

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling asasi. Kecukupan, aksesibilitas dan kualitas pangan yang dapat dikonsumsi seluruh warga masyarakat, merupakan ukuran-ukuran penting untuk melihat seberapa besar daya tahan bangsa terhadap setiap ancaman yang dihadapi. Kekurangan pangan akan menimbulkan dampak yang luas di berbagai bidang, dan dapat mengarah kepada instabilitas negara.

Undang-undang (UU) No. 7 Tahun 1996 tentang pangan mengamanatkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah wajib memenuhi kebutuhan pangan warga negaranya sebagai perwujudan dari tugas umum pemerintahan dan untuk menjaga ketahanan nasional, karena ketahanan pangan adalah salah satu elemen dari ketahanan nasional.

Beras masih menjadi komoditi utama penopang ketahanan pangan nasional, karena merupakan makanan pokok bagi mayoritas penduduk Indonesia. Kendati telah terjadi pergeseran pola konsumsi dimasyarakat akibat proses diversifikasi pangan, namun posisi beras sebagai makanan pokok mayoritas penduduk Indonesia, tetap saja sulit untuk digantikan. Beras memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia dipandang dari aspek ekonomi, tenaga kerja, lingkungan hidup, sosial, budaya dan politik.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Masalah beras bukan hal yang sederhana dan sangat sensitif sehingga penanganannya harus dilakukan secara hati-hati. Kesalahan yang dilakukan dalam kebijaksanaan perberasan akan berdampak tidak saja pada kondisi perberasan nasional tetapi juga pada berbagai bidang lain yang terkait. Peranan beras yang sangat khusus merupakan salah satu alasan penting mengapa pemerintah masih melakukan campur tangan terhadap perberasan. Melepaskan sama sekali campur tangan pemerintah dalam bidang perberasan nasional belum pernah dilakukan karena resikonya sangat besar.

Campur tangan pemerintah dalam ekonomi perberasan antara lain dilakukan melalui lembaga pangan yang bertugas melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang perberasan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 2003 tentang pendirian Perusahaan Umum (Perum) BULOG, pemerintah menetapkan Perum BULOG sebagai penyelenggara usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Selain itu Perum BULOG juga diperintahkan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu yang diberikan pemerintah atau yang disebut *Public Service Obligation* (PSO). Tugas-tugas PSO meliputi pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka ketahanan pangan.

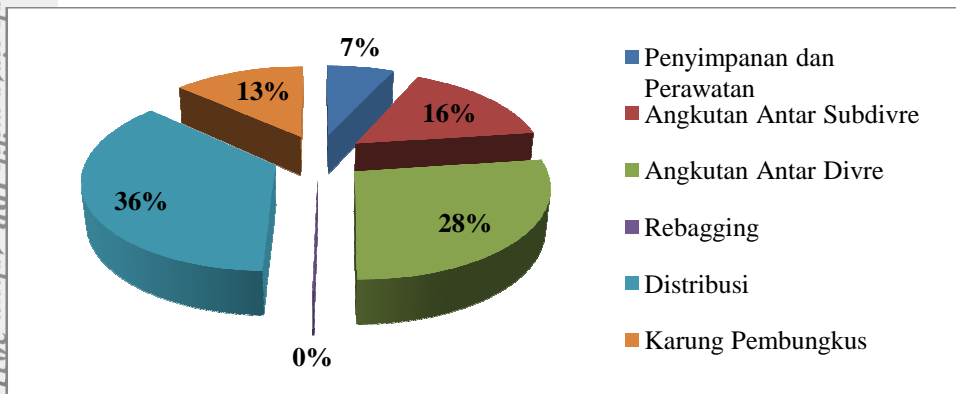
Dalam menjalankan tugas PSO, Perum BULOG berperan sebagai pelaksana fungsi logistik pemerintah yang berkewajiban menyediakan beras (kebutuhan pokok masyarakat) digudang-gudangnya yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Permasalahannya adalah tidak seluruh wilayah di Indonesia



adalah daerah surplus produksi beras, hanya daerah-daerah tertentu saja (terutama di Pulau Jawa, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat) yang merupakan daerah surplus produksi beras.

Untuk memenuhi persediaan digudang-gudang yang wilayahnya bukan merupakan daerah surplus produksi beras, Perum BULOG melakukan penyebaran persediaan melalui kegiatan angkutan dari Divisi Regional (Divre) yang membawahi gudang-gudang di daerah-daerah surplus produksi beras ke gudang-gudang Divre di daerah-daerah yang bukan surplus produksi (defisit). Biaya angkutan antar Divre dalam *Master Budget* Perum BULOG Tahun 2010 merupakan biaya overhead terbesar kedua setelah biaya distribusi (Gambar 1).

Hak cipta milik IPB, tahun 2011



Sumber : Perum BULOG, 2009

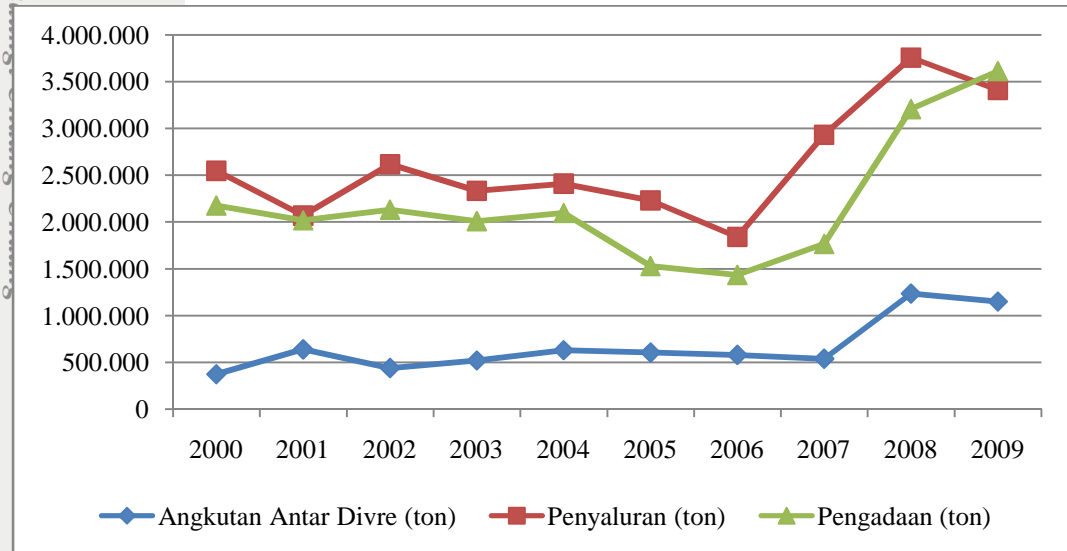
Gambar 1. Biaya Overhead Perum BULOG Tahun 2010

Jumlah persediaan beras yang harus diangkut antar Divre cukup besar. Jumlahnya sangat dipengaruhi oleh jumlah pengadaan dan penyaluran yang dilakukan oleh Perum BULOG. Gambar 2 menunjukkan grafik jumlah persediaan beras yang diangkut antar Divre, pengadaan dan penyaluran selama sepuluh tahun terakhir.

Selain jumlah, jalur alternatif angkutan antar Divre juga cukup banyak, sehingga diperlukan suatu strategi untuk mengelolanya dengan tetap

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
 2. Dilarang mengumumkannya dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.





Sumber : Perum BULOG, 2009a

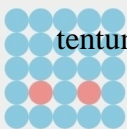
Gambar 2. Grafik Jumlah Persediaan Beras Yang Diangkut Antar Divre, Penyaluran dan Pengadaan (2000-2009)

1.2. Rumusan Masalah

Perencanaan dan anggaran untuk kegiatan angkutan antar Divre diatur oleh Kantor Pusat Perum BULOG. Perencanaan kegiatan angkutan yang ditetapkan setiap awal tahun meliputi jumlah persediaan beras yang harus diangkut serta jalur angkutan dari satu Divre ke Divre lainnya. Anggaran angkutan antara Divre ditetapkan berdasarkan jumlah persediaan beras yang diangkut dikali dengan perkiraan tarif angkutan antar Divre sesuai dengan jalur angkutan yang direncanakan.

Jumlah persediaan beras yang diangkut dan jalur angkutannya didasarkan pada kelebihan dan kekurangan persediaan beras di masing-masing Divre.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
 2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Kelebihan dan kekurangan persediaan beras dihitung berdasarkan jumlah pengadaan dikurangi dengan jumlah penyaluran. Berdasarkan perhitungan inilah dapat ditentukan klasifikasi Divre surplus (pengadaan lebih besar dari penyaluran) dan Divre defisit (pengadaan lebih kecil dari penyaluran).

Penentuan jumlah persediaan beras yang diangkut dan jalur angkutannya akan mempengaruhi besaran biaya angkutan antar Divre. Semakin banyak jumlah persediaan beras yang diangkut dan semakin beragam jalur angkutannya, maka akan semakin besar biaya yang dibutuhkan. Begitu pula sebaliknya semakin sedikit jumlah persediaan beras yang diangkut dan semakin tidak beragam jalur angkutannya, maka akan semakin kecil biaya yang dibutuhkan.

Penentuan jalur angkutan antar Divre hanya didasarkan pada seberapa besar kelebihan dan kekurangan persediaan beras dimasing-masing Divre. Penentuan jalur angkutan ini tidak didasarkan pada prinsip optimasi terhadap pilihan-pilihan jalur yang ada yang dapat memberikan biaya yang paling kecil (minimisasi biaya).

Pengadaan beras sangat dipengaruhi oleh produksi gabah dan produksi gabah sangat dipengaruhi oleh iklim, sehingga unsur ketidakpastian dalam pengadaan beras cukup besar. Pelaksanaan pengadaan beras akan mempengaruhi kelebihan atau kekurangan persediaan beras di masing-masing Divre. Adanya perubahan realisasi jumlah pengadaan dari yang telah direncanakan sebelumnya tentunya akan mempengaruhi realisasi jalur angkutan antar Divre.

Perencanaan jalur angkutan antar Divre yang ditetapkan setiap awal tahun, tetapi dalam perjalanannya tidak dilakukan lagi penyesuaian untuk menentukan jalur angkutan baru yang juga memberikan biaya yang paling kecil. Penentuan



jalur baru ini harusnya dilakukan sebagai akibat dari adanya perubahan realisasi pengadaan akibat dari ketidakpastian produksi gabah. Hal ini mengakibatkan adanya penambahan anggaran angkutan antar Divre.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka masalah-masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bagaimana jalur angkutan dan jumlah persediaan yang diangkut antar Divre yang ada saat ini dan berapa besar biaya yang sudah dianggarkan untuk angkutan tersebut;
- b. Bagaimana kondisi optimum jalur angkutan dan jumlah persediaan yang diangkut antar Divre yang dapat menghasilkan biaya yang minimum; dan
- c. Bagaimana sistem operasional angkutan antar Divre berdasarkan hasil optimasi.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk **merancang sistem angkutan antar Divre Perum BULOG** dengan tujuan spesifik :

- a. Menganalisa jalur angkutan, jumlah persediaan yang diangkut dan besaran biaya angkutan antar Divre yang ada saat ini;
- b. Menentukan jalur angkutan dan jumlah persediaan yang diangkut antar Divre yang dapat memberikan biaya yang minimum; dan
- c. Menetapkan sistem operasional angkutan antar Divre berdasarkan hasil optimasi.



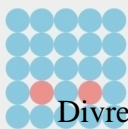
1.4. Manfaat Penelitian

Biaya angkutan antar Divre merupakan salah satu biaya yang cukup besar yang harus ditanggung oleh Perum BULOG dalam menjalankan tugas yang diberikan oleh pemerintah. Dengan diketahuinya jalur angkutan antar Divre yang dapat memberikan biaya yang paling efisien diharapkan pihak manajemen Perum BULOG dapat mengetahui Divre mana yang akan menjadi daerah asal dan Divre mana yang menjadi daerah penerima dengan biaya angkutan paling efisien.

Beras merupakan salah satu komoditas yang produksinya sangat tergantung dari iklim, sehingga faktor ketidakpastian produksi sangat mempengaruhi ketersediaan beras di gudang-gudang Perum BULOG. Melalui rancang bangun sistem angkutan antar Divre diharapkan pihak manajemen Perum BULOG dapat mengantisipasi besaran tambahan biaya akibat dari faktor ketidakpastian tersebut.

Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan sumber bagi penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan minimisasi biaya untuk kegiatan lain di Perum BULOG maupun rancang bangun sistem angkutan untuk komoditas pangan lainnya yang juga sangat tergantung pada iklim dan ketidakpastian pasokan.

1.5. Ruang Lingkup



Penelitian ini dibatasi pada analisa kegiatan dan biaya angkutan antar Divre termasuk sistem operasionalnya yang ada di Perum BULOG yang merupakan bagian dari kegiatan perusahaan untuk menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah dalam kegiatan pelayanan publik (*public service*



obligation). Kegiatan ini tidak termasuk kegiatan komersial yang dilakukan Perum BULOG.

Komoditas yang diangkut antar Divre terbatas pada komoditas beras yang dikelola oleh Perum BULOG saat ini, sehingga tidak termasuk beras yang beredar dipasaran. Komoditas beras tersebut adalah sesuai standar kualitas pengadaan dalam negeri yang dilakukan oleh Perum BULOG sebagaimana ditetapkan pemerintah melalui Instruksi Presiden (Inpres) tentang kebijakan perberasan.

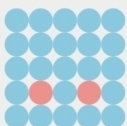
Analisa jalur angkutan, jumlah persediaan yang diangkut dan besaran biaya angkutan antar Divre dilakukan untuk kegiatan selama tahun 2009.

Penentuan jalur angkutan dan jumlah persediaan yang diangkut antar Divre yang dapat memberikan biaya minimum diperuntukkan bagi kegiatan tahun 2010.

Sistem operasional angkutan antar Divre terbatas pada pengelolaan komoditas beras di lingkungan Perum BULOG.

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

Hak cipta dilindungi IPB, tahun 2011



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor

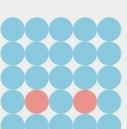
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Hak cipta dilindungi Undang-Undang

© Hak cipta milik IPB

Untuk Selengkapnya Tersedia di Perpustakaan MB-IPB



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.