

BAB EMPAT
PERUM BULOG DAN ANALISISNYA DARI PERSPEKTIF EKONOMI
ISLAM

4.1. PENDAHULUAN

Kehadiran *BULOG* telah memberikan erti khusus dalam perekonomian Indonesia. Tercapainya sara diri dalam beras tahun 1984 adalah satu dari keberhasilan *BULOG* dalam memenuhi stok makanan di Indonesia. Bab ini membicarakan sejarah kewujudan *BULOG* dan peranannya dalam sekuriti makanan di Indonesia, faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan status kelembagaan pada *BULOG*, serta polisi-polisi yang dijalankan oleh *BULOG*. Bab ini juga membicarakan analisa *BULOG* dan polisi-polisi yang dijalankannya dari perspektif Islam.

4.2. SEJARAH PENUBUHAN BULOG

Perum *BULOG* merupakan perwujudan dari lembaga pengawal makanan sebelumnya. Kewujudan institusi pengawal makanan di Indonesia sudah dikenal sejak Indonesia masih berupa kerajaan, terutama pada zaman Kerajaan Majapahit. Kewujudannya tetap eksis dan rakyat mendapatkan manfaatnya meskipun dengan adanya penjajahan. Perjalanan sejarah *BULOG* dapat dibahagi kepada beberapa tempoh masa iaitu

4.2.1. Periode lahirnya *BULOG* (1967-1968) ¹

Institusi pemerintah yang pertama dibentuk untuk menangani masalah makanan dikenali sebagai *Voedings Middelen Fonds* (VMF). Namun sewaktu pendudukan Jepun, Badan ini dibubarkan dan dibentuk lembaga baru bernama *Nanyo Kohatsu Kaisha*. Setelah Indonesia mengumumkan kemerdekaannya, masalah makanan ditangani oleh *Kementrian Pengawasan Makanan Rakyat* (PMR)² yang berperanan memasarkan beras ke pelbagai wilayah yang berada di bawah kekuasaan Republik Indonesia. Manakala wilayah-wilayah yang dikuasai Belanda pula dijalankan oleh VMF yang kembali ditubuhkan dan kemudian pada tahun 1950 diganti menjadi *Yayasan Bahan Makanan* (Bama).

Dalam perkembangannya Bama kemudian diubah menjadi *Yayasan Urusan Bahan Makanan* (YUBM). Pada saat ini mulai dilaksanakan usaha stabilisasi harga beras melalui subsidi di pasaran. Manakala untuk pembelian beras dilakukan *Yayasan Badan Pembelian Padi* (YBPP) yang dibentuk di daerah-daerah dan diketuai oleh Gabenor. Akhirnya pada tahun 1964 kedua lembaga ini disatukan dengan nama *Badan Pelaksana Urusan Pangan* (BPUP).

Setelah terjadi pemberontakan *G-30-S/PKI*, penanganan pengendalian operasional bahan makanan asas dilakukan oleh *Komando Logistik Nasional* (*Kolognas*). *Kolognas* bertujuan untuk menangani kekurangan stok rizab makanan kerana pada waktu itu

¹ Sapuan (2000). "Perjalanan BULOG 35 Tahun: Refleksi Terhadap Pelaksanaan Tugas Pokoknya". Dalam Sawit, M Husein et al (ed) (2002) *BULOG : Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*, Jakarta : IPB Press, h.244.

² Perum BULOG. www.bulog.co.id/profilbulog.php , 11 Oktober 2006.

dijalankan usaha mengimport beras dari luar negeri.³ Namun pada tanggal 10 Mei 1967 Kolognas dibubarkan dan dibentuk *Badan Urusan Logistik (BULOG)* berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet No.114/Kep/1967. Sebenarnya *BULOG* merupakan gabungan dari Kolognas dan BPUP. Fungsi utamanya adalah memastikan penyediaan makanan dalam rangka menegakkan eksistensi pemerintahan baru. Ketika itu *BULOG* merupakan satu-satunya institusi yang mengurus pembelian dan mula membentuk perangkat bagi mendapatkan sistem pembiayaan dari Bank Indonesia yang berbentuk sistem kredit.⁴

Kewujudan *BULOG* saat itu tidak hanya kerana unsur ekonomi tetapi turut melibatkan unsur non ekonomi. Berlakunya krisis ekonomi yang parah menjadikan pemerintah saat itu menerapkan pola-pola beroperasi lebih didasarkan pada pendekatan *logistik militer*. Usaha-usaha dilakukan untuk menekan inflasi yang diarahkan untuk melindungi pengguna kerana kenaikan harga bahan makanan merupakan sumber ketidakstabilan politik negara.⁵ *BULOG* didirikan 6 bulan setelah dilancarkan sistem ekonomi baru yang terkenal dengan *tight money policy balance budget* yang bertujuan untuk mengendalikan inflasi.⁶

4.2.2. Periode konsolidasi *BULOG* (1969-1984)

Pengurusan *BULOG* tahap demi tahap terus mengalami penambahbaikan. Dalam *Keputusan Presiden* No.11 tahun 1969, perbaikan organisasi dilakukan dengan

³ Achmad Tirtosoediro (1969), “ Misi *BULOG*; suatu apresiasi dan evaluasi” Dalam Sawit, M Husein et al (ed) (2002) *BULOG: Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*, Jakarta : IPB Press, h.45-47.

⁴ Sapuan (2000), *op.cit*, h.244.

⁵ M Husein Sawit, et al (2003). *Bulog Baru : Menyelaraskan Kegiatan dan Memantapkan Tugas Nasional*, Jakarta : Bulog. h.30.

⁶ Achmad Tirtosoediro (1969), *op.cit*.

mengatur pertanggungjawaban *BULOG* langsung kepada presiden. Tugas *BULOG* ditinjau kembali melalui *Keputusan Presiden No.39* tahun 1969 menjadi menstabilkan harga beras. Pada tahun 1969 bermulanya beberapa konsep asas bagi polisi makanan yang erat kaitannya dengan pola pembangunan ekonomi nasional antara lain konsep harga maksimum dan harga minimum, sistem rizab penyangga, sistem penyediaan bekal, pengangkutan, penyimpanan dan pengagihan. Kemudian dalam *Keputusan Presiden No.39* tahun 1978 menyatakan bahawa *BULOG* adalah Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) yang berfungsi menjaga kestabilan harga tidak hanya beras tetapi juga bahan-bahan makanan lainnya, sama ada bagi pengeluar mahupun pengguna. *BULOG* adalah satu-satunya institusi pemerintah yang memperoleh dana operasionalnya melalui pembiayaan kredit dari bank. Kehadiran *BULOG* sebagai lembaga stabilisasi harga bahan makanan memiliki makna khusus dalam menyokong keberhasilan Orde Baru sampai tercapainya tahap cukup beras pada tahun 1984.

4.2.3. Periode evaluasi *BULOG* (1985-1992) ⁷

Dengan terjadinya perubahan lingkungan dan keadaan makroekonomi Indonesia mengharuskan *BULOG* menilai semula segala peranan dan fungsinya sebelum ini. Penilaian semula dilakukan pada eksistensi *BULOG* yang mulai dipersoalkan masyarakat. Penilaian semula dilakukan dengan menekan beban-beban pengeluaran *BULOG*. Pelaksanaan polisi untuk mengekspor beras adalah salah satu bentuk pengurangan beban penyimpanan. ⁸

⁷ Sapuan (2000), *op.cit*, h.249.

⁸ M Husein Sawit, et al (2003), *op cit*, h.30.

4.2.4. Periode transisi *BULOG* (1993-2002) ⁹

Periode ini adalah periode ketidakpastian *BULOG* dan beberapa kali terjadi penggantian kepemimpinan *BULOG*. Semangat reformasi sangat dirasakan pada periode ini sehingga setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto. Pada periode ini telah ada pemikiran perlunya desentralisasi pengurusan lembaga *BULOG* dan pengaturan komoditi *BULOG* secara bertahap.

Sewaktu Kabinet Pembangunan VI, *BULOG* sempat disatukan dibawah kuasa *Menteri Negara Urusan Pangan*. Pada waktu ini peranan *BULOG* mencakupi koordinasi pembangunan dalam makanan dan peningkatan mutu gizi makanan.. Keorganisasian *BULOG* pun disesuaikan kembali dengan wujudnya *Keputusan Presiden RI No.103/1993*. Namun dengan adanya *Keputusan Presiden No.61/M tahun 1995*, pejabat *Menteri Negara Urusan Pangan* dipisahkan kembali dengan *BULOG*. Pemisahan ini mengharuskan *BULOG* menyesuaikan organisasinya dengan *Keputusan Presiden No.50 tahun 1995 tanggal 12 Juli 1995*.

Komoditi yang ditangani oleh *BULOG* dikhususkan kepada beras dan gula sahaja. Kemudian pada tahun 1998, komoditi yang ditangani *BULOG* menjadi hanya beras sahaja, sedangkan komoditi yang lain diserahkan pada mekanisme pasar. Di periode inilah terjadi beberapa kali pergantian kepemimpinan Indonesia, sehingga arah polisi pun menjadi berubah. *BULOG* menjalankan fungsi dibidang perkhidmatan masalah makanan. Fungsi utamanya adalah mengurus penyediaan bekalan, pengagihan dan pengendalian harga beras serta usaha perkhidmatan yang terkait dengan makanan.

⁹ Sapuan (2000), *op.cit*, h.250-254.

4.2.5. Periode reformasi *BULOG* (2003-sekarang) ¹⁰

Sejak reformasi dikumandangkan tahun 1998, tuntutan masyarakat semakin kuat agar *BULOG* berubah menjadi institusi yang efisien, transparent dan akuntabel. Dalam *Keppres* No.103/2001 *BULOG* berubah status menjadi suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), paling lambat 31 Mei 2003. Oleh itu persiapan-persiapan ke arah itu telah dilakukan oleh suatu tim dengan menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) mengenai Pembentukan Perusahaan Umum Logistik Pangan Nasional (Perum Pangan), yang akan bermula pada 1 Januari 2003.

4.3. SEBAB-SEBAB BERLAKUNYA PERUBAHAN

4.3.1. Peranan *BULOG* yang kurang baik

Beberapa kajian yang dilakukan menunjukkan *BULOG* tidak memainkan peranannya dengan efektif. Stabiliti harga yang dilakukan *BULOG* tidak memberikan faedah yang besar bagi para petani. *Operasi Pasar* yang dilaksanakan tidak tepat sasaran serta kualiti beras *BULOG* yang tidak baik. Hal-hal ini menyebabkan peranan *BULOG* dilihat semula.

Pada akhir *Repelita IV* reevaluasi *BULOG* mulai dilakukan. Pada Tahun 1995 *BULOG* dipisahkan dengan *Menteri Negara Urusan Pangan* yang sebelumnya disatukan. Penggantian pimpinan di lembaga *BULOG* terus berlaku dan sewaktu pemerintahan Presiden Gus Dur, Menteri Industri dan Perdagangan adalah Yusuf Kalla yang sekaligus

¹⁰ Djanuardi, Bambang (2002) “ Dari Holding Company-LPND- Sampai PERUM” dalam Sawit, M Husein et al (ed) (2002) *BULOG : Pergulatan dalam Pemantapan Peranan dan Penyesuaian Kelembagaan*, Jakarta : IPB Press, h.321-325.

memegang tugas sebagai ketua *BULOG*. Hal ini menjadikan kewujudan *BULOG* menjadi terkabur dalam pentadbiran negara.

Ketiada ketelusan dan akuntansi yang lemah juga menjadi masalah mendasar di *BULOG*. Kes korupsi juga semakin berleluasa berlaku yang dikenal dengan *Buloggate*. Kondisi-kondisi ini menyebabkan masyarakat menghendaki agar *BULOG* menjadi lembaga yang efisien, efektif, transparan serta mampu melayani kepentingan masyarakat dengan baik.¹¹

4.3.2. Adanya pengaruh dunia internasional

Perubahan ekonomi global seperti perubahan di WTO dan pengaruh IMF menjadikan peranan pemerintah terhadap kegiatan awam semakin kecil. Hal ini dikeranakan adanya tekanan internasional terhadap negara-negara berkembang yang terlibat hutang luar negeri. Dalam Washington Consensus¹² mengharuskan negara penghutang untuk melaksanakan perkara penting iaitu liberalisasi pasar dan privatisasi. Semua kepentingan nasional harus diserahkan pada mekanisme pasar.¹³

4.3.3. Pencabutan hak monopoli *BULOG*

Sekretariat WTO mengugurkan hak *BULOG* sebagai institusi peniaga beras negara dan mengharuskan penghapusan pelbagai hambatan perdagangan seperti monopoli. Hal ini

¹¹ Hitoshi Yonekura (2005), "Institutional Reform In Indonesia's Food Security Sector: The Transformation of BULOG into A Public Corporation", *Developing Economics*. XLIII-1 March 2005, h.134-135.

¹² Huraian tentang hal ini dalam stiglitz(2002), *Globalization And its Discontents*, New York : WW Norton and Company. Ellwood, W (2001) *The Nonsense Guide to Globalization*, Oxford : New Internationalist Publication Ltd. Gray, John (1998), *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, London : Granda Books.

¹³ Widjanarko Puspoyo (2002), *Masa Depan BULOG : Arah Perubahan dan Tantangannya*, Jakarta : Bidang hukum, regulasi dan sosialisasi Panitia Persiapan Pendirian Perum BULOG. h.1-5

menyebabkan pemerintahan Indonesia mencabut hak monopoli yang dilakukan *BULOG* dengan diwujudkannya Undang-undang No 5 tahun 1999.¹⁴

4.3.4. Keadaan kewangan Indonesia

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia menyebabkan keadaan kewangan yang ketat di pemerintah. Keadaan ini menjadikan pemerintah meninjau semula lembaga-lembaga yang ada termasuk *BULOG*. Saat *BULOG* berbentuk Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), *BULOG* mendapatkan dana dari likuiditas Bank Indonesia. Inilah yang menjadi salah satu beban kewangan bagi pemerintah, kerana itu perubahan dilakukan pada *BULOG*.¹⁵

4.3.5. Perubahan sistem desentralisasi¹⁶

Keadaan Indonesia sebagai sebuah kepulauan menyebabkan sistem pemerintahan sentralisasi kurang mengembangkan pembangunan di daerah-daerah. Oleh itu pemerintah melakukan perubahan sistem pemerintah yang bersifat desentralisasi dengan diwujudkannya Undang-Undang autonomi daerah No.22 tahun 2002. Dengan adanya peraturan ini menjadikan masalah makanan diserahkan pada setiap daerah. Namun kewujudan *BULOG* tetap masih sangat diperlukan pembangunan infrastruktur pun telah dilakukan di berbagai daerah di Indonesia. Agar fungsi *BULOG* tetap dapat berjalan dengan baik, maka *BULOG* diubah menjadi perusahaan.¹⁷

¹⁴ Widjanarko Puspoyo (2002), *op.cit*.

¹⁵ Hitoshi Yonekura (2005), *op cit*, h,123.

¹⁶ Temu Bual dengan Ir. Bubun Subroto, PM. Kasubdiv Pengamatan dan Analisa Harga. Divisi Perancangan Operasi Awam. Selasa, 30 Oktober 2007. jam 02.30 – 03.15 petang.

¹⁷ Hitoshi Yonekura, (2005), *op.cit*, h.137.

4.4. STRUKTUR ORGANISASI

Perubahan bentuk *BULOG* didasarkan kepada *Peraturan Pemerintah* No.7 tahun 2003 yang kemudian disempurnakan oleh *Peraturan Pemerintah* No.61 tahun 2003. Peraturan ini menyatakan status hukum *BULOG* adalah *Perusahaan Umum* yang berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN).¹⁸ Pendirian Perum *BULOG* dimaksudkan untuk menyelenggarakan usaha-usaha yang berkaitan dengan makanan asas yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang ramai. Pendirian ini juga bertujuan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas yang diberikan pemerintah iaitu pengawal harga makanan utama, pengurus rizab makanan pemerintah dan pengagih makanan utama kepada golongan tertentu, khususnya beras dan bahan makanan lain yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam rangka sekuriti makanan.¹⁹

Kemudian untuk menjalankan fungsi dan tugas tersebut, maka diaturlah organisasi Perum *BULOG* dalam keputusan direksi Perum *BULOG* No.Kep-01/ DIRUT/ 05/ 2003 mengenai organisasi dan tata kerja Perum *BULOG*. Dalam peraturan ini dijelaskan bahawa Perum *BULOG* adalah BUMN²⁰ yang bertugas dalam penyelenggaraan usaha yang berkaitan dengan makanan yang menyediakan perkhidmatan awam dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengurusan perusahaan.²¹

¹⁸ Pengaturan tentang lembaga ini dalam Undang-undang No.9 tahun 1969 tentang BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

¹⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.7 tahun 2003 Bab 3 pasal 6

²⁰ BUMN adalah kependekan dari Badan Usaha Milik Negara. Ini bermakna lembaga tersebut sepenuhnya adalah dikuasai oleh negara.

²¹ Pasal 1 Kep-01/ DIRUT/ 05/ 2003

Seiring dengan adanya autonomi daerah, pengorganisasian *BULOG* juga menyesuaikan diri dengan peraturan autonomi daerah. Oleh itu struktur *BULOG* terdiri dari *BULOG* yang berada di pusat bertempat di ibukota Jakarta dan diperingkat daerah di masing-masing wilayah yang disebut divisi regional atau divre, sehingga kini telah ada 26 divre di seluruh Indonesia.²² Organisasi di peringkat pusat terdiri daripada :²³

- i. Direktor Utama
- ii. Direktorat Operasi
- iii. Direktorat Pengembangan dan IT
- iv. Direktorat Kewangan
- v. Direktorat Sumber Daya Manusia dan Umum.

Organisasi yang berkaitan dengan sekuriti makanan adalah Direktorat Operasi diatur pada bahagian tiga peraturan ini yang fungsinya adalah merencana, mengarah, mengkoordinasi, menetapkan dan mengendalikan peraturan-peraturan dan strategi di bidang perancangan operasi awam, penyediaan bekalan, persediaan dan perawatan serta pengagihan komoditi makanan.

Aktiviti komersial dilakukan oleh direktorat yang berbeza dengan pengkhidmatan awam. Kegiatan komersial perum *BULOG* dilakukan oleh Direktorat Pengembangan

²² Pembagian Divre ini tidak berdasarkan pada banyaknya propinsi, tidak setiap propinsi adalah produsen pangan. Temu Bual dengan Bapak Ir. Bubun Soebroto PM. Kasubdiv Pengamatan dan Analisa Harga. Divisi Perancangan Operasi Awam. Selasa, 30 Oktober 2007. jam 02.30 – 03.15 petang.

²³ Bab II tentang organisasi dalam keputusan direksi Perum *BULOG* nomor Kep-01/ DIRUT/ 05/ 2003

dan IT yang mengurus divisi industri, perdagangan dan jasa. Sehingga polisi yang dijalankan tidak akan tumpang tindih.²⁴

4.5. POLISI-POLISI YANG DIJALANKAN PERUM BULOG

Sejak pertama kali *BULOG* didirikan telah dikenal sebagai lembaga utama yang mengurus makanan nasional. Tugas *BULOG* adalah melakukan penyediaan dan pengawasan makanan di Indonesia. Perioda demi perioda, *BULOG* terus mengalami perubahan fungsi. Pada awalnya *BULOG* berfungsi untuk menstabilkan harga 9 bahan makanan, khusus harga beras sewaktu masa menuai. Namun dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) No.19 tahun 1998, peranan *BULOG* hanya mengurus komoditi beras sahaja.²⁵ Setelah dikeluarkannya peraturan pemerintah No.7 tahun 2003, *BULOG* memiliki dua peranan iaitu :

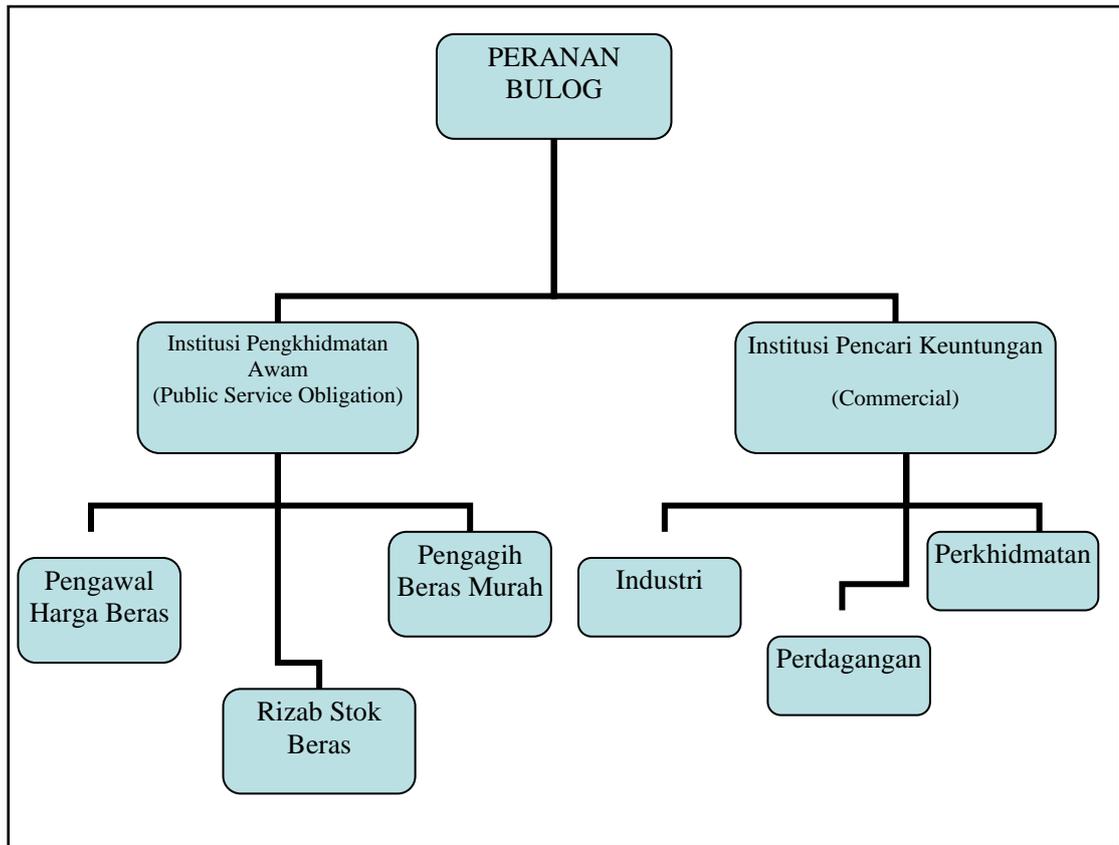
1. Sebagai institusi yang menjalankan perkhidmatan awam, sebagaimana yang diamanahkan oleh pemerintah dengan melakukan polisi-polisinya antara lain mengawal harga makanan utama, mengurus rizab makanan pemerintah, mengagihkan makanan kepada masyarakat tertentu.²⁶
2. Institusi pencari keuntungan sebagaimana tujuan dari sebuah perusahaan umum yang meliputi industri, perdagangan dan perkhidmatan.²⁷

²⁴ Temu Bual dengan Lely Pelitasari S, (Staf Ahli BULOG), Jum'at 2 November 2007, jam 9.30-11.30.pagi

²⁵*Ibid*, Dalam Inpres No 9 tahun 2002 juga menegaskan bahwa pelaksanaan polisi yang berkaitan dengan komoditi beras. Mengingat beras masih menjadi makanan asasi masyarakat Indonesia.

²⁶ Lihat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.7 tahun 2003. Tugas-tugas *BULOG* ini kembali dipertegas oleh pemerintah pada Instruksi Presiden (Inpres) No.13 tahun 2005.

²⁷ Perum Bulog, www.bulog.co.id/php, 23 Januari 2007



Sumber : Temu Bual dengan En Riskan (staf ahli BULOG), Isnin 19 Februari 2007 jam 11.00-02.00 tengah hari

Untuk mempertegaskan kembali fungsi *BULOG*, pemerintah mengeluarkan *Instruksi Presiden No.13* tahun 2005 yang bermula pada 1 Januari 2006. *Instruksi Presiden* ini memuat fungsi *BULOG* untuk menjalankan pembelian padi/beras, menyediakan dan mengagihkan beras subsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan golongan yang terjejas kekurangan makanan dan untuk mengatasi keadaan darurat serta menjaga stabiliti harga beras dalam negeri melalui pengelolaan rizab beras pemerintah.

Peranan *BULOG* setelah mengalami perumisasi iaitu tetap berfokus pada *Core Business* yang berkaitan dengan komoditi makanan seperti beras, jagung, gula, dan coklat. Usaha

kegiatan *BULOG* dibahagi kepada iaitu PSO (*Public Service Obligation*) dan kegiatan komersial yang berorientasi mencari keuntungan.²⁸

Fokus *BULOG* di Indonesia adalah pada pelaksanaan polisi sekuriti makanan seperti penyediaan bekalan makanan yang dapat dijangkau oleh sesiapa jua pada setiap waktu dan tempat. Beberapa kegiatan yang dijalankan oleh *BULOG*, iaitu adalah:

4.5.1. KEGIATAN DIBIDANG PENGKHIDMATAN AWAM

Hal ini bersesuaian dengan *Peraturan Pemerintah No.7* tahun 2003 mengenai pendirian Perum *BULOG*, di mana *BULOG* melakukan pengkhidmatan awam iaitu berupa tugas-tugas yang diberikan pemerintah kepada *BULOG* iaitu pengamanan harga makanan asas sama ada pada peringkat pengeluar mahupun pengguna, pengurusan rizab makanan pemerintah dan pengagihan beras kepada golongan masyarakat tertentu.

4.5.1.1. Pengawalan Harga

Pada awal penubuhan *BULOG*, fungsi utamanya adalah sebagai stabilisator harga makanan di Indonesia iaitu dengan melakukan pembelian jika harga beras berada di bawah harga dasar (*floor price*) dan ketika harga beras berada di atas *ceiling price* maka *BULOG* akan melakukan Operasi Pasar dengan mengeluarkan stok berasnya untuk menstabilkan harga.

Namun setelah menjadi Perum, *BULOG* melakukan pengamanan harga pada peringkat petani jika diperlukan dengan menerapkan *Harga Pembelian Pemerintah (HPP)* dan

²⁸ Temu Bual dengan En Riskan (staf ahli *BULOG*), Isnin 19 Februari 2007 jam 11.00-02.00 tengah hari

pada peringkat pengguna dengan melaksanakan Operasi Pasar untuk menstabilkan harga jika diperlukan.

4.5.1.1 (a). Harga Pembelian Pemerintah

4.5.1.1 (a).1. Pengertian HPP

HPP adalah harga pembelian padi (*gabah*) atau beras yang sesuai dengan tingkatan kualiti di penggilingan atau gudang penyimpanan yang ditetapkan pemerintah melalui *Instruksi Presiden* tentang polisi perberasan.²⁹ HPP adalah sejumlah harga yang harus dibayar oleh pemerintah jika membeli gabah/beras sesuai dengan kualiti yang telah ditentukan. Pemerintah tidak membeli seluruh padi/beras yang berada di bawah HPP, tetapi pembeliannya hanya untuk sejumlah tertentu sesuai dengan target pengagihan. HPP berbeza dengan HDPP (Harga Dasar Pembelian Pemerintah) yang mewajibkan pemerintah untuk membeli gabah tanpa had, jika harga di pasar lebih rendah dari HDPP.³⁰ Dari hasil pembelian melalui HPP inilah didapati bekalan makanan pemerintah.

4.5.1.1.1.2. Tujuan Pelaksanaan

Antara tujuan polisi ini adalah :

²⁹ Pedoman Umum Pengadaan Gabah dan beras dalam negeri tahun 2006 dilingkungan perusahaan umum BULOG

³⁰ Widjanarko Puspoyo (2006), "Peran PERUM BULOG Sebagai Pelaksana Kebijakan Pangan Nasional", dalam *Warta Intra BULOG* Jun-July 2006, h.20-21. Polisi ini pada awalnya berupa Harga Dasar Gabah (HDG) yang berlaku sejak tahun 1969, kemudian berubah menjadi Harga Dasar Pembelian Pemerintah dan pada tahun 2005 diubah lagi menjadi Harga Pembelian Pemerintah (HPP).

1. *BULOG* membeli *gabah*³¹ dalam rangka meningkatkan pendapatan petani.³²
2. Polisi ini dapat mengurangi risiko dalam bertanam padi, sehingga persediaan beras dari pengeluaran dalam negeri akan lebih terjamin, dan kemandirian makanan akan lebih kukuh.³³
3. HPP dilakukan pada padi bertujuan untuk mendorong penambahbaikan kualiti beras serta mendorong penggilingan padi yang moden.³⁴ Semakin banyak padi diusahakan sewaktu musim menuai ia akan mengakibatkan kejatuhan harga pasar sehingga semakin besar keinginan petani untuk menjualnya ke *BULOG*. Semakin besar perbezaan antara harga pasar dengan HPP, maka semakin besar pula pendapatan lebih untuk petani.

4.5.1.1.1.3. Pelaksanaan HPP

HPP ini dilaksanakan pada saat-saat tertentu, iaitu ketika musim menuai pada bulan Februari – Mei dan bulan Julai – Ogos. *BULOG* akan melakukan pembelian ketika harga di pasaran lebih rendah dari HPP dan akan menghentikan pembelian jika harga pasar telah mendekati HPP.³⁵ *BULOG* melakukan pembelian dengan kualiti padi dan beras yang ditentukan oleh *Instruksi Presiden*.

³¹ Gabah adalah hasil tanaman padi yang telah dilepaskan dari tangkainya dengan cara perontokan. Lihat keputusan bersama kepala Badan Bimas Ketahanan Pangan Departemen Pertanian RI dan *BULOG* No.2/SKB/BBKP/I/2003 tarikh 16 Januari 2003.

³² *Ibid.* Sebagaimana juga terdapat dalam Inpres No.13 tahun 2005.

³³ Himawan Kartika (2006), “ Kebijakan Perberasan Nasional (Inpres) dengan pemantauan Harga Produsen Gabah oleh BPS, dalam warta intra *BULOG* Jun-July 2006, h. 11-12.

³⁴ Tito Pranoto (2006), “ Pengamanan Stabilitas Pangan (Beras) Nasional : Komitmen Keberpihakan dan Kebijakan Antisipatif”, dalam *Warta Intra BULOG* September-Oktober 2006, h.18.

³⁵ Widjanarko Puspooyo (2006), *op.cit.*

Jadual 1 : Pelaksanaan HPP dari tahun 2004-2006 (dalam rupiah)

Tahun	2004	2005	2006
Dasar pelaksanaan	Kepres No.9 tahun 2002	Kepres No.2 tahun 2005	Kepres No.13 tahun 2005
Padi hasil menuai di penggilingan	1.725	1.330	1.730
Padi kering di tempat penyimpanan	1.725	1.765	2.280
Padi kering giling di penggilingan	1.725	1.340	2.250
Beras dalam negeri	2.790	2.790	3.550

Sumber : Di rangkum dari pedoman pengadaan gabah Perum BULOG tahun 2004-2006

Harga Pembelian Pemerintah kerap berubah, mengikut usulan dari pemerintah dan saranan dari *BULOG*³⁶ yang kemudian dikembalikan pada *BULOG* untuk dilaksanakan. Perubahan HPP juga bergantung pada kos pembelanjaan petani dan insentif harga untuk petani. Pembelian hanya dilakukan untuk kualiti medium (kualiti sedang)³⁷. Pembelian dalam bentuk padi lebih banyak dilakukan sebanyak 80 %– 90 % untuk bekalan padi dan 10 peratus – 20 peratus untuk bekalan beras.³⁸ Pembelian dalam bentuk padi bertujuan agar kesejahteraan petani lebih terjamin.³⁹ Pembelian dalam bentuk beras hanya dilakukan di beberapa wilayah sahaja. Dana untuk melakukan

³⁶ Temu Bual dengan Lely Pelitasari S, (Staf Ahli BULOG), Jum'at 2 November 2007, jam 9.30- 11.30 Pagi

³⁷ Pembelian ini berkait rapat dengan pengagihan beras ini untuk golongan miskin dan golongan anggaran. Pembelian untuk kualiti Premium (kualiti baik) telah dilakukan BULOG pada usaha komersialnya. Wawancara dengan Lely Pelitasari S, (Staf Ahli BULOG), Jum'at 2 November 2007, jam 9.30- 11.30 Pagi.

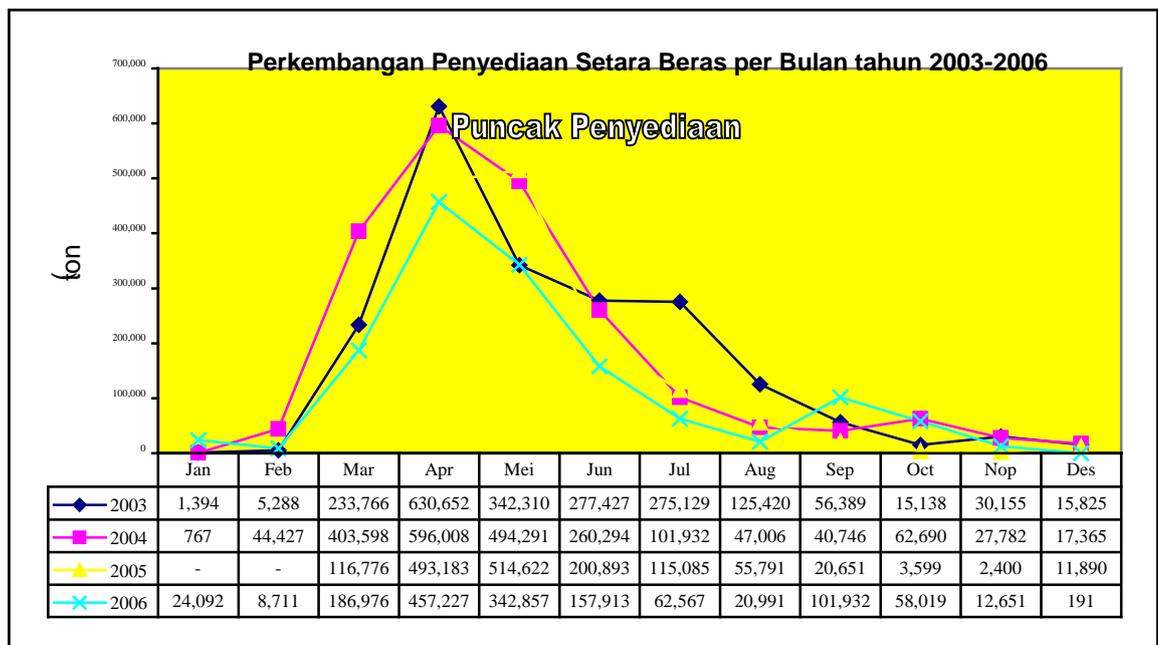
³⁸ Temu Bual dengan En. Ir.Riskan (staf ahli BULOG), Isnin 19 Februari 2007 jam 11.00-02.00 pagi

³⁹ Tito Pranoto (2006), *op.cit*

pembelian tidak berasal dari dana APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) sebagai sebelumnya, tetapi berasal dari kredit bunga komersial.

Pembelian dalam negeri terbesar terjadi pada bulan April dan Mei. Penyediaan terbesar terjadi pada tahun 2003 iaitu penyediaan gabah sebanyak 941,725 ton. Sepanjang tahun 2003 sehingga tahun 2006, ini penyediaan yang terbesar. Hal ini dikeranakan pada bulan ini adalah masa menuai dan terjadi kejatuhan harga, sehingga banyak petani menjual hasilnya kepada *BULOG*.

Jadual 2: Perkembangan penyediaan bekalan dalam negeri



Sumber : Diolah dari database divisi pengadaan Perum BULOG

Namun penyediaan bekalan beras dalam negeri dari tahun ketahun mengalami penurunan. Pada tahun 2003 mencapai 2.0 juta tan, dan terus menurun sehingga 1.43

juta tan pada tahun 2006. Penurunan penyediaan bekalan beras ini terjadi kerana disebabkan oleh beberapa faktor iaitu : ⁴⁰

1. Tingginya harga padi dan beras dalam negeri yang berada di atas HPP (Harga Pembelian Pemerintah), sehingga petani lebih banyak menjual beras ke mekanisme pasar daripada ke *BULOG*.
2. Kecilnya stok beras yang dilakukan akibat mengecilnya pasaran agihan beras.
3. Perubahan musim yang tidak dapat diramal memberi peluang kepada pemodal besar untuk menyimpan beras atau padi. Sehingga beras dipasaran stoknya menipis.

Jadual 3 : Total penyediaan bekalan beras atau padi dari tahun 2003-2006

Tahun	2003	2004	2005	2006
Realisasi	2.0 juta ton	2.1 juta ton	1.53 juta ton	1.43 juta ton

Sumber : Divisi Pengadaan Perum *BULOG*

Setiap tahunnya rata-rata pengeluaran pertanian nasional adalah sekitar 50 juta ton padi. Menurut *BULOG* penyediaan bekalan beras yang diserap oleh *BULOG* sebanyak 6-7% dari produktiviti nasional. Pengamanan HPP ini dilakukan melalui kerjasama dengan

⁴⁰ Prognosa Pengadaan DN Sulit Direalisasikan; Kesulitan Pengadaan DN berpengaruh Pada Stok *BULOG* (2006), *warta intra BULOG*, November-Disember 2006, h.4

lembaga-lembaga tertentu yang dikenali dengan *mitra kerja*⁴¹ dan terdapat 4.056 *mitra kerja* diseluruh Indonesia.⁴²

Penyediaan bekalan ini diperlukan untuk pengelolaan rizab beras pemerintah bagi bantuan bencana alam/sosial dan pengendalian gejolak harga dan pengagihan beras Raskin untuk orang miskin dan pengagihan untuk golongan anggaran.⁴³

4.5.1.1.2. Operasi Pasar Murni (OPM)

Pada peringkat pengguna pula, proses penstabilan harga dilakukan dengan melalui *Operasi Pasar*. Ketidakstabilan harga di pasaran akan mempengaruhi daya jangkau masyarakat, kerana beban pengeluaran rumah tangga di Indonesia masih didominasi oleh pengeluaran makanan yakni sekitar 53%-67% Oleh kerana itu untuk menstabilkan harga pada peringkat pengguna, *BULOG* melakukan *Operasi Pasar*.

4.5.1.1.2.1. Tujuan Pelaksanaan Operasi Pasar

1. Untuk menurunkan harga beras di pasaran, sehingga beras tetap dapat diakses dengan mudah.
2. Secara keseluruhan *Operasi Pasar* ini juga untuk menghindari inflasi yang terjadi akibat fluktuasi harga beras yang tinggi.

⁴¹ Mitra kerja BULOG adalah perusahaan Penggilingan Padi (koperasi mahupun non koperasi) yang telah lulus seleksi yang dilaksanakan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh kadivreg/kasub divre. Lihat Pedoman Pengadaan Gabah /Beras dalam negeri dan Giling Gabah Tahun 2004 Divisi Pengadaan Perum BULOG, Jakarta 2004. h.50

⁴² *Ibid*

⁴³ Instruksi Presiden Republik Indonesia No.13 Tahun 2005

4.5.1.1.2.2. Pelaksanaan Program

Setelah menjadi Perum, *BULOG* melakukan *Operasi Pasar*, jika diperintahkan oleh pemerintah dengan harga yang telah ditentukan pada batas tertentu pula dengan mempertimbangkan beban kewangan pemerintah. Pemerintah akan mengambil tindakan intervensi pasar, manakala harga meningkat dalam tempoh relatif singkat iaitu melebihi 25 %.⁴⁴

Penetapan harga jualan beras dalam *Operasi Pasar* berdasarkan instruksi Menteri Perdagangan serta cadangan dari Pemerintah Daerah, disesuaikan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang berlaku di masing-masing daerah atas pengajuan pemerintah daerah setempat. *Operasi Pasar* dilaksanakan setiap hari oleh Satgas (Satuan Tugas) dan Pemda (pemerintah daerah) secara bertahap dan tersebar merata dengan bungkusan kecil 5kg sampai 10kg, kerana kuasa beli masyarakat yang terhad. Adapun lokasi yang menjadi sasaran *Operasi Pasar* diprioritaskan di pasar-pasar tradisional dan pemukiman penduduk.⁴⁵

Operasi Pasar diusulkan oleh Bupati/Walikota selaku Ketua *Dewan Ketahanan Pangan* (DKP) Kabupaten/Kota kepada Gubernur selaku Ketua *Dewan Ketahanan Pangan* (DKP) Propinsi untuk mengatasi fluktuasi harga pada peringkat pengguna. Kemudian ia diusulkan kepada Menteri Pertanian. Menteri Pertanian selaku Ketua Harian *Dewan Ketahanan Pangan* untuk memberikan rekomendasi kepada Menteri

⁴⁴ Dalam Peraturan Pemerintah No.68 tahun 2002, ayat 3 pasal 3

⁴⁵ Perum BULOG. www.bulog.co.id/profil.php, 11 oktober 2006

Perdagangan. Berdasarkan usulan dan rekomendasi tersebut, Menteri Perdagangan menugaskan Perum *BULOG* untuk melakukan *Operasi Pasar*.⁴⁶

Jadual 4 : Pelaksanaan *Operasi Pasar* dari tahun 2003-2006

Tahun	2003	2004	2005	2006
Realisasi	2,092 tan	7,569 tan	40,301 tan	54,930 tan

Sumber : Divisi penyaluran Perum *BULOG*

Operasi Pasar terbanyak sepanjang 2003-2006 adalah pada tahun 2006. Hal ini terjadi kerana saat ini banyak terjadi peristiwa-peristiwa yang mengakibatkan kelangkaan beras di pasaran. Pada tahun 2006 ini terjadi musim tanam yang mundur, kerana cuaca yang sulit diramal, kemudian terjadinya gagal panen akibat banjir yang melanda.

4.4.1.2. Stok Rizab Makanan

Pertanian merupakan satu pekerjaan yang penuh dengan risiko kerana faktor-faktor yang berada diluar batasan manusia. Faktor alam mempunyai peranan yang sangat besar kerana kejadian-kejadian yang berlaku sukar untuk diramalkan. Kegagalan menuai atau pengeluaran pertanian yang rendah mengakibatkan keperluan makanan tidak mencukupi dan ia dapat terjadi bila-bila masa sahaja. Oleh itu pemerintah melihat perlu adanya stok penyimpanan makanan untuk menjaga bekalan makanan secara nasional.

⁴⁶ *Ibid.*

4.4.1.2.1. Tujuan Program

Menurut Pedoman Umum Pengadaan Gabah dan Beras *BULOG*, stok makanan ini dipergunakan untuk memenuhi keperluan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat, konflik sosial dan bencana alam, beras untuk golongan miskin, golongan anggaran dan perusahaan milik negara/swasta, bahan baku industri serta untuk mengendalikan gejolak harga beras dengan Operasi Pasar Murni.⁴⁷

4.5.1.2.2. Pelaksanaan Program

Dalam Undang-undang No.7 tahun 1996 disebutkan bahawa rizab makanan nasional terdiri dari rizab makanan pemerintah dan rizab makanan masyarakat. Rizab makanan pemerintah ditetapkan secara berkala dengan memperhitungkan tingkat keperluan nyata masyarakat dan persediaan makanan serta dengan mengantisipasi terjadinya kekurangan makanan atau keadaan darurat.⁴⁸ Rizab makanan pemerintah ini diamanahkan pada *BULOG*.

Untuk memenuhi stok rizab pemerintah, *BULOG* melakukan penyediaan bekal makanan yang didapati dari penyediaan dari dalam negeri dan luar negeri. Stok ini dipergunakan untuk keadaan darurat dan stabiliti harga beras.⁴⁹ Pemerintah menugaskan kepada *BULOG* untuk melakukan stok beras pemerintah sebanyak

⁴⁷ Pedoman Umum Pengadaan Gabah dan Beras dalam negeri tahun 2005 lingkungan Perum BULOG. Divisi Pengadaan PERUM BULOG Jakarta 2005, h.4

⁴⁸ Pasal 47 Undang-undang No.7 tahun 1996.

⁴⁹ Pasal 6 Inpres RI No 13 tahun 2005

350,000 tan setahun dengan anggaran pemerintah.⁵⁰ Stok yang dilakukan *BULOG* adalah sekitar 1-1.5 juta ton untuk 3 bulan berikut.⁵¹

Stok rizab digunakan untuk dua hal yaitu keadaan-keadaan terjejas makanan dan pengendalian harga. Untuk mengatasi keadaan darurat akibat bencana, gubernor mempunyai kuasa untuk menggunakan stok secara langsung sesuai keperluan. Penggunaan rizab beras maksimum 200 tan setahun, jika lebih dari itu dilakukan dengan persetujuan Menteri Sosial. Manakala pada peringkat kabupaten, penggunaan stok terjadi di wilayahnya sesuai keperluan dan maksimum sebanyak 100 ton dalam setahun.⁵² Penggunaan Rizab Beras untuk pengendalian gejolak harga dilaksanakan di daerah berlakunya gejolak harga, berupa operasi pasar.

4.5.1.3. Pengagihan Raskin

Keadaan Indonesia yang dilanda krisis ekonomi, mengakibatkan kuasa beli masyarakat mengalami penurunan. Antara cara agar makanan tetap dijangkau oleh semua lapisan masyarakat, *BULOG* memberikan beras murah untuk rakyat yang tidak mampu. Pada peringkat awalnya polisi ini bernama OPK (Operasi Pasar Khusus) namun pada tahun 2002 ia diubah menjadi Raskin yang bermaksud beras untuk keluarga miskin. Perubahan nama ini bertujuan agar program beras murah ini dapat dilaksanakan lebih efektif. Sasaran dilakukan pada Raskin, hanya untuk keluarga miskin.⁵³ OPK juga

⁵⁰ Wawancara dengan Lely Pelitasari S, (Staf Ahli *BULOG*), Jum'at 2 November 2007, jam 9.30- 11.30 wib.

⁵¹ Sapuan (2006), "Pentingnya Cadangan Beras". *Warta Intra BULOG*. September-Oktober 2006, h.38. Prabowo, Dibyo, *et.al* (2003), " Stok Cadangan (reserve stock) Beras dan Pembiayaannya", disampaikan pada roundtable Pengelolaan Cadangan Pangan Nasional, 30 oktober 2003.

⁵² Perum *BULOG*, www.bulog.go.id/alurdistribusi.php , 11 Oktober 2006.

⁵³ Bambang Djanuwardi (2002), "Pemantapan Alur Baru Outlet *BULOG*" dalam Sawit, M Husein et al (ed) (2002) *BULOG : Pergulatan dalam pemantapan peranan dan penyesuaian Kelembagaan*, Jakarta : IPB Press, h.445.

merupakan program darurat (emergency) yang dirancang untuk mengatasi krisis moneter tahun 1997, sementara Raskin adalah program proteksi sosial.

4.5.1.3.1. Tujuan dan sasaran

Tujuan program Raskin adalah untuk mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin melalui pemberian bantuan sebagian keperluan asasi dalam bentuk beras. Sasaran Raskin pada tahun 2003 adalah bagi membantu dan berpeluang mengakses makanan keluarga miskin dengan bekal beras pada paras harga bersubsidi di tempat dan jumlah yang telah ditentukan.⁵⁴ Sasaran Raskin pada tahun 2004 adalah bagi memenuhi sebahagian keperluan asasi melalui beras bagi sekitar 8,5 juta keluarga miskin untuk memperoleh maksimal 20 kg setiap keluarga untuk tiap bulannya.⁵⁵

Seterusnya sasaran Raskin pada tahun 2005 adalah bagi memenuhi sebahagian keperluan kalori dan gizi dalam bentuk beras untuk sebanyak 15,79 juta keluarga prasejahtera dengan alasan ekonomi dan keluarga sejahtera satu, melalui pengagihan beras sebanyak 20 kg untuk tiap keluarga setiap bulannya.⁵⁶

Dan sasaran Raskin pada tahun 2006 adalah bagi menguranginya beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin (RTM) sebanyak 10.83 juta keluarga miskin melalui pengagihan beras bersubsidi sebanyak 10-15 Kg untuk tiap keluarga miskin setiap bulannya selama 10 bulan dengan harga Rp. 1,000 per kg pada wilayah-wilayah pengagihan.⁵⁷

⁵⁴ Petunjuk pelaksanaan program raskin dan program kompensasi pengurangan subsidi bukan bahan minyak bidang makanan tahun 2003.

⁵⁵ Pedoman umum program Raskin dan PKPS BBM bidang pangan tahun 2004

⁵⁶ Pedoman umum program Raskin tahun 2005

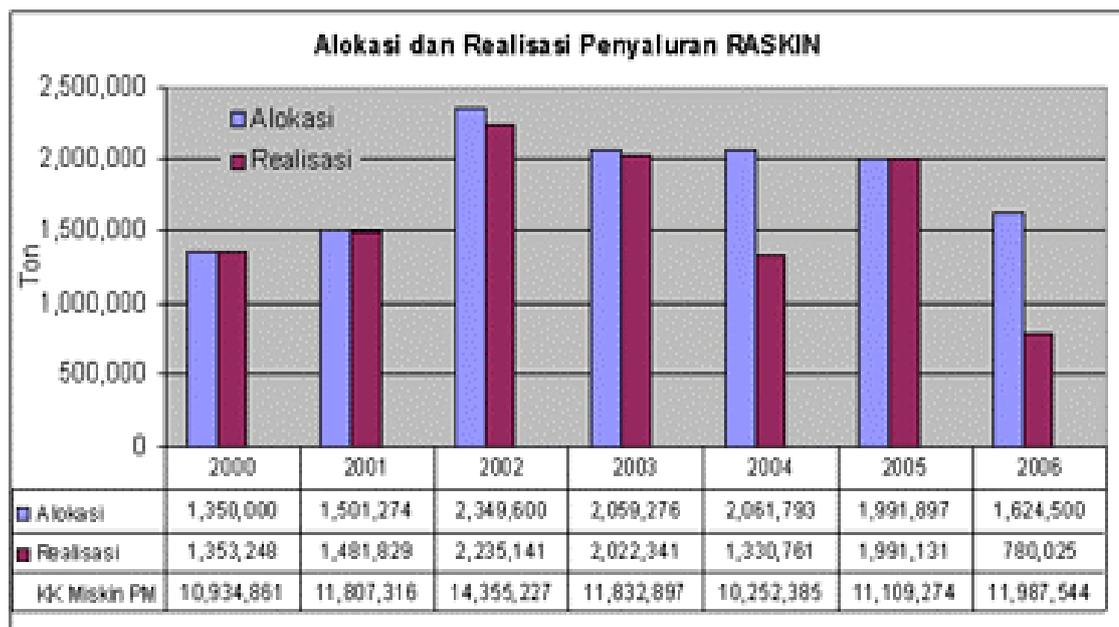
⁵⁷ Pedoman umum program Raskin tahun 2006

4.5.1.3.2. Pelaksanaan Program

Pengelola Raskin terbahagi kepada dua iaitu peringkat nasional yang terdiri dari pelbagai lembaga dan peringkat daerah diuruskan oleh Raskin peringkat wilayah. Dalam meningkatkan keberhasilan pelaksanaan program Raskin, maka disusunlah Rencana Pengagihan yang meliputi frekuensi, kuantum dan jadual waktu yang sesuai dengan keadaan masing-masing wilayah. Waktu pengagihan disesuaikan dengan keadaan dan keperluan masing-masing wilayah, khususnya akan diagihkan pada waktu musim kemarau.⁵⁸

Program ini berterusan sehingga kini dengan mengikuti kemampuan bantuan dana yang dapat diberikan pemerintah kepada keluarga miskin. Perkembangan data keluarga miskin pun terus dilakukan penyempurnaan. Pengagihan terbesar *BULOG* adalah untuk Raskin yang mencapai hampir 80% dari total pengagihan keseluruhan.

Jadual 5 : Realisasi Pengagihan Raskin.



⁵⁸ Pedoman Umum program beras untuk keluarga miskin (raskin) tahun 2006

Sumber : Perum BULOG. <http://bulog.co.id/penyaluran.php>. 11 Oktober 2006

Sasaran Raskin adalah khusus kepada keluarga miskin dan sangat miskin, sementara keluarga yang hampir miskin, pemerintah belum dapat memberikannya. Terhadapnya pembiayaan dari kerajaan yang menjadi alasan belum terpenuhinya keperluan beras murah bagi seluruh rumah tangga miskin.

Setiap tahun sasaran dari program Raskin ini kerap berubah. Hal ini berkait rapat dengan subsidi yang diberikan pemerintah dan adanya peningkatan jumlah keluarga miskin.⁵⁹ Jumlah keluarga miskin di Indonesia sejak tahun 2003, rata-rata sebanyak 15 juta rumah tangga. Raskin telah mampu menjangkau keluarga miskin rata-rata 73 %, yakni sebanyak 11 juta rumah tangga miskin.

Jadual 6 : Data statistik Raskin

PERKEMBANGAN DATA RASKIN				
Tahun	2003	2004	2005	2006
Jumlah Keluarga Miskin	15,746,843	15,746,843	15,791,884	15,503,295
Keluarga Sasaran	8,580,313	8,590,804	8,300,000	10,830,000
Persentase Keluarga Sasaran Terhadap jumlah keseluruhan	54.49	54.56	52.56	69.86
Alokasi	2,059,276	2,061,793	1,991,897	1,624,500
Realisasi	2,023,664	2,060,198	1,991,131	1,349,639
% Real terhadap Alokasi	98.27	99.92	99.96	83.08
Penerima manfaat	11,832,897	11,664,050	11,109,274	13,008,419
Persentase terhadap Keluarga sasaran	137.91	135.77	133.85	120.11
Persentase terhadap Keluarga Miskin	75.14	74.07	70.35	83.91

Sumber : Diubah suai dari <http://bulog.co.id/penyaluran.php>. 11 Oktober 2006

⁵⁹ Temu Bual dengan Lely Pelitasari S, (Staf Ahli BULOG), Jum'at 2 November 2007, jam 9.30- 11.30 pagi.

4.5.2. KEGIATAN DI BIDANG KOMERSIAL

Antara kegiatan komersial yang dijalankan oleh *BULOG* ialah perdagangan, industri dan perkhidmatan. Ruang lingkup kegiatan komersial Perum *BULOG* meliputi industri perberasan, usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan gula pasir, dan pusat sukatan makanan terpadu.⁶⁰ Kegiatan industri dibahagi dalam 3 kategori, iaitu⁶¹

1. Industri berasaskan beras, adalah industri yang merupakan kegiatan menyeluruh dari *manufaktur* perberasan Indonesia.
2. Industri pendokong, adalah industri yang menghasilkan produk-produk pendukung diluar proses *manufaktur* perberasan seperti karung dan perpakatan
3. Industri makanan lain ialah industri makanan yang dihasilkan dari beras mahupun industri makanan lainnya seperti, gula atau jagung.

Setelah perubahan menjadi Perum, kegiatan awal *BULOG* menitikberatkan kepada perkhidmatan dan perdagangan yang berasas perberasan dan perindustrian setelah masa menuai. Bagi Perum *BULOG*, industri perberasan merupakan kompetensi dasar yang telah lama dimiliki. Manakala industri gula dan CPO merupakan hal baru sama sekali dalam perum *BULOG*.

Sejak tahun 2003 *BULOG* membangunkan *infrastruktur* penggilingan padi baru (*Rice Milling Plant*) dan telah mencapai 131 unit diseluruh Indonesia. Kegiatan bisnes

⁶⁰ Sawit, Husein M et.al, (2003), *op.cit*, h.19

⁶¹ Perum BULOG, www.bulog.go.id/komersial.php. Tarikh 11 Oktober 2006.

BULOG dilakukan oleh PIB (Proyek Bisnis Industri Beras) yang melakukan persediaan padi dan beras untuk di perdagangkan dan diagihkan kepada pasukan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Perdagangan beras telah dilakukan di pulau jawa. Tahun 2005 total jumlah penjualan beras adalah 35.944 tan, dan pada tahun 2006 meningkat menjadi 60.304 tan.⁶² Tahun 2006 merupakan tahun bersejarah bagi pemasaran beras *BULOG* kepada TNI. Realisasi pengagihan beras kepada anggota tentara dan kaki tangan kerajaan di propinsi Papua, Irian Jaya Barat, Maluku, Maluku utara, Bali, NTB dan NTT sebesar 8.318 tan.⁶³

4.6. ANALISA PERANAN BULOG DARI PERSPEKTIF ISLAM

Perum *BULOG* adalah satu lembaga pemerintah yang ditugaskan untuk mengawal masalah makanan di Indonesia, yang meliputi aspek bekalan makanan dan pengagihan makanan. Dalam hal ini *BULOG* khusus menangani makanan asasi masyarakat Indonesia yakni beras.

Dalam Islam, pemerintah mempunyai kewajiban untuk memastikan agar setiap rakyatnya mendapatkan makanan dengan baik. Pemerintah dalam Islam mempunyai tiga fungsi ekonomi yang utama iaitu fungsi kestabilan, peruntukan dan pengagihan. Islam menganjurkan kesaksamaan dan demokrasi ekonomi, iaitu setiap orang diberi peluang yang sama bagi memperolehi keperluan hidup sesuai dengan tingkat usaha, kemahiran dan kelayakannya.⁶⁴ Bagi setengah-setengah golongan yang tidak dapat merebut peluang ini dengan sebab tertentu atau kerana bahagian yang diterimanya masih tidak

³⁷ “Kegiatan Proyek Bisnis Beras (PIB) Perum *BULOG* tahun 2005-2006 dan Rencana Kegiatan Tahun 2007”, *Warta Intra BULOG*, November-Disember 2006. h.13-16

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Metwally (1983), “Fiscal Policy in an Islamic Economy” dalam Ziauddin Ahmad, et al (ed), *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*, Islamabab : Insitute of Policy Studies, h.61-62.

mencukupi, maka kerajaanlah yang perlu menyelesaikannya melalui cukai, zakat, faraid, wasiat atau derma.⁶⁵

BULOG adalah perpanjangan tangan dari pemerintah untuk menguruskan masalah makanan. Secara kelembagaan kewujudan satu institusi seperti *BULOG* bertepatan dengan fungsi pemerintah dalam Islam. Di mana salah satu fungsi pemerintah adalah bertanggungjawab menyediakan semua barangan keperluan asas kehidupan.⁶⁶

4.6.1. Polisi pengawalan harga

BULOG melakukan pengawalan harga pada peringkat pengeluar dengan melaksanakan *Harga Pembelian Pemerintah* (HPP). HPP ini adalah harga yang ditetapkan pemerintah, jika petani ingin menjual berasnya kepada pemerintah. Adanya penetapan harga ini menunjukkan pembelaan yang tinggi terhadap petani.

Menurut Yusuf Qardawi pemerintah tidak dibenarkan untuk memihak, baik kepada pembeli ataupun berpihak kepada penjual.⁶⁷ Namun menurut Ibn Taimiyah penetapan harga dengan melalui proses perundingan adalah penetapan harga yang dibenarkan.⁶⁸ Sebagaimana pelaksanaan HPP ini ditetapkan setelah menganalisa kos pembelanjaan petani atas saranan *BULOG* kepada pemerintah.⁶⁹ HPP akan dilaksanakan pada saat

⁶⁵ Surtahman Kastin Hasan&Sanep Ahmad (2005), *Ekonomi Islam: Dasar dan Amalan*, Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka, h.203.

⁶⁶ Fadzilah Azam Ahmad et.al (1996), "Peranan Kerajaan dalam Ekonomi Islam", dalam *Ekonomi Islam*, Shah Alam : Biro Penyediaan teks, universiti Teknologi MARA, h.102.

⁶⁷ Yusuf al-Qardawi (1995), *Dawr al-Qiyam wa al-Akhlaq fi Al-Iqtisadiy Islami*, Kairo : Maktabah Wahbah, h.256.

⁶⁸ Abdul Azim Islahi (1988), *Economic Concepts of Ibn Taimiyah*, London : The Islamic Foundation, h.98

⁶⁹ Temu Bual dengan Lely Pelitasari S, (Staf Ahli *BULOG*), Jum'at 2 November 2007, jam 9.30- 11.30 pagi.

terjadi kejatuhan harga. Ketika keadaan tidak normal, menurut Ibn Taimiyah penetapan harga di perbolehkan.⁷⁰

Hasil perolehan HPP ini digunakan untuk tugas-tugas perkhidmatan *BULOG* sendiri, iaitu penstabilan harga pada pengguna dengan melakukan Operasi Pasar, dipergunakan untuk rizab makanan nasional, dan pengagihan beras kepada golongan miskin. Jadi beras yang dijual dengan harga HPP tidak untuk dijualbelikan kepada pengguna umum. Pembelian dengan HPP adalah dalam rangka memenuhi keperluan *BULOG*.

HPP di Indonesia adalah nilai tertinggi berbanding negara-negara lainnya. Hal ini menurut pemerintah adalah dalam rangka meningkatkan pendapatan petani.⁷¹ Semakin besar perbezaan antara HPP dan harga pasaran, semakin besar pula insentifnya buat petani. Namun dengan semakin besar HPP yang diberikan semakin besar pula kos pembelanjaan yang ditanggung pemerintah.

Menurut Widjanarko, insentif harga buat petani tidak terlalu penting yang penting adalah insentif non-harga, sehingga petani dapat berproduktiviti tinggi secara berterusan.⁷² Pada pelaksanaan polisi ini dilapangan ditemukan bahawa penetapan harga yang tinggi hanya memberikan keuntungan pada petani-petani besar dan broker manakala petani-petani kecil tidak mendapatkan manfaat dari polisi ini.⁷³

⁷⁰ Abdul Azim Islahi, (1988), *op.cit.*

⁷¹ Inpres No.13 tahun 2005

⁷² Widjanarko Puspoyo (2006), "Peran Perum Bulog Sebagai Pelaksana Kebijakan Pangan Nasional", *Warta Intra BULOG* Jun-July 2006, h.21.

⁷³ Sajogyo (2002), "Pertanian Dan Kemiskinan", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Tahun 1 No.1 March 2002, h.2. Lihat juga Sastraatmadja Entang (1985), "Harga Gabah Dinaikkan, Akankah Pendapatan Petani Meningkatkan", *Ekonomi Pertanian Indonesia; masalah, gagasan dan strategi*, Bandung : Penerbit Angkasa.h. 23.

Menurut Ibn Khaldun, harga adalah suatu natijah daripada daya tarikan penawaran dan permintaan. Harga juga merupakan akibat daripada usaha umat manusia dan beberapa faktor luaran yang tidak mengikut kehendak manusia. Oleh kerana itu menurut al-Jammal, dalam Islam faktor usaha atau kerja adalah lebih penting berbanding harga.⁷⁴ Islam memandang insentif non harga adalah lebih penting daripada insentif harga. Perbaikan pengairan, perbaikan kualiti padi, serta sistem pengelolaannya adalah lebih diutamakan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan petani secara berterusan.

Dalam Islam, kesejahteraan petani dicapai melalui produktiviti yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari adanya pengajaran Islam dalam produktiviti petani,⁷⁵ adanya dorongan untuk melakukan keluaran pertanian dengan penggunaan teknologi moden,⁷⁶ adanya sistem usahasama pertanian yang menguntungkan antara petani penggarap dan pemilik tanah,⁷⁷ adanya peranan pemerintah ketika terjadinya musibah, berupa bantuan kewangan, keringanan cukai hasil bumi, pemimpin mengganti rugi atas kerosakan yang terjadi akibat bencana alam⁷⁸

⁷⁴ Dr.M.A.Mun'im Al-Jammal (1997), *Ensiklopedia Ekonomi Islam*, jilid 2, Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka, h.537.

⁷⁵ Bahawasanya pertanian adalah pekerjaan yang lebih afdal daripada sektor lainnya didasarkan pada surah al-Baqarah(2) ayat 261. lihat Azam, Zainal b abd Rahman (2000) "Pertanian dari Perspektif Islam" . *Visi Majalah kefahaman Islam*, April-Jun 2000, h.4-5.

⁷⁶ Menurut Dr.Zainal Azzam, adanya perbezaan penguasaan zakat pertanian didasarkan pada sistem semula jadi; 10% dengan pertanian yang diusahakan dengan sistem moden 5% dapat menggalakkan petani menerokai kaedah-kaedah pertanian moden. *Ibid.*.

⁷⁷ Wahbah al-Zuhaily (2004) *al-Fiqh al-Islami wa-Adillatuh*, juz VI, Beirut: Dar al-Fikr al-Mu'asir, h.4683-4730. lihat juga M. Ali Hasan (2004), *Berbagai Macam Transasi Dalam Islam (Fiqh Muamalat)*, Jakarta : PT.RajaGrafindo Persada. h.271-293.

⁷⁸ Af zal al-Rahman, (1991) *Doktrin Ekonomi Islam*, jilid II, Kuala Lumpur : Dewan bahasa dan pustaka, h..207-209.

4.6.2. Polisi Rizab Makanan

BULOG melakukan rizab makanan bertujuan untuk memenuhi keperluan beras masyarakat yang mengalami keadaan-keadaan yang terjejas ketika ketiadaan makanan akibat bencana alam, untuk diagihkan pada golongan miskin dan untuk mengendalikan gejolak harga beras dipasaran.

Dalam Islam ketiadaan sekuriti makanan menjadi tanggung jawab bersama. Adanya konsep *Takaful Ijtima'i*, di mana berawal dari tiap individu memenuhi sendiri keperluan-keperluan hidupnya, kemudian apa yang menjadi tanggungannya, kemudian masyarakat sekitarnya yang dinaungi oleh pemerintah.⁷⁹ Jadi keadaan-keadaan yang menyebabkan terjadinya ketiadaan makanan menjadi tanggung jawab individu, masyarakat dan pemerintah.

Oleh kerana itu Rizab makanan pemerintah dalam Islam adalah merupakan jaminan sosial wajib masyarakat. Rizab makanan ini diperolehi dari sedekah-sedekah. Sehingga adanya kegiatan lain yang bertujuan mencari dana untuk biaya operasional lembaga, tidak akan terjadi dalam konsep Islam. Biaya operasional sepenuhnya diperolehi dari pemerintah yang berupa dana-dana umat yang didayagunakan. Oleh itu Rizab makanan dalam konsep Islam tidak dihadkan, kerana fenemona alam adalah suatu peristiwa yang tidak dapat diramalkan dengan pasti.

Salah satu alasan *BULOG* menghadkan rizab berasnya dikeranakan beras adalah makanan yang tidak tahan lama. Manakala dalam konsep Islam, sebagaimana dalam

⁷⁹ Jaribah Ibn Ahmad al-Harithi (2003), *al-Fiqh al-Iqtisadi li Amir al-Mu'minin 'Umar Ibn al-Khattab*, Jeddah: Dar al-Andalus al-Khadra', h. 249-254.

sejarah Islam yang dipraktikkan oleh nabi Yusuf. Allah memerintahkan untuk menyimpannya bersama-sama dengan tangkainya. Penyimpanan bersama tangkai-tangkai dapat bertahun-tahun lamanya. Beras dapat bertahan lama dan tidak cepat rusak.

4.6.3. Pelaksanaan Raskin.

Program Raskin adalah pemberian beras murah kepada golongan miskin secara rutin tiap bulan. Program Raskin pernah dilakukan oleh Umar ketika menghadapi krisis Ramadhan. ‘Umar memberikan makanan pada orang-orang yang berhak menerimanya secara berterusan dengan menulis cek. ‘Umar menentukan orang-orangnya dengan harga yang murah pada saat harga di pasaran lebih mahal. Ia menambah dan mengurangi menurut jumlah persediaan makanan yang terdapat pada gudang penyimpanan makanan.⁸⁰

Pemberian Raskin pada orang yang memerlukan tidak bertentangan dengan konsep Islam. Malah dalam Islam ia tidak hanya aktiviti sosial semata, tetapi ia lebih pada bentuk aktiviti ibadah. Namun demikian ketiadaan sekuriti makanan yang diakibatkan kerana lemahnya kemampuan masyarakat mengekspolarasi sumber-sumber materi yang ada, pada jangka pendek tujuannya adalah bagaimana mereka mendapatkan makanan. Tetapi pada jangka masa yang panjang, tujuan yang seharusnya dilakukan adalah

⁸⁰Muhammad Ibn Sa’ad Ibn Sa’ad Mani’ (1990), *al-Tabaqat al-Kubra*, juz 3, tahqiq Muhammad ‘Abd al-Qadir ‘Ata, Bayrut : Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, h.241.

memperkuat sumber-sumber kehidupan agar mereka tetap terjamin untuk mendapatkan makanan secara berterusan.⁸¹

Hal ini telah dipraktikkan oleh ‘Umar Ibn Khattab ketika memberi bantuan pada anaknya ‘Asim. Selama satu bulan beliau memberi nafkah dari baitul mal, tetapi setelah satu bulan beliau menghentikan bantuannya dan kemudian menyuruh anaknya untuk berusaha sendiri, dengan memetik dan menjual buah-buahan yang ada di kebun Umar.⁸²

Lemahnya penguasaan-penguasaan sumber kehidupan yang disebabkan oleh kemiskinan. Menurut Abdul Manan, untuk mengatasi hal ini tidak hanya sekadar perbaikan dalam pengagihan pendapatan, tetapi hal yang harus dilakukan adalah melakukan usaha-usaha yang dapat meningkatkan pendapatan mereka,⁸³ ‘Umar Ibn Khattab berpendapat agar orang miskin diberikan bantuan sesuai dengan kadar yang mencukupi bukan sekadar menutupi kelaparan yang tidak merubah keadaan ekonominya.⁸⁴

4.7. KESIMPULAN

Peranan *BULOG* dalam sekuriti makanan di Indonesia difokuskan dalam hal penyediaan dan pengagihan makanan asasi masyarakat Indonesia; beras. Setelah terjadi perubahan status kelembagaan, *BULOG* melakukan kegiatan perkhidmatan awam dan sekaligus sebagai lembaga komersial. Antara perkhidmatan awam yang dilakukan oleh *BULOG* ialah penyediaan bekalan beras, pengawalan harga, dan pengagihan beras

⁸¹ Witoro (2003), *op.cit*, h.4.

⁸² Muhammad Ibn Sa’ad Ibn Sa’ad Mani’ (1990), *op.cit*. h.210

⁸³ Manan, M.A .(1986), *Islamic economics: Theory and Practice*, Cambridge : The Islamic Academy, h.381.

⁸⁴ Jaribah Ibn Ahmad al-Harithi (2003), *op.cit*, h. 257

untuk golongan miskin. Sejak 2003 sehingga 2006, peranan ini telah berjalan dengan baik dan tidak terjadi ke tumpangtindahan antara peranan perkhidmatan dan usaha-usaha komersial. Menurut konsep Islam pula kewujudan satu lembaga seperti *BULOG* bertepatan dengan prinsip Islam. Manakala polisi-polisi yang dijalankan seperti pengawalan harga, rizab makanan nasional dan pengagihan beras murah selari dengan prinsip-prinsip Islam.

