

MEMBANGUN LUMBUNG PANGAN DESA DAN BULOG MENJADI OFFTAKER PANGAN

Jan Prince Permata

Ketua Bidang Komunikasi dan Media Sosial DPP Persatuan Alumni GMNI,
Pegiat di Yayasan Kekal Berdikari

Korespondensi : jppermata@gmail.com

Submitted

: 13 Agustus 2024

Published

: 16 Agustus 2024

Pendahuluan

Ketahanan pangan merupakan salah satu isu paling strategis dalam pembangunan nasional, terlebih bagi negara berkembang seperti Indonesia yang berpenduduk besar. Perhatian terhadap ketahanan pangan (*food security*) mutlak diperlukan karena terkait erat dengan ketahanan sosial (*social security*), stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional (*national security*). Perhatian terhadap aspek ketahanan pangan semakin penting pada saat sekarang dan mendatang di tengah kejadian perubahan iklim global dan berdampak menurunkan produksi pangan dunia.

Peringatan FAO akan ancaman krisis pangan di tahun-tahun mendatang mendapat perhatian yang cukup besar dari Indonesia. Sebagai negara dengan pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, Indonesia pun tidak terlepas dari ancaman krisis pangan global. Hal ini disebabkan karena semakin tingginya jumlah penduduk, semakin tinggi tingkat kebutuhan konsumsinya terutama bahan pokok seperti beras, singkong, dan sorgum (Lasminingrat & Efriza, 2020). Sampai dengan tahun 2050 produksi sereal dunia diperkirakan menurun satu persen, sementara pada periode yang sama penduduk dunia meningkat satu persen. Potensi terjadinya kerawanan pangan sangat terbuka dalam beberapa dekade mendatang. Kerawanan pangan masih menjadi permasalahan di Indonesia, dan kerawanan pangan sangat berkaitan dengan kemiskinan. Upaya penanganan kerawanan pangan juga berarti untuk mengatasi kemiskinan, demikian pula sebaliknya.

Dalam membangun ketahanan pangan, salah satu aspek penting adalah ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup serta adanya sistem kelembagaan di masyarakat dalam pengelolaan pangan. Ketersediaan pangan dibangun melalui peningkatan kemampuan produksi di dalam negeri, peningkatan pengelolaan cadangan pangan, serta distribusi pangan untuk mengisi kesenjangan antara daerah dalam aspek produksi dan kebutuhan.

Ketersediaan pangan tingkat nasional dan regional tidak menjamin adanya ketahanan pangan tingkat rumah tangga atau individu. Hal ini karena di samping ketersediaan pangan, ketahanan pangan rumah tangga/individu sangat ditentukan pula oleh akses mereka untuk mendapat pangan tersebut (Rachman & Purwoto, 2005).

Cadangan pangan dapat dilakukan oleh pemerintah (Bulog) dan masyarakat (termasuk swasta). Cadangan pangan yang dikelola oleh masyarakat/rumah tangga sangat penting dalam menjaga ketahanan pangan/mengatasi kerawanan pangan di tingkat rumah tangga. Keberadaan lumbung pangan sebagai kelembagaan cadangan pangan masyarakat telah banyak berperan dalam mengatasi kerawanan pangan masyarakat. Namun lumbung pangan semakin hilang terpinggirkan

sejalan dengan dinamika pembangunan antara lain keberadaan dan menguatnya peran Bulog dalam menjaga stabilisasi pangan nasional.

Dinamika pembangunan juga menunjukkan bahwa dalam dua dekade terakhir peran Bulog dalam menjaga stabilisasi dan kerawanan pangan masyarakat semakin menurun sejalan dengan berubahnya menjadi Perum. Dalam kaitan tersebut keberadaan lumbung pangan menjadi penting untuk mencegah terjadinya kerawanan pangan masyarakat.

Pembahasan

Lumbung Pangan Masyarakat (Desa)

Lumbung pangan merupakan lembaga cadangan pangan di daerah perdesaan, berperan dalam mengatasi kerawanan pangan masyarakat. Lumbung pangan telah ada sejalan dengan budaya padi dan menjadi bagian dari sistem cadangan pangan masyarakat. Keberadaan lumbung pangan cenderung menurun karena beberapa sebab, yaitu: (a) penerapan revolusi hijau yang memperkenalkan teknologi padi unggul, dan modernisasi pertanian dinilai tidak sesuai dengan lumbung tradisional masyarakat, (b) keberadaan Bulog yang berperan dalam stabilisasi pasokan dan harga pangan (gabah) di setiap wilayah pada setiap waktu menyebabkan tidak ada insentif untuk menyimpan gabah, (c) globalisasi yang menyebabkan terbangunnya beragam pangan, termasuk pangan olahan sampai ke perdesaan, telah merubah pola konsumsi, dan (d) kegiatan pembinaan yang tidak konsisten dan cenderung orientasi proyek menyebabkan pembinaan yang dilakukan tidak efektif. Keberadaan lumbung pangan saat ini umumnya berada di daerah yang secara tradisional telah mengembangkan lumbung pangan di daerah rawan pangan dengan kendala aksesibilitas. Lumbung pangan berperan mengatasi kerawanan pangan masyarakat di daerah rawan pangan kronis, namun belum mampu untuk mengatasi kerawanan pangan transien akibat kondisi tak terduga seperti bencana.

Untuk mengatasi kerawanan pangan transien dibutuhkan penyediaan cadangan pangan oleh pemerintah yang memungkinkan mobilitas cadangan pangan antar wilayah sebagaimana dilakukan oleh Bulog. Dengan menurunnya peran Bulog diperlukan pemikiran untuk mengembangkan kelembagaan cadangan pangan pada era otonomi daerah.

Pengembangan kelembagaan cadangan pemerintah daerah tersebut dapat berupa BUMD, Lembaga Swasta atau kerjasama Pemda dengan Bulog dalam pengadaan cadangan pangan daerah. Penanganan kerawanan pangan juga sangat berkaitan erat dengan pengentasan kemiskinan. Untuk itu penanggulangan kerawanan pangan tidak hanya berkaitan dengan aspek produksi dan penyediaan bahan pangan. Perbaikan kondisi kerawanan pangan dapat dilakukan dengan perbaikan infrastruktur dan pengembangan sumber daya manusia.

Pembangunan lumbung pangan masyarakat juga merupakan amanah dalam UU 18/2012 tentang Pangan. Pada pasal 33 ayat (1) Masyarakat mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan cadangan pangan masyarakat dan ayat (2) Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat sesuai dengan kearifan lokal.

UU Pangan 18/2012 dalam Pasal 23 menyebutkan bahwa untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan, pemerintah menetapkan kebijakan Cadangan Pangan Nasional. Cadangan Pangan Nasional terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah (provinsi, kabupaten/kota dan desa) dan cadangan pangan masyarakat. Kegiatan penguatan cadangan pangan masyarakat yang bertahan dan mengakar di masyarakat bisa dilakukan melalui Lumbung Pangan Masyarakat.

Di Indonesia terdapat lebih dari 81 ribu desa yang potensial untuk menjadi lumbung pangan beragam komoditas jenis pangan. Setiap desa, tentu memiliki kekhasan dalam mengembangkan lumbung pangan. Ada yang membangun lumbung pangan komoditas gabah atau beras. Ada juga jagung, kedelai, buah-buahan, sayur-sayuran, tanaman perkebunan seperti kopi, teh, dan lain

sebagainya. Betapa beragamnya Lumbung Pangan Indonesia, sesuai dengan kondisi desanya masing-masing. Upaya membangun lumbung pangan desa bisa dilakukan berbarengan dengan keputusan pemerintah untuk mematok sekurang-kurangnya 20 persen anggaran Dana Desa digunakan untuk ketahanan pangan, sebetulnya hal ini dapat menjadi pemicu agar setiap desa mampu membangun lumbung pangan. Dalam membangun lumbung pangan butuh ketelatenan dan keseriusan dari para penyuluh pertanian, tokoh masyarakat, dan tokoh tani di desa. Mereka harus menjadi mitra pemerintah desa dalam merumuskan pengembangan lumbung pangan desa ini.

Inspirasi Leuit, Lumbung Pangan Suku Badui

Salah satu lumbung pangan yang masih bertahan sampai sekarang adalah Leuit, sebutan Lumbung padi masyarakat Suku Badui, di Lebak, Banten. Leuit merupakan tempat penyimpanan sekaligus pengawetan padi gogo yang berusia hingga 100 tahun. Lumbung Pangan Leuit ini bertahan dengan budaya harmoni masyarakat Badui yang tetap memegang teguh falsafah hidupnya. "Lojor teu beunang dipotong, Pondok teu meunang disambung" pikukuh tersebut menjadi landasan dalam bertingkah laku terhadap alam dan terus memuliakan padi sebagai kasih sang Dewi Sri atas hasil bumi yang mereka usahakan. Kemampuannya dalam menyimpan padi hingga 50 sampai 100 tahun merepresentasikan bahwa Leuit sebagai bangunan keberlanjutan dan kemandirian pangan. Lumbung pangan Leuit di Badui dapat menjadi inspirasi dan model pengembangan penyimpanan pangan secara lokal.

Bulog, Lumbung Pangan Nasional dengan Peran Terbatas

Bulog merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum). Seluruh modal Perum Bulog dimiliki Negara Republik Indonesia berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham sesuai dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum), dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 13 Tahun 2016 tentang Perum Bulog.

Bulog ini merupakan lumbung pangan tingkat nasional. Sebagai BUMN Pangan, Bulog ditugaskan oleh Pemerintah dalam menjaga cadangan beras di kisaran 1 juta-1,5 juta ton setiap tahun. Cadangan beras yang dimiliki Bulog ini masih di bawah konsumsi beras nasional per bulan yang mencapai 2,56 juta ton atau 30,76 juta ton setahun.

Bulog pada awalnya didirikan melalui Keppres No.39/1978 tanggal 5 Nopember 1978 sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dengan dua fungsi utama menjaga stok pangan nasional dan perlindungan petani melalui stabilisasi harga. Bulog memiliki peran sentral dalam mengelola pangan nasional dengan kebijakan yang memihak kepada konsumen, sekaligus tidak merugikan produsen (petani). Bulog memiliki kewenangan yang kuat sebagai penyangga stok pangan dan stabilisasi harga terutama harga beras sebagai makanan pokok mayoritas rakyat. Struktur Bulog disesuaikan dengan jenjang birokrasi pemerintahan seperti Depot Logistik (Dolog) mulai di tingkat propinsi sampai kabupaten yang dilengkapi dengan gudang penyimpanan dan kelengkapan fisik lainnya.

Pemerintah memberikan kemudahan bagi Bulog untuk menggunakan dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) sebagai dana untuk pembelian gabah petani dan sebagai satu satunya lembaga yang memonopoli impor pangan. Pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga secara efektif dilakukan oleh Bulog dengan hak monopoli pengadaan dalam negeri, impor, penyimpanan dan penyaluran beras.

Saat krisis ekonomi tahun 1997 akibat krisis nilai tukar dan adanya beban hutang negara yang besar, Indonesia menandatangani *Letter of Intent* (LOI) dengan IMF berkaitan dengan paket program pemulihan ekonomi. Kesepakatan tersebut mengharuskan pemerintah meliberalisasi kebijakan di berbagai sektor kehidupan termasuk sektor pertanian dan pangan. Peranan dan

kewenangan Bulog dipersempit seperti dihapuskannya kewenangan monopoli impor pangan dengan membebaskan swasta untuk turut melakukan impor. Melalui Keppres RI No.19 tahun 1998 peran Bulog hanya mengelola komoditi beras saja. Pada era tahun 2000-an, melalui Keppres No. 29 tahun 2000, Bulog diminta untuk lebih mandiri dalam mengelola usahanya. Bulog baru dengan fungsi utama manajemen logistik ini diharapkan lebih berhasil dalam mengelola persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras serta usaha jasa logistik.

Selanjutnya pada 20 Januari 2003, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang pembentukan Perum Badan Urusan Logistik (Bulog) yang telah merubah statusnya dari semula sebagai LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) menjadi Perusahaan Umum. Perubahan status Bulog dari LPND menjadi Perum menyebabkan hilangnya dua hal yang sangat penting yaitu (1) mengendalikan harga untuk melindungi produsen dan konsumen, dan (2) membina ketersediaan, keamanan dan pembinaan mutu gabah, beras, gula, gandum, kedelai, terigu, bungkil kedelai, serta bahan pangan dan bahan pakan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung (Rachmat et al., 2016).

Berubahnya status Bulog menjadi Perum, sesuai dengan misi suatu lembaga ekonomi, tugas Perum Bulog lebih berorientasi pada usaha penciptaan keuntungan bagi perusahaan disamping tetap melaksanakan fungsi sosial seperti diamanatkan oleh Perusahaan Pemerintah. Penggabungan dua fungsi atau tujuan yakni memupuk laba dan fungsi sebagai penyangga kebijakan ini dipastikan akan menimbulkan konflik kepentingan karena kedua tujuan itu sangat sulit disatukan, sehingga dalam operasionalisasinya peran Bulog sebagai penyangga cadangan pangan menjadi kegiatan sekunder. Banyak kasus Bulog kurang berperan dalam melakukan pembelian gabah petani dan di sisi lain cadangan pangan nasional mengecil. Pasar gabah/beras menjadi lebih ke pasar bebas dimana dalam perdagangan gabah/besar tengkulak menjadi lebih dominan. Pada kondisi demikian pasar beras menjadi lebih sensitif terhadap situasi/pasar dunia. Rendahnya kemampuan petani untuk menunggu saat penjualan yang baik dan berkurangnya kemampuan Bulog dalam menyerap sebagian *marketable* surplus tersebut telah berdampak pada menurunnya harga gabah di bawah harga dasar pada musim panen. Kondisi ini sangat tidak menguntungkan bagi petani, khususnya para petani kecil.

Memperkokoh Bulog sebagai Offtaker Pangan

Dalam UU No. 18/2012 tentang Pangan disebutkan bahwa Pangan adalah "kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan".

UU Pangan pada akhirnya tak berbicara tentang ketahanan pangan saja, namun juga memperjelas dan memperkuat pencapaian ketahanan pangan dengan mewujudkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) dengan kemandirian pangan (*food resilience*) serta keamanan pangan (*food safety*). Dalam pemenuhan pangan inilah diperlukan penguatan Bulog sebagai offtaker pangan, terutama padi yang dihasilkan petani kita sendiri. Bulog juga harus didorong sebagai stabilisator harga di tingkat konsumen dan di tingkat produsen sebagai *buffer stock* nasional yang menjamin ketersediaan dan keterjangkauan harga di seluruh Indonesia.

Penguatan peran dan keberadaan Bulog harus ditopang melalui anggaran belanja negara (APBN). Selain mengembalikan status dan fungsinya sebagai *buffer stock* nasional, Bulog juga harus memiliki outlet untuk penyaluran beras petani.

Penutup

Keberadaan lumbung pangan telah berperan dalam menanggulangi kerawanan pangan masyarakat di daerah rawan pangan kronis dan terutama yang mempunyai kendala akses pasar,

sehingga penumbuhan dan pengembangan lumbung pangan di daerah tersebut potensi rawan pangan sangat strategis. Untuk penumbuhan dan pengembangan lumbung pangan masyarakat tersebut sangat dibutuhkan peran dari pemerintah. Di sisi lain, Bulog sebagai lumbung pangan nasional perlu terus diperkuat peran dan kemampuannya, sehingga bisa lebih berdaya dan mampu melakukan sinergi dengan lumbung pangan desa/masyarakat agar kita tak hanya mampu memenuhi pasokan pangan dari dalam negeri yang memperkuat ketahanan pangan, namun juga mampu mewujudkan kedaulatan pangan di masa depan.

Berikut adalah sejumlah saran dan usulan untuk mencapai hal tersebut.

1. Dalam tahap awal pengembangan lumbung pangan diarahkan untuk mengatasi kerawanan pangan masyarakat secara mandiri, selanjutnya sejalan dengan peningkatan kemampuan lumbung pangan dapat dikembangkan menjadi lembaga ekonomi perdesaan dengan bidang kegiatan yang lebih luas.
2. Lumbung pangan dapat menjadi lembaga yang menyediakan fasilitas untuk berkembangnya usaha budidaya dan agribisnis pangan seperti penyediaan sarana pertanian, modal, informasi teknologi pengolahan hasil, penampungan dan distribusi serta pemasaran hasil produksi pertanian pangan yang dikelola secara terorganisir
3. Keberadaan kelembagaan cadangan di tingkat daerah semakin penting diperlukan sejalan dengan menurunnya peran dan jangkauan Bulog bagi penyediaan pangan di seluruh wilayah. Pengembangan kelembagaan cadangan pemerintah daerah tersebut dapat berupa BUMD, Lembaga Swasta atau kerjasama Pemda dengan Bulog dalam pengadaan cadangan pangan daerah.
4. Penanganan kerawanan pangan sangat berkaitan erat dengan penanggulangan kemiskinan, untuk itu penanggulangan kerawanan pangan tidak hanya berkaitan dengan aspek langsung dibidang produksi dan penyediaan bahan pangan. Untuk itu diperlukan unsur pendukung terutama ketersediaan infrastruktur dan peningkatan sumber daya manusia terutama sumber daya manusia perempuan.
5. Bulog melakukan revitalisasi lumbung pangan di desa yang berfungsi sebagai cadangan beras guna mewujudkan kemandirian pangan.
6. Bulog diperkuat melalui anggaran belanja negara melakukan fungsi sebagai offtaker pangan petani dan kembali menjadi *buffer stock* nasional dalam menjaga ketersediaan serta stabilitas harga pangan pokok dan pangan strategis nasional.
7. Cadangan beras yang aman di gudang Bulog minimal 10% dari total konsumsi nasional atau 3 juta ton.

Daftar Pustaka

How to Cite

"MEMBANGUN LUMBUNG PANGAN DESA DAN BULOG MENJADI OFFTAKER PANGAN", *JP Nasional*, vol. 1, no. 1, Aug. 2024, Accessed: Aug. 16, 2024. [Online]. Available: <https://jurnalpersatuannasional.id/index.php/jpnasional/article/view/11>

License

Copyright (c) 2024 Jurnal Persatuan Nasional



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).