

**PERAN PERUM BULOG SUBDIVRE KEDIRI
DALAM MENJAGA STABILITAS HARGA BERAS
MELALUI PENGADAAN BERAS**

TESIS



Diajukan Oleh :

DHANNY NOVITA FIBRIANI
0364 020 105

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "Veteran"
JAWA TIMUR
2006**

Tesis Berjudul

PERAN PERUM BULOG SUBDIVRE KEDIRI DALAM MENJAGA STABILITAS HARGA BERAS MELALUI PENGADAAN BERAS

Yang dipersiapkan dan disusun Oleh :

DHANNY NOVITA FIBRIANI

**Telah dipertahankan didepan Dosen Penguji
Pada tanggal 20 Januari 2006
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima**

SUSUNAN DEWAN PENGUJI :

Pembimbing Utama

Dr. Ir. Zainal Abidin, MS

Pembimbing Pendamping

Drs. Ec. Prasetyohadi, MM

Anggota Penguji

Prof. Dr. Soeparlan Pranoto, SE, Ak, MM

Prof. Dr. Ir. H. Marsadi Pawirosemadi

Dr. Ir. Teguh Soedarto, MP

**Surabaya, 20 Januari 2006
UPN "Veteran" Jawa Timur
Program Pascasarjana
Direktur**

Dr. Ir. Zainal Abidin, MS

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat dan Karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan TESIS dengan judul : PERAN PERUM BULOG SUBDIVRE KEDIRI DALAM MENJAGA STABILITAS HARGA BERAS MELALUI PENGADAAN BERAS.

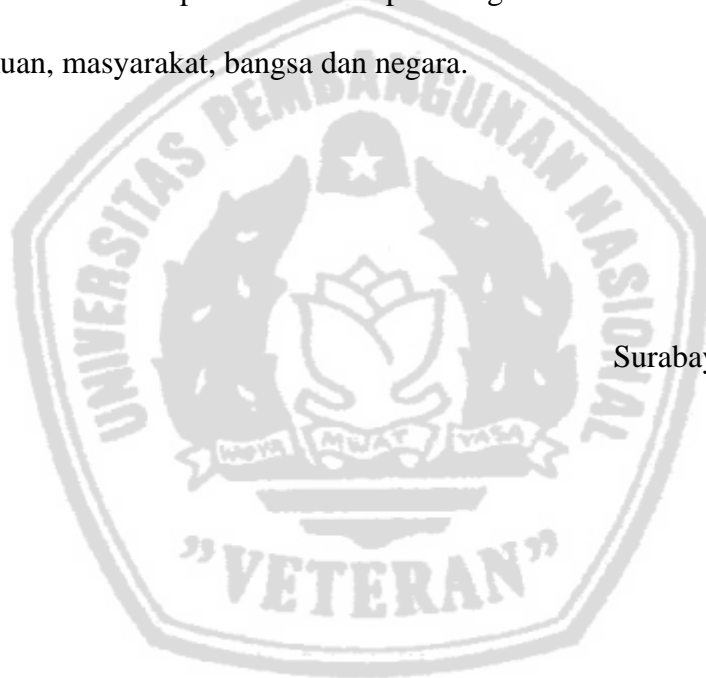
Penulisan Tesis ini untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan kuliah tingkat Pascasarjana Program Studi Magister Manajemen Agribisnis Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

Dalam penulisan Tesis ini penulis telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya atas bimbingan dan bantuan kepada :

1. Dr. Ir. Zainal Abidin, MS., selaku dosen pembimbing utama dan Drs. Ec. Prasetyohadi, MM., selaku dosen pembimbing pendamping.
2. Dr. Ir. Teguh Soedarto, MP., selaku Ketua Program Studi MMA dan dosen Penguji.
3. Prof. Dr. Soeprlan Pranoto, SE, Ak, MM., dan Prof. Dr. Ir. H. Marsadi Pawirosemadi, selaku dosen penguji.
4. Keluargaku tercinta (Ayah, mama, Mbak Dhinny, Abang Martha, Dik Ayu, Keponakan Kecilku Mufid Javier, dan My Soulmate Deddy Agoes Susanto, SSos) yang telah banyak memberikan kebahagiaan, Thanx 4 Everything.
5. Sahabatku Fitasari Desi Arianti, SP., yang menemaniku Ujian Tesis dan revisi.
6. Rekan-rekan mahasiswa angkatan IX program studi Magister Manajemen Agribisnis Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur yang selalu memberikan dukungan.

7. Mr. Walter Tanner, Monica Wangsadinata, Ridho Fuani dan rekan-rekan Acquisition (**PT. Bank Commonwealth**) yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menyelesaikan Tesis ini.
8. Pihak-pihak lain yang telah membantu dalam penulisan Tesis sehingga dapat terselesaikan dengan baik

Penulis menyadari bahwa penulisan Tesis ini masih jauh dari sempurna, meskipun telah diusahakan sebaik-baiknya, namun tetap tidak terlepas dari kekurangan dan kesalahan. Namun demikian penulis berharap semoga memberikan manfaat dalam membangun keilmuan, masyarakat, bangsa dan negara.



Surabaya, Januari 2006

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	10
1.5. Ruang Lingkup	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1. Hasil Penelitian Terdahulu	11
2.2. Landasan Teori	13
2.2.1. Arti Penting Beras	13
2.2.2. Pengadaan Gabah dan Beras Dalam Negeri	15
2.2.3. Fungsi Perum BULOG Divre Jatim	23
2.2.4. Pengertian Harga	24
2.2.4.1. Tujuan Penetapan Harga	24

2.2.4.2. Faktor-faktor yang mempengaruhi	
Tingkat Harga	25
2.2.5. Pengertian Kebijakan Harga	27
2.2.5.1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi	
Kebijakan Harga	28
2.2.5.2. Kebijakan Harga Dasar dan	
Harga Tertinggi	29
2.2.6. Pengertian Petani	31
2.2.7. Penawaran	32
2.3. Kerangka Pemikiran	36
BAB III METODE PENELITIAN	38
3.1. Definisi Operasional Variabel	38
3.2. Lokasi Penelitian	39
3.2. Jenis dan Sumber Data	39
3.3. Metode Analisis Data	40
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	42
4.1. Sejarah Singkat Tentang Bulog	42
4.1.1. Tugas	47
4.1.2. Fungsi	47

4.1.3. Kewenangan	47
4.2. Deskripsi Data Penelitian	48
4.2.1. Perkembangan Pengadaan Beras di Jawa Timur	49
4.2.2. Perkembangan Harga Beras di Jawa Timur	51
4.3. Hubungan antara Jumlah Pengadaan Beras dengan Harga Beras	54
4.3.1. Analisis Regresi Linier Sederhana	55
4.4. Pembahasan	55
4.4.1. Peranan Perum Bulog	59
4.4.2. Implementasi Penelitian	62
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	63
5.1. Kesimpulan	63
5.2. Saran	64
DAFTAR PUSTAKA	65
LAMPIRAN	67

PERAN PERUM BULOG SUBDIVRE KEDIRI DALAM MENJAGA STABILITAS HARGA BERAS MELALUI PENGADAAN BERAS

Oleh : Dhanny Novita Fibriani

ABSTRAKSI

Kebutuhan pangan terutama beras bagi rakyat Indonesia merupakan kebutuhan manusia sehari-hari yang sangat dibutuhkan untuk menunjang kelangsungan hidup manusia. Kedudukan beras sebagai salah satu kebutuhan pokok merupakan salah satu sektor yang strategis dapat dipahami karena pengeluaran pemerintah untuk sector ini tiap tahunnya cukup besar. Pengadaan beras sebagai salah satu kebutuhan pokok merupakan suatu kebijaksanaan yang harus ditingkatkan sebagai landasan untuk pembangunan dalam jangka panjang. Peranan BULOG adalah menjaga stabilnya harga dan meratanya penyebaran bahan pangan terutama beras sebagai komoditi sosial yang dapat mempengaruhi keadaan perekonomian, politik, bahkan pertahanan keamanan. Dan tugas utama BULOG adalah menjaga Harga Dasar Gabah, Menyalurkan beras untuk rakyat miskin (Raskin), mengelola stock pangan pemerintah sebagai cadangan pangan untuk bencana alam, konflik sosial, maupun cadangan karena keadaan darurat lainnya.

Data yang digunakan merupakan data yang ada dalam kurun waktu mulai tahun 1981 – 2005, yang terdiri dari data jumlah pengadaan beras, harga beras, dan stock beras yang dikelola oleh kantor Perum BULOG Sub Divre Kediri. Teknik analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Analisis deskriptif yang menggambarkan kejadian dengan cara mendeskripsikan dan mengamati secara langsung maupun tidak langsung peranan Perum BULOG Subdivre Kediri dalam menjaga stabilitas harga beras.

Dari hasil analisis dinyatakan bahwa trend atau ramalan harga beras untuk 5 tahun mendatang, harga beras terus mengalami kenaikan yang signifikan, bahkan saat ini harga beras sudah hampir menyamai harga bahan bakar minyak yaitu premium. Ini berarti menunjukkan bahwa peranan BULOG dalam menstabilkan harga tidak terwujud. Peranan Bulog dalam ketahanan pangan dengan formatnya sebagai Perum juga masih membutuhkan waktu dan proses, disamping sesuai dengan amanat dari PP 68/2002 dan PP 7/2003 serta Inpres 9/2002 diperlukan arahan pemerintah yang harus dilaksanakan Bulog yang juga memerlukan proses. Pengembangan Bulog agar benar-benar menjadi lembaga yang dapat menyeimbangkan peran sosial dan komersial dalam sistem pengelolaan yang transparan dan *accountable* membutuhkan proses disertai dengan pemantauan yang objektif.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Komoditas pertanian khususnya komoditas pangan memiliki arti dan peranan yang sangat penting dan strategis baik ditinjau dari sisi ekonomi, sosial, politik, lingkungan hidup, maupun pertahanan dan keamanan suatu negara.

Pembangunan yang dilaksanakan secara berkesinambungan mempunyai arah dan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, merata materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Tujuan pembangunan itu tidak akan tercapai dalam beberapa tahun saja sehingga pelaksanaan pembangunan diupayakan melalui tahapan pembangunan lima tahun dimana setiap tahap titik berat dilaksanakan dibidang ekonomi (GBHN, 1993).

Sejalan dengan tujuan itu maka pemerintah telah melaksanakan kebijaksanaan pemerataan yang ditujukan demi tersedianya kebutuhan pokok yang cukup tersebar merata dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat. Diantara upaya pembangunan semua sektor maka sektor pangan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting, karena pangan tidak hanya mencakup kebutuhan dasar manusia untuk tumbuh dan berfungsi secara normal namun juga terkait dengan masalah kehidupan bangsa yang lebih luas seperti ekonomi, sosial, politik bahkan dengan pertahanan keamanan. Di negara sedang

berkembang seperti Indonesia ini kemantapan harga pangan sangat menentukan stabilitas nasional yang di perlukan demi berhasilnya pembangunan.

Kebutuhan pangan terutama beras merupakan kebutuhan manusia sehari-hari yang sangat dibutuhkan untuk menunjang kelangsungan hidup manusia, jadi dapat dikatakan selama masih ada kehidupan manusia maka disitu pangan sangat dibutuhkan. Kedudukan beras sebagai salah satu kebutuhan pokok merupakan salah satu sektor yang strategis dapat dipahami karena pengeluaran pemerintah untuk sector ini tiap tahunnya cukup besar. Meskipun sebagai bahan makanan, beras dapat digantikan atau disubstitusikan dengan bahan makanan lainnya namun beras memiliki nilai tersendiri bagi orang yang biasa mengkonsumsi nasi dan hal itu tidak mudah digantikan oleh makanan lain. Tingginya pengeluaran untuk beras dari waktu ke waktu akan terus meningkat. Pengadaan beras sebagai salah satu kebutuhan pokok merupakan suatu kebijaksanaan yang harus ditingkatkan sebagai landasan untuk pembangunan dalam jangka panjang.

Ini berarti pemerintah harus selalu berusaha untuk menyediakan kebutuhan pangan dengan jumlah yang memadai. Hal ini disebabkan :

- a. Jumlah penduduk yang terus meningkat yang berarti konsumsi untuk kebutuhan pangan akan meningkat pula.
- b. Pangan terutama beras harus tersebar merata di seluruh wilayah agar masyarakat bisa mendapatkannya dengan mudah.
- c. Untuk itu harganya harus selalu dijaga stabil dan terjangkau oleh daya beli masyarakat sebab pangan menyangkut suatu keadaan sosial.

Ketidakstabilan harga beras akan mempengaruhi produsen dalam hal ini petani dan konsumen. Ketidakstabilan harga beras bagi produsen akan mempengaruhi gairahnya dalam memproduksi sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumen dengan baik. Jika harga beras berfluktuasi terlalu tajam dikhawatirkan gairah petani untuk menanam padi akan menurun, kalau hal itu terjadi dalam skala besar produksi padi dan ketahanan pangan bisa terancam, dan ini berarti konsumen akan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan konsumsinya, karena produksi yang ada di dalam negeri tidak mencukupi untuk kebutuhan pangan. Upaya yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri adalah dengan mengimport beras. Selain untuk menjaga ketahanan pangan, import dilakukan untuk mengurangi laju inflasi. Ini dikarenakan publik menggunakan inflasi pangan sebagai acuan untuk memperkirakan inflasi agregat, artinya kenaikan harga pangan juga mempengaruhi atau mendorong kenaikan harga barang lainnya atau dijadikan sebagai dasar pembentukan harapan (expectacy) inflasi di masa mendatang. Perubahan harga pangan tersebut dapat menimbulkan dampak langsung dan tidak langsung.

Mengingat pentingnya stabilitas pangan nasional maka disinilah peran BULOG diperlukan untuk menjaga stabilnya harga dan meratanya penyebaran bahan pangan terutama beras sebagai komoditi sosial yang dapat mempengaruhi keadaan perekonomian, politik, bahkan pertahanan keamanan (Amien, 1992).

Menjaga kestabilan harga bahan pangan terutama beras, BULOG harus melaksanakan beberapa kegiatan yang berhubungan atau bertujuan untuk menjaga kestabilan harga beras, diantaranya yaitu melakukan distribusi beras secara

langsung ke pasaran melalui Operasi Pasar apabila ada gejala kenaikan harga yang tidak sewajarnya atau melebihi harga atap, untuk melakukan distribusi beras ini tentu saja BULOG harus mempunyai stock beras yang cukup agar harga beras dapat dikendalikan.

Sebagai salah satu lembaga Pemerintah, inilah dilemma BULOG karena memiliki peran sentral dalam mengelola pangan nasional, secara Implisit, artinya BULOG diharuskan untuk membuat kebijakan yang berpihak kepada konsumen, sekaligus tidak merugikan produsen, namun karena jumlah konsumen begitu banyak, ditambah lagi dengan karakteristik perbedaan yang cukup ekstrim dilihat dari segi penghasilan, tugas tersebut menjadi beban yang sarat dengan nuansa *hate and love*.

Di era Reformasi, beberapa lembaga pemerintah mengalami revitalisasi serta reformasi termasuk BULOG, mulai tahun 1997 tugas pokok BULOG dibatasi hanya menangani komoditi beras dan gula pasir, kemudian diciutkan lagi pada tahun 1998 hanya mengelola Beras.

Setelah sempat diubah dengan beberapa Keppres, BULOG yang terakhir berfungsi menangani management logistik ini diharapkan lebih berhasil dalam mengelola persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras serta usaha jasa logistik. Sesuai dengan ketentuan dalam Keppres No. 103 tahun 2001, BULOG harus berubah status menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) paling lambat 31 Mei 2003, perubahan tugas dan fungsi Bulog sering terjadi di era Reformasi seiring dengan terjadi pergantian pemerintah.

Tuntutan perubahan itu telah terjawab. BULOG telah berubah dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum) sejak pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 tahun 2003 yang berlaku sejak ditetapkan tanggal 20 Januari 2003 yang selanjutnya direvisi dengan PP No. 61 tahun 2003, peluncuran Perum dilaksanakan di Gedung Arsip Nasional Jakarta, pada tanggal 10 Mei 2003.

Banyak hal yang harus berubah dalam lembaga baru ini, terutama pola kerja yang lebih profesional, peningkatan efisien dan transparansi serta demokratisasi, namun ada pula yang tidak berubah yaitu tanggung jawab publik, khususnya pemantapan ketahanan pangan dan penguatan hak rakyat atas pangan, dalam waktu yang sama juga harus mampu menyelaraskan kegiatan komersial dengan tugas dan tanggung jawab publik secara akuntabel dan transparan, dalam lembaga yang baru ini, Perum BULOG harus mampu membuktikan bahwa memang lebih efisien dalam mengemban dua tugas sekaligus tanpa konflik diantaranya.

Tujuan dan tugas Perum BULOG dirancang mengacu pada konsep ketahanan pangan dan hak rakyat atas pangan sesuai UU No. 1 tahun 1996 tentang pangan, tujuan Perum BULOG adalah untuk turut serta membangun ekonomi nasional dengan berperan serta dalam melaksanakan program pembangunan nasional dibidang Pemantapan Ketahanan Pangan.

Maksud didirikannya Perum BULOG adalah agar penyelenggaraan Usaha Logistik pangan pokok menjadi bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, serta melaksanakan tugas tertentu dari pemerintah,

khususnya dalam pengamanan harga pangan yang bersifat pokok, pengelolaan cadangan pangan pemerintah, dan distribusi masyarakat tertentu (*targeted*).

Sebagai lembaga yang mempunyai dua tugas dengan orientasi yang berbeda (pelayanan publik dan aktivitas komersial), maka Perum BULOG khususnya Divisi Regional (Divre) Jawa Timur harus merancang suatu strategi usaha komersial yang tidak berbenturan dengan pelayanan publik. Desain pola usaha komersial yang mendukung adanya kegiatan operasi publik, dengan adanya sinergi antara kegiatan komersial dan kegiatan pelayanan publik, diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan perusahaan sesuai penugasan pemerintah.

Wujud tugas publik adalah menjaga Harga Dasar Gabah, Menyalurkan beras untuk rakyat miskin (Raskin), mengelola stock pangan pemerintah sebagai cadangan pangan untuk bencana alam, konflik sosial, maupun cadangan karena keadaan darurat lainnya.

Wujud tugas komersial adalah usaha angkutan, usaha dibidang survei dan perawatan kualitas, usaha industri perberasan melalui 15 unit pengolahan gabah beras yang tersebar diseluruh Subdivre, usaha budi daya rumput laut, usaha perdagangan cengkeh, gula pasir, minyak goreng, beras, dan usaha-usaha lainnya yang sifatnya situasional.

Produksi pertanian, khususnya padi, untuk Propinsi Jawa Timur setiap tahun mengalami peningkatan yang tidak signifikan, dimana daya dukung dari sisi luas lahan pertanian cenderung mengalami penurunan, sementara pengadaan gabah oleh Perum BULOG Divre Jatim dalam empat tahun terakhir mengalami naik turun. Pengadaan paling kecil terjadi pada tahun 2001 dengan jumlah

pengadaan mencapai 817 ribu ton, sedangkan pengadaan terbesar terjadi pada tahun 2000 di mana Perum BULOG Divre Jatim mampu membeli 1.052.727 ton gabah kering giling (GKG) dari petani. Selama ini, secara nasional Perum Bulog biasa menyerap 7 – 15% produksi gabah petani. Sementara BULOG Jatim justru mampu melebihi kemampuan serap nasional, yakni sekitar 25%. Secara keseluruhan, perbandingan pengadaan dan produksi padi di Jatim dalam lima tahun terakhir tergambar sebagai berikut :

Tabel 1. Perbandingan Pengadaan dan Produksi Padi di Jatim

No.	Tahun	Pengadaan (Eqv. GKG)		Prod. Jatim (GKG) (Ton)	Perbandingan Pengadaan Jatim Terhadap	
		Nasional (Ton)	Jatim (Ton)		Pengadaan nasional (%)	Produksi Jatim (%)
1.	2000	3.452.074	1.052.727	9.457.107	30,50	11,13
2.	2001	3.219.744	817.789	8.699.547	25,62	9,40
3.	2002	3.383.504	920.263	8.965.116	27,20	10,26
4.	2003	3.090.713	921.497	8.914.995	29,82	10,34
5.	2004	3.002.491	957.497	9.001.624	31,89	10,64

Sumber : Perum Bulog Divre Jatim

Setelah hak monopoli impor beras oleh BULOG dicabut pada tahun 1999, praktis Indonesia telah menganut kebijakan perdagangan bebas untuk komoditas beras, dalam kondisi Globalisasi perdagangan beras saat ini, secara teknis memang Indonesia sudah tidak dapat lagi melaksanakan kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG) yang dikenal dengan nama *Floor price policy*. Salah satu cara untuk memberikan insentif harga kepada petani adalah dengan mengimplementasikan kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atau yang dikenal dengan nama *Procurement price policy*.

Harga pembelian gabah oleh Mitra Kerja ADA DN dari petani/kelompok tani di tingkat petani/kelompok tani pada berbagai tingkat kualitas (GKP, GKS, dan GKG) ditetapkan minimal sesuai dengan harga pembelian pemerintah (HPP) yang ditetapkan pemerintah dikurangi ongkos angkut dan biaya pengolahannya.

Selama ketentuan harga pembelian gabah dan beras belum ada perubahan dari pemerintah maka ketentuan harga pembelian gabah dan beras masih berlaku ketentuan harga beli sebagaimana dimaksud dalam Inpres RI Nomor 2 Tahun 2005 tanggal 2 Maret 2005 tentang Kebijakan Perberasan (BULOG, 2005).

Dasar perhitungan HPP untuk gabah/beras dalam Inpres No. 2 Tahun 2005, adalah :

1. Menurut kajian Departemen Pertanian, akibat kenaikan harga BBM perlu penyesuaian harga GKP
2. Pemerintah telah menetapkan kenaikan harga GKP dari Rp. 1.230/kg menjadi Rp. 1.330/kg, atau naik sebesar 8,1 %.
3. Berdasarkan perhitungan bahwa ongkos angkut dari sawah petani ke gudang penggilingan adalah Rp. 35/kg, maka harga referensi GKP di tingkat petani adalah Rp. 1.295/kg.
4. Sebagai gambaran, rata-rata harga GKP pada musim panen raya (Februari-Juni) tahun 2003 adalah sebesar Rp. 1.253/kg dan tahun 2004 adalah Rp. 1.215/kg di penggilingan.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas dapat dirumuskan permasalahan adalah

1. Apakah peran Bulog Sub Divre Kediri dapat menjaga stabilitas harga beras melalui pengadaan beras?.
2. Bagaimana perkembangan beras yang dilakukan oleh Perum BULOG ?.
3. Bagaimana cara menjaga stabilitas harga melalui Perum Bulog dalam menjaga stabilitas harga beras?.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fenomena dan pokok permasalahan di atas, dikemukakan tujuan penelitian adalah

1. Untuk mendeskripsikan peran Perum BULOG Subdivre Kediri dalam menjaga kestabilan Harga Beras melalui Pengadaan Beras.
2. Untuk mengetahui perkembangan pengadaan beras yang dilakukan oleh Perum BULOG Sub Divre Kediri.
3. Menyusun strategi menjaga stabilitas harga beras

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai :

1. Bahan pertimbangan bagi BULOG dan Lembaga-lembaga yang terkait dalam menentukan kebijaksanaan yang berkenaan dengan beras.
2. Acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

1.5. Ruang Lingkup

Agar tidak terjadi perbedaan persepsi dan salah penafsiran maka penelitian ini diberikan batasan masalah sebagai berikut :

1. Komoditi yang diteliti adalah beras yang pengelolaannya dilakukan oleh BULOG SubDivre Kediri.
2. Pengadaan beras yang dimaksud adalah pengadaan beras yang dilakukan oleh BULOG SubDivre Kediri dan ditujukan untuk kelancaran distribusinya.
3. Data yang diperoleh adalah mulai tahun 1981 – 2005.