

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Indonesia merupakan negara agraris yang subur serta memiliki sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia yang kaya dan berkualitas. Dalam sejarahnya stabilisasi pangan berasal dari permasalahan-permasalahan pangan bagi negara-negara di dunia yang mendasar dan menentukan nasib dari suatu negara. Pangan sendiri merupakan kebutuhan manusia yang sangat penting untuk kelangsungan hidup manusia. Dalam suatu negara pangan tersebut juga sangat penting pengaruhnya karena menyangkut tentang tingkat kemakmuran rakyat di suatu negara. pangan sendiri memiliki arti dan peranan yang sangat penting dan strategis baik ditinjau dari sisi ekonomi, sosial, politik, lingkungan hidup, maupun pertahanan dan keamanan suatu negara.

Wilayah di Indonesia yang memiliki produksi padi paling tinggi adalah Jawa Timur kemudian diikuti oleh Jawa Tengah dan Jawa Barat. Provinsi lainnya dengan jumlah produksi padi diatas satu juta ton per tahun adalah Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, NAD, NTB, Banten, Kalimantan Selatan. Pada volume konsumsi beras, Indonesia juga berada pada peringkat tiga konsumen beras terbesar di dunia setelah Cina dan India, yaitu berkisar antara 110-139 kg per tahun.

Produksi padi, di Indonesia memiliki beberapa provinsi yang menjadi kantong-kantong penyedia padi, salah satunya adalah propinsi Jawa Timur. Sebagai kantong produksi padi asional, produktivitas lahan di Jawa Timur untuk komoditas beras sangat tinggi. Selain itu Jawa Timur mampu surplus produksi, dimana kebutuhan beras di Jawa Tengah tercukupi dan bahkan mampu memasok kekurangan beras nasional.

Tabel 1 : Perkembangan Produksi Padi Jawa Timur (Ton) 2010 - 2018

| Tahun | Produksi Padi (Ton) | Perembangan (%) |
|-------|---------------------|-----------------|
| 2010 | 11.643.773 | - |
| 2011 | 10.576.543 | - 9,16 |
| 2012 | 12.198.707 | 13,3 |
| 2013 | 12.049.342 | - 1,22 |
| 2014 | 12.397.049 | 2,8 |
| 2015 | 13.154.967 | 5,76 |
| 2016 | 12.726.463 | - 3,2 |
| 2017 | 13.060.464 | 2,5 |
| 2018 | 10.537.922 | - 19,31 |

Sumber : Badan Pusat Statistik Jawa Timur (2020)

Kebutuhan pangan terutama beras merupakan kebutuhan manusia sehari-hari yang sangat dibutuhkan untuk menunjang kelangsungan hidup manusia, sehingga dapat dikatakan selama masih ada kehidupan manusia maka disitu pangan sangat dibutuhkan. Beras merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat Indonesia dan sebagai bahan makanan pokok masyarakat Indonesia tetapi beras dapat digantikan atau disubtitusikan dengan bahan makanan lainnya namun, bagi masyarakat yang terbiasa mengkonsumsi nasi akan sulit digantikan oleh makanan lainnya. Setiap tahunnya pemerintah memiliki pengeluaran yang cukup tinggi untuk beras dan seiring berjalannya waktu pengeluaran ini akan terus meningkat karena jumlah penduduk yang akan terus meningkat.

Pemerintah harus selalu berusaha untuk menyediakan kebutuhan pangan dengan jumlah yang memadai atau cukup untuk seluruh masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh jumlah penduduk yang terus meningkat yang berarti

konsumsi akan meningkat pula, pangan terutama beras harus tersebar merata di seluruh wilayah agar masyarakat bisa mendapatkan dengan mudah dan harganya harus selalu dijaga kestabilannya dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

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).

BULOG adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan milik BUMN ini meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, BULOG tetap melakukan kegiatan menjaga Harga Dasar Pembelian (HDP) untuk gabah, stabilisasi harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (Raskin) dan pengelolaan stok pangan.

Tugas pokok BULOG sesuai Keputusan Presiden (Keppres) No 50 tahun 1995 adalah mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung

maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah. Namun tugas tersebut berubah dengan keluarnya Keppres No. 45 tahun 1997, dimana komoditas yang dikelola BULOG dikurangi dan tinggal beras dan gula. Kemudian melalui Keppres No 19 tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, Pemerintah mengembalikan tugas BULOG seperti Keppres No 39 tahun 1968. Selanjutnya melalui Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas 1 yang ditangani BULOG kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan *pihak International Monetary Fund* (IMF) yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI). Dalam Keppres tersebut, tugas pokok BULOG dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar. Arah Pemerintah mendorong BULOG menuju suatu bentuk badan usaha mulai terlihat dengan terbitnya Keppres Nomor 29 tahun 2000, dimana didalamnya tersirat BULOG sebagai organisasi transisi (tahun 2003) menuju organisasi yang bergerak di bidang jasa logistik di samping masih menangani tugas tradisionalnya. Pada Keppres Nomor 29 tahun 2000 tersebut, tugas pokok BULOG adalah melaksanakan tugas Pemerintah di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras (mempertahankan Harga Pembelian Pemerintah–HPP), serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Arah perubahan tersebut semakin kuat dengan keluarnya Keppres Nomor 166 tahun 2000, yang selanjutnya diubah menjadi Keppres No. 103/2000. Kemudian diubah lagi dengan Keppres Nomor 03 tahun 2002 tanggal 7 Januari 2002 dimana tugas pokok BULOG masih sama dengan ketentuan dalam Keppres Nomor 29 tahun 2000, tetapi dengan nomenklatur yang berbeda dan memberi waktu masa transisi sampai dengan tahun 2003. Akhirnya dengan dikeluarkannya Peraturan

Pemerintah RI Nomor 7 tahun 2003 BULOG resmi beralih status menjadi Perusahaan Umum (Perum) BULOG.

Tabel 2 : Target dan realisasi beras tahun 2010 - 2019

| Tahun | Target pengadaan Beras (Ton) | Realisasi Pengadaan Beras (Ton) | Capaian (%) |
|-------|------------------------------|---------------------------------|-------------|
| 2010 | 850.000 | 603.837 | 71,03 |
| 2011 | 700.000 | 411.762 | 58,82 |
| 2012 | 1.036.350 | 1.097.493 | 105,9 |
| 2013 | 1.100.000 | 1.007.118 | 91,55 |
| 2014 | 1.100.000 | 769.780 | 69,98 |
| 2015 | 850.000 | 769.780 | 90,56 |
| 2016 | 850.000 | 770.122 | 68,18 |
| 2017 | 906.240 | 579.540 | 63,94 |
| 2018 | 697.000 | 381.590 | 54,74 |
| 2019 | 351.216 | 239.086 | 68,07 |

Sumber : Perum BULOG Divisi Regional Jawa Timur (2020)

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan, tugas publik BULOG pertama adalah melakukan pembelian gabah dan beras dalam negeri pada Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Tugas pengamanan HPP (sebelumnya menggunakan Harga Dasar) terus dilakukan sejak BULOG berdiri tahun 1967 sampai dengan saat ini BULOG menjadi sebuah Perusahaan Umum. Pembelian gabah dan beras dalam negeri yang disebut sebagai pengadaan dalam negeri merupakan satu bukti keberpihakan Pemerintah (Perum BULOG) pada petani produsen melalui jaminan harga dan jaminan pasar atas hasil produksinya. Perum BULOG melakukan kegiatan pengadaan beras guna memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia dimana beras merupakan makanan pokok yang ada di Indonesia. Bisa dilihat dari tabel 2

pengadaan beras yang dilakukan oleh Perum BULOG mulai dari tahun 2010 hingga 2019 dimana target yang sudah di tentukan oleh Perum BULOG tidak terealisasikan dengan baik pada kegiatan pengadaan beras hanya pada tahun 2012 saja realisasi pengadaan beras yang dilakukan oleh perum BULOG kantor wilayah jawa timur Jawa timur yang melebihi target. Penyebab realisasi pengadaan yang tidak memenuhi target dikarenakan faktor-faktor yang menjadi penghambat kegiatan pengadaan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas kita bisa lihat bahwa target pengadaan yang dibuat oleh Perum BULOG yang tidak terpenuhi pada kegiatan realisasinya adapun dengan hal tersebut maka peneliti ingin meneliti kenapa hal tersebut bisa terjadi dengan mencari faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi realisasi pengadaan yang tidak memenuhi target pengadaan beras. Kemudian, melihat mekanisme kegiatan pengadaan beras dan mekanisme penyimpanan beras apakah sudah sesuai atau belum dengan peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah dan perum BULOG itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti mengambil judul **“Pengadaan Beras di Perum BULOG Kantor wilayah Jawa Timur ”**

1.2 Rumusan masalah :

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, permasalahan yang terjadi pada perum BULOG Divisi regional Jawa Timur yang melaksanakan pengadaan beras antara lain :

1. Bagaimana mekanisme pengadaan beras di Jawa Timur yang dilakukan oleh perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur ?
2. Bagaimana mekanisme penyimpanan beras di Jawa Timur dalam yang dilakukan oleh perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur?

3. Apa kendala-kendala yang dihadapi dalam pengadaan beras di perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur?
4. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pengadaan beras yang dilakukan oleh perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi mekanisme pengadaan beras yang dilakukan oleh perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur.
2. Mengidentifikasi mekanisme penyimpanan beras yang dilakukan oleh perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur.
3. Mengidentifikasi kendala-kendala yang di hadapi dalam pengadaan beras yang ada di perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur.
4. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi pengadaan beras.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat bagi penulis

Penulis dapat mengaplikasikan secara nyata ilmu yang diperoleh dalam menghadapi masalah secara nyata sehubungan dengan pertanian dan untuk melatih berfikir ilmiah serta menambah pengetahuan.

2. Manfaat bagi perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur

Hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan kebijaksanaan yang berhubungan dengan pengadaan beras dan penyimpanan Beras .

3. Bagi pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam proses pembelajaran ilmu terkait dan pedoman untuk menerapkan suatu metode Pengadaan Beras.

1.5 Batasan Penelitian

Batasan – batasan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Penelitian ini meneliti mengenai pengadaan beras yang ada di Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur.
- b. Data yang berlaku dalam penelitian ini :
 1. Harga jual beras di tingkat petani di wilayah jawa timur pada periode 2010 – 2019.
 2. Target dan realisasi pengadaan beras dari Perum BULOG Kantor Wilayah Jawa Timur pada periode 2010 – 2019.
 3. Jumlah konsumsi beras di wilayah jawa timur pada periode 2010 – 2019.
 4. Stok beras perum BULOG kantor Wilayah Jawa Timur pada periode 2010 - 2019
- c. Pengadaan beras yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengadaan beras dalam negeri.