



PENGELOLAAN CADANGAN BERAS PEMERINTAH UNTUK MENJAGA KETAHANAN PANGAN

Sony Hendra Permana*

Abstrak

Cadangan Beras Pemerintah (CBP) merupakan salah satu instrumen penting dalam menjaga ketahanan pangan nasional, khususnya dalam menjamin ketersediaan dan stabilitas harga beras. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis pengelolaan CBP oleh Perum Bulog, mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam penyimpanan dan distribusi, serta membandingkan praktik pengelolaan cadangan pangan di beberapa negara lain. Meskipun stok CBP mencapai rekor tertinggi dalam 57 tahun terakhir, terdapat sejumlah kendala teknis dalam pengelolaan gudang yang berpotensi menurunkan kualitas beras. Selain itu, penguasaan pasar beras oleh Perum Bulog masih di bawah standar internasional sehingga efektivitas stabilisasi harga menjadi terbatas. Artikel ini merekomendasikan penguatan kelembagaan Perum Bulog melalui peningkatan kapasitas gudang dan penerapan sistem stok dinamis dalam pengelolaan cadangan pangan untuk mendukung tercapainya swasembada beras pada tahun 2027. Komisi IV DPR RI perlu mendorong dan melakukan pengawasan terhadap Perum Bulog untuk lebih efektif dalam pengelolaan CBP. Selain itu, penguatan kelembagaan Perum Bulog dapat didorong melalui perubahan UU Pangan yang saat ini masuk dalam daftar program legislasi nasional tahun 2025.

Pendahuluan

Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP) memainkan peran sentral dalam menjaga ketahanan pangan Indonesia, khususnya dalam menjamin kestabilan harga dan ketersediaan beras di seluruh wilayah. Pada awal Mei 2025, pemerintah melalui Menteri Pertanian mengumumkan bahwa CBP yang ada di gudang Perum Bulog mencapai 3.502.895 ton. Angka ini merupakan jumlah stok tertinggi dalam 57 tahun terakhir (“Cadangan Beras Bulog”, 2025). Hal ini menunjukkan bahwa produktivitas panen padi pada panen raya tahun ini yang terjadi dari Januari hingga Mei memberikan hasil yang cukup baik. Di sisi lain, serapan padi dari petani oleh Perum Bulog menunjukkan kinerja yang optimal.

Selama periode panen tersebut, total produksi gabah kering panen (GKG) diperkirakan akan mencapai 28,85 juta ton atau setara 16,62 juta ton beras. Angka ini menunjukkan kenaikan produksi sebesar 12,40% dibandingkan periode yang sama tahun lalu sebesar 25,66 juta ton GKG atau setara 14,78 juta ton beras (Yulis, 2025). Dari sisi kinerja serapan Perum Bulog, pada panen raya tahun ini juga menunjukkan kinerja yang sangat baik. Hal ini tercermin dari catatan serapan beras dari Januari hingga awal Mei 2025 mencapai 1,88 juta ton tanpa impor atau sudah mencapai 62% dari target serapan beras nasional sebesar 3 juta ton. Capaian ini lebih tinggi dibandingkan capaian serapan rata-rata dalam 5 tahun terakhir

*) Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pembangunan pada Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI. Email: sony.hendra@dpr.go.id

yang berkisar antara 1 juta hingga 1,2 juta ton per tahun (Rizky, 2025).

Pencapaian ini memberikan sinyal yang bagus bahwa Indonesia sudah berada pada jalur yang tepat untuk mencapai swasembada beras di tahun 2027. Namun demikian, kesiapan dan kapasitas gudang dari Perum Bulog perlu untuk diperhatikan lebih serius agar dapat menjaga kualitas stok beras yang dikelola. Tulisan ini membahas bagaimana pengelolaan CBP yang dilakukan Perum Bulog untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga beras.

Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah dan Permasalahannya

Pengelolaan pangan dan distribusi pangan merupakan dua pilar utama dalam sistem ketahanan pangan Indonesia. Kedua aspek ini saling terkait dan memiliki peran krusial dalam menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan stabilitas pangan bagi seluruh masyarakat. CBP sebagai salah satu cadangan pangan yang dimiliki oleh pemerintah, selama ini dikelola oleh Perum Bulog sebagai operator dalam pelaksanaan kebijakan pangan di Indonesia, khususnya pada komoditas beras.

Dalam pengelolaan CBP oleh Perum Bulog, sering kali terdapat permasalahan di lapangan. Terbaru adalah temuan yang diungkap oleh ketua Komisi IV terkait stok beras pada kunjungan kerja spesifik Komisi IV DPR RI ke gudang Perum Bulog di Yogyakarta, di mana ditemukan sisa beras impor dari tahun sebelumnya yang terkontaminasi kutu dan tidak layak konsumsi (Sawalman & Qodriyatun, 2025). Permasalahan lain juga pernah terjadi di periode sebelumnya seperti adanya 400 ribu ton beras hampir busuk di tahun 2021 (“DPR Ungkap 400 Ribu”, 2021) dan berbagai kejadian lainnya.

Permasalahan yang terjadi tersebut menunjukkan terdapat kelemahan dalam penyimpanan stok oleh Perum Bulog yang meliputi, *pertama*, kontrol kelembapan yang tidak efektif sehingga menyebabkan pertumbuhan jamur dan hama. *Kedua*, pengawasan suhu yang tidak memadai dan dapat menyebabkan kerusakan atau penurunan kualitas. *Ketiga*, sistem ventilasi yang buruk sehingga mengakibatkan penumpukan kelembapan atau gas berbahaya. *Keempat*, keamanan gudang yang kurang optimal sehingga menimbulkan risiko pencurian atau kerusakan akibat faktor eksternal. *Kelima*, penanganan yang tidak tepat sehingga menyebabkan kerusakan fisik pada gabah atau beras (Sastraatmadja, 2025). Untuk itu diperlukan upaya penguatan bagi Perum Bulog dalam menjalankan fungsinya mengelola cadangan pangan.

Pengelolaan Cadangan Pangan Negara Lain

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama, di mana pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Bahkan presiden pertama Indonesia menyatakan bahwa pangan adalah senjata, bagi negara menguasai bidang pertanian sebagai bahan baku makanan akan menjadi negara besar. Sebaliknya apabila suatu negara untuk memenuhi kebutuhannya bergantung pada negara lain (impor) negara tersebut pada akhirnya akan mengalami keruntuhan. Untuk itu, negara berkewajiban untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi

pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang secara merata ke seluruh wilayah Indonesia. Salah satu pangan utama masyarakat Indonesia adalah beras.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan), Perum Bulog berperan di dalam pengelolaan cadangan pangan pemerintah, termasuk CBP. Namun sayangnya penguasaan pangan, khususnya beras, oleh Perum Bulog masih sangat kecil yakni di bawah dari 10% pasar beras nasional. Dengan penguasaan pasar beras yang sangat terbatas ini maka Perum Bulog kurang optimal dalam menjalankan fungsi stabilisasi harga. Kondisi ini menyebabkan harga pangan, khususnya beras menjadi lebih fluktuatif.

Jika melihat praktik internasional, kondisi ini kurang ideal. Berdasarkan rekomendasi Food and Agriculture Organization (FAO) maka penguasaan stok pangan minimal berada diangka 17-20% pangsa pasar untuk intervensi harga pangan lebih efektif. Berdasarkan data USDA Global Market Analysis, China menguasai stok pangan lebih dari 70% angka konsumsi beras nasional. Dominasi yang sangat besar terhadap penguasaan stok pangan ini dimaksudkan agar negara dapat lebih efektif di dalam menjaga stabilitas harga pangan khususnya beras. Praktik di negara India dan Thailand menunjukkan bahwa kedua negara tersebut menguasai 20-40% dari angka konsumsi beras kedua negara tersebut. Hal ini dimaksudkan agar kedua negara dapat lebih efektif dalam menjaga stabilitas harga dan distribusi beras di negara tersebut (Bulog, 2025). Penguasaan yang dominan ini tidak menyalahi aturan dari World Trade Organization (WTO) karena negara anggota WTO sesungguhnya diizinkan untuk melakukan *domestic support* yang memberikan distorsi minimal ke pasar. CBP sebagai *public stock holding* merupakan bagian dari *domestic support* untuk menjaga kestabilan baik pasokan maupun harga pangan di dalam negeri.

Penguatan Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah

Dalam rangka penguatan pengelolaan CBP untuk menjaga ketahanan pangan, maka diperlukan penguatan kelembagaan Perum Bulog sebagai pengelola CBP. Saat ini Perum Bulog memiliki 1.686 unit gudang untuk menyimpan komoditas beras, jagung dan kedelai di seluruh Indonesia. Kapasitas penyimpanan seluruh gudang tersebut $\pm 4,16$ juta ton (Bulog, 2025). Jika mengacu pada rekomendasi FAO, penguasaan cadangan minimal 17%, maka setidaknya Perum Bulog memerlukan gudang dengan total kapasitas minimal 5,3 juta ton, belum termasuk untuk penyimpanan komoditas pangan lainnya. Oleh karena itu, terdapat kebutuhan untuk pembangunan gudang-gudang baru untuk memenuhi kapasitas minimal yang diperlukan untuk penguasaan stok yang sesuai minimal FAO. Pembangunan gudang yang baru harus memerhatikan sistem penyimpanan yang baik, seperti gudang modern yang memiliki suhu dan kelembaban yang terkontrol untuk menjaga kualitas beras dan komoditas pangan lainnya yang dikelola oleh Perum Bulog

Dalam praktik saat ini pengelolaan cadangan pangan, termasuk CBP, masih bersifat pasif dan reaktif atau dikenal dengan istilah *static stock*. CBP hanya dikeluarkan jika diperintahkan untuk operasi pasar, pasokan untuk bencana atau mobilisasi regional/nasional sehingga hal ini kurang memengaruhi pasar secara efektif. Oleh karena itu diperlukan suatu sistem yang adaptif, responsif, dan terintegrasi, yang dikenal sebagai

sistem stok dinamis. Pada sistem stok dinamis memungkinkan pengelolaan stok gabah dan beras secara efisien dan efektif untuk menjamin ketersediaan, aksesibilitas, dan stabilitas harga. Penggunaan cadangan pangan tidak hanya memanfaatkan stok yang tersedia di gudang Perum Bulog, tetapi juga dapat memanfaatkan stok yang dimiliki masyarakat atau pelaku usaha pangan dengan mekanisme pembelian oleh Perum Bulog. Dengan sistem stok dinamis ini akan memberikan kemudahan bagi Perum Bulog dalam menjalankan tugasnya di dalam menstabilkan harga pangan, khususnya dalam hal mobilisasi stok pangan (Bantacut, 2025). Untuk itu dibutuhkan penguatan kewenangan bagi Perum Bulog untuk dapat menjalankan fungsi pengelolaan CBP melalui pengelolaan cadangan dinamis.

Penutup

Pengelolaan CBP merupakan aspek krusial dalam menjaga ketahanan pangan nasional, terutama dalam menjamin ketersediaan dan stabilitas harga beras. Meskipun stok CBP saat ini mencapai rekor tertinggi, berbagai permasalahan teknis dalam penyimpanan dan pengelolaan masih perlu diatasi untuk menjaga kualitas beras. Penguasaan pasar beras oleh Perum Bulog yang masih terbatas juga menjadi tantangan dalam efektivitas stabilisasi harga. Untuk itu, dalam mewujudkan swasembada beras pada 2027, diperlukan penguatan kelembagaan Perum Bulog dalam sistem pengelolaan CBP, dengan fokus pada pembangunan kapasitas gudang dan penerapan sistem stok dinamis. Langkah-langkah ini akan memperkuat ketahanan pangan nasional dan memastikan ketersediaan pangan yang cukup, aman, dan terjangkau bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Komisi IV DPR RI perlu mendorong dan melakukan pengawasan terhadap Perum Bulog untuk lebih efektif dalam pengelolaan CBP. Komisi IV DPR RI juga dapat mendorong penguatan kelembagaan Perum Bulog melalui perubahan UU Pangan yang saat ini masuk dalam daftar program legislasi nasional tahun 2025.

Referensi

- Bantacut, T. (2025). Dynamic stock to mobile stock. *Makalah*, disampaikan dalam FGD Implementasi Stok Dinamis dan Blockchain dalam Sistem Pangan Indonesia, 21 April 2025.
- Bulog. (2025). Kesiapan transformasi Perum Bulog menjadi Bulog Sui Generis. *Bahan paparan*. Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Kerja RUU Pangan Komisi IV DPR RI, 6 Mei 2025.
- Cadangan beras Bulog 3,5 juta ton, Mentan: pertama kali dalam 57 tahun. (2025, Mei 4). *Kompas.com*. <https://money.kompas.com/read/2025/05/04/191837726/cadangan-beras-bulog-35-juta-ton-mentan-pertama-kali-dalam-57-tahun?page=1>
- DPR ungkap 400 ribu ton beras Bulog ternyata busuk. (2021, Mei 18). *Liputan6.com*. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4560377/dpr-ungkap-400-ribu-ton-beras-bulog-ternyata-busuk>
- Rizky, M. (2025, Mei 5). Mentan Amran menggebrak 4 bulan serap beras 1,88 juta ton tanpa impor. *CNBCIndonesia.com*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250505150241-4-631053/mentan-amran-menggebrak-4-bulan-serap-beras-188-juta-ton-tanpa-impor>

- Sastraatmadja, E. (2025, Mei 4). Bulog berhasil serap gabah dan beras, tapi 5 masalah penyimpanan harus dicermati. *Pikiran Rakyat*. <https://www.pikiran-rakyat.com/kolom/pr-019299911/bulog-berhasil-serap-gabah-dan-beras-tapi-5-masalah-penyimpanan-harus-dicermati>
- Sawalman, R., & Qodriyatun, S. N. (2025). *Beras impor berkutu di Gudang Perum Bulog*. Isu Sepekan Bidang Ekuinbang Komisi IV, Vol II, Maret.
- Yulis. (2025, April 16). Pengamat: panen raya padi 2025 layak diapresiasi. *Tribunnews.com*. <https://www.tribunnews.com/bisnis/2025/04/16/pengamat-panen-raya-padi-2025-layak-diapresiasi>

