

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bahan pangan adalah hal yang utama dalam pemenuhan kebutuhan pokok manusia untuk melakukan kelangsungan hidup. Ketersediaan pangan dengan kualitas yang baik dan jumlah yang cukup akan memberikan dampak yang baik terhadap beberapa aspek diantaranya yaitu ekonomi, sosial, lingkungan hidup, tenaga kerja, dan politik. Pangan adalah segala sesuatu yang bersumber dari sumber hayati seperti produk pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, dan perikanan baik yang telah diolah maupun yang tidak diolah. Pangan bukan hal yang sederhana, sehingga pengelolaannya harus dilakukan dengan baik. Kesalahan yang dilakukan dalam kebijakan pangan tidak berdampak pada pangan nasional saja, namun juga berdampak pada bidang lain yang terkait.

Pengertian ketahanan pangan tidak lepas dari Undang-Undang No.18 tahun 2012 tentang pangan. Dalam Undang-Undang tersebut berisi kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau. Selain itu juga tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Komoditas pertanian khususnya komoditas pangan memiliki pengertian dan peranan yang sangat penting dan strategis apabila ditinjau dari sisi ekonomi, sosial, politik, lingkungan hidup, maupun pertahanan dan keamanan suatu negara. Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 pembangunan yang

dilakukan secara berkesinambungan mempunyai arah dan tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, merata secara materiil maupun spirituil. Pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat akan menyebabkan kebutuhan pangan semakin meningkat pula. Pemerintah senantiasa berupaya untuk menjaga ketahanan pangan di Indonesia.

Terdapat banyak jenis pangan yang tersedia di negara Indonesia, salah satu yang identik dan dominan adalah beras. Beras merupakan butir pada tanaman padi yang telah dibuang kulit bagian luarnya (sekam) yang dapat dijadikan sebagai dedak. Beras merupakan pengolahan dari padi yang memiliki sumber karbohidrat tertinggi dibandingkan dengan jenis pangan lainnya. Beras dipilih sebagai makanan pokok karena sumber daya alam lingkungan mendukung tersedianya beras dengan jumlah yang cukup, mudah, cepat pengolahannya, memberikan kenikmatan pada saat menyantap, serta aman bagi kesehatan. Oleh karena itu, padi merupakan tanaman yang paling penting bagi masyarakat Indonesia.

Meningkatnya jumlah penduduk pada suatu negara menjadi ancaman dalam mencapai ketahanan pangan. Kebutuhan pangan terutama beras merupakan kebutuhan manusia sehari-hari yang sangat dibutuhkan untuk menunjang kelangsungan hidup. Beras sebagai salah satu kebutuhan pokok termasuk salah satu sektor yang strategis dan dapat dipahami karena pengeluaran pemerintah untuk sektor ini setiap tahunnya cukup besar. Tingginya pengeluaran untuk beras dari waktu ke waktu akan terus mengalami peningkatan. Beras sampai saat ini masih menjadi bahan pangan pokok sebagian besar penduduk Indonesia, sehingga kebutuhan akan beras setiap waktu semakin meningkat, baik disebabkan bertambahnya jumlah penduduk maupun akibat semakin baiknya pendapatan

masyarakat yang berkitab mendorong naiknya konsumsi beras terutama dilevel menengah kebawah (Hardison and Pramana, 2020).

Tingginya tingkat konsumsi beras masyarakat membuat ketergantungan negara Indonesia akan beras impor semakin meningkat karena ketidakmampuan pemenuhan kebutuhan domestik. Besarnya kebutuhan beras juga didorong oleh meningkatnya industri pangan dan ditambah dengan gagalnya program diversifikasi pangan pokok. Pemerintah telah melaksanakan kebijakan pemerataan bahan pangan yang ditujukan demi tersedianya kebutuhan pokok yang cukup, tersebar merata dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Diantaranya upaya pembangunan semua faktor, sektor panganlah yang memiliki kedudukan dan peranan yang sangat tinggi dan penting karena sektor pangan tidak hanya mencakup kebutuhan dasar manusia saja, namun mencakup lebih luas lagi diantaranya seperti kebutuhan ekonomi, sosial, politik, bahkan pertahanan keamanan.

Menurut Hilyani (2017) bahan pangan saat ini menjadi salah satu isu yang penting dalam mempertahankan ketahanan pangan. Berbagai kebijakan tentang beras yang telah dikeluarkan oleh pemerintah sebenarnya bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya. Namun kebijakan tersebut juga sangat dipengaruhi oleh mekanisme perdagangan internasional dan berbagai perubahan pada lingkungan internal maupun lingkungan eksternal di Indonesia. Oleh sebab itu perlu disusunnya kebijakan dalam hal produksi, impor, distribusi, dan pengendalian harga yang mampu memberikan rasa keadilan bagi seluruh pelaku ekonomi melalui sebuah mekanisme perdagangan.

Kebijakan perberasan di Indonesia meliputi kebijakan produksi, distribusi, impor, dan pengendalian harga domestik dalam rangka menjaga ketahanan pangan nasional. Perusahaan Umum (Perum) Bulog adalah lembaga pemerintah yang ditugaskan untuk mengurus dan mengawasi pengelolaan pangan di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 13 tahun 2016 tentang Perusahaan Umum (Perum) Bulog untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab dalam rangka ketahanan nasional berupa pengamanan harga pangan pokok beras pemerintah, penyediaan dan pendistribusian pangan pokok beras kepada golongan masyarakat tertentu, dan pelaksanaan impor beras sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dan penyaluran beras serta sebagai kelanjutan Kebijakan Perberasan maka dikeluarkanlah Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 5 tahun 2015 tentang kebijakan pengadaan beras dan penyaluran beras oleh pemerintah. Didalam instruksi ini Presiden Republik Indonesia memerintahkan bahwa pelaksanaan pengadaan melalui pembelian beras oleh pemerintah dilakukan oleh Perum Bulog, pengadaan berasal dari pemebelian hasil produksi petani dalam negeri dan menetapkan kebijakan pengadaan beras dari luar negeri jika ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi namun tetap menjaga kepentingan petani dan konsumen.

Mengingat pentingnya stabilitas ketahanan pangan nasional maka disinilah peran Perum 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. Perum Bulog merupakan lembaga yang mengatur distribusi beras keseluruhan wilayah Indonesia. Sebagai salah satu lembaga yang dimiliki oleh pemerintah Perum Bulog mempunyai peran sentral dalam mengelola pangan nasional, secara implisit Perum Bulog diharuskan untuk membuat kebijakan yang berpihak pada konsumen serta tidak merugikan produsen. Namun dikarenakan jumlah konsumen yang begitu banyak dan karakteristik perbedaan yang cukup ekstrim pada segi pendapatan, peran tersebut menjadi beban yang berat bagi Perum Bulog.

Bagi Indonesia, pangan sering diidentikkan dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan pangan seperti meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi 1997/1998, yang berkembang menjadi krisis multidimensi, telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional.

Nilai strategis beras juga disebabkan karena beras adalah makanan pokok paling penting. Industri perberasan memiliki pengaruh yang besar dalam bidang ekonomi (dalam hal penyerapan tenaga kerja, pertumbuhan dan dinamika ekonomi perdesaan, sebagai *wage good*), lingkungan (menjaga tata guna air dan kebersihan udara) dan sosial politik (sebagai perekat bangsa, mewujudkan ketertiban dan keamanan). Beras juga merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi kalori, protein, lemak dan vitamin.

Dengan pertimbangan pentingnya beras tersebut, Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan terutama yang bersumber dari peningkatan produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi semakin penting bagi

Indonesia karena jumlah penduduknya semakin besar dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang tersebar. Untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kecukupan konsumsi maupun stok nasional yang cukup sesuai persyaratan operasional logistik yang luas dan tersebar. Indonesia harus menjaga ketahanan pangannya.

Pengadaan beras dalam negeri yang dibeli dari para petani disimpan dan didistribusikan pada gudang-gudang Perum Bulog. Saat ini terdapat lebih dari 1500 gudang Perum Bulog di seluruh provinsi dengan total kapasitas \pm 3,9 juta ton beras. Selain sebagai Cadangan Beras Pemerintah (CBP), beras yang telah disimpan di gudang Perum Bulog juga digunakan sebagai bantuan sosial, operasi pasar, dan untuk keadaan darurat. Cadangan Beras Pemerintah (CBP) terdiri dari stok penyangga (*buffer stock*) dan stok yang sedang dalam pengiriman (*pipe line stock*). Pemerintah mewajibkan Perum Bulog untuk menjaga stok penyangga aman sepanjang tahun yaitu sebesar 1-1,5 juta ton beras. Jika jumlah ini berkurang, maka kewajiban Perum Bulog untuk segera mengisi kembali baik melalui pengadaan beras dalam negeri maupun melalui impor beras. Apabila terjadi kekurangan persediaan beras mengakibatkan kegiatan penyaluran beras yang dilakukan kepada konsumen akan terhambat serta berdampak juga pada ketidakstabilan harga beras yang beredar di masyarakat (Ardiansah, 2017).

Pelaksanaan pengadaan beras pada Perum Bulog dari dalam negeri dilakukan saat musim panen dan biasanya terjadi harga yang merosot tajam. Dilain pihak Perum Bulog juga melaksanakan fungsi penyaluran pada saat paceklik, biasanya terjadi harga yang naik karena jumlah pasokan beras yang berkurang. Dengan

dilaksanakannya kedua mekanisme tersebut diharapkan stabilitas harga dan stabilitas pangan dapat tercapai sehingga laju inflasi dapat dikendalikan. Selain itu, Perum Bulog juga melaksanakan fungsi pengadaan luar negeri (impor), fungsi penyimpanan dan perawatan stok beras, serta fungsi penyebaran stok beras ke seluruh Indonesia.

Fungsi Perum BULOG sebagai Perusahaan Umum pilar pertahanan pangan di Indonesia ada dua, yaitu Fungsi Komersil dan Fungsi Pelayanan Publik atau yang biasa disebut Public Service Obligation (PSO). Fungsi Perum BULOG sebagai fungsi komersil adalah menjual bahan – bahan pokok di Rumah Pangan Kita (RPK) dan menjual beras kepada masyarakat. Sedangkan untuk memenuhi fungsi Pelayanan Publik nya, BULOG menyalurkan stok berasnya untuk Cadangan Beras Pemerintah (CBP), Movement Regional dan Movement Nasional, dan menyalurkan Bantuan Sosial Beras Sejahtera (Bansos Rastra). Namun dalam pelaksanaannya 90% kegiatan nya adalah kegiatan pelayanan yang merupakan penugasan dari pemerintah.

Tugas Perum Bulog yang mengacu pada konsep ketahanan pangan dan hak rakyat atas pangan, tujuan Perum Bulog adalah untuk turut serta membangun ekonomi nasional dengan peran serta dalam melaksanakan program pembangunan nasional pada bidang Pemantapan Ketahanan Pangan. Rawan terjadinya krisis pangan dan gizi buruk menjadi makna politis yang negatif bagi seorang penguasa. Bahkan di negara berkembang krisis pangan dapat menjatuhkan pemerintahan yang sedang berkuasa. Kejadian krisis pangan di tingkat rumah tangga banyak ditemukan di daerah-daerah dengan ketahanan pangan tingkat regional (provinsi) maupun

tingkat nasional. Oleh karena itu, tingkat ketahanan pangan yang mantap di tingkat nasional maupun regional saja tidak cukup.

Memantapkan ketahanan pangan tingkat rumah tangga dan individu merupakan sasaran pembangunan ketahanan pangan suatu negara. Selain aspek tingkat pendapatan rumah tangga untuk akses pangan yang dibutuhkan. Dalam ketahanan pangan rumah tangga terdapat aspek lain yang tidak kalah penting yaitu bagaimana mengelola dengan baik ketahanan pangan atau ketersediaan pangan di tingkat nasional dan regional tersebut agar kejadian rawan pangan di tingkat rumah tangga dapat diminimalkan.

Tabel 1.1 Realisasi Pengadaan Beras dalam Negeri Perum Bulog Kantor Cabang Kediri Tahun 2021

No.	Bulan	Realisasi (Kg)
1.	Januari	2.105.040
2.	Februari	1.529.136
3.	Maret	862.410,2
4.	April	694.228
5.	Mei	768.329
6.	Juni	719.416
7.	Juli	653.320
8.	Agustus	1.420.980
9.	September	182.870
10.	Oktober	2.053.125
11.	November	1.446.130
12.	Desember	932.545
Realisasi		10.410.080

Sumber: Bulog Kantor Cabang Kediri

Perum Bulog dalam menjalankan tugas serta fungsinya dibantu oleh Kantor Cabang (Kancab) yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Perum Bulog Kantor Cabang Kediri merupakan salah satu cabang yang dimiliki oleh Perum Bulog yang beralamat di JL. Ir. Sutami No. 8 Banjaran, Kec. Kota Kediri, Kota Kediri. Berdasarkan data pada Tabel 1.1 pada tahun 2021 terlihat jumlah pengadaan beras dalam negeri Perum Bulog Kantor Cabang Kediri yang tidak stabil. Perum Bulog

Kantor Cabang Kediri memiliki target pengadaan beras dalam negeri sebanyak 29.728.787,25 kg, namun yang terealisasi hanya sebanyak 10.410.080 kg. Hal ini berarti hanya 35,01% saja yang terealisasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi ketimpangan tersebut yaitu kurangnya pasokan beras yang dikarenakan waktu panen yang berbeda, luas panen, serta tingkat permintaan beras. Adapun data produktivitas padi di Kabupaten Kediri menurut data Badan Pusat Statistik Kabupaten Kediri dapat dilihat pada lampiran 2.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Kediri tahun 2019 sampai dengan tahun 2021 menunjukkan bahwa pada tahun 2019 kecamatan Semen memiliki rata-rata produktivitas padi paling rendah yaitu sebanyak 59,39 kw/ha. Pada tahun 2020 kecamatan Wates memiliki produktivitas padi paling rendah yaitu sebanyak 59,89 kw/ha. Serta pada tahun 2021 kecamatan Kandat memiliki produktivitas padi paling rendah yaitu sebanyak 59,5 kw/ha. Meningkatnya kebutuhan beras di Kabupaten Kediri mengakibatkan permintaan dan penawaran beras bertambah. Bukan cuma itu saja, dimana dalam perihal ini Perum Bulog wajib menyediakan pasokan beras yang sesuai dengan permintaan konsumen dalam harga yang terjangkau. Selain itu harga beras yang diresmikan sesuai dengan mutu beras tersebut. Namun biasanya penduduk yang mempunyai perekonomian menengah keatas lebih memilih mengkonsumsi beras yang bermutu tinggi sedangkan penduduk dengan perekonomian menengah kebawah hanya sanggup mengkonsumsi beras yang bermutu standart atau rendah. Beragamnya permintaan akan beras dipengaruhi oleh tingkat perekonomian di Kabupaten Kediri. Sejalan dengan itu, pemerintah juga berupaya mengusahakan bagaimana harga beras dapat

dijangkau oleh segala kalangan masyarakat dengan kualitas yang baik dengan pasokan yang tersedia di pergudangan setiap Perum Bulog.

Saat ini perusahaan sedang berfokus pada program beras komersil komoditas Perum Bulog di Rumah Pangan Kita (RPK). Kegiatan ini dapat diartikan sebagai upaya peralihan fungsi perusahaan yang awalnya semua kegiatan mereka bergantung pada perintah dari Negara sebagai PSO menjadi perusahaan komersil. Usaha ini dilakukan oleh Perum Bulog tidak lain untuk menjamin kelangsungan hidup perusahaan. Sebagaimana tujuan perusahaan komersil lain, Perum Bulog memiliki tujuan memperoleh laba yang maksimal dengan pengorbanan yang minimal. Namun, bukan itu tujuan utama dan satu – satunya. Hal yang lebih penting dari memperoleh laba adalah memikirkan kelangsungan hidup perusahaan tersebut. Apabila perusahaan tidak dapat melakukan upaya agar kelangsungan hidupnya terjamin, maka sudah dapat dipastikan mereka kalah dalam persaingan.

Besarnya kapasitas penyimpanan gudang yang dimiliki Perum Bulog Kantor Cabang Kediri akan mendukung kegiatan pengadaan sehingga persediaan beras yang disimpan pun juga akan besar. Namun dengan adanya hal tersebut menjadi tantangan yang besar bagi perusahaan karena harus menjaga dan mengolah persediannya. Pengadaan beras yang dilakukan oleh Perum Bulog Kantor Cabang Kediri merupakan rangkaian kegiatan dari *Supply Chain Management* dan menjadi sebuah tolak ukur keberhasilan Perum Bulog Kantor Cabang Kediri dalam menjalankan tugas yang diamanahkan oleh pemerintah dalam menjaga stabilitas dan penyediaan pangan nasional.

Setiap perusahaan baik perusahaan jasa maupun manufaktur pasti memerlukan persediaan. Tanpa adanya persediaan perusahaan akan dihadapkan

dengan risiko bahwa perusahaannya tidak dapat memenuhi permintaan konsumen. Hal tersebut mungkin saja terjadi karena tidak selamanya barang atau jasa tersebut tersedia setiap saat. Seringkali suatu perusahaan mengalami masalah dalam perencanaan dan pengendalian persediaan. Oleh sebab itu, penting bagi setiap perusahaan mengadakan pengawasan dan pengendalian dalam persediaan, karena kegiatan ini dapat membantu perusahaan dalam mencapai tingkat efisiensi penggunaan dalam persediaan.

Pengelolaan persediaan beras dilakukan untuk memenuhi serta menunjang kebutuhan beras sebagai makanan pokok masyarakat. Dengan tercukupinya persediaan beras dapat mendorong terciptanya ketahanan pangan. Perum Bulog beroperasi berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) mengadakan persediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan serta menciptakan stabilitas harga beras. Oleh karena itu, supaya tujuan pemenuhan beras dapat tercapai maka diperlukan perencanaan serta manajemen persediaan yang terstruktur dan terorganisasi.

Pengelolaan atau pengendalian persediaan beras termasuk hal yang penting dilakukan dan sangat diperhatikan dalam manajemen Perum Bulog Kantor Cabang Kediri, mulai dari jumlah beras yang harus dipesan agar memperoleh jumlah pesanan ekonomis, jumlah cadangan persediaan beras, jumlah persediaan maksimum beras serta kapan waktu yang tepat untuk melakukan pemesanan beras. Kegiatan tersebut harus dilakukan karena untuk menjaga kestabilan persediaan beras mulai dari kualitas sampai siklus keluar masuknya beras dari gudang. Selain itu supaya stok beras tetap terjaga dan sesuai dengan jumlah kebutuhan, karena apabila jumlah persediaan terlalu banyak akan membutuhkan biaya modal atau

pembelian, biaya pemeliharaan dan biaya penyimpanan yang besar. Sedangkan apabila kekurangan persediaan beras maka akan mengakibatkan keterlambatan dalam kegiatan penyaluran beras kepada para konsumen serta mengakibatkan ketidakstabilan harga beras.

Perusahaan harus dapat mengantisipasi keadaan ataupun tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan persediaannya dalam rangka mencapai target perusahaan. Persediaan beras yang tidak dikendalikan dengan baik akan mempengaruhi proses penyaluran dan penjualan. Penyaluran dan penjualan yang terjadi akan mengakibatkan gudang mengalami penurunan jika beras tidak tersedia dalam bentuk, jenis, mutu, serta jumlah yang diinginkan oleh konsumen, sehingga memerlukan *stockout cost* atau biaya tambahan yang digunakan apabila terjadi kehabisan stok. Oleh karena itu pengendalian persediaan sangat penting dilakukan.

Belum efisiennya pengawasan persediaan di Perum Bulog Kantor Cabang Kediri yang dapat dilihat dari tingkat persediaan yang dikuasai, dimana terjadi fluktuasi jumlah pengadaan beras setiap bulannya. Adanya perbedaan jumlah pengadaan yang cukup besar manandakan belum adanya penentuan jumlah pembelian beras yang ekonomis dalam setiap kali pengadaan. Berdasarkan uraian tersebut maka perlu dilakukan analisis pengadaan dan pengendalian persediaan beras pada Perum Bulog Kantor Cabang Kediri dalam memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap beras.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme atau sistem pengadaan beras yang dilakukan oleh Bulog Kantor Cabang Kediri?

2. Bagaimana peramalan perkembangan jumlah pengadaan beras komersil pada Bulog Kantor Cabang Kediri?
3. Bagaimana pengendalian persediaan beras yang dilakukan oleh Bulog Kantor Cabang Kediri?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui mekanisme atau sistem pengadaan beras yang dilakukan oleh Bulog Kantor Cabang Kediri.
2. Untuk meramalkan perkembangan jumlah pengadaan beras komersil pada Bulog Kantor Cabang Kediri.
3. Untuk menganalisis pengendalian persediaan beras yang dilakukan oleh Bulog Kantor Cabang Kediri.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Bagi Peneliti

Dapat menambah wawasan serta mengimplementasikan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan yang dapat digunakan sebagai bekal pengalaman dan pengetahuan di dunia kerja.

b. Bagi Universitas

Dapat dijadikan sebagai informasi tambahan untuk penelitian selanjutnya serta dapat menambah koleksi karya ilmiah.

c. Bagi Perusahaan

Dapat digunakan sebagai masukan atau pertimbangan perusahaan dalam menyelesaikan masalah pengadaan dan pengendalian persediaan.

1.5 Batasan Penelitian

Pembatasan penelitian ini bertujuan untuk memfokuskan perhatian penelitian dengan memperoleh kesimpulan yang benar dan mendalam, oleh karena itu permasalahan yang dikaji perlu dibatasi. Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini dibatasi pada permasalahan sebagai berikut :

1. Komoditi yang diteliti adalah beras yang pengelolaannya oleh Bulog Kantor Cabang Kediri.
2. Sistem peramalan pengadaan menggunakan analisis *trend kuadratik*.
3. Sistem pengendalian persediaan menggunakan analisis EOQ (*economic order quantity*).