

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

BULOG adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistic pangan. Salah satu tugas BULOG yaitu menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah yang diwujudkan dalam pelaksanaan program Raskin. Pendistribusian barang atau jasa merupakan suatu proses kegiatan pemasaran yang bertujuan untuk mempermudah kegiatan penyaluran barang atau jasa dari pihak produsen ke pihak konsumen (Fatimah & Wibawanto, 2015).

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. Sementara itu, bisnis komoditi yang dikelola oleh Perum BULOG antara lain adalah beras, gula, kedelai, ikan, daging, dan beberapa komoditi kebutuhan pokok lainnya. Namun untuk beberapa komoditi, Perum BULOG tidak memiliki stok sepanjang tahun dan hanya memiliki stok sesuai musim atau ketersediaan di pasar. Sebagai contoh stok komoditi daging pada hari biasa akan

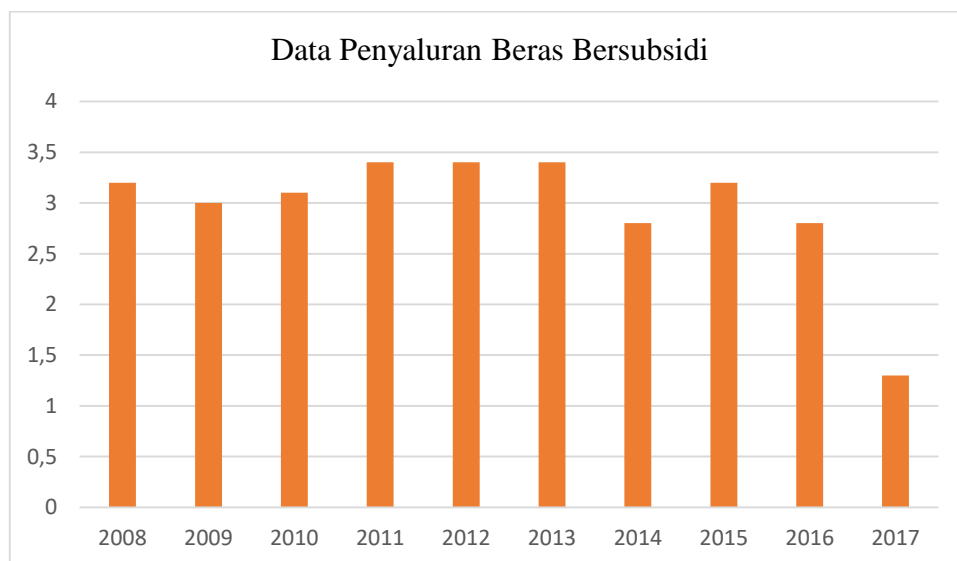
lebih sedikit daripada saat Hari Raya Idul Adha. Lain halnya dengan komoditi beras, stok beras di Perum BULOG selalu melimpah sepanjang tahun.

Penyaluran komoditi beras dari Perum BULOG sebagai Cadangan Beras Pemerintah (CBP) terbagi menjadi dua yang pertama berupa Ketersediaan Pasokan dan Stabilitas Harga (KPSH) dan penyaluran beras karena adanya bencana alam di suatu daerah. Program KPSH ini merupakan perintah dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang selanjutnya dikirimkan ke Perum BULOG sebagai penyedia komoditas. Hampir sama dengan program KPSH, penyaluran beras untuk stabilitas pangan setelah terjadinya bencana alam juga merupakan perintah dari Dinas Sosial. Sedangkan penyaluran komoditi beras untuk sector komersil, juga terdapat dua cabang penyaluran lagi yaitu *direct sale* dan *indirect sale* atau penjualan melalui agen dan/atau pasar pemerintah. Penjualan komoditi Perum BULOG melalui penjualan langsung contohnya adalah penjualan komoditi melalui RPK dan penjualan ke masyarakat langsung. Sedangkan penjualan melalui agen contohnya adalah untuk disalurkan ke supermarket dan minimarket baik itu di mall atau toko biasa. Penjualan beras untuk pasar pemerintah adalah sebagai Bantuan Pangan Non Tunai (BNPT).

Komoditas utama yang tersimpan di gudang Perum BULOG tentu saja adalah beras. Seperti halnya produk pertanian lain, beras memiliki karakteristik salah satunya adalah mudah rusak apabila disimpan terlalu lama. Kejadian itulah yang sekarang menimpa Perum BULOG. Untuk mejalani fungsinya sebagai PSO, Perum BULOG diamanatkan untuk melakukan pengadaan dengan cara membeli beras dari petani atau pedagang dalam negeri dan setelah itu disimpan di gudang sampai ada himbauan dari Negara untuk menyalurkan stok berasnya, baik itu untuk

menstabilkan stok pangan saat setelah bencana atau dikarenakan adanya kekurangan stok beras di suatu daerah.

Tidak menentunya peredaran keluar dan masuknya beras dan tidak adanya kegiatan pelepasan stok selama beberapa waktu di Perum BULOG seperti yang tertera pada Gambar 1.1. mengakibatkan penurunan kualitas beras yang sudah terlalu lama disimpan di gudang. Beras yang sudah mengalami penurunan kualitas sudah tidak mungkin dan tidak layak untuk dikonsumsi oleh manusia, maka dari itu terjadi pemusnahan puluhan ribu ton beras tidak layak konsumsi oleh Perum BULOG. Untuk menghindari kejadian serupa di masa depan, perusahaan melakukan upaya hilirisasi dengan mengadakan program Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga (KPSH), penjualan komersial lewat Rumah Pangan Kita (RPK) serta melalui program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).



Sumber: Perum BULOG

Gambar 1.1. Grafik Penyaluran Beras Bersubsidi Perum BULOG Tahun 2008-2017

Program Ketersediaan Pasokan dan Stabilisasi Harga (KPSH) atau yang biasa disebut operasi pasar akan dilakukan oleh Perum BULOG dengan cara menambah stok beras yang ada di pasaran dengan tujuan agar tidak terjadi

kekurangan stok beras yang mengakibatkan tingginya harga beras yang tentu saja akan merugikan masyarakat. Program ini biasanya dilakukan pada saat menjelang Hari Raya Idul Fitri atau pada saat stok beras di pasar mengalami penurunan sedangkan permintaan beras kian meninggi. Upaya kedua yang dilakukan oleh Perum BULOG adalah penjualan komoditi di Rumah Pangan Kita (RPK). Disini tidak hanya menjual beras, namun juga komoditi lain seperti gula, tepung, minyak, dan kebutuhan pokok lainnya. Namun sebagian besar RPK tidak dikelola langsung oleh Perum BULOG melainkan dikelola oleh mitra perorangan, hanya saja ada monitoring berkala yang dilakukan oleh perusahaan setiap beberapa bulan sekali. Program terakhir adalah Bantuan Pangan Non Tunai (BNPT). Peran Perum BULOG dalam program ini hanya sebagai pemasok komoditi yang akan disalurkan kepada masyarakat luas. Selebihnya, seperti pengangkutan dan pendistribusian bantuan dilakukan oleh pihak lain.

Unsur-unsur yang ada dalam fungsi perum BULOG sebagai PSO ini tidak dapat dihitung signifikansinya menggunakan penilaian kinerja KPI karena metode ini hanya berfokus pada keuntungan finansial perusahaan. Sedangkan tugas perusahaan sebagai PSO bukan mengacu pada hasil keuntungan materi namun juga mencakup beberapa aspek penting seperti aspek hubungan dengan pelanggan, aspek bisnis internal, dan aspek pembelajaran dan pengembangan.

Berdasarkan tiga program yang dilakukan oleh Perum BULOG diatas, sekarang ini perusahaan sedang berfokus pada program yang kedua yaitu penjualan komersial 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. Untuk efisien dan efektifnya suatu perusahaan, sangat diperlukan adanya suatu struktur sistem pengendalian manajemen. Dalam pembangunan struktur sistem pengendalian manajemen tersebut, terdapat tiga komponen yang perlu didesain yaitu: (1) Struktur organisasi, yang dibangun sesuai dengan karakteristik lingkungan bisnis yang akan dimasuki oleh perusahaan; (2) Jejaring informasi, dalam hal ini jejaring informasi didesain sesuai dengan struktur organisasi; dan, (3) Sistem penghargaan, yang didesain sesuai dengan tipe pekerja dan pekerjaan yang tepat dengan tuntutan lingkungan bisnis yang akan dimasuki oleh perusahaan. (Umi, 2010)

Kinerja perusahaan adalah suatu tampilan keadaan secara utuh atas perusahaan selama periode waktu tertentu, merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional perusahaan dalam memanfaatkan sumber daya-sumber daya yang dimiliki. Kinerja merupakan suatu istilah secara umum yang digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas dari suatu organisasi pada suatu periode dengan referensi pada jumlah standar seperti biaya-biaya masa lalu atau yang diproyeksikan, dengan dasar efisiensi,

pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen dan semacamnya (Srimindarti, 2004).

Perum BULOG merupakan salah satu contoh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum), maka dari itu seluruh kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan ini harus melalui perizinan dan berada dibawah pantauan Pemerintah atau dinas yang terkait. Penilaian kinerja di Perum BULOG masih mengacu pada *Key Performance Indicator* (KPI) yang mencakup penilaian laba rugi, pendapatan omzet per periode, jaringan, optimalisasi pelayanan publik, kepuasan pelanggan, sarana dan prasarana, dan penilaian karyawan. Setiap aspek penilaian ini memiliki nilai dan tingkat signifikan yang berbeda. Cara penilaian kinerja perusahaan ini dilakukan dengan cara melakukan kegiatan review setiap bulan dan penilaian secara menyeluruh setiap satu tahun sekali. Maka dari itu, penulis ingin melakukan percobaan penilaian kinerja secara menyeluruh dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard*. Diharapkan dengan penelitian ini, penulis dan juga pihak perusahaan dapat membandingkan nilai dan predikat perusahaan jika dinilai dengan metode yang digunakan dan metode baru.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka peneliti mengambil judul **“Pengukuran Kinerja Perusahaan Dengan Metode *Balanced Scorecard* di Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur”** yang nantinya akan mengukur kinerja Perum BULOG dalam melakukan fungsinya sebagai PSO maupun sebagai perusahaan komersil, juga melakukan perbandingan penilaian kinerja perusahaan menggunakan metode tradisional yang biasa dilakukan oleh Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard*. Dalam penilaian perusahaan dalam menjalankan fungsinya sebagai PSO, peneliti beracuan

pada Undang – Undang yang berlaku untuk mengatur berjalannya kegiatan Perum BULOG. Sedangkan dalam penilaian perusahaan dalam menjalankan fungsinya sebagai perusahaan komersil, peneliti beracuan pada metode *Balanced Scorecard* yang akan mengukur kinerja perusahaan dari empat prespektif yaitu prespektif keuangan, prespektif pelanggan, prespektif bisnis internal, dan prespektif pembelajaran dan pengembangan. Pengukuran dari beberapa variable itu akan disnergikan untuk mendapatkan hasil nilai kinerja perusahaan. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan untuk Pemerintah pada umumnya maupun Perum BULOG pada khususnya dalam mengeluarkan kebijakan selanjutnya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dijelaskan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang terjadi di Perum BULOG antara lain adalah:

1. Bagaimana mekanisme kerja Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur?
2. Apakah Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur sudah mengimplementasikan fungsinya sebagai *Public Service Obligation* (PSO) dan sebagai perusahaan komersil?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi mekanisme kinerja Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur sebagai *Public Service Obligation* (PSO) dan sebagai perusahaan komersil beserta implementasinya.

2. Mengidentifikasi dan menganalisis kinerja Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur sebagai perusahaan komersil dengan metode *Balanced Scorecard*.
3. Mengidentifikasi perbandingan penilaian kinerja dengan menggunakan metode tradisional dan metode *Balanced Scorecard* di Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur.

1.4. Batasan Penelitian

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian dilakukan dalam lingkup Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur dan hasil dari penelitian ini juga hanya berlaku untuk lingkup tersebut.
2. Metode *Balanced Scorecard* hanya digunakan untuk mengukur kinerja perusahaan dalam melakukan fungsinya sebagai perusahaan komersil.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan kepada beberapa pihak terkait , yaitu:

1. Bagi Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur, hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan atau referensi untuk mengoptimalkan kinerja perusahaan.

2. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan atau bahan masukan dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kinerja perusahaan di Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur.
3. Bagi Universitas, penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya.