

Reposisi BULOG dalam Rencana Pembentukan Badan Pangan Nasional

Repositioning of BULOG in The Formation Plan of National Food Agency

Sonya Mamoriska, Eny Cahyaningsih, dan M. Gelar Hidayat

Perum BULOG, Jalan Gatot Subroto Kav 49 Jakarta Selatan 12950
Email : sonya.mamoriska @bulog.co.id

Diterima : 15 Oktober 2020

Revisi : 15 Desember 2020

Disetujui : 21 Desember 2020

ABSTRAK

Selama ini peran regulator pangan di Indonesia dijalankan oleh beberapa Kementerian yang berbeda-beda, akibatnya kebijakan pangan menjadi terpisah-pilah di beberapa Kementerian/Lembaga (K/L), dan sering tumpang tindih, sehingga Perum BULOG selaku operator pangan harus berkoordinasi dan bertanggung jawab kepada banyak K/L. Kondisi tersebut menyebabkan berbagai kendala dalam pelaksanaan penugasan, baik dari sisi operasional maupun sisi finansial. Tulisan ini bertujuan untuk : (i) memberikan gambaran terkait penugasan, peran dan kendala yang dihadapi BULOG sebagai lembaga pangan yang diamanatkan Pemerintah dalam menjaga ketahanan pangan khususnya pada komoditas beras; (ii) mereview model kelembagaan pangan di negara lain ; dan (iii) menganalisis berbagai skenario atas reposisi peran dan fungsi Perum BULOG dalam rencana pembentukan Badan Pangan Nasional di masa mendatang. Pemerintah menugaskan Perum BULOG dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen dan produsen pada beberapa pangan pokok. Kendala yang dihadapi BULOG dalam pelaksanaan penugasan, baik dari segi operasional maupun finansial, yaitu: Pertama, BULOG harus mengeluarkan banyak energi, waktu dan koordinasi yang intensif dan melakukan pengendalian sepanjang rantai nilai. Kedua, BULOG kesulitan dalam perencanaan dan pelaksanaan karena efektivitas stabilisasi pangan mensyaratkan pemanfaatan alur distribusi yang mapan. Ketiga, penugasan penyerapan dan penyediaan stok kebutuhan pangan tidak didukung pendanaan dari pemerintah. Hal tersebut akan mempersulit BULOG, karena BULOG harus menanggung beban atas beras PSO yang dikelolanya. Dalam rencana pembentukan BPN, pembelajaran kunci terhadap lembaga pangan di negara lain seperti Cina, India, Filipina, Malaysia, Thailand, Vietnam, Norwegia, dan Denmark yaitu terdapat pemisahan yang jelas antara regulator dan operator dalam pelaksanaan bidang pangan. Regulator pangan bertanggung jawab langsung ke Presiden dan operator pangan bertanggung jawab langsung pada satu lembaga independen atau kementerian yang berada di bawah presiden dan memberikan masukan secara aktif kepada regulator. Dalam kaitan dengan itu, ada tiga opsi model pembentukan Badan Pangan Nasional (BPN): Pertama, BULOG ditransformasikan menjadi BPN. Pada opsi pertama tidak terdapat pemisahan antara regulator dan operator, dan lembaga operator hanya dapat melakukan penugasan PSO, tidak termasuk bisnis komersial. Sebagai konsekuensinya pemerintah harus menyediakan anggaran yang relatif lebih besar untuk keperluan biaya penugasan dan operasional lembaga. Kedua, transformasi BPN dari organ kementerian sedangkan BULOG tetap sebagai BUMN. Kelembagaan BULOG sebagai BUMN operator pangan tidak berubah. Ketiga, BULOG sebagai operator di bawah BPN, dengan pemisahan yang jelas antara fungsi regulator dan operator. Fungsi kelembagaan BULOG sebagai BUMN di bawah kendali BPN akan lebih diperkuat sehingga lebih mendukung upaya pencapaian target penugasan yang diberikan oleh BPN.

kata kunci : BULOG, operator, regulator, ketahanan pangan, Badan Pangan Nasional

ABSTRACT

The food regulator's role in Indonesia has been carried out by several different Ministries so far. As a result, food policies have become fragmented in several Ministries/ Agencies. It often overlaps, so that Perum BULOG, as the food operator, must coordinate and be responsible to many Ministers/agencies. This condition causes all problems and various obstacles in implementing assignments both on operational and financial sides. This paper aims to: (i) Provide an overview of the assignments, roles, and constraints faced by BULOG as a food institution mandated by the Government in maintaining food security, especially in rice commodities; (ii) Review different models of food institutions in other countries; (iii) Analyze various

scenarios for repositioning the roles and functions of Perum BULOG in the formation plan of the National Food Agency in the future. The Government has assigned Perum BULOG to maintain food availability and stabilize several staple food prices both at the consumer and producer levels. Several obstacles faced by BULOG in implementing assignments both on operational and financial sides, including first, BULOG must spend a lot of time, energy, and intensive coordination and control along the value chain. Second, BULOG has difficulties in planning and implementation due to the effectiveness of food stabilization requires the use of an established distribution channels. Third, the assignment of the required food procurement and distribution is not supported by government funding. These problems have created difficulties for BULOG since BULOG has to bear the financial consequences of public service obligation costs it manages. In the formation plan of BPN, a key lesson for food institutions in other countries such as China, India, Philippines, Malaysia, Thailand, Vietnam, Norway, and Denmark is that there is a clear separation between regulators and operators in implementing the food sector. Food regulators are directly responsible to the President and food operators are directly responsible to an independent agency or ministry under the President and provide active inputs to regulators. In this regard, there are three model options for the formation of the National Food Agency (BPN). First, BULOG is transformed into BPN. In this option, there is no separation between the regulator and the operator, and the operator agency can only carry out PSO assignments, but not including commercial business. Consequently, the Government must provide a relatively larger budget for the institution's assignment and operational costs. Second, the transformation of the BPN from the ministry's organs while BULOG remains as a State Owned Enterprise. BULOG's institution as a state-owned food operator has not changed. Third, BULOG as an operator under BPN, with a clear separation between regulator and operator functions. The institutional role of BULOG as a State Owned Enterprise under the control of BPN will be further strengthened to support further efforts to achieve the assignment targets given by BPN.

keywords: BULOG, operators, regulators, food security, National Food Agency

I. PENDAHULUAN

Pangan tidak semata-mata sebagai salah satu jenis kebutuhan fisiologis yang menempati hierarki pertama dalam jenis-jenis kebutuhan dasar manusia (Suradi, 2015). Dalam skala makro, pangan juga merupakan salah satu faktor penting untuk menjaga stabilitas sosial-politik suatu negara (Sawit, dkk., 2002; Rosyadi dan Purnomo, 2012). Untuk itu, campur tangan pemerintah pada stabilisasi harga pangan sangatlah diperlukan, mengingat sasaran utamanya adalah untuk menciptakan stabilisasi harga yang memiliki dampak luas terhadap berbagai sektor. Kebijakan stabilisasi harga pangan berperan untuk : (i) melindungi petani selaku produsen dari anjloknya harga jual pada saat panen raya sehingga masih memberikan keuntungan yang layak bagi petani; (ii) sebagai salah satu bentuk *social safety net*, terutama dalam melindungi konsumen/masyarakat berpendapatan rendah (*poor consumers*) dari gejolak kenaikan harga, dan (iii) menciptakan kondisi makroekonomi yang lebih stabil sehingga mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi (Dawe, 2001).

Pada masa pemerintahan Orde Baru, harga pangan relatif stabil. Hampir tak terdengar adanya kelangkaan ataupun mahalnya harga sembilan bahan pokok. Badan Urusan Logistik

(sekarang disebut BULOG) merupakan satu-satunya lembaga pemerintah non-departemen (LPND) yang ditugasi sebagai badan penyangga kebutuhan pokok termasuk beras. Tugas pokoknya adalah menstabilisasi harga 7 (tujuh) bahan pokok, antara lain: beras, gula, daging sapi, daging ayam, terigu, telur ayam, dan kedelai. Keberhasilan BULOG di era Orde Baru tersebut juga tidak lepas dari tata kelola dan manajemen institusi BULOG. Pada masa Orde Baru, BULOG walaupun secara garis koordinasi di bawah Kementerian Sekretariat Negara, tetapi tugas dan tanggung jawabnya langsung kepada Presiden (Saragih, 2017).

Namun sejak 1998, unsur-unsur penopang paket kebijakan ekonomi beras dihapuskan dan dilakukan reformasi kebijakan di sektor pertanian secara substansial yang mencakup : (i) liberalisasi pasar beras domestik dan penghapusan monopoli BULOG dalam distribusi dan impor beras; (ii) penghapusan subsidi serta tata niaga pupuk, (iii) dihapuskannya dana kredit likuiditas Bank Indonesia (KLB) bagi BULOG untuk pembelian gabah/beras petani sehingga BULOG harus beroperasi dengan dana komersial. Hal tersebut menyebabkan kebijakan harga dasar gabah dan stabilisasi harga beras menjadi kurang efektif dan tidak

jelas penerapannya. Kelembagaan dengan fungsi stabilisasi harga terutama kaitannya dengan peran BULOG menjadi tidak jelas, dan pengamanan harga gabah-beras menjadi tidak efektif. (Erwidodo, 2004; Pambudy, dkk., 2002).

Dalam lima tahun terakhir, penugasan kepada Perum BULOG menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga tiga komoditas pangan pokok yaitu beras, jagung dan kedelai berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2016 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 13 Tahun 2016. Namun, persoalan pangan dapat dikatakan rumit dan sangat kompleks, mulai dari hulu sampai ke hilir dan melibatkan berbagai sektor karena pangan merupakan hajat hidup orang banyak dan merupakan kebutuhan primer setiap manusia yang multidimensi dan multi sektoral yang memerlukan lembaga dengan kewenangan yang memadai (Aziza, 2019). Tantangan tersebut sebenarnya mudah diatasi, manakala terdapat sebuah lembaga Pemerintah yang secara khusus menangani bidang pangan dari hulu sampai hilir dan memiliki otoritas kuat dalam merumuskan kebijakan, mengkoordinasikan, mengatur dan mengarahkan kegiatan lintas kementerian/sektor dalam berbagai kebijakan dan program terkait pangan karena berada di bawah langsung Presiden (Bachtiar, 2020; Saragih 2017; Trisnanto, 2016; dan Khudori, 2012).

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Pemerintah perlu lebih tegas untuk segera mendirikan kelembagaan Badan Pangan Nasional sebagaimana amanat Pasal 126-129. Undang-undang No. 18 Tahun 2012 mengamanatkan dibentuknya Lembaga Pangan Nasional maksimal pada akhir 2015. Namun sampai akhir tahun 2020 lembaga pangan tersebut belum terbentuk.

Salah satu alternatif pembentukan kelembagaan pangan adalah mengoptimalkan lembaga pangan yang sudah ada karena kelembagaan badan pangan nasional belum terbentuk sampai saat ini. Penelitian yang dilakukan oleh Saragih (2017) menyimpulkan bahwa pemerintah memang sudah menetapkan lembaga urusan pangan seperti BULOG, tetapi masih belum terkoordinasi antar-lembaga padahal urusan pangan bersifat lintas sektor.

Salah satu dampaknya adalah masih mahalnya harga sebagian besar komoditas pangan pokok di masyarakat. Mata rantai tata niaga yang cukup panjang juga menjadi penyebab tidak tercapainya ketahanan pangan nasional.

Untuk itu, salah satu skenario pembentukan Badan Pangan Nasional pada tulisan ini adalah mengoptimalkan peran BULOG dengan mereposisi BULOG dalam rencana pembentukan Badan Pangan Nasional. Skenario optimalisasi peran BULOG dilakukan dengan pertimbangan bahwa sampai sekarang, BULOG berperan sebagai pelaksana sejumlah kebijakan pangan khususnya beras dan beberapa pangan lainnya, namun dalam pelaksanaan kebijakan pangan tersebut, sering mengalami kendala akibat kebijakan yang masih sektoral, *ad hoc*, dan memerlukan koordinasi lintas kementerian yang panjang (Bachtiar, 2020; Kusumah, 2019; dan Saragih 2017).

Sebagai bahan referensi dalam pembentukan lembaga pangan nasional perlu ditinjau mengenai kelembagaan pangan di negara-negara lain, seperti Malaysia dengan kelembagaan Beras Nasional Berhad (BERNAS), Thailand (*Public Warehouse Organization /PWO*), Vietnam (*Vietnam Food Association/Vinafood*). Bagaimana model dan mekanisme pengelolaan lembaga pangan tersebut, fungsi dan koordinasi antar lembaga pangan baik regulator atau operator dan kementerian/instansi pemerintah lainnya.

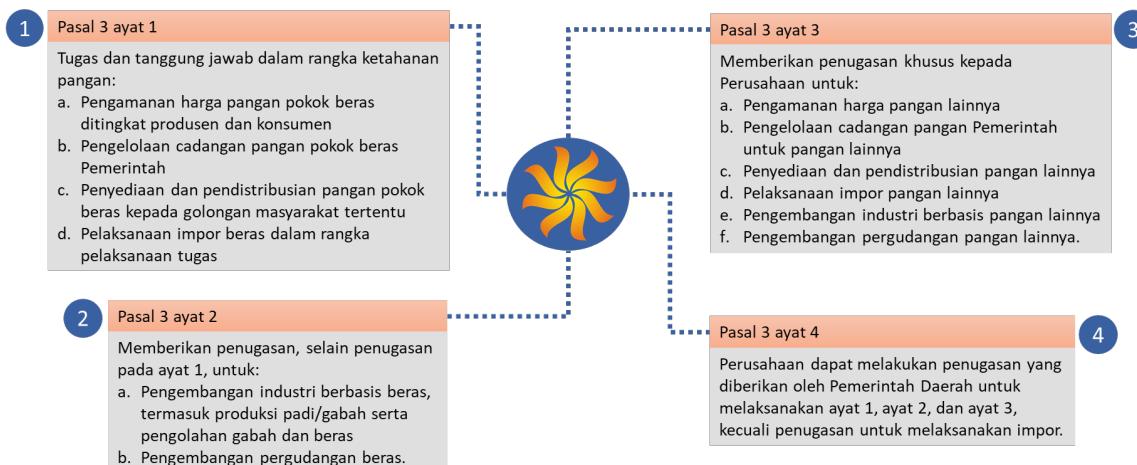
Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan, tujuan tulisan ini adalah untuk : (i) memberikan gambaran terkait penugasan, peran dan kendala yang dihadapi BULOG sebagai lembaga pangan yang diamanatkan Pemerintah dalam menjaga ketahanan pangan khususnya pada komoditas beras ; (ii) mereviu model kelembagaan pangan di negara lain ; dan (iii) menganalisis berbagai skenario atas reposisi peran dan fungsi Perum BULOG dalam rencana pembentukan Badan Pangan Nasional di masa mendatang.

II. PENUGASAN DAN KENDALA BULOG

Penugasan dan peran BULOG dalam sektor pangan yang diemban akhir-akhir ini dapat dilihat pada berbagai regulasi dalam 5 tahun terakhir, serta perubahan kebijakan seperti dibahas berikut ini.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 13 Tahun 2016 Pasal 3 (Gambar 1), komoditas yang menjadi penugasan BULOG adalah beras dan pangan lainnya. Ruang lingkup penugasan terhadap pengelolaan pangan dimaksud meliputi pengamanan harga, pengelolaan cadangan pemerintah, penyediaan dan pendistribusian, pelaksanaan impor, pengembangan industri berbasis pangan, hingga pengembangan pergudangan.

di sektor pangan, antara lain: (i) Kementerian BUMN, sebagai perwakilan pemegang saham negara pada BUMN, dan menetapkan kebijakan terkait pembinaan BUMN; (ii) Kementerian Keuangan, menetapkan kebijakan anggaran untuk dialokasikan ke sektor pangan termasuk pembayaran subsidi dan insentif di sektor pangan; (iii) Kementerian Pertanian, menetapkan kebijakan di bidang cadangan beras (pangan) pemerintah, penyediaan



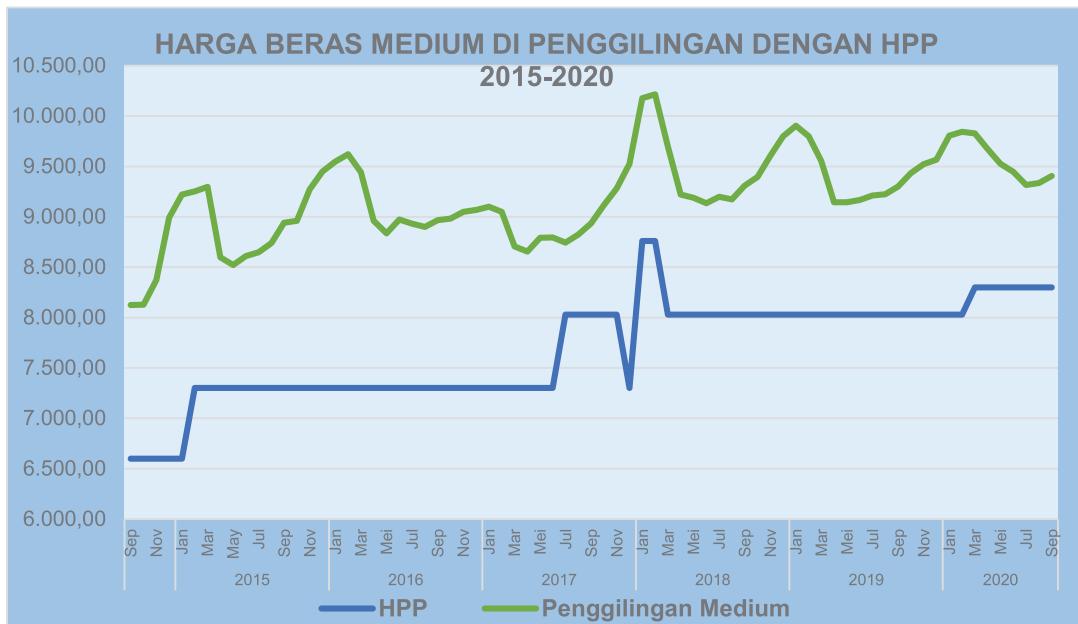
Gambar 1. Penugasan BULOG dalam PP 13/2016

Lebih lanjut mengenai payung hukum terkait komoditas yang dikelola oleh BULOG diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 48 Tahun 2016. Pada pasal 2 ayat 3 dan 4, komoditas pangan utama yang langsung ditugaskan kepada BULOG adalah beras, jagung, dan kedelai. Sementara untuk pangan lainnya seperti gula, minyak goreng, tepung terigu, bawang merah, cabai, daging sapi, daging ayam ras dan telur ayam, penugasan bersifat opsional dapat diberikan ke BULOG atau BUMN lain di luar BULOG sesuai hasil keputusan Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas) yang ditindaklanjuti melalui penugasan dari Menteri BUMN.

2.1. Kebijakan Pangan yang Kurang Terintegrasi

Dalam melaksanakan tugas dan peran menjaga ketahanan pangan, BULOG perlu melakukan sinkronisasi dan koordinasi dengan berbagai kementerian (regulator) di sektor pangan. Beberapa Kementerian/Lembaga yang berkaitan dengan BULOG dalam keterlibatan

prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi pangan pokok, peningkatan nilai tambah, daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian; (iv) Kementerian Perdagangan, menetapkan kebijakan pengendalian harga, keterjangkauan dan ketersediaan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting di sektor pangan, impor beras (pangan), serta pengawasan distribusi termasuk peningkatan akses pasar; (v) Kementerian Perindustrian, mengembangkan industri prioritas untuk industri pangan pokok dan pangan lain, pengolahan dan penggilingan gabah/beras; (vi) Kementerian Sosial, menetapkan kebijakan bantuan beras (pangan) kepada masyarakat berpendapatan rendah; dan (vii) Kementerian Koordinator (Kemenko) Bidang Perekonomian yang menjadi koordinator terkait sinkronisasi perumusan kebijakan, penetapan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan kementerian teknis yang terkait dengan isu di bidang pangan dan pertanian; (viii) Kemenko Pemberdayaan Manusia dan Kebudayaan (PMK) yang menjadi koordinator terkait sinkronisasi perumusan



Sumber: BPS, 2020 (diolah)

Gambar 2. Perbandingan Harga beras Medium di Penggilingan dan HPP 2015–2020

kebijakan, penetapan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan terkait kerawanan sosial, dampak bencana, penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial.

Selain sinkronisasi dan koordinasi dengan beberapa kementerian tersebut, BULOG juga harus menghadiri Rapat Dengar Pendapat/RDP dengan DPR Komisi IV yang membidangi pangan dan Komisi VI yang membidangi energi. Seharusnya BULOG hanya mendampingi Kementerian BUMN atau kementerian-kementerian terkait dengan penugasan BULOG, namun BULOG secara langsung diundang untuk RDP dengan DPR. RDP DPR merupakan salah satu fungsi pengawasan DPR untuk mengetahui aspirasi atau laporan laporan mengenai beberapa permasalahan dihadapi oleh negara. khususnya permasalahan pangan dan energi.

Dengan adanya beberapa kementerian sebagai regulator dan beberapa BUMN sebagai operator di sektor pangan, maka diperlukan adanya koordinasi yang intensif agar tertuju pada tujuan yang sama. Saat ini fungsi koordinasi ada di dua Kemenko melalui Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas). Untuk kegiatan stabilisasi harga dan ketahanan pangan ada di Kemenko bidang Perekonomian, sedangkan untuk bantuan pangan dan bantuan sosial ada di

Kemenko PMK. Namun, pada praktiknya, masih sering dikeluarkan kebijakan sektoral yang tidak terintegrasi, lebih menonjol kepentingan masing-masing K/L. Contohnya, tarik ulur kepentingan Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian yang juga melibatkan Perum BULOG dan DPR dalam penetapan kebijakan Impor tahun 2015–2018 (Kusumah, 2019). Oleh sebab itu koordinasi tunggal ada di Presiden, dalam bentuk Peraturan Presiden yang terintegrasi yang memuat kebijakan stabilisasi harga dan ketahanan pangan serta bantuan pangan atau bantuan sosial natura bila diperlukan.

BULOG selama ini mendapatkan penugasan atas kebijakan pangan sesuai dengan “kepentingan” masing-masing K/L dan umumnya bersifat *ad hoc* yang hanya berlaku ketika pasar mulai gagal. Kepentingan masing-masing K/L belum mencerminkan satu “kepentingan” yang terintegrasi dari hulu ke hilir untuk mencapai tujuan yang sama, seperti menjaga pendapatan petani produsen, mendapatkan margin yang wajar buat pelaku pasar, dan menjaga keterjangkauan konsumen atas pangan. Kebijakan pangan seharusnya dilaksanakan kontinu, tidak *on-and-off* dan *adhoc*. Apabila, penugasan pemerintah yang terintegrasi dari hulu ke hilir, dan bersifat jangka panjang akan memudahkan BULOG dalam mempersiapkan infrastruktur, SDM dan

keuangan. (Bachtiar, 2020; Kusumah, 2019 dan Saragih 2017).

2.2. Harga Pembelian Pemerintah (HPP)

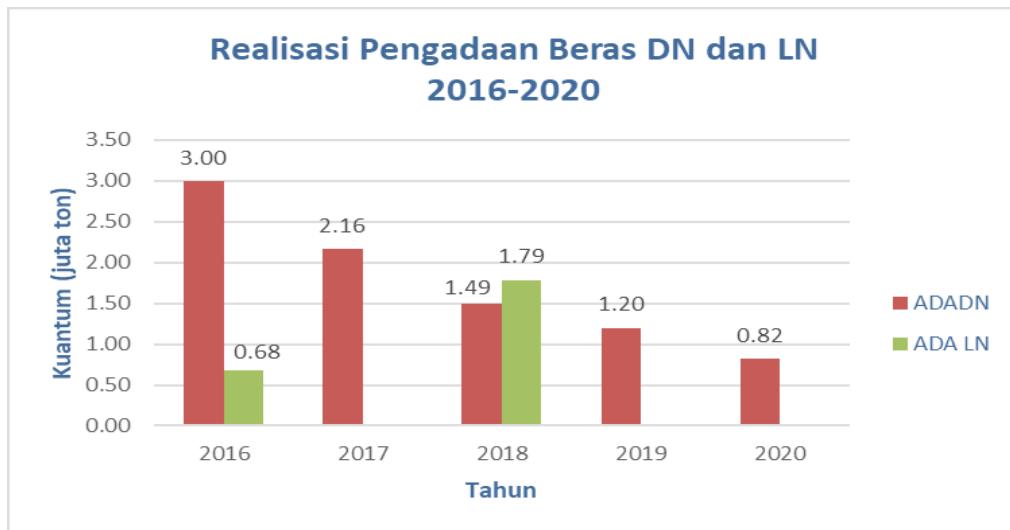
Secara umum, HPP dirancang untuk melindungi petani produsen. Tujuan HPP adalah untuk menjamin harga yang diterima petani tetap berada di atas biaya produksi sehingga dapat memberikan insentif bagi petani untuk meningkatkan produktivitas dan produksi. Selanjutnya, HPP digunakan BULOG sebagai harga referensi untuk pengadaan dalam negeri. Namun masalah muncul karena hasil pengadaan dalam negeri yang dibeli sesuai HPP tidak ada kepastian jaminan outletnya seperti masa lalu. Ini menyulitkan BULOG dalam menyalurkan dan berpotensi terhadap lamanya masa simpan dan penumpukan stok, yang berisiko mengalami penurunan mutu dan beban biaya penyimpanan serta perawatan.

HPP terakhir ditetapkan pada Permendag No. 24 Tahun 2020. Tingkat HPP sebagai instrumen untuk perlindungan harga di tingkat petani, saat ini sudah memadai, karena tingkat keuntungan petani sudah 30 persen di atas biaya produksi (BPS, 2017). Namun sebagai harga referensi, tingkat HPP sering berada jauh di bawah harga pasar. Hal ini menyulitkan

BULOG untuk mencapai target pengadaan gabah/beras sesuai jumlah stok CBP minimal yang ditetapkan pemerintah. Apabila hal itu tidak mencukupi, maka BULOG ditugaskan pemerintah untuk melakukan impor beras, yang secara politis kurang mendapat dukungan.

Perbandingan HPP dan pergerakan harga beras medium periode 2015–2020 disajikan pada Gambar 2. Pada Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 2015 ditetapkan HPP beras di tingkat penggilingan Rp7.300,00/kg, sedangkan harga pasar beras medium di penggilingan tahun 2015–2017 berada pada kisaran harga Rp8.306,00/kg hingga Rp9.622,00/kg. Artinya, harga beras di pasar jauh lebih tinggi dibanding ketetapan HPP pada kisaran Rp1.354,00 hingga Rp2.322,00/kg. Untuk mengatasinya, Pemerintah pada pertengahan tahun 2017 menetapkan kebijakan fleksibilitas HPP sebesar 10 persen. Fleksibilitas harga tersebut hanya sedikit mengurangi selisih dengan harga pasar, yaitu menjadi Rp714–1.250,00/kg.

Ketika terjadi lonjakan harga pasar, pada bulan Februari 2018, Pemerintah menaikkan fleksibilitas harga menjadi 20 persen (Rp8.760,00/kg). Namun kenaikan fleksibilitas HPP tersebut masih berada di bawah harga pasar dengan selisih sebesar Rp1.417–1.455,00/kg.



Sumber: BULOG, 2020

Keterangan :

Pengadaan setara beras 2020 s.d 14 Juli 2020

ADA DN = Pengadaan Dalam Negeri

ADA LN = Pengadaan Luar Negeri

Gambar 3. Realisasi Pengadaan DN dan LN Tahun 2016–2020

Pemerintah akhirnya memutuskan kenaikan HPP baru seperti yang tertuang pada Permendag No. 24 Tahun 2020. HPP beras medium ditetapkan menjadi Rp8.300,00/kg, namun masih belum ampuh dalam mendorong petani/pelaku usaha untuk menjual gabah/beras ke BULOG. Sehingga pencapaian target pengadaan dalam negeri sering terganggu.

Realisasi pengadaan gabah/beras dalam dan luar negeri BULOG selama tahun 2016–2020 disajikan pada Gambar 3. Selama periode lima tahun terakhir, kuantum pengadaan setara beras dalam negeri Perum BULOG terus mengalami penurunan. Adanya penurunan kuantum pengadaan setara beras dalam negeri ini antara lain disebabkan oleh : (i) tingkat produksi padi dan nilai insentif petani masih rendah. Semakin tinggi selisih HPP di atas harga pasar, semakin besar insentif petani/pelaku usaha untuk menjual gabah/beras ke Perum BULOG (Sawit, 2018). (ii) Penghapusan program Rastra juga berakibat pada penurunan pengadaan beras dalam negeri Perum BULOG dalam beberapa tahun terakhir seperti yang disajikan dalam (Gambar 3). Pada 2016 misalnya, pengadaan dalam negeri (ADA DN) mencapai 3 juta ton, terus menurun, yang pada Juli 2020 tidak lebih dari 1 juta ton. (iii) Perubahan sistem penganggaran untuk Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dari sebelumnya sistem persediaan menjadi sistem pengantian, sehingga menambah beban pembiayaan bagi Perum BULOG karena harus menanggung semua biaya akibat penguasaan stok Cadangan Beras Pemerintah yang tinggi (Sawit, 2019).

Selama ini, pengadaan BULOG bertumpu dari Penggilingan Padi (PP) milik mitra kerja BULOG untuk pembelian beras kualitas tunggal (beras medium) dalam jumlah yang banyak. Sebagian besar Mitra kerja BULOG merupakan Penggilingan Padi Kecil (PPK) dan Penggilingan Padi Menengah (PPM) yang jumlahnya masing-masing sekitar 94 persen dan 5 persen dari total PP sekitar 182 ribu unit (Sawit, 2014). Pada umumnya, PPK/PPM tidak memiliki alat pengering mekanis (*dryers*). Kualitas beras yang dihasilkan ditentukan secara manual, sehingga kualitas antara satu penggilingan dengan penggilingan lain tidak cukup homogen walaupun dalam kelompok kualitas yang sama.

Semakin banyak BULOG memberi beras kualitas medium, semakin tinggi permintaan terhadap beras kualitas tersebut, yang pada ujungnya dapat berpengaruh negatif pada perbaikan kualitas beras dan peningkatan nilai tambah dalam industri gabah/beras (Sawit, 2009). Oleh karena itu, kebijakan harga yang terus meningkatkan HPP pada standar kualitas tunggal (beras medium) belum mampu mendorong perbaikan kualitas gabah/beras dan efisiensi pada industri pengolahan padi di Indonesia. Kebijakan kualitas tunggal kurang memberikan insentif untuk melakukan revitalisasi dan modernisasi sarana pengeringan dan pengolahan. BULOG diperkirakan telah “ditinggalkan” oleh para mitra Penggilingan Padi Beras (PPB) yang telah memodernisasi teknologinya guna lebih berkonsentrasi pada kualitas beras super/premium, sesuai dengan kebutuhan pasar *modern* dan permintaan konsumen yang semakin mengarah ke kualitas tinggi, akibat dari kenaikan pendapatan dan urbanisasi.

2.3. Perubahan Regulasi dan Perbedaan Pengertian CBP

CBP secara operasional didefinisikan berbeda antara satu kementerian dengan kementerian lainnya sehingga membuat implementasi kebijakan CBP belum selaras dan terintegrasi satu sama lainnya. Keseragaman dalam mendefinisikan CBP tersebut penting bagi Perum BULOG sebagai dasar operasional sekaligus sebagai upaya penugasan anggaran pengelolaan CBP. Sebagai contoh, pengertian CBP menurut Permendag 127/2018 dan Permenko Perekonomian 5/2018 adalah persediaan beras yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah melalui Perum BULOG yang berasal dari pengadaan dalam negeri maupun luar negeri, dengan tujuan untuk menjaga stabilitas harga beras. Artinya, persediaan beras yang dikelola oleh BULOG dengan mekanisme HPP untuk pengadaan dalam negeri dan mekanisme impor untuk pengadaan luar negeri. Pengertian CBP yang terdapat dalam Permensos 20/2012 juga sejalan dengan Permenko dan Permendag. Permensos 20/2012 menyebutkan bahwa CBP adalah sejumlah tertentu beras milik Pemerintah Pusat, yang pengadaannya didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) sebagai Cadangan Beras Nasional dan dikelola oleh Perum BULOG.

Namun, dalam mendefinisikan CBP, Permentan tidak secara rinci menyebutkan proses perolehan, pengelola, dan arah penggunaan CBP. Definisi CBP menurut Permentan 38/2018 adalah persediaan beras yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah.

Perbedaan definisi CBP berpengaruh pada status kepemilikan CBP. Kementerian Keuangan melalui Permenkeu 88/2019 menyebutkan bahwa dana CBP adalah sejumlah dana yang dialokasikan dalam APBN dan/atau APBN Perubahan untuk kegiatan CBP dengan arah penggunaan untuk penanggulangan keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana, ketersediaan pasokan dan stabilisasi harga beras, bantuan internasional, dan kerja sama internasional.

Dana tersebut disediakan pemerintah untuk mengganti sejumlah CBP yang telah disalurkan sesuai arah penggunaan yang diperkenankan dengan mekanisme penggantian baik melalui penggantian 100 persen maupun berupa selisih antara harga penjualan beras yang diterima dengan harga penjualan beras (HPB) yang ditetapkan Pemerintah. Melalui mekanisme ini, BULOG mengajukan penggantian (*reimbursement*) atas penggunaan beras BULOG yang disalurkan oleh masing-masing kementerian yang bertanggung jawab dalam kebijakan penggunaan CBP.

Pendanaan CBP Kementerian Keuangan pada pola baru tersebut berbeda dengan pola lama yang menggunakan mekanisme persediaan sesuai Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 116 Tahun 2015. Di sana disebutkan CBP sebagai sejumlah beras milik Pemerintah Pusat yang pengadaannya didanai dari APBN atau APBN-P sebagai bagian dari cadangan beras nasional yang dikelola oleh BULOG.

Pada pola baru dengan sistem penggantian, pemerintah tidak lagi memiliki persediaan beras di BULOG. CBP hanya terbatas pada sejumlah beras yang telah disalurkan, sementara stok yang ada di gudang BULOG statusnya sebagai persediaan BULOG yang berdampak pada keuangan BULOG. Pendanaan CBP dengan sistem penggantian relatif memudahkan

Pemerintah. Namun menjadi mempersulit BULOG jika dilihat dari sisi keuangan BULOG, karena BULOG tentunya harus menanggung beban atas beras PSO yang dikelolanya. Disamping itu, proses penagihan atas penyaluran CBP tersebut memerlukan waktu relatif lama, rata-rata sekitar 6 bulan. Hal ini terjadi karena penagihan tersebut harus melalui reviu, verifikasi, antara Kementerian Keuangan dan Kementerian teknis yang menjadi kuasa anggaran penyaluran CBP. Adanya wabah pandemik Covid-19 ini, proses penagihan menjadi lebih lama dari waktu yang biasanya. Lamanya penagihan tersebut berpengaruh cukup signifikan terhadap kinerja keuangan BULOG.

Selain perbedaan definisi CBP, regulasi mengenai CBP dari berbagai kementerian terpisah-pilah dan kurang terintegrasi. Bahkan terdapat beberapa regulasi yang mengatur CBP dalam hal yang sama, di antaranya terkait penggunaan CBP, misalnya, dalam UU Pangan Nomor 18 tahun 2012 dan Perpres Nomor 48 tahun 2016. Sedangkan ketentuan tentang pelepasan stok CBP diatur dalam PP No. 17 Tahun 2015 dan Permentan No. 38 tahun 2018.

Mengingat peraturan CBP banyak dan tidak saling terkait, maka potensi keberlanjutan pengelolaan CBP relatif rendah. Contohnya, ketika pola pendanaan CBP diubah dari sistem persediaan ke sistem penggantian selisih harga beras, maka seluruh regulasi dari Kementerian terkait seharusnya diubah. Yang harus diubah adalah Peraturan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator bidang Pemberdayaan Manusia dan Kebudayaan (PMK) dan Kementerian Sosial.

2.3.1. Perubahan penyaluran

Penugasan pembelian gabah/beras petani, seharusnya disertai dengan menyediakan kebijakan pendistribusian rutin atau *outlet* penyaluran publik yang memadai, agar perputaran stok CBP berjalan dengan lancar dan seimbang. Namun sejak tahun 2017, keseimbangan penugasan tersebut, menjadi terganggu dengan adanya perubahan program Bansos Rastra yang dikelola oleh BULOG

menjadi program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang ditangani oleh Kementerian Sosial.

Dengan dialihkannya program Bansos Rastra menjadi BPNT yang dilepas ke mekanisme pasar, maka skema penugasan komoditas beras kepada BULOG menjadi tidak seimbang. Hal ini dapat dilihat dari potensi pembelian hasil panen petani selama lima tahun terakhir mencapai sekitar 2 juta ton per setahun. Namun apabila tanpa ada kepastian

Rp2.000,00/kg, dan alokasi anggaran CBP 2020 sebesar Rp2,8 triliun, maka dengan pola penggantian selisih harga beras, diharapkan BULOG dapat menjual sekitar 1,44 juta ton beras CBP. Kalau target penjualan tersebut dapat terealisir, maka jumlah tersebut akan jauh lebih besar dari kuantum CBP dengan sistem persediaan. Pada sistem persediaan selama periode 2011–2017, rata-rata penggunaan CBP untuk KPSH/operasi pasar sebesar 151 ribu ton/tahun.

Tabel 1. Pengadaan, Penyaluran dan Stok Akhir Beras Periode 2016–2019 (ribu ton)

| Tahun | Penyaluran | | | | | Pengadaan | | | Stok Akhir |
|-------|---------------|---------|--------------|-------------------|------------------|-----------|--------|-----------|------------|
| | Raskin/Rastra | OP/KPSH | Bencana Alam | Golongan Anggaran | Total Penyaluran | ADA DN* | ADA LN | Total ADA | |
| 2016 | 2.787 | 303 | 8 | 110 | 3.208 | 2.961 | 549 | 3.510 | 1.731 |
| 2017 | 2.541 | 58 | 14 | 103 | 2.715 | 2.161 | 0 | 2.161 | 960 |
| 2018 | 1.208 | 545 | 7 | 101 | 1.861 | 1.488 | 1.788 | 3.276 | 2.194 |
| 2019 | 353 | 533 | 4 | 84 | 975 | 1.201 | 0 | 1.201 | 2.023 |

Sumber : Perum BULOG, 2020.

Keterangan: * = Pengadaan setara beras

OP = Operasi Pasar

KPSH = Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga

penyalurannya, maka efektivitas pengamanan harga produsen dapat terganggu. Hal ini dapat dilihat dari realisasi pengadaan gabah/beras dalam negeri BULOG tahun 2019 yang turun secara signifikan dari 3,510 juta ton tahun 2016 menjadi sekitar 1,2 juta ton tahun 2019 (Tabel 1). Selain itu, stok CBP yang menumpuk di gudang BULOG berisiko mengalami penurunan mutu, susut dan rusak, membuat biaya penyimpanan menjadi tinggi. Stok CBP yang dikelola BULOG sampai akhir Desember 2019 mencapai sekitar 2 juta ton atau 2,58 persen. Sekitar 52 ribu ton diantaranya adalah beras dengan usia simpan lebih dari 24 bulan, termasuk beras turun mutu yang telah diolah kembali.

Untuk mengurangi stok CBP yang dikelola BULOG, maka salah satu upaya yang telah dilakukan adalah meningkatkan penjualan melalui sarana penjualan yang disediakan Pemerintah. Salah satu sarana yang paling memungkinkan adalah melalui Program Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga/KPSH (operasi pasar). Dengan asumsi, selisih harga beras KPSH dengan harga HPP sebesar

Pada kenyataannya, realisasi penjualan KPSH masih jauh dari target. Pada tahun 2018 misalnya, realisasi penjualan beras KPSH adalah sekitar 545 ribu ton, atau sekitar 2.267 ton per hari, sedangkan target pemerintah adalah 15.000 ton/hari (sesuai Risalah Rakortas tanggal 12 April 2018 dan 5 Juni 2018). Padahal realisasi KPSH tersebut merupakan operasi pasar yang tertinggi pada periode 2016–2019 (Tabel 1). Selama tahun 2019, realisasi penjualan beras KPSH hanya sekitar 533 ribu ton, atau sekitar 2.220 ton/hari. Rendahnya realisasi penjualan KPSH ini telah berpengaruh negatif pada kinerja operasional dan beban keuangan Perum BULOG.

Rendahnya realisasi penjualan KPSH karena; Pertama, KPSH bukan merupakan *captive market* dan kualitas CBP rendah. BULOG harus bersaing dengan kualitas beras segar yang dijual di pasar. Kualitas beras CBP rendah yaitu beras kualitas medium, dan kurang disukai konsumen. Beras CBP merupakan hasil pengadaan beras medium pada tingkat HPP yang ditetapkan pemerintah. Demikian

juga dalam hal rasa, beras CBP belum dapat memenuhi preferensi konsumen yang berbeda antarwilayah. Misalnya, untuk beras impor yang sebagian besar rasanya pera, hanya diminati oleh konsumen di beberapa wilayah tertentu saja, seperti Sumatra Barat. Sedangkan untuk konsumen di wilayah lainnya, khususnya Jawa, lebih menyenangi beras dengan rasa pulen.

Kedua, disparitas harga KPSH yang ditetapkan antar Kantor Wilayah cukup lebar (Rp300–500,00/kg) sehingga menyebabkan beberapa Kantor Wilayah BULOG mengalami kesulitan melakukan penjualan beras KPSH, kalah bersaing dengan beras KPSH dari pedagang antarkota yang diperoleh dari wilayah lain. Misalnya, pedagang beras di Sumatra Selatan, dapat membeli beras KPSH di wilayah tersebut dengan harga Rp8.100,00/kg, ditambah biaya transportasi Rp100–200,00/kg, masih dapat mengambil untung kalau menjual beras KPSH di wilayah Riau dan Kepri atau Jambi. Karena harga beras KPSH yang secara resmi ditetapkan di kedua wilayah tersebut relatif lebih tinggi. Hal ini sangat berbeda dengan kebijakan harga operasi pasar pada periode 2016–2017 yang menetapkan satu harga jual di seluruh Indonesia, yaitu Rp7.300,00/kg.

Ketiga, penyaluran beras CBP untuk program KPSH lebih tepat dan efektif pada kondisi terjadinya gejolak harga. Apabila kondisi harga beras cenderung stabil dan rendah, maka masyarakat memiliki banyak pilihan dalam melakukan pembelian beras di pasar, tidak terbatas pada beras dari program KPSH. Intervensi pasar melalui KPSH ditargetkan harian, tidak mempertimbangkan pergerakan harga pasar. Berbeda dengan intervensi pasar melalui OP, intervensi terjadi karena harga telah melampaui di atas harga yang ditetapkan.

Studi Badan Kebijakan Fiskal (BKF) (2019) menyatakan bahwa dengan rata-rata realisasi operasi pasar BULOG sekitar 300 ribu ton per tahun selama periode 2013–2018 serta dengan asumsi jumlah penduduk sebanyak 260 juta jiwa, maka volume operasi pasar tersebut hanya memenuhi kebutuhan konsumsi sebanyak 0,1 kg/bulan/kapita dan hanya menurunkan harga beras sekitar Rp500,00/kg. Dengan target KPSH sebesar 1,44 juta ton, BKF memperkirakan dapat memenuhi kebutuhan konsumsi 0,45

kg/bulan/kapita dan menurunkan harga beras sebesar Rp2.400,00/kg. Penurunan harga dapat lebih efektif apabila KPSH dilakukan langsung kepada konsumen dibanding ke distributor dan OP lebih ditargetkan untuk wilayah tertentu, seperti wilayah dengan harga tinggi atau wilayah yang tidak memiliki pasar. Lebih lanjut BKF merekomendasikan perlunya perubahan peraturan pelaksanaan operasi pasar dan untuk menunjang penyaluran stok beras BULOG, mekanisme pelepasan stok merupakan salah satu opsi yang dapat digunakan pemerintah.

Ketentuan tentang pelepasan stok CBP sebetulnya telah diatur dalam Permentan No. 38 Tahun 2018. Namun pada prakteknya, ketentuan ini juga belum dapat diimplementasikan karena masih mengalami kendala teknis dan pendanaan. Secara teknis, kendala yang dihadapi adalah belum adanya ketentuan yang mengatur secara lebih rinci dan jelas mengenai kriteria mutu stok beras dan standar keamanan pangan untuk masing-masing metode pelepasan termasuk pada Kepmentan No. 45 Tahun 2019 tentang kriteria penurunan mutu CBP. Sedangkan secara finansial, kendala-kendala seperti ketersediaan anggaran, instansi yang menjadi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), pola perhitungan sistem penggantian selisih HPB dengan harga pelepasan, dan mekanisme pegajuan, sampai saat ini belum terakomodir dalam peraturan yang ada.

2.3.2. Perubahan Pendanaan CBP dan Pendanaan CSHP

Sejak tahun 2016 BULOG sudah tidak mendapatkan lagi fasilitas Jaminan Pemerintah untuk mendapatkan kredit dengan bunga lebih rendah dari kredit komersial. Padahal dana tersebut diperlukan untuk pengadaan gabah/beras petani dalam negeri berdasarkan ketentuan HPP. Anggaran untuk pelaksanaan penugasan publik diperoleh BULOG melalui pinjaman bank dengan suku bunga komersial, termasuk keperluan importasi beras dalam rangka stabilisasi harga.

Pemerintah menyediakan dana APBN untuk BULOG hanya untuk dana CBP dan dana Cadangan Stabilisasi Harga Pangan (CSHP). Dana tersebut berasal dari pos Program Pengelolaan Belanja Lain-lain. Dana APBN

berasal dari pos tersebut pada tahun 2020 dialokasikan sebesar Rp5,4 triliun.

Pemerintah baru menyediakan dana APBN hanya untuk CBP. Saat ini telah diterbitkan DIPA BUN Satker Direktorat jenderal Perbendaharaan (999.08.999979) Tahun Anggaran 2020 dengan total alokasi anggaran sebesar Rp 2,8 triliun. Alokasi dana ini memuat jumlah maksimum volume beras CBP dan rincian penggunaan CBP dalam satu tahun berdasarkan hasil perhitungan dari masing-masing kementerian dengan mengacu kepada Harga Pembelian Beras (HPB) Pemerintah. Regulasi yang berkaitan dengan penggunaan CBP ini antara lain PMK No. 88 Tahun 2019, Permendag No. 127 tahun 2018, Permensos No. 22 tahun 2019, Permenko PMK No. 5 tahun 2019.

BULOG ditugaskan Pemerintah untuk menjaga jumlah stok CBP yang harus tersedia setiap saat, dengan perkiraan kebutuhan minimum sekitar 1–1,5 juta ton per tahun. Ketentuan tentang penggunaan anggaran CBP diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 88 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana. Dalam peraturan menteri tersebut, dana CBP sebagai dana yang disediakan pemerintah untuk mengganti selisih harga beras yang telah disalurkan oleh BULOG untuk keperluan CBP. Melalui mekanisme ini, Perum BULOG mengajukan penggantian (*reimbursement*) atas penggunaan beras Perum BULOG yang disalurkan untuk keperluan CBP oleh masing-masing Kementerian/Lembaga. Penggantian (*reimbursement*) diajukan kepada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Penyalur Dana CBP setiap bulan setelah melalui verifikasi oleh masing-masing Kementerian yang bertanggung jawab dalam penggunaan CBP. Adapun Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk dana CBP adalah Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan.

Sedangkan pendanaan CSHP diatur dalam PMK No. 8 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penggunaan Anggaran Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Pengelolaan Belanja Lainnya (BA 999.08). Anggaran CSHP dapat digunakan sewaktu-waktu sesuai dengan penugasan Pemerintah untuk mengelola pasokan dan stabilisasi harga komoditas lainnya,

seperti pembelian gabah di luar kualitas, beras dengan fleksibilitas harga, dan pembelian gula petani.

Pembelian gabah di luar kualitas dalam rangka dukungan harga gabah petani mengacu ke Permentan No. 7 Tahun 2017 tentang Penyerapan Gabah di Luar Kualitas dalam Rangka Penugasan Pemerintah. Pembelian beras dengan fleksibilitas harga 10–20 persen berlaku sejak tahun 2017 sampai dengan terbitnya Permendag No. 24 Tahun 2020, karena harga gabah/beras di petani dan di penggilingan sudah jauh berada di atas Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sesuai Inpres No. 5 tahun 2015. Pembiayaan atas selisih fleksibilitas harga tersebut menjadi tanggung jawab Menteri Pertanian dan Menteri Perdagangan sebagai wakil pemerintah. Selisih fleksibilitas harga pembelian gabah/beras tersebut dibayarkan dari anggaran CSHP.

Pemerintah juga menugaskan BULOG untuk stabilisasi harga gula. BULOG diminta melakukan penambahan pasokan gula konsumsi yang berasal dari impor pada tahun 2016–2017. Gula impor tersebut didistribusikan kepada pedagang di pasar agar harga di tingkat konsumen akhir sesuai dengan HET sebesar Rp12.500/kg. Pada saat itu, harga gula relatif tinggi, yaitu di kisaran Rp13.000,00 hingga Rp. 16.000 per kg.

Selanjutnya pada tahun 2018 BULOG kembali ditugaskan untuk membeli gula petani sebesar Rp 9.700,00/kg. Harga gula di tingkat petani pada musim panen 2018 anjok pada kisaran Rp 9.100,00/kg sehingga gula petani sekitar 169 ribu ton tidak dapat diserap pasar pada tingkat harga yang layak.

BULOG memperoleh kompensasi dan jasa atas kegiatan tersebut. Kompensasi dihitung atas selisih harga pokok pengelolaan gula oleh Perum BULOG dengan harga jual yang ditetapkan Pemerintah. Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan memberikan kompensasi melalui anggaran CSHP ditambah margin sebesar Rp 500,00/kg. Penugasan yang dibiayai dari anggaran CSHP biasanya bersifat sementara, *ad hoc*, dan tidak kontinu.

Kegiatan pengelolaan CBP dan CSHP secara umum menggunakan mekanisme

penggantian seluruh biaya bersih terkait pengelolaan kegiatan tersebut ditambah *margin fee* sesuai yang telah ditetapkan. Pembiayaan dari pemerintah dapat dicairkan setelah kegiatan berlangsung dan dilakukan proses penagihan kepada pemerintah. Penagihan tersebut dilakukan setelah melalui proses audit. Besaran nilai hasil audit akan menjadi dasar dalam penggantian biaya ataupun kewajiban pengembalian dana.

Mekanisme penggantian biaya atas penugasan PSO ini juga mengganggu kinerja keuangan BULOG. Seringkali penggantian baru dilakukan sekitar 6 bulan setelah penugasan selesai. Selain itu, ada pula sejumlah komponen biaya yang tidak ditanggung oleh pemerintah, yang diperoleh jauh lebih rendah daripada margin di pelaku pasar industri sejenis. Demikian juga biaya yang diganti oleh pemerintah lebih rendah dari biaya real yang dikeluarkan karena perbedaan asumsi pada saat dilakukan perhitungan awal (Unpad, 2008).

Dampak kebijakan pangan yang tidak terintegrasi dan bersifat *ad-hoc* seperti yang dijelaskan sebelumnya memerlukan solusi melalui sebuah lembaga pangan pemerintah yang dapat mengoordinir dan mengharmonisasikan semua kebijakan pangan mulai dari hulu sampai dengan hilir. Adanya lembaga pangan ini dapat memudahkan lembaga parastatal pangan seperti BULOG dalam menjalankan penugasan yang diembannya, karena proses koordinasi lintas sektoral yang tadinya panjang melibatkan beberapa kementerian dapat dipangkas menjadi lebih sederhana.

III. KELEMBAGAAN PANGAN

UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan minimal 2 hal yang terkait dengan lembaga pangan. Pertama, lembaga pangan yang dibentuk pemerintah berada di bawah koordinasi dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden (pasal 126). Kedua, lembaga tersebut melaksanakan penugasan pemerintah di bidang pangan (pasal 127). Kalau lembaga ini telah terbentuk, diharapkan kebijakan pangan yang terpecah-pecah di beberapa Kementerian/Lembaga (K/L) dapat terkoordinasi dengan baik dan Perum BULOG selaku operator lebih fokus sebagai pelaksana

tugas, tidak perlu lagi harus berkoordinasi dan bertanggung jawab kepada banyak K/L.

Berikut ini dibahas, peran dan fungsi lembaga pangan di negara lain, baik lembaga regulator maupun operator, serta perbandingannya dengan lembaga pangan di Indonesia. Pemerintah dapat menarik pelajaran dan mempertimbangkan dalam mengadopsikannya sesuai dengan *best practice* tersebut.

3.1. Regulator di Indonesia Dibandingkan Negara Lainnya

Pengelolaan pangan suatu negara tidak dapat lepas dari peran pemerintah dalam membangun kebijakan yang mendukung terciptanya pengelolaan pangan negara yang komprehensif dan terintegrasi. Di Indonesia, kebijakan sektor pangan dikoordinasikan di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Kementerian Koordinator Bidang Pemberdayaan Manusia dan Kebudayaan (PMK). Sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh banyak Kementerian, yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan, dan juga Kementerian Sosial. Kementerian Sosial terlibat khusus dalam hal-hal tertentu, seperti distribusi beras bencana, rawan pangan dan untuk rakyat miskin.

Indonesia sama dengan negara-negara lain seperti Cina, India, Filipina, Malaysia, Thailand, Vietnam, Norwegia, dan Denmark, di mana lembaga regulator sektor pangan tidak hanya satu. Namun, Indonesia merupakan negara yang paling banyak regulator di sektor pangan dibandingkan dengan negara-negara tersebut. Meskipun regulator pangan di berbagai negara terdiri dari beberapa lembaga pemerintah, namun masing-masing negara hanya memiliki satu regulator utama sedangkan lembaga regulator lainnya berperan sebagai regulator pendukung. Lembaga pemerintah yang berperan sebagai regulator baik utama maupun pendukung dapat berbentuk kementerian atau non kementerian seperti komisi.

Fungsi regulator utama di sebagian besar negara-negara lain dipegang oleh Kementerian Pertanian seperti di negara Malaysia, Thailand, dan Vietnam. Fungsi utama regulator pangan

di Thailand misalnya, adalah memonitor harga hasil panen untuk menentukan harga intervensi. Di Vietnam, Kementerian Pertanian dan Pengembangan Desa mempunyai fungsi utama untuk menjaga harga pasar beras di atas harga minimum untuk petani serta menjaga ketersediaan bahan pangan. Lain halnya di Denmark, sebuah negara yang telah mencapai swasembada peternakan. Kementerian Lingkungan dan Pangan (*Ministry of Environment and Food*) merupakan regulator utama yang merancang kerangka kerja pengembangan industri peternakan. Kerangka kerja tersebut dijadikan rujukan bagi regulator pendukung dalam hal pengelolaan keamanan dan kesehatan makanan, kepatuhan hukum dalam pengolahan daging dan menginspeksi bahan makanan hingga produk jadi.

3.2. Operator Pangan di Indonesia Dibandingkan Negara Lainnya

Lembaga operator pangan atau yang sering disebut juga sebagai lembaga parastatal pangan ditemukan di beberapa negara seperti Cina, India, Filipina, Malaysia, Thailand, Vietnam, Norwegia, dan Denmark yang berbadan hukum yang berbeda-beda. Di Filipina status badan hukumnya adalah lembaga pemerintah, BUMN (Cina, India, Thailand dan Vietnam) dan perusahaan swasta terbuka (Malaysia, Denmark, dan Norwegia). Lembaga operator pangan berwenang dalam mengimplementasikan kebijakan pangan pemerintah dan bertanggung jawab langsung pada satu regulator utama, yakni Lembaga Independen atau Kementerian yang berada di bawah Presiden/Perdana Menteri. Lembaga operator ini juga secara aktif memberikan kepada regulator.

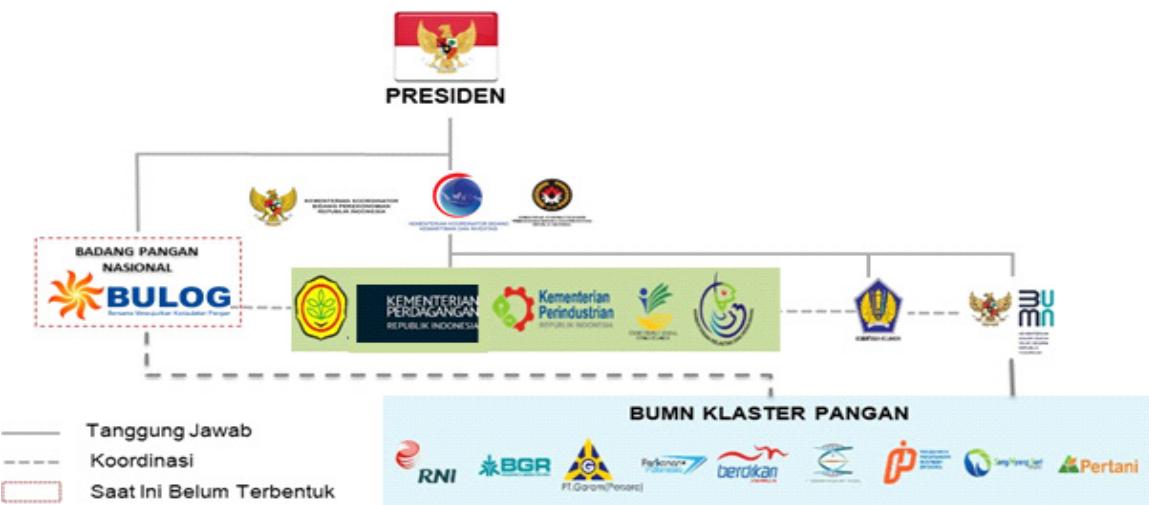
Cina mempertahankan kontrolnya atas industri pangan nasional dengan merestrukturisasi perusahaan pangan besar menjadi BUMN, yaitu *Cina Grain Reserves Company* (Sinograin) sebagai operatornya. Sinograin menjalankan kegiatan PSO dan komersial untuk komoditas biji-bijian dan turunannya. Komoditas hasil peternakan, seperti daging, dikelola oleh pihak swasta dengan arahan dan pengawasan Kementerian Pertanian. Kegiatan Sinograin meliputi pengadaan, penggilingan, dan penyaluran beras ke pedagang. Pengadaan beras berpedoman

pada *Minimum Rice Purchase Price* (MRPP) yang ditetapkan oleh *National Development and Reform Commission* (NDRC) yang merupakan Komisi setara Kementerian dan dikaji ulang setiap tahun. Pengadaan dilakukan melalui mekanisme kontrak kerja dengan petani agar petani menjual hasil panen kepada Sinograin. Untuk kegiatan pengolahan, Sinograin menjaga hubungan dengan perusahaan penggilingan dengan membentuk afiliasi yang sifatnya lebih permanen. Di Cina terdapat 4 (empat) instansi pemerintah yang bertindak sebagai regulator yang berada di bawah naungan *State Council*, sebuah badan eksekutif negara yang bertanggung jawab langsung ke Presiden. Pengawasan operasional dan finansial dilakukan oleh lembaga berbeda, yaitu *State Administration of Grain* (SAG) dan *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC), sehingga tidak terjadi tumpang tindih tugas dan meminimalkan kemungkinan kecurangan.

Berbeda dengan Cina, pengelolaan pangan di Filipina dilaksanakan oleh *National Food Authority* (NFA) sebagai LPNK, sebuah agensi yang menjalankan pengelolaan komoditas beras serta jagung melalui mekanisme PSO dan tidak ada mekanisme komersial. Ada 4 (empat) instansi pemerintah sebagai regulator pangan dan NFA bertanggung jawab kepada *Office of Presidential Assistant for Food Security and Agricultural Modernization* (OPAFSAM) yang berada langsung di bawah Presiden. Dengan pengelolaan komoditas yang hanya menggunakan mekanisme PSO, NFA mengalami kerugian finansial yang besar, sehingga pemerintah berencana mengurangi beban finansial dengan melakukan privatisasi beberapa kegiatan operasional NFA. Harga pembelian komoditas petani berpedoman pada *Government Support Price* (GSP) yang disusun oleh badan independen, yaitu *Inter-Agency Committee* (IAC) on Rice and White Corn serta disetujui oleh Presiden dan direviu setiap dua tahun. Meskipun NFA merupakan operator, namun NFA juga berperan dalam penyampaian rekomendasi GSP ke Presiden melalui Dewan NFA. Garis koordinasi dan pengawasan tunggal antara NFA dengan Presiden mengurangi kemungkinan terjadinya konflik kepentingan antar sektor.

Di India, pengelolaan pangan dilakukan oleh *Food Corporation of India* (FCI), sebuah BUMN yang bertindak sebagai operator pangan untuk komoditas biji-bijian, gula, kopi dan bumbu masak. Di India terdapat 3 (tiga) instansi pemerintah sebagai regulator pangan dan FCI bertanggung jawab kepada *Ministry of Consumer Affairs, Food, and Public Distribution*. Dalam pengelolaan komoditas pangannya, FCI menggunakan mekanisme PSO tanpa kegiatan komersial sama sekali meskipun FCI berbentuk korporasi. Dalam melakukan pembelian komoditas pangan, FCI

Di Malaysia, lembaga operator pangan adalah Lembaga Padi dan Beras Nasional (LPN) yang dibentuk pada tahun 1971 dengan tujuan menjaga industri padi dan beras. Pada tahun 1996, Pemerintah memprivatisasi LPN menjadi sebuah perusahaan terbuka dengan nama Padiberas Nasional Berhad atau sering dikenal dengan akronim BERNAS. Walaupun, statusnya sebagai perusahaan terbuka, namun BERNAS masih berperan dalam menjalankan kebijakan pangan nasional yang ditugaskan pemerintah, menjalankan kegiatan PSO dan komersial.



Gambar 4. Lingkup Koordinasi BULOG sebagai BPN (Regulator dan Operator)

berpedoman pada *Minimum Support Price* (MSP), yang dikaji setiap tahun sesuai dengan tingkat harga yang berlaku. MSP disusun oleh *Commission of Agricultural Costs and Prices* (CACP) yang berada langsung di bawah Kementerian Pertanian. Atas dasar persetujuan Kementerian Pertanian, *Cabinet Committee on Economic Affairs* (CCEA) menyetujui rekomendasi MSP yang disusun CACP dan direvisi oleh Kementerian Pertanian. Penetapan MSP dipimpin langsung oleh Perdana Menteri sehingga pengawasan terjaga. Untuk kegiatan pengadaan, FCI bekerja sama dengan swasta, sedangkan untuk operasional distribusi logistik, seperti transportasi dan pergudangan dikelola oleh BUMN lain dan swasta. Sebagai operator, FCI melapor kegiatannya kepada *Department of Food and Public Distribution*, sebuah departemen di dalam *Ministry of Consumer Affairs, Food, and Public Distribution*.

BERNAS bertanggung jawab kepada Ministry of Agriculture and Agro-based Industry sebagai satu-satunya regulator pangan. BERNAS menjalankan pengelolaan komoditas gabah/beras dengan mekanisme PSO dan komersial serta memiliki kontrol dari hulu ke hilir secara end-to-end mulai dari on farm, penggilingan, sampai menjual di toko eceran. BERNAS melakukan pengadaan beras berpedoman pada Guaranteed Minimum Price (GMP) yang berlaku apabila harga pasaran lebih rendah dari GMP dan diperbarui setiap tahun. GMP disusun oleh Kementerian Pertanian tanpa keikutsertaan BERNAS. Pada kegiatan pengadaan, BERNAS dapat menyerap gabah/beras segala kualitas dan tidak bergantung kepada mitra untuk pengolahan karena memiliki fasilitas penggilingan yang besar. Garis koordinasi tunggal antara BERNAS dan Kementerian Pertanian mengurangi kemungkinan terjadinya konflik kepentingan.

Dari uraian di atas, Indonesia dapat menarik sejumlah pelajaran dalam mengelola kebijakan pangan yang terintegrasi, khususnya yang terkait dengan regulator utama dan operatornya. Berdasarkan penjelasan tentang lembaga pangan di Cina, Filipina, India dan Malaysia terungkap tentang kehadiran satu lembaga Pemerintah yang berperan sebagai regulator agar dapat menghasilkan kebijakan pangan yang terintegrasi dan tidak bersifat *ad hoc*. Hal itu dapat dipakai sebagai referensi dalam mengimplementasi UU Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan. Fungsi regulator dan operator terpisah dalam pelaksanaan bidang pangan di mana operator pangan bertanggung jawab langsung pada satu lembaga independen atau Kementerian yang berada di bawah Presiden dan memberikan masukan secara aktif kepada regulator.

Pelaksanaan kegiatan komersial sangat bergantung pada kesiapan perusahaan untuk melakukan pengelolaan di luar kegiatan pelayanan publik. Dukungan harga kepada petani ditetapkan di atas harga pasar atau hanya sebagai acuan minimum sehingga pemerintah tidak terkendala dalam memperbesar volume pengadaan. Filipina seperti halnya Indonesia, dukungan harga yang ditetapkan Pemerintah sering berada di bawah harga pasar. Operator bidang pangan dapat melakukan kegiatan *on farm* untuk mendukung pengadaan dan dapat melakukan kegiatan pengolahan sendiri atau melalui Anak Perusahaan apabila memiliki kapasitas yang memadai seperti yang dilakukan Cina dan Malaysia.

Penelitian Saragih (2017) juga menyatakan bahwa, meskipun terdapat perbedaan status lembaga operator bidang pangan yang melaksanakan fungsi intervensi di pasar di Malaysia, Thailand dan Filipina, namun di masing-masing lembaga tersebut secara jelas disebutkan kewajiban dan hak-hak yang diberikan kepada operator dari pemerintah yang menugaskan. Dengan demikian, terdapat kejelasan tentang hal-hal yang perlu dilakukan oleh operator serta kejelasan hak-hak yang diberikan kepada lembaga operator, termasuk segala beban (biaya/anggaran) yang timbul akibat penugasan tersebut.

IV. PEMBENTUKAN BADAN PANGAN NASIONAL (BPN)

Berdasarkan pembelajaran kunci tentang kelembagaan pangan di beberapa negara seperti yang telah dibahas sebelumnya, maka dalam makalah diusulkan 3 (tiga) opsi model pembentukan Badan Pangan Nasional (BPN) dan posisi Lembaga BULOG dengan kekuatan dan kelemahannya yang akan dibahas lebih lanjut di bawah ini.

4.1. BULOG Ditransformasikan Menjadi BPN

Opsi pertama adalah transformasi dan penguatan tugas dan fungsi Perum BULOG menjadi BPN. Perannya sebagai regulator dan operator untuk pengelolaan komoditas pangan pokok, dengan fokus kepada kegiatan PSO (Gambar 4). Opsi ini didasarkan pada pertimbangan tugas dari BPN ini sebagian besar dikuasai BULOG. Selain itu, pengalaman BULOG pada era sebelum reformasi ketika masih sebagai Badan Urusan Logistik (BULOG) adalah merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang mengatur dan mengelola beberapa pangan pokok langsung di bawah Presiden. BULOG saat itu mampu menunjukkan kehadiran pemerintah di pasar.

Pada opsi ini, integrasi perumusan kebijakan pangan sekaligus kecepatan pengambilan keputusan dan pelaksanaan operasional pada saat itu diakui sebagai cara yang tepat untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga. Saragih (2017) menyebutkan bahwa pemberian kewenangan penuh kepada BULOG serta dukungan kebijakan pertanian dan perdagangan, telah membawa stabilnya harga pangan sejak 1983–1997. Keberhasilan menjaga stabilitas harga pangan tersebut karena sistem dan tata niaga pangan terjaga dengan baik serta koordinasi antar-lembaga pangan yang juga baik.

Namun, perkembangan zaman memasuki era globalisasi telah mengubah arena kompetisi bisnis ke arah persaingan global, sehingga pemerintah dituntut untuk melakukan restrukturisasi berbagai lembaga pemerintah, termasuk lembaga parastatal pangan, dengan pemisahan perumus kebijakan (regulator) dan penyedia layanan (operator). Fungsi regulator dijalankan oleh suatu K/L, sedangkan fungsi

operator dijalankan oleh unit korporasi yang sekaligus melakukan fungsi pelayanan publik dan fungsi komersial sehingga dapat untuk mencari keuntungan.

Untuk itu restrukturisasi terhadap BULOG dilakukan melalui proses korporatisasi menjadi BUMN dengan status hukum sebagai Perum. Perum BULOG diharapkan dikelola secara profesional dengan menghapus pola birokrat dan menerapkan metode kerja yang lebih berorientasi pada bisnis dan pasar sehingga mampu menyediakan layanan dengan biaya yang lebih efektif dan pada akhirnya berdampak pada daya saing yang kuat untuk berkompetisi di pasar domestik maupun global.

Walaupun penggabungan fungsi regulator dan operator dalam sebuah lembaga pangan saat ini sudah banyak ditinggalkan, namun pengalaman BULOG pada masa LPND dapat dijadikan sebagai alternatif pilihan yang dapat dipertimbangkan dalam pengelolaan pangan. Penggabungan fungsi regulator dan operator dalam satu entitas lembaga, dimaksudkan untuk membentuk sebuah lembaga pangan yang kuat dalam menjalankan fungsi penatalayanan (*stewardship*) pangan. Hal ini sangat penting, karena pangan merupakan komoditas strategis yang dapat memengaruhi stabilitas ekonomi, politik, sosial, dan keamanan suatu negara. Dengan lembaga pangan yang kuat, maka setiap kebijakan yang terkait pangan diharapkan dapat dijalankan secara lebih efektif dan dapat menghadirkan kebijakan pangan yang lebih terintegrasi hulu-hilir di sepanjang mata rantai tata niaga pangan sehingga pada ujungnya ketahanan pangan nasional dapat senantiasa terjaga.

Lembaga dengan dua fungsi regulator dan operator sekaligus, sebetulnya bukan sesuatu yang dilarang dan bukan tidak ada sama sekali di Indonesia. Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), sebagian tidak hanya memiliki fungsi dalam menyusun/merumuskan kebijakan nasional terkait bidangnya saja, namun dapat juga secara langsung melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskannya. Begitu pula dengan beberapa lembaga lainnya yang ada di Indonesia. Sebagai contoh, Bank Indonesia (BI), adalah salah satu lembaga yang memiliki peran ganda di Indonesia. Lembaga

ini memiliki kemiripan tugas dan fungsi dengan BULOG. BULOG memiliki tugas dalam hal stabilisasi dan pengamanan harga pangan pokok, sedangkan tugas BI dilakukan dalam rangka memelihara dan menjaga stabilitas nilai rupiah baik terhadap barang dan jasa domestik (inflasi) maupun terhadap nilai tukar mata uang negara lain (kurs). Peran ganda BI sebagai regulator dan operator dapat dilihat pada tiga pilar tugas BI yang meliputi: menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, melakukan pengawasan dan pengaturan makroprudensial, serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran di Indonesia (Bank Indonesia, 2020; Bank Indonesia, 2004).

Kalau opsi pertama yang dipilih, maka BULOG menjadi BPN berbadan hukum publik non LPNK berfungsi sebagai regulator dan operator. Namun demikian ada beberapa tantangan yang akan dihadapi, yaitu : (i) Diperlukan UU sebagai dasar hukum pengalihan BULOG sebagai BPN berbadan hukum publik non LPNK yang membutuhkan waktu yang cukup lama; (ii) Diperlukan anggaran pemerintah yang cukup besar untuk biaya penugasan komoditas pangan dan operasional lembaga; (iii) Potensi *conflict of interest* tinggi; (iv) *Check and balance* rendah; (v) Beban transisi seperti pengalihan status kepegawaian, aset, dll tinggi; (vi) Potensi resistensi tinggi dalam mempertahankan kewenangan pada K/L lama; dan (vii) Hanya dapat melaksanakan fungsi PSO.

Namun demikian, ada pula sisi kekuatannya, diantaranya adalah (i) Kebijakan pangan menjadi lebih terintegrasi, koordinasi lebih mudah dengan stakeholder yang lebih sedikit, dan pengambilan keputusan dan eksekusi yang lebih cepat; (ii) Beberapa fungsi BPN sudah dimiliki BULOG; (iii) BULOG telah memiliki pengalaman sebagai LPNK yang memiliki fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang manajemen logistik, pengadaan, pengelolaan persediaan, distribusi, serta pengendalian harga beberapa komoditas pangan pokok; (iv) Orientasi BULOG lebih kepada efektivitas kebijakan dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional, tidak lagi mempertimbangkan neraca laba rugi seperti posisinya sebagai perusahaan umum; (v) Sudah tersedia dukungan infrastruktur dan SDM

sebanyak 4561 orang yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia; (vi) Mampu menjadi Kuasa Pengguna Anggaran KPA, sehingga penugihan ke Pemerintah lebih cepat; (vii) Badan Pangan Nasional sebagai regulator dan operator akan lebih memudahkan untuk menunjukkan kehadiran Negara; (viii) Mampu mengendalikan pasar, tanpa ada kekuatan kelompok tertentu yang menguasai pasar; dan (ix) Transformasi BULOG melalui UU memberikan penguatan terhadap kelembagaan BULOG.

4.2. Transformasi BPN dari Organ Kementerian dan BULOG Tetap sebagai BUMN

Transformasi tersebut adalah opsi kedua, yaitu BULOG menjadi operator tunggal BPN dengan status badan hukum sebagaimana posisi saat ini, yaitu sebagai BUMN. Dalam pelaksanaan tugasnya, BULOG dapat bekerja sendiri atau bekerja sama dengan pihak/BUMN klaster pangan lain. BPN hanya berperan sebagai lembaga yang menyusun kebijakan pangan nasional secara makro. Bentuk kelembagaan pangan (BPN) dapat berupa LPNK, Komisi, Kementerian yang merangkap BPN, atau Kementerian yang secara khusus berperan sebagai BPN.

Mengacu kepada regulasi yang ada, seperti UU No. 18/2012 tentang Pangan dan UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara, bentuk kelembagaan pangan yang sesuai adalah LPNK atau Kementerian yang merangkap BPN. Bentuk komisi kurang sesuai dengan UU No.18 Tahun 2012, karena komisi merupakan salah satu bentuk lembaga mandiri yang berada di luar pemerintahan. Sedangkan bentuk Kementerian yang secara khusus berperan sebagai BPN, saat ini tidak memungkinkan, mengingat jumlah Kementerian yang ada sudah mencapai batas maksimum yang diperkenankan UU No. 39/2008, yaitu sebanyak 34 Kementerian. Begitu pula dengan bentuk BPN yang dirangkap oleh satu Kementerian yang ada, memiliki risiko kurang fokus dalam menjalankan fungsinya sebagai BPN. Oleh karena itu, dalam kajian ini, bentuk kelembagaan pangan lebih mengarah pada bentuk LPNK. Struktur BPN dengan bentuk LPNK dapat berasal dari transformasi salah satu lembaga pemerintahan yang sudah ada saat ini, seperti halnya dari Badan

Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. Pada Opsi kedua transformasi BPN dari organ kementerian dan BULOG sebagai BUMN menjadi operator tunggal yang melaksanakan penugasan dari BPN. Dalam posisi sebagai operator kebijakan pangan dari BPN, BULOG menjadi satu-satunya lembaga pangan dengan kekuatan utama pada logistik yang dibentuk oleh pemerintah untuk menjaga ketersediaan pasokan dan stabilisasi harga dengan tetap menegakkan pilar ketersediaan, keterjangkauan dan kestabilan pangan. Selain penugasan PSO, sebagai BUMN, di masa depan BULOG diharapkan memiliki segmen usaha komersial yang semakin besar porsinya dibanding PSO dan berdaya saing sehingga menjadi tumpuan masyarakat untuk pangan pokok. Untuk mencapai hal tersebut, maka BULOG perlu mengubah paradigma bisnisnya.

Pertama, arah bisnis harus mengikuti kebutuhan konsumen/pasar (*demand driven*). Kedua, BULOG harus proaktif dan memiliki kemampuan untuk antisipasi dinamika eksternal, tidak lagi hanya reaktif terhadap dinamika eksternal. Ketiga, BULOG harus aktif dalam menjaga stabilitas harga pangan dan cadangan pangan pokok, tidak lagi bersifat pasif dan hanya menunggu perintah dari pemerintah. Keempat, BULOG berperan sebagai operator spesialisasi pangan, tidak hanya sebagai operator spesialisasi beras. Kelima, BULOG harus memiliki kontrol di sepanjang rantai pasok dari hulu ke hilir, tidak hanya memiliki gambaran dari hulu ke hilir.

Namun demikian, opsi ini masih mempunyai beberapa tantangan seperti: (i) Potensi resistensi K/L terkait untuk tetap mempertahankan kewenangannya tidak dilepas kepada BPN; (ii) Akibat fungsi regulator dan operator terpisah, maka waktu koordinasi antara BPN dengan operator pelaksana kebijakan pangan akan lebih lama dibandingkan fungsi regulator dan operator menyatu; (iii) Sebagai lembaga operator, BULOG masih harus bertanggung jawab kepada dua instansi yang berbeda, yaitu BPN terkait pelaksanaan penugasan yang diberikan kepada BULOG, dan Kementerian BUMN untuk laporan kinerja dan keuangan BULOG sebagai BUMN secara keseluruhan; dan (iv) Ada potensi kesulitan melakukan koordinasi dengan

Kementerian teknis yang menangani pangan. Namun kelemahan ini dapat dihilangkan apabila kedudukan BPN adalah setingkat Menteri sehingga koordinasi dengan kementerian yang menangani pangan lebih mudah dilakukan.

Sedangkan dari sisi kekuatan, yaitu (i) *One stop service* sistem tata kelola kebijakan pangan terkoordinasi di satu Lembaga (BPN); (ii) Pengambilan keputusan dan eksekusi lebih cepat karena BPN sebagai KPA, sehingga tidak perlu koordinasi lintas K/L; (iii) BULOG sudah memiliki *legal standing* sebagai BUMN yang mengelola 3 komoditas pokok dan 8 komoditas lainnya berdasarkan Perpres No. 48 Tahun 2016; (iv) Organ kementerian yang akan bertransformasi menjadi BPN telah memiliki infrastruktur dan SDM; (v) Tata kelola lebih baik dan meminimalisir konflik kepentingan karena terdapat pemisahan fungsi regulator dan operator; (vi) BPN memiliki neraca surplus dan defisit dalam penugasan; dan (vii) Masih terdapat koordinasi vertikal BPN melalui BULOG.

4.3. BULOG sebagai Operator di Bawah BPN

Opsi ketiga adalah pembentukan BULOG sebagai perusahaan yang berfungsi sebagai operator pangan di bawah Badan Pangan Nasional (BPN) dan bertanggung jawab langsung kepada BPN. BPN dengan bentuk LPNK, dapat berasal dari transformasi lembaga yang sudah ada dan telah memiliki beberapa fungsi BPN (seperti halnya BKP). Opsi ini mirip dengan opsi kedua. Bedanya adalah BULOG tidak lagi berada di bawah Kementerian BUMN. Dengan demikian kelemahan dan kekuatannya juga akan mirip dengan opsi kedua.

Sesuai dengan tujuan pembentukannya, BPN merupakan instansi induk yang memiliki dan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan sebagai regulator. Terkait fungsinya sebagai regulator pangan, BPN diharapkan dapat memiliki kewenangan penuh dalam mengatur kebijakan dan menyusun langkah-langkah strategis terkait pangan di Indonesia.

BULOG dalam hal ini berperan sebagai operator yang mengeksekusi kebijakan yang telah dirumuskan BPN. BULOG sebagai operator tunggal untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi

komoditas pangan pokok yang ditetapkan, baik dalam rangka pelayanan publik maupun kegiatan komersial. Status badan hukum BULOG sebagai BUMN, tetap dipertahankan, namun tidak lagi berada di bawah pembinaan dan pengawasan Kementerian BUMN.

Pertimbangan mempertahankan BULOG sebagai BUMN, didasarkan pada realitas bahwa dalam mengintervensi pasar agar penugasan dapat berhasil dengan baik, maka operator yang ditugaskan oleh Pemerintah, harus memahami dan mengikuti “*rules of the game*” yang ada di pasar. Untuk memahami aturan main tersebut, maka salah satu cara yang dapat dilakukan BULOG adalah terlibat secara aktif menjadi pemain/pelaku dalam pasar tersebut sepanjang waktu, bukan insidentil.

Dengan BULOG tetap sebagai BUMN dapat melakukan aktivitas industri, jasa, dan perdagangan, dan BULOG dapat membangun jaringan pasar yang kuat dan diperlukan manakala BULOG diharuskan mengintervensi pasar. Pertimbangan lainnya adalah BUMN dapat dijadikan sebagai instrumen pemerintah untuk penciptaan nilai ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang tidak dapat dilakukan apabila diserahkan pada pihak swasta.

Mengacu pada PP No. 41 Tahun 2003, pada dasarnya seluruh hak dan wewenang pemegang saham/wakil pemerintah/ pembina keuangan BUMN dilimpahkan dari awalnya berada di Menteri keuangan kepada Menteri BUMN. Namun, dengan pertimbangan tertentu, beberapa pengelolaan BUMN dimungkinkan untuk memperoleh pengecualian.

Pertimbangan BULOG tetap sebagai BUMN namun berada di luar pembinaan dan pengawasan Kementerian BUMN mengacu pada pengelolaan BUMN yang merupakan *Special Mission Vehicle* (SMV) atau ‘agen khusus’ di Kementerian Keuangan. BUMN yang termasuk ke dalam SMV merupakan *fiscal tool* pemerintah, sehingga berada di bawah pembinaan dan pengawasan Kementerian Keuangan. Beberapa BUMN yang masuk ke dalam SMV Kementerian Keuangan di antaranya adalah PT Geo Dipa (Persero), PT Sarana Makmur Infrastruktur (Persero), dan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI).

Dasar hukum pengecualian pengelolaan ketiga BUMN tersebut mengacu kepada regulasi yang dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang tergantung kepada kondisi dan keperluan masing-masing BUMN.

Atau alternatif lain, transformasi BULOG sebagai BUMN yang saat ini berada di bawah Kementerian BUMN menjadi BUMN di bawah kendali BPN, juga diperlukan dasar hukum yang kuat berupa Undang-Undang, kecuali apabila bentuk BPN dirangkap Kementerian yang sudah ada, bukan berupa LPNK atau lembaga independen. Hal ini disebabkan dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut.

Pertama, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN telah menyebutkan wewenang pengelolaan BUMN berada di tangan Menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memerhatikan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan regulasi tersebut, dapat diambil makna bahwa hak pengelolaan BUMN dapat dilakukan oleh siapa saja yang ditunjuk sepanjang pejabat yang ditunjuk tersebut adalah Menteri. Apabila BPN merupakan sebuah lembaga non kementerian, maka diperlukan regulasi setingkat Undang-Undang untuk mengalihkan posisi BULOG berada langsung di bawah kepala BPN. Namun apabila BPN dirangkap Kementerian, maka dasar pengalihan BULOG sebagai BUMN di bawah BPN hanya memerlukan regulasi berupa Peraturan Pemerintah. Kedua, dalam menjalankan fungsinya sebagai operator, agar penugasan dapat dilakukan dengan baik, BULOG memerlukan kondisi *sui generis*. Kondisi *sui generis* yang dimaksud salah satunya adalah berupa *priviledge* dalam memperoleh kredit dengan tingkat suku bunga yang rendah sebagai modal kerja untuk kegiatan penugasan.

Pada Opsi ketiga, ini mempunyai beberapa tantangan: (i) Diperlukan UU sebagai dasar hukum pengalihan BULOG sebagai BUMN operator pangan di bawah BPN dan di luar Kementerian BUMN; (ii) Penyusunan UU untuk pengalihan BULOG sebagai BUMN operator pangan di bawah BPN akan membutuhkan waktu yang cukup lama; dan (iii) Potensi resistensi mempertahankan kewenangan pada K/L lama;

(iv) Akibat fungsi regulator dan operator terpisah, maka waktu koordinasi antara BPN dengan operator pelaksana kebijakan pangan akan lebih lama; dan (v) Ada potensi kesulitan melakukan koordinasi dengan Kementerian teknis yang menangani pangan. Namun kelemahan ini dapat dihilangkan apabila kedudukan BPN adalah setingkat Menteri sehingga koordinasi dengan kementerian yang menangani pangan lebih mudah dilakukan.

Sedangkan dari sisi kekuatan yaitu; (i) *One stop service* sistem tata kelola pangan terkoordinasi di satu lembaga; (ii) Pengambilan keputusan dan eksekusi lebih cepat karena BPN sebagai KPA, sehingga tidak perlu koordinasi lintas K/L; (iii) Tata kelola lebih baik dan meminimalisir konflik kepentingan karena terdapat pemisahan fungsi regulator dan operator; (iv) Pertanggungjawaban operasional dan keuangan melalui satu pintu langsung ke BPN; (v) BPN memiliki neraca surplus dan defisit dalam penugasan; (vi) Masih terdapat koordinasi vertikal BPN melalui BULOG; dan (vii) Transformasi BULOG melalui UU memberikan penguatan terhadap kelembagaan BULOG salah satunya terkait *privilege* dalam memperoleh kredit perbankan.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Kebijakan pangan masih bersifat tidak terintegrasi dan bersifat *ad-hoc* karena belum ada lembaga pangan pemerintah yang dapat mengoordinir dan mengharmonisasikan semua kebijakan pangan mulai dari hulu sampai dengan hilir. Sebagai operator, BULOG, menghadapi beberapa kendala dalam pelaksanaan penugasan, baik dari segi operasional maupun finansial. Dalam rencana pembentukan BPN, pembelajaran kunci terhadap efektivitas lembaga pangan di negara lain seperti Cina, India, Filipina, Malaysia, Thailand, Vietnam, Norwegia, dan Denmark adalah adanya pemisahan yang jelas antara regulator dan operator dalam pelaksanaan kebijakan bidang pangan. Regulator pangan bertanggung jawab langsung ke Presiden dan operator pangan bertanggung jawab langsung pada satu lembaga independen atau kementerian yang berada di bawah presiden dan memberikan masukan secara aktif kepada regulator.

Dalam kaitan dengan itu, ada tiga opsi model pembentukan Badan Pangan Nasional (BPN): Pertama, BULOG ditransformasikan menjadi BPN. Pada opsi pertama tidak terdapat pemisahan antara regulator dan operator, dan lembaga operator hanya dapat melakukan penugasan PSO. Sebagai konsekuensinya pemerintah harus menyediakan anggaran yang relatif lebih besar untuk keperluan biaya penugasan dan operasional lembaga. Kedua, transformasi BPN dari organ kementerian dan BULOG tetap sebagai BUMN. Kelembagaan BULOG sebagai BUMN operator pangan tidak berubah. Ketiga, BULOG sebagai operator di bawah BPN, dengan pemisahan yang jelas antara fungsi regulator dan operator. Fungsi kelembagaan BULOG sebagai BUMN di bawah kendali BPN akan lebih diperkuat sehingga lebih mendukung upaya pencapaian target penugasan yang diberikan oleh BPN.

5.2. Saran

Beberapa regulasi yang diterbitkan Pemerintah melalui Kementerian selama ini belum terintegrasi, disarankan agar dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Lembaga tersebut bertugas merencanakan dan menetapkan kebijakan pangan nasional sehingga dapat terintegrasi dengan baik.

Dari ketiga opsi skenario atas reposisi peran dan fungsi BULOG dalam rencana pembentukan Badan Pangan Nasional, masih perlu ditindaklanjuti dengan kajian hukum dan finansial. Kajian hukum dan finansial dilakukan agar model kelembagaan BPN yang dipilih sesuai dengan kaidah-kaidah perundungan yang ada dan sesuai dengan ketersediaan dana/anggaran Pemerintah. Badan Pangan Nasional disarankan setingkat Menteri agar memudahkan dalam koordinasi dan sinkronisasi kebijakan dan penganggarannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aziza, T.N. 2019. Upaya Penguatan Kelembagaan Pangan. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (JEPA)*. Volume 3, Nomor 1 (2019): 204–217.
- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. 2018. *Indeks Ketahanan Pangan Indonesia 2018*. Jakarta: Kementerian Pertanian Republik

Indonesia.

- Badan Ketahanan Pangan. 2019. *Direktori Perkembangan Konsumsi Pangan 2019*. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Badan Kebijakan Fiskal. 2019. *Analisis Peran Bulog Dalam Distribusi Pangan Nasional*. Juli 2019: 67 Halaman.
- Bank Indonesia. 2020. Fungsi Bank Indonesia. <https://www.bi.go.id/id/tentang-bi/fungsi-bi/tujuan/Contents/Default.aspx> [diakses 15 Juni 2020].
- Bank Indonesia. 2004. *BANK INDONESIA: Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*, Edisi pertama 2004.
- BPS. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi (SOUT2017-SPD) 2017*. Katalog/Catalog: 5202013.
- BPS. 2020. Berita Resmi Statistik: Profil Kemiskinan di Indonesia September 2019 No. 08/01/Th. XXIII, 15 Januari 2020.
- Danareksa. 2016. Kajian Harmonisasi Kebijakan Makro Pangan. Final Report, 23 Desember 2016. 74 Halaman. Jakarta, Indonesia.
- Dawe, David. 2001. How Far Down the Path to Free Trade? The Importance of Rice Price Stabilization in Developing Asia. *Food*.
- Erwidodo. 2004. *Analisis Harga Dasar Pembelian Gabah dan Tarif Impor Beras dalam Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Khudori. (2012). Kelembagaan Pangan. <https://internasional.kompas.com/read/2012/09/27/03480712/kelembagaan.pangan>. Diakses tanggal 23 November 2020.
- Kusumah, Fabian Pratama. 2019. Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Beras: Membaca Arah Kebijakan Pemerintah 2014-2019. *POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik*. Vol.10, No. 2, 2019. doi: 10.14710/politika.10.2.2019.137–162.
- Pambudy, Rahmad., T.E.H. Basuki, S. Mardianto, A. Jayawinata, B. P. Wibowo. 2002. Kebijakan Perberasan di Asia : Hasil Pertemuan Regional di Bangkok Thailand Oktober 2002. Sekretaris Badan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perusahaan Umum (Perum) BULOG.
- Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) Dan Perusahaan Jawatan

- (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.
- PriceWaterhouseCoopers. 2015. Transformasi Perum BULOG-Laporan Tahap Pengkajian *Workstream Strategi & Organisasi*. 15 Agustus 2015. 178 Halaman.
- Rosyadi, I. dan Purnomo D. (2012). Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga Di Desa Tertinggal. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 13, No. 2, Desember 2012: 303–315.
- Saragih, Juli Panglima. 2017. Kelembagaan Urusan Pangan dari Masa ke Masa dan Kebijakan Ketahanan Pangan. *Jurnal Pangan* Volume 26 No. 1 April 2017:57-80. DOI: 10.33964/jp.v26i1.345.
- Sawit, M.H. 2019. *OP Beras dalam Rezim HET*, opini Kompas, tgl 14 Desember.
- Sawit, M.H. 2018. *Tantangan Pengadaan Perum BULOG* Kompas 7 Juli.
- Sawit, M.H. 2014. Analisa Hasil Sensus Penggilingan Padi 2012. *Jurnal Pangan*. Volume 23 No. 3 September 2014 : 208–218. DOI : 10.33964/jp.v23i3.257.
- Sawit MH. 2009. Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Multi-kualitas: Pengalaman Negara Lain dan Gagasan untuk Indonesia, *Majalah Pangan* 18 (55): 25–35. DOI: 10.33964/jp.v18i3.242.
- Sawit, M.H., Parnolo T., Djanuardi B., Saifullah A. & Sapuan. 2002. *BULOG: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan* Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun BULOG. Cetakan Pertama, Mei. 2002. Bogor: Penerbit IPB Press.
- Suradi. 2015. Kebutuhan Pangan bagi Rumah Tangga Miskin. *Sosio Informa*, Vol. 01, No. 1, Januari–April, Tahun 2015: 1–12.
- Trisnanto, Atang. 2016. Revolusi Mental Kelembagaan Pangan Nasional. *Majalah Agrimedia*. SB IPB Edisi 20/2016.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang. Kementerian Negara.
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Universitas Padjadjaran. 2008. Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran: Penerapan Public Service Obligation (PSO) pada BUMN Guna Meningkatkan Peran BUMN Sebagai Pelaku Usaha yang Kompetitif dalam Pembangunan Ekonomi. Bandung: Universitas Padjajaran.

BIODATA PENULIS:

Sonya Mamoriska Harahap dilahirkan di Medan, 26 Maret 1969. Penulis menyelesaikan pendidikan S1 di Teknik Komputer di *Boston University*. Pendidikan S2 Jurusan *Business Administration* di *Melbourne University* pada tahun 1997 dan S3 Jurusan Ilmu Manajemen Universitas Indonesia pada tahun 2013.

Eny Cahyaningsih dilahirkan di Klaten, 25 November 1977. Penulis menyelesaikan S1 di Jurusan Statistika, Fakultas MIPA Universitas Gadjahmada, pada tahun 2001. Pendidikan S2 Jurusan Manajemen dan Bisnis, Institut Pertanian Bogor.

M. Gelar Hidayat dilahirkan di Cianjur, 1 Agustus 1981. Penulis menyelesaikan S1 di Fakultas MIPA, Jurusan Kimia di Institut Pertanian Bogor pada tahun 2004.

Halaman ini sengaja dikosongkan