

Kebijakan Pelepasan Beras oleh Bulog: Menambah Rentetan Permasalahan *Food Loss and Waste* di Indonesia?

Latar Belakang:

Kebijakan Pemusnahan Cadangan Beras Pemerintah

Pada awal Desember 2019, di bawah payung hukum Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 38 Tahun 2018, Bulog mengumumkan rencana kebijakan pemusnahan cadangan beras pemerintah (CBP) sebesar 20.000 ton. Kebijakan tersebut menambah rentetan kebijakan pelepasan beras yang sebelumnya terjadi pada Juli 2019 dengan nilai pelepasan sebesar 50.000 ton. Permasalahan penurunan mutu serta keterbatasan kapasitas gudang penyimpanan beras merupakan penyebab dibalik kebijakan tersebut.

Permentan Nomor 38/2018 Pasal 3 menerangkan bahwa pelepasan CBP dilakukan apabila telah melampaui batas waktu simpan paling sedikit 4 bulan dan/atau berpotensi mengalami penurunan mutu. Keterbatasan kemampuan Bulog dalam melakukan pengelolaan CBP dan manajemen logistik beras diduga menjadi penyebab masifnya pelepasan beras yang dilakukan selama ini. Keterbatasan tersebut tidak terlepas dari berbagai kebijakan pemerintah yang berimplikasi pada terbatasnya ruang Bulog dalam melakukan pengadaan beras.

Mengingat rentannya penurunan mutu beras yang terjadi di dalam tahap penyimpanan, penanganan beras yang tepat pada rantai pasca panen merupakan hal yang penting (Lopulalan, 2010). Sejauh ini, Bulog telah berupaya melakukan pengadaan yang efektif melalui beberapa program, meliputi program Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga, program Rumah Pangan Kita, dan program Bantuan Pangan Non-Tunai. Namun, program tersebut dinilai belum efektif dalam mengatasi penumpukan stok beras yang selanjutnya berdampak kepada penurunan mutu beras.

Kebijakan pelepasan CBP dinilai sebagai kebijakan yang mubazir. Apabila manajemen pengelolaan CBP dilakukan dengan baik, 20.000 ton beras yang terbuang seharusnya, dapat memberikan tambahan akses pangan bagi kurang lebih 180.000 orang Indonesia yang masih mengalami masalah kekurangan gizi. Selain itu, kebijakan ini menjadi cukup kompleks sebab berdampak terhadap permasalahan *Food Loss and Waste* (FLW). Hal tersebut berkaitan erat dengan kegiatan produksi beras yang merupakan kontributor terbesar terhadap FLW. Mempertimbangkan eksternalitas negatif yang ditimbulkan dari FLW, analisis konsekuensi dari kebijakan pelepasan CBP menjadi penting untuk memahami dampak yang ditimbulkannya.

1 Asumsi perhitungan berdasarkan nilai rata-rata konsumsi beras nasional sebesar 111,58 kg/kapita/tahun.

2 Saat ini diperkirakan 22 juta orang Indonesia mengalami gizi buruk (Katadata, 2019).

Analisis Kebijakan:

Relevansi Pemusnahan CBP dan Permasalahan *Food Loss and Waste* (FLW)

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 38/2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah merupakan regulasi lanjutan dari Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Peraturan ini bermaksud untuk memberi batasan waktu simpan Cadangan Pangan Pemerintah agar dapat dikelola baik jumlah maupun mutunya.

Selain itu, Permentan Nomor 38/2018 turut membahas ketentuan Pelepasan CBP yang didefinisikan sebagai kegiatan melepas CBP yang telah melampaui batas waktu simpan dan/atau berpotensi atau mengalami penurunan mutu. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Bulog, kebijakan pelepasan yang dimaksud bukan merupakan kegiatan pemusnahan beras seutuhnya tanpa memanfaatkan nilai yang terkandung di dalamnya. Kegiatan pelepasan CBP sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 7 meliputi atas kegiatan penjualan, pengolahan, penukaran, atau hibah untuk bantuan sosial dan kemanusiaan.

Meskipun pelepasan yang dimaksud merupakan pengolahan beras untuk dimanfaatkan dalam bentuk produk lain, hal tersebut merupakan bagian dari FLW sebab telah hilangnya nilai produk di dalam rantai pasok makanan (World Resource Institute, 2013). FLW sendiri dapat didefinisikan sebagai hilangnya sejumlah pangan antara rantai pasok produsen dan pasar (Food Loss) dan terbuangnya produk makanan yang masih berada dalam kondisi aman dan bergizi (Food Waste). Permasalahan FLW umumnya timbul di tiap tahap rantai pasok makanan, meliputi produksi, penanganan dan penyimpanan, pengolahan dan pengemasan, distribusi dan pemasaran, hingga tahap konsumsi.

Pelepasan CBP menggambarkan permasalahan FLW pada dua tahap rantai pasok makanan yaitu, tahap penanganan dan penyimpanan serta tahap distribusi dan pemasaran. Manajemen logistik yang kurang efektif menyebabkan terhambatnya proses first in first out yang selanjutnya berdampak pada menumpuknya stok beras di gudang penyimpanan. Fasilitas pergudangan yang kurang optimal selanjutnya berdampak atas penurunan mutu beras hingga pada tahap tidak layak untuk dikonsumsi.

Kegiatan pelepasan beras sebagai akibat dari penurunan mutu merupakan hal yang tidak dapat dihindari sebagai upaya dalam menjaga terpenuhinya kebutuhan pangan yang bergizi bagi masyarakat. Sebagai konsekuensinya, kegiatan pelepasan CBP perlu diikuti dengan pengadaan beras kembali melalui peningkatan produksi beras untuk menjaga ketahanan pangan yang berkelanjutan. Namun, kegiatan produksi beras selama ini tercatat sebagai aktivitas perekonomian yang memiliki nilai FLW tertinggi (Nakhsiniev et al. 2014). Selain itu, produksi beras tercatat sebagai salah satu kegiatan yang memanfaatkan sumber daya air terbesar dibandingkan dengan kegiatan produksi pada komoditas lainnya (Chapagain & Hoekstra, 2011). Sehingga, pelepasan beras secara tidak langsung berkontribusi pada pemborosan sumber daya air yang masif.

Isu FLW yang muncul dari kebijakan CBP menjadi cukup penting untuk ditangani mengingat kerugian yang ditimbulkannya. Setiap makanan yang dikonsumsi berasal dari rantai produksi yang mengeluarkan emisi karbon yang dapat menyebabkan efek rumah kaca dan pemanasan global. Food waste yang bersifat basah dan mudah membusuk menghasilkan gas metana yang 21 kali lebih kuat dalam menyebabkan pemanasan global dibanding CO₂ saat tertimbun dalam lahan urung atau landfill (FAO, 2013). Belum lagi terkait dengan inefisiensi penggunaan lahan pertanian, di tengah semakin langkanya area lahan pertanian.

Selain berdampak terhadap keseimbangan lingkungan, pelepasan beras turut berdampak atas kerugian ekonomi. Estimasi Food and Agriculture Organization (2011) menyatakan makanan yang hilang atau terbuang di tingkat global merugikan ekonomi dunia sekitar US\$ 750 miliar atau 8,5 triliun rupiah per tahun. Hal tersebut cukup memprihatinkan mengingat saat ini 1 miliar orang menderita kelaparan sedangkan sepertiga makanan hilang dan terbuang tiap tahunnya (Food Sustainability Index, 2017).

Atas pertimbangan tersebut, mitigasi yang efektif untuk mendukung perbaikan manajemen stok terhadap pengelolaan beras nasional menjadi hal yang krusial untuk mengurangi permasalahan FLW di Indonesia. Sehingga, diharapkan pemerintah dapat mengagendakan kebijakan yang mengarah terhadap perbaikan pengelolaan FLW. Hal tersebut dinilai cukup penting mengingat Indonesia tercatat sebagai negara dengan pengelola FLW terburuk ke 2 di dunia (Food Sustainability Index, 2017). Selain itu, perbaikan pengelolaan FLW menjadi penting untuk menjaga ketahanan pangan Indonesia mengingat 22 juta masyarakat Indonesia masih menderita kelaparan (ADB, 2019).

Referensi

- ADB. (2019). Policies to Support Investment Requirements of Indonesia's Food and Agriculture Development during 2020-2045. <http://dx.doi.org/10.22617/TCS190447-2>
- Chapagain, K.A., Hoekstra, Y.A. (2011). The blue, green. And grey water footprint of rice from production and consumption perspectives. *Ecological Environments* 70: 749-758.
- FAO. (2013). Food wastage footprint. Impacts on natural resources. Food wastage footprint impacts on natural resources. <https://doi.org/ISBN 978-92-5-107752-8>
- Indonesia. Menteri Pertanian. Peraturan Menteri Pertanian tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah, Permen Pertanian No. 38 Permentan/KN.130/8/2018 Tahun 2018.
- Katadata (2019). Jumlah Penduduk Kurang Gizi di Indonesia Turun 50%. Url: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/11/08/jumlah-penduduk-kurang-gizi-di-indonesia-turun-50>. Diakses 23 Desember 2019.
- Lipinski Brian, Hanson Craig, Lomax Jamzes, et.al. (2013). Reducing Food Loss and Waste. Washington DC: World Resource Institute.
- Lopulalan, C.G.G. (2010). The Analysis of Strength of Several Rice Varieties against Pest Storage Attack. *Jurnal Budidaya Pertanian* 6: 11-16.
- Naksiniev B, Biddinika MK, Gonzales HB, et. al. (2014). Evaluation of hydrothermal treatment in enhancing straw compost stability and maturity. *Bioresource Technology* 151: 306-313.