

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN CADANGAN PANGAN NASIONAL DALAM KONDISI KEADAAN DARURAT DI BADAN KETAHANAN PANGAN GUNA Mendukung PERTAHANAN NEGARA

### THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL FOOD RESERVE POLICY IN EMERGENCIES AT THE FOOD SECURITY AGENCY TO SUPPORT STATE DEFENSE

Asyifa Widhi Kurnia<sup>1</sup>, Sri Sundari<sup>2</sup>, Dwi Ari Purwanto<sup>3</sup>

UNIVERSITAS PERTAHANAN

(asyifawidhikurnia@gmail.com, srisundari65@yahoo.co.id, d.aripurwanto@yahoo.com)

**Abstrak** – Cadangan pangan nasional adalah antisipasi terhadap terjadinya ancaman nonmiliter krisis pangan pada masyarakat dalam mendukung pertahanan negara. Angka rawan pangan yang masih cukup tinggi di Indonesia walaupun semakin tahun semakin mengalami penurunan angka kerawanan pangan. Namun jika tidak ditangani dengan baik, maka dapat memungkinkan terjadi krisis pangan yang dapat diakibatkan oleh bertambahnya jumlah penduduk, berkurangnya ketersediaan lahan dan produksi pangan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi, kendala, dan upaya dari kebijakan cadangan pangan nasional dalam kondisi keadaan darurat di Badan Ketahanan Pangan guna mendukung pertahanan negara. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan subjek penelitian yaitu Badan Ketahanan Pangan dan Perum Bulog. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan cadangan pangan nasional telah dilakukan ditinjau dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Koordinasi dilakukan dengan beberapa Kementerian dan lembaga yang berwenang atas urusan cadangan pangan. Penyampaian cadangan pangan kepada masyarakat melalui bantuan sosial. Sumber daya manusia, anggaran, dan sarana prasarana cukup memadai namun perlu ditingkatkan mengingat urgensi dari cadangan pangan. Sikap pelaksana yang berkomitmen atas tugas dan fungsinya diikuti dengan pengawasan secara langsung dan sistem *online*. *Standart Operating Procedures* (SOP) sudah berjalan sesuai pembagian wewenang berdasarkan peraturan yang ada. Kendala yang ada dari Pemerintah Daerah mengenai payung hukum, sumber daya secara kualitas dan kuantitas, dan manajemen logistik dari pengadaan hingga distribusi. Upayanya adalah membentuk strategi yang handal dan kuat untuk memenuhi cadangan pangan nasional. Kesimpulan penelitian ini adalah implementasi kebijakan cadangan pangan nasional belum sepenuhnya terlaksana dengan baik dan belum memenuhi cadangan pangan nasional diseluruh Indonesia karena masih banyak Kabupaten/Kota dan Desa yang belum memiliki cadangan pangan serta sumber daya yang masih sangat perlu ditingkatkan lagi. Kendala yang muncul masih harus terus diatasi dengan berbagai upaya yang mendorong pemenuhan cadangan pangan seluruh Indonesia.

**Kata Kunci:** Cadangan Pangan Nasional dalam Kondisi Keadaan Darurat, Implementasi, Kebijakan, Krisis Pangan, dan Pertahanan Negara,

**Abstract** – National food reserve is an anticipation of the occurrence of non-military threats to the food crisis to the community in supporting the state defense. The rate of food insecurity in Indonesia is still quite high even though it is decreased year by year. However, if it is not handled properly, it can cause a food crisis that can be occurred by a high growth population, an availability reduced of land and food production. The purpose of this study is to analyze the implementation, constraints, and efforts of national food reserve policies in emergencies at the Food Security Agency to support state defense. The study used a qualitative method with research subjects namely Food Security Agency and Perum Bulog. The results showed that the implementation of national food reserve policy had been carried out in terms of communication, resources, dispositions, and bureaucratic structures. Coordination have been done by the authorized institutions for food affairs. Delivery to the community through social aid. Moreover, Human, estimate, and tools infrastructure resources need to increase the urgency of food reserve. The attitude of executors are committed their duties and functions followed by controlling in directly and online system. The Standard Operating Procedures (SOP) also has been running in with division of authority according to applicable regulations. The obstacles are policy from Regional Government, resources on quality and quantity, and logistic management from provision to distribution. The efforts are compose a reliable and strong strategy for fulfillment of food reserve. The conclusion of this research is the implementation of the food reserve policy in the Food Security Agency in an emergency to support state defense has not been fully implemented properly and food reserve has not thoroughly yet in Indonesia because a lot of Regency/City and Village that not have yet food reserve, and resources need to be increased. The obstacles that still arise must continue and be addressed with various efforts that support the fulfillment of food reserve in Indonesia.

**Keywords:** Food Crisis, Implementation, National Food Reserve in Emergencie, Policy and State Defense

## Pendahuluan

Indonesia memegang peranan penting dalam sektor pertaniannya karena harus memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya yang selalu bertambah setiap tahunnya. Sebagai negara agraris terbesar di dunia, Indonesia seharusnya mampu menjadi pengekspor bahan pangan bagi negara-negara lain di dunia. Negara Indonesia memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah. Meski pola konsumsi masyarakat terhadap beras menurun, namun diketahui angka rawan pangan yang masih cukup tinggi di Indonesia

walaupun semakin tahun semakin mengalami penurunan angka kerawanan pangan<sup>1</sup>. Masih terdapat 81 kabupaten rentan rawan pangan di Indonesia<sup>2</sup>. Indonesia dapat terancam mengalami krisis pangan dalam 10 hingga 20 tahun ke depan. Ada banyak hal yang menyebabkan suatu wilayah terancam mengalami krisis pangan seperti berkurangnya petani, keterbatasan

---

<sup>1</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, Laporan Kinerja Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan, (Jakarta: Badan Ketahanan Pangan, 2018).

<sup>2</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan. (Jakarta: Badan Ketahanan Pangan, 2018).

sumber pangan, keterbatasan lahan, hingga keamanan pangan agar layak dikonsumsi masyarakat. Diperkirakan sebanyak 19,4 juta penduduk Indonesia masih mengalami kelaparan. Masih banyak penduduk Indonesia yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan mereka, khususnya di wilayah bagian timur Indonesia, seperti Papua, NTT dan Maluku<sup>3</sup>.

Kondisi dan situasi dunia saat ini telah dinyatakan dan diprediksi dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia Tahun 2015 bahwa semakin berkurangnya ketersediaan pangan yang ada di dunia, maka akan mempengaruhi pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat Indonesia pula. Berkurangnya ketersediaan pangan yang ada di dunia disebabkan oleh bertambahnya jumlah penduduk dunia, berkembangnya kesadaran kualitas hidup individu, serta meningkatnya industri yang mengambil lahan produktif sehingga menyebabkan ketersediaan lahan pangan yang menjadi semakin sempit. Menurunnya ketahanan pangan nasional dapat disebabkan oleh berkurangnya lahan pertanian dimana

kebutuhan penduduk yang sangat besar dan sumber daya manusia yang sedikit untuk mengelola pertanian. Ketergantungan pangan antarnegara diprediksi masih dapat berkembang seiring bertambahnya jumlah penduduk. Jika tidak, maka krisis pangan berpotensi menjadi pemicu terjadinya konflik.

Sehubungan dengan permasalahan diatas, misi dari Kementerian Pertanian adalah mewujudkan ketahanan pangan yaitu melaksanakan pembangunan dalam rangka meningkatkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan sebagai pemenuhan konsumsi pangan. Kementerian Pertanian sebagai pusat yang mengurus penyelenggaraan pangan secara nasional mulai dari perencanaan hingga implementasi dan evaluasi agar terciptanya ketahanan pangan demi memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan. Dalam mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah menjalankan fungsi pemenuhan ketersediaan pangan negara dan pemenuhan cadangan pangan nasional. Kementerian Pertanian membawahi beberapa Badan Urusan Pangan yang salah satunya adalah Badan Ketahanan

---

<sup>3</sup> *Food and Agriculture Organization of the United Nations, "World Food Summit 13-17 November 1996". Retrieved from <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>, diakses pada 7 Agustus 2019.*

Pangan dimana badan ini mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang peningkatan diversifikasi dan pematapan ketahanan pangan yang mencakup ketersediaan pangan dan cadangan pangan nasional.

Untuk mencapai ketahanan pangan di Indonesia, bukan hanya dari masyarakat Indonesia saja yang harus berkontribusi. Tetapi sangat diperlukan kebijakan dari pemerintah yang mendukung pelaksanaan ketahanan pangan. Pemerintah harus membuat kebijakan dalam menciptakan ketahanan pangan yang juga meningkatkan kedaulatan, keamanan, dan kemandirian pangan. Dalam mewujudkan ketahanan pangan, maka cakupan aspek yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Pasal 23 tentang Pangan salah satunya adalah penetapan Cadangan Pangan Nasional oleh Pemerintah yang terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, dan Cadangan Pangan Masyarakat. Serta pasal 1 menyatakan cadangan Pangan Nasional adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan

pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan Pangan Pemerintah adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah. Dari adanya Undang-Undang tersebut, maka terbentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang menjelaskan mengenai penyelenggaraan cadangan pangan nasional dilakukan dengan cara pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan nasional termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat untuk masyarakat yang mengalami krisis pangan dan rawan pangan.

Manajemen pertahanan erat kaitannya dengan kebijakan yang harus diimplementasikan karena implementasi merupakan salah satu fungsi dalam manajemen pertahanan dimana bertujuan agar dapat mengembangkan sistem perencanaan secara berkelanjutan dengan dukungan dan infrastruktur. Pada manajemen pertahanan terdapat lima pilar manajemen pertahanan antara lain manajemen sumber daya pertahanan, manajemen sumber daya manusia pertahanan, manajemen logistik pertahanan, manajemen kerjasama

pertahanan, dan manajemen operasi militer. Manajemen Logistik merupakan kegiatan mengenai perencanaan dan penentuan kebutuhan, pengadaan, penyimpanan, penyaluran dan pemeliharaan serta penghapusan material atau barang-barang. Logistik sangat diperlukan dalam pertahanan karena dianggap penting dalam jangka panjang yaitu pada masa damai, pada masa perang (keadaan darurat), dan pada masa pasca perang. Logistik pertahanan disini seperti pangan dalam masa damai, perang, dan pasca perang. Pangan sangat penting bagi logistik pertahanan demi menjaga seluruh kekuatan pertahanan negara. Tanpa pangan, militer tidak berarti apa-apa. Untuk itu, sangat diperlukan terwujudnya ketahanan pangan bagi pertahanan negara. Cadangan pangan nasional adalah antisipasi terhadap terjadinya ancaman krisis pangan pada masyarakat.

Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan cadangan pangan nasional dalam kondisi keadaan darurat di Badan Ketahanan Pangan guna mendukung pertahanan negara. Tujuan penelitian adalah menganalisis implementasi kebijakan cadangan pangan nasional

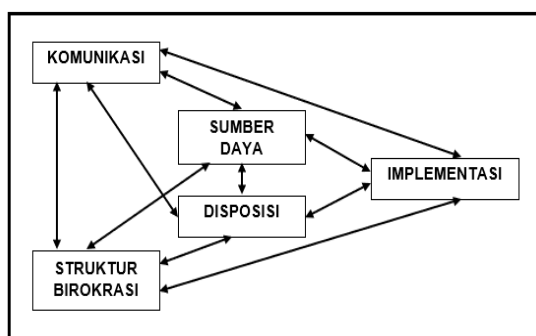
dalam kondisi keadaan darurat di Badan Ketahanan Pangan guna mendukung pertahanan negara. Manfaat dari penelitian ini secara teoritis yaitu memberikan pengetahuan, pemahaman, dan saran dari implementasi kebijakan cadangan pangan nasional guna mendukung pertahanan negara. Secara praktis yaitu memberikan saran, dorongan, dan inovasi bagi Badan Ketahanan Pangan, Perum Bulog, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

### **Teori Implementasi Kebijakan Edward III (1980)**

Teori Implementasi Kebijakan dari Edward III mengatakan untuk mengajukan pendekatan mengenai implementasi maka muncul pertanyaan yaitu faktor yang mendukung dan faktor yang menghambat keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Empat faktor yang menjadi kriteria yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), dan struktur birokrasi<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> George C Edward III, *Implementing Public Policy*, (Washington: Congressional Quarterly Press, 1980).



**Gambar 1. Model George Edward III**

Sumber: Data dari Teori Edward III, 1980

Teori Implementasi Kebijakan dari Edward III terdapat empat aspek dalam model implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang dijelaskan sebagai berikut.

1. Komunikasi, yaitu suatu faktor yang menunjang keberhasilan dari kegiatan implementasi kebijakan dan memiliki persyaratan supaya implementor mengetahui apa seharusnya dilaksanakan sehingga apa yang menjadi sasaran dan tujuan kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) serta pada akhirnya dapat mengurangi distorsi implementasi.
2. Sumberdaya, yaitu dapat berbentuk sumber daya manusia (kompetensi implementor), sumber daya sarana prasarana, dan sumber daya finansial. Walau program yang ada di dalam kebijakan telah dikomunikasikan

secara jelas dan konsisten, namun apabila implementor atau pelaksana kekurangan sumberdaya dalam pelaksanaan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif.

3. Disposisi, yaitu suatu karakter dan watak yang dimiliki oleh implementor atau pelaksana, seperti kejujuran, komitmen, dan sifat demokratis. Jika pelaksana mempunyai sikap atau karakter yang baik, maka pelaksanaan kebijakan tersebut akan berjalan dengan baik pula sesuai apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Apabila pelaksana mempunyai watak dan perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan pada implementasi kebijakan jika pekerja tidak melakukan kebijakan atau program sesuai yang diharapkan sehingga pentingnya pengawasan pada implementasi kebijakan harus dilaksanakan.

4. Struktur Birokrasi, yaitu struktur organisasi yang berperan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek yang berkaitan dengan struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi (pembagian wewenang). Apabila struktur organisasi terlalu panjang, maka akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

#### **Cadangan Pangan Nasional**

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 Pasal 1 tentang Pangan menyatakan bahwa cadangan pangan nasional merupakan ketersediaan pangan yang ada di wilayah Indonesia sebagai produk konsumsi manusia serta sebagai antisipasi gangguan pasokan dan harga, kekurangan pangan, dan keadaan darurat. Dari adanya Undang-Undang tersebut, maka terbentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang menjelaskan mengenai

penyelenggaraan cadangan pangan nasional dilakukan dengan cara pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan nasional termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat untuk masyarakat yang mengalami krisis pangan dan rawan pangan.

#### **Kondisi Keadaan Darurat**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa pengertian keadaan darurat merupakan suatu kondisi atau keadaan yang muncul di luar kemampuan manusia dalam rangka menghindari dan mencegah terjadinya paceklik yang hebat, bencana alam, dan konflik sosial (termasuk akibat perang).

#### **Pertahanan Negara**

Menurut Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 Pasal 1 tentang Pertahanan negara, pertahanan negara adalah upaya dalam mempertahankan keutuhan Republik Indonesia, kedaulatan negara, serta dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Pertahanan negara perlu diselenggarakan melalui tata kelola pertahanan negara dalam tingkatan yang strategis. Pengelolaan kebijakan dilakukan secara bertahap dari mulai

perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian dalam hal pertahanan negara. Komponen utama dalam bidang pertahanan negara adalah Tentara Nasional Indonesia (TNI), komponen cadangan yaitu sumber daya nasional yang memang disiapkan dan dikerahkan saat mobilisasi untuk memperkuat dan memperbesar kemampuan serta kekuatan komponen utama, serta komponen pendukung yaitu sumber daya nasional dalam peningkatan kemampuan dan kekuatan komponen utama dan komponen cadangan. Wujud dari sumber daya nasional seperti sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya buatan.

### Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian implementasi kebijakan cadangan pangan nasional dalam kondisi keadaan darurat di Badan Ketahanan Pangan guna mendukung pertahanan negara adalah dengan menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang berusaha untuk membangun makna suatu fenomena dari pandangan para partisipan. Penelitian kualitatif adalah suatu metode yang mengeksplorasi dan memahami makna dari sejumlah individu atau sekelompok

orang yang berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan<sup>5</sup>. Pengumpulan data pada penelitian kualitatif yaitu dengan cara *natural setting* dimana mengutamakan observasi, wawancara mendalam, serta dokumentasi. Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan yaitu teknik pengumpulan data campuran melalui pengumpulan berbagai informasi dan data menggunakan triangulasi. Teknik pengumpulan data ini bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data yang telah ada, dimana peneliti mengumpulkan data sekaligus menguji kredibilitas data<sup>6</sup>.

Teknik analisis data yang digunakan adalah meliputi kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi). Kondensasi data merujuk kepada proses menyeleksi data, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstraksi dan mentransformasi data yang terdapat pada catatan lapangan maupun transkrip. Penyajian data dilakukan kedalam bentuk sederhana untuk mempermudah peneliti

<sup>5</sup> John W Creswell dan Cheryl N. Poth, *Qualitative Inquiry and Research Design (4<sup>th</sup> ed.)*, (United States of America: SAGE Publications Inc, 2016).

<sup>6</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Kombinasi (Mixed Methods)*, (Bandung: Alfabeta, 2012).



dalam memahami data atau informasi melalui uraian singkat, tabel, gambar, grafik, bagan, atau hubungan antar indikator<sup>7</sup>. Kesimpulan yang ditulis harus senantiasa diverifikasi selama penelitian berlangsung, agar kesimpulan yang dihasilkan tidak diragukan dan dapat dipercaya.

## Hasil dan Pembahasan

### Implementasi Kebijakan Cadangan Pangan Nasional

Implementasi kebijakan cadangan pangan nasional meliputi empat aspek menurut Teori Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), dan struktur birokrasi. Pembahasan mengenai implementasi kebijakan cadangan pangan guna mendukung pertahanan negara adalah sebagai berikut.

#### 1. Komunikasi

Komunikasi yang terjadi untuk pelaksanaan kebijakan cadangan pangan nasional dapat dilakukan melalui koordinasi dan kerjasama sebagai berikut.

##### a. Koordinasi

Badan Ketahanan Pangan telah melakukan koordinasi dengan Kementerian BUMN, Kementerian

Perdagangan, Kementerian Perekonomian, Kementerian Sosial, Perum Bulog, TNI AD, Pemerintah Daerah, Kelompok tani, dan masyarakat. Koordinasi juga dilakukan kepada dinas pangan serta lembaga atau badan yang membantu distribusi pangan. Distribusi yang tepat dan cepat akan menyelamatkan hak pangan seluruh masyarakat pada kondisi keadaan darurat. Pada aspek komunikasi akan memberi pola inti hubungan antara aspek komunikasi dan siklus manajemen komunikasi yaitu kerjasama, koordinasi, dan informasi. Komunikasi, kerjasama, koordinasi, dan informasi adalah kunci keberhasilan penanganan kondisi keadaan darurat agar resiko tidak berjalan lebih lanjut<sup>8</sup>.

Badan Ketahanan Pangan bekerjasama dan berkoordinasi dengan dinas pangan daerah dan para petani untuk terus membentuk cadangan pangan, memenuhi cadangan pangan daerah hingga individu, serta mengetahui komoditas apa saja yang sedang berkembang di wilayah tertentu sehingga dapat terus diproduksi secara berkelanjutan. Kerjasama dengan TNI AD

<sup>7</sup> Matthew B. Miles, A. Michael Huberman dan Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Third Edition*. (United State of America: Sage Publications Inc, 2014).

<sup>8</sup> Setio Budi, "Komunikasi Bencana: Aspek Sistem (Koordinasi, Informasi, dan Kerjasama)", *Jurnal Komunikasi*, Vol. 1, No. 4, 2012, hlm. 363-372.

dalam serapan gabah/beras yaitu jajaran Bintara Pembina Desa (Babinsa) dan seluruh jajaran dari Komando Distrik Militer (Kodim) dan Komando Resor Militer (Korem) melakukan pendampingan pada petani dan penyuluh pertanian di lapangan. Dukungan dari lembaga terkait distribusi dalam akses pemenuhan cadangan pangan harus dilaksanakan dan selalu ada untuk memudahkan pendistribusian ke lokasi yang sulit terjangkau. Komunikasi dapat dilakukan dengan cara membentuk payung hukum daerah dan sosialisasi secara berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi menyatakan bahwa cadangan pangan nasional terdiri atas cadangan pangan pemerintah pusat, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat dan wajib dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dalam pemenuhan cadangan pangan nasional khususnya cadangan pemerintah pusat, Badan ketahanan Pangan Kementerian Pertanian selalu berkoordinasi dengan Kementerian Perekonomian, Kementerian Sosial, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian BUMN. Peran dari masing-

masing kementerian tersebut antara lain Kementerian Perekonomian sebagai pengadaan anggaran cadangan pangan dan stabilisasi harga. Kementerian Sosial sebagai pengadaan bantuan cadangan pangan. Kementerian Perdagangan sebagai pengadaan cadangan pangan untuk pemasokan dan stabilisasi harga. Kementerian BUMN sebagai lembaga terkait pengadaan cadangan pangan yaitu Perum Bulog.

Pemerintah Daerah diwajibkan agar memiliki kebijakan cadangan pangan untuk seluruh provinsi, kabupaten, kota, dan desa di seluruh wilayah Indonesia sehingga dapat memperkuat antisipasi adanya krisis pangan yang merupakan ancaman nonmiliter pertahanan negara. Masih banyaknya daerah yang belum memiliki payung hukum terkait cadangan pangan sehingga kemandirian dan ketahanan atas pangan daerah belum begitu kuat. Selain itu, kelompok tani dan masyarakat juga diharapkan membentuk cadangan pangan yang berupa lumbung pangan masyarakat yang dananya dapat diajukan kepada Kementerian Pertanian sehingga memudahkan masyarakat dalam mengelola cadangan pangan masyarakat. Pengelolaan lumbung pangan masyarakat dikelola oleh kelompok tani

tertentu yang jenis komoditas pangan pokok dan pangan lain sesuai daerah masing-masing.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Bulog Untuk Ketahanan Pangan. Koordinasi dan kerjasama Perum Bulog dilakukan dengan beberapa kementerian yaitu Kementerian BUMN, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perekonomian, dan Kementerian Sosial. Peran masing-masing kementerian tersebut dalam mendukung cadangan pangan nasional khususnya pemerintah pusat yaitu Kementerian BUMN sebagai pemberi penugasan kepada lembaga terkait dengan pengadaan cadangan pangan pemerintah pusat. Kementerian Pertanian sebagai pemberi Surat Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH). Kementerian Perdagangan sebagai pemberi Surat Persetujuan Impor (SIP) kepada Perum Bulog. Kementerian Perekonomian sebagai pengada Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas). Kementerian Sosial sebagai pemberi keputusan bantuan keadaan darurat.

Kementerian Pertanian juga memberi rekomendasi lokasi mana saja

yang harus dilakukan serapan gabah/beras oleh Perum Bulog untuk rencana kerja tahunan dalam melihat potensi wilayah atau produktivitas wilayah. Selain itu, koordinasi terhadap Badan Pusat Statistik juga dilakukan Perum Bulog terkait produksi gabah/beras. Peran dari mitra kerja dan petani sebagai pemasok yang berbentuk badan usaha maupun perorangan yang mengajukan permohonan atau penjualan gabah beras mereka untuk Perum Bulog beli.

#### **b. Transmisi (Penyampaian)**

Penyampaian atau penyaluran yang baik, maka akan menghasilkan implementasi dari kebijakan yang baik pula sehingga sangat diperlukan agar tidak menjadi hambatan implementasi<sup>9</sup>. Penyampaian cadangan pangan kepada masyarakat dapat melalui Toko Tani Indonesia Center (TTIC), bantuan sosial berupa Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai keputusan, dan bantuan pemerintah berupa dana untuk membangun lumbung pangan masyarakat. Dalam

---

<sup>9</sup> Agung Pratama, Suhendra, dan Mukarto Siswoyo, "Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Desa Di Kabupaten Indramayu", *Reformasi*, Vol. 1, No. 4, 2019, hlm. 1-10.

penyampaian cadangan pangan nasional kepada masyarakat juga dibutuhkan sarana prasarana yang memadai dan berkualitas agar memudahkan distribusi secara cepat dan tepat.

Adanya penyampaian atau transmisi cadangan pangan kepada masyarakat, perlu adanya keputusan dari aparat birokrasi untuk melakukan penyampaian cadangan pangan. Cadangan pangan pemerintah pusat akan dikelola oleh Pemerintah Pusat dan beberapa kementerian terkait untuk bantuan sosial tanggap darurat. Untuk keadaan darurat skala kecil atau skala daerah, maka cadangan pangan pemerintah daerah harus segera disalurkan melalui gubernur dan sangat memerlukan waktu yang cukup lama. Sehingga tidak perlu menunggu waktu lama dan hierarki dari cadangan pangan pemerintah pusat. Maka dari itu pentingnya membentuk cadangan pangan pemerintah daerah diseluruh wilayah Indonesia. Penguatan cadangan pangan adalah salah satu aspek pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah untuk kurun waktu jangka panjang. Pembentukan cadangan pangan pemerintah daerah dibagi menjadi tiga yaitu Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa bertujuan

untuk mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap cadangan pangan pemerintah pusat khususnya dalam kondisi keadaan darurat<sup>10</sup>.

Pada lumbung pangan masyarakat, kelompok tani yang aktif dan memiliki organisasi kepengurusan (Ketua, Sekretaris, Bendahara) serta sesuai persyaratan yang tertera kemudian mengajukan ke Pemerintah untuk mendapat bantuan pemerintah berupa dana bantuan dan fasilitasi. Jika sudah diterima Pemerintah, maka Pemerintah memberikan dana bantuan melalui rekening kelompok tani dan fasilitasi berupa pendampingan dan sosialisasi dari Provinsi.

## 2. Sumber Daya

Sumber daya untuk melaksanakan kebijakan cadangan pangan meliputi manusia, anggaran, serta sarana dan prasarana sebagai berikut.

---

<sup>10</sup> Achmad Suryana, Cadangan Pangan Mendukung Stabilitas Harga dan Penanganan Darurat Pangan, (Jakarta: Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian, 2015).

### a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia dalam pelaksanaan kebijakan cadangan pangan sudah cukup memadai dan peningkatan kualitas sumber daya manusia tetap dibutuhkan seiring perkembangan walaupun sudah sesuai keahlian. Pemerintah daerah masih ada yang belum memahami pentingnya cadangan pangan. Petani Indonesia didorong untuk aktif dan produktif. Salah satu variabel yang mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan adalah sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang ada harus memadai dalam segi jumlah dan memiliki keahlian, keterampilan dan cakap<sup>11</sup>.

Sumber daya manusia dalam pengelolaan cadangan pangan nasional di Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian dan Perum Bulog selalu merekrut individu yang paham dan berpengetahuan terkait pangan, berkompeten, cakap, dan melek akan teknologi sehingga akan tahu betul bagaimana mekanisme dalam pengelolaan cadangan pangan yang benar dan berkelanjutan. Selain itu selalu

berusaha agar sumber daya manusia memiliki *skill* yang terus meningkat mengenai pengelolaan pangan. Sumber daya manusia khususnya petani masih kurang melek akan teknologi sehingga cara bertani yang diterapkanpun masih bersifat tradisional jangka panjang. Belum meningkatnya inovasi pertanian dari petani maupun masyarakat sekitar juga akan menghambat terpenuhinya pengadaan cadangan pangan. Peran petani juga masih perlu aktif dan produktif untuk membangun lumbung pangan di setiap daerahnya. Selain itu, adanya diversifikasi atau penganeekaragaman pangan juga diperlukan agar tidak hanya bergantung pada pangan pokok yaitu beras sehingga pemerataan pangan lokal sebagai alternatif atau pengganti pangan pokok terlaksana. Pentingnya perubahan pola pangan masyarakat dari beras ke pangan lokal agar dapat menekan adanya impor beras dan peningkatan pemanfaatan pangan lokal. Keberhasilan kebijakan tergantung dari kemampuan yang dimiliki sumber daya manusia dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dimana peran manusia selalu dominan dan aktif dalam kegiatan organisasi karena fungsi manusia menjadi pelaku, perencana, dan penentu tujuan organisasi. Adanya

---

<sup>11</sup> Dewi Kartika Ratri, "Implementasi Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2013 Tentang

Kebijakan Kota Layak Anak", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 2, 2014. hlm. 1-13.

manajemen sumber daya manusia dapat mengatur peran dan hubungan sumber daya yang dimiliki seseorang sehingga terwujudnya tujuan organisasi<sup>12</sup>

### Sumber Daya Anggaran

Anggaran cadangan pangan pemerintah yang diadakan Perum Bulog adalah anggaran sendiri dan tidak ada jaminan Pemerintah. Anggaran cadangan pangan daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah terkadang belum dicanangkan dan belum mencukupi. Anggaran cadangan pangan masyarakat dari bantuan pemerintah yaitu Kementerian Perekonomian sudah cukup dan semua anggaran harus dikelola dengan efektif. Dalam pelaksanaan kebijakan, sumber daya anggaran sangat berpengaruh. Jika sumber daya anggaran tidak memadai atau terbatas, maka akan mempengaruhi kualitas pelayanan terhadap masyarakat<sup>13</sup>.

Sumber daya anggaran Kementerian Pertanian dari Kementerian Perekonomian. Anggaran tersebut sudah dibentuk setahun sebelumnya sehingga harus dikelola dengan baik untuk semua

kegiatan. Banyaknya kegiatan pemenuhan cadangan pangan mulai dari pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran sangat membutuhkan banyak dana sehingga keefektifan dan keefisienan harus dilaksanakan. Sumber daya anggaran untuk cadangan pangan pemerintah daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun banyak Pemerintah Daerah belum mengalokasikan anggaran untuk cadangan pangan pemerintah daerah karena belum adanya payung hukum Pemerintah Daerah yang mungkin disebabkan oleh keterbatasan anggaran dan prioritas aspek Pemerintah Daerah.

Anggaran Perum Bulog untuk cadangan pangan pemerintah pusat khususnya cadangan beras pemerintah didapat dari pinjaman bank-bank pemerintah Indonesia tanpa jaminan pemerintah. Perum Bulog hanya sebagai operator yang menjalankan tugas dari Pemerintah untuk pengadaan cadangan pangan pemerintah pusat namun tidak didanai oleh Pemerintah. Kelemahannya yaitu pasti ada bunga dan tanggal jatuh tempo yang harus dipenuhi oleh Perum Bulog sendiri. Padahal di satu sisi, penugasan tersebut adalah resmi dari Instruksi Presiden dan Peraturan

<sup>12</sup> Samsuni, "Manajemen Sumber Daya Manusia", Jurnal Al Falah, Vol. 17, No. 31, 2017, hlm. 113-124.

<sup>13</sup> Dewi Kartika Ratri, "Implementasi Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2013 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 2, 2014. hlm. 1-13.

Pemerintah. Hal tersebut akan menimbulkan celah antara keduanya.

#### **b. Sumber Daya Sarana Prasarana**

Sarana dan prasana yang ada butuh selalu ditingkatkan dalam hal kuantitas dan kualitas agar lebih cepat, efektif, dan efisien walaupun anggaran yang ada harus dikelola sebaik mungkin. Sumber daya sarana dan prasarana kedua lembaga tersebut selalu terus ditingkatkan untuk keperluan cadangan pangan<sup>14</sup>. Keterbatasan sumber daya anggaran akan menghambat pelaksanaan program dan kualitas pelayan yang diberikan kepada masyarakat. Sumber daya fasilitas merupakan salah satu sumber daya yang menunjang keberhasilan kegiatan implementasi kebijakan seperti gedung, tanah dan sarana semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara konsisten dan jelas, tetapi jika implementor memiliki sumber daya yang kurang untuk melaksanakan program kebijakan, maka

implementasi tidak akan berjalan efektif<sup>15</sup>.

Sarana dan prasarana Badan Ketahanan Pangan diupayakan selalu terus ditingkatkan, namun tetap sesuai pada asas efektivitas dan efisiensi diikuti kesesuaian anggaran yang telah dibentuk sebelumnya. Sarana dan prasarana Perum Bulog untuk cadangan pangan pemerintah sudah lengkap dari mulai pengadaan gedung untuk penggudangan di titik-titik seluruh wilayah Indonesia, fasilitas kebutuhan yang disesuaikan untuk perlakuan berbagai komoditas pangan, serta sarana prasarana untuk pengolahan dan penggilingan. Karena anggaran yang dikeluarkan Perum Bulog adalah anggaran yang dikuasai dan dikelola sendiri melalui pinjaman dari bank pemerintah sehingga lebih leluasa meningkatkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan sesuai dengan teknologi yang cukup canggih.

#### **3. Sikap Pelaksana (Disposisi)**

Sikap pelaksana menentukan keberhasilan terlaksananya kebijakan

<sup>14</sup> Dewi Kartika Ratri, "Implementasi Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2013 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 2, 2014. hlm. 1-13.

<sup>15</sup> Dita Pratiwi, "Implementasi Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDES) di Desa Kuala Terusan Kecamatan Pangkalan Kerinci Kabupaten Pelalawan Tahun 2010", Jom FISIP, Vol. 2, No.1, 2015, hlm. 1-15.

cadangan pangan yang dapat dilihat dalam hal pengawasan dan evaluasi program kebijakan itu sendiri sebagai berikut.

#### a. Komitmen

Komitmen organisasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja, dedikasi, dan kemauan dalam bekerja sehingga pelaksana akan semaksimal mungkin dalam mewujudkan tujuan organisasi<sup>16</sup>. Pelaksana berkomitmen untuk pengadaan, pengelolaan, dan distribusi cadangan pangan nasional dibuktikan dengan terpenuhinya stok cadangan pangan pemerintah pusat, berupaya mendorong pemerintah daerah membentuk cadangan pangan, dan pengembangan berbagai sumber daya. Sikap pelaksana yang berkomitmen dan bertanggungjawab dibuktikan dengan adanya perlakuan terhadap Pemerintah Daerah yang belum memiliki payung hukum mengenai cadangan pangan yaitu dengan sosialisasi dan menyurati daerah-daerah yang belum ada kebijakan cadangan pangan karena menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Tentang Pemerintah Daerah pada bagian lampiran diwajibkan untuk seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki cadangan pangan. Hal tersebut bertujuan agar setiap daerah diseluruh wilayah pelosok negeri memiliki ketahanan pangan dan kemandirian pangan yang kuat dan tidak mudah diintervensi oleh bangsa lain sertaantisipasi ancaman krisis pangan yang bisa saja terjadi. Pada cadangan pangan masyarakat dapat mendukung peningkatan sumber daya manusia melalui pembinaan dan pelatihan serta pengembangan usaha ekonomi produktif. Disposisi adalah karakter atau watak yang ada pada pelaku kebijakan atau implementor seperti disiplin, kecerdasan, kejujuran, sifat demokratis, dan komitmen<sup>17</sup>.

Bukti dari adanya sikap pelaksana yang bertanggung jawab dan berkomitmen dengan adanya pengadaan stok beras di gudang Perum Bulog sebanyak 2,3 juta ton di seluruh Indonesia. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Tentang

<sup>16</sup> Prima Utama Wardoyo Putro, "Etika Kerja Islam, Komitmen Organisasi, Sikap pada Perubahan Organisasi terhadap Kinerja", *Jurnal Manajemen Indonesia*, Vol. 18, No. 2, 2018, hlm. 116-125.

<sup>17</sup> Afandi dan Warjio, "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dalam Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 6, No. 2, 2015, hlm. 92-113.



Penugasan Kepada Bulog Untuk Ketahanan Pangan bahwa dalam rangka ketersediaan pangan dan distribusi, Perum Bulog melakukan kegiatan salah satunya adalah pengadaan yang mengutamakan pengadaan produksi dalam negeri. Jika terdapat divisi regional yang kekurangan stok pangan, akan melakukan kegiatan *move* secara merata.

#### **b. Pengawasan**

Pengawasan dilakukan melalui turun langsung ke lapangan dengan cara koordinasi dan kerjasama dengan dinas-dinas pangan daerah, Pemerintah Daerah, Perum Bulog, serta Kementerian Perdagangan, Kementerian Perekonomian, Kementerian BUMN, mitra distribusi dan lainnya serta sistem informasi teknologi yaitu peta *online* cadangan pangan, emonevbanper, dan sistem informasi logistik. Dengan adanya kegiatan pengawasan dan pengendalian dapat dilihat sikap para pelaksana yang antusias atau tidak dengan pelaksanaan tugas tersebut. Pengawasan juga merupakan upaya dalam mengetahui bagaimana pelaksanaan tugas dengan target dan tujuan yang akan dicapai. Pengawasan juga berfungsi untuk mengukur kinerja pelaksana tugas atau

kebijakan tersebut untuk mencapai hasil yang maksimal<sup>18</sup>.

Pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap program cadangan pangan melalui peta cadangan pangan secara *online* yang dapat mengetahui provinsi dan kabupaten/kota mana saja yang kurang bahkan belum mempunyai cadangan pangan. Selain itu pengawasan dilakukan melalui aplikasi emonevbanper dimana emonevbanper adalah salah satu terobosan memantau dan memudahkan kegiatan yang tertera mengenai anggaran, penjualan, pembelian, kinerja, pengisian, dan pemanfaatan dana bantuan pemerintah untuk lumbung pangan masyarakat. Pelaksana juga tegas jika terdapat kelompok tani yang tidak menjalankan program dengan baik maka akan diberi *punishment* yaitu pengembalian uang bantuan pemerintah (banper). Serta tahun depan tidak diberikan bantuan pemerintah kembali. Pengawasan berperan penting terhadap pelaksanaan kegiatan untuk membandingkan perencanaan awal dengan hasil yang dicapai. Pengawasan juga memiliki fungsi

---

<sup>18</sup> Harriet Francine Astrid Mustamu, "Analisis Implementasi Peraturan Walikota Tentang Prosedur Pengawasan Dan Pengendalian Kawasan *Mangrove* Wonorejo Surabaya", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Vol. 2, No. 1, 2014, hlm. 1-6.

mengevaluasi hasil akhir pelaksanaan kebijakan<sup>19</sup>.

Pengawasan dilakukan melalui sistem informasi logistik dimana setiap hari terdapat data atau laporan untuk setiap komoditi dari berbagai divisi regional di seluruh Indonesia ke pusat. Evaluasi dan *monitoring* dipantau dari pusat setiap harinya untuk cadangan, penjualan, dan distribusi dengan sistem. Distribusi dapat dilakukan melalui prinlog atau perintah logistik dari pusat sehingga barang-barang yang dibutuhkan langsung didistribusikan ke divisi regional. Adanya sistem informasi logistik dimana setiap hari terdapat data atau laporan untuk setiap komoditi dari berbagai divisi regional di seluruh Indonesia ke pusat. Kemudian data tersebut dilaporkan ke Direksi saat rapat direksi. Direksi membutuhkan data stok komoditi perminggu. Sehingga tercatat dan terlapor di pusat. Pelaksana yang profesional dan mandiri dibuktikan dari adanya anggaran yang sumbernya berasal dari pinjaman bank pemerintah secara mandiri oleh Perum Bulog, namun dapat memenuhi segala pengadaan

---

<sup>19</sup> Mangoto, Karlos. (2016). "Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Lesah Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro". *Jurnal Politico*, vol. 5(1), hh. 1-11.

cadangan pangan, fasilitas, serta sarana prasarana untuk pengelolaan cadangan pangan. Adanya asumsi mengenai hubungan antara kebijakan dengan perilaku birokrasi berdasarkan fakta adalah para pelaksana kebijakan dari perancangan, perencanaan, implementasi, dan evaluasi melibatkan aparat birokrasi<sup>20</sup>.

#### 4. Struktur Birokrasi

Adanya struktur birokrasi agar segala kegiatan dapat dijalankan dengan baik dan terstandar efisien. Karakteristik utama dari birokrasi umumnya tertuang dalam prosedur kerja atau *Standard Operating Procedures* (SOP) dan pembagian wewenang organisasi.

##### a. Mekanisme Prosedure

SOP memiliki karakter yang tidak begitu kompleks dan rumit sebab di dalam SOP menjelaskan tahapan pelaksanaan pekerjaan bukan cara melakukan pekerjaan yang harus memiliki pengetahuan yang tinggi. SOP juga didukung dengan peraturan organisasi yang berlaku. Fungsi SOP sebagai perintah dalam melakukan tugas dan pelindung jika terjadi sesuatu permasalahan dalam tugas tersebut<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Sanya Anggara, Kebijakan Publik, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2018).

<sup>21</sup> Elyza Ekawaty, "Kebijakan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Pajak

Badan Ketahanan Pangan telah menjalankan SOP cadangan pangan dengan baik melalui tahapan yang ada. SOP yang ada yaitu untuk cadangan pangan pemerintah dikelola oleh Perum Bulog melalui pengadaan dalam negeri dan luar negeri, cadangan pangan pemerintah daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah namun belum banyak Kabupaten/Kota dan Desa yang membuat SOP karena belum ada payung hukum, serta cadangan pangan masyarakat untuk membangun lumbung pangan masyarakat.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi bahwa cadangan pangan nasional terdiri atas tiga bagian yaitu cadangan pangan pemerintah, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat. SOP dari masing-masing cadangan pangan tersebut berbeda. Cadangan pangan pemerintah dilakukan oleh Perum Bulog sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 48

Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Bulog Untuk Ketahanan Pangan.

Eksistensi lumbung pangan sangat bergantung pada peran serta dan partisipasi penuh anggota kelompok tani dalam pengelolaannya. Pembangunan lumbung pangan masyarakat bisa mendapat bantuan dana dari pemerintah jika kelompok tani telah memenuhi kriteria persyaratan dan ditetapkan sebagai penerima manfaat. Jika telah diterima sebagai penerima Bantuan Pemerintah (Banper), maka harus memiliki pendamping untuk penyuluh pertanian di lapangan. Jika bantuan telah diberikan oleh pemerintah, maka dilanjutkan dengan kegiatan sosialisasi dan pelatihan oleh Aparat Kabupaten atau Kota untuk meningkatkan kapasitas kelompok dalam manajemen pengelolaan Lumbung Pangan Masyarakat (LPM). Penyusunan rencana kegiatan yang sebelumnya sebagai syarat penerima bantuan pemerintah, harus dilaksanakan seperti melakukan pengadaan atau pengisian bahan pangan dari petani anggota kelompok lumbung, petani setempat atau desa sekitar. Pengadaan bahan pangan dilakukan saat panen raya agar volume bahan pangan yang dikelola lebih optimal. Pengadaan bahan pangan di lumbung pangan

---

Daerah dan Retribusi Daerah (Studi Implementasi Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) di Kabupaten Sukamara)", Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka Jakarta, 2013.

digunakan sebagai cadangan pangan masyarakat. Namun, saat ini kelompok tani diperbolehkan mengembangkan usaha ekonomi produktif sehingga bahan pangan dapat diperjual belikan agar kualitas bahan pangan terus baik dan keuntungan kelompok tanipun meningkat.

Setelah melakukan seluruh kegiatan lumbung pangan masyarakat, kelompok tani harus membuat laporan pertanggungjawaban. Evaluasi dan *monitoring* yang dilakukan oleh Dinas atau petugas dari Kabupaten atau Kota yang mendampingi kelompok tani masyarakat yang mendapat bantuan pemerintah untuk membuat lumbung pangan. Kelompok tani dan pendamping membuat laporan pembukuan dari kegiatan lumbung pangan yang dilakukan, kemudian dilaporkan ke Dinas Provinsi, lalu ke pusat. Saat ini sudah ada terobosan teknologi dalam memantau dan mempermudah kegiatan yaitu sistem aplikasi emonevbanper sehingga dari kabupaten atau kota dapat melapor kegiatan tersebut secara langsung ke pusat sehingga lebih efektif dan efisien. Namun tetap harus adanya komunikasi untuk memperkuat program dan evaluasi cadangan pangan.

Perum Bulog telah menjalankan SOP sesuai dengan semestinya. Pembagian kerja kepada divisi regional di beberapa bagian Indonesia sehingga dapat mencakup pengadaan pangan seluruh Indonesia. Struktur birokrasi merupakan suatu penanganan program berdasarkan SOP yang berlaku melalui koordinasi dengan pihak lain. Struktur birokrasi memiliki sifat hierarki yang dapat mengkoordinasikan kinerja pelaksana dalam melakukan tugas sehingga pembagian tugas dan struktur diatur dengan jelas<sup>22</sup>.

Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Bulog Untuk Ketahanan Pangan menjelaskan bahwa Perum Bulog mendapat penugasan dari pemerintah untuk pengadaan cadangan pangan beras pemerintah yang diutamakan produksi dalam negeri. Pada pengadaan produksi dalam negeri, Perum Bulog melalui dua saluran yaitu

- a. Pemasok atau Mitra Kerja atau Penggilingan berbentuk badan usaha

---

<sup>22</sup> Elyza Ekawaty, "Kebijakan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Studi Implementasi Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) di Kabupaten Sukamara)", Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka Jakarta, 2013.

maupun perorangan yang dapat bekerja sama dengan Perum Bulog. Agar Perum Bulog melakukan pembelian beras dari mereka, maka mereka harus mengajukan permohonan atau mengajukan penjualan gabah beras mereka untuk Perum Bulog beli.

- b. Satuan Kerja Pengadaan yang dibentuk oleh tim internal Perum Bulog. Sistemnya adalah tim internal Perum Bulog turun ke lapangan, petani, sawah, atau penggilingan saat musim panen.

Dalam pengadaan cadangan beras pemerintah harus melakukan pemeriksaan kualitas atau *Quality Control* (QC) terhadap komoditi untuk dapat melihat apakah produk telah sesuai persyaratan atau tidak. Jika segala syarat dan ketentuan telah sesuai dengan SOP yang berlaku, maka dilanjutkan dengan pembelian dan pembayaran. Pembayaran dapat dilakukan oleh pusat. Setelah melakukan pembayaran, maka masing-masing saluran mengirimkan gabah dan beras ke gudang yang ditunjuk sesuai dengan jumlah yang disepakati. Sebelum memasuki gudang, pemeriksaan kualitas dan kuantitas produk dilakukan kembali. Setelah itu, produk dapat disimpan digudang dan

petugas membuat pelaporan. Segala bentuk pengadaan, pembelian, pembayaran, penyaluran dan penjualan sudah tersistem langsung ke pusat Perum Bulog.

Untuk pengadaan cadangan pangan luar negeri atau impor yaitu melalui Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas) yang diadakan oleh Kementerian Perekonomian. Rapat tersebut juga harus berkoordinasi dengan beberapa Kementerian yaitu Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN, dan Kementerian Pertanian untuk mendapatkan Surat Persetujuan Impor (SIP) dari Kementerian Perdagangan, Surat Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) dari Kementerian Pertanian, dan surat penugasan dari Kementerian BUMN. Dari adanya rakortas tersebut akan membentuk beberapa keputusan mengenai anggaran, komoditas, dan persyaratan lainnya.

## b. Pembagian Wewenang

Cadangan pangan dibagi menjadi tiga yaitu cadangan pangan pemerintah, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat. Jika cadangan pangan pemerintah dikelola oleh Perum Bulog sebagai cadangan beras pemerintah, untuk cadangan pangan pemerintah daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah yaitu Gubernur, Walikota, dan Kepala Desa, serta cadangan pangan masyarakat dikelola oleh masyarakat khususnya kelompok tani. Hal tersebut telah diatur berdasarkan peraturan yang ada yaitu untuk cadangan pangan pemerintah pusat berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada BULOG Untuk Ketahanan Pangan. Cadangan pangan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penetapan Cadangan Beras Pemerintah Daerah yang diikuti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi. Pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah dikuasai dan dikelola Pemerintah Daerah karena sudah menjadi kebijakan daerah tersebut yang

terdiri atas Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa yang diatur oleh Gubernur, Bupati/Wali Kota, dan Kepala Desa. Sedangkan untuk cadangan pangan masyarakat berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian dalam melakukan lumbung pangan masyarakat. Peningkatan sumber daya manusia dalam mengelola organisasi akan sangat berkontribusi secara maksimal dengan adanya pembagian kerja<sup>23</sup>.

Badan Ketahanan Pangan juga melakukan pembagian kerja dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah pusat, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat. Dengan pembagian kerja dalam menguraikan pekerjaan menjadi bagian-bagian kecil bagi organisasi yang dilakukan baik secara individu maupun kelompok akan memudahkan seseorang untuk melaksanakan pekerjaan dan tugasnya serta setiap individu dapat berlatih dan belajar mengenai keterampilan yang ia miliki agar dapat menjadi seseorang yang

---

<sup>23</sup> Azhari, Arief Rahman dan Aji Abdul Wahid, "Pengaruh Pembagian Kerja terhadap Kualitas Pelayanan di Desa Pamekarsari Kecamatan Banyuresmi Kabupaten Garut", *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik*, Vol. 7, No. 2, 2016, hlm. 29-38.

ahli dan berpengalaman sesuai bidangnya masing-masing<sup>24</sup>.

Perum Bulog memiliki kantor wilayah (kanwil) sebanyak 26 kanwil di seluruh Indonesia. Satu kantor wilayah membawahi tiga kantor cabang dan satu kantor cabang membawahi beberapa unit gudang di beberapa Kabupaten/Kota. Terdapat kantor cabang pembantu di daerah yang *remote* sehingga dalam pemenuhan cadangan pangan mencakup ke seluruh wilayah Indonesia. Untuk pengadaan luar negeri harus diadakan rapat koordinasi terbatas (rakortas) dengan Kementerian Perekonomian, Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN, dan Kementerian Pertanian. Melalui rapat tersebut tercantum jenis komoditi, jumlah komoditi, persyaratan kualitas komoditi, serta anggaran untuk melakukan impor pangan pokok lain. Penerapan desentralisasi digunakan dalam kewenangan untuk pengambilan keputusan pada birokrasi. Untuk hal-hal mengenai pengaruh organisasi dan strategi diserahkan pada pimpinan tingkat atas. Untuk hal-hal yang sangat urgensi sehingga butuh penanganan

cepat dan teknis maka akan diserahkan pada pimpinan tingkat bawah<sup>25</sup>.

### Kesimpulan

Implementasi kebijakan cadangan pangan nasional meliputi empat aspek yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), dan struktur birokrasi. Aspek komunikasi kebijakan cadangan pangan nasional yaitu koordinasi dengan beberapa Kementerian, Perum Bulog, TNI AD, Pemerintah Daerah, mitra kerja, petani, masyarakat, dan lembaga yang membantu distribusi pangan sesuai peraturan yang ditentukan serta penyampaian cadangan pangan kepada masyarakat dapat melalui Toko Tani Indonesia Center (TTIC), bantuan sosial berupa Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai keputusan, dan bantuan pemerintah berupa dana untuk membangun lumbung pangan masyarakat.

Aspek sumber daya kebijakan cadangan pangan nasional yaitu sumber daya manusia sudah cukup memadai, peningkatan kualitas sumber daya manusia tetap dibutuhkan seiring

<sup>24</sup> Errika Dwi Setya Watie, "Komunikasi dan Media Sosial", *The Messenger*, Vol. 3, No. 1, 2011, hlm. 69-75.

<sup>25</sup> Zainuddin Mustapa, "Bunga Rampai Birokrasi (Isu-isu Stratejik Seputar Birokrasi)", (Jakarta: Celebes Media Perkasa, 2017).

perkembangan walaupun sudah sesuai keahlian, Pemerintah Daerah masih ada yang belum memahami pentingnya cadangan pangan serta petani Indonesia didorong untuk aktif dan produktif. Anggaran cadangan pangan pemerintah yang diadakan Perum Bulog adalah anggaran sendiri dan tidak ada jaminan Pemerintah, anggaran cadangan pangan daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah terkadang belum dicanangkan dan belum mencukupi, dan anggaran cadangan pangan masyarakat dari bantuan pemerintah dari Kementerian Perekonomian sudah cukup dan harus dikelola dengan efektif. Sarana dan prasana yang ada butuh selalu ditingkatkan secara kuantitas dan kualitas agar lebih cepat, efektif, dan efisien.

Aspek sikap pelaksana (disposisi) kebijakan cadangan pangan nasional yaitu pelaksana berkomitmen untuk pengadaan, pengelolaan, dan distribusi cadangan pangan nasional dibuktikan dengan terpenuhinya stok cadangan pangan pemerintah pusat, mendorong pemerintah daerah membentuk cadangan pangan, dan pengembangan berbagai sumber daya. Pengawasan dilakukan melalui turun langsung ke lapangan dengan cara koordinasi dan

kerjasama dan sistem informasi teknologi yaitu peta *online* cadangan pangan, emonevbanper, dan sistem informasi logistik.

Aspek struktur birokrasi kebijakan cadangan pangan nasional yaitu mekanisme prosedur yang ada dilaksanakan sesuai tahapan dan ketentuan yang ada. SOP yang ada yaitu untuk cadangan pangan pemerintah dikelola oleh Perum Bulog melalui pengadaan dalam negeri dan luar negeri, cadangan pangan pemerintah daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah namun belum banyak Kabupaten/Kota dan Desa yang membuat SOP karena belum ada payung hukum, serta cadangan pangan masyarakat untuk membangun lumbung pangan masyarakat. Perum Bulog memiliki kantor wilayah (kanwil) sebanyak 26 kanwil di seluruh Indonesia. Satu kantor wilayah membawahi tiga kantor cabang dan satu kantor cabang membawahi beberapa unit gudang di beberapa Kabupaten/Kota. Terdapat kantor cabang pembantu di daerah yang *remote*.

Kesimpulan penelitian dilihat dari empat aspek yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi belum terlaksana sepenuhnya dengan baik dan belum memenuhi



cadangan pangan nasional diseluruh Indonesia karena masih banyak Kabupaten/Kota dan Desa yang belum memiliki cadangan pangan serta sumber daya yang masih sangat perlu ditingkatkan lagi.

#### Rekomendasi

Rekomendasi dari hasil penelitian implementasi kebijakan cadangan pangan nasional di Badan Ketahanan Pangan guna mendukung pertahanan negara adalah sebagai berikut :

#### Implementasi Kebijakan Cadangan Pangan Nasional

a. Untuk Badan Ketahanan Pangan

antara lain:

- 1) Sebaiknya melakukan kerjasama dengan Kementerian Pertahanan untuk mendukung ketahanan pangan dalam mendukung pertahanan negara
- 2) Sebaiknya segera mendorong Pemerintah Daerah agar membentuk peraturan mengenai kewajiban melaksanakan cadangan pangan daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa.
- 3) Seharusnya sosialisasi akan pentingnya cadangan pangan nasional terus dilakukan kepada petani agar aktif dan produktif.

b. Untuk Perum Bulog antara lain:

- 1) Sebaiknya dapat mendorong Pemerintah setidaknya untuk pengadaan jaminan anggaran dalam rangka cadangan pangan pemerintah pusat.

c. Untuk Masyarakat antara lain:

- 1) Seharusnya manajemen sumber daya manusia baik pemerintah maupun masyarakat ditingkatkan kembali mengenai kesadaran, persepsi, motivasi, dan keahlian dalam pencapaian cadangan pangan nasional melalui sosialisasi.

#### Daftar Pustaka

##### Buku

- Anggara, Sanya. (2018). *Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Pustaka Setia.
- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. (2018). *Laporan Kinerja Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan*. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan.
- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. (2018). *Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan*. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan.
- Creswell, John W. dan Cheryl N. Poth. (2016). *Qualitative Inquiry and Research Design (4<sup>th</sup> ed.)*. United States of America: SAGE Publications, Inc.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

- Ekawaty, Elyza. (2013). “Kebijakan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Studi Implementasi Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) di Kabupaten Sukamara)”. Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka Jakarta.
- Miles, Metthew B, A Michael Huberman dan Johnny Saldana. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Third Edition*. Sage Publications, inc.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Suryana, Achmad. (2015). *Cadangan Pangan Mendukung Stabilitas Harga dan Penanganan Darurat Pangan*. Jakarta: Memperkuat Kemampuan Swasembada Pangan Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian.
- Jurnal**
- Afandi, M. I., dan Warjio. (2015). “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dalam Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan”. *Jurnal Administrasi Publik*, 6(2), 92-113.
- Azhari, Arief Rahman dan Aji Abdul Wahid. (2016). “Pengaruh Pembagian Kerja terhadap Kualitas Pelayanan di Desa Pamekarsari Kecamatan Banyuresmi Kabupaten Garut”. *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik*, 7(2), 29-38.
- Budi, Setio. (2012). “Komunikasi Bencana: Aspek Sistem (Koordinasi, Informasi, dan Kerjasama)”. *Jurnal Komunikasi*, 1(4), 363-372.
- Mangoto, Karlos. (2016). “Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Lesah Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro”. *Jurnal Politico*, 5(1), 1-11.
- Mustamu, Harriet Francine Astrid. (2014). “Analisis Implementasi Peraturan Walikota Tentang Prosedur Pengawasan Dan Pengendalian Kawasan Mangrove Wonorejo Surabaya”. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 2(1), 1-6.
- Mustapa, Zainuddin. (2017). *Bunga Rampai Birokrasi (Isu-isu Stratejik Seputar Birokrasi)*. Jakarta: Celebes Media Perkasa.
- Pratama, Agung, Suhendra, dan Mukarto Siswoyo. (2019). “Implementasi Kebijakan Penggunaan Dana Desa Di Kabupaten Indramayu”. *Reformasi*, 1(4), 1-10.
- Pratiwi, Dita. (2015). “Implementasi Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDES) di Desa Kuala Terusan Kecamatan Pangkalan Kerinci Kabupaten Pelalawan Tahun 2010”. *Jom FISIP*, 2(1), 1-15.
- Putro, Prima Utama Wardoyo. (2018). “Etika Kerja Islam, Komitmen Organisasi, Sikap pada Perubahan Organisasi terhadap Kinerja”. *Jurnal Manajemen Indonesia*, 18(2), 116-125.

Ratri, Dewi Kartika. (2014). "Implementasi Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2013 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2), 1-13.

Samsuni. (2017). "Manajemen Sumber Daya Manusia". *Jurnal Al Falah*, 17(31), 113-124.

Watie, Errika Dwi Setya. (2011). "Komunikasi dan Media Sosial". *The Messenger*, 3(1), 69-75.

### **Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

### **Peraturan**

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Bulog Untuk Ketahanan Pangan.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penetapan Cadangan Beras Pemerintah Daerah.

### **Sumber Elektronik**

Food and Agriculture Organization of the United Nations. "World Food Summit 13-17 November 1996". Retrieved from <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>, diakses pada 7 Agustus 2019.