

# PENGEMBANGAN CADANGAN PANGAN NASIONAL DALAM RANGKA KEMANDIRIAN PANGAN

## *Developing National Food Reserve to Support Food Self-Reliance*

Hermanto

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161  
E-mail : hermanto5333@yahoo.com*

Tanggal naskah diterima : 14 Januari 2013

Tanggal naskah disetujui terbit : 18 April 2013

### ABSTRACT

Food reserve is essential in stabilizing domestic food supplies. According to the Law No. 18/2012 on Food, national food reserve system should meet two principles, namely: (1) the reserve should be mainly built upon the national food production, and (2) the reserve is a multi-layer reserve system. Since there are diversified local food sources, the national food reserve system can be functioned as sources of diversified food supplies for the society. Indonesia needs to build a robust and resilience national food reserve due to increases in threat of global food crisis, volatility of global food supplies and prices, risks of natural disasters, and relatively large numbers of food insecure people. Indonesia adopts the stock based on the utilization ratio method in determining the Government Rice Reserve. It is advisable to harmonize quantities and kinds of food reserves managed by Central Government, Local Governments, private sector, and community.

**Keywords** : *food self-reliance, food reserve, food crisis, food insecurity*

### ABSTRAK

Cadangan pangan merupakan sumber pangan penting untuk menjaga stabilitas pasokan pangan pada saat di luar musim panen dan di daerah defisit pangan. Menurut Undang Undang No 18/2012 Tentang Pangan, ada dua prinsip dalam pembentukan cadangan pangan nasional yang harus dipenuhi, yaitu: (1) bahwa cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri, dan (2) bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis. Karena ketersediaan sumber pangan lokal yang beragam, maka cadangan pangan nasional dapat menjadi sumber bagi penyediaan pangan yang beragam bagi masyarakat. Kebutuhan akan cadangan pangan nasional yang kokoh dan mandiri semakin meningkat, karena meningkatnya ancaman krisis pangan global, meningkatnya gejolak pasokan dan harga pangan dunia, meningkatnya ancaman bencana alam, serta masih banyaknya jumlah penduduk miskin dan rawan pangan di Indonesia. Pemerintah Indonesia menentukan jumlah cadangan pangannya berdasarkan rasio antara stok dengan konsumsi pangan yang disesuaikan dengan ketersediaan dana Pemerintah. Untuk mengelola cadangan pangan nasional yang efektif dan efisien, perlu harmonisasi jumlah dan jenis cadangan pangan Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat.

**Kata kunci** : *kemandirian pangan, cadangan pangan, krisis pangan, kerawanan pangan*

### PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar bagi manusia untuk hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan. Pangan harus tersedia dalam jumlah, mutu, aman, beragam, bergizi seimbang, secara merata dan terjangkau oleh setiap orang di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012

tentang Pangan (selanjutnya ditulis UU 18/2012) mengamanatkan agar ketahanan pangan nasional dibangun berdasarkan kedaulatan pangan dan kemandirian pangan. Indonesia sebagai negara agraris yang juga merupakan negara maritim, mempunyai potensi sumber pangan yang relatif berlimpah. Oleh karena itu, sumberdaya alam yang tersedia perlu dikelola secara optimal untuk kemaslahatan seluruh rakyatnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka membangun ketahanan pangan nasional yang mandiri, selanjutnya UU 18/2012 mengamankan bahwa sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional. Adapun dalam hal sumber penyediaan pangan yang berasal dari produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional belum mencukupi, pangan dapat dipenuhi dengan impor pangan sesuai dengan kebutuhan.

Dalam konteks kemandirian pangan, Pemerintah melaksanakan program swasembada untuk lima bahan pangan pokok, yaitu untuk beras, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi. Mengingat bahwa produksi beberapa komoditas pangan, seperti beras, jagung dan kedelai bersifat musiman, maka untuk menjamin ketersediaan pangan menurut waktu dan tempat, diperlukan pengelolaan cadangan pangan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber pangan diluar musim panen, dan atau sumber pangan bagi daerah-daerah yang bukan merupakan sentra produksi pangan.

Seiring dengan dinamika ketersediaan pangan pada tataran global, pada akhir-akhir ini masalah krisis ketersediaan pangan global kembali didiskusikan, baik oleh kalangan akademisi, pakar dan praktisi, maupun oleh masyarakat luas. Krisis pangan yang terjadi pada tataran global, secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi stabilitas pasokan dan harga pangan dalam negeri. Mengantisipasi gejolak harga-harga pangan di tingkat global dan utamanya pada tingkat nasional, yang cenderung meningkat dan sering bergejolak, maka sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia perlu membangun sistem cadangan pangan nasionalnya dengan semaksimal mungkin memanfaatkan sumber pangan domestik.

Tulisan ini menggambarkan tentang pentingnya pengembangan sistem cadangan pangan nasional, dan bagaimana sistem cadangan pangan nasional tersebut dibangun agar sesuai dengan norma dan aturan yang berlaku, utamanya dengan telah disyakkannya norma dan aturan baru sebagaimana yang tercantum dalam UU 18/2012.

## **SISTEM CADANGAN PANGAN NASIONAL**

Sebagaimana diketahui bahwa produksi pertanian, khususnya tanaman pangan bersifat musiman, sedangkan konsumsi pangan pada setiap saat dalam

kurun waktu satu tahun dapat dikatakan relatif tetap jumlahnya. Perlu adanya mekanisme untuk menyimpan sebagian dari hasil produksi pangan, untuk diolah/dikeringkan yang kemudian disimpan sebagai cadangan pangan. Di samping itu, produksi pangan umumnya dihasilkan oleh daerah-daerah yang merupakan sentra produksi pangan. Sedangkan pangan dibutuhkan oleh setiap orang yang tinggal diseluruh pelosok tanah air, baik yang merupakan daerah sentra produksi, maupun daerah yang bukan merupakan sentra produksi pangan (daerah defisit pangan). Kasryno dan Soeparno *dalam* Ananto E.E. *et al.*, 2012, menyebutkan bahwa pada tahun 2008, Jawa merupakan sentra produksi padi (53,70% dari produksi nasional), jagung (53,93% dari produksi nasional) dan kedelai (68,33% dari produksi nasional). Oleh karena itu, dalam rangka menjamin kontinuitas pasokan pangan ke suatu daerah, maka diperlukan sistem distribusi dan logistik pangan, dimana cadangan pangan merupakan sumber utama pasokan pangan diluar musim panen dan bagi daerah yang defisit pangan.

Menurut UU 18/2012, cadangan pangan nasional adalah persediaan pangan di seluruh wilayah NKRI untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan Pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan Pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, cadangan pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan cadangan pangan Pemerintah Desa.

Ada dua hal prinsip yang diamanatkan oleh UU 18/2012 dalam rangka pembentukan cadangan pangan nasional. *Pertama*, bahwa cadangan pangan dibentuk dalam rangka mewujudkan kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Dalam hal ini cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Impor pangan untuk cadangan pangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan hanya dilakukan dalam kondisi produksi pangan nasional tidak mencukupi.

*Kedua*, bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis yang terkoordinasi dan saling bersinergi, yang terdiri dari: (i) cadangan pangan Pemerintah Pusat, yang pada saat ini berupa Cadangan Beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum Bulog; (ii) cadangan pangan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang dikola dan didanai oleh

Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (iii) cadangan pangan Pemerintah Desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja Desa, serta cadangan pangan masyarakat yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang, komunitas dan rumah tangga.

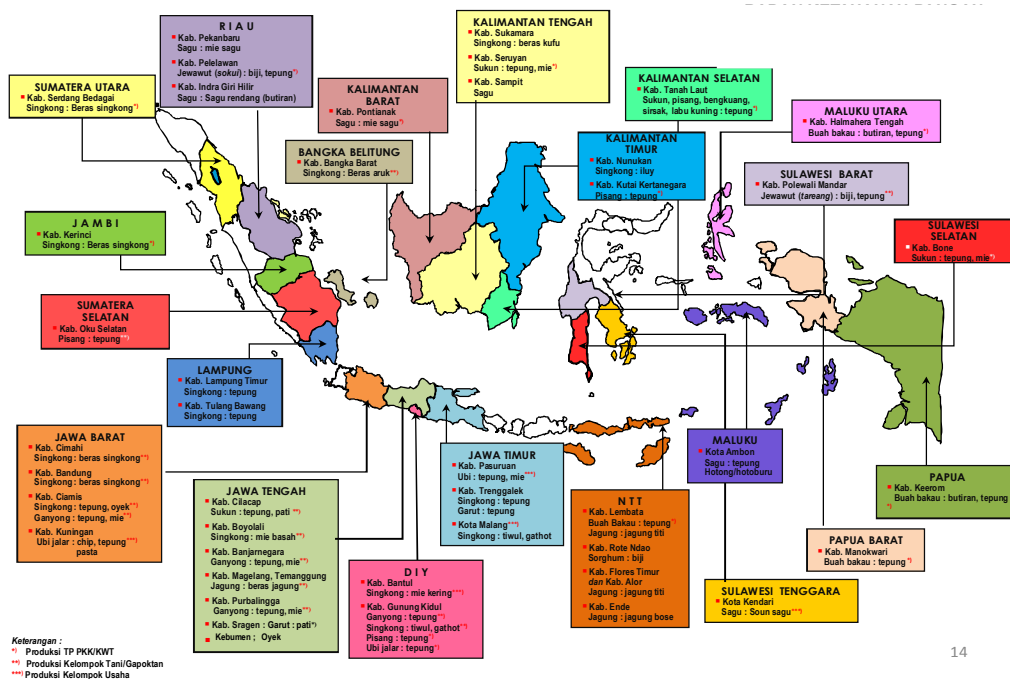
Berdasarkan Peta Potensi Pangan Spesifik Wilayah (Gambar 1) yang disusun oleh Badan Ketahanan Pangan (Suryana, 2012), dapat diketahui bahwa Indonesia mempunyai keragaman potensi sumber pangan dan keragaman budaya dalam mengkonsumsi bahan pangan sebagai bahan pangan pokok. Sesuai dengan prinsip bahwa cadangan pangan diutamakan bersumber dari dalam negeri, maka potensi sumber pangan pokok yang beragam menurut wilayah ini dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai basis bagi pembentukan cadangan

cadangan pangan masyarakat. Oleh karena itu, cadangan pangan Pemerintah dan masyarakat yang berbasis pada sumber pangan lokal tersebut dapat pula dijadikan sarana untuk percepatan diversifikasi konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal sebagaimana di amanahkan dalam Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Percepatan Penganekaragaman Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal.

## MANFAAT PENGEMBANGAN SISTEM CADANGAN PANGAN

### Antisipasi Krisis Pangan dan Stabilisasi Harga

Dampak negatif dari perubahan ekstrim yang terjadi pada iklim global terhadap produksi pangan sudah mulai dirasakan.

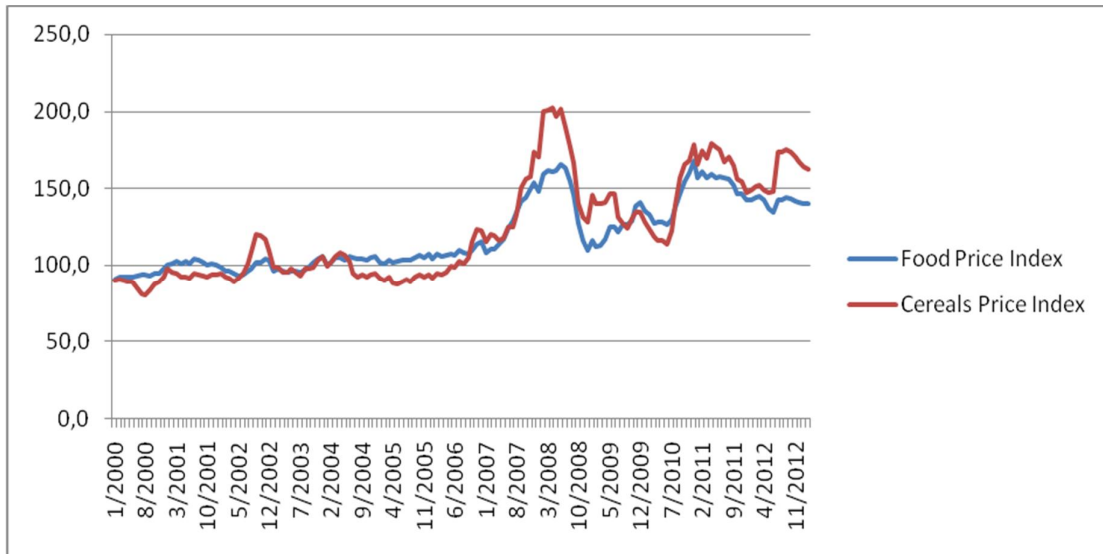


Sumber: Badan Ketahanan Pangan (Suryana, 2012).

Gambar 1. Peta Potensi Pangan Spesifik Wilayah

pangan Pemerintah dan juga sebagai basis bagi pengembangan cadangan pangan masyarakat. Dengan demikian, kekurangan atau kerawanan pangan yang bersifat nasional ataupun lokal dapat ditangani dengan pemberian bantuan pangan lokal yang bersumber dari cadangan Pemerintah dan

Disamping itu, dalam sistem perekonomian global yang sangat kompleks ini, ternyata harga pangan di pasar dunia juga secara langsung dan tidak langsung dipengaruhi oleh gejolak harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Pada saat harga BBM tinggi, beberapa bahan pangan pokok seperti jagung, kedelai, minyak



Sumber: FAO (2013)

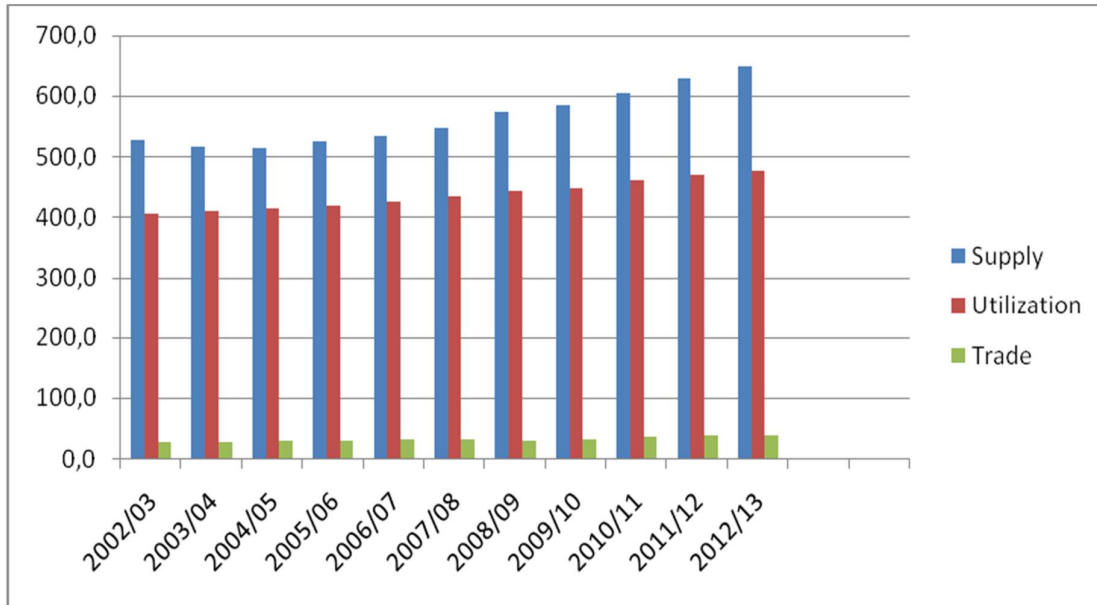
Gambar 2. Perkembangan Indeks Harga Pangan dan Indeks Harga Serealialia Tahun 2000 - 2012

sawit dan gula tebu banyak dikonversi menjadi Bahan Bakar Nabati (BBN). Di samping itu, pada saat harga BBM tinggi, banyak lahan pertanian untuk produksi pangan juga dikonversi untuk menanam bahan pangan yang dapat dikonversi menjadi BBN. Bank Dunia (2011) menyebutkan bahwa penyebab kenaikan harga pangan dunia mencakup faktor-faktor seperti meningkatnya volume produksi bahan bakar nabati dari padi-padian dan biji minyak (*oilseeds*), dolar Amerika yang lemah, dan kenaikan harga energi. Disamping itu Timmer (2008) menyebutkan bahwa kenaikan harga pangan pada tahun 2008 juga dipengaruhi oleh meningkatnya permintaan pangan oleh negara berkembang, terutama di RRC dan India, serta adanya spekulasi pelaku pasar modal yang memindahkan investasinya dari pasar modal dan pasar *real estate* ke pasar komoditas untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar.-

Masalah krisis finansial global yang tidak terselesaikan dan pelambatan pertumbuhan ekonomi cenderung menekan harga pangan. Dilain pihak, krisis finansial juga menurunkan kemampuan investasi disektor pertanian, padahal investasi tersebut sangat diperlukan dalam pembangunan pertanian. Disamping itu, krisis pangan dan krisis finansial mempunyai dampak negatif yang berkepanjangan bagi pertumbuhan ekonomi dan bagi penduduk miskin (von Braun, 2008).

Jika kita cermati harga pangan dunia sebagaimana tercantum pada Gambar 2, data yang dikeluarkan oleh *Food and Agriculture Organization* (FAO, 2013) menunjukkan bahwa harga pangan dunia cenderung meningkat, dan bergejolak. Gejolak harga pangan dan harga serealialia dunia terjadi pada periode tahun 2008 pada saat terjadi krisis pangan dunia, dan harga pangan dan serealialia dunia juga bergejolak pada tahun 2011, yaitu pada saat terjadi gejolak harga minyak dan krisis moneter di AS dan Eropa.

Salah satu penyebab kenapa sering atau mudah terjadi gejolak harga pangan antara lain adalah bahwa volume bahan pangan yang diperdagangkan secara internasional relatif sangat sedikit bila dibandingkan dengan ketersediaan (*supply*) pangan dunia. Sebagai contoh, data FAO (2013) menunjukkan bahwa volume beras yang diperdagangkan di pasar dunia rata-rata hanya mencapai sekitar 12 s/d 17 persen dari volume pasokan (Gambar 3). Hal ini berarti bahwa sebagian besar dari produksi beras dunia dikonsumsi oleh penduduk di masing-masing negara produsennya. Kondisi demikian tidak kondusif terhadap stabilitas pasokan beras di pasar internasional. Jika terjadi krisis pangan dunia sebagaimana yang terjadi pada tahun 2008, pengalaman menunjukkan bahwa masing-masing negara produsen beras cenderung mengurangi ekspornya untuk memenuhi kebutuhan beras dalam negeri.



Sumber: FAO (2013)

Gambar 3. Perkembangan Ketersediaan (*Supply*), Pemanfaatan (*Utilization*) dan Perdagangan Beras Periode Tahun 2000 . 2012

Kondisi demikian yang menyebabkan tingginya gejolak harga pangan dunia jika terjadi gangguan produksi pangan dunia utamanya di negara produsen. Hal ini konsisten dengan pendapat Raharja (2013) yang menyatakan bahwa perubahan kebijakan pembatasan ekspor yang dilakukan para negara pengekspor beras yang bersamaan dengan upaya-upaya para negara pengimpor beras untuk memastikan ketersediaan beras dengan harga berapapun, menyebabkan terjadinya penimbunan dan spekulasi harga. Akibatnya pasar beras internasional juga menyebabkan harga sangat rentan terhadap kebijakan-kebijakan perdagangan yang kurang bijaksana. Batasan untuk ekspor beras menimbulkan dampak yang berlawanan dari apa yang diharapkan untuk pasar lokal di negara-negara yang menerapkannya. Harga beras meningkat tajam di India dan Vietnam dikarenakan oleh pembelian panik (*panic buying*) dan penimbunan.

Menurut hasil analisis OECD and FAO (2013), laju pertumbuhan produksi pertanian dunia pada periode 2013-2022 diproyeksikan akan menurun menjadi rata-rata 1,5 persen setahun. Angka proyeksi pertumbuhan produksi pangan dunia tersebut lebih rendah bila dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan produksi pangan dekade sebelumnya,

yaitu sebesar 2,1 persen setahun. Menurunnya laju pertumbuhan produksi pangan dunia ini berkaitan erat dengan meningkatnya biaya produksi, meningkatnya kelangkaan sumber daya alam, dan meningkatnya cekaman lingkungan. Mengingat bahwa permintaan pangan terutama di negara-negara berkembang akan meningkat seiring dengan laju pertumbuhan penduduk dan pendapatan per kapita, maka diproyeksikan bahwa harga riil pangan dunia akan cenderung meningkat pada jangka menengah.

Berdasarkan fenomena tingginya gejolak harga pangan dan tipisnya volume pasokan beras di pasar internasional, maka adalah kurang bijaksana jika Indonesia sebagai negara besar dengan penduduk lebih dari 244 juta jiwa harus menyandarkan pasokan pangan pokok kita, terutama beras, pada pasar internasional. Sebagai negara agraris yang besar, sudah selayaknya jika Indonesia mempunyai kemandirian dalam penyediaan bahan pangan pokok bagi sebagian besar penduduknya. Salah satu upaya untuk menjaga stabilitas penyediaan dan harga pangan dalam negeri, utamanya untuk bahan pangan pokok seperti beras, Pemerintah mengelola Cadangan Beras Pemerintah sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor

3 Tahun 2012 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah (selanjutnya ditulis Inpres 3/2012). Selanjutnya menurut Alatas (2013), agar instrumen kebijakan untuk mengelola dampak peningkatan harga dirancang secara cermat dengan tiga tujuan utama: (1) melindungi penduduk yang rentan, (2) memberikan insentif bagi produsen, dan (3) meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan dana yang tersedia untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

### **Antisipasi Bencana Alam**

Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia terletak di daerah yang banyak terdapat gunung berapi yang aktif, atau sering dikenal sebagai *ring of fire*. Di wilayah tersebut sering terjadi bencana alam yang ditimbulkan oleh kegiatan gunung berapi, seperti gempa vulkanik dan bencana yang ditimbulkan oleh erupsi gunung berapi, yaitu muntahan lahar, awan panas, gas beracun dan lahar dingin. Lubis *et al* (2009) menyatakan bahwa tatanan geologi kelautan Indonesia merupakan bagian yang sangat unik dalam tatanan kelautan dunia, karena berada pada pertemuan paling tidak tiga lempeng tektonik yaitu: Lempeng Samudera Pasifik, Lempeng Benua Australia-Lempeng Samudera India serta Lempeng Benua Asia. Oleh karena itu, Indonesia juga merupakan daerah yang rawan gempa tektonik dan rawan bencana tsunami.

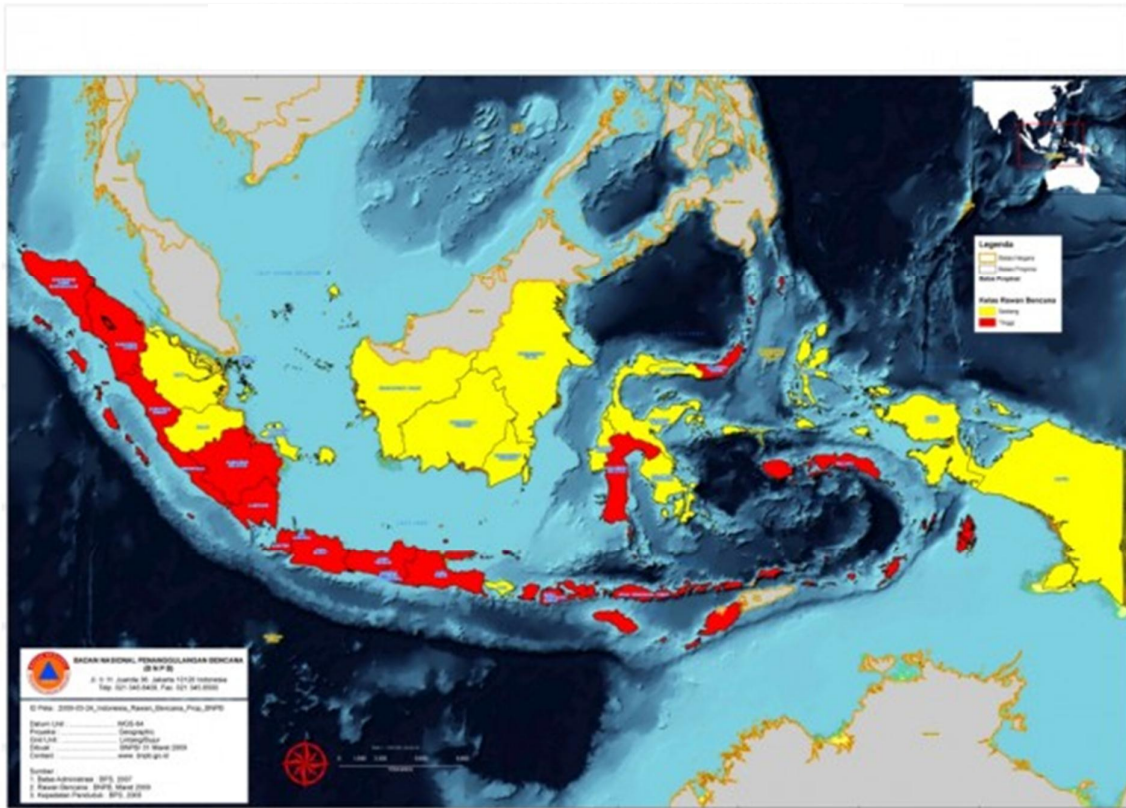
Indonesia juga terletak di daerah katulistiwa, yang dipengaruhi oleh perubahan iklim musson. Dengan terjadinya gejala perubahan iklim global saat ini, perubahan iklim ekstrim semakin sering terjadi. Hal ini ditandai dengan terjadinya intensitas hujan yang sangat besar pada musim penghujan yang menimbulkan bencana banjir. Sebaliknya sering terjadi kekeringan yang ekstrim di musim kemarau. Menurut Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (2007) perubahan iklim global akan mempengaruhi setidaknya tiga unsur iklim dan komponen alam yang sangat erat kaitannya dengan pertanian, yaitu: (a) naiknya suhu udara yang juga berdampak terhadap unsur iklim lain, terutama kelembaban dan dinamika atmosfer, (b) berubahnya pola curah hujan dan makin meningkatnya intensitas kejadian iklim ekstrim (anomali iklim) seperti El-Nino dan La-Nina, dan (c) naiknya permukaan air laut akibat pencairan gunung es di kutub utara.

Kerentanan wilayah Indonesia terhadap terjadinya berbagai jenis bencana alam dapat digambarkan dalam Indeks Kerawanan Bencana. Menurut Peta Indeks Kerawanan Bencana di Indonesia yang dibuat oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB, 2009) dapat diketahui bahwa sebagian besar Pulau Sumatera, Pulau Jawa, Kepulauan Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, Kepulauan Maluku dan Maluku Utara, serta sebagian Sulawesi Selatan merupakan daerah dengan indeks kerawanan bencana yang tinggi. Sedangkan di pulau dan daerah lain termasuk daerah dengan indeks rawan bencana sedang (Gambar 4).

Kerawanan bencana alam ini secara langsung ataupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap ketahanan pangan. Dari sisi produksi pangan, bencana alam seperti banjir dan kekeringan akan menimbulkan kerusakan pada tanaman, utamanya tanaman semusim seperti padi, jagung dan kedelai, yang pada gilirannya akan mempengaruhi ketersediaannya untuk konsumsi dalam negeri.

Dari sisi distribusi, bencana alam seperti tanah longsor, banjir dan dampak letusan gunung berapi dapat merusak prasarana dan sarana transportasi, serta sarana logistik pangan, yang pada gilirannya dapat mengakibatkan pasokan pangan ke lokasi bencana terganggu. Keadaan ini akan mengakibatkan hambatan akses fisik bagi masyarakat korban bencana. Disamping itu, bencana alam juga mengakibatkan kehilangan atau kerusakan harta benda bagi masyarakat korban bencana, yang pada gilirannya akan menurunkan akses ekonomi terhadap bahan pangan karena menurunnya daya beli para korban bencana.

Bencana alam yang mengakibatkan gangguan pada sistem produksi, distribusi dan akses pangan masyarakat tersebut dalam terminologi ekonomi sering dikenal sebagai kegagalan pasar akibat dampak dari bencana alam. Dalam rangka mengantisipasi dan meringankan beban yang harus ditanggung oleh masyarakat korban bencana alam, Pemerintah bersama masyarakat perlu memberikan bantuan pangan. Dalam konteks inilah cadangan pangan, baik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, maupun yang dikelola oleh masyarakat sendiri perlu dikembangkan untuk mengantisipasi dampak dari bencana alam terhadap kerawanan pangan bagi para korban bencana.



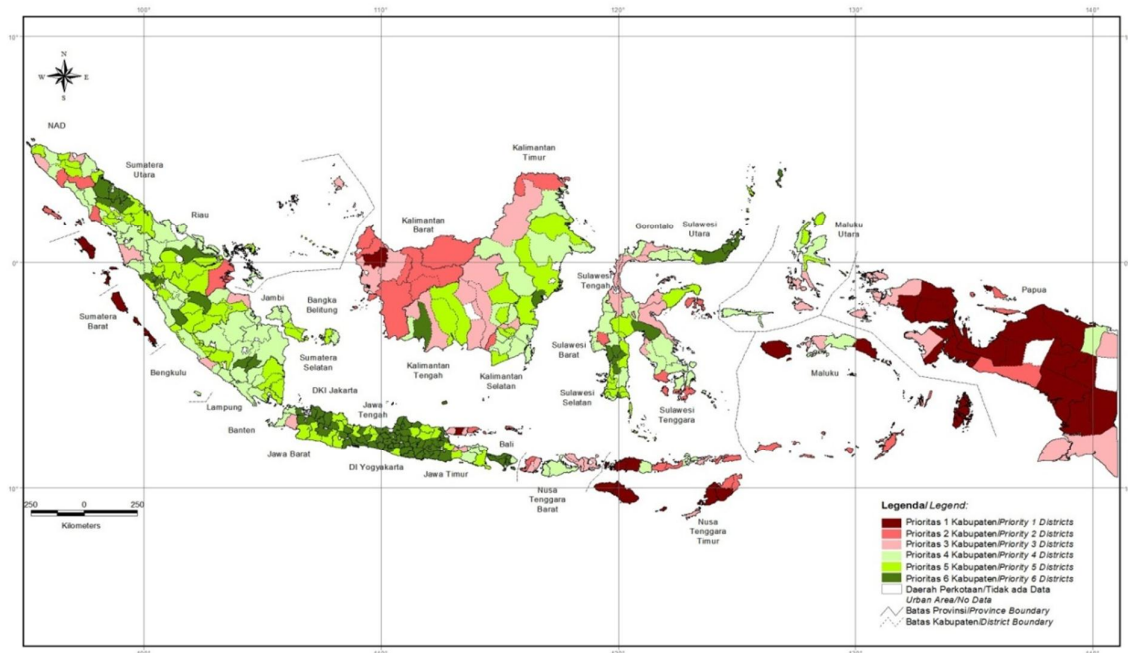
Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), 2009

Gambar 4. Peta Indeks Kerawanan Bencana di Indonesia

### Peningkatan Akses Pangan Masyarakat Rawan Pangan

Menurut von Grebmer *et al.* (2012) di tingkat nasional, Indonesia telah dapat menurunkan angka *Global Hunger Index* (HGI), dari 18,50 pada tahun 1990, menjadi 12,00 pada tahun 2012. Namun demikian, berdasarkan pemetaan yang dibuat oleh Badan Ketahanan Pangan dan World Food Program (2009) dapat diketahui bahwa masih banyak daerah rawan pangan di Indonesia (Gambar 5). Selanjutnya dari hasil kajian tersebut dapat diketahui bahwa dari 346 kabupaten di Indonesia, terdapat 214 kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan lebih tinggi dari rata-rata nasional. Diantara 214 kabupaten tersebut 65 kabupaten memiliki lebih dari 30 persen penduduk hidup di bawah garis kemiskinan nasional. Kondisi kemiskinan yang demikian memperkuat justifikasi bagi Pemerintah untuk memberikan bantuan pangan guna meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pangan, utamanya akses terhadap pangan pokok.

Dalam rangka menjamin akses penduduk miskin terhadap pangan pokok, yaitu beras, Pemerintah sejak tahun 1998 telah melaksanakan program Raskin (Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpendapatan Rendah). Melalui program ini Pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat miskin untuk mendapatkan hak atas pangan. Jika rata-rata konsumsi beras nasional saat ini 113,7 kg/kapita/tahun dan setiap rumah tangga sasaran terdiri atas 4 (empat) jiwa, maka Program Raskin telah memberikan kontribusi sebesar 39,6 persen dari kebutuhan beras setiap bulannya bagi setiap rumah tangga sasaran (Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2012). Menurut Inpres 3/2012, Raskin merupakan penyaluran bagi beras yang dibeli oleh Pemerintah yang dilaksanakan oleh BULOG melalui pengadaan beras dalam negeri sesuai dengan kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), dan dari pengadaan beras dari luar negeri pada saat pengadaan beras dalam negeri tidak mencukupi.



Sumber: Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian dan World Food Programme (2009)

Gambar 5. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Tahun 2009

## BESARAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH

Dalam kepustakaan, belum ditemukan formulasi umum untuk menentukan jumlah cadangan pangan minimal, atau jumlah cadangan pangan ideal untuk suatu negara atau suatu daerah. Jenis dan jumlah cadangan pangan untuk suatu negara atau suatu daerah ditentukan oleh beberapa faktor yang dijadikan pertimbangan. Briones (2011) menyatakan bahwa ada empat cara untuk menentukan besaran cadangan pangan, yaitu: (1) Besarnya selisih (*gap*) antara pasokan pada musim puncak dengan jumlah penggunaan, dikurangi dengan selisih antara pasokan rata-rata dengan jumlah penggunaan; (2) Selisih antara puncak volume impor dengan rata-rata volume impor; (3) Perbandingan antara stok dengan penggunaan (*Stock to Utilization Ratio*) antara 3 . 5 persen; dan (4) Perkiraan kebutuhan bantuan pangan pada saat bencana dengan skala luas.

Sawit (2013) dalam kajiannya menyatakan bahwa paling tidak ada tiga cara pendekatan untuk menentukan jumlah stok beras Pemerintah. *Pertama*, pendekatan metode NFA (*National Food Authority*) Filipina. *Kedua*, pendekatan *Stock to Utilization Ratio* (SUR) yang dikembangkan oleh FAO. *Ketiga*,

pendekatan *Usual Marketing Requirement* (UMR).

Dua pendekatan pertama adalah yang paling sederhana, karena tidak memerlukan banyak jenis data dan perhitungannya juga mudah. Sedangkan pendekatan terakhir itu memerlukan data produksi dan permintaan terhadap beras, serta impor beras dalam periode puncak (*peak import*).

Selanjutnya, menurut Sawit (2013), NFA Filipina menggunakan 2 jenis cadangan beras nasional yaitu untuk *Strategic Rice Reserve* (SRR) dan *Rice Buffer Stock* (RBS). RBS tentu termasuk di dalamnya beras untuk SRR. Rumusnya adalah sbb:

~ SRR = kebutuhan 15 hari konsumsi beras nasional

~ RBS = kebutuhan 30 hari konsumsi beras nasional

Adapun FAO menggunakan pendekatan SUR untuk semua jenis sereal, tidak terfokus hanya pada beras, dengan kisaran angka sebesar 3.5 persen. Dengan cadangan sebesar itu akan dapat mengatasi kekurangan pangan antara 95-100 kasus (*reserve elements to cover most possible shortfalls in 95-100 of the cases*). Adapun angka SUR sebesar 3.5 persen dipilih berdasarkan pertimbangan jumlah sereal yang diperdagangkan



di pasar dunia, dan besarnya beban biaya yang harus ditanggung oleh Pemerintah untuk mengelola cadangan pangan.

Cadangan pangan pada tahun tertentu dapat diketahui besarnya melalui perhitungan neraca bahan makanan sebagaimana yang digunakan oleh Suhartini dan Hardono 2009 dalam Ariesulaeman dan P. Dhyani (2011) sebagai berikut:

$$NFA = CDPF + IMP + TRF + STK$$

Berdasarkan rumus tersebut maka didapat perhitungan stok pangan atau cadangan pangan, yaitu:

$$STK = NFA - CDPF - IMP - TRF$$

Keterangan:

NFA : Ketahanan Pangan Nasional (ketersediaan pangan nasional)

CDPF : Produksi pangan domestik yang dapat dikonsumsi

IMP : Impor pangan

TRF : Transfer

STK : Stok pangan/cadangan pangan

BULOG (2010) menyebutkan bahwa jumlah cadangan beras ideal yang harus dimiliki oleh Pemerintah adalah sekitar 750 ribu . 1,25 juta ton. Jika konsumsi beras rata-rata nasional adalah 30 juta ton, maka cadangan 1,25 juta ton setara dengan 4 persen dari konsumsi beras nasional per bulan. Mengingat bahwa jumlah Cadangan Beras Pemerintah selama dekade ini berkisar antara 350 ribu ton (BULOG, 2010) sampai sekitar 700 ribu ton (Nurhayat W., 2013) maka dapat diketahui bahwa Pemerintah rupanya cenderung menerapkan konsep SUR dalam menentukan jumlah cadangan pangannya, yang disesuaikan dengan ketersediaan dana Pemerintah.

Mengingat keragaman sumberdaya lokal, serta beragamnya budaya dan kearifan lokal, maka di dalam Peraturan Menteri Nomor 65/Permentan/Ot.140/12/2010 Tentang Standar Pelayanan Minimum Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota telah ditetapkan bahwa jumlah cadangan pangan minimum tingkat provinsi ditentukan sebesar 200 ton equivalen beras, dan cadangan pangan Kabupaten/Kota minimal 100 ton equivalen beras. Jadi besaran cadangan pangan Pemerintah Daerah ditentukan dengan mempertimbangkan kemampuan daerah untuk mengelola cadangan pangan, serta ketersediaan sumber pangan lokal,

sehingga besarnya pun dibuat standar minimal dengan ukuran yang disetarakan dengan beras. Dengan perkataan lain, cadangan pangan Pemerintah Daerah dapat bersumber dari beras dan atau bersumber dari bahan pangan lokal lainnya sesuai dengan potensi sumber pangan, budaya dan kearifan lokal di masing-masing daerah.

Menurut Gouel dan Jean (2012) bahwa pada saat harga pangan dalam negeri relatif lebih tinggi dibanding dengan harga pangan di pasar dunia, stabilisasi harga pangan dalam negeri dapat ditempuh dengan mengkombinasikan kebijakan perdagangan (penerapan pajak ekspor dan atau pemberian subsidi impor) dengan kebijakan penentuan besarnya stok pangan dalam negeri. Menurut hasil kajiannya, kebijakan subsidi impor tidak berdampak negatif terhadap kebijakan pengelolaan cadangan pangan dalam negeri, jika subsidi impor dilakukan setelah cadangan pangan dalam negeri menipis karena telah dipergunakan untuk stabilisasi pangan. Dengan perkataan lain, dengan melakukan kombinasi antara kebijakan penentuan jumlah cadangan pangan dengan optimalisasi kebijakan perdagangan internasional, maka penentuan jumlah cadangan pangan nasional dapat dirasionalisasikan dan disesuaikan dengan ketersediaan sumberdaya dan dana untuk mengelolanya.

Kebijakan untuk menentukan besaran cadangan pangan Pemerintah, merupakan suatu proses yang cukup rumit dan memerlukan banyak bahan pertimbangan. Namun dalam implementasinya, beberapa negara, termasuk Indonesia telah melaksanakan penyederhanaan proses pengambilan keputusan (penetapan kebijakan publik) untuk menentukan jumlah cadangan pangan Pemerintah yang optimal.

## **HARMONISASI CADANGAN PANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH**

Indonesia merupakan negara rawan bencana alam. Disamping itu, di Indonesia juga masih terdapat banyak daerah yang termasuk katagori daerah rawan pangan. Sementara itu, masyarakat yang mengalami rawan pangan, baik kerawanan pangan transien akibat bencana, maupun rawan pangan kronis karena masalah kemiskinan, harus terjamin aksesibilitasnya terhadap bahan pangan, terutama pangan pokok. Sehubungan dengan hal tersebut, dan mengingat bahwa Indonesia yang merupakan

negara kepulauan dengan penduduk yang tersebar di seluruh wilayah tanah air, maka seyogianya cadangan pangan juga tersebar untuk menjangkau seluruh penduduk, serta cadangan pangan tersebut berada dilokasi terdekat dengan tempat tinggal penduduk.

Dalam rangka menjamin ketersediaan pangan yang menjangkau seluruh wilayah NKRI tersebut, maka dalam pembahasan terdahulu disebutkan bahwa cadangan pangan nasional dibangun dengan konsep sistem cadangan pangan berlapis, terkoordinasi dan saling bersinergi, yaitu terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Pusat, yang saat ini berupa Cadangan Beras Pemerintah (CBP) yang dikelola oleh BULOG (Bakri, 2009), cadangan pangan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota), cadangan pangan Pemerintah Desa, serta cadangan pangan masyarakat yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang, komunitas dan rumah tangga.

Rahman, Purwoto, dan Hardono (2005) menyimpulkan bahwa dalam rangka efektifitas dan efisiensi cadangan beras nasional, agar: (1) dilakukan pembagian peran dimana Pemerintah Pusat tetap mengelola cadangan pangan beras, sedangkan Pemerintah Daerah mengelola cadangan pangan non-beras sesuai dengan makanan pokok masyarakat setempat, (2) dipertahankan sistem sentralistik dalam pengelolaan cadangan pangan beras oleh Pemerintah Pusat, (3) dilakukan pembagian peran dimana Pemerintah Pusat mengelola stok operasi, stok penyangga dan *pipeline stock*, sedangkan Pemerintah Daerah mengelola *reserve stock* yang diperuntukkan untuk keperluan darurat seperti bencana alam dan konflik sosial yang tidak bersifat nasional, dan (4) digunakan pendekatan terdesentralisasi (bukan terpusat) dalam mekanisme penyaluran stok beras untuk keadaan darurat.

Sesuai dengan dinamika perkembangan tentang peraturan pengelolaan cadangan pangan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Prosedur dan Mekanisme Penyaluran Cadangan Beras Pemerintah Untuk Penganjangan Tanggap Darurat disebutkan bahwa Pemerintah Pusat mengelola sejumlah tertentu beras yang dijadikan Cadangan Beras Pemerintah yang pengadaannya didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dikelola oleh Perusahaan Umum BULOG.

UU 18/2012, mengamanatkan bahwa dalam mewujudkan Cadangan Pangan

Nasional, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan cadangan pangan. Ketentuan ini mempertegas peran daerah dalam melaksanakan ketahanan pangan sebagai salah satu urusan wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Mengingat bahwa pengelolaan cadangan pangan memerlukan biaya yang cukup besar, serta berdasarkan pertimbangan bahwa kemampuan daerah dalam penyediaan sumber dana serta sumberdaya manusia dan kelembagaan berbeda antar daerah, maka cadangan pangan Pemerintah Daerah, sifatnya melengkapi cadangan pangan nasional. Mengingat bahwa cadangan pangan Pemerintah Pusat hanya terdiri dari satu komoditas pangan yaitu beras, maka cadangan pangan Pemerintah Daerah dapat berupa cadangan yang bersumber dari bahan pangan pokok setempat.

Cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan Pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Hal ini berarti bahwa ketahanan pangan nasional diselenggarakan Pemerintah bersama masyarakat. Sesuai dengan dinamika sosial ekonomi, maka peran masyarakat dalam membangun sistem cadangannya secara gradual harus terus ditingkatkan. Namun demikian memang ada perbedaan tujuan pembentukan cadangan pangan masyarakat, jika dibandingkan dengan tujuan pembentukan cadangan pangan Pemerintah.

Sumarno (2010) menyebutkan bahwa cadangan pangan yang dikuasai swasta/pedagang, umumnya berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya lonjakan permintaan; dan (2) mengantisipasi terjadinya keterlambatan pasokan pangan. Sementara itu, cadangan pangan yang dikuasai oleh rumah tangga, baik individu maupun secara kolektif, berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya kekurangan bahan pangan pada musim paceklik; dan (2) mengantisipasi ancaman gagal panen akibat bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, anomali iklim dan banjir. Jadi cadangan swasta lebih ditujukan kepada sisi manfaat ekonomi, sedangkan cadangan masyarakat, yang umumnya berbentuk lumbung pangan lebih berorientasi kepada keperluan sosial.

Tugas Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah memberikan

fasilitasi, bimbingan dan pemberdayaan agar masyarakat mampu membentuk dan mengembangkan cadangan pangan masyarakat. Tugas Pemerintah dan Pemerintah Daerah selanjutnya adalah agar menghimpun data dan informasi tentang jumlah dan jenis cadangan pangan baik cadangan pangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa, maupun jumlah dan jenis cadangan pangan pangan swasta dan masyarakat. Informasi ini sangat penting untuk melakukan harmonisasi tentang jumlah dan jenis cadangan Pemerintah (disemua tingkatan), cadangan swasta dan masyarakat. Data ini juga sangat diperlukan dalam rangka pengendalian bantuan pangan manakala terjadi bencana ataupun pengendalian stabilisasi harga pangan pokok tertentu manakala terjadi lonjakan harga yang mengakibatkan terganggunya akses pangan masyarakat.

Selanjutnya, strategi peningkatan sistem cadangan pangan difokuskan pada lima upaya pokok sebagai berikut (Badan Ketahanan Pangan, 2011): (1) melaksanakan koordinasi secara sinergis dalam penyusunan kebijakan cadangan pangan; (2) mendorong pengembangan cadangan pangan; (3) mendorong peran serta swasta, masyarakat umum, dan kelembagaan masyarakat lainnya dalam cadangan pangan; (4) mendorong sinkronisasi pembiayaan program antara APBN, APBD, dan dana masyarakat dalam pengembangan cadangan pangan; dan (5) menyelenggarakan program aksi pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan cadangan pangan.

## PENUTUP

Pangan merupakan kebutuhan dasar bagi manusia untuk hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan. Indonesia sebagai negara agraris yang juga negara maritim yang mempunyai potensi sumber pangan yang relatif berlimpah, maka sumberdaya alam yang tersedia, perlu dikelola untuk kemaslahatan seluruh rakyatnya. Mengingat bahwa produksi beberapa komoditas pangan bersifat musiman, maka untuk menjamin ketersediaan pangan menurut waktu dan tempat, diperlukan pengelolaan cadangan pangan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber penyediaan pangan diluar musim panen, dan atau sebagai sumber penyediaan pangan bagi daerah-daerah yang bukan merupakan sentra produksi pangan.

Ada 2 (dua) hal prinsip yang diamanatkan oleh UU 18/2012 dalam rangka pembentukan cadangan pangan nasional. *Pertama*, bahwa cadangan pangan dibentuk dalam rangka mewujudkan kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Dalam hal ini cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Sedangkan impor pangan untuk cadangan pangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan hanya dilakukan dalam kondisi produksi pangan nasional tidak mencukupi. *Kedua*, bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis yang terkoordinasi dan saling bersinergi, yang terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan cadangan pangan masyarakat. Mengingat potensi sumber pangan lokal yang beragam antar wilayah, dan guna memenuhi prinsip bahwa cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri, maka cadangan pangan nasional dapat berfungsi pula sebagai salah satu upaya untuk penyediaan bahan pangan yang beragam bagi masyarakat.

Mengingat bahwa Indonesia merupakan negara besar yang berpenduduk lebih dari 244 juta orang, maka perlu bagi Indonesia untuk mengembangkan sistem cadangan pangan nasional yang mandiri, sehingga dapat mengurangi ketergantungan Indonesia kepada impor pangan pokok yang pada saat ini mengalami gejolak harga dan pasokan di pasar internasional. Kebutuhan akan cadangan pangan nasional semakin meningkat, karena meningkatnya ancaman krisis pangan global, meningkatnya gejolak pasokan dan harga pangan dunia, meningkatnya ancaman bencana alam, serta masih banyaknya jumlah penduduk miskin dan rawan pangan di Indonesia.

Walaupun pada saat ini belum ditemukan formulasi umum untuk menentukan jumlah cadangan pangan optimal untuk suatu negara atau suatu daerah, tetapi Pemerintah Indonesia telah menerapkan metode SUR dalam menentukan besaran cadangan beras nasional, yang dalam implementasinya dilaksanakan melalui proses pengambilan keputusan (penetapan kebijakan publik) untuk dengan mempertimbangkan kebutuhan dan ketersediaan dana Pemerintah.

Mengingat bahwa pengelolaan cadangan pangan memerlukan sumberdaya memadai dan biaya yang besar, maka Pemerintah dan Pemerintah Daerah perlu melakukan harmonisasi tentang jumlah dan jenis cadangan pangan Pemerintah (pada

semua tingkatan), cadangan pangan swasta dan cadangan pangan masyarakat agar pengelolaan cadangan pangan nasional menjadi suatu sistem cadangan pangan nasional yang efektif dan efisien untuk mengatasi masalah kerawanan pangan, baik kerawanan pangan yang bersifat transien (dampak bencana dan gejolak harga), maupun kerawanan pangan kronis (dampak kemiskinan).

## DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, V. 2013. Dampak Gejolak Harga Komoditas di Indonesia dan Pengelolaannya (Editorial Opini). The World Bank Group, <http://go.worldbank.org/4HU34RJEZ0>.
- Badan Ketahanan Pangan. 2011. Program, Strategi dan Kebijakan Pembangunan Lumbung Pangan Nasional dan Lumbung Pangan Masyarakat Desa. Makalah disampaikan pada Seminar Penguatan Pilar Ketahanan Pangan Sumatera Selatan Tanggal 4 Oktober 2011 di Palembang.
- Badan Ketahanan Pangan dan World Food Program. 2009. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia (A Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2009). <http://www.wfp.org/content/indonesia-food-security-and-vulnerability-atlas-2009>.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). 2009. Peta Indeks Kerawanan Bencana di Indonesia. <http://geospasial.bnpb.go.id/2009/08/27/peta-indeks-kerawanan-bencana-di-indonesia/>.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 2007. Strategi dan Inovasi Teknologi Pertanian Menghadapi Perubahan Iklim Global. Departemen Pertanian.
- Bakri. 2009. Peran BULOG dalam Ketahanan Pangan Nasional. Makalah disampaikan pada Workshop Ketahanan Pangan di Universitas Muhammadiyah Malang. Malang, 07 Mei 2009.
- Bank Dunia. 2011. Perkembangan, Pemicu dan Dampak Harga Komoditas: Implikasinya terhadap Perekonomian Indonesia. Laporan Pengembangan Sektor Perdagangan.
- Briones, R. M. 2011. Regional Cooperation for Food Security: The Case of Emergency Rice Reserves in the ASEAN Plus Three. ADB Sustainable Development Working Paper Series No. 18.
- BULOG. 2010. Sekilas CBP (Cadangan Beras Pemerintah). [http://www.bulog.co.id/seki-lascbp\\_v2.php](http://www.bulog.co.id/seki-lascbp_v2.php).
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2013. World Food Situation. June 2013. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/en/>.
- Gouel, C. dan S. Jean. 2012. Optimal Food Price Stabilization in a Small Open Developing Country. Policy Research Working Paper 5943. Agriculture and Rural Development Team, Development Research Group, The World Bank.
- Kasryno, F. dan H. Soeparno. 2012. Pelaksanaan MP3EI Koridor Jawa Akan Menyebabkan Ketahanan Pangan Nasional Semakin Parah. *dalam* Ananto, E.E. et al. (Eds.). Kemandirian Pangan Indonesia dalam Perspektif Kebijakan MP3EI. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. 2012. Pedoman Umum Penyaluran Raskin, Subsidi Beras Untuk Masyarakat Berpendapatan Rendah.
- Lubis, S., J.P. Hutagaol, dan M. Salahuddin. 2009. Bentuk Geomorfologi Dasar Laut Pada Tepian Lempeng Aktif di Lepas Pantai Barat Sumatera dan Selatan Jawa, Indonesia. Puslitbang Geologi Kelautan (PPPGL), Dep. ESDM.
- Nurhayat W. 2013. Pemerintah Siapkan Cadangan Beras 680.000 Ton untuk Bencana. Economy Thu, 24 Jan 2013. Detikfinance. <http://cyberman.cbn.net.id/cbprt/cybernews/detail.aspx?x=Economy&y=cybernews|0|3|20059>.
- OECD, and FAO. 2013. OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022.
- Raharja, S. 2013. Menghindari Terulangnya Krisis Harga Beras Dunia (Opini Editorial). Kantor Bank Dunia Jakarta. <http://go.worldbank.org/5VNYGP4AD0>
- Rahman, H.P.S., A. Purwoto, dan G.S. Hardono, 2005. Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan Pada Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Volume 23 No. 2, Desember 2005 : 73 . 83.
- Sawit, M. H. 2013. Besaran Stok Cadangan Beras Untuk Indonesia. [http://pangan.agroprima.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=33](http://pangan.agroprima.com/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=33).
- Suhartini dan Hardono *dalam* Ariesulaeman dan P. Dhyani, 2011. Cadangan Pangan: Sejarah, Perencanaan, dan Pengelolaannya. <http://ariesulaeman.wordpress.com/2011/05/cadangan-pangan>.
- Sumarno. 2010. Model Pengembangan LPMD (Lumbung Pangan Masyarakat Desa). Bahan Kajian dalam MK. Dinamika Pengembangan Wilayah PSDAL-PDIP PPS FPUB 2010. <http://marno.lecture.ub.ac.id/2012/01/model-lumbung-pangan-lpmd/>.

- Suryana, A. 2012. Kebijakan Penganekaragaman Pangan Melalui Pemanfaatan Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Bahan disampaikan pada Workshop Pengembangan Diversifikasi Pangan Melalui Pemanfaatan Sumber Daya Lokal. Lampung, 8 Oktober 2012.
- Timmer, C.P. 2008. Causes of High Food Prices. ADB Economics Working Paper Series No. 128.
- von Braun. 2008. Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and The Poor. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- von Grebmer, K., C. Ringler, M.W. Rosegrant, T. Olofinbiyi, D. Wiesmann, H. Fritschel, O. Badiane, M.Torero, and Y. Yohannes. 2012. Global Hunger Index: The Challenge of Hunger, Ensuring Sustainable Food Security Under Land, Water, and Energy Stresses. IFRI. Bonn/Washington, DC/Dublin. October 2012.

