

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Urusan Logistik (BULOG) adalah satu-satunya Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang menjalankan tugas mengelola cadangan pangan tertentu sebagai stok pemerintah, pengendalian harga pangan sekaligus untuk mencegah/menanggulangi keadaan darurat pangan (UU No. 7 Tahun 1996). Pangan merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi setiap saat baik di masa normal maupun krisis. Pemenuhan pangan adalah kebutuhan dasar dan merupakan hak azasi manusia.

Dalam pelaksanaannya, BULOG melakukan intervensi pasar terutama pada komoditas beras, sedangkan untuk pangan lainnya diarahkan pada peningkatan persaingan sehat. Dari berbagai jenis pangan, beras adalah paling strategis. Dari sisi ekonomi, beras dikonsumsi oleh hampir 100% penduduk, diusahakan oleh lebih dari 18 juta petani kecil yang lemah dan menyerap jutaan tenaga kerja di sektor produksi, *processing* dan pemasaran. Dari sisi gizi, beras menyumbang 66 persen kalori dan 62 persen protein. Pada situasi normal, beras adalah komoditi ekonomi yang diproduksi dan diperdagangkan secara normal. Namun pada kondisi tertentu, pengalaman menunjukkan beras sering menjadi komoditas politik yang sangat mempengaruhi stabilitas nasional. Masalah kenaikan harga beras telah beberapa kali menjadi pemicu kerawanan sosial yang berakibat tidak menguntungkan terhadap stabilitas nasional seperti yang terjadi pada pertengahan tahun 1960 an, awal 1970 an dan antara 1997 s/d 1998.



Hak cipta dilindungi Undang-Undang

© Hak Cipta Milik IPB



Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor
MB-IPB

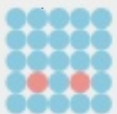
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang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



BULOG memiliki beberapa fungsi, diantaranya fungsi pengadaan dan penyaluran. BULOG melaksanakan fungsi pengadaan (*procurement*) dari dalam negeri pada masa panen, yang pada umumnya pada saat itu harga merosot tajam. Di lain pihak, BULOG juga melaksanakan fungsi penyaluran (penjualan) pada waktu paceklik, yang pada saat itu harga mulai naik karena pasok yang berkurang. Dengan kedua mekanisme tersebut, maka diharapkan stabilitas harga dapat tercapai sehingga laju inflasi dapat terkendali. Selain itu BULOG juga melaksanakan fungsi pengadaan luar negeri (impor), fungsi penyimpanan dan perawatan stok serta fungsi penyebaran stok ke seluruh wilayah Indonesia.

Operasi pengadaan dan penyaluran beras oleh BULOG selalu dipantau melalui penyusunan prognosa (perencanaan operasional), yang terdiri dari unsur-unsur :

- (1) Persediaan awal.
- (2) Pengadaan, terdiri dari pengadaan dalam negeri dan luar negeri (impor).
- (3) Jumlah persediaan, yaitu jumlah persediaan awal dan pengadaan.
- (4) Penyaluran, terdiri dari penyaluran untuk :
 - a. Golongan anggaran, yaitu PNS (Pegawai Negeri Sipil) serta anggota TNI beserta keluarganya.
 - b. BUMN (misalnya Pertamina dan beberapa PTP).
 - c. Lain-lain (misalnya untuk Bina Tuna Warga/Lembaga Permasyarakatan, untuk bencana alam dan untuk jaminan hidup





transmigran).

- d. Operasi pasar (OP), yaitu penjualan ke pasar umum dalam rangka menjaga stabilitas harga, baik OP murni, maupun OP khusus (untuk daerah rawan pangan/rawan daya beli dengan harga yang sangat murah atau bahkan gratis), dan OP dalam rangka *refreshing stock* (penjualan beras tua).
- e. Ekspor, yaitu penjualan atau pemberian pinjaman beras ke luar negeri bila persediaan diperkirakan terlampau besar sehingga akan memperbesar biaya penyimpanan/perawatan stok.

- (5) Susut, yaitu susut timbun (dalam penyimpanan di gudang), susut angkut (dalam pemindahan stok dari satu gudang ke gudang lain) dan susut olah (dalam pengolahan ulang beras tua karena beras tersebut disosoh kembali).
- (6) Persediaan akhir, yaitu jumlah persediaan dikurangi seluruh penyaluran dan susut.

Unsur prognosa BULOG yang sifatnya fluktuatif selain pengadaan dalam negeri adalah unsur OP. Oleh karena itu, guna penyusunan prognosa yang lebih menyeluruh, perlu dikaji metode untuk memprediksi jumlah OP yang diperlukan BULOG untuk mengendalikan harga beras di musim paceklik. Dengan mengetahui jumlah pengadaan dalam negeri dan OP, maka BULOG akan lebih mudah menentukan perlu tidaknya menambah stok beras melalui impor.



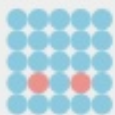


Penelitian mengenai pengadaan telah diteliti oleh Atmodiwiryo, 1997 dalam tesisnya yang berjudul : *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Jumlah Pengadaan Beras Dalam Negeri Badan Urusan Logistik*. Sementara itu, penelitian mengenai OP masih belum dilakukan. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan penelitian yang menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi jumlah operasi pasar Badan Urusan Logistik.

B. Rumusan Masalah

Jumlah OP BULOG selama ini berfluktuasi setiap tahunnya seperti terlihat pada Tabel 1. Dari Tabel 1 diketahui bahwa jumlah operasi pasar dari PELITA I sampai PELITA VI mengalami fluktuasi yang begitu besar, khususnya pada PELITA VI. Pada tahun 1994/1995 jumlah OP 1.035.777 ton dan pada tahun 1995/1996 sebesar 591.376 ton. Pada tahun 1996/1997 jumlah OP hanya 347.988 ton dan pada tahun 1997/1998 jumlah OP meningkat tajam menjadi 2.510.433 ton.

Fluktuasi cukup besar seperti yang terjadi dari tahun ke tahun dalam PELITA VI ini cukup menyulitkan penyusunan rencana operasional BULOG. Oleh karena itu, BULOG seyogyanya mampu menyusun ramalan/prakiraan jumlah operasi pasar secara lebih dini dan akurat, sehingga manajemen BULOG akan lebih mudah mengadakan persiapan langkah operasional yang diperlukan guna mencapai suksesnya misi stabilisasi harga.





Tabel 1. Jumlah Penyaluran BULOG dari PELITA I sampai PELITA VI

Waktu	Penyaluran (rata-rata ton/th)			Jumlah
	Golongan Anggaran	Operasi Pasar	Ekspor	
PELITA I	834.650	364.131	0	1.198.780
PELITA II	830.358	994.877	0	1.825.235
PELITA III	1.094.410	1.326.873	0	2.421.283
PELITA IV	1.561.017	260.603	159.333	1.980.953
PELITA V	1.711.507	234.713	181.070	2.127.290
PELITA VI				
1994/1995	1.783.313	1.035.777	52.616	2.871.706
1995/1996	1.773.972	591.376	0	2.365.348
1996/1997	1.689.190	347.988	0	2.037.178
1997/1998	1.691.479	2.510.433	0	4.201.912

Sumber : BULOG (1997)

Catatan :

- Kuantum dalam ton bruto (termasuk berat karung pembungkus)
- Data berdasarkan tahun anggaran (1 April s.d. 31 Maret)
- Dalam gol anggaran termasuk : PNS,TNI/POLRI, BUMN, BTW, bencal dan jadup

Terdapat beberapa faktor yang berpengaruh terhadap masing-masing jenis OP seperti dijabarkan di bawah ini :

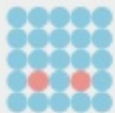
- (1) Operasi Pasar Murni (OPM). OPM ini diperkirakan dipengaruhi oleh produksi dalam negeri. Jika produksi rendah (kecil), maka BULOG akan melakukan OPM dalam jumlah besar, sedangkan jika produksi tinggi (baik) maka BULOG akan melakukan OPM dalam jumlah kecil. Jumlah OPM ini juga dipengaruhi oleh selisih harga eceran tertinggi beras kualitas medium dengan Harga Penjualan Beras BULOG (HPB BULOG). Jika selisih harga tersebut tinggi, maka OPM akan dilakukan dalam jumlah besar dan sebaliknya jika selisih harga rendah, maka

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.

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

© Hak Cipta Milik IPB



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor



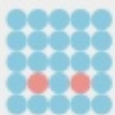
OPM dilakukan dalam jumlah kecil. Di samping itu, OPM dipengaruhi juga oleh jumlah penduduk dan jumlah stok beras BULOG. Semakin besar jumlah penduduk maupun jumlah stok beras BULOG, semakin besar pula jumlah OPM.

(2) Operasi Pasar Khusus (OPK). OPK ini diperkirakan dipengaruhi oleh daya beli masyarakat yang rendah atau masyarakat yang tidak mempunyai daya beli (masyarakat rawan pangan). Jika jumlah masyarakat yang memiliki daya beli rendah atau yang tidak memiliki daya beli sama sekali cukup besar, maka BULOG akan melakukan OPK dalam jumlah besar.

(3) Operasi Pasar *Refreshing Stock* (OPRS). OPRS ini diperkirakan dipengaruhi oleh jumlah beras tua yang ada di gudang. Beras tua biasanya berasal dari beras bermutu baik yang karena lama tidak tersalurkan (lebih dari satu tahun), menjadi beras turun mutu atau beras tua dengan ciri-ciri berbau apak dan berdebu. Jumlah beras tua di gudang dipengaruhi oleh jumlah stok di gudang. Biasanya, semakin besar stok sementara penyaluran kecil, maka semakin besar jumlah beras tua di gudang. Jika jumlah beras tua yang ada di gudang besar, maka BULOG akan melakukan OPRS dalam jumlah besar dengan harga yang relatif lebih murah jika dibandingkan dengan OPM.

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

© Hak Cipta Milik IPB



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor



Dengan demikian, permasalahan dibatasi pada faktor-faktor yang berpengaruh terhadap jumlah OP yaitu : (a) Produksi beras nasional, (b) Selisih harga eceran tertinggi beras kualitas medium dengan HPB BULOG, (c) Stok beras yang dikuasai BULOG dan (d) Jumlah penduduk.

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh produksi beras nasional terhadap jumlah OP BULOG.
2. Pengaruh selisih harga eceran tertinggi beras kualitas medium dengan HPB BULOG terhadap jumlah OP BULOG.
3. Pengaruh jumlah stok beras yang dikuasai terhadap jumlah OP BULOG.
4. Pengaruh jumlah penduduk terhadap jumlah OP BULOG.

Kegunaan penelitian ini adalah untuk mengetahui besaran pengaruh variabel-variabel tersebut terhadap jumlah OP, sehingga manajemen BULOG secara lebih dini dapat memperkirakan jumlah OP untuk tahun berjalan. Selain itu perkiraan akan lebih akurat karena didasarkan pada metode analisis yang lebih dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian dapat disusun prognosa operasional yang lebih baik, sehingga manajemen BULOG dapat lebih efektif dan lebih efisien dalam menggunakan sumberdaya yang tersedia.



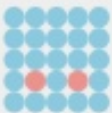


Batasan dan Ruang Lingkup

Penelitian difokuskan pada jumlah OP BULOG dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi jumlah OP dibatasi pada empat faktor : produksi beras nasional, selisih harga eceran tertinggi beras kualitas medium dengan harga penjualan BULOG, jumlah stok beras yang dikuasai BULOG dan jumlah penduduk. Lingkup penelitian diarahkan untuk mencari pengaruh empat faktor tersebut. Akhirnya implementasi dari analisis di atas diserahkan kepada pihak BULOG untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

© Hak Cipta Milik IPB

Hak cipta dilindungi Undang-Undang



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 mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.