

## MENJADIKAN BULOG LEMBAGA PANGAN YANG HANDAL

Oleh:  
Tajuddin Bantacut

### RINGKASAN

Indonesia mempunyai masalah yang kompleks di bidang pangan khususnya beras, mulai dari ketidakseimbangan pasokan-permintaan, ketidakstabilan perdagangan, irasionalitas pasar, kerentanan logistik, kesulitan distribusi sampai pada daya beli konsumen yang rendah. Banyak faktor penyebab yang menjadikan beras komoditas yang melampaui ranah perdagangan, menyeruak ke dalam wilayah politik, sosial dan ekonomi.

Faktor tersebut sangat beragam seperti produktivitas dan produksi dalam negeri yang tidak handal, penyelenggara pemerintahan yang belum bebas dari belenggu KKN sampai pada ketiadaan lembaga pangan yang dipercaya oleh masyarakat luas. Tulisan ini membahas perlunya lembaga pangan yang kuat sebagai satu prasyarat pemecahan masalah pangan nasional dan diakhiri dengan usulan menjadikan Bulog sebagai lembaga yang dimaksud.

### 1. Pendahuluan

Persoalan pengadaan bahan pangan (pokok) telah merambah semua sendi kehidupan bernegara di Indonesia. Bila di negara lain semua praktek bisnis mengikuti kaedah yang benar dan logis, sebaliknya terjadi di negeri ini. Bila negara lain memandang persoalan pangan sebagai prihal penawaran (pasokan) dan permintaan (konsumsi), maka Indonesia menghadapi persoalan tambahan yakni sosial, politik, ekonomi serta tatakelola bisnis dan pemerintahan yang kurang baik. Hal inilah yang menjadikan persoalan bahan pangan pokok menjadi kompleks melampaui ranah perdagangan (permintaan vs penawaran) dan pengendalian persediaan (inventory control).

Pada tataran perdagangan bahan pangan pokok, terutama beras, permasalahan yang dihadapi adalah: (i) mata rantai pasok dan pemasaran yang panjang dan tidak efisien, (ii) ketidakseimbangan pasokan dan permintaan, (iii) mekanisme pasar bergantung pedagang (trader's driven market mechanism), (iv) permintaan sensitif terhadap suatu isu (issue sensitive demand), dan (v) komoditas yang tidak bersertifikat. Persoalan ini bersinergi dengan persoalan sebelumnya menjadikan pengadaan bahan pangan pokok sebagai prihal yang rumit dan melemahkan ketahanan pangan nasional. Situasi ini diperparah lagi dengan persaingan pasar dunia yang sangat mengacaukan pasar domestik (Sidik, 2004;

---

Suparmoko, 2002). Demikian juga dengan perdagangan bebas (Oxfam, 2001)

Penyelesaian terhadap semua persoalan tersebut harus bersifat komprehensif, total dan berkesinambungan. Perbaikan tatanegara tidak akan pernah terjadi apabila kecukupan pasokan tidak terpenuhi. Demikian juga dengan penyeimbangan pasokan (peningkatan produksi dan impor) tidak akan pernah mampu menstabilkan harga sebelum perilaku pasar tunduk pada kaedah perdagangan yang sehat dan wajar (DHHS, 2001). Dalam perspektif inilah diperlukan adanya satu lembaga yang dapat menangani semua masalah tersebut secara komprehensif, yaitu lembaga pangan yang handal.

## 2. Peran dan Fungsi Lembaga Pangan

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, Indonesia mempunyai masalah pangan yang kompleks dan unik. Selain persoalan pengadaan, karena praktek perdagangan kurang sehat, fluktuasi harga gabah dan beras menjadi isu penting dalam ketahanan pangan nasional (IFPRI, 2001). Harga gabah selalu turun ketika panen raya sehingga petani sering merugi. Sebaliknya, harga beras sering naik dengan tiba-tiba menyebabkan sebagian masyarakat (miskin) kehilangan kemampuan untuk mencukupi kebutuhan pangan pokoknya. Dua prihal yang selalu saling bertentangan (*conflict*), petani mengharapkan harga gabah tinggi dan masyarakat umum justru (secara tidak langsung) menghendaki sebaliknya.

Dalam menghadapi persoalan yang rumit dan beragam tersebutlah sebuah lembaga pangan harus mampu secara signifikan menyelesaikan semua atau paling tidak sebagian besar dari persoalan tersebut. Lembaga tersebut harus mampu:

- i. mempengaruhi tatanegara menjadi efisien sehingga margin tersebar secara wajar,
- ii. menyediakan dan mengelola stock pada tingkat yang aman secara efektif dan efisien.
- iii. mempengaruhi arah dan perilaku perdagangan bahan pangan sehingga kaedah bisnis bermartabat dapat tumbuh dan berkembang,

- iv. meyakinkan masyarakat tentang situasi dan keadaan pangan sesungguhnya (lembaga terpercaya), dan

- v. mengendalikan dan mengamankan harga dasar dengan selalu menjamin mutu bahan pangan,

Tuntutan kemampuan tersebut dapat diterjemahkan ke dalam peran dan fungsi sebagai berikut:

- i. Melakukan pembelian dari produsen (petani) dan penjualan langsung atau mendekati konsumen akhir (pada situasi tertentu dikenal dengan operasi pasar). Hal ini dilakukan untuk mengurangi akumulasi margin pada pelaku antara dari kenaikan harga pembelian gabah dan penurunan harga beras.
- ii. Menyimpan bahan pangan dalam jumlah tertentu untuk menjamin kecukupan. Jumlah ini harus memenuhi batas kecukupan minimum stock dengan biaya (simpan dan susut) yang minimal. Pilihan yang baik adalah memperbesar volume usaha melampaui batas yang dimaksud sehingga stock adalah barang liquid dengan *turn over* yang cepat.
- iii. Melakukan bisnis bahan pangan secara bermartabat sehingga dapat menjadi alternatif pasar bagi konsumen dengan jaminan harga dan mutu yang berimbang. Pada tingkat selanjutnya diharapkan menjadi trend setter pasar bahan pangan pokok (*reference market*). Peran ini selain mengamankan stock *at no cost* juga dapat menjadi rujukan atau patokan harga bagi konsumen khususnya dan perdagangan beras pada umumnya.
- iv. Membangun dan mengelola data-base bahan pangan yang akurat, terpercaya dan mudah diakses sehingga data dan informasi yang disajikan menjadi acuan perdagangan bahan pangan (sebagai perbandingan Bursa Efek yang selalu menjadi referensi transaksi saham). Salah satu kelemahan dalam perencanaan pengadaan, perencanaan produksi dan perdagangan beras adalah tidak adanya acuan data yang akurat-terpercaya. Hal ini sering menyebabkan

kesalahan atau penyimpangan dalam menentukan tingkat ketahanan pangan nasional, dan

- v. Mempunyai modal yang besar untuk melakukan pembelian (gabah) dengan harga dasar ketika harga jatuh dan menjual dengan harga atap ketika harga tinggi. Dana besar diperlukan untuk menutupi selisih harga beli dan jual ditambah biaya transaksi dan penanganan bahan. Lembaga yang kuat harus didukung dengan modal yang cukup sehingga upaya netralisasi harga pembelian gabah dan penjualan beras dapat dilakukan sampai benar-benar terkendali tanpa dibatasi oleh kapasitas keuangan lembaga.

Dalam pelaksanaannya, peran dan fungsi (i) – (iv) dapat dilaksanakan dengan pendekatan bisnis (komersial). Pelaksanaan kegiatan berbasis komersial dapat meminimumkan biaya simpan (peran ii) melalui percepatan turn-over sehingga stock berada atau bagian dari barang yang diperdagangkan (dinamis dan liquid). Dengan demikian, fungsi ini dapat dijalankan sebagai kegiatan bisnis yang menguntungkan.

Pelaksanaan bersifat pelayanan (public services) menempatkan fungsi penyimpanan sebagai cost center untuk menutupi harga beli, biaya simpan, dan susut (mutu dan jumlah). Sebagai stock, barang hanya dikeluarkan sesuai dengan keperluan. Artinya, barang dapat disimpan dalam waktu yang sangat lama sehingga nilainya dilampaui oleh biaya penanganan. Jika tidak ada keperluan, pengeluaran barang hanya bersifat peremajaan (pembaharuan) stock yang tentu nilainya sangat rendah (Sexton, 2007).

Fungsi ke (v) adalah murni pelayanan publik yang selalu dihadapkan pada pembiayaan. Dana terbatas tidak akan efektif karena pangsa perdagangan yang harus dikuasai sangat besar untuk mampu menstabilkan harga. Dinamika pasar yang tidak menentu menyulitkan perkiraan kebutuhan dana untuk ongkos stabilisasi harga. Dalam perspektif inilah fungsi (i) – (iv) secara komersial dapat berkontribusi dalam pengurangan beban pembiayaan.

### 3. Satu Versus Dua Lembaga

Beranjak dari peran dan fungsi lembaga pangan yang diharapkan dapat dicermati cakupan dan lingkup tugas yang diemban. Committee on World Food Security (2001) menggarisbawahi bahwa kebijakan harus senantiasa memperkuat ketahanan pangan. Fungsi pelayanan publik dan peran bisnis adalah dua hal yang berbeda. Pelayanan adalah pusat biaya (cost-center) yang didukung dengan pendanaan Pemerintah, sedangkan bisnis adalah pusat keuntungan (profit-center) menggunakan modal komersial. Pilihan yang sederhana adalah memisahkan kedua kelompok fungsi tersebut dalam lembaga yang berbeda.

Thailand dan Cina adalah negara yang memisahkan lembaga publik (penanganan persediaan) dari lembaga yang berbisnis beras. Persoalan pangan di kedua negara ini berbeda dengan Indonesia, sebagaimana diluraikan sebelumnya, yakni bahan pokok bukan saja komoditas perdagangan tetapi komoditas politik. Selain itu, urusan stock di kedua negara tersebut tidak terkait dengan stabilisasi harga (padi dan beras), tetapi semata-mata menyisihkan sebagian dari produksi nasional untuk menjamin ketersediaan pangan karena mereka adalah negara pengekspor. Penjualan ke luar negeri (ekspor) akan diberhentikan apabila produksi tidak jauh melebihi kebutuhan dalam negeri.

Fasilitas, biaya dan sumberdaya manusia untuk pengelolaan stock sebagai cadangan pangan pemerintah sangat besar karena harus dirancang pada tingkat keamanan maksimum (maximum security level). Faktanya, pengadaan dan penggunaan stock terjadi secara tidak regular. Semua fasilitas dan sumberdaya pendukung sering tidak digunakan secara optimal (apalagi maksimal). Hal yang sama terjadi pada stabilisasi harga dan penyaluran beras untuk kelompok miskin. Artinya, dari sudut pandang pembiayaan, pengelolaan stock secara mandiri adalah tidak efektif biaya (not cost-effective).

---

Penggabungan kegiatan komersial dengan pelayanan publik dapat meningkatkan efisiensi biaya melalui optimalisasi pemanfaatan asset dan sumberdaya lainnya. Dengan cara ini, satuan biaya pengadaan, penanganan dan penyaluran (distribusi) bahan pangan dapat ditekan pada tingkat yang rendah karena investasi dasar kegiatan komersial tidak diperlukan lagi. Pemisahan dilakukan pada tingkat pengelolaan kedua kegiatan yang berbeda sifat tersebut, yakni bisnis murni dan pelayanan publik. Modal besar yang dimiliki oleh lembaga pengelola stock adalah pengalaman dan jejaring yang luas yang juga merupakan faktor sukses lembaga komersial.

Pilihan lain adalah pengelolaan secara fisik stock bahan pangan dilakukan oleh lembaga komersial sebagai bagian dari volume bisnis sebagai titipan dari lembaga pelayanan masyarakat. Pilihan ini akan sangat hemat dalam biaya pengadaan, penanganan dan penyaluran tetapi overhead cost lebih tinggi. Keuntungan yang mungkin dapat diperoleh adalah terjadinya pemisahan yang jelas antara kegiatan komersial dengan fungsi pengendalian stock dan harga.

#### **4. Perum atau LPND**

Bentuk lembaga yang dipilih tergantung kepada lingkup tugas (peran dan fungsi) yang diberikan. Pilihan pertama yakni penanganan stock dan pelayanan publik sebagai satu kesatuan peran, maka pilihannya adalah LPND. Sifat tugas pokok adalah menjalankan perintah atau kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Lembaga tidak mempunyai kewenangan kebijakan apapun, kecuali pada tingkat operasional dalam rangka efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas.

Penugasan yang meliputi pengendalian harga dan pelaksanaan bisnis komersial secara bersamaan tidak dapat dilaksanakan oleh LPND. Lingkup tugas ini dihadapkan pada akuntabilitas publik dan badan usaha yang harus tunduk kepada aturan yang mengikat perusahaan. Dengan penugasan ini pilihan Perum lebih tepat dari pada LPND.

Bentuk antara yang mungkin dikembangkan adalah pemisahan semua fungsi pelayanan dan komersial. Pemisahan ini mengarahkan bahwa penanganan stock dilaksanakan oleh LPND atau bahkan sekedar Badan Ketahanan Pangan saja yang operasional pengelolaannya ditangani oleh lembaga komersial. Fungsi komersial ditangani oleh Perum atau bahkan Perseroan Terbatas.

#### **5. Perum adalah Pilihan Rasional**

Pilihan di atas bersifat normatif atau teoritis tanpa melihat fakta nyata atau kinerja lembaga yang sudah melaksanakan tugas dan peran tersebut. Bulog adalah lembaga yang dimaksud dan telah mengalami perubahan status dari Badan menjadi Perum. Dalam perjalanannya, Bulog telah mengalami proses penguatan kelembagaan dan organisasi dalam berbagai aspek. Tugas yang diberikan kepada Perum meliputi sisi pelayanan publik dan komersial. Untuk menunjang kegiatan tersebut, negara melakukan investasi dalam bentuk bangunan (gudang dan perkantoran), unit penggilingan padi, fasilitas transportasi dan komunikasi, sumberdaya manusia dan jejaring yang sangat luas. Semua fasilitas pendukung ini sudah sangat banyak dan melampaui keperluan Perum dalam penanganan pelayanan publik.

Pembatasan komoditas yang ditangani menjadikan Bulog berhadapan dengan masalah (i) penggunaan fasilitas dan gudang tidak optimal terutama di daerah perkotaan, (ii) biaya operasi untuk memproduksi per kg beras mahal, (iii) kerugian dari menyimpan beras/stok dalam waktu yang lama, sehingga tanggungan biaya operasional dan bunga Bank yang besar, dan (iv) sistem pengadaan, pengolahan, penyimpanan dan distribusi belum efektif. Masalah ini akan terus membebani keuangan negara sebagai konsekuensi dari tugas pelayanan publik yang lebih bersifat "charity". Di sisi lain, permasalahan ini juga menjanjikan peluang bisnis yang dapat membantu menyeimbangkan aliran tunai (cash flow) Perum.

---

Dengan memperhatikan pilihan penugasan, lingkup tugas dan kondisi nyata sekarang maka pilihan yang rasional adalah tetap mempertahankan status Bulog sebagai Perum. Pilihan ini adalah dalam rangka optimalisasi pemanfaatan asset dan SDM dalam membangun ketahanan pangan secara menyeluruh.

Yonekura (2005) menggaris-bawahi tugas dan fungsi Perum dengan LPND sebelumnya. Banyak aspek kelembagaan berubah sehingga Perum tidak lagi memiliki hak monopoli serta tunduk kepada deregulasi perdagangan dalam negeri, sehingga kehilangan hak monopoli distribusi dan pengolahan dalam negeri. Pengendalian harga melalui operasi pasar dikurangi, tetapi tetap mengelola persediaan untuk menjaga harga dasar dan bertanggungjawab terhadap ketahanan pangan seperti jaring pengaman sosial.

Pembiayaan yang semula dapat menggunakan KLBI (Kredit Likuid Bank Indonesia) dengan biaya dan resiko rendah ditiadakan. Untuk keperluan komersial Perum harus melakukan dengan manajemen sendiri. Kegiatan untuk membangun ketahanan pangan dan pelayanan publik dibiayai dari APBN. Keadaan ini menempatkan forum pada posisi yang bebas dalam melaksanakan bisnis sejauh dapat menghasilkan keuntungan.

Status Perum merubah kedudukan/tata kelola dari lembaga yang bertanggungjawab kepada presiden menjadi perusahaan publik di bawah Menteri Negara BUMN. Konsekuensi logisnya adalah Perum diperlakukan sama dengan perusahaan bisnis swasta, prinsip akuntansi umum berlaku. Oleh karena itu, prinsip efisiensi dan manajemen usaha yang baik diperlukan agar Perum dapat eksis dan bersaing dalam usaha komoditas pangan.

Perum perlu dikembangkan kearah yang lebih luas cakupannya yakni masuk dalam perdagangan bahan pangan secara komersial. Dengan demikian, Bulog mengendalikan harga bukan dengan menimbun atau menjual cadangan bahan pangan (beras), tetapi dari dinamisasi dan normalisasi perdagangan. Masuknya Bulog dalam perdagangan secara komersial, luas

dan transparan dapat menepis isu-isu yang sering menimbulkan gejolak pasar beras nasional. Isu-isu seperti inilah yang mempunyai pengaruh lebih signifikan dibandingkan normalisasi harga yang dapat dilakukan oleh Bulog.

Bulog baru adalah trendsetter perdagangan beras yang dapat menentukan harga dan menjamin mutu pada tingkat akurasi yang lebih tinggi. Misi baru ini mengharuskan Bulog memiliki: (i) pusat-pusat perdagangan beras (diadopsi dari pusat perdagangan biji-bijian), (ii) informasi harga (selalu menjual dan membeli beras atau padi pada harga tersebut), (iii) transaksi maya (untuk memudahkan jual beli pada harga pasar yang benar), (iv) jaminan mutu (setiap pembeli akan mendapat apa yang dibayar), dan (v) jaminan pasokan (selalu siap melayani permintaan baik dari pemerintah maupun pedagang beras) (Bantacut, 2007).

## 6. Kesimpulan

Pemilihan bentuk lembaga pangan haruslah dari perspektif yang lebih luas yaitu optimasi investasi negara dan ketahanan pangan nasional. Dengan perspektif ini, pilihan tidak dapat ditetapkan dengan melihat unjuk kerja lembaga yang sudah ada, tetapi lebih pada kebutuhan terhadap lembaga tersebut. Demikian juga dengan Perum Bulog, self assessment harus dilakukan dalam perspektif kepentingan nasional. Pilihan akhir ditentukan oleh kesediaan lembaga yang sudah ada serta peran dan fungsi yang harus dikerjakan.

Pilihan yang mungkin adalah (i) pemisahan lembaga pengelola stock (pelayanan publik) dengan komersial dan bentuk yang sesuai adalah LPND. Pilihan ini dihadapkan pada persoalan biaya tinggi, (ii) menyatukan dua fungsi dalam satu lembaga sehingga bentuk lembaga yang sesuai adalah Perum. Pilihan ini memungkinkan adanya optimalisasi penggunaan asset dan sumberdaya secara efisien yang diharapkan dapat mengurangi beban keuangan negara, dan (iii) pemisahan semu yakni tugas publik ditangani oleh Badan Ketahanan Pangan, tetapi operasionalnya dititipkan kepada

lembaga komersial. Pilihan ini menambah biaya overhead yang besar.

Mempertimbangkan pilihan yang tersedia dengan memperhatikan investasi yang sudah ada maka pilihan yang rasional adalah mempertahankan Bulog sebagai Perum dengan pematapan sisi komersial. Keseimbangan antara peran publik dan komersial menjadikan Bulog baru yang membangkitkan ketahanan pangan nasional. Bulog baru ini akan menjadi trend setter atau referensi perdagangan bahan pangan dengan kemampuan mengendalikan harga dan mengelola cadangan pangan melalui persediaan dinamis dan liquid (bukan dengan menimbun atau menjual cadangan pangan).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bantacut, T. 2007. Peranan persediaan dalam ketahanan pangan: Sebuah perspektif peran Bulog baru. *Agrimedia*, Volume 12 No. 2, pp. 59-68.
- Committee on World Food Security. 2001. *Fostering the Political Will to Fight Hunger*. Twenty-seventh Session, Rome, 28 May - 1 June 2001. Food and Agriculture Organization, United Nations, Rome.
- DHHS. 2001. *Food Safety and Security: Operational Risk Management Systems Approach*. US Food and Drug Administration Center for Food Safety and Applied Nutrition.
- IFPRI. 2001. *Sustainable Food Security for All by 2020*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. USA.
- Oxfam. 2001. *The impact of rice trade liberalisation on food security in Indonesia: A study conducted for Oxfam Great Britain*.
- Sexton, J. 2007. *Inventory management system (IMS). Rice Lake Weighing Systems*, jim.sexton@rlws.com.
- Sidik, M. 2004. *Indonesia rice policy in view of trade liberalization*. Paper presented at FAO Rice Conference, Rome, Italy, 12-13 February 2004.
- Suparmoko, M. 2002. *The impact of the WTO agreement on agriculture in the rice sector*. Paper presented at the Workshop on Integrated Assessment of the WTO Agreement on Agriculture in the Rice Sector, Geneva, Switzerland, April 5th, 2002.
- Yonekura, H. 2005. *Institutional reform in Indonesia's food security sector: The transformation of Bulog into a public corporation*. *The Developing Economies*, XLIII-1: 121-48.

#### Biodata Penulis :

**Dr.Ir.Tajuddin Bantacut, MSc**, Dosen Departemen Teknologi Industri Pertanian, IPB. Memperoleh S1 (1984) Teknologi Industri Pertanian, IPB S2 (1992) Environmental Engineering Asian Institute of Technology, Thailand, dan S3 (1997) Geographical Sciences and Planning, The University of Queensland, Australia