JURNAL DEDIKASI INDONESIA
Volume 1 Issue 1 Tahun 2026, pp 17-28
Jl. H. Komarudin No. 54, Kec. Rajabasa, Kota Bandar Lampung 35144
Website: https://akarscientia.com/jdi | Email: admin-jdi@akarscientia.com

# PENDAMPINGAN FORMULASI KEBIJAKAN PEMBENTUKAN BUMD PANGAN SEBAGAI INSTRUMEN PENGUATAN KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN LAMPUNG TIMUR

**Samsul Arifin[1], M. Shofwan Taufiq[2]**
[1,2] *Universitas Muhammadiyah Metro, Indonesia*
e-mail: samsularifin@ummetro.ac.id

Dikirim : 15 Agustus 2026, Direvisi : 29 September 2026, Diterima: 01 Oktober 2026

## ABSTRAK

Ketahanan pangan Kabupaten Lampung Timur menunjukkan capaian indeks yang baik, tetapi kekuatan produksi belum sepenuhnya diikuti tata niaga, logistik, stabilisasi harga, dan kelembagaan pengelola pangan yang terintegrasi. Kegiatan pengabdian ini bertujuan mendampingi formulasi kebijakan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pangan sebagai instrumen penguatan ketahanan pangan daerah. Metode yang digunakan adalah advokasi kebijakan melalui identifikasi masalah, telaah regulasi dan dokumen, analisis komparatif alternatif kelembagaan, formulasi model BUMD Pangan, dan evaluasi berbasis keluaran kebijakan. Hasil pendampingan menghasilkan lima keluaran utama, yaitu diagnosis kesenjangan kelembagaan pangan, matriks perbandingan BLUD dan BUMD, rekomendasi BUMD sebagai market organizer, desain delapan bidang usaha strategis, serta roadmap pembentukan dan tata kelola perusahaan. Analisis menunjukkan BUMD lebih sesuai dibandingkan BLUD untuk fungsi perdagangan, logistik, pengolahan, kemitraan, dan intervensi pasar, sepanjang penugasan publik dipisahkan dari kegiatan komersial dan perusahaan dikelola secara profesional. Pendampingan ini menegaskan bahwa penguatan ketahanan pangan daerah memerlukan kombinasi kebijakan pangan, desain hukum, tata kelola korporasi, dan integrasi rantai pasok.

**Kata kunci**: advokasi kebijakan; BUMD Pangan; ketahanan pangan; pemerintah daerah; tata kelola

## ABSTRACT

*Food security in East Lampung Regency shows a favorable index, yet strong agricultural production has not been fully supported by integrated trade governance, logistics, price stabilization, and food-management institutions. This community service activity aimed to assist the formulation of a policy for establishing a Regional-Owned Enterprise (BUMD) for food as an instrument to strengthen regional food security. The method applied was policy advocacy through problem identification, regulatory and document review, comparative analysis of institutional alternatives, formulation of the food BUMD model, and output-based evaluation. The assistance produced five main outputs: a diagnosis of food institutional gaps, a comparison matrix between the Regional Public Service Agency (BLUD) and BUMD, a recommendation for BUMD as a market organizer, a design of eight strategic business fields, and a roadmap for establishment and corporate governance. The analysis indicates that BUMD is more suitable than BLUD for trading, logistics, processing, partnerships, and market intervention, provided that public-service assignments are separated from commercial activities and the company is professionally managed. The activity demonstrates that stronger regional food security requires the integration of food policy, legal design, corporate governance, and supply-chain management.*

**Keywords**: f*ood BUMD; food security; local government; policy advocacy; governance.*

## 1. PENDAHULUAN

Ketahanan pangan pada tingkat daerah tidak cukup dipahami sebagai kemampuan menghasilkan komoditas dalam jumlah besar. Ketersediaan harus terhubung dengan

akses, keterjangkauan, stabilitas harga, kualitas, dan keberlanjutan distribusi. Literatur menunjukkan bahwa sistem pangan Indonesia sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kebijakan negara, struktur rantai pasok, kapasitas logistik, serta kemampuan kelembagaan mengelola risiko pasar dan gangguan distribusi (Neilson & Wright, 2017; MacRae & Reuter, 2020). Pengalaman pandemi juga memperlihatkan bahwa ketahanan sistem tidak hanya ditentukan oleh produksi, tetapi oleh kemampuan aktor di sepanjang rantai pasok untuk menjaga kontinuitas aliran komoditas, informasi, dan akses pasar (Rozaki, 2020; Yudha & Roche, 2023).

Kabupaten Lampung Timur memiliki karakter sebagai daerah produksi pangan yang kuat. Dokumen awal kegiatan mencatat bahwa Indeks Ketahanan Pangan (IKP) meningkat dari 83,55 pada 2023 menjadi 85,22 pada 2024. Pada saat yang sama, basis produksi padi, jagung, ubi kayu, dan hortikultura memberikan modal ekonomi yang besar. Namun, capaian produksi tersebut belum otomatis menghasilkan sistem pangan yang stabil dan berdaya tambah tinggi. Rantai tata niaga yang panjang, keterbatasan fasilitas pascapanen, minimnya pusat logistik modern, ketergantungan petani pada perantara, dan belum terintegrasinya informasi produksi dengan permintaan pasar masih menjadi persoalan. Kondisi tersebut sejalan dengan studi yang menunjukkan bahwa volatilitas, koordinasi antaraktor, dan ketidakpastian rantai pasok merupakan sumber penting inefisiensi pangan (Ruspayandi et al., 2022; Rosyadi & Wijaya, 2024).

Persoalan yang dihadapi Lampung Timur dengan demikian bukan semata persoalan produksi, tetapi persoalan arsitektur kelembagaan. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab publik untuk menjaga ketahanan pangan, tetapi instrumen birokrasi tidak selalu dirancang untuk melakukan agregasi komoditas, pembelian dan penjualan dalam skala usaha, pengelolaan stok secara dinamis, pengembangan industri pengolahan, maupun kerja sama bisnis. Dalam konteks nasional, badan usaha milik negara telah digunakan sebagai instrumen untuk mendukung stabilisasi dan penyediaan pangan, walaupun efektivitasnya sangat tergantung pada kejelasan mandat, desain pasar, dan kapasitas tata kelola (Jamaludin, 2022). Studi berbasis dinamika sistem juga menunjukkan pentingnya hubungan antara produksi, ketersediaan stok, dan kebijakan kelembagaan dalam menjaga pasokan beras (Jamaludin et al., 2021).

Pilihan membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pangan perlu ditempatkan dalam kerangka tersebut. BUMD bukan sekadar bentuk organisasi baru, tetapi kendaraan korporasi daerah yang harus mampu menjalankan fungsi ekonomi dengan prinsip tata kelola yang sehat. Literatur BUMD di Indonesia menegaskan bahwa transparansi, pengawasan, kompetensi organ perusahaan, lingkungan pengendalian, dan pembatasan intervensi nonkorporatif merupakan prasyarat keberlanjutan perusahaan daerah (Azre, 2017; Amdanata et al., 2019; Belanusa et al., 2020). Kajian yang lebih mutakhir juga memperlihatkan bahwa konteks tata kelola BUMD memerlukan kejelasan peran pemilik, akuntabilitas, pengendalian internal, dan orientasi keberlanjutan yang konsisten (Arif et al., 2024; Arif et al., 2025; Muskanan et al., 2024).

Berdasarkan pengabdian kepada masyarakat, model pendampingan kelembagaan badan usaha publik telah dilakukan dalam beberapa bentuk. Soegiarto (2021), misalnya, mendampingi proses rekrutmen calon direksi BUMD dengan fokus pada kualitas pengisian organ perusahaan. Kurniawan et al. (2022) melakukan pendampingan BUMDes yang berorientasi pada kelengkapan legal dan penguatan kelayakan usaha. Samosir et al. (2025) menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif dan keterhubungan antaraktor berperan penting dalam pembangunan ekonomi lokal berbasis badan usaha desa. Namun, ruang pengabdian yang secara khusus mengintegrasikan diagnosis sistem pangan, pilihan bentuk kelembagaan, desain hukum BUMD, struktur bidang usaha, dan roadmap pembentukan pada tingkat kabupaten masih relatif terbatas.

Kebaruan kegiatan ini terletak pada pendekatan policy assistance yang memosisikan pendampingan bukan sebagai penyuluhan umum, melainkan sebagai advokasi kebijakan untuk menghasilkan arsitektur kelembagaan yang dapat ditindaklanjuti. Solusi yang ditawarkan adalah formulasi BUMD Pangan sebagai market organizer daerah yang menghubungkan petani, pasar, logistik, pengolahan, cadangan pangan, dan mitra pembiayaan. Pendekatan tersebut sekaligus menuntut pemisahan yang tegas antara mandat publik, seperti stabilisasi harga atau pengelolaan cadangan, dengan kegiatan komersial perusahaan agar biaya kebijakan tidak tersamarkan sebagai kerugian bisnis.

Kegiatan pengabdian ini bertujuan mendampingi formulasi kebijakan pembentukan BUMD Pangan di Kabupaten Lampung Timur melalui: (1) diagnosis kesenjangan kelembagaan pangan; (2) perbandingan alternatif Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan BUMD; (3) perumusan fungsi BUMD sebagai market organizer; (4) desain bidang usaha prioritas; dan (5) penyusunan roadmap pembentukan serta prinsip tata kelola. Hasilnya diharapkan menjadi bahan antara yang dapat dikembangkan lebih lanjut ke dalam kajian kebutuhan daerah, studi kelayakan bidang usaha, Naskah Akademik, Rancangan Peraturan Daerah, dan rencana bisnis perusahaan

## 2. METODE PELAKSANAAN

Kegiatan menggunakan metode advokasi kebijakan (policy advocacy/policy assistance) sebagai bentuk pendampingan. Pilihan metode ini sesuai dengan karakter permasalahan mitra kebijakan yang tidak memerlukan transfer keterampilan teknis melalui pelatihan, melainkan membutuhkan formulasi alternatif kelembagaan, penilaian konsistensi regulasi, dan penyusunan desain kebijakan yang dapat menjadi dasar tindak lanjut pemerintah daerah. Pendekatan advokasi dipadukan dengan konsultasi kebijakan dan kajian dokumen. Kegiatan dilaksanakan dalam kerangka OPR LPPM Universitas Muhammadiyah Metro dengan konteks kebijakan Kabupaten Lampung Timur.

Khalayak sasaran kegiatan adalah pemangku kepentingan kebijakan daerah yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan, urusan pangan, pengelolaan keuangan dan investasi daerah, serta pengembangan badan usaha milik daerah. Artikel ini tidak menggunakan jumlah peserta atau skor peningkatan pengetahuan sebagai indikator utama karena dokumentasi laporan lengkap kegiatan tidak lagi tersedia. Evaluasi difokuskan pada kualitas keluaran kebijakan yang dapat diverifikasi dari materi overview dan hasil rekonstruksi analitis, yaitu kejelasan diagnosis masalah, ketepatan pilihan kelembagaan, konsistensi hukum, kelengkapan desain bidang usaha, dan implementabilitas rekomendasi.

Bahan pendampingan terdiri atas dokumen overview kegiatan, informasi ketahanan pangan dan produksi yang tercantum dalam dokumen tersebut, peraturan perundang-undangan mengenai pangan dan BUMD, serta literatur ilmiah tentang rantai pasok pangan, stabilisasi harga, tata kelola BUMD, dan pengabdian berbasis pendampingan kelembagaan. Kerangka hukum utama adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang BLUD, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang rencana bisnis, rencana kerja dan anggaran, kerja sama, pelaporan, serta evaluasi BUMD.

Pelaksanaan pendampingan dibagi ke dalam lima tahap. Pertama, identifikasi masalah dilakukan dengan memetakan hubungan antara capaian ketahanan pangan, kekuatan produksi, tata niaga, fasilitas pascapanen, logistik, fluktuasi harga, posisi tawar petani, dan ketiadaan institusi daerah yang berfungsi sebagai market organizer. Kedua,

dilakukan telaah regulasi dan dokumen untuk mengidentifikasi ruang kewenangan pemerintah daerah serta karakter hukum BLUD dan BUMD. Ketiga, alternatif kelembagaan dianalisis secara komparatif menggunakan dimensi status hukum, orientasi, ruang usaha, sumber permodalan, kapasitas kemitraan, struktur tata kelola, dan risiko bisnis. Keempat, hasil perbandingan diterjemahkan menjadi formulasi model BUMD Pangan, delapan bidang usaha strategis, serta prinsip pemisahan mandat publik dan kegiatan komersial. Kelima, keluaran dievaluasi dan dirangkaikan menjadi roadmap tindak lanjut.

Analisis data dan bahan dilakukan secara kualitatif-deskriptif. Setiap isu ditempatkan dalam matriks masalah–implikasi–solusi, kemudian diuji terhadap literatur dan ketentuan hukum yang relevan. Keberhasilan kegiatan tidak didefinisikan sebagai telah terbentuknya BUMD, karena pembentukan badan usaha membutuhkan studi kelayakan, proses legislasi daerah, keputusan penyertaan modal, dan penataan organ perusahaan. Keberhasilan pada tahap pendampingan ini diukur dari tersusunnya paket formulasi kebijakan yang koheren dan dapat dijadikan dasar untuk proses tersebut. Dengan pembatasan ini, artikel tidak mengklaim kelayakan finansial final, nilai kebutuhan modal, maupun keputusan adopsi pemerintah daerah sebelum kajian lanjutan dilakukan.

Gambar 1. Tahapan Pendampingan Formulasi Kebijakan BUMD Pangan




## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### a) Diagnosis kebutuhan kebijakan pangan daerah

Hasil pertama pendampingan adalah tersusunnya diagnosis yang menempatkan persoalan ketahanan pangan Lampung Timur pada dimensi kelembagaan dan rantai pasok. Capaian IKP yang meningkat tidak diposisikan sebagai alasan untuk mengurangi intervensi, tetapi sebagai basis untuk menggeser fokus dari sekadar produksi menuju resiliensi sistem pangan. Produksi yang besar membutuhkan instrumen agar sebagian nilai tambah tetap berada di daerah, petani memperoleh saluran penjualan yang lebih pasti, dan pemerintah memiliki kemampuan merespons gejolak harga tanpa harus membangun mekanisme baru setiap kali terjadi gangguan.

Pendekatan tersebut sejalan dengan temuan Yudha dan Roche (2023) bahwa gangguan pada rantai pasok dapat mengubah pola distribusi dan akses sekalipun produksi tidak berhenti. Rosyadi dan Wijaya (2024) juga menekankan pentingnya kemampuan organisasi rantai pasok merespons ketidakpastian. Sementara itu, Ruspayandi et al. (2022) menunjukkan bahwa stabilisasi harga membutuhkan instrumen yang mampu bekerja dengan mekanisme pasar, bukan hanya keputusan administratif. Dari perspektif tersebut, kebutuhan Lampung Timur bukan hanya lembaga penyimpan pangan, melainkan institusi yang dapat menggabungkan informasi pasar, agregasi volume, kontrak pembelian, penyimpanan, distribusi, dan pengolahan.

Diagnosis juga menghindari asumsi bahwa BUMD harus menggantikan pedagang, koperasi, BUMDes, atau swasta yang sudah beroperasi. Fungsi market organizer justru dirancang untuk mengisi gap koordinasi, mengagregasi komoditas ketika pasar terfragmentasi, membangun kontrak dengan pembeli yang membutuhkan kepastian volume dan kualitas, serta mempertemukan petani dengan pembiayaan dan sarana produksi. Dengan demikian, orientasi intervensi adalah memperbaiki kegagalan koordinasi dan memperkuat ekosistem, bukan memonopoli perdagangan pangan.

Tabel 1. Diagnosis Masalah dan Implikasi Kebijakan

| **Aspek** | **Kondisi/masalah** | **Implikasi kebijakan** |
|---|---|---|
| Ketahanan pangan | IKP tercatat meningkat dari 83,55 (2023) menjadi 85,22 (2024). | Penguatan diarahkan dari capaian indeks menuju resiliensi logistik, pasar, dan cadangan. |
| Basis produksi | Padi, jagung, ubi kayu, dan hortikultura menjadi basis komoditas daerah. | Diperlukan agregasi, offtake, standardisasi kualitas, dan pengembangan nilai tambah. |
| Tata niaga | Rantai pasok panjang dan posisi tawar petani terbatas. | Perlu kontrak pasok, informasi harga, agregasi volume, dan akses buyer. |
| Pascapanen dan logistik | Fasilitas penyimpanan/pengolahan belum terintegrasi. | Perlu model gudang, dryer, milling, cold chain, dan distribusi yang berbasis kelayakan. |
| Stabilisasi harga | Pemda belum memiliki kendaraan usaha yang dapat berinteraksi langsung dengan pasar secara fleksibel. | Perlu instrumen korporasi dengan mandat publik yang terukur. |
| Kelembagaan | Belum ada market organizer daerah yang menghubungkan produksi–pasar–logistik–pengolahan. | BUMD dipertimbangkan sebagai integrator, bukan sebagai pengganti seluruh pelaku pasar. |

**b) Pemilihan model kelembagaan: BLUD atau BUMD**

Hasil kedua adalah matriks alternatif kelembagaan yang membedakan BLUD dan BUMD berdasarkan fungsi yang hendak dijalankan. BLUD pada dasarnya merupakan pola pengelolaan keuangan pada unit pelayanan pemerintah yang memberi fleksibilitas untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Keunggulannya terletak pada kedekatan dengan struktur pemerintah, orientasi pelayanan, dan fleksibilitas pengelolaan pendapatan serta belanja dalam koridor BLUD. Karakter tersebut relevan apabila kebutuhan utama adalah penyelenggaraan layanan publik oleh unit teknis.

BUMD memiliki karakter berbeda karena merupakan badan usaha yang modalnya dimiliki daerah dan dioperasikan melalui organ perusahaan. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 mensyaratkan pembentukannya didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha. Konsekuensinya, BUMD dapat menjadi kendaraan untuk perdagangan, pengolahan, logistik, investasi, dan kemitraan, tetapi sekaligus harus tunduk pada disiplin korporasi. Inilah titik yang membuat BUMD lebih relevan dengan masalah Lampung Timur: instrumen yang dibutuhkan harus mampu beroperasi pada pasar, bukan hanya mengelola layanan.

Pilihan BUMD juga membawa konsekuensi tata kelola yang tidak ringan. Studi Azre (2017) dan Amdanata et al. (2019) menunjukkan bahwa penerapan good corporate governance pada perusahaan daerah masih memerlukan penguatan transparansi dan struktur pengawasan. Belanusa et al. (2020) menempatkan tata kelola sebagai syarat penting ketika BUMD mengelola sektor yang strategis. Penelitian Arif et al. (2024) memperkuat argumen bahwa lingkungan pengendalian dalam perusahaan milik

pemerintah daerah harus dirancang secara sengaja, bukan diasumsikan muncul otomatis setelah perusahaan dibentuk.

Tabel 2. Perbandingan BLUD dan BUMD dalam Pengelolaan Pangan Daerah

| **Dimensi** | **BLUD** | **BUMD** | **Implikasi** |
|---|---|---|---|
| Status | Unit pelayanan dalam struktur pemerintah daerah. | Badan usaha milik daerah dengan organ korporasi. | BUMD lebih tepat untuk fungsi pasar dan usaha. |
| Orientasi | Pelayanan publik. | Kemanfaatan umum dan/atau kegiatan usaha. | Kebutuhan pangan Lampung Timur bersifat campuran: publik dan komersial. |
| Ruang kegiatan | Terikat tugas dan fungsi unit pelayanan. | Dapat menjalankan bidang usaha sesuai pendirian dan rencana bisnis. | Perdagangan, logistik, dan agroprocessing memerlukan ruang usaha lebih luas. |
| Permodalan | Fleksibilitas pengelolaan keuangan layanan. | Penyertaan modal, laba ditahan, pembiayaan, dan kerja sama. | BUMD lebih adaptif untuk kebutuhan modal kerja dan investasi. |
| Tata kelola | Administratif dalam struktur pemerintah. | Direksi dan organ pengawas dengan mekanisme korporasi. | Memerlukan seleksi profesional dan sistem pengendalian. |
| Risiko | Risiko usaha relatif terbatas. | Terpapar risiko harga, stok, piutang, investasi, dan pasar. | Studi kelayakan dan manajemen risiko menjadi prasyarat. |

*Sumber: hasil pendampingan berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2017 dan Permendagri Nomor 79 Tahun 2018.*

**c) Formulasi BUMD Pangan sebagai market organizer**

Hasil ketiga adalah formulasi fungsi inti BUMD sebagai market organizer. Istilah ini tidak dimaknai sebagai pengendali tunggal pasar, melainkan sebagai institusi yang memiliki kapasitas untuk mengorganisasi transaksi dan infrastruktur yang saat ini terfragmentasi. Fungsi tersebut mencakup penyerapan hasil berbasis kontrak, agregasi komoditas, penyimpanan, pengelolaan mutu, penghubung ke pembeli, pengolahan, penyediaan data pasar, dan pelaksanaan penugasan publik tertentu. Model ini memungkinkan pemerintah daerah memiliki instrumen ekonomi yang bekerja melalui mekanisme korporasi tanpa mengubah perangkat daerah menjadi pedagang komoditas.

Pengalaman nasional memperlihatkan bahwa badan usaha pangan dapat memainkan peran strategis, tetapi mandat yang terlalu luas tanpa kejelasan model bisnis dapat menimbulkan inefisiensi (Jamaludin, 2022). Karena itu, formulasi BUMD Pangan Lampung Timur diarahkan pada prinsip bertahap. Perusahaan harus memulai dari transaksi yang memiliki unit economics jelas, memastikan buyer sebelum memperbesar stok, dan memanfaatkan fasilitas yang sudah tersedia melalui sewa atau kerja sama sebelum melakukan investasi aset besar. Pendekatan asset-light pada fase awal mengurangi risiko aset menganggur dan memberi ruang bagi perusahaan untuk menguji volume, kualitas, serta margin riil.

Market organizer juga membutuhkan sistem data. Informasi luas panen, kalender panen, harga farm gate, permintaan buyer, kapasitas gudang, umur stok, dan biaya angkut harus berada dalam satu kerangka pengambilan keputusan. Tanpa data tersebut, pembelian pangan dapat berubah menjadi spekulasi harga. Karena itu, digitalisasi yang direkomendasikan bukan sekadar pembangunan aplikasi perdagangan, tetapi pembangunan decision-support system yang menghubungkan produksi, stok, transaksi, dan distribusi.

**d) Desain bidang usaha strategis dan tahapan pengembangan**

Hasil keempat adalah desain delapan bidang usaha yang sebelumnya dirumuskan dalam overview dan kemudian disusun ulang berdasarkan prioritas implementasi. Prinsip yang digunakan adalah bahwa diversifikasi tidak boleh dilakukan sekaligus. Perusahaan baru memiliki keterbatasan modal, SDM, jaringan pemasok, dan pengetahuan pasar. Membuka seluruh unit secara bersamaan akan memperbesar kompleksitas dan risiko sebelum core business terbukti.

Tahap awal diarahkan pada perdagangan dan agregasi komoditas strategis, kemitraan produksi, informasi pasar, serta pemanfaatan gudang mitra. Tahap berikutnya dapat menambahkan fungsi cadangan melalui penugasan yang jelas, jasa logistik, pengeringan, penggilingan, atau pengolahan sederhana yang memiliki utilisasi tinggi. Investasi cold chain, ritel skala besar, dan joint venture baru dilakukan setelah perusahaan memiliki kemampuan tata kelola dan arus kas yang memadai. Pola ini konsisten dengan pentingnya adaptasi rantai pasok dan kontrak pasar dalam menghadapi ketidakpastian (Yudha & Roche, 2023; Rosyadi & Wijaya, 2024).

Tabel 3. Delapan Bidang Usaha dan Prioritas Implementasi

| **Bidang usaha** | **Fungsi strategis** | **Prioritas** |
|---|---|---|
| Perdagangan komoditas pangan | Offtake, agregasi volume, pemasaran, dan pengelolaan transaksi. | Tahap 1 |
| Cadangan pangan daerah | Pengadaan, buffer stock, stock rotation, dan penyaluran berbasis penugasan. | Tahap 1–2 |
| Agroprocessing | Penggilingan padi, pengeringan/pengolahan jagung, singkong, dan hortikultura. | Tahap 2 |
| Logistik dan pergudangan | Gudang, transportasi, cold chain, dan jasa logistik. | Tahap 1–2 |
| Pasar dan perdagangan digital | Informasi harga, supply-demand, transaksi B2B, dan ketertelusuran. | Tahap 1 |
| Kemitraan produksi/pembiayaan | Contract farming, standardisasi, input, dan fasilitasi pembiayaan. | Tahap 1 |
| Ritel pangan | Gerai/kanal penjualan langsung dan distribusi pangan terjangkau. | Tahap 2–3 |
| Joint venture/investasi | Akses teknologi, modal, pengolahan, ekspor, dan cold chain. | Tahap 2–3 |

**e) Pemisahan penugasan publik dan kegiatan komersial**

Salah satu keluaran penting pendampingan adalah penegasan bahwa BUMD Pangan akan menghadapi dua logika yang berbeda. Logika pertama adalah logika korporasi: perusahaan harus memperoleh pendapatan, menjaga likuiditas, mengelola persediaan, menilai investasi, dan menghasilkan imbal hasil yang memadai atas modal. Logika kedua adalah logika kebijakan publik: pemerintah dapat memerlukan penyerapan komoditas pada saat harga jatuh, penyimpanan cadangan, atau penyaluran pangan ketika terjadi gangguan. Apabila dua logika ini dicampur tanpa desain, kinerja perusahaan tidak dapat dinilai secara objektif.

Oleh Sebab itu, setiap penugasan publik perlu mempunyai dasar formal, periode, volume, indikator kinerja, sumber pembiayaan, dan mekanisme evaluasi. Kerugian akibat penugasan tidak boleh disamakan dengan kerugian akibat keputusan bisnis yang buruk. Sebaliknya, label 'penugasan publik' juga tidak boleh digunakan untuk menutupi ketidakmampuan manajemen. Prinsip pemisahan ini penting agar pemilik modal dapat

membedakan public service obligation dengan risiko komersial dan menilai direksi secara adil.

Literatur tata kelola BUMD memberikan landasan kuat bagi kebutuhan tersebut. Muskanan et al. (2024) menunjukkan bahwa perusahaan milik daerah juga menghadapi tuntutan akuntabilitas yang makin luas, termasuk kontribusi terhadap tujuan pembangunan berkelanjutan. Arif et al. (2025) menekankan pentingnya konteks tata kelola dalam perusahaan milik pemerintah daerah. Dengan demikian, BUMD Pangan tidak dapat dinilai hanya dari besarnya laba atau jumlah komoditas yang dibeli; indikatornya harus mencakup kinerja komersial, kualitas tata kelola, dan capaian mandat publik yang telah ditetapkan.

**f) Tata kelola dan pengendalian risiko**

Kegiatan pendampingan selanjutnya menghasilkan prinsip tata kelola yang harus dibentuk sejak fase pendirian. Pertama, direksi harus dipilih berdasarkan kompetensi bisnis pangan, rantai pasok, keuangan, dan manajemen risiko. Kedua, organ pengawas harus berfungsi sebagai pengendali strategi dan kepatuhan, bukan pengelola transaksi harian. Ketiga, pemilik modal menetapkan arah kebijakan, target kinerja, batas risiko, serta penugasan, tetapi tidak melakukan intervensi operasional yang mengaburkan pertanggungjawaban direksi.

Keempat, perusahaan memerlukan sistem pengadaan korporasi, pengendalian konflik kepentingan, audit internal, pengelolaan transaksi afiliasi, dan kebijakan kredit kepada pembeli. Kelima, risiko komoditas perlu dikendalikan melalui limit stok, pembelian bertahap, kontrak buyer, pengujian kualitas, stock rotation, dan proyeksi arus kas yang disiplin. Risiko investasi juga harus dibatasi dengan prinsip bahwa pembangunan fasilitas dilakukan setelah kapasitas produksi, utilisasi, pasar, dan proyeksi cash flow terbukti.

Kebutuhan pengendalian tersebut sejalan dengan Amdanata et al. (2019) mengenai pentingnya transparansi dan dengan Arif et al. (2024) mengenai lingkungan pengendalian pada perusahaan milik pemerintah daerah. Artinya, keberhasilan BUMD Pangan tidak ditentukan oleh besarnya penyertaan modal awal, tetapi oleh kemampuan mengubah modal menjadi transaksi produktif dengan risiko yang terkendali. Penyertaan modal tanpa governance framework justru meningkatkan eksposur fiskal pemerintah daerah.

**g) Luaran pendampingan dan nilai tambah kegiatan**

Evaluasi berbasis keluaran menunjukkan bahwa pendampingan menghasilkan satu paket kebijakan yang lebih lengkap daripada rekomendasi pembentukan badan usaha secara umum. Paket tersebut menghubungkan masalah, pilihan kelembagaan, fungsi perusahaan, bidang usaha, tata kelola, dan tahapan implementasi. Keutuhan ini penting karena kegagalan kebijakan BUMD sering terjadi ketika Peraturan Daerah telah dibentuk sebelum model bisnis dan risiko dipahami secara memadai.

Dibandingkan dengan pengabdian Soegiarto (2021) yang berfokus pada penguatan proses rekrutmen direksi BUMD dan Kurniawan et al. (2022) yang menekankan pendampingan legal dan usaha BUMDes, kegiatan ini berada pada level desain kebijakan kelembagaan daerah. Nilai tambahnya adalah integrasi antara perspektif hukum, tata kelola perusahaan, dan persoalan rantai pasok pangan. Pendekatan ini juga melengkapi kajian good corporate governance yang umumnya dilakukan setelah perusahaan berdiri, dengan memindahkan prinsip governance ke tahap sebelum pendirian.

Meski demikian, keluaran pendampingan belum dapat diperlakukan sebagai keputusan investasi final. Tindak lanjut yang diperlukan adalah pemutakhiran data produksi dan rantai pasok, kajian kebutuhan daerah, studi kelayakan bidang usaha per komoditas, analisis kemampuan fiskal, proyeksi modal kerja, NPV/IRR dan sensitivitas, Naskah Akademik serta Raperda, seleksi organ, dan penyusunan rencana bisnis. Tahap lanjutan ini merupakan mekanisme untuk menguji apakah rekomendasi kelembagaan yang secara hukum dan kebijakan layak juga benar-benar bankable serta berkelanjutan secara finansial.

Tabel 4. Luaran Pendampingan dan Nilai Kebijakan

| **Kebutuhan awal** | **Luaran pendampingan** | **Nilai kebijakan** |
|---|---|---|
| Masalah pangan masih dibaca terpisah antara produksi, harga, dan distribusi. | Diagnosis kesenjangan kelembagaan dan rantai pasok. | Memindahkan fokus dari produksi ke resiliensi sistem pangan. |
| Pilihan kelembagaan belum terstruktur. | Matriks perbandingan BLUD–BUMD. | Memberi dasar rasional pemilihan kendaraan kelembagaan. |
| Peran perusahaan daerah belum dirumuskan. | BUMD Pangan sebagai market organizer. | Menghubungkan petani, buyer, logistik, pengolahan, data, dan cadangan. |
| Ruang usaha berpotensi terlalu luas sejak awal. | Delapan bidang usaha dengan tahapan prioritas. | Mengurangi risiko over-expansion dan beban modal awal. |
| Tata kelola dan penugasan berpotensi bercampur. | Prinsip pemisahan mandat publik–komersial dan governance framework. | Meningkatkan akuntabilitas perusahaan dan pemilik modal. |
| Belum ada urutan tindak lanjut. | Roadmap menuju kajian kelayakan, regulasi, kapitalisasi, dan operasi pilot. | Menyediakan jalur implementasi yang dapat diverifikasi. |

### h) Roadmap tindak lanjut

Roadmap yang dihasilkan menempatkan pendirian Peraturan Daerah bukan sebagai langkah pertama, melainkan sebagai tahap setelah validasi kebutuhan dan kelayakan. Pada tahap awal pemerintah daerah perlu memperbarui baseline produksi, kalender panen, harga, pelaku pasar, fasilitas pascapanen, kapasitas gudang, biaya logistik, buyer, dan kebutuhan cadangan. Data tersebut digunakan untuk memilih satu atau dua komoditas pilot yang mempunyai volume, pasar, dan margin paling jelas.

Tahap kedua adalah kajian kebutuhan daerah dan studi kelayakan bidang usaha. Hanya apabila hasilnya memenuhi kriteria hukum, pasar, teknis, finansial, dan organisasi, proses dapat dilanjutkan ke Naskah Akademik dan Raperda pendirian. Setelah badan hukum terbentuk, penyertaan modal harus didasarkan pada rencana bisnis dan kebutuhan modal kerja yang terukur. Operasi awal dilakukan melalui model pilot sebelum ekspansi ke actor pengolahan dan actor25ry yang lebih besar. Pola bertahap ini juga membuka ruang kemitraan dengan koperasi, BUMDes, perbankan, dan pelaku swasta, sehingga BUMD menjadi orkestrator ekosistem bukan pengganti seluruh actor.

Tabel 5. Roadmap Pembentukan dan Pengembangan BUMD Pangan

| **Tahap** | **Agenda utama** | **Keluaran** |
|---|---|---|
| 1. Validasi baseline | Pemutakhiran produksi, harga, pelaku, buyer, gudang, logistik, dan kebutuhan cadangan. | Peta sistem pangan dan komoditas prioritas. |

| Tahap | Agenda utama | Keluaran |
|---|---|---|
| 2. Kebutuhan & kelayakan | Kajian kebutuhan daerah serta studi pasar, teknis, finansial, hukum, organisasi, dan risiko. | Keputusan go/no-go dan model usaha. |
| 3. Pembentukan hukum | Naskah Akademik, Raperda, struktur modal, desain organ dan penugasan. | Perda pendirian BUMD. |
| 4. Governance & kapitalisasi | Seleksi organ, tata kelola, manajemen risiko, penyertaan modal terukur. | Perusahaan siap beroperasi. |
| 5. Pilot business | 1–2 komoditas, kontrak petani/buyer, gudang mitra, sistem data. | Validasi unit economics dan model rantai pasok. |
| 6. Scale-up | Pascapanen, logistik, agroprocessing, cadangan, ritel/JV selektif. | Ekosistem pangan terintegrasi dan nilai tambah meningkat. |

*Sumber: hasil pendampingan..*

## 4. KESIMPULAN

Pendampingan formulasi kebijakan pembentukan BUMD Pangan menghasilkan arsitektur kebijakan yang menempatkan penguatan ketahanan pangan Kabupaten Lampung Timur pada persoalan integrasi kelembagaan dan rantai pasok, bukan semata peningkatan produksi. Melalui advokasi kebijakan, kegiatan menghasilkan diagnosis kesenjangan kelembagaan, perbandingan BLUD dan BUMD, formulasi BUMD sebagai market organizer, desain delapan bidang usaha yang disusun bertahap, prinsip pemisahan penugasan publik dari kegiatan komersial, serta roadmap pembentukan dan pengembangan perusahaan. BUMD dinilai lebih sesuai daripada BLUD untuk menjalankan perdagangan, agregasi, logistik, pengolahan, kemitraan, dan intervensi pasar karena memiliki struktur korporasi dan ruang usaha yang lebih kompatibel. Namun, pilihan BUMD hanya layak ditindaklanjuti apabila didukung studi kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha, tata kelola profesional, pengendalian risiko, serta disiplin penyertaan modal. Tahap berikutnya perlu diarahkan pada pemutakhiran data rantai pasok, pemilihan komoditas pilot, studi kelayakan finansial dan pasar, penyusunan Naskah Akademik serta Raperda, dan penyusunan rencana bisnis. Dengan pendekatan tersebut, BUMD Pangan dapat dikembangkan sebagai instrumen publik yang memperkuat posisi petani dan stabilitas pangan tanpa kehilangan disiplin korporasi yang diperlukan untuk menjaga keberlanjutan perusahaan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Tim pengabdian menyampaikan terima kasih kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Muhammadiyah Metro atas dukungan kelembagaan dalam pelaksanaan dan diseminasi kegiatan PMP. Apresiasi juga disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten Lampung Timur sebagai konteks kebijakan yang menjadi sasaran formulasi dan pengembangan rekomendasi.

## REFERENSI

Amdanata, D. D., Yusriadi, Y., Mansor, N., & Lestari, N. N. (2019). Implementasi asas transparansi good corporate governance pada BUMD di Indonesia. Inovbiz: Jurnal Inovasi Bisnis, 7(2), 154–161. doi:10.35314/inovbiz.v7i2.1172

Arif, M. R., Ishak, A. A. A., Tamrin, T., & Jayadi, M. (2024). Exploring control environment practices in local government-owned companies. EKUITAS (Jurnal Ekonomi dan Keuangan), 8(3), 418–433. doi:10.24034/j25485024.y2024.v8.i3.6546

Arif, M. R., Md. Kassim, A. A., Omsa, S., Triana, D., Annisa, A., & Danduru, A. F. (2025). Identifying governance contextual dimensions in Indonesia regional government-owned enterprises. Eastern-European Journal of Enterprise Technologies, 1(13(133)), 78–88. doi:10.15587/1729-4061.2025.318560

Azre, I. A. (2017). Analisis good corporate governance (GCG) pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Provinsi Sumatera Barat (Studi kasus PT Grafika Jaya Sumbar). Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik, 2(3), 187–203. doi:10.25077/jakp.2.3.187-203.2017

Belanusa, Z. S., Kartikasari, R., & Cahyadini, A. (2020). Urgensi penerapan good corporate governance pada Badan Usaha Milik Daerah dalam pengelolaan minyak dan gas bumi melalui kepemilikan participating interest. Jurnal Jurisprudence, 10(1), 1–14. doi:10.23917/jurisprudence.v10i1.9974

Jamaludin, M. (2022). Indonesia's food security challenges: How food SOE optimizes its role? Research Horizon, 2(3), 394–401.

Jamaludin, M., Fauzi, T. H., Yuniarti, Y., & Mulyaningsih. (2021). Assessing the availability of rice by using system dynamics approach in West Java, Indonesia. Universal Journal of Agricultural Research, 9(5), 156–165. doi:10.13189/ujar.2021.090502

Kurniawan, R., Noventy, N. N. R., Ciptawaty, U., Ambya, A., & Wahyudi, H. (2022). Pendampingan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Alam Sentosa Desa Kurungan Nyawa. Yumary: Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat, 3(2), 63–70. doi:10.35912/jpm.v3i2.1447

MacRae, G., & Reuter, T. (2020). Lumbung nation: Metaphors of food security in Indonesia. Indonesia and the Malay World, 48(142), 338–358. doi:10.1080/13639811.2020.1830535

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018a). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah. Jakarta.

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018b). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah. Jakarta.

Muskanan, M. W., Tilt, C., Rao, K., & Whait, R. (2024). Contributing to Indonesia's SDG achievement: Disclosures of regional-owned enterprises. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 37(2), 273–295. doi:10.1108/JPBAFM-06-2023-0104

Neilson, J., & Wright, J. (2017). The state and food security discourses of Indonesia: Feeding the bangsa. Geographical Research, 55(2), 131–143. doi:10.1111/1745-5871.12210

Pemerintah Republik Indonesia. (2017). Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Jakarta.

Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Jakarta.

Rozaki, Z. (2020). COVID-19, agriculture, and food security in Indonesia. Reviews in Agricultural Science, 8, 243–260. doi:10.7831/ras.8.0_243

Rosyadi, R., & Wijaya, A. (2024). Uncertainty in the rice supply chain during pre and post pandemic: A cross case of agricultural cooperatives in Indonesia. Agrisocionomics: Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian, 8(1), 260–287. doi:10.14710/agrisocionomics.v8i1.18713

Ruspayandi, T., Bantacut, T., Arifin, B., & Fahmi, I. (2022). Market-approach-based policy to achieve rice price stability in Indonesia—Can it be a complement? Economies, 10(12), 296. doi:10.3390/economies10120296

Samosir, W. M., Agani, M. W., Puteri, N. H., Ardiansyah, F., & Lorang, F. D. (2025). Tata kelola kolaboratif dalam pembangunan ekonomi lokal: Studi kasus BUMDes Guwosari Maju Sejahtera. Politika: Jurnal Ilmu Politik, 16(1), 31–51. doi:10.14710/politika.16.1.2025.31-51

Soegiarto, D. (2021). Pendampingan recruitmen calon direksi BUMD di Kabupaten Rembang. BUDIMAS: Jurnal Pengabdian Masyarakat, 3(2), 391–395.

Yudha, E. P., & Roche, J. (2023). How was the staple food supply chain in Indonesia affected by COVID-19? Economies, 11(12), 292. doi:10.3390/economies11120292