

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Beras merupakan salah satu jenis pangan yang paling strategis dari berbagai jenis pangan (pokok) di Indonesia. Dalam Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, disebutkan bahwa penyelenggaraan pangan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri, menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi konsumsi masyarakat, mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu juga untuk mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi, meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditi pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri, meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu dan bergizi bagi konsumsi masyarakat (Anonim, 2014). Kemudian pada Pasal 126 disebutkan bahwa dalam hal mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan nasional, dibentuk Lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawa kepada Presiden. Pada Pasal 127 disebutkan bahwa Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 126 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan. Selanjutnya pada Pasal 128 disebutkan bahwa Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada badan usaha milik negara di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah (Anonim, 2014).

Beras berperan besar dalam kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia khususnya masyarakat menengah ke bawah. Perekonomian beras merupakan komoditi strategis dan pendukung pesat nya pertumbuhan ekonomi di Indonesia sejak Tahun 1960. Kekurangan beras bahkan dapat mengancam kestabilan ekonomi dan politik di Indonesia. Oleh karena itu, perlu adanya peran Pemerintah dalam memberi kebijakan berkaitan dengan perberasan yang bersifat promotif maupun protektif demi tercapainya kesejahteraan petani, maupun masyarakat konsumen beras, mengingat beras merupakan makanan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia. Pada kondisi tertentu, intervensi Pemerintah untuk menstabilkan harga gabah/beras di pasaran, bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi agribisnis gabah/beras dan sekaligus meningkatkan produksi gabah/beras dan ketahanan pangan nasional (Maulana dan Rachman, 2011).

Ketersediaan dan harga seringkali bergejolak akibat berbagai faktor di dalam dan di luar negeri, seperti fenomena iklim, kegagalan pasar, sampai kepada permasalahan kelancaran distribusi. Pangan strategis merupakan kebutuhan dasar konsumsi masyarakat Indonesia. Kurangnya ketersediaan pangan strategis dan gejolak harga yang tidak wajar sangat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat (KEMENDAGRI, 2012 dalam Negoro et al. 2014).

Meningkatnya jumlah penduduk pada suatu negara menjadi ancaman dalam mencapai ketahanan pangan. Sehubungan dengan jumlah penduduk yang cukup besar, maka keperluan penyediaan pangan di tingkat nasional maupun regional terus meningkat. Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia terhadap beras dan tetap menjaga stabilitas harga beras, untuk itu Pemerintah membentuk suatu badan yang bertugas menjaga pangan di Indonesia. Perum BULOG sebagai Badan Usaha Milik Negara memiliki tugas utama, yaitu

menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi hajat hidup orang banyak (Fitriani et al. 2004).

BULOG sebagai lembaga pelaksana kebijakan perberasan yang ditetapkan oleh Pemerintah memiliki tugas pokok untuk melaksanakan kewajiban pelayanan publik (Public Service Obligation/PSO). Akan tetapi dalam pelaksanaannya, BULOG juga melakukan kegiatan operasional seperti badan usaha, hal ini dinyatakan oleh Puspoyo (2002) dalam Ghazali (2010). Tugas pokok pelayanan publik Perum BULOG yaitu menjaga Harga Pembelian Pemerintah (HPP), mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP), serta menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Pelaksanaan peranan Perum BULOG di bidang perberasan telah berlangsung lama dan selama ini peran Perum BULOG dapat dikatakan tidak memiliki cukup keleluasaan untuk mengintervensi pasar. Di samping itu, kegiatan Perum BULOG juga tidak didukung oleh dana taktis operasional yang memadai dan dibatasi oleh birokrasi perizinan Pemerintahan. Namun, harus disadari bahwa Perum BULOG memiliki peranan yang sangat strategis dalam mengamankan harga gabah dan menyiapkan stok beras nasional.

Petani yang menghasilkan padi sawah membutuhkan lembaga untuk menjual hasil panennya baik dalam bentuk gabah maupun sudah dalam bentuk beras. Perum BULOG sebagai salah satu lembaga terbesar yang mengolah ketahanan pangan. Perum BULOG bukan hanya sebagai institusi negara yang bergerak pada bidang ketahanan pangan, namun Perum BULOG juga merupakan penyeimbang harga beras di pasaran ketika harga beras mengalami kenaikan dan sebagai penentu kebijakan ketahanan pangan. Lembaga tersebut memiliki gudang penyimpanan stok beras dalam kurun beberapa waktu. Perum BULOG juga kadang – kadang sulit untuk memenuhi kebutuhan stok

pergudangan, sehingga impor beras tidak luput dari permasalahan untuk memenuhi kebutuhan stok pergudangan. Kebutuhan akan pangan yang begitu besar dengan ketersediaan stok beras yang relatif kurang, memaksa Perum BULOG melakukan impor beras ke gudang agar bisa mencukupi kebutuhan stok pada pergudangan akan beras itu sendiri (Negoro et al. 2014).

Tabel 1.1 Analisis Impor Beras Indonesia Periode Tahun 2000 – 2013

No.	Tahun	Volume Impor (Ton)	Nilai Impor (CIF:000 US\$)
1.	2000 – 2008	12.108.703,00	3.120.565,90
2.	2009	250.473,1	108.153,30
3.	2010	687.581,5	360.785,00
4.	2011	2.750.476,2	1.513.163,50
5.	2012	1.810.372,3	945.623,20
6.	2013	472.664,7	246.002,10
Jumlah		18.080.271	6.294.293.000

Sumber: BPS dalam Abidin, 2015

Untuk mengatasi permasalahan terjadi gap antara produksi dan konsumsi, pemerintah mengizinkan impor beras (Prastowo, et al. 2008 dalam Abidin, 2015). Tabel di atas menunjukkan impor beras selama kurun waktu Tahun 2000 – 2013. Nilai total importasi beras sepanjang periode 2000 – 2013 tercatat US\$ 6.294.293.000 dengan volume 18.080.271 ton. Volume impor beras terbesar terjadi pada Tahun 2000 sebesar 4.751.398 ton dengan nilai US\$ 1.327.459.000 dan terkecil pada Tahun 2006 sebesar 189.616,6 ton senilai US\$ 51.499.000. Adapun impor beras terutama berasal dari Vietnam, Thailand, Cina, India, Pakistan, dan Amerika Serikat (Abidin, 2015).

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 19/M-DAG/PER/3/2014 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras, mengatur jenis beras yang dapat diimpor meliputi: 1) Impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin, dan kerawanan pangan, 2) Impor beras

untuk bahan baku/penolong (kebutuhan industri), dan 3) Impor beras untuk konsumsi kesehatan (dietary) dan khusus/segmen tertentu. Pihak – pihak yang dapat melakukan impor beras adalah: BULOG, Importir Produsen Beras, Importir Terdaftar Beras, serta Lembaga Sosial atau Badan Pemerintah (Abidin, 2015).

Perusahaan kadang memiliki kesediaan bahan baku dalam jumlah yang melebihi kebutuhan, mengakibatkan di gudang terjadi penumpukkan bahan baku. Persediaan bahan baku yang terlalu kecil menghambat operasional perusahaan berupa tidak tersedianya barang pada saat dibutuhkan. Jumlah bahan baku yang kurang dan berlebihan tersebut, berakibat sering terjadi over stock dan slow moving stock, sehingga perusahaan memerlukan suatu sistem perencanaan dan pengendalian persediaan yang efektif agar mampu memenuhi semua permintaan konsumen (Alicia, 2011 dalam Negoro et al. 2014). Bahan baku adalah bahan yang membentuk bagian integral produk jadi. Bahan baku yang diolah dalam perusahaan manufaktur dapat diperoleh dari pembelian lokal, pembelian impor atau dari pengolahan sendiri (Mulyadi, 1986 dalam Robyanto et al. 2013).

Perum BULOG yang mempunyai tanggung jawab dalam menangani ketahanan pangan komoditi beras tidaklah mudah, karena seperti produk pertanian lainnya beras memiliki sifat yang mudah rusak dan musiman. Adanya persediaan beras yang cukup sangatlah penting untuk memenuhi kebutuhan permintaan pasar masyarakat Jawa Timur. Jumlah ketersediaan beras di Perum BULOG wilayah Jawa Timur sangat mempengaruhi proses kegiatan penyaluran beras kepada masyarakat Jawa Timur. Persediaan beras yang dikelola oleh Perum BULOG dimaksudkan untuk mengantisipasi ketidakpastian permintaan, juga untuk menjaga kemungkinan terjadinya gagal panen.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan persediaan beras, Perum BULOG melakukan pengadaan atau pembelian gabah dan beras dari petani. Terdapat target atau rencana untuk pengadaan yang sebisa mungkin dicapai, namun terkadang hasil pengadaan tidak mencapai target, bahkan juga dapat melebihi target. Tentunya hal tersebut menunjukkan bahwa target atau rencana yang telah ditentukan tidak sesuai dengan kenyataan hasil di lapangan.

Setelah pelaksanaan kegiatan pengadaan, kemudian beras disimpan di Gudang Perum BULOG dan dikeluarkan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan untuk didistribusikan kepada masyarakat. Pada masa penyimpanan di dalam gudang, kualitas beras dapat mengalami perubahan warna dan bau, serta berpengaruh pada kuantitasnya pula. Sebagai upaya untuk mencegah agar kualitas beras tidak mengalami penurunan atau kerusakan selama masa penyimpanan, maka Perum BULOG melakukan upaya perawatan dalam rangka untuk melindungi beras dari serangan hama gudang.

Berdasarkan survey penelitian, terdapat perubahan dalam pelaksanaan pemeriksaan kualitas beras medium pada kegiatan pengadaan. Adanya perubahan tersebut, dilakukan oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara sebagai upaya agar kinerja menjadi lebih baik. Dengan pengetahuan dan informasi tentang pengadaan yang dimiliki oleh karyawan, petugas pemeriksa kualitas dan Mitra Kerja Pengadaan (MKP) tentang adanya perubahan pelaksanaan tersebut, dapat menunjukkan bahwa sumber daya manusia yang berkaitan telah memahami pelaksanaan yang sebelumnya dan yang baru diberlakukan. Selain itu, adanya masukan atau saran dari ketiga pihak tersebut menjadi penting bagi evaluasi kinerja Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara untuk ke depannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, permasalahan yang terjadi pada Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara sebagai lembaga milik Pemerintah yang melaksanakan pengadaan dan penyimpanan beras medium antara lain:

1. Target pengadaan beras medium di Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara tidak sesuai dengan hasil pengadaan di lapangan.
2. Adanya perubahan dalam pelaksanaan pemeriksaan kualitas beras medium pada kegiatan pengadaan.

Maka dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengadaan beras medium oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara?
2. Bagaimana realisasi pengadaan beras medium oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara dalam hal kuantum dan lama waktu mulai dari beras medium masuk sampai pendistribusiannya?
3. Bagaimana persepsi karyawan, petugas pemeriksa kualitas dan Mitra Kerja Pengadaan (MKP) tentang perubahan dalam pelaksanaan pemeriksaan kualitas beras medium pada pengadaan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, penelitian ini memiliki maksud dan tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis mekanisme pengadaan beras medium oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara.
2. Menganalisis realisasi pengadaan beras medium oleh Perum BULOG dalam hal kuantum dan lama waktu mulai dari beras medium masuk sampai pendistribusiannya.

3. Menganalisis persepsi karyawan, petugas pemeriksa kualitas dan Mitra Kerja Pengadaan (MKP) tentang perubahan dalam pelaksanaan pemeriksaan kualitas beras medium pada pengadaan.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini tidak hanya untuk ilmu pengetahuan saja, melainkan bermanfaat pula untuk penulis sendiri, serta khususnya bagi Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara sebagai lembaga pelaksana tugas pelayanan publik. Hasil secara tertulis dari penelitian ini mampu dijadikan sebagai bahan pertimbangan oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara, untuk lebih memperhatikan segi kualitas pangan nasional khususnya beras sebagai bahan pangan pokok.

1. Manfaat bagi penulis

Sebagai penerapan ilmu yang diperoleh dalam menghadapi masalah – masalah yang secara nyata terjadi sehubungan dengan pertanian dan untuk melatih berpikir secara ilmiah, serta menambah wawasan dan pengetahuan.

2. Manfaat bagi petani

Mengetahui mekanisme, operasional dan jumlah keseluruhan hasil beras medium yang telah diserap dalam pengadaan oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara pada Tahun 2015 dan 2016.

3. Manfaat bagi Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara

Memberi masukan dan evaluasi pada manajemen yang berkaitan dengan pengadaan, sehingga dapat meningkatkan kinerja Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara.

1.4 Batasan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah mengenai ketersediaan dan kualitas beras medium yang berkaitan dengan kegiatan pelayanan publik di Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara. Sistem ketersediaan beras

medium yang dilakukan oleh Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara melalui kegiatan pengadaan Tahun 2015 dan 2016. Selain itu, disinggung kuantum dan lama waktu mulai dari beras medium masuk sampai pendistribusiannya pada Tahun 2015 dan 2016. Persepsi karyawan, petugas pemeriksa kualitas dan Mitra Kerja Pengadaan (MKP) tentang perubahan dalam pelaksanaan pemeriksaan kualitas beras medium pada pengadaan di Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara. Penelitian ini terbatas pada Perum BULOG Sub Divisi Regional Surabaya Utara dan Gudang BULOG Banjar Kemantren.