

# BAB I. PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Tanaman pangan yang sampai saat ini dianggap sebagai komoditi terpenting dan strategis bagi perekonomian adalah padi, karena selain merupakan tanaman pokok bagi sebagian besar petani, juga merupakan bagian makanan pokok bagi penduduk Indonesia. Menurut Ismet (2004:13) padi di Indonesia diproduksi oleh kurang lebih 20 juta keluarga petani, sebagian besar merupakan petani kecil, berlahan sangat sempit atau tidak punya lahan sama sekali. Produksi padi bersifat sangat musiman, sementara itu konsumsi terus meningkat karena pertumbuhan populasi dan peningkatan pendapatan.

Salah satu komoditas pangan yang mempunyai peranan penting bagi masyarakat maupun pemerintah Indonesia adalah beras. Irawan (2005:108), mengatakan beras merupakan komponen pangan (bahan makanan) terbesar bagi penduduk yang selain jumlahnya banyak laju pertumbuhannya pun relative masih tinggi. Selain itu permintaan dan konsumsi beras perkapita cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Kegagalan pemerintah dalam menyediakan dan mengendalikan persediaan komoditas ini dipastikan akan memicu kerusuhan sosial.

Mengingat strategisnya kebutuhan pangan bagi masyarakat maka pemerintah mendirikan suatu lembaga yang khusus menangani masalah pangan terutama beras, yaitu Badan Urusan Logistik (Bulog). Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1967 yang ditugaskan pemerintah untuk mengendalikan stabilitas harga dan penyediaan bahan pokok, terutama pada tingkat konsumen. Peran Bulog tersebut dikembangkan lagi dengan ditambah mengendalikan harga produsen melalui instrumen harga dasar untuk melindungi petani padi. Dalam perkembangan selanjutnya, peran Bulog tidak hanya terbatas pada beras saja tetapi juga pada pengendalian harga dan penyediaan komoditas lain seperti gula pasir, tepung terigu, kedele dan pakan ternak, minyak goreng, telur dan daging serta juga bumbu-bumbuan, yang dilakukan secara insidental terutama saat situasi harga meningkat (Saifullah, 2001:2).

Mulai tahun 1998, Bulog kembali hanya menangani beras. Tugas yang diberikan kepada Bulog juga mengalami perubahan karena berubahnya kebijakan perberasan yang dilakukan pemerintah. Perlindungan kepada petani melalui harga dasar tetap menjadi prioritas utama. Sedangkan untuk stabilisasi harga konsumen mulai berkurang sejalan dengan terus tertekannya harga beras domestik. Sebaliknya peran Bulog untuk membantu kelompok miskin yang rawan pangan semakin menonjol (Saifullah 2001:2).

Sebelum dikeluarkannya PP RI No 61 tahun 2003 Perum Bulog merupakan sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang melaksanakan penugasan dari pemerintah untuk menangani bahan pokok khususnya beras dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional. Dalam perjalanannya, Bulog telah mengalami perubahan menjadi bentuk Perusahaan Umum (Perum), namun Bulog tetap dapat menjalankan tugas publik yang dibebankan oleh pemerintah terutama dalam pengamanan harga gabah, pendistribusian beras untuk masyarakat miskin yang rawan pangan, pengadaan dan penyaluran beras pada saat terjadinya fluktuasi harga, dan kepentingan publik lainnya dalam upaya mengendalikan gejolak harga. Selain masih mengemban beberapa tugas publik, Bulog yang sekarang juga berorientasi pada kegiatan komersil sebagaimana perusahaan lainnya (Silsia, 2007:2)

Sejak tahun 2003 sampai sekarang, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No.7/2003 Perum Bulog ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan tugas publik di bidang pembangunan perberasan nasional yaitu (i) melaksanakan kebijakan pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Kegiatan ini diwujudkan dalam bentuk pengadaan gabah dan beras dalam negeri oleh Perum BULOG, (ii) menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah yang diwujudkan dalam pelaksanaan program RASKIN, (iii) menyediakan dan menyalurkan beras untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana, dan rawan pangan. Kegiatan ketiga dilaksanakan Perum BULOG dalam bentuk pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah yang selanjutnya disebut CBP.

Bulog sebagai perusahaan umum menjalankan tugas dan fungsi yang sangat kompleks serta mempunyai hubungan yang erat dengan keseimbangan

produksi dan keseimbangan konsumsi. Dalam kenyataannya produksi produk pertanian sangat dipengaruhi oleh musim maka keseimbangan proses ini sulit untuk dikendalikan. Oleh sebab itu dibutuhkan suatu instrument berupa kebijaksanaan-kebijaksanaan terutama yang berkaitan dengan harga.

Menurut Ellis (1992) dalam Ilham dan Priyarsono (2006:160-161), kebijakan harga yang merupakan upaya untuk menstabilkan harga pertanian, khususnya beras, dapat dilakukan melalui berbagai instrument, yaitu kebijakan perdagangan, kebijakan nilai tukar, pajak dan subsidi, serta intervensi langsung. Selain melalui kebijakan harga, secara tidak langsung stabilisasi harga dapat juga dilakukan melalui kebijakan pemasaran output dan kebijakan input.

Kebijaksanaan harga merupakan instrument pokok kebijaksanaan pengadaan pangan dengan sasarannya adalah: (a) melindungi produsen dari kemerosotan harga pasar yang biasanya terjadi pada musim panen, (b), melindungi konsumen dari kenaikan harga yang melebihi daya beli khususnya pada musim paceklik serta (c) mengendalikan inflasi melalui stabilisasi harga. Kebijakan ini memiliki dua sisi, yaitu sisi yang menunjang kebijaksanaan produksi dan sisi lain yang mengarahkan kebijaksanaan distribusi. (Amang, 1995:5).

Falsafah dasar kebijaksanaan tersebut berisikan beberapa komponen sebagai berikut: (a) menjaga harga dasar yang cukup tinggi untuk merangsang produksi, (b) perlindungan harga batas tertinggi yang menjamin harga yang layak bagi konsumen, (c) perbedaan yang layak antara harga dasar dengan harga batas tertinggi untuk memberikan keuntungan yang wajar bagi swasta untuk penyimpanan beras, dan (d) hubungan harga yang wajar antar daerah maupun terhadap harga internasional (Amang, 1995:5). Melihat fungsi dan peran Perum Bulog mengimplementasikan kebijakan harga, maka dari itu pemerintah menuntut Perum Bulog untuk dapat menjalankan fungsi dan perannya sebagai stabilisator harga guna melindungi produsen dan konsumen dalam fluktuasi harga pangan.

## **B. Rumusan Masalah**

Sumatera Barat mempunyai iklim yang cukup baik dalam produksi pertanian terutama padi. Sumatera Barat merupakan daerah yang surplus beras, namun kondisi yang ditemui di lapangan, harga yang berlaku dipasaran cukup

mahal apabila dilihat dari jumlah beras yang mampu diproduksi. Harga beras ditentukan oleh adanya permintaan dan penawaran, namun harga ini tidak mencerminkan harga yang sesungguhnya. Petani tidak dapat memaksimalkan keuntungan dari produksi padinya karena tergantung dari siklus alam. Permintaan cenderung tetap karena konsumsi beras tidak begitu berubah dalam satu tahun, sedangkan penawaran tinggi apabila kondisi alam mendukung untuk itu. Harga sering kali ditentukan oleh pedagang, dan petani tidak mempunyai daya tawar. Apabila pemerintah tidak melakukan kebijakan publik, maka kesejahteraan petani sebagai produsen tidak akan terwujud.

Penting dan strategisnya kebutuhan pangan menyebabkan pengendalian harga merupakan suatu hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus. Sebab produksi pangan tidak hanya dipengaruhi oleh intensif ekonomi namun ia juga merupakan komoditi yang sangat respon terhadap perubahan iklim dan cuaca. Besarnya ketergantungan pangan terhadap iklim dan cuaca, menyebabkan timbulnya suatu kondisi dimana terjadi panen raya dan paceklik di sisi lain. Kondisi ini menyebabkan terjadinya rawan pangan, beras mulai hilang dari pasaran dan harga mulai melonjak. Akibatnya, stabilisasi harga di pasar tidak tercapai.

Pada tahun 2014 dan 2015 di wilayah kerja Perum Bulog Divisi Regional Sumatera Barat, terjadi fluktuasi harga, baik harga gabah di tingkat produsen maupun harga beras di tingkat konsumen. Yang mana pada harga gabah di tingkat produsen pada tahun 2014 di bulan Juni-September berkisar antara Rp 4.000 – Rp 4.500 sementara di bulan Oktober-Januari 2015 mengalami kenaikan yaitu berkisar antara Rp 4.600 – Rp 5.500 (Lampiran 1). Begitu juga pada tahun 2015 dimana di bulan Juni-September harga gabah petani berkisar antara Rp 4.200 – Rp 4.400 sementara di bulan Oktober-Desember 2015 mengalami kenaikan yaitu berkisar antara Rp 4.400 – Rp 5.400. Hal ini berhubungan dengan hukum penawaran, dimana pada bulan Juni-September merupakan musim panen raya bagi petani sehingga harga jual menjadi lebih rendah karena banyaknya jumlah penawaran yang ada. Sementara pada bulan Oktober-Desember merupakan musim paceklik bagi petani, sehingga harga menjadi lebih tinggi karena terbatasnya hasil produksi yang ditawarkan.

Begitu juga dengan harga beras konsumen, yang mana pada saat musim panen raya (bulan Juni-September 2014) harga beras di tingkat konsumen menjadi lebih murah yaitu berkisar antara Rp 10.800 – Rp. 11.800 pada beras premium dan pada beras medium berkisar antara Rp 7.500 – Rp 8.750 dibandingkan dengan harga beras di musim paceklik (bulan Oktober 2014-Januari 2015) berkisar antara Rp 11.700 – Rp 13.750 pada beras premium dan Rp 8.000 – Rp 9.750 pada beras medium (Lampiran 2). Begitu juga pada bulan musim panen di tahun 2015 harga beras berkisar antara Rp 12.750 – Rp 13.750 pada beras premium dan pada beras medium berkisar antara Rp 8.500 – Rp 9.300. Sementara pada musim paceklik untuk harga beras premium berkisar antara Rp 13.250 – Rp 13.900 dan pada beras medium berkisar antara Rp 8.500 – Rp 9.800. Hal ini juga diperkuat dengan pelaksanaan operasi beras Bulog yang dilakukan pada tahun 2014 dan 2015 (Lampiran 3).

Melihat kondisi tersebut, disinilah peranan Bulog sebagai stabilisasi harga sangat dibutuhkan. Stabilisasi merupakan suatu upaya penstabilan harga yang dilakukan pada saat terjadi fluktuasi harga. Proses stabilisasi harga ini dapat dilakukan dengan pembelian gabah/beras kepada petani dengan harga yang ditentukan pemerintah sesuai dengan Instruksi Presiden RI No .3 Tahun 2012 dan No. 5 Tahun 2015 (Lampiran 4) serta penggunaan cadangan beras pemerintah yang dikelola oleh Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (BULOG) dengan arahan penggunaan untuk pengendalian lonjakan harga beras sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 04/M-DAG/PER/1/2012 (Lampiran 5) tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah untuk Stabilisasi Harga.

Perum Bulog Divisi Regional Sumatera barat merupakan bagian dari Perusahaan umum Bulog yang secara langsung ikut bertanggung jawab atas persediaan beras yang berada pada wilayah kerjanya ataupun impor dari daerah lain. Dalam melaksanakan kegiatan pembelian beras ini ditemui sejumlah masalah diantaranya adalah kualitas beras, biaya transportasi yang cukup mahal dan faktor bencana alam yang menyebabkan terganggunya proses distribusi beras oleh Bulog. Selain itu adanya perbedaan situasi, iklim, dan cuaca juga ikut mempengaruhi produksi dan harga serta dapat mengganggu stabilitas ekonomi

dan politik. Pada kondisi seperti inilah sangat dituntut peranan dan fungsi Perum Bulog sebagai stabilisator harga.

Berdasarkan uraian perumusan masalah tersebut, maka untuk itu penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian yang berjudul: “**Analisis Peranan Perusahaan Umum Bulog Divisi Regional Sumatera Barat dalam Stabilisasi Harga di Tingkat Produsen dan Konsumen pada Wilayah Kerjanya**”. Yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pengadaan dan penyaluran beras oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar?
2. Bagaimana peranan Perum Bulog Divisi Regional Sumbar dalam stabilisasi harga gabah di tingkat produsen dan beras di tingkat konsumen?
3. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat stabilisasi harga gabah dan beras pada Perum Bulog Divisi Regional Sumbar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis mekanisme pengadaan dan penyaluran beras oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar.
2. Menganalisis peranan Perum Bulog Divisi Regional Sumbar dalam stabilisasi harga gabah di tingkat produsen dan beras di tingkat konsumen.
3. Mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat stabilitasi harga yang dilakukan oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah dan instansi terkait dalam menetapkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) di tingkat petani, Harga Eceran Tertinggi (HET) ditingkat konsumen.
2. Sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi Perum Bulog untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerjanya pada tahun-tahun selanjutnya.
3. Sebagai bahan referensi dan studi bagi pihak-pihak yang membutuhkan serta memberikan gambaran untuk penelitian yang sejenis di masa yang akan datang.