluran CBP Pasca Bencana Alam.....	11
Gambar 2. 6 Mekanisme Pelepasan CBP .....	12
Gambar 2. 7 Mekanisme Pembentukan HPB.....	13
Gambar 2. 8 Alur Proses dan Standar Waktu Pembayaran Atas Kegiatan Pengadaan CBP .....	14
Gambar 2. 9 Sistem Informasi Logistik Perum BULOG .....	15
Gambar 3. 1 Nilai Pengadaan dan Penyaluran Perum Bulog Periode 2019 - 2021.....	18

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Mitra Diskusi Kajian Tata Kelola Buffer Stock Penyediaan Pangan.....	2
Tabel 2. 1 Kualitas Standar Gabah untuk Kebutuhan CBP .....	8
Tabel 2. 2 Kualitas Standar Beras untuk Kebutuhan CBP .....	8
Tabel 2. 3 Harga Pembelian Gabah/Beras oleh Perum Bulog.....	8
Tabel 2. 4 Komponen Struktur Biaya Harga Pembelian Beras (HPB) .....	13
Tabel 3. 1 Biaya Overhead Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (Tahun 2018 s.d 2020).....	17
Tabel 3. 2 Akumulasi Kuantum Beras Turun Mutu (Tahun 2018 s.d 2021) .....	18
Tabel 3. 3 Perbandingan Kondisi Finansial BUMN Bidang Pangan Tahun 2019.....	21

## DAFTAR ISTILAH

Istilah	Penjelasan
BAPANAS	Badan Pangan Nasional
BPNT	Bantuan Pangan Non Tunai, bantuan dari pemerintah yang diberikan kepada KPM setiap bulannya melalui mekanisme akun elektronik (e-warong)
CBP	Cadangan Beras Pemerintah
CPP	Cadangan Pangan Pemerintah
GKG	Gabah Kering Giling
GKP	Gabah Kering Panen
HPB	Harga Pembelian Beras dari Bulog kepada Pemerintah
KPSH	Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga
MKP	Mitra Kerja Pengadaan
NK	Neraca Komoditas
SIL	Sistem Informasi Logistik, guna memantau stok dibawah kekuasaan Perum Bulog

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Ketersediaan pangan menjadi komponen penting di sebuah negara. Pangan memiliki peran strategis dalam mempengaruhi stabilitas politik, ekonomi, dan sosial di tingkat nasional. Meskipun memegang kedudukan strategis, peran negara dalam menjaga penyediaan pangan nasional melalui fungsi *buffer stock* belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini setidaknya tergambar dari keriuhan penyediaan beberapa komoditas pangan, dalam hal ini berkaitan dengan pengadaan beras dari sumber impor maupun ketersediaan komoditas kedelai, jagung, bahkan minyak goreng. Selain itu, belum tuntasnya penyelesaian penggantian CBP turun mutu juga menjadi bagian pokok yang mendorong pelaksanaan kajian.

Dalam konteks tersebut, kajian ini dilakukan dengan tujuan mengidentifikasi sistem administrasi penyediaan pangan yang masih membuka celah korupsi serta memberikan saran perbaikan guna menutup celah korupsi. Secara khusus, kajian juga diselenggarakan untuk meminimalkan terjadinya kerugian negara serta memastikan keseluruhan proses administrasi berjalan selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pelaksanaan kajian mengambil studi kasus pengelolaan *buffer stock* di Perum Bulog. Pemilihan lokus studi dilatarbelakangi karena implementasi penyediaan cadangan pangan secara nasional pelaksanaannya baru dilakukan pada komoditas beras yang saat ini terselenggara melalui Perum Bulog.

Metode analisa yang dipergunakan dalam kajian yakni deskriptif kualitatif. Perspektif analisis dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, yakni atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan. Selanjutnya, evaluasi atas substansi dari tiap dimensi dimaksud mengacu kepada implementasi prinsip-prinsip *good governance*.

Secara keseluruhan kajian menemukan sejumlah hal, yakni: belum optimalnya peran pemerintah dalam mengelola Cadangan Pangan Pemerintah (CPP); sistem informasi belum mendukung kegiatan pengawasan dan sinkronisasi data antar instansi; belum jelasnya operasionalisasi Peraturan Presiden pembentukan Badan Pangan Nasional; belum termanfaatkannya aset gudang bulog dalam mendukung pengelolaan CPP; dan belum memadainya akuntabilitas pengadaan beras dari sumber pasokan dalam Negeri oleh Perum Bulog.

Merespon berbagai permasalahan diatas, KPK merekomendasikan sejumlah hal sebagai berikut:

1. Pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan atau BAPANAS:
  - a. Menyusun kebijakan terkait mekanisme peremajaan CPP diluar peruntukan yang telah ditetapkan pemerintah.
  - b. Melakukan integrasi sistem informasi BUMN pangan dengan Sistem Nasional Neraca Komoditas (SNANK).
  - c. Menyusun kebijakan pemanfaatan gudang dalam pengelolaan cadangan pangan nasional non beras secara Komprehensif.
  - d. Menyusun kebijakan lanjutan dari Perpres 66 tahun 2021.
  - e. Melakukan evaluasi atas penggunaan bunga komersial dalam pengadaan penyediaan cadangan pangan.
2. Pemerintah melalui Kementerian Pertanian, dan atau BAPANAS:
  - a. Melakukan evaluasi dan penetapan aturan pelepasan CBP/CPP lainnya.
  - b. Menetapkan besaran jumlah Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) sesuai hasil rapat koordinasi tingkat Kementerian Bidang Perekonomian untuk dikelola oleh Perum Bulog.

Sementara itu di lingkup Perum Bulog, terdapat sejumlah rekomendasi yang diberikan, yakni:

1. Melakukan kajian kelayakan keikutsertaan dalam program BPNT/Program Sembako.
2. Memastikan petugas lapangan untuk melaksanakan sampel dan sortasi secara acak dalam penerimaan beras dari sumber pengadaan dalam negeri
3. Meningkatkan pemahaman petugas lapangan atas pelaksanaan kebijakan pengadaan Perum Bulog.
4. Meningkatkan pelaksanaan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan pemasukan CBP/cadangan pangan dari sumber dalam negeri.
5. Memberikan penegasan atas kebijakan pengadaan beras asalan dalam negeri.
6. Meningkatkan transparansi informasi pengadaan beras dalam negeri

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Ketersediaan pangan menjadi komponen penting di sebuah negara. Pangan memiliki peran strategis dalam mempengaruhi stabilitas politik, ekonomi, dan sosial di tingkat nasional. Keberadaannya menjadi tolak ukur sejauhmana kemampuan negara memenuhi kebutuhan dasar warganya. Lebih jauh, dalam perspektif internasional, ditengah terbatas dan menyusutnya lahan pertanian, serta perubahan iklim dunia, mengamankan ketersediaan pangan sebuah negara menjadi keniscayaan dalam meningkatkan ketahanan nasional.

Di Indonesia, isu pangan menjadi bagian agenda pokok pembangunan. Presiden Joko Widodo di periode kedua kepemimpinannya menempatkan isu pangan dan pertanian sebagai bagian membangun ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas dan berkeadilan. Isu pangan juga menjadi tema spesifik yang disasar dalam mengendalikan inflasi.<sup>1</sup>

Meskipun memiliki kedudukan strategis, peran negara dalam menjaga penyediaan pangan nasional melalui fungsi *buffer stock* belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini setidaknya tergambar dari keriuhan penyediaan beberapa komoditas pangan, dalam hal ini berkaitan dengan pengadaan beras dari sumber impor maupun ketersediaan komoditas kedelai, jagung, bahkan minyak goreng. Selain itu, belum tuntasnya penyelesaian penggantian CBP turun mutu juga menjadi bagian pokok yang mendorong pelaksanaan kajian. Kemudian, jalinan keterhubungan data antar sistem informasi yang ada antar kementerian/lembaga maupun antara kementerian/lembaga dengan BUMN yang mendapatkan penugasan ditengarai belum bersifat *real time*. Terakhir, terungkapnya kasus korupsi yang berkaitan dengan komoditas pangan sebagaimana terjadi dalam kegiatan impor komoditas gula yang melibatkan oknum Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah menjadi penanda masih belum optimalnya tata kelola dalam penyediaan pangan secara nasional.

Memperhatikan kondisi diatas, KPK berinisiatif melakukan kajian atas tata kelola *Buffer Stock* Penyediaan Pangan. Kajian merupakan bentuk pelaksanaan tugas monitor sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara khusus, kajian juga diselenggarakan untuk meminimalkan terjadinya kerugian negara serta memastikan keseluruhan proses administrasi berjalan selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

### 1.2. Dasar Hukum Kegiatan

- a. Pasal 6 huruf b Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- b. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

---

<sup>1</sup> Lampiran Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

### 1.3. Tujuan

- a. Mengidentifikasi celah korupsi dalam penyediaan dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah.
- b. Memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam penyediaan dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah.

### 1.4. Ruang Lingkup Kajian

#### a. Ruang Lingkup Materi

Lingkup materi dalam kajian ini yakni aspek kebijakan Cadangan Pangan Pemerintah, pelaksanaan kebijakan dan pengawasan pelaksanaan kegiatan penyediaan dan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP).

#### b. Ruang Lingkup Wilayah

Lingkup wilayah merupakan fokus institusi yang menjadi objek kajian. Adapun objek kajian yakni Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, dan Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog). Selain itu, dilakukan pula diskusi dan verifikasi lapangan kepada kantor wilayah maupun cabang Perum Bulog beserta Dinas Pertanian dan Dinas Ketahanan Pangan di daerah.

### 1.5. Metode Kajian

#### a. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan pada sumber primer maupun sekunder.

Pengumpulan data pada sumber primer dilakukan melalui:

1. Wawancara dengan narasumber pada institusi yang menjadi objek kajian serta pihak-pihak relevan lainnya. Beberapa pihak eksternal yang menjadi mitra diskusi selama kajian diantaranya tersaji pada tabel 1.1.

**Tabel 1.1 Mitra Diskusi**

Mitra Diskusi	Keterangan
Pakar	
Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	Kedeputian II Bidang Koordinasi Pangan dan Agribisnis
Kementerian Keuangan	Direktorat Jenderal Perbendaharaan LNSW
Kementerian Perdagangan	Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri Inspektorat Jenderal
Kementerian Pertanian	Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Badan Ketahanan Pangan
Kementerian BUMN	Asdep Pangan dan Pupuk
Perum Bulog	Divisi Pengadaan Divisi Keuangan Divisi Bisnis

Mitra Diskusi	Keterangan
	Divisi Umum Kantor Wilayah Jawa Timur Kantor Wilayah Jawa Barat Kantor Cabang Karawang Kantor Cabang Surabaya Utara Kantor Cabang Banyumas Kantor Cabang Subang Kantor Cabang Bandung
PT RNI	
Pemerintah Daerah	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Jawa Barat Dinas Pertanian dan Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan Dinas Ketahanan Kota Batu Dinas Pertanian Kabupaten Banyumas Dinas Pertanian Kabupaten Karawang Dinas Pertanian Kabupaten Bandung

Sumber: *Direktorat Monitoring, data diolah*

2. Sementara itu, pengumpulan data pada sumber sekunder dilakukan dengan mempelajari:
  - Kebijakan yang mengatur penyediaan dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah, khususnya komoditas gabah/beras.
  - Laporan, hasil studi pihak ketiga, berita, dan artikel terkait kegiatan penyediaan dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah.
- b. Metode Analisa  
Metode analisa yang dipergunakan yakni deskriptif kualitatif. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, dalam hal ini atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan.

## 1.6. Pelaksanaan Studi

Pelaksanaan kajian dilakukan pada bulan Mei sampai November 2021, dengan tahapan sebagai berikut:

- Penyusunan KAK
- Pengumpulan Data Awal
- *Kick of Meeting*
- Kajian Lapangan
- Analisis
- Reviu Hasil Analisis
- Penyusunan Laporan Kajian
- Pemaparan Internal
- Pemaparan Eksternal

## 1.7. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam kajian terdiri atas 4 (empat) bab, yaitu;

- Bab I Pendahuluan.  
Bab ini menguraikan latar belakang, tujuan, dasar hukum, ruang lingkup, metode pelaksanaan kajian, dan sistematika pembahasan kajian.
- Bab II Sekilas Penyediaan Pangan Nasional  
Bab ini memberikan gambaran atas kebijakan penyediaan pangan, khususnya untuk cadangan beras pemerintah.
- Bab III Permasalahan  
Bab ini memamparkan titik rawan dalam tata kelola buffer stock penyediaan pangan.
- Bab IV Penutup  
Bab ini berisi simpulan atas permasalahan yang dihadapi serta rekomendasi dalam menutup permasalahan kerawanan korupsi.

## BAB II

# SEKILAS PENYEDIAAN PANGAN NASIONAL

### 2.1 Kebijakan Penyediaan Pangan

Pangan memegang peran penting di sebuah negara, tak terkecuali Indonesia. Ketersediaan pangan akan sangat mempengaruhi stabilitas politik dan sosial. Hal ini tidak dapat dipisahkan dari karakter esensial pangan sebagai kebutuhan dasar manusia. Ketidacukupan pangan rentan berdampak terhadap kemantapan kondisi domestik.

Dalam kaitan tersebut, pemerintah menerbitkan sejumlah kebijakan guna mewujudkan ketahanan pangan nasional. Di 2015, pemerintah mengeluarkan kebijakan pengaturan persediaan pangan di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2015 mengamanatkan adanya cadangan pangan, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.<sup>2</sup> Masih di tahun yang sama, pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Presiden No. 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpangan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.<sup>3</sup> Beleid mengatur kewajiban pemerintah, baik pusat dan daerah, untuk mengendalikan ketersediaan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jumlah yang memadai, mutu yang baik, dan harga yang terjangkau.<sup>4</sup>

Sebagai bagian perwujudan ketahanan pangan, pemerintah memperluas peran Bulog. Melalui Peraturan Presiden No. 48 tahun 2018, Bulog diamanatkan untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen, terutama atas komoditas padi, jagung, dan kedelai.<sup>5</sup>

Lebih lanjut, dalam hal pengelolaan pangan, terdapat sejumlah organisasi pemerintah yang menanganinya. Di masa orde lama, pemerintah membentuk Komando Logistik Nasional (Kolognas).<sup>6</sup> Keberadaannya kemudian digantikan oleh Bulog.<sup>7</sup>

Saat ini, penyediaan pangan juga menjadi domain beberapa kementerian/lembaga. Di tingkat pusat, setidaknya terdapat tiga entitas organisasi yang mengurus, yakni Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Pertanian.

---

<sup>2</sup> Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi. Lihat Pasal 13 Ayat (1) PP No. 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

<sup>3</sup> Barang yang masuk sebagai barang kebutuhan pokok merupakan item yang memiliki skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat.

<sup>4</sup> Adapun barang-barang dimaksud terdiri atas barang kebutuhan pokok hasil pertanian, meliputi beras, kedelai bahan baku tahu dan tempe, cabe, bawang merah; barang kebutuhan pokok hasil industri, dalam hal ini gula, minyak goreng, tepung terigu; dan Barang Kebutuhan Pokok hasil peternakan dan perikanan berupa daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras, dan ikan segar (bandeng, kembung dan tongkol/tuna/cakalang).

<sup>5</sup> Dikecualikan untuk komoditas padi, jagung, kedelai, pemerintah dapat menugaskan kepada BUMN lain untuk melaksanakan peran guna menjaga ketersediaan pangan, dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen. Perpres No. 48 tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Nasional, Pasal 2 Ayat (4).

<sup>6</sup> Kolognas dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 87 tahun 1966 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, dan Organisasi Komando Logistik Nasional.

<sup>7</sup> Di awal, Bulog dibentuk melalui Keputusan Presidium Kabinet No.114/U/KEP/5/1967.

Terbaru, paska terbitnya Peraturan Presiden No. 66 tahun 2021, penanganan pangan nantinya melibatkan Badan Pangan Nasional (BAPANAS).<sup>8</sup>

## 2.2 Bulog dalam Penyediaan Pangan Nasional

Di awal pembentukannya, Bulog memiliki peran menjaga stabilitas 9 (sembilan) bahan pokok. Hal ini terus berlangsung selama masa orde baru. Di masa orde baru, melalui Keputusan Presiden No. 103 tahun 2003, Bulog menjadi lembaga pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada presiden.

Peran yang diemban Bulog mengalami titik balik paska krisis moneter. Hal ini tidak terlepas dari buah penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) antara Pemerintah Indonesia dengan *International Monetary Fund* (IMF). Dokumen kesepakatan mencantumkan klausul kewajiban pemerintah untuk meningkatkan kompetisi yang diterjemahkan dengan pengurangan hak monopoli BULOG atas impor beberapa komoditas pangan. Sebagai rangkaian tindak lanjut atas LoI, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 19 tahun 1998.<sup>9</sup>

Selanjutnya, paska diundangkannya UU No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pemerintah melalui PP No. 13 tahun 2016 menata kembali peran Bulog. Bulog secara pokok diamanahkan untuk melakukan pengamanan harga pangan pokok beras ditingkat produsen dan konsumen; melakukan pengelolaan cadangan pangan pokok beras Pemerintah; dan penyediaan, pendistribusian pangan pokok beras kepada golongan masyarakat tertentu; dan melaksanakan impor beras dalam rangka pelaksanaan tiga tugas sebagaimana disebut diawal.<sup>10</sup> Selain itu, pemerintah juga memesankan kepada Bulog untuk melakukan pengembangan industri berbasis beras, dan pengembangan pergudangan beras.

Lebih lanjut, di 2016, pemerintah dengan Peraturan Presiden No. 48 memberikan perluasan mandat penugasan kepada Bulog. Bulog diamanatkan secara khusus untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk komoditas beras, jagung, dan kedelai.<sup>11</sup> Namun hingga akhir tahun 2021 penugasan yang diberikan sebatas beras pemerintah.

### 2.2.1. Perencanaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP)

CBP merupakan bagian dari Cadangan Pangan Pemerintah (CPP). Sumber pemenuhan CBP berasal dari dalam dan luar negeri. Berkaitan dengan pengadaan dalam negeri, penetapannya dibagi kepada tiap pimpinan wilayah. Pimpinan wilayah selanjutnya menurunkan ke tingkat pimpinan cabang secara proporsional. Untuk pengadaan luar negeri sendiri menjadi bagian target pengadaan setelah ada penetapan penugasan dari pemerintah, atau keputusan direksi.

<sup>8</sup> BAPANAS merupakan pelaksanaan amanat Pasal 126 UU No. 18 tahun 2012 tentang Pangan.

<sup>9</sup> Keppres mengamanatkan tugas pokok Bulog untuk *membantu presiden dalam mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka menjaga kestabilan harga dan mutu bahan pangan beras berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah*. Keputusan Presiden No. 19 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 50 tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik Sebagaimana Telah Diubah Dengan Keputusan Presiden No. 15 tahun 1997, Pasal 2.

<sup>10</sup> PP No. 13 tahun 2016 tentang Perusahaan Umum (Perum) Bulog, Pasal 3 Ayat (1)

<sup>11</sup> Di luar komoditas padi, jagung, kedelai, pemerintah dapat menugaskan kepada BUMN lain untuk melaksanakan peran guna menjaga ketersediaan pangan, dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen. Pasal 2 Ayat (4) Perpres No. 48 tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Nasional, Pasal 2 Ayat (4).

Target Pengadaan ditetapkan oleh direksi dalam satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut:<sup>12</sup>

- a. Potensi Produksi
- b. Jumlah Kebutuhan CBP setahun dan stok CBP yang harus dimiliki pada akhir tahun.
- c. Kebutuhan untuk memenuhi target penjualan dan kebutuhan untuk menjaga ketersediaan stok dan stabilisasi harga.
- d. Kebutuhan lainnya.

## 2.2.2. Mekanisme Pelaksanaan Pengadaan Cadangan Beras Pemerintah

### 2.2.2.1. Pengadaan Dalam Negeri

Secara umum, pengadaan dalam negeri bersumber dari satker pengadaan dalam negeri, dan Mitra Kerja. Satker pengadaan dalam negeri merupakan bagian dari struktur Bulog. Sementara itu, mitra kerja yang digandeng Bulog terdiri atas Mitra Pangan Pengadaan (MPP), dan Mitra *Onfarm* (MO). MPP adalah mitra kerja dan/atau pihak lain yang memiliki hubungan kerja dengan perusahaan berdasarkan perikatan/perjanjian mitra pangan pengadaan. Sedangkan MO ialah mitra kerja dan/atau pihak lain yang memiliki hubungan kerja dengan perusahaan berdasarkan perikatan/perjanjian kemitraan pangan *onfarm*. Visualisasi kegiatan pengadaan dalam negeri tersaji pada gambar 2.1.

**Gambar 2.1 Mekanisme Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri**



Sumber: *Bulog, 2021*

Dalam pelaksanaannya, Bulog mengadakan CBP sesuai dengan kualifikasi, dan harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Syarat, standar, dan harga pembelian gabah dan beras untuk kepentingan CBP dapat dilihat pada tabel 2.1, 2.2, dan 2.3.

<sup>12</sup> Peraturan Direksi No. 15/DA000/06/2020 tentang Pedoman Umum Pengadaan Gabah dan Beras Perusahaan Umum (Perum) Bulog, Pasal 8.

Tabel 2.1 Kualitas Standar Gabah untuk Kebutuhan CBP

Gabah		
No	Persyaratan	Standar
<b>Kualitatif</b>		
1.	Hama dan Penyakit	Bebas
2.	Bau Busuk, asam, atau bau-bau lainnya	Bebas
3.	Bahan kimia seperti sisa-sisa pupuk, insektisida, fungisida, dan bahan kimia lainnya	Bebas
<b>Kuantitatif</b>		
1.	Kadar air (maks)	14%
2.	Kadar hampa/kotoran (maks)	3%
3.	Butir rusak/butir kuning (maks)	3%
4.	Butir mengapur/hijau	5%

Sumber: Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras

Tabel 2.2 Kualitas Standar Beras untuk Kebutuhan CBP

No	Persyaratan	Standar
<b>Kualitatif</b>		
1.	Hama dan Penyakit	Bebas
2.	Bau apek, asam, atau bau asing lainnya	Bebas
3.	Campuran dedak dan bekatul	Bebas
4.	Bahan kimia yang membahayakan dan merugikan konsumen	Bebas
<b>Kuantitatif</b>		
1.	Kadar air (maks)	14%
2.	Derajat sosoh (min)	95%
3.	Butir patah (maks)	20%
4.	Menir (maks)	2%
5.	Kadar Ph (min)	6.2

Sumber: Peraturan Menteri Perdagangan No. 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras

Tabel 2.3 Harga Pembelian Gabah/Beras oleh Perum Bulog

Komoditas	HPP (Rupiah)	Persyaratan Kualitas
GKP di Petani	4.200	- KA Maks 25%
GKP di Penggilingan	4.250	- Hampa kotoran maks 10%
GKG di Penggilingan	5.250	- KA Maks 14%
GKG di Gudang Bulog	5.300	- Hampa kotoran maks 3%
Beras di Gudang Bulog	8.300	- KA maks 14% - Broken Maks 20% - Derajat sosoh min 95% - Menir maks 2%

Sumber: Peraturan Menteri Perdagangan No. 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras

### 2.2.2.2. Pengadaan Luar Negeri

Pelaksana pengadaan luar negeri adalah kantor pusat. Pelaksanaan pengadaan dapat dilakukan oleh Bulog secara mandiri maupun bekerjasama dengan pihak lain sesuai dengan surat penugasan atau persetujuan dari pemerintah. Adapun jumlah dan waktu pelaksanaan ditetapkan dengan merujuk pada rapat koordinasi tingkat menteri.

Bulog merupakan satu-satunya entitas yang mempunyai hak melakukan impor beras untuk pemenuhan keperluan umum. Konstelasi posisi Bulog dalam pelaksanaan impor beras tersaji pada gambar 2.2.

**Gambar 2.2 Mekanisme Pengadaan Gabah/Beras Luar Negeri**

Penentuan Alokasi Impor	Tujuan Impor	Jenis Komoditi	Pelaku Impor	Rekomendasi	Persetujuan Impor Kemendag
Rakortas	Keperluan Umum	Beras Ex.1006.30.99 (Dengan Tingkat Kepecahan di Atas 5% s.d. 25%)	BULOG	Kementerian Pertanian	1. API-U 2. Rekomendasi dari Menteri Pertanian
	Hibah	Beras Ex.10036.30.99 (Beras dengan Tingkat Kepecahan di atas 5% s.d. 25%)	Lembaga Sosial/Badan Pemerintah	Kementrian Pertanian dan Badan/Instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Bidang Penanggulangan Bencana atau penyelenggaraan Bantuan Sosial	1. Surat Pendirian Lembaga/organisasi sosial 2. Sertifikat hibah 3. Rencana distribusi 4. Rekomendasi Menteri Pertanian 5. Rekomendasi Badan Penanggulangan Bencana atau Bantuan Sosial
Non-Rakortas	Keperluan Lain	Beras Kebutuhan Bahan Baku Industri Ex.1006.40.90 (Beras Pecah 100% atau Beras Ketan Pecah 100%) Ex.1102.90.10 (Tepung Beras, Tepung Beras Ketan) Beras Keperluan lain selain bahan baku Industri Ex.1006.30.30 (Beras Ketan Utuh) Ex.1006.30.40 (Beras Ketan Hom Mali) Ex.1006.30.91 (Beras Kukus) Ex.1006.30.99 (Beras Japonica, Beras Basmati, Beras Jasmine)	API-P  BUMN		1. API-P 2. Surat pernyataan kapasitas produksi bagi API-P

Sumber: Peraturan Menteri Perdagangan No. 1 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras

### 2.2.3. Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah (CBP)

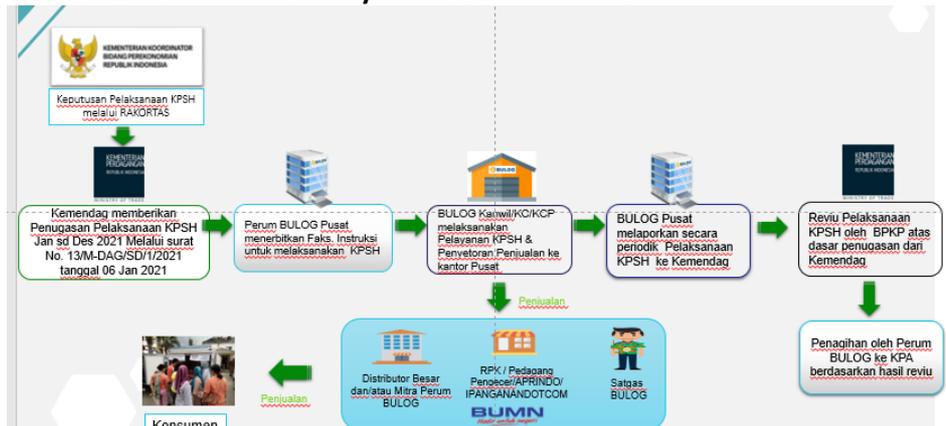
Pemanfaatan CBP beragam. Dalam Perpres penugasan Bulog, penggunaan Cadangan Beras/Pangan Pemerintah dapat dimanfaatkan untuk kekurangan pangan, stabilisasi harga pangan, bencana alam, bencana sosial, keadaan darurat, kerja sama internasional, dan/atau pemberian bantuan pangan luar negeri. Selanjutnya, Bulog dapat melakukan penyaluran pangan yang dikelolanya, dalam hal ini beras, kepada masyarakat berpendapatan rendah serta kebutuhan lainnya.

#### 2.2.3.1. Penyaluran CBP untuk Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga (KPSH)

Pengampu penugasan KPSH kepada Bulog yakni Menteri Perdagangan. Menteri Perdagangan menugaskan Perum Bulog untuk melaksanakan ketersediaan pasokan dan stabilisasi harga berdasarkan:

- Hasil evaluasi harga rata-rata beras nasional yang menunjukkan terjadinya gejolak dan/atau hasil keputusan Rakortas, dan/atau;
- Usulan dari Pemda yang dilengkapi dengan data informasi seperti harga, jumlah, dan rencana lokasi pelaksanaan KPSH.

Secara detail alur mekanisme penyaluran beras pemerintah untuk keperluan stabilisasi harga dapat dilihat pada gambar 2.3.

**Gambar 2. 3 Mekanisme Penyaluran CBP untuk KPSH**

Sumber: Bulog, disarikan dari Peraturan Menteri Perdagangan No. 127 Tahun 2018 tentang *Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga*

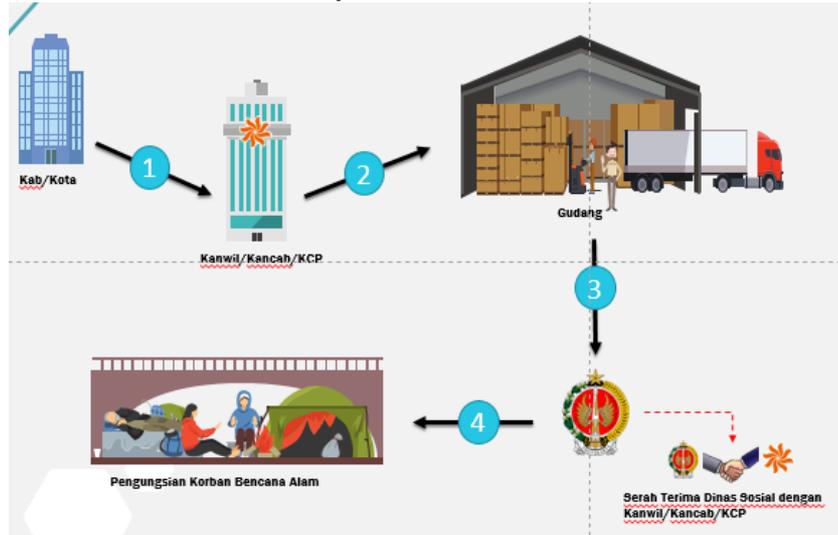
### 2.2.3.2. Penyaluran CBP untuk Bantuan Sosial

Terdapat dua aturan yang mengatur penyaluran CBP untuk keperluan Bantuan Sosial. Dua aturan dimaksud, yakni Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PerMenKo PMK) Nomor 5 Tahun 2019 tentang *Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Bantuan Sosial*, dan Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 Tahun 2019 tentang *Prosedur dan Mekanisme Penyaluran CBP untuk Penanggulangan Keadaan Darurat Bencana dan Kerawanan Pangan Pasca Bencana*.

Pada Peraturan Menteri Koordinator PMK No. 5 Tahun 2019, lingkup penggunaan CBP adalah untuk penanganan tanggap darurat akibat bencana, penanganan kerawanan pangan pasca bencana, kerja sama internasional bantuan sosial, atau kebutuhan terkait bantuan sosial sesuai dengan kepentingan pemerintah. Akan halnya Kementerian Sosial, mengatur secara spesifik mekanisme penyaluran untuk keadaan darurat bencana dan kerawanan pangan pasca bencana sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Sosial (Permensos) No. 22 Tahun 2019.

Penggunaan CBP untuk keadaan darurat didahului dengan adanya penetapan status keadaan darurat oleh pimpinan tertinggi bergantung pada cakupan area terjadinya bencana tersebut. Pada bencana skala nasional misalnya, penetapan dilakukan oleh Presiden sedangkan skala daerah provinsi serta kabupaten/kota ditetapkan oleh Kepala daerah masing-masing yang berkaitan. Jangka waktu status kedaruratan ditetapkan atas dasar rekomendasi badan yang diberikan tugas untuk menanggulangi bencana. Secara rinci alur pelaksanaan penyaluran CBP tersaji pada gambar 2.4.

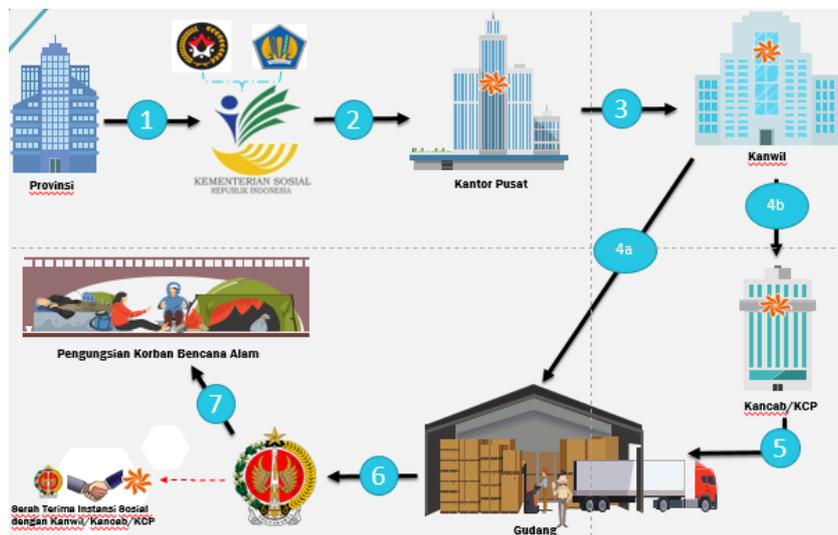
**Gambar 2. 4** Mekanisme Penyaluran CBP dalam Keadaan Darurat Bencana Alam



Sumber: *Bulog*, disarikan dari Peraturan Menteri Sosial No. 22 Tahun 2019 Tentang Prosedur dan Mekanisme Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah Untuk Penanggulangan Keadaan Darurat Bencana dan Kerawanan Pangan Pasca Bencana

Berbeda dengan penggunaan CBP dalam rangka keadaan darurat, Penetapan status kerawanan beserta penggunaan CBP pasca bencana dilakukan oleh Menteri Sosial. Penetapan dilaksanakan oleh Menteri Sosial setelah berkoordinasi dengan Kemenko PMK, Kementerian Keuangan, dan/atau kementerian serta lembaga lain yang terkait. Secara rinci alur pelaksanaan penyaluran CBP tersaji pada gambar 2.5.

**Gambar 2.5** Mekanisme Penyaluran CBP Pasca Bencana Alam



Sumber: *Bulog*, disarikan dari Peraturan Menteri Sosial No. 22 Tahun 2019 Tentang Prosedur Dan Mekanisme Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah Untuk Penanggulangan Keadaan Darurat Bencana dan Kerawanan Pangan Pasca Bencana

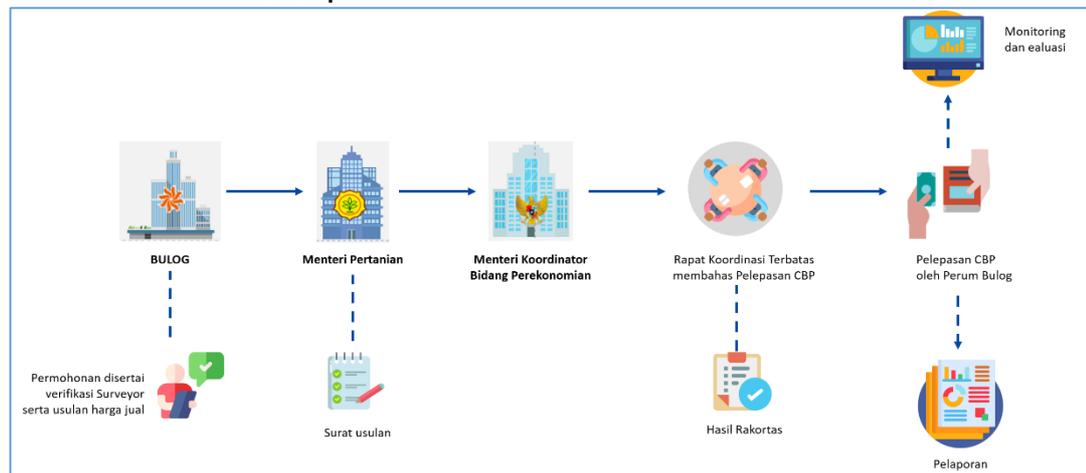
Selain dalam keadaan darurat dan pasca bencana alam, Penggunaan CBP juga dimungkinkan sebagai pengejawantahan kerjasama internasional bantuan sosial. Dalam rangka perjanjian ketahanan pangan Asean Plus *Three Emergency Rice Reserve* (APTERR) misalnya, penyelenggaraan ditetapkan oleh Kementerian Pertanian. Namun penggunaan dalam rangka bantuan internasional ditetapkan oleh Menteri Koordinator PMK setelah berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait. Beberapa kepentingan sosial lain untuk penggunaan CBP pun dapat dilakukan selama mendapatkan persetujuan dari Menko PMK.

#### 2.2.4. Pelepasan Cadangan Beras Pemerintah (CBP)

Pelepasan CBP merupakan kegiatan melepas CBP yang telah melampaui batas waktu simpan dan/atau berpotensi atau mengalami penurunan mutu.<sup>13</sup> Pelepasan dilakukan apabila CBP telah melampaui batas waktu simpan paling sedikit 4 (empat) bulan dan atau berpotensi atau telah mengalami penurunan mutu. Standar penurunan mutu diatur oleh Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian melalui Keputusan Menteri Pertanian Nomor 45 Tahun 2019 Tentang Kriteria Penurunan Mutu Cadangan Beras Pemerintah (CBP).

Bentuk pelepasan CBP dapat berupa penjualan, pengolahan, penukaran, dan/atau hibah. Penjualan yang dimaksud ialah menjual CBP dengan harga di bawah Harga Eceran Tertinggi (HET) beras. Pelepasan berupa pengolahan berarti memperbaiki mutu beras dengan tetap berpedoman pada keamanan pangan dan menjaga kadar susut beras yang telah ditentukan. Sementara itu, kegiatan penukaran dilakukan untuk mendapatkan CBP dengan kualitas yang lebih baik. Sedangkan hibah dilakukan guna bantuan sosial dan kemanusiaan. Proses pelepasan diawali dari penyampaian informasi dari Bulog kepada Kementerian Pertanian. Selanjutnya, atas informasi yang disampaikan, Kementerian Pertanian menyampaikan usulan kepada Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian untuk dibahas. Secara lebih jelas alur umum mekanisme pelepasan CBP dapat dilihat pada Gambar 2.6.

**Gambar 2.6 Mekanisme Pelepasan CBP**



Sumber: *Bulog*, disarikan dari Peraturan Menteri No 38 tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah

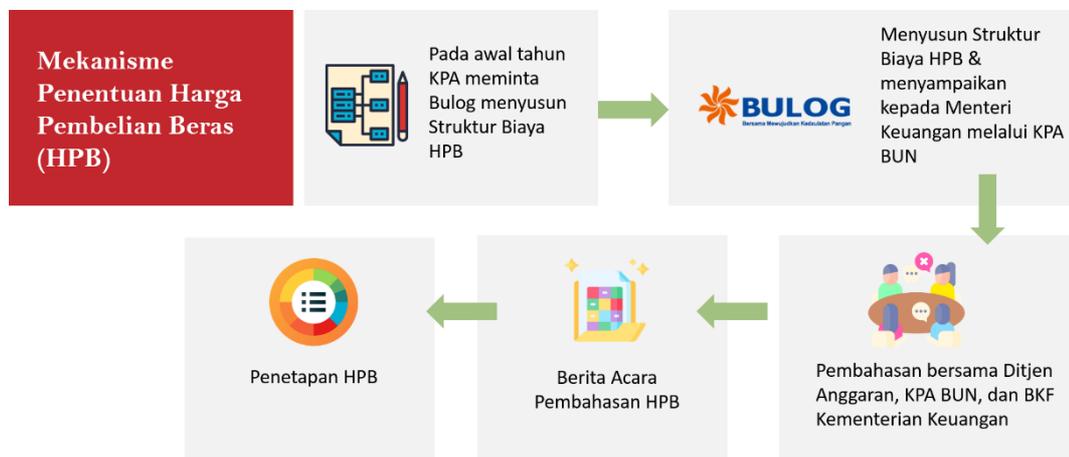
<sup>13</sup> Peraturan Menteri Pertanian Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah, Pasal 1.

### 2.2.5. Sumber Pendanaan dan Pergantian Biaya Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah (CBP)

Sumber dana Bulog dalam melakukan penyerapan dapat dibebankan kepada APBN, dana Bulog, Pinjaman dari lembaga keuangan dalam negeri, dan/atau pendanaan lainnya.<sup>14</sup> Pemerintah memberikan penjaminan kredit kepada Perum Bulog atas pinjaman yang berasal dari lembaga keuangan. Namun pada pelaksanaannya, mayoritas sumber pendanaan Perum Bulog berasal dari pinjaman lembaga keuangan dengan bunga komersial.

Atas sejumlah beras yang disalurkan oleh Bulog, pemerintah memberikan pergantian sejumlah biaya melalui satuan Harga Pembelian Beras (HPB) yang berlaku untuk satu tahun anggaran. Besarnya satuan nilai HPB yang akan diganti dapat berasal dari usulan Bulog dengan mengacu pada komponen struktur biaya sebagaimana ada di Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah. Selanjutnya, proses penetapan serta komponen pembentuk HPB dapat secara lebih jelas tersaji pada gambar 2.7, dan tabel 2.4.

**Gambar 2.7 Mekanisme Pembentukan HPB**



Sumber: *Bulog, 2021*

**Tabel 2. 4 Komponen Struktur Biaya Harga Pembelian Beras (HPB)**

No	Uraian Struktur Biaya HPB	No	Uraian Struktur Biaya HPB
1.	Persediaan Awal	7.	Nilai Jumlah yang disalurkan
2.	Biaya Produksi, <i>Overhead</i> , dan Manajemen <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Biaya Produksi               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Biaya Pengadaan DN                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengadaan Gabah</li> <li>• Pengadaan Beras</li> </ul> </li> <li>2. Biaya Survey</li> <li>3. Biaya Pengadaan LN</li> <li>4. Biaya Giling Gabah</li> <li>5. Biaya Opslag/Timbang</li> </ol> </li> <li>b. Biaya Overhead               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Biaya Penyimpanan dan Perawatan</li> </ol> </li> </ol>	8.	Harga di Gudang

<sup>14</sup> Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional

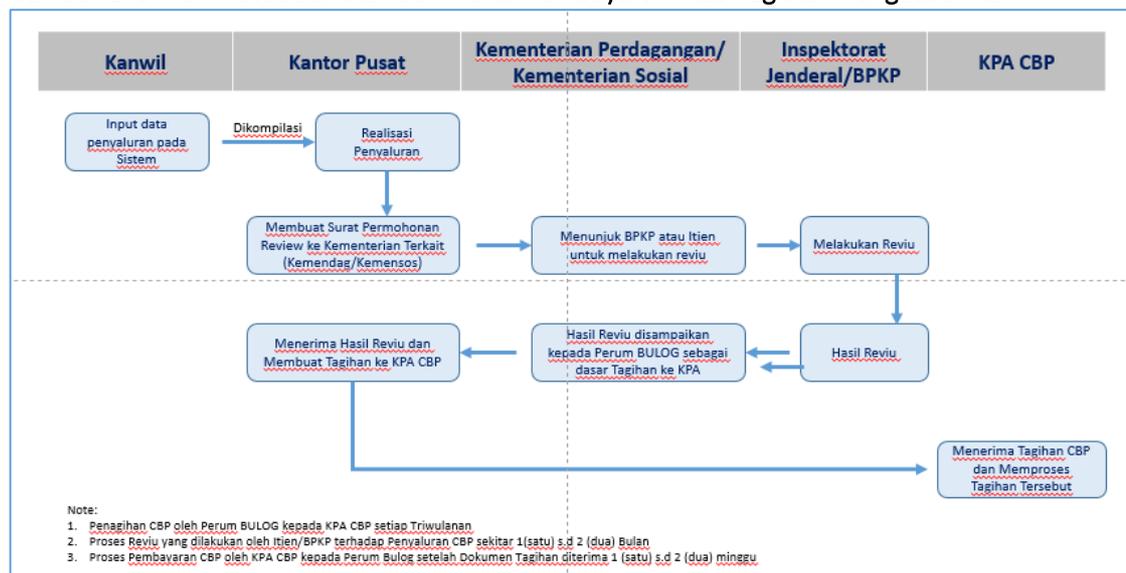
No	Uraian Struktur Biaya HPB	No	Uraian Struktur Biaya HPB
	2. Biaya Movement 3. Biaya Asuransi dan Bea Masuk 4. Biaya Karantina Survey/Surcharge 5. Biaya Rebagging Biaya Karung Pembungkus c. Biaya Manajemen		
3.	Bunga dan Administrasi Bank	9.	Biaya Uitslag
4.	Nilai Jumlah Persediaan yang dikuasai	10.	Marjin per Kilogram
5.	Nilai Persediaan Akhir	11.	Harga Penjualan di atas Alat Angkut
6.	HPP Barang yang disalurkan		

Sumber: Lampiran Peraturan Menteri Keuangan No. 88 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah

Selain penetapan HPB, pemerintah juga menetapkan besaran persentase penggantian atas kegiatan penyaluran CBP yang dilaksanakan oleh Bulog. Nilai persentase dibedakan berdasarkan jenis kegiatannya. Penggantian diberikan sebesar 100% pada penggunaan CBP untuk penanggulangan keadaan darurat, kerawanan pangan pasca bencana, bantuan internasional, dan dalam rangka kerja sama internasional. Sedangkan, untuk program stabilisasi harga dan ketersediaan pasokan yang dibayar adalah selisih antara HPB dengan harga penjualan beras yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan.

Akan halnya pengajuan nilai penggantian dilakukan secara berjenjang. Alur dan standar waktu pergantian biaya atas kegiatan pengadaan dan penyaluran CBPP dapat dilihat pada Gambar 2.8 berikut.

Gambar 2. 8 Alur Proses dan Standar Waktu Pembayaran Atas Kegiatan Pengadaan CBP



Sumber: Perum Bulog, 2021



## BAB III

### PERMASALAHAN

#### 3.1. Belum Optimalnya Peran Pemerintah Dalam Mengelola Cadangan Pangan Pemerintah (CPP)

Pemerintah belum menyediakan ekosistem pengelolaan cadangan pangan yang laik. Jalinan integrasi peran tiap kementerian/lembaga yang terlibat belum terwujud secara optimal. Alhasil, efektivitas, dan efisiensi dari mitra pelaksana pengelolaan cadangan pangan pemerintah, dalam hal ini Bulog, belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Potret diatas setidaknya tergambar dari 4 (empat) situasi berikut.

**Pertama,** Belum optimalnya peran Kementerian Pertanian dalam mengatur mekanisme pelepasan stok. Permentan Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah belum memberikan kejelasan atas hal-hal yang mengiringi pelepasan stok. Aturan yang dibuat belum mampu memberikan gambaran level pengambilan keputusan beserta mekanisme pelaksanaannya. Pasal 5 Ayat (2) misalnya, dinyatakan bahwa pelepasan beras, baik berupa penjualan, pengolahan, penukaran, dan/atau hibah dilaksanakan oleh Bulog berdasarkan hasil keputusan rapat koordinasi yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Padahal dalam pelaksanaannya untuk jenis pengolahan dapat dilakukan secara mandiri oleh Perum Bulog. Sebaliknya, jenis pelepasan lainnya seperti penukaran dan Hibah hingga saat ini belum ditentukan jelas arah peruntukannya.

Selain itu, kebijakan pelepasan belum mencantumkan batas waktu penanganan dari Kementerian Pertanian atas penyampaian informasi Bulog berkenaan dengan beras yang telah masuk kategori untuk dilepas. Kemudian, dalam hal pembiayaan, aturan terkait pelepasan juga belum dapat dioperasionalkan. Kebijakan belum mengatur secara spesifik sumber alokasi anggaran kementerian/lembaga yang nantinya dipakai untuk membiayai pelaksanaan pelepasan beras. Hal ini menjadi sebuah isu tersendiri mencermati pelepasan beras tidak termasuk dalam jenis kegiatan penyaluran CBP yang mendapat penggantian biaya sebagaimana diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 88 Tahun 2019<sup>16</sup> tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana CBP.<sup>17</sup> Situasi ini menimbulkan imbas serius bagi Bulog. Bulog berada pada lingkungan yang tidak pasti. Ketidakpastian tidak hanya berkaitan dengan proses administrasi lanjutan di Kementerian Pertanian, namun juga menyangkut penggantian atas biaya yang telah dikeluarkan Bulog untuk merawat CBP.

Kondisi ini setidaknya dapat dilihat pada pengajuan beras turun mutu yang disampaikan oleh Perum Bulog pada tahun 2020. Hingga laporan ini disusun, pemerintah melalui Kementerian Pertanian belum memberikan kepastian penggantian biaya pelepasan CBP turun mutu sebesar Rp. 185 milyar atas 20.000 ton beras turun mutu yang dijual dibawah HET.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Aturan ini telah mengalami penyesuaian berkaitan dengan pemberian bantuan pemerintah melalui Perum Bulog melalui diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Dan Pertanggungjawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah.

<sup>17</sup> Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Perbendaharaan menyampaikan bahwa pembiayaan pelepasan seharusnya melekat pada Kementerian Pertanian. Diskusi KPK dengan KPA Penyalur Dana CBP di tanggal 24 September 2021.

<sup>18</sup> (HPB sebesar (Rp. 10.769) – Nilai Penjualan dibawah HET (Rp.1.477,89)) x Kuantum Pelepasan Stok (20.366.894,55 kg).

**Kedua**, belum adanya penetapan besaran jumlah cadangan pangan pemerintah yang dikelola oleh Perum Bulog.

Kementerian Pertanian belum menjalankan amanah Perpres 48 Tahun 2016 dalam melakukan penetapan Cadangan Pangan Pemerintah. Sampai dengan laporan ini disusun, pengelolaan cadangan pangan yang dilakukan oleh Bulog mengacu kepada hasil risalah Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas) yang ditetapkan pada tahun berjalan. Pada dokumen risalah Rakortas April 2018, disampaikan bahwa *Jumlah CBP yang harus dijaga oleh Perum Bulog sekitar 1-1.5 juta ton yang didukung kebijakan disposal stock*. Meskipun Rakortas telah menyebut jumlah CBP harus dikelola, namun forum tersebut pada dasarnya merupakan instrumen koordinasi internal pemerintah yang seharusnya diformalkan melalui penetapan jumlah CPP oleh Menteri Pertanian. Hal ini secara spesifik diamanahkan dalam Pasal 4 ayat (1) Perpres 48 tahun 2016 yakni Menteri Pertanian menetapkan besaran jumlah Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Beras Pemerintah yang akan dikelola oleh Perum BULOG berdasarkan hasil rapat koordinasi.

**Ketiga**, minimnya ruang bagi Bulog untuk melakukan perputaran stok pangan secara mandiri.

Paska beralihnya pola penyaluran bantuan sosial beras dari Beras Sejahtera (Rastra) ke Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT),<sup>19</sup> Bulog tidak lagi memiliki outlet reguler untuk meremajakan stok beras yang dikelolanya.<sup>20</sup> Saat ini, perputaran stok Bulog menyandarkan pada penugasan yang diberikan oleh pemerintah, berupa penyaluran untuk kekurangan pangan, stabilitas harga pangan, bencana alam, bencana sosial, keadaan darurat, kerja sama internasional, dan/atau pemberian bantuan pangan luar negeri.<sup>21</sup> Ketika kondisi-kondisi dimaksud tidak terjadi maka stok beras pemerintah tetap mengendap di gudang Bulog. Hal ini berkonsekuensi terhadap meningkatnya beban operasional yang ditanggung Bulog imbas dari upaya merawat CBP yang dikelola. Secara detail tabel 3.1 dan tabel 3.2 menyajikan biaya perawatan CBP serta akumulasi kuantum beras turun mutu pada akhir tahun berjalan.

**Tabel 3.1 Biaya *Overhead* Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (Tahun 2018 s.d 2020)**

Tahun	Biaya <i>Overhead</i> <sup>22</sup> (Rupiah)
2018	219.261.506.313,00
2019	875.168.697.199,18
2020	946.671.350.856,90

Sumber: *Perum Bulog, 2021*

<sup>19</sup> Subsidi Rastra mulai ditransformasikan menjadi Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) pada 2017. Di 2018, program Subsidi Rastra diubah sepenuhnya menjadi program Bansos Pangan yang penyalurannya melalui skema nontunai dan Bansos Rastra. Kemudian, pada 2019, program Bansos Pangan dilaksanakan dengan skema nontunai atau BPNT. Guna meningkatkan efektivitas program bansos pangan, pada tahun 2020, program BPNT dikembangkan menjadi program Sembako

<sup>20</sup> Tahun 2021, berdasarkan Rakortas bulan Januari diperkirakan Stok CBP Bulog sebesar 1.075.424 ton

<sup>21</sup> Peraturan Presiden No. 48 tahun 2016 tentang Perluasan Penugasan Bagi Perum Bulog, Pasal 8.

<sup>22</sup> Komponen biaya *overhead* terdiri dari biaya penyimpanan dan perawatan, biaya movement, biaya rebagging, biaya asuransi dan bea masuk, biaya karantina/survey/surcharge, dan biaya karung pembungkus. Lampiran PMK Nomor 88 Tahun 2019,

Tabel 3.2 Akumulasi Kuantum Beras Turun Mutu (Tahun 2018 s.d 2021)

Tahun	Akumulasi Kuantum Beras Turun Mutu (Kg)	Keterangan
2018	75.380.488,81	
2019	61.121.056,49	Termasuk 20.366.894,55 yang diselesaikan dengan pelepasan tahun 2020
2020	441.932.146,02	
2021	218.261.721,09	Data September 2021

Sumber: *Perum Bulog, 2021*

**Keempat**, penggunaan bunga komersial dalam pendanaan pengadaan oleh Perum Bulog. Pelaksanaan tugas pengadaan, dan pengelolaan CBP yang dilakukan oleh Perum Bulog sejatinya merupakan bagian pelaksanaan tugas pemerintah. Dalam melaksanakan tugas ini, skema pembiayaan diawali dari sumber finansial internal Perum Bulog, termasuk didalamnya melalui pola pinjaman, untuk selanjutnya diganti paska adanya kegiatan penyaluran.

Meskipun pemerintah melalui Kementerian Keuangan mencantumkan bahwa seluruh beban bunga dan biaya lainnya dapat ditagihkan melalui mekanisme Harga Pembelian Beras, namun tidak serta merta mampu menanggulangi seluruh beban bunga yang timbul dari pelaksanaan penyelenggaraan CBP. Hal ini semakin diperparah dari ketiadaan fasilitas khusus bagi Bulog dalam melaksanakan penugasan terkait CBP. Penggunaan skema bunga komersial ketika melaksanakan penugasan pemerintah menyebabkan semakin tingginya beban finansial yang diterima Perum Bulog. Meskipun nantinya tergantikan namun hal dimaksud terbatas pada CBP yang tersalur. Gambar 3.1 memberikan ilustrasi adanya gap atas nilai pengadaan dan peyaluran yang ada di Perum Bulog.

Gambar 3. 1 Nilai Pengadaan dan Penyaluran Perum Bulog Periode 2019 - 2021



Sumber: *Perum Bulog, data diolah Direktorat Monitoring 2021*

### 3.2. Sistem Informasi Belum Mendukung Kegiatan Pengawasan dan Sinkronisasi Data Antar Instansi

Integrasi sistem informasi antar kementerian/lembaga yang mengampu pengelolaan pangan belum terwujud. Sistem informasi yang ada masih terfragmentasi, dan belum saling menghubungkan informasi antar kementerian/lembaga.

Belum tercapainya ketergabungan sistem secara utuh terefleksikan dari interkoneksi sistem di tiap kementerian yang membidangi pengelolaan cadangan pangan. Sharing data dan

informasi belum bersifat dua arah. Alhasil, desain kebijakan yang berkait dengan pengelolaan pangan rentan bias dengan kondisi faktual.

Hal ini sekurangnya tergambar dalam polemik impor beras di semester I 2021. Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan menyampaikan rencana untuk mengimpor beras sebagai bagian memperkuat stok beras pemerintah. Meski demikian, Kementerian Pertanian menyatakan bahwa stok beras yang ada masih mencukupi. Hal senada disampaikan pula oleh Direktur Utama Bulog. Kisruh impor beras sejatinya bukan hal baru. Isu serupa juga terjadi di 2018.

Silang pendapat atas pelaksanaan importasi beras tidak bisa dipisahkan dari belum terbangunnya integrasi data informasi di tiap kementerian. Masing-masing kementerian/lembaga menggunakan sistemnya sebagai acuan monitoring stok. Hal ini tercermin dari penggunaan Sistem Monitoring Stok (Simonstok) yang terbangun di Badan Ketahanan Pangan (BKP), Sistem Informasi Logistik (SIL) Bulog, dan Sistem Bahan Pokok dan Penting di Kementerian Perdagangan.

Kondisi diatas pada akhirnya rentan menimbulkan perbedaan interpretasi terkait kecukupan pangan dalam negeri. Hal ini terutama berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan impor. Dalam konteks pengelolaan pangan khususnya berkaitan dengan manajemen stok, reliabilitas informasi perihal stok memegang peran penting untuk melakukan langkah pengelolaan pangan nasional.<sup>23</sup>

Wacana pembangunan neraca komoditas terhadap komoditas digadang-gadang akan menjadi jalan penyelesaian polemik impor yang terjadi. Namun hingga laporan ini terbentuk, implementasi NK tersebut baru dalam tahapan input kebutuhan data untuk industri, belum mampu menggambarkan kondisi nasional secara menyeluruh terutama kondisi stok Bulog yang sering menjadi perdebatan dalam keputusan importasi.

### 3.3. Belum jelasnya operasionalisasi Peraturan Presiden Pembentukan Badan Pangan Nasional

Substansi Perpres tentang Badan Pangan Nasional masih belum fungsional. Muatan isi BAPANAS rentan menimbulkan sejumlah polemik. Hal ini potensial terjadi mencermati pengaturan sejumlah hal khususnya yang berkaitan dengan kewenangan, dan pembiayaan pengelolaan pangan.

Belum operasionalnya aturan yang termuat dalam perpres BAPANAS timbul karena muatan materi atas pelaksanaan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pemerintah belum mengatur spesifik sejumlah hal, diantaranya:

Pertama, pengambilan keputusan di level nasional.

Perpres belum memberikan gambaran yang tegas atas pelaksanaan sebagian hal. Aturan belum memuat penjelasan atas pihak yang dapat menetapkan jumlah cadangan pangan di level nasional<sup>24</sup>. Kondisi ini menyebabkan keberlanjutan peran rapat koordinasi di tingkat

<sup>23</sup> Pengadaan luar negeri menjadi opsi yang diberikan kepada Bulog untuk melakukan pengendalian ketersediaan dan distribusi Pangan dalam upaya menjaga pemenuhan stok, stabilitas harga dalam negeri, dan/atau memenuhi kebutuhan penugasan Pemerintah lainnya. Perpres No. 48 tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional, Pasal 7.

<sup>24</sup> Penetapan Cadangan Pangan Nasional dan Cadangan Beras Nasional dilakukan oleh Menteri Pertanian setelah disepakati pada level forum rapat koordinasi terbatas yang diselenggarakan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional, Pasal 4.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dalam menentukan CPP nasional pasca terbentuknya Badan Pangan Nasional menjadi buram.

Selain itu, belum operasionalnya Perpres Nomor 66 Tahun 2021 dikarenakan substansi yang termuat dalam aturan dimaksud tidak secara otomatis menegasikan pelaksanaan tugas serupa di kementerian/lembaga lainnya. Dalam hal pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan misalnya, Pasal 28 ayat (2) huruf a Perpres 66 tahun 2021 mengamanatkan pelimpahan otoritas kepada Badan Pangan Nasional atas *perumusan kebijakan dan penetapan besaran jumlah cadangan pangan pemerintah yang akan dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan*. Pelaksanaan tugas BAPANAS dimaksud menjadi objek yang diampu oleh Kemenko ketika melaksanakan tugas penyelenggaraan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang perekonomian.

Lebih lanjut, dalam hal delegasi kewenangan perumusan kebijakan dan penetapan kebutuhan ekspor dan impor pangan, mengambil contoh kewenangan impor, dalam pelaksanaannya rentan beririsan dengan tugas yang diemban oleh Kementerian Perdagangan. Sejuahmana deliniasi pelaksanaan kuasa ini dikaitkan dengan tugas pengendalian, dan pengamanan perdagangan internasional.

Kedua, belum adanya pembagian peran antara Bulog dan BUMN pangan dalam Pelaksanaan Kebijakan Pangan Nasional.

Pasal 3 huruf c Perpres 66 Tahun 2021 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan, BAPANAS menyelenggarakan fungsi pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pemerintah dilakukan melalui Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan. Namun demikian belum ada pengaturan sejauhmana porsi BUMN bidang pangan yang nantinya terpilih dalam melaksanakan fungsi tersebut. Hal ini krusial untuk menjadi terang memperhatikan substansi perpres yang juga telah mencantumkan penguasaan Kementerian Badan Usaha Milik Negara kepada Kepala Badan Pangan Nasional untuk memutuskan penugasan bagi BULOG dalam pelaksanaan kebijakan pangan nasional.<sup>25</sup>

Terakhir, perlakuan atas pembiayaan pendanaan CPP. Kondisi eksisting, mengambil contoh dalam hal CBP, pembiayaan pengadaan dilakukan BUMN pelaksana. Perpres belum memberikan gambaran sejauhmana pola pendanaan atas pengelolaan cadangan pangan. Hal ini layak menjadi perhatian mencermati kondisi finansial BUMN bidang pangan yang serupa (lihat tabel 3.3). Isu ini penting untuk ditegaskan mengingat pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pangan selain berkaitan dengan pembiayaan pengadaan, juga memunculkan beban biaya perawatan komoditas pangan.

---

<sup>25</sup> Bulog merupakan badan usaha berbentuk perusahaan umum. Hal ini relatif berbeda dengan BUMN bidang pangan lainnya yang berbentuk Perseroan Terbatas. Perbedaan bentuk badan usaha berpotensi berimbas pula terhadap karakter dasar yang diemban perusahaan khususnya berkaitan dengan nilai keuntungan yang diharapkan muncul dalam pelaksanaan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pemerintah.

Tabel 3. 3 Perbandingan Kondisi Finansial BUMN Bidang Pangan Tahun 2019

No	Nama Perusahaan	Aset (Milyar Rupiah)	Hutang (Milyar Rupiah)	Laba/Rugi (Milyar Rupiah)
1	Bulog	36.010	26.952	-1.770
2	RNI	13.744,76	7.244,17	-64.878
3	Pertani	1.831	872,56	-113,352
4	PPI	3.157	1.117,84	-99,081

Sumber: *Laporan Keuangan Tahun 2019*

#### 3.4. Aset Gudang Bulog Belum Termanfaatkan Dalam Mendukung Pengelolaan CPP (Cadangan Pangan Pemerintah)

Utilisasi gudang Bulog belum terlaksana secara optimal. Pemerintah belum sepenuhnya mendayagunakan keberadaan Gudang Bulog dalam menunjang pengurusan CPP. Meskipun Bulog telah memiliki dan menerima sejumlah pendanaan untuk terus meningkatkan kapasitas gudangnya, namun penggunaannya belum optimum. Hal ini setidaknya dapat tercermin pada kondisi belum adanya instrumen kebijakan pelaksanaan pengelolaan komoditas non beras bagi Bulog secara komprehensif.

Sebagaimana diketahui Bulog mengemban tugas untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen dan produsen untuk beberapa jenis komoditas, yakni beras, jagung, dan kedelai. Atas amanah tersebut pemerintah melalui sumber Penyertaan Modal Negara (PMN) tahun 2016 mencoba memberikan peluang kepada Bulog terkait pengelolaan komoditas di luar beras misalnya gudang kedelai dan jagung. Namun kebijakan ini dinilai masih setengah proses, pasalnya pemerintah tidak memberikan instrumen pendukung agar Bulog mampu mengelola komoditas tersebut. Importasi kedelai dan jagung sepenuhnya masih menjadi ranah perusahaan di luar Bulog dan berujung kepada ketidakbermanfaatan gudang kedelai yang sudah selesai dibangun pada pertengahan tahun 2021.

#### 3.5. Lemahnya Akuntabilitas dalam Pengadaan Beras dari sumber pasokan dalam Negeri oleh Perum Bulog

Proses input beras medium yang dilakukan oleh Perum Bulog merupakan titik kritis, penentu kualitas beras cadangan nasional. Serangkaian prosedur yang coba diusung Bulog melalui SOP internal belum mampu memastikan beras yang masuk ke area pergudangan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan pemerintah melalui Permendag Nomor 24 Tahun 2020.

Atas kondisi ketidakpastian kualitas yang terjadi pada proses pemasukan, hingga laporan ini disusun Perum Bulog belum memiliki instrument pengawasan yang mumpuni. Hal ini setidaknya dapat dilihat pada tiga kondisi berikut:

**Pertama,** Lemahnya mekanisme pengecekan kualitas beras sebelum masuk ke gudang Bulog.

Penetapan 20% sampel yang tercantum pada SOP Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pengadaan Gabah/Beras DN belum sepenuhnya dilaksanakan. Variasi besaran pengambilan sampel (5% s.d 20%) hingga teknik sampling sangat bergantung kepada masing-masing daerah dan personil petugas lapangan. Misalnya pada pengambilan sampel 5% dapat diwakilkan oleh satu karung saja, pada daerah dan gudang lain diperoleh informasi diwakilkan dari beberapa jenis karung. Begitu juga dengan pihak yang melaksanakan pengambilan sampel di lapangan,

dapat dilakukan oleh PPK dan di beberapa gudang pun dilakukan dengan petugas gudang lainnya.

Perbedaan pemeriksaan kualitas ini juga terjadi pada tahap sortasi. Tidak seluruh gudang/daerah mewajibkan dilakukannya sortasi bertahap dalam pemasukan beras ke gudang sebagaimana dimuat dalam peraturan internal Bulog.

**Kedua, Belum jelasnya aturan dan standar penyerapan beras asalan oleh Bulog beserta harga pembeliannya.**

Dalam kondisi tertentu, Perum Bulog di daerah masih melakukan penerimaan beras medium dibawah standar kualitas sebagaimana yang telah ditetapkan Pemerintah melalui Permendag No. 24 Tahun 2020. Sejumlah kuantitas beras medium yang dibawa oleh MKP didapati tidak memenuhi standar CBP, namun Perum Bulog tetap melakukan pembelian beras tersebut dengan peruntukan komersial. Beras asalan, beras dibawah standar tersebut disampaikan akan dipoles kembali dengan dukungan infrastruktur pergudangan maupun bekerjasama dengan penggilingan swasta untuk kebutuhan diluar CBP.

Kegiatan penerimaan ini bisa menjadi permasalahan dikemudian hari lantaran belum adanya aturan yang tegas terkait diperbolehkannya penerimaan beras asalan untuk keperluan Perum Bulog. Apalagi dengan kualitas yang sama dengan beras pemerintah dapat berakibat kepada adanya potensi terjadinya kecurangan petugas di lapangan dalam pemasukan beras pemerintah. Pembelian beras asalan untuk keperluan CBP juga dapat menyebabkan kemahalan harga yang kemudian akan ditagihkan pemerintah, yakni pemerintah membeli beras dengan kemungkinan turun mutu lebih besar dengan harga mahal.

**Ketiga, Belum memadainya transparansi informasi pengadaan beras dalam negeri**

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi stabilisasi harga di tingkat produsen, Bulog dapat bekerjasama dengan Mitra Kerja Pengadaan (MKP). Internal Perum Bulog sendiri mendefinisikan MKP pada SOP Nomor 18 tahun 2018 terdiri dari badan usaha, usaha perseorangan, Gapoktan maupun Poktan. Namun pada pelaksanaannya, MKP terbatas hanya untuk badan usaha penggilingan yang dapat menyuplai berasnya ke Bulog.

Pada dasarnya perum Bulog membuka kesempatan kepada mitra petani untuk dapat bergabung menjadi pemasok beras dengan kemudahan persyaratan, yakni cukup dengan surat rekomendasi dari Dinas Pertanian setempat beserta dokumen teknis lainnya. Namun minimnya keterbukaan informasi saat pemilihan mitra dianggap menjadi salah satu penyebab nihilnya keterlibatan petani secara langsung kepada pemasokan beras kepada Bulog.

Tak hanya itu, minimnya transparansi juga dapat dilihat dari aspek informasi atas perubahan kebijakan pengadaan beras oleh Bulog di tahun berjalan. Subjektivitas pemilihan jenis kontrak pengadaan kepada mitra dalam hal ini bergantung kepada masing-masing personil petugas Bulog di daerah.

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1. Kesimpulan

Penyediaan pangan menjadi bagian komitmen pemerintah untuk memenuhi hak dasar warganya. Terkait ini, pemerintah menerbitkan sejumlah kebijakan, salah satunya berkenaan dengan pengaturan atas keberadaan cadangan pangan. Adanya cadangan pangan yang langsung berada dibawah kontrol pemerintah selanjutnya memainkan peran penting dalam mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan stabilitas pangan secara nasional.

Dalam implementasinya, tata kelola penyediaan cadangan pangan atau *buffer stock* belum berjalan optimal. Masih terdapat sejumlah permasalahan dalam penyelenggaraan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan. Dari pembahasan pada bab sebelumnya, bentang masalah yang ada beragam, tidak hanya berkaitan dengan sisi kebijakan, namun juga pada tingkat implementasi. Adapun beberapa temuan yang mengemuka dari hasil pembahasan sebagai berikut:

1. Belum Optimalnya Peran Pemerintah Dalam Mengelola Cadangan Pangan Pemerintah (CPP).
2. Sistem Informasi Belum Mendukung Kegiatan Pengawasan dan Sinkronisasi Data Antar Instansi.
3. Aset Gudang Bulog Belum Termanfaatkan Dalam Mendukung Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP).
4. Lemahnya Akuntabilitas dalam Pengadaan Beras dari sumber pasokan dalam Negeri oleh Perum Bulog.
5. Belum jelasnya operasionalisasi terkait kewenangan dan pembagian peran yang menjadi tanggung jawab Badan Pangan Nasional pada ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 Tentang Badan Pangan Nasional.

#### 4.2. Saran Perbaikan

Atas pelbagai persoalan yang muncul, rekomendasi yang disampaikan tertuju kepada 2 (dua) lingkup organisasi, yakni pemerintah, dan Perum Bulog selaku mitra pelaksana penyelenggaraan cadangan pangan.

Akan halnya detail rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan atau BAPANAS:
  - a. Menyusun kebijakan terkait mekanisme peremajaan CPP diluar peruntukan yang telah ditetapkan pemerintah

Pengaturan atas mekanisme peremajaan CPP menjadi sebuah keniscayaan. Mengambil contoh pengelolaan CBP, adanya kebijakan mekanisme peremajaan memiliki signifikansi bagi Bulog atas perputaran stok komoditas cadangan pangan yang dikelolanya. Selain itu, adanya kebijakan juga bertujuan untuk meminimalisir

keberadaan beras turun mutu yang memiliki korelasi terhadap biaya perawatan maupun beban finansial bagi BUMN pengelola.

Lingkup pengaturan yang disusun setidaknya memberikan penegasan atas ruang bagi Bulog agar secara mandiri mampu melakukan peremajaan komoditas cadangan pangan yang dikelolanya. Meski demikian desain ruang untuk melakukan peremajaan dengan tetap memperhatikan volume stok pangan yang mampu memenuhi prinsip ketersediaan, keterjangkauan, dan stabilitas komoditas pangan secara nasional.

Hal lainnya yang harus diperhatikan dalam penyusunan kebijakan yakni berkaitan dengan penyaluran CBP diluar peruntukkan yang saat ini berjalan (bencana alam, KPSH, bansos). Pengaturan kebijakan sudah seyogianya menimbang opsi adanya saluran yang berkesinambungan atas CBPserta kewajiban bagi Bulog untuk menjaga ketepatan penyaluran setidaknya dari sisi kualitas, jumlah, dan waktu sebagaimana yang diperjanjikan.

- b. Melakukan integrasi sistem informasi BUMN pangan dengan Sistem Nasional Neraca Komoditas (SNANK)

Integrasi sistem informasi stok pangan dengan SNANK menjadi sebuah keharusan. Pada tingkatan makro, perihal integrasi sistem menjadi krusial mencermati keberadaan neraca komoditas sebagai acuan dalam menerbitkan Persetujuan Impor. Secara operasional, integrasi tidak hanya berkaitan dengan adanya data stok pangan yang dikelola BUMN dalam sistem informasi SNANK pada satu waktu tertentu. Lebih dari itu, integrasi menyangkut keterhubungan sistem agar kondisi stok pangan di SNANK mampu termutakhir secara langsung dan akuntabel atas perubahan stok yang ada di lingkup BUMN bidang pangan. Hal ini patut menjadi perhatian mengingat kondisi stok pangan yang dikelola oleh BUMN yang mendapatkan penugasan bersifat dinamis.

- c. Menyusun kebijakan pemanfaatan gudang dalam pengelolaan cadangan pangan nasional non beras secara Komprehensif

Pemerintah sudah seyogianya memiliki desain kebijakan pengelolaan cadangan pangan yang komprehensif. Hal ini menjadi krusial guna memperjelas arah pelaksanaan kebijakan pengelolaan cadangan pangan, khususnya berkaitan dengan dukungan kebijakan yang diperlukan untuk mengoptimalkan ketersediaan maupun paska terbangunnya infrastruktur penunjang. Sebagai contoh dalam hal keberadaan gudang kedelai dan jagung yang telah dibangun melalui dana PMN, pemerintah sudah seharusnya menyediakan kebijakan pendukung agar keberadaannya termanfaatkan secara optimal.

- d. Menyusun kebijakan lanjutan dari Perpres 66 tahun 2021.

Keberadaan turunan kebijakan Perpres 66 tahun 2021 menjadi upaya untuk memastikan sejauhmana pola koordinasi ataupun deliniasi atas pelaksanaan kewenangan yang bersinggungan dengan tugas BAPANAS. Pengaturan lanjutan dimaksud sekurangnya memberikan penegasan atas beberapa hal sebagai berikut:

- Pengambilan keputusan pangan dilevel nasional, utamanya berkaitan dengan otorisasi penetapan CPP, penetapan kebutuhan impor nasional, hingga penentuan kebutuhan impor untuk BUMN Pangan yang ditugaskan.
- Pembagian peran Bulog dan BUMN pangan dalam Pelaksanaan Kebijakan Pangan.

- Pola koordinasi dengan kementerian/lembaga teknis, utamanya berkaitan dengan tugas yang diampu oleh Kementerian Perdagangan dalam pengendalian dan pengamanan perdagangan internasional.
  - Skema pendanaan pengadaan dan pengelolaan CPP BUMN Pangan oleh BUMN non Bulog.
- e. Melakukan evaluasi atas penggunaan bunga komersial dalam pengadaan penyediaan cadangan pangan
- Evaluasi atas beban bunga komersial patut untuk dilakukan mencermati beban bunga yang nantinya ditanggung oleh BUMN pelaksana pada akhirnya menjadi komponen yang diperhitungkan untuk diganti pemerintah atas penyaluran cadangan pangan.
2. Pemerintah melalui Kementerian Pertanian, dan atau BAPANAS:
- a. Melakukan evaluasi dan penetapan aturan pelepasan CBP/ CPP lainnya.
- Urgensi pengaturan beleid pelepasan adalah untuk melembagakan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangkaian proses pelepasan cadangan pangan yang mengalami turun mutu. Dalam implementasinya, kebijakan juga harus memuat unit organisasi yang menjadi penanggungjawab serta ketersediaan anggaran untuk mengganti biaya pelepasan cadangan pangan yang mengalami turun mutu. Kemudian, aturan juga harus mampu menggambarkan proses bisnis yang akuntabel, dalam hal ini memuat kejelasan maupun standar penanganan pelepasan beras/pangan lainnya yang turun mutu.
- b. Menetapkan besaran jumlah Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) sesuai hasil rapat koordinasi tingkat Kementerian Bidang Perekonomian untuk dikelola oleh Perum Bulog.
- Implementasi rekomendasi ini menjadi bentuk kepatuhan dalam pelaksanaan ketentuan yang termuat dalam peraturan yang berlaku, dalam hal ini Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016. Adanya penetapan ini juga memberikan kepastian bagi BUMN untuk mengalokasikan sumber daya perusahaannya dalam melaksanakan kegiatan penugasan penyediaan dan pengelolaan cadangan pangan milik pemerintah.

Secara khusus, terkait pelaksanaan penyediaan dan pengelolaan pangan di lingkungan Perum Bulog, terdapat sejumlah rekomendasi dalam upaya meningkatkan tata kelola CBP yang baik dan bersih dengan rincian sebagai berikut:

1. Melakukan kajian kelayakan keikutsertaan dalam program BPNT/Program Sembako

Keikutsertaan Bulog dalam program BPNT/Program Sembako layak menjadi opsi dalam upaya membuka saluran perputaran stok CBP. Besarnya volume penyaluran beras melalui instrumen BPNT/Program Sembako menjadi hal pokok yang patut menjadi pertimbangan. Kajian juga perlu memberikan perhatian atas perhitungan kelayakan dari sisi biaya pengolahan yang nantinya disediakan. Hal ini tidak terlepas dari perbedaan spesifikasi beras dalam program BPNT/Sembako yang memiliki kategori premium, sementara CBP berkualifikasi medium.

2. Memastikan petugas lapangan untuk melaksanakan sampel dan sortasi secara acak dalam penerimaan beras dari sumber pengadaan dalam negeri

Untuk meningkatkan keyakinan atas input beras/gabah yang nantinya menjadi CBP, uji maupun pengamatan kualitas melalui instrumen sampel dan sortasi harus dilakukan secara acak. Pengacakan atas pelaksanaan sampel dan sortasi dilakukan dengan tetap

mengacu kepada standar persentase sampel kuantitas beras yang telah ditetapkan di internal Perum Bulog.

3. Meningkatkan pemahaman petugas lapangan atas pelaksanaan kebijakan pengadaan Perum Bulog.

Pemahaman atas sebuah ketentuan beserta detail teknis pelaksanaannya menjadi bagian penting untuk memastikan kualitas CBP yang masuk sesuai dengan spesifikasi yang telah ditetapkan. Dari itu, sosialisasi atas kebijakan yang mengaturnya perlu untuk terus dilakukan tidak hanya untuk meningkatkan pengetahuan, namun juga untuk memberikan pemahaman teknis pelaksanaan kegiatan di lapangan.

4. Meningkatkan pelaksanaan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan pemasukan CBP/cadangan pangan dari sumber dalam negeri.

Optimalisasi kegiatan pengawasan menjadi sebuah keharusan dalam upaya memastikan pelaksanaan kegiatan pemasukkan berjalan sesuai dengan ketentuan. Hal tidak terlepas dari adanya variasi dalam memakna ketentuan, baik dalam hal pengambilan persentase sampel maupun pelaksanaan sortasi.

5. Memberikan penegasan atas kebijakan pengadaan beras asalan dalam negeri.

Pengaturan lebih lanjut atas penerimaan beras asalan menjadi bagian untuk meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan penerimaan beras asalan di lingkungan Bulog. Perlunya pengaturan lebih lanjut selain untuk memberikan kejelasan atas prasyarat yang harus terpenuhi sewaktu opsi ini ditempuh oleh unsur Bulog di level kewilayahan juga dilatar belakangi dari belum adanya pemisahan secara khusus antara CBP dengan beras untuk tujuan komersil dalam sebuah gudang. Meskipun peruntukkan beras asalan digunakan untuk komersil, namun tanpa pengaturan spesifik keberadaannya rentan diperlakukan sebagai CBP mencermati kualifikasi beras yang sama-sama berkategori medium.

6. Meningkatkan transparansi informasi pengadaan beras dalam negeri

Transparansi informasi dalam hal ini berkaitan atas keterbukaan informasi kegiatan pengadaan beras dalam negeri kepada pemerintah daerah. Adanya informasi pengadaan di tingkat pemerintah daerah khususnya organ perangkat daerah yang membidangi pertanian diharapkan dapat menetes kepada kelompok tani yang ada di wilayah tersebut. Harapannya, kelompok tani di wilayah mengetahui akan kegiatan pengadaan beras dalam negeri yang sedang diselenggarakan oleh Bulog. Selain itu, transparansi informasi juga harus dilakukan kepada seluruh mitra kerja pengadaan yang ada khususnya menyangkut skema-skema pengadaan beras dalam negeri yang tengah berjalan.

## DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2003 Pendirian Perusahaan Umum (Perum) Bulog

\_\_\_\_\_ Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi

\_\_\_\_\_ Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Bulog

Keputusan Presidium Kabinet No.114/U/KEP/5/1967 Tentang Pembentukan Badan Urusan Logistik

Keputusan Presiden No. 87 tahun 1966 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, dan Organisasi Komando Logistik Nasional

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras Dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah

Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional

\_\_\_\_\_ Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2020-2024

\_\_\_\_\_ Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Koordinasi Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah untuk Stabilisasi Harga

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Bantuan Sosial

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah.

\_\_\_\_\_ Nomor 98 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Cadangan Beras Pemerintah

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2017 Tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi Beras

\_\_\_\_\_ Nomor 24 Tahun 2020 Penetapan Harga Pembelian Pemerintah Untuk Gabah atau Beras

\_\_\_\_\_ Nomor 1 Tahun 2018 Ketentuan Ekspor Dan Impor Beras

\_\_\_\_\_ Nomor 127 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras

Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 Tahun 2019 Tentang Prosedur dan Mekanisme Penyaluran CBP untuk Penanggulangan Keadaan Darurat Bencana dan Kerawanan Pangan Pasca Bencana

Peraturan Direksi Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Pedoman Umum Pengadaan Gabah dan Beras Perusahaan Umum (Perum) Bulog

Standar Operasional Prosedur (SOP) Perum Bulog Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pengadaan Gabah/Beras DN

## LAMPIRAN

### Foto Kegiatan



**Diskusi dengan Perum Bulog**



**Diskusi dengan Pemerintah Daerah**



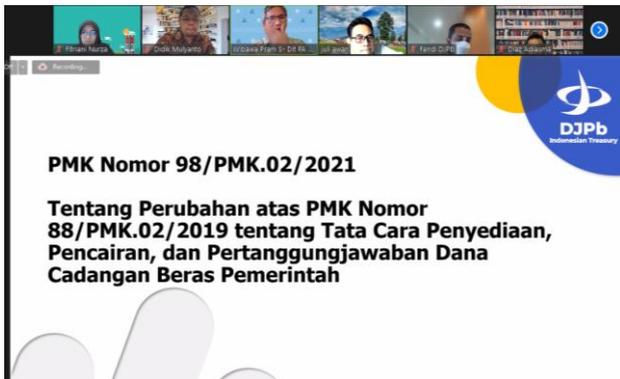
**Diskusi dengan Kementerian Pertanian**



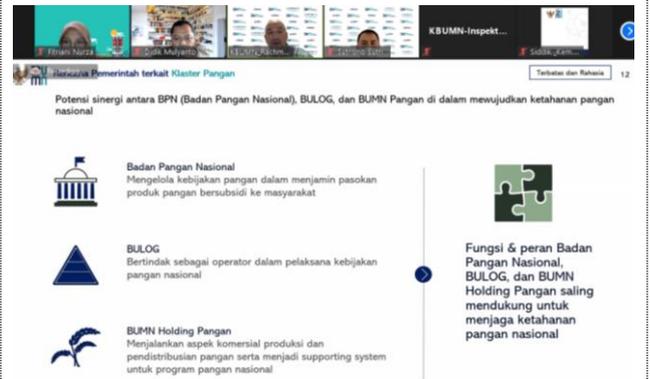
Diskusi dengan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian



Diskusi dengan Kementerian Perdagangan



Diskusi dengan Kementerian Keuangan



Diskusi dengan Kementerian BUMN



Kegiatan Verifikasi Lapangan Pergudangan Perum Bulog



Diskusi dengan Mitra Kerja Pengadaan Perum Bulog

The logo for the Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) features the letters 'KPK' in a bold, sans-serif font. The 'K' and 'P' are black, while the 'K' in the middle is red.

**Komisi Pemberantasan Korupsi**

**DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN**

**Gedung KPK**

Jalan Kuningan Persada No.4, RT.1/RW.6,  
Guntur, Setia Budi, Jakarta Selatan, Daerah  
Khusus Ibukota Jakarta 12950  
(021) 25578300

[www.KPK.GO.ID](http://www.KPK.GO.ID)