

**PERANAN BADAN URUSAN LOGISTIK (BULOG)
DALAM POLITIK PANGAN NASIONAL
1969 - 1994**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Memperoleh Gelar Sarjana Sastra
Program Studi Sejarah**



Oleh :

Y. Teguh Indra Widiyanto

NIM : 934314003

NIRM : 930051120111130003

**PROGRAM STUDI SEJARAH JURUSAN SEJARAH
FAKULTAS SASTRA
UNIVERSITAS SANATA DHARMA
YOGYAKARTA
2000**

SKRIPSI

**PERANAN BADAN URUSAN LOGISTIK (BULOG)
DALAM POLITIK PANGAN NASIONAL
1969 – 1994**

Oleh:

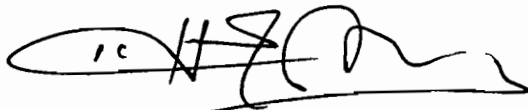
Y. Teguh Indra Widiyanto

NIM: 934314003

NIRM: 930051120111130003

Telah disetujui oleh:


Pembimbing I



DR. P.J. Suwarno, S.H.

tanggal.....

Pembimbing II



Drs. H. Purwanta, M.A.

tanggal.....
16/8/2000

SKRIPSI

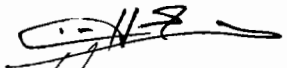


**PERANAN BADAN URUSAN LOGISTIK (BULOG
DALAM POLITIK PANGAN NASIONAL
1969 – 1994**

Dipersiapkan dan ditulis oleh

Y. Teguh Indra Widiyanto
NIM: 934314003
NIRM: 930051120111130003

Telah dipertahankan di depan Panitia Penguji
Pada tanggal 30 Agustus 2000
Dan dinyatakan memenuhi syarat

Susunan Panitia Penguji

	Nama lengkap	Tanda tangan
Ketua	Dr. P.J. Suwarno, S.H.	 5/2000 10
Sekretaris	Drs. H. Purwanta, M.A.	
Anggota	Drs. G. Moedjanto, M.A.	


Yogyakarta,.....

Fakultas Sastra

Universitas Sanata Dharma

Dekan,




Dr. B. Alip, M.Pd., M.A.)

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini tidak memuat karya atau bagian karya orang lain, kecuali yang telah disebutkan dalam kutipan dan daftar pustaka, sebagaimana layaknya karya ilmiah.

Yogyakarta, 2 Juni 2000
Penulis

Y. Teguh Indra W.

ABSTRAK

Beras menjadi masalah utama dalam perekonomian Indonesia pada tahun 1960-an. Beras menjadi salah satu indikator atau penentu perekonomian Indonesia pada saat itu. Perekonomian Indonesia pada saat itu tengah dilanda kekacauan dan kemerosotan akibat situasi politik yang memanas, terutama sejak akhir tahun 1965. Situasi ini sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan di dalam masyarakat, dan yang menonjol adalah ekonomi.

Masalah ekonomi pada umumnya dan masalah pangan khususnya sangat dipengaruhi oleh masalah politik yang ada. Kebijakan atau keputusan politik tertentu yang telah ditetapkan pemerintah akan mempengaruhi kebijakan atau keputusan ekonomi yang akan diambil. Masalah pangan juga terdapat didalamnya.

Masalah penyediaan pangan merupakan masalah yang krusial dalam pengelolaan perekonomian nasional. Pangan adalah kebutuhan pokok masyarakat, sehingga peranannya sangat vital dalam menjaga terpeliharanya kestabilan nasional. Oleh karena itu masalah pangan harus ditangani secara serius oleh pemerintah yang dibantu Bulog. Bulog (Badan Urusan Logistik) didirikan pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presiden nomor 272 tahun 1967.

Peranan Bulog dalam politik pangan nasional sangat besar dan berpengaruh karena lembaga inilah yang menentukan beberapa kebijaksanaan berkaitan dengan persediaan dan distribusi bahan pangan. Lembaga inilah yang juga melaksanakan beberapa kebijaksanaan pangan dari pemerintah. Kebijaksanaan itu dimanifestasikan Bulog dalam berbagai cara atau bentuk program kerja. Program kerja itulah wujud dari peranan Bulog dalam menangani bahan pangan.

ABSTRACT

Rice is a primary problem in Indonesian economics since 1960th. Rice is one of indicator or determinant to Indonesian economic level in that time. There is a trouble in Indonesian economic because of the political condition in the time, primary in the end of 1965. This condition is really influencing the aspects of life in society, primary in the economic aspect.

Economic problem or food is really influenced by the political problem. The wisdom or political statement is made by government will influence the economical statement. The food problem is involved in it.

The problem of food supply is a crucial problem in the national economic. Food is a primary need in society, so that it is a vital role to make the national stability. Consequently, the problem of food has to be handled seriously by government helped Badan Urusan Logistik (Bulog). Bulog (National Logistics Agency) was established on 10th May 1967 by President Decision number 272 on 1967.

The role of Bulog in the national food political is really great and influenced because of this department making some statements of supply and distribution of food. This department is also making some food statement from the government. The statement is held by Bulog in some methods or works program form. Its program is the role of Bulog in handling the food.

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Mahaesa karena atas rakhmatnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Penyusunan atau penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu di Program Studi Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Sanata Dharma.

Penulis telah melakukan penyusunan atau penulisan skripsi ini dengan menggunakan beberapa sumber yang ada. Sumber-sumber itu telah dapat membantu penulis dalam penyusunan atau penulisan skripsi ini sampai dengan selesai.

Penulis menyusun skripsi ini dalam enam bab. Satu bab berisi pendahuluan, empat bab berisi jawaban atau penjelasan, dan satu bab lagi berisi kesimpulan. Masing-masing bab penjelasan terdiri atas tiga sub-judul dan beberapa sub-subjudul. Setiap sub-judul dan sub-subjudul yang ada itu menjelaskan secara rinci permasalahan yang diangkat oleh penulis.

Penulis merasa bahwa penyusunan atau penulisan skripsi ini dan juga penjelasan-penjelasanannya masih jauh dari sempurna. Penulis masih mengharapkan masukan-masukan dari para pembaca yang berupa saran dan juga kritik yang membangun.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Ibu Dra. Lucia Juningsih, M.Hum., selaku Ketua Program Studi Sejarah di Fakultas Sastra Universitas Sanata Dharma.
2. Bapak DR. P.J. Suwarno, S.H., selaku Dosen Pembimbing I.
3. Bapak Drs. H. Purwanta, M.A., selaku Dosen Pembimbing II.
4. Pihak Perpustakaan Universitas Sanata Dharma, yang telah membantu dalam menyediakan buku-buku yang diperlukan.
5. Pihak Kantor Depot Logistik (Dolog) Daerah Istimewa Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan ataupun pengalaman untuk turut terjun ke lapangan guna membantu pelaksanaan OPK (Operasi Pasar Khusus).

6. Teman-teman mahasiswa satu jurusan, yang telah memberikan dukungan, kritik, dan saran.
7. Orang tua dan adik-adik, yang telah memberikan dukungan, dorongan, dan saran.
8. Y.B. Dela Salle (Anis), yang telah membantu penyusunan ABSTRAK dalam bahasa Inggris.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu, yang telah turut membantu.

Penulis



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
1. Tujuan Penelitian.....	7
2. Manfaat Penelitian.....	7
D. Tinjauan Pustaka.....	7
E. Metode Penelitian.....	15
1. Fokus Penelitian.....	15
2. Bahan Penelitian.....	16
3. Metode Pengumpulan Data.....	16
4. Metode Analisis.....	16
BAB II PERANAN BULOG SEBAGAI <i>BUFFERSTOCK</i>	19
A. Arti Penting <i>Bufferstock</i>	19
B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai <i>Bufferstock</i>	26
1. Menentukan komoditas bahan pangan yang akan dibeli Dan disimpan sebagai stok.....	26
2. Menentukan jumlah stok komoditas bahan pangan yang Akan disimpan.....	28
3. Membeli beberapa komoditas bahan pangan dari petani Atau KUD.....	30
4. Mengimpor komoditas bahan pangan tertentu bila terjadi Defisit.....	32
C. Pengaruh Peranan Sebagai <i>Bufferstock</i> Terhadap Masyarakat.....	33
1. Pengaruh Positif Sebagai <i>Bufferstock</i>	33
2. Pengaruh Negatif Sebagai <i>Bufferstock</i>	38
BAB III PERANAN BULOG SEBAGAI DISTRIBUTOR TUNGGAL.....	42
A. Arti Penting Distributor Tunggal.....	42
B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai Distributor tunggal.....	47

1. Menentukan komoditas bahan pangan yang akan Didistribusikan.....	47
2. Menentukan jumlah kuantum komoditas bahan pangan Yang akan didistribusikan.....	49
3. Menentukan tempat yang menjadi tujuan distribusi.....	51
4. Menentukan harga komoditas bahan pangan yang akan Didistribusikan.....	52
5. Melaksanakan distribusi atau penyaluran dan pelepasan stok...	54
C. Pengaruh Peranan Sebagai Distributor Tunggal Terhadap Masyarakat.....	56
1. Pengaruh Positif Sebagai Distributor Tunggal.....	56
2. Pengaruh Negatif Sebagai Distributor Tunggal.....	57
BAB IV PERANAN BULOG SEBAGAI IMPORTIR TUNGGAL.....	59
A. Arti Penting Importir Tunggal.....	59
B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai Importir tunggal.....	63
1. Menentukan komoditas bahan pangan yang akan Diimpor.....	65
2. Menentukan jumlah stok komoditas bahan pangan yang Akan diimpor.....	67
3. Menentukan negara yang menjadi tujuan impor.....	68
4. Melaksanakan pembelian atau impor komoditas bahan Pangan tertentu.....	70
C. Pengaruh Peranan Sebagai Importir Tunggal Terhadap Masyarakat.....	70
1. Pengaruh Positif Sebagai Importir Tunggal.....	70
2. Pengaruh Negatif Sebagai Importir Tunggal.....	72
BAB V PERANAN BULOG SEBAGAI PENGENDALI HARGA.....	75
A. Arti Penting Pengendali Harga.....	75
B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai Pengendali harga.....	80
1. Menetapkan harga patokan terhadap komoditas bahan Pangan tertentu.....	81
2. Melakukan operasi pasar bila terjadi gejolak harga Bahan-bahan pangan.....	81
C. Pengaruh Peranan Sebagai Pengendali Harga Terhadap Masyarakat.....	81
1. Pengaruh Positif Sebagai Pengendali Harga.....	83
2. Pengaruh Negatif Sebagai Pengendali Harga.....	85
BAB VI KESIMPULAN.....	88
DAFTAR PUSTAKA.....	94
LAMPIRAN	96

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Beras menjadi masalah utama dalam perekonomian Indonesia pada tahun 1960-an. Beras menjadi salah satu indikator atau penentu bagi tingkat perekonomian Indonesia saat itu. Perekonomian Indonesia pada saat itu tengah dilanda kekacauan dan kemerosotan akibat situasi politik yang memanas, terutama sejak akhir tahun 1965. Situasi ini sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan di dalam masyarakat, dan yang menonjol adalah ekonomi. Harga-harga kebutuhan pokok rakyat melambung tinggi karena terbatasnya persediaan, sehingga rakyat tidak mampu untuk memperolehnya guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mereka, yang akhirnya harus antri untuk mendapatkannya. Inflasi mencapai tingkat yang mengkuatirkan dan membahayakan, sehingga berdampak pada harga-harga barang dan bahan kebutuhan pokok rakyat yang juga mengkuatirkan. Tingkat inflasi pada saat itu telah mencapai 650% (1965)¹, suatu tingkat inflasi yang tertinggi dan terburuk bagi negara Indonesia.

Masalah ekonomi pada umumnya dan masalah pangan khususnya sangat dipengaruhi oleh masalah politik yang ada. Kebijakan atau keputusan politik tertentu yang telah ditetapkan pemerintah akan mempengaruhi kebijakan atau keputusan ekonomi yang akan diambil. Masalah pangan juga terdapat didalamnya.

¹ Bustanil Arifin, *Pangan Dalam Orde Baru* (Jakarta : Kopinfo, 1994), hlm. 1.

Masalah penyediaan pangan merupakan masalah yang krusial dalam pengelolaan perekonomian nasional. Pangan adalah kebutuhan pokok masyarakat, sehingga peranannya sangat vital dalam menjaga terpeliharanya kestabilan nasional. Apabila pangan mengalami krisis maka kehidupan masyarakatpun akan mengalami krisis. Masyarakat akan mengalami kemunduran atau penurunan gizi dalam tubuhnya, dan akhirnya akan mengalami kekurangan daya berpikir, khususnya pada anak-anak yang dikuatirkan menjadi idiot. Oleh karena itu masalah pangan harus ditangani secara serius oleh pemerintah yang dibantu Bulog.

Bulog (Badan Urusan Logistik) didirikan pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presiden nomor 272 tahun 1967, dan dinyatakan sebagai pembeli atau pemasok tunggal beras untuk pemerintah². Bulog adalah pengganti atau perkembangan dari Kolognas (Komando Logistik Nasional) yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Ampera nomor 87 tahun 1966, tanggal 23 April 1966, dengan tugas pokoknya mengendalikan operasional pengadaan dan pendistribusian bahan kebutuhan pokok, khususnya beras³.

Sebelum Bulog dan Kolognas berdiri, pada masa Perang Dunia Kedua, telah dibentuk suatu badan atau lembaga yang mengurus bahan pangan oleh Pemerintah Kolonial Belanda, yaitu VMF (Voedingsmiddelenfonds)⁴. Kemudian pada tahun 1950, setelah pengakuan

² Ibid., hlm. 104.

³ Ibid., hlm. 103.

⁴ Ibid., hlm. 19

kedaulatan Indonesia oleh Pemerintah Belanda, Bama (Yayasan Bahan Makanan) didirikan, dan ini merupakan badan atau lembaga urusan pangan pertama yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan⁵. Pembentukan badan atau lembaga ini terjadi pada masa peralihan dari pemerintahan RIS (Republik Indonesia Serikat) ke Negara Kesatuan Republik Indonesia (Kabinet Natsir). Setelah itu dibentuk pula badan atau lembaga urusan pangan yang lain, yaitu YUBM (Yayasan Urusan Bahan Makanan), dan kemudian BPUP (Badan Pelaksana Urusan Pangan) pada tahun 1964⁶, dalam masa Demokrasi Terpimpin. Bulog dan Kolognas sendiri berdiri pada masa Orde Baru awal.

Pembentukan atau pergantian dari satu badan atau lembaga ke badan atau lembaga yang lain tampaknya hampir bersamaan dengan perubahan atau peralihan dari satu pemerintahan ke pemerintahan yang lain, seperti pergantian VMF menjadi Bama hampir bersamaan waktunya dengan peralihan pemerintahan kolonial Belanda, dengan pengakuan kedaulatannya pada tanggal 27 Desember 1949, ke pemerintahan Indonesia yang pada saat itu berbentuk RIS.

Pergantian BPUP menjadi Kolognas demikian juga, yaitu hampir bersamaan waktunya dengan peralihan pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru. Peralihan pemerintahan ini ditandai dengan berakhirnya atau dicabutnya kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden Sukarno dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS RI nomor XXXIII/MPRS/1967

⁵ Ibid., hlm. 22

⁶ Ibid., hlm. 39.

tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Sukarno. Pemerintahan yang barupun kemudian mulai bergulir dengan ditandai oleh pengangkatan Jenderal Suharto sebagai Presiden Republik Indonesia yang kedua. Pengangkatan tersebut didasarkan pada Ketetapan MPRS RI nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengembalian Ketetapan MPRS RI nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

Peralihan kekuasaan pemerintahan negara secara tidak langsung membuat politik pemerintahan yang baru juga berubah. Perubahan politik pemerintahan ini juga mempunyai pengaruh pada kebijakan pemerintah atas badan atau lembaga yang menangani pangan nasional. Pengaruhnya adalah pemerintah mendirikan Bulog (Badan Urusan Logistik) pada tahun 1967 untuk menggantikan Kolognas (Komando Logistik Nasional) yang didirikan tahun 1966. Penggantian tersebut merupakan tekad Pemerintah Indonesia untuk menuju ke pembangunan ekonomi nasional, khususnya pangan, yang lebih baik dan membawa kemakmuran dan kesejahteraan yang adil serta merata bagi seluruh rakyatnya.

Posisi atau kedudukan Bulog dalam struktur pemerintahan negara Republik Indonesia agak berbeda atau istimewa dari badan atau lembaga pemerintah lainnya. Bulog adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berada di bawah perintah langsung Presiden Republik Indonesia⁷. Bulog bertanggungjawab langsung kepada presiden. Presidenlah yang membentuk Bulog dengan keppres-nya. Presidenlah yang berhak mengangkat dan

⁷ Ibid., hlm.

memberhentikan Kepala Bulog seperti halnya para menteri. Kepala Bulog setara atau setingkat dengan menteri.

Bulog membawahi Dolog (Depot Logistik) yang merupakan perwakilan atau perpanjangan tangan dari Bulog yang berada di daerah. Dolog tersebar ke seluruh Indonesia, di 27 provinsi, dan dipimpin oleh seorang Kepala Dolog di tiap-tiap provinsi. Dolog juga membawahi Sub-Dolog yang berada di Daerah Tingkat II. Sub-Dolog berfungsi membantu atau meringankan tugas Dolog yang mempunyai wilayah kerja sangat luas. Sub-Dolog dipimpin oleh seorang Kepala Sub-Dolog.

Bulog, semenjak didirikannya sampai dengan sekarang, telah dihadapkan pada berbagai masalah pelik yang berkaitan dengan masalah logistik (pangan) nasional, yaitu dari masalah penyediaannya sampai pada masalah pendistribusiannya. Masalah penyediaan (stok) bahan pangan, terutama beras, tergantung dari jumlah produksi padi atau beras yang dihasilkan oleh petani sebagai produsen.

Petani produsen juga tergantung pada kemampuannya untuk membeli pupuk dan bibit padi unggul, untuk mengolah tanah dan memberantas hama, serta ketergantungannya pada kondisi musim. Musim kemarau dan musim hujan yang panjang akan sangat merugikan bagi petani produsen karena jumlah hasil produksi yang diinginkan tidak mencapai sasaran. Jumlah produksi padi atau beras menurun. Hal ini jika terjadi pada beberapa daerah, misalnya di Pulau Jawa, mungkin masih bisa tertangani karena dibantu oleh daerah atau provinsi lain di luar Pulau Jawa yang tergolong berhasil. Hal itu jika melanda di sebagian besar provinsi di

Indonesia maka sudah tentu sangat sulit untuk ditangani. Jumlah produksi padi atau beras secara nasional akan mengalami penurunan yang sangat tajam dan mencolok, atau tidak mencapai target yang diinginkan. Pemerintah melalui Bulog mengambil kebijaksanaan untuk mendatangkan (impor) beras dari luar negeri guna memenuhi stok beras nasional yang mengalami penurunan. Bulog disini berperan sebagai *bufferstock* (cadangan penyangga). Kelangkaan bahan pangan, dalam hal ini beras, akibat dari jumlah produksi yang menurun akan berdampak negatif pada harga yang ada di pasaran, yaitu harga mulai melambung tinggi dua sampai tiga kali lipat, sehingga rakyat mengalami kesulitan untuk membelinya. Langkah yang diambil oleh Bulog untuk menangani hal ini adalah dengan melakukan intervensi ke pasar-pasar yang disebut sebagai “operasi pasar”, dan tujuannya adalah untuk menstabilkan harga yang dianggap telah melampaui batas harga maksimum yang ditetapkan Bulog. Bulog menjadi stabilisator harga. Tujuan kedua dari operasi itu adalah untuk mendistribusikan beras secara langsung kepada masyarakat yang membutuhkan, dengan mematok pada harga tertentu dan di bawah harga pasar. Bulog disini berperan sebagai distributor.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah dapat dipahami bahwa Bulog menghadapi masalah yang kompleks dalam usahanya menjadi penyangga beras nasional dan bahan pangan lain secara umum. Jadi permasalahan yang dapat dirumuskan dalam skripsi ini adalah :

1. bagaimana peranan Bulog sebagai *bufferstock* ?
2. bagaimana peranan Bulog sebagai distributor tunggal ?
3. bagaimana peranan Bulog sebagai importir tunggal ?
4. bagaimana peranan Bulog sebagai pengendali harga ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

Tujuannya adalah untuk mendeskripsi dan menganalisis peranan Bulog dalam politik pangan nasional.

C.2. Manfaat Penelitian

Manfaatnya adalah :

1. untuk memperkaya pengetahuan sejarah tentang peranan Bulog dalam politik pangan nasional.
2. sebagai bahan pertimbangan untuk memutuskan layak-tidaknya Bulog dipertahankan dalam sistem perekonomian Indonesia di masa mendatang. ^x

D. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dilakukan untuk mengetahui dan menilai apakah kepustakaan itu telah menjawab permasalahan yang diangkat oleh penulis, atau apakah kepustakaan itu merupakan hasil penelitian dengan mengangkat permasalahan atau topik yang sama dengan penulis. Apabila kepustakaan itu telah menjawab semua permasalahan yang diangkat oleh penulis dan mempunyai permasalahan atau topik yang sama maka penelitian ini akan dibatalkan atau diganti.

Berikut ini penulis menjabarkan beberapa hal mengenai kepustakaan yang telah dipelajari, yaitu :

1. Bustanil Arifin, 1994, *Pangan Dalam Orde Baru* :

Buku ini membahas beberapa hal yang berkaitan dengan pangan (beras) dan Bulog (Badan Urusan Logistik). Pembahasan permasalahannya dibagi ke dalam sebelas bab, yang antara lain berbicara tentang peranan beras dalam struktur perekonomian Indonesia yang menunjukkan bahwa beras bukan hanya merupakan komoditas ekonomi, tetapi juga bermuatan politis dan psikologis. Kemudian buku ini berbicara tentang perkembangan berbagai kebijaksanaan pemerintah di sektor pangan, terutama beras, dan dilanjutkan dengan peranan pangan, khususnya beras, terhadap status gizi masyarakat. Selain itu upaya-upaya peningkatan produksi beras sejak awal Pelita I juga dibahas dalam buku ini, serta pembahasan tentang upaya-upaya pemerintah dalam mengurangi distorsi harga dan pasar, termasuk komoditas pangan, yang berlangsung terus hingga saat ini sejak dimulai pertengahan tahun 1980-an.

Buku ini hanya memaparkan pengalaman Bustanil selama ia masih berada di Bulog sekitar 25 tahun. Ia memaparkan hal-hal yang terjadi di Bulog dan usaha-usaha yang telah dari berdirinya lembaga itu sampai dengan 25 tahun kemudian.

Buku ini lebih menonjolkan subjektivitas si pengarang dalam setiap penjelasannya. Penjelasannya merupakan hasil dari pengalamannya selama ia aktif di lembaga logistik itu.

Buku ini meskipun sebagian besar isinya berbicara tentang Bulog, namun pembahasan secara rinci mengenai peranan lembaga itu sendiri dalam politik pangan nasional belum dijabarkan. Peranannya masih tersebut dalam tabel-tabel.

Buku ini masih belum lengkap dalam hal pengungkapan permasalahannya dan pengungkapan data dalam bentuk tabel. Pengarang sebaiknya lebih banyak lagi mengungkapkan data dalam bentuk tabel, dan yang terpenting adalah mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada dengan lebih rinci.

2. Leon A. Mears, 1982, *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*:

Buku ini sebagian besar berbicara tentang produksi, tata niaga, perdagangan internasional, dan konsumsi bahan pangan pokok. Pembahasan masalahnya dibagi dalam dua belas bab yang antara lain berbicara tentang pembentukan organisasi tata niaga yang sesuai dengan jumlah produksi nasional dan regional, serta hubungan antara produksi dengan penyebaran konsumen. Selanjutnya, buku ini berbicara tentang perlunya lembaga-lembaga tata niaga dilengkapi dengan fasilitas penyimpanan dan penyaluran, dan kemudian berbicara tentang jaringan kerja antara Bulog-Dolog-KUD yang telah banyak memberikan perbaikan harga penyangga bagi petani padi dan stabilitas harga dengan konsumen. Selain itu, hubungan yang erat antara penggilingan beras dengan arus beras ke konsumen yang harus dipandang sebagai satu tahap penting dalam tata niaga beras juga dibahas dalam buku ini. Hal lain yang juga dibahas adalah pentingnya prasarana perhubungan dan komunikasi yang efektif dan efisien dalam pengangkutan beras serta pemindahan orang dan gagasan-gagasan.

Buku ini ditulis oleh seorang ahli ekonomi yang berasal dari Amerika Serikat. Leon A. Mears mengutarakan pendapatnya mengenai ekonomi perberasan dan bahan pangan pokok lainnya yang ada di Indonesia. Pendapat atau pandangan dari seorang ahli ekonomi Amerika Serikat terhadap perekonomian Indonesia dalam kurun waktu akhir dasawarsa 1960-an sampai dengan awal 1980-an.

Buku ini meskipun berbicara tentang ekonomi perbesaran dan juga bahan pangan pokok lainnya, namun penjabaran secara rinci mengenai lembaga yang menangani urusan tersebut (Bulog) dan juga peranannya dalam menangani kebutuhan vital itu belum ada. Penjabarannya masih bersifat umum.

Pengarang belum menampilkan data tentang hasil produksi beras dan bahan pangan pokok lainnya dari masing-masing provinsi di seluruh Indonesia dalam kurun waktu akhir 1960-an sampai dengan awal 1980-an, dan juga pengadaan, persediaan, dan penyalurannya. Dengan demikian, buku ini masih belum lengkap, yaitu dalam hal pengungkapan data, baik dalam bentuk tabel maupun penjelasan.

3. Mubyarto, 1975, *Masalah Beras di Indonesia*:

Buku ini sebagian besar isinya membahas tentang beras, baik produksi, distribusi, maupun kebijaksanaan yang diambil. Pembahasannya terbagi dalam dua bagian dan sembilanbelas bab. Bagian pertama merupakan kumpulan tulisan dari Mubyarto, yaitu hasil pengamatannya selama delapan tahun mengenai perberasan di Indonesia. Bagian ini terdiri atas empatbelas bab. Bagian kedua merupakan kumpulan artikel dari berbagai majalah dan makalah seminar yang juga berbicara tentang perberasan di Indonesia. Bagian ini terdiri atas lima bab.

Bulog juga disinggung dalam buku ini di beberapa bab, namun penjelasan secara rinci mengenai peranan Bulog dalam menangani bahan pangan itu belum ada. Penjelasannya masih kabur atau bersifat umum. Hal ini juga terjadi pada beberapa bab yang pembahasannya masih sangat ringkas, sehingga untuk menangkap dan memahami penjelasan yang dimaksud dalam bab tersebut secara mendalam masih sangat sulit. Pengarang belum menampilkan fakta yang mencukupi untuk mendukung penjelasan permasalahannya.

Daftar pustaka untuk keseluruhan buku ini tidak ada, padahal itulah salah satu pendukung dalam penjabaran atas permasalahan yang dimaksud, tidak hanya berdasarkan pengamatan dalam beberapa waktu. Hasil pengamatan juga perlu didukung oleh sumber lain, seperti pustaka, agar menjadi lebih kuat dan akurat. Lebih kuat dan akurat adalah dua hal yang perlu ditampilkan dalam setiap pembuatan tulisan ilmiah.

Jadi, buku ini secara keseluruhan masih belum lengkap, baik dalam pengungkapan fakta, penjabaran, maupun kepustakaan. Pengarang sebaiknya perlu menambahkan lagi fakta-fakta yang belum diungkap dalam penjelasannya atas permasalahan yang sedang dibahas. Pengarang juga perlu mencantumkan daftar pustaka karena ini merupakan salah satu faktor pendukung dalam setiap penjabaran permasalahan supaya menjadi lebih kuat dan akurat.

4. Mubyarto, 1987, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan* :

Buku ini terdiri atas sepuluh bab. Bab pertama berisi pendahuluan yang mengantarkan pembaca untuk bisa masuk ke dalam tema pokok, yaitu politik pertanian dan pembangunan pedesaan. Bab kedua membahas secara luas hubungan antara petani dan pemerintah dalam kerangka sejarah, dari zaman sebelum penjajahan sampai dengan periode sejak kemerdekaan. Bab ketiga membicarakan konsep-konsep dasar politik pertanian, dan bab keempat membahas aspek-aspek teori politik pertanian. Bab kelima menguraikan beberapa kasus kongkret kebijakan pertanian dengan contoh pembahasan komoditas tertentu, yaitu pangan, gula, dan komoditas ekspor. Bab keenam dan ketujuh membicarakan kebijakan pertanian yang menyangkut efisiensi pertanian dan usaha peningkatannya. Bab kedelapan dan kesembilan membahas aspek pemerataan dari pembangunan pertanian yang dengan sendirinya membahas topik pembangunan pedesaan dengan tekanan pada pembangunan manusia seutuhnya di pedesaan. Bab kesepuluh yang merupakan bab terakhir membicarakan tentang dualisme dan kemajemukan pertanian Indonesia, politik pembangunan pertanian di Jawa dan luar Jawa, serta teori pembangunan pertanian dan pedesaan.

Masalah Bulog hanya disinggung dalam bab kelima sub-judul "Politik pangan" dan bab ketujuh karena memang permasalahan utama bukan Bulog, tetapi politik pertanian dan pembangunan pedesaan. Bulog hanya disinggung sejauh permasalahan yang diangkat mempunyai kaitan dengannya, seperti dalam bab kelima sub-judul "Politik pangan". Yang menjalankan politik pangan adalah Bulog sebagai perpanjangan tangan dari presiden; bab

ketujuh yang mempunyai judul "Politik Harga dan Pemasaran". Pelaksana dari politik harga dan pemasaran adalah Bulog juga yang merupakan perpanjangan tangan dari presiden. Peranan Bulog dalam kedua bab itu tidak disinggung sama sekali oleh pengarang. Pengarang hanya menampilkan hal-hal yang umum dari Bulog.

5. Mubyarto dan Daryanti, 1991, *Gula: Kajian Sosial-Ekonomi* :

Buku ini secara umum membahas masalah produksi, pemasaran, dan konsumsi gula. Buku ini terdiri atas delapan bab. Bab pertama berisi pendahuluan yang mengantarkan pembaca untuk masuk ke dalam tema pokok, yaitu gula ditinjau dari kajian sosial-ekonomi. Bab kedua menguraikan secara rinci sejarah tanaman tebu dan pengusaannya di Indonesia. Bab ketiga membahas budidaya dan pengolahan tebu menjadi gula. Bab keempat membahas kondisi sosial-ekonomi petani tebu, dan bab kelima menganalisis neraca permintaan dan penawaran gula. Bab keenam menganalisis saluran pemasaran gula, bab ketujuh menganalisis industri gula di masa depan, termasuk prospek pengusahaan tebu lahan kering dan perluasan tanaman tebu ke luar Jawa. Bab kedelapan yang merupakan bab terakhir membahas kondisi paling akhir industri gula yang menyangkut masalah-masalah ekonomi-politik sistem perkebunan tebu rakyat.

Bulog, terutama, hanya disinggung dalam bab keenam buku ini karena memang bukan itu masalah utama yang ingin dibahas oleh pengarang, tetapi masalah pergulaan di Indonesia. Meskipun demikian, pengarang ada baiknya mengungkapkan lebih banyak lagi lembaga urusan pangan ini

dalam sebagian besar babnya karena lembaga ini juga yang berperan dalam menangani gula di Indonesia selain beras. Gula merupakan salah satu bahan kebutuhan pokok yang menguasai hajat hidup orang banyak di samping beras, sehingga penanganannya harus diserahkan kepada Bulog. Buloglah yang mengatur harga dan pemasarannya untuk masyarakat.

Peranan Bulog tidak disinggung sama sekali oleh pengarang dalam bab keenam buku ini. Pengarang hanya mengungkapkan beberapa hal yang sifatnya umum dari Bulog, seperti pemasaran gula yang mulai dimonopoli oleh Bulog sejak tahun 1971, dan kerjasama Bulog dengan Departemen Pertanian dan Bank Bumi Daya mengenai pemasaran gula pasir dengan tujuan utama kestabilan harga pada tingkat yang wajar. Jadi, buku ini masih belum lengkap, terutama dalam hal pengungkapan fakta mengenai Bulog dan peranannya dalam politik pangan nasional.

6. Mohamad Ikhsan dan Azis Armand, 1993, Sektor Pertanian Pangan, Peternakan, dan Perikanan Menuju Tahun 2003 dalam M. Arsjad Anwar, dkk., ed., 1993, *Prospek Ekonomi Indonesia dalam Jangka Pendek: Peluang dan Tantangan dalam Sektor Riil dan Utilitas pada Dasawarsa 1990-an* :

Tulisan ini terdiri atas enam sub-judul. Keenam sub-judul itu sebagian besar berbicara tentang pertanian pangan, peternakan, dan perikanan, sesuai dengan judul dari tulisan ini. Sub-judul pertama berisi pendahuluan yang mencoba untuk mengantarkan pembaca agar bisa masuk ke dalam judul utama. Sub-judul kedua membicarakan tentang peranan sektor pertanian,

khususnya pangan, dalam perekonomian Indonesia. Sub-judul ketiga membahas tentang perkembangan konsumsi dan produksi, dan dilanjutkan dengan sub-judul keempat yang berbicara tentang pemerintah dan pangan. Sub-judul kelima membahas tentang perkiraan hingga tahun 2003, yang kemudian dilanjutkan dengan sub-judul keenam atau terakhir yang membicarakan masalah strategi pangan menuju tahun 2003.

Masalah Bulog hanya dibahas dalam sub-judul keempat dari tulisan ini. Itupun hanya terbatas dalam kapasitas yang kecil, yaitu Bulog sebagai pemegang kebijakan pemasaran atau distribusi bahan pangan dan penjamin harga gabah atau beras, yang termuat dalam sub-sub-judul kedua dari sub-judul keempat. Peranan Bulogpun dalam politik pangan nasional tidak disinggung sama sekali oleh pengarang dalam sub-judul keempat itu, padahal kalau dilihat dari judulnya, yaitu "Pemerintah dan Pangan", setidaknya pengarang bisa lebih banyak lagi mengungkapkan hal itu. Buloglah yang menangani urusan pangan nasional. Jadi, tulisan ini masih belum lengkap, terutama dalam hal pengungkapan fakta mengenai peranan Bulog dalam politik pangan nasional.

Dari hasil tinjauan pustaka diketahui bahwa penelitian mengenai peranan Bulog dalam politik pangan nasional belum ada.

E. Metode Penelitian

E.1. Fokus Penelitian

E.1.1. Peranan Bulog sebagai *bufferstock*

E.1.2. Peranan Bulog sebagai distributor tunggal

E.1.3. Peranan Bulog sebagai importir tunggal

E.1.4. Peranan Bulog sebagai pengendali harga

E.2. Bahan Penelitian

E.2.1 Dokumen-dokumen Bulog

E.2.2. Buku-buku

E.2.3. Majalah-majalah

E.2.4. Surat-surat kabar

E.3. Metode Pengumpulan Data

E.3.1. Membuat kuesioner

E.3.2. Membaca dokumen-dokumen Bulog

E.3.3. Membaca buku-buku, majalah-majalah, dan surat-surat kabar di Perpustakaan Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, Perpustakaan Daerah Yogyakarta, dan Perpustakaan Nasional Jakarta

E.4. Metode Analisis

E.4.1. Meneliti kembali dan mempelajari data yang telah diperoleh

E.4.2. Melakukan kritik ekstern dan intern terhadap data yang telah diperoleh

E.4.3. Mengklarifikasikan data menurut permasalahannya

E.4.4. Menganalisis data yang telah melewati kritik ekstern dan intern.

Hasil analisis itu akan disajikan dalam :

- a. BAB I PENDAHULUAN
 - A. Latar Belakang Masalah
 - B. Rumusan Masalah
 - C. Tujuan dan Manfaat Penelitian
 - D. Tinjauan Pustaka
 - E. Metode Penelitian

 - b. BAB II PERANAN BULOG SEBAGAI *BUFFERSTOCK*
 - A. Arti Penting Bufferstock
 - B. Langkah-langkah yang Diambil
 - C. Pengaruh Peranan Sebagai Bufferstock Terhadap Masyarakat

 - c. BAB III PERANAN BULOG SEBAGAI DISTRIBUTOR TUNGGAL
 - A. Arti Penting Distributor Tunggal
 - B. Langkah-langkah yang Diambil
 - C. Pengaruh Peranan Sebagai Distributor Tunggal Terhadap Masyarakat

 - d. BAB IV PERANAN BULOG SEBAGAI IMPORTIR TUNGGAL
 - A. Arti Penting Importir Tunggal
 - B. Langkah-langkah yang Diambil
 - C. Pengaruh Peranan Sebagai Importir Tunggal Terhadap Masyarakat
-

- e. BAB V PERANAN BULOG SEBAGAI PENGENDALI HARGA
 - A. Arti Penting Pengendali Harga
 - B. Langkah-langkah yang Diambil
 - C. Pengaruh Peranan Sebagai Pengendali Harga Terhadap Masyarakat

 - f. BAB VI KESIMPULAN
-

BAB II

PERANAN BULOG SEBAGAI *BUFFERSTOCK*

A. Arti Penting *Bufferstock*

Bufferstock (cadangan penyangga)⁸ adalah salah satu fungsi Bulog dalam pemenuhan bahan pangan bagi masyarakat yang bertujuan agar setiap saat terdapat cukup persediaan bahan pangan. Cukupnya persediaan tersebut dapat tercapai apabila dilakukan pengisian terhadap *bufferstock* dengan melakukan pembelian komoditas bahan pangan dalam negeri dan juga pembelian komoditas bahan pangan dari luar negeri, yaitu pada saat terjadi defisit atau kekurangan stok dari dalam negeri. Terjadinya defisit atau kekurangan stok bisa disebabkan oleh kondisi musim yang tidak mendukung yang akhirnya berpengaruh pada hasil produksi yang tidak maksimal atau diharapkan. Kondisi musim itu bisa berupa musim kemarau yang berkepanjangan, sehingga mengakibatkan krisis air, ataupun musim hujan yang berkepanjangan, sehingga menyebabkan banjir pada lahan pertanian yang justru menghambat proses panen dan hasil produksi yang diinginkan.

“Mekanisme *bufferstock* juga mempunyai tujuan untuk melindungi produsen dan konsumen. Perlindungan terhadap produsen dilakukan pada saat musim panen yang biasanya harga merosot, dan terhadap konsumen dilakukan pada saat terjadi paceklik atau kekurangan stok di pasaran. Tujuannya adalah agar terhindar dari kenaikan harga yang tidak wajar.”⁹

⁸ Ibid., hlm. 106.

⁹ Ibid., hlm. 108.

Kenaikan harga yang tidak wajar berarti kenaikan harga yang melebihi ambang batas tertinggi atau maksimum dari yang telah ditetapkan oleh Bulog. Jika situasi sudah begini maka Bulog harus segera 'melemparkan' stok yang dimiliki ke pasaran dalam bentuk "operasi pasar". Tujuannya adalah untuk menekan tingkat harga tersebut agar kembali stabil. Terpeliharanya kembali kestabilan harga bahan pangan di masyarakat itu juga merupakan fungsi dari mekanisme *bufferstock*. Stok yang dimiliki dapat dengan segera dikeluarkan atau 'dilemparkan' ke pasar agar gejolak harga yang sedang terjadi dapat diredam.

Peran *bufferstock* ini tidak dapat berjalan dengan lancar dan baik apabila tanpa sarana pendukung, yaitu gudang. Gudang berfungsi untuk menyimpan stok atau persediaan yang merupakan hasil pembelian dari dalam negeri dan juga impor yang dilakukan Bulog. Gudang-gudang itu disediakan sendiri oleh pemerintah¹⁰ guna membantu tugas Bulog sebagai *bufferstock*. Penyediaan gudang-gudang itu mengambil atau menggunakan biaya dari APBN. Jadi, masalah penyediaan gudang-gudang itu sudah direncanakan atau dianggarkan sebelumnya dengan pertimbangan yang matang, yaitu menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Gudang-gudang yang dibangun itu jangan sampai mengalami kelebihan atau kekurangan. Jika kelebihan maka akan mubazir dan memboroskan uang negara. Jika kekurangan maka stok yang telah dibeli itu tidak dapat tertampung semua di gudang-gudang Bulog, sehingga harus menyewa gudang milik swasta dan itu membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

¹⁰ Ibid., hlm. 111.

Gudang-gudang Bulog tersebar di seluruh Indonesia dan mempunyai kapasitas tampung yang berbeda-beda. Masing-masing daerah atau provinsi memiliki jumlah gudang yang berbeda-beda pula. Jumlah gudang yang ada itu menyesuaikan dengan jumlah penduduk di daerah atau provinsi tersebut. Jumlah penduduk menjadi ukuran dalam menentukan jumlah gudang yang perlu disediakan, dan juga apakah daerah atau provinsi itu merupakan lumbung bahan pangan nasional, seperti Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan. Mereka tentu memiliki gudang yang lebih banyak dibandingkan dengan daerah atau provinsi yang lain, demikian pula dengan kapasitas tampungnya. Gudangnya lebih luas dan lebih besar, sehingga dapat menampung lebih banyak dengan jumlah *tonage* tertentu.

Gudang-gudang itu juga perlu perawatan yang intensif guna menjamin kualitas dan kuantitas stok-stok yang ada didalamnya agar tetap selalu terjaga. Kondisi gudang yang selalu terawat akan dapat menjamin kondisi barang yang ada didalamnya, yaitu barang tidak mudah rusak. Jaminan agar barang-barang atau stok-stok yang ada itu tidak mudah rusak juga tergantung pada intensitas perawatan terhadapnya, seperti penyemprotan atau fumigasi. Tujuannya adalah untuk mencegah munculnya serangga yang dapat merusakkannya, sehingga dapat menurunkan kualitas dan kuantitas. Pengaturan cahaya dan udara yang masuk juga perlu diperhatikan karena hal ini mempengaruhi tingkat kelembaban dari ruang gudang tersebut yang tentunya berkaitan langsung dengan kondisi barang. Jika terlalu lembab maka barang itu akan cepat rusak dan perlu segera dibuang karena sudah

tidak layak lagi untuk dipasarkan dan dikonsumsi oleh masyarakat, demikian pula dengan yang rusak akibat serangan serangga tertentu.

Peran *bufferstock* Bulog telah dilaksanakan sejak awal Pelita I (1969)¹¹ yang pada waktu itu masih diterapkan pada komoditas bahan pangan beras¹². Penerapan terhadap komoditas bahan pangan yang lain, seperti jagung, kedele, kacang tanah, dan kacang hijau baru dilaksanakan pada Pelita II¹³. Alasannya adalah karena penanganan terhadap komoditas tersebut baru diberikan oleh pemerintah kepada Bulog pada saat itu yang sebelumnya ditangani oleh swasta. Peran *bufferstock* terhadap komoditas-komoditas itu baru bisa berjalan sesudahnya. Penerapannya tidak berlangsung lama, yaitu hanya berlangsung sampai dengan Pelita III, seperti jagung, kacang tanah, dan kacang hijau, dan Pelita IV,¹⁴ seperti kedele.¹⁵ Alasannya adalah karena kondisi pasar dari komoditas-komoditas itu mulai berlangsung stabil kembali. Penanganannya diserahkan kembali kepada swasta atau mekanisme pasar yang sudah mulai mampu untuk melaksanakannya. Bulog diberikan tugas itu oleh pemerintah selama pasar menghendaki, dalam arti kondisi pasar dari komoditas-komoditas bahan pangan tersebut masih bergejolak dan swasta tidak mampu atau kesulitan untuk menanganinya.

Alasan atau pertimbangan lain keempat komoditas tersebut dilepas kembali ke pasar (swasta) adalah karena komoditas bahan pangan itu bukan

¹¹ Keppres. RI No. 319 Tahun 1968 : Rencana Pembangunan Lima Tahun 1969-1973.

¹² Bustanil Arifin, op. Cit., hlm. 339.

¹³ Ibid., hlm. 339-340.

Keppres. RI No. 11 Tahun 1974 : Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua 1974-1979.

¹⁴ Keppres. RI No. 21 Tahun 1984 : Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat 1984-1989.

¹⁵ Bustanil Arifin, *Pangan Dalam Orde Baru*, loc. Cit.

merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat dan tidak dikonsumsi setiap hari. Masyarakat hanya menggunakannya sebagai bahan pangan pokok tambahan atau penunjang. Yang paling pokok atau vital adalah beras karena dikonsumsi setiap hari oleh masyarakat dan menguasai hajat hidup orang banyak. Penanganan atau pengaturannya harus diserahkan kepada pemerintah, dalam hal ini Bulog. Apabila yang paling pokok atau vital itu dilepaskan begitu saja ke pasar atau diserahkan kepada swasta maka akan terjadi gejolak besar atau kekisruhan dalam hal stok dan harga bagi masyarakat. Tersedianya stok dan kepastian harga tidak terjamin karena para spekulan sudah mulai 'bermain' didalamnya, dan itu amat merugikan masyarakat. Masyarakat mungkin saja tidak bisa memperoleh barang yang diinginkannya itu karena stok yang tiba-tiba 'menghilang' dari pasaran dan sulit 'mencarinya' kembali, serta harga yang tiba-tiba melonjak tajam. Akibatnya, masyarakat tidak mampu untuk menjangkaunya. Jika sudah terjadi begini maka sulit untuk mengatasinya karena semua pihak (pelaku ekonomi di pasar) mulai lepas tangan dan saling menyalahkan antara yang satu dengan lainnya guna mencari penyebabnya.

Bulog tidak ingin masyarakat mengalami ketidaktersediaan stok dan kepastian harga, apalagi yang berkaitan dengan kebutuhan akan bahan pangan yang paling pokok atau vital, yaitu beras. Bulog ingin ketersediaan stok dan kepastian harga terjamin baik karena ini akan berpengaruh pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadapnya. Masyarakat menginginkan atau membutuhkan pelayanan yang baik dan memuaskan dari pemerintahnya,

dalam hal ini bahan pangan. Apabila pelayanan semacam itu dapat terlaksana atau terwujud maka masyarakat akan memberikan respon positif terhadap pemerintahnya. Tingkat kepercayaan masyarakat akan meningkat. Masyarakat merasa dijamin dan diperhatikan segala kebutuhannya oleh pemerintah.

Jika kedua 'kutub' itu (masyarakat dan pemerintah) sudah saling bertemu maka jalinan kerjasama yang erat di antara mereka dapat terwujud dan berjalan baik. Roda pembangunan pun dapat berjalan dengan lancar. Masyarakat diharapkan dapat hidup makmur dan sejahtera. Hidup makmur dan sejahtera adalah dambaan seluruh masyarakat. Masyarakat sudah merasa terjamin dan terpenuhi segala kebutuhannya. Pemerintah semakin dipercayai oleh masyarakat. Pemerintah dan masyarakat sudah tentu saling membutuhkan. Masyarakat membutuhkan perhatian yang penuh dari pemerintah dan pemerintah membutuhkan dukungan atau kepercayaan yang penuh dari masyarakat. Perhatian dan dukungan tampaknya merupakan dua hal yang saling melengkapi.

Bulog tampaknya terkait dengan hubungan antara pemerintah dan masyarakat seperti yang tersebut diatas. Bulog tidak bisa berbuat secara maksimal jika tanpa dukungan masyarakat. Masyarakat mempunyai peranan yang besar atas suksesnya pembangunan nasional, khususnya dalam hal bahan pangan. Bahan pangan berasal dari petani yang merupakan kelompok masyarakat produsen atau penghasil. Merekalah yang mengolah tanah, menanam dengan tanaman atau komoditas bahan pangan, memeliharanya dengan pupuk-pupuk tertentu, hingga akhirnya tanaman bahan pangan itu



siap untuk dipanen dan dipasarkan. Hasil panen komoditas bahan pangan yang dipasarkan tadi tampaknya juga membutuhkan kelompok masyarakat lagi, yaitu masyarakat konsumen. Merekalah yang membeli dan menikmati hasilnya, dan tanpa mereka ini sia-sialah segala usaha dan upaya yang dilakukan para petani. Penjual membutuhkan pembeli, demikian pula halnya dengan produsen membutuhkan konsumen. Itulah tampaknya yang berlaku disini. Dua sisi yang saling membutuhkan dan melengkapi antara yang satu dengan lainnya. Bulogpun termasuk dalam kelompok masyarakat konsumen atau pembeli, namun Bulog membeli untuk ketersediaan stok di gudang-gudangnya, dan akan dikeluarkan jika masyarakat membutuhkannya. Ini merupakan pembelian untuk pengisian stok bahan pangan nasional. Ini dilakukan Bulog setiap tahun dengan jumlah yang tertentu.

Peran sebagai *bufferstock* (cadangan penyangga) tampaknya akan selalu melekat pada diri Bulog karena ia identik dengan peran itu. Bulog adalah *bufferstock* dan *bufferstock* adalah Bulog. Istilah atau sebutan ini akan hilang jika Bulog sudah tidak menanganinya lagi, bisa karena keputusan pemerintah atau keinginan masyarakat (pasar).

Peran Bulog sebagai *bufferstock* ini telah diwujudkan dengan berbagai cara atau langkah, yaitu dengan menentukan komoditas bahan pangan yang akan dibeli dan disimpan sebagai stok. Selanjutnya, menentukan jumlah kuantum komoditas bahan pangan yang akan disimpan sebagai stok, dan membeli beberapa komoditas bahan pangan dari petani atau KUD dan non-KUD. Impor komoditas bahan pangan tertentu juga dilakukan apabila terjadi defisit. Semua bentuk peran inilah yang dilakukan Bulog untuk

memfungsikan *bufferstock*-nya, yaitu untuk selalu tersedianya stok bahan pangan bagi masyarakat. Stok-stok itu kemudian disimpan oleh Bulog di gudang-gudangnya, tetapi tidak semuanya karena kapasitas gudang yang terbatas, dan juga biaya perawatan yang terlalu tinggi. Jenis komoditas dan jumlahnya sudah ditentukan terlebih dulu, antara yang disimpan Bulog sendiri dan yang diserahkan ke mekanisme pasar. Penjelasan lebih lanjut dapat disimak di bawah ini.

B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog Sebagai *Bufferstock*

B.1. Menentukan komoditas bahan pangan yang akan dibeli dan disimpan

Sebagai stok

Apabila ingin membeli suatu barang maka orang tentu mempertimbangkannya terlebih dulu, seperti apakah barang itu, benar-benar dibutuhkan atau tidak, dan selain itu apakah barang yang dimaksud tersebut benar-benar fungsional atau tidak. Setelah itu orang bisa menentukan barang-barang apa saja yang akan dibeli. Hal semacam ini juga dilakukan oleh Bulog dalam usahanya menentukan komoditas bahan pangan yang akan dibeli dan disimpan sebagai stok. Bulog mengadakan pertemuan terlebih dulu dengan lembaga atau departemen terkait, seperti Departemen Pertanian, koperasi, Departemen Keuangan, dan bank. Tujuannya adalah agar terjalin suatu kesepakatan dan kerjasama yang baik di antara mereka dalam rangka menyediakan bahan pangan bagi seluruh rakyat. Bulog kemudian mulai bisa menentukan dan membeli komoditas bahan pangan yang diperlukan, serta yang akan disimpan di gudang-gudang Bulog sebagai stok. Stok yang

disimpan tersebut merupakan 4% - 10% (sebelum Pelita III berkisar 1% - 3%)¹⁶ dari total produksi pangan nasional setiap tahunnya, sebagian besar lainnya diserahkan ke mekanisme pasar. Pasarlah yang mengaturnya.

Penentuan komoditas bahan pangan yang akan dibeli dan disimpan itu tidak terlepas dari kebijaksanaan pemerintah, dalam hal ini presiden, terhadap Bulog melalui keputusan-keputusannya. Keputusan-keputusan yang diambil oleh presiden juga didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan atas kondisi pasar yang ada. Bahan pertimbangannya adalah apakah Bulog diperbolehkan membeli dan menangani semua komoditas bahan pangan yang ada di pasaran atau hanya sebagian kecil dari yang ada di pasaran, seperti beras, gula pasir, dan tepung terigu. Bulog, bukan tidak mungkin, akan diminta menangani satu komoditas bahan pangan saja, seperti beras, yang telah berjalan sampai saat ini, sedangkan gula pasir, tepung terigu, dan yang lainnya diserahkan ke mekanisme pasar.

Penanganan terhadap beberapa komoditas bahan pangan yang diserahkan kepada Bulog terus mengalami perubahan dari tahun ke tahun atau dari satu Pelita ke Pelita yang lain. Perubahan itu menyesuaikan dengan situasi dan kondisi ekonomi atau pasar yang terjadi, dan juga didasarkan pada kemampuan Bulog dalam menangani komoditas dimaksud. Bulog, dengan kata lain, terus menyesuaikan atau 'beradaptasi' dengan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah dan juga permintaan pasar. Ini dalam rangka penentuan komoditas bahan pangan yang akan ditangani, dibeli, dan disimpan sebagai stok. Bulog adalah perpanjangan

¹⁶ A. Alim Fauzi, dkk., ed., *Bulog Dalam PJPT I* (Jakarta : Badan Urusan Logistik, 1995), hlm. 52.

tangan dari pemerintah untuk penanganan urusan pangan nasional dan salah satu pelaku ekonomi nasional, yang turut menentukan situasi dan kondisi pasar, dalam hal ini bahan pangan. Ia menentukan harga dasar (*floor price*) dan harga batas tertinggi (*ceiling price*) terhadap komoditas bahan pangan yang ditangani.

B.2. Menentukan jumlah stok komoditas bahan pangan yang akan disimpan

Stok yang disimpan oleh Bulog biasanya berkisar antara 4% - 10% dari total produksi pangan nasional. Jumlah persentase tersebut sudah semacam patokan bagi Bulog dalam menangani urusan pangan nasional. Patokan itu merupakan batasan wewenang Bulog. Patokan itu juga didasarkan atas pertimbangan bahwa Bulog tidak mampu untuk menyerap lebih banyak lagi hasil dari produksi pangan nasional. Hasil dari produksi pangan itu akan dimasukkan ke dalam gudang-gudangnya yang ada di seluruh Indonesia, pada setiap tahunnya. Alasannya adalah karena biaya perawatan terhadap komoditas bahan pangan yang disimpan akan semakin tinggi, dan juga masalah pergudangan yang dimiliki Bulog untuk menyimpan komoditas bahan pangan. Gudang-gudang yang dimiliki Bulog di seluruh Indonesia terbatas, dan kadang-kadang apabila hasil produksi pangan melimpah atau surplus Bulog menyewa gudang-gudang milik swasta atau koperasi. Hal inipun akan menimbulkan biaya atau anggaran yang semakin tinggi, padahal ini yang dihindari oleh Bulog. Bulog tidak mempunyai biaya atau anggaran yang memadai untuk menangani stok

pangan yang berlebih atau surplus karena Bulog juga masih tergantung pada subsidi pemerintah untuk mengantisipasi masalah tersebut.

Masalah penentuan jumlah stok komoditas bahan pangan yang akan disimpan tergantung pada jumlah hasil produksi pangan nasional pada tahun yang bersangkutan, apakah itu merosot, normal, atau surplus. Apabila hasilnya merosot maka yang disimpanpun akan sedikit, dan biasanya, Bulog melakukan impor untuk mengantisipasi stok pangan nasional yang sedikit atau defisit itu. Selain itu, apabila hasil produksi mengalami surplus maka stok yang disimpanpun akan banyak, dan problem yang muncul adalah gudang-gudang Bulog yang terbatas dan biaya perawatan yang tinggi. Bulogpun tidak tinggal diam dalam menghadapi masalah ini. Usaha yang dilakukannya adalah melakukan ekspor ke mancanegara. Tujuannya adalah untuk memperoleh pendapatan atau devisa bagi negara, dan untuk mengurangi stok yang berlebihan atau surplus agar biaya perawatan yang tinggi bisa ditekan seminimal mungkin.

Penentuan jumlah stok yang akan disimpan, dengan demikian, dapat dikatakan berkaitan erat dengan masalah pergudangan dan perawatan terhadap komoditas tersebut. Apabila kenaikannya drastis maka kedua masalah tersebut diatas akan menjadi problem yang sangat serius. Apabila kenaikannya masih dalam batas normal maka kedua masalah itu dapat segera teratasi.

Stok yang disimpan oleh Bulog merupakan penyangga bagi ketersediaan pangan nasional apabila di pasaran terjadi kelangkaan stok dan gejolak harga. Gejolak itu berupa harga di pasaran lebih rendah dari harga

dasar (*floor price*) Bulog, atau harga di pasaran melebihi harga batas tertinggi (*ceiling price*) Bulog. Bulog, dengan demikian, disebut sebagai *bufferstock* (stok penyangga) pangan nasional.

B.3. Membeli beberapa komoditas bahan pangan dari petani atau KUD non-KUD

Pembelian beberapa komoditas bahan pangan dari petani atau KUD dan non-KUD sudah lama dilakukan dalam rangka penyediaan stok penyangga (*bufferstock*). Pembelian itu tidak dilakukan dengan mengambil seluruh stok yang ada (stok nasional). Bulog hanya membeli sebagian kecil (4% - 10%) dari stok nasional yang ada. Alasannya adalah untuk mengurangi beban biaya perawatan dan pergudangan yang berlebihan, terlebih apabila stok nasional yang ada pada tahun bersangkutan melebihi target yang diperkirakan.

Bulog membeli komoditas bahan pangan dari petani atau KUD dan non-KUD. Alasannya adalah karena memang dari sanalah komoditas bahan pangan itu berasal. Bulog tidak mempunyai lahan pertanian untuk bisa menghasilkan komoditas bahan pangan sendiri. Yang memiliki lahan adalah petani. Petanilah yang mengolah lahan itu untuk bisa ditanami tanaman pangan dan kemudian menghasilkan komoditas bahan pangan. Petani juga yang kemudian menjual hasil panen mereka itu ke KUD. Ada juga petani yang menjual langsung ke pasar bebas. Koperasi itu nantinya juga menjual komoditas bahan pangan dari petani ke pasar bebas, dan kepada Bulog yang kemudian disimpan di gudang-gudangnya sebagai stok penyangga.

Stok itu akan dikeluarkan apabila terjadi gejolak harga di pasaran dan perlu dilakukan operasi pasar untuk menekan atau mengurangi gejolak itu. Selain itu, Bulog juga mempunyai konsumen tetap, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan ABRI yang secara rutin, tiap bulan, perlu didistribusikan, dan biasanya berupa beras.

Penjualan dan pembelian tentu terkait dengan harga. Harga-harga akan berlainan pada setiap jenis barang atau produk, demikian juga dengan komoditas bahan pangan. Harga masing-masing komoditas bahan pangan juga berlainan, antara yang satu dengan lainnya. Bulog, untuk itu, mempunyai kewenangan dalam penetapan dan pengaturan harganya. Bulog mempunyai harga patokan untuk setiap komoditas bahan pangan yang dikuasai atau dikontrolnya dalam setiap kilogramnya. Harga patokan Bulog terdiri atas harga dasar (*floor price*) dan harga batas tertinggi (*ceiling price*). Harga patokan ini berlaku umum di pasaran, termasuk apabila Bulog akan melakukan pembelian atas komoditas bahan pangan dari petani. Petani diharapkan bisa memperoleh penghasilan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka dengan harga patokan yang ditetapkan oleh Bulog. Penentuan dan penetapan harga itu juga melalui pertimbangan-pertimbangan dan pemikiran untuk mensejahterakan petani, bukan semata-mata untuk kepentingan Bulog sendiri. Bulog tidak bisa menyediakan bahan pangan yang cukup bagi seluruh rakyat Indonesia jika tanpa petani yang mengolah lahan pertanian agar bisa ditanami tanaman pangan dan kemudian menghasilkan komoditas bahan pangan yang diperlukan.

B.4. Mengimpor komoditas bahan pangan tertentu bila terjadi defisit

Mengimpor berarti membeli dari luar negeri. Itulah yang dilakukan Bulog apabila terjadi defisit stok bahan pangan di dalam negeri karena hal itu akan berpengaruh pada kondisi pasar dan juga harga. Stok di pasaran akan mengalami kelangkaan, dan ini akan menyebabkan harga-harga komoditas bahan pangan mengalami kenaikan. Akibatnya, daya beli masyarakat menjadi berkurang. Daya beli berkurang berarti rakyat akan kekurangan bahan pangan untuk menopang kehidupan mereka sehari-hari, dan jika terjadi demikian maka rakyat akan mengalami kekurangan gizi. Kekurangan gizi akan berpengaruh pada daya tahan tubuh dan daya berpikir, yaitu menjadi berkurang. Daya berpikir berkurang akan mempunyai implikasi pada kecerdasan. Kecerdasan rakyat juga akan demikian, dan ini akan menjadi salah satu penyebab rakyat menjadi bodoh.

Bulog tidak ingin rakyat Indonesia menjadi bodoh akibat dari kekurangan bahan pangan. Bahan pangan memang sangat dibutuhkan seluruh masyarakat karena ini merupakan hal yang sangat vital bagi kehidupan manusia. Manusia makan untuk hidup. Tidak ada makanan berarti daya tahan untuk hidup berkurang. Daya tahan untuk hidup berkurang akan mengakibatkan kehidupan menjadi punah. Punahnya kehidupan adalah hal yang tidak kita inginkan. Kita sudah tentu menginginkan kehidupan itu berjalan terus, jangan hanya akibat kekurangan stok bahan pangan kehidupan sehari-hari masyarakat menjadi terganggu.

Bulog, untuk itu, terus melaksanakan pengadaan stok bahan pangan supaya tidak terjadi kelangkaan di pasaran. Meskipun tidak semua

komoditas dan stok yang ditangani, namun masih mempunyai pengaruh atau andil yang cukup di pasaran, khususnya dalam hal stabilitas harga. Bulog hanya menangani sebagian kecil dari total produksi bahan pangan nasional, dan sebagian besar lainnya diserahkan ke pasar. Apabila terjadi gejolak harga di pasar maka Bulog mulai turun tangan, yaitu dengan melaksanakan operasi pasar, guna menahan gejolak tersebut hingga mulai stabil kembali.

Impor yang dilakukan Bulog itu juga melalui persetujuan dari pemerintah. Impor atau pembelian itu dilakukan setelah ada negosiasi dan penandatanganan kontrak dengan negara yang menjadi tujuan. Jenis komoditas, kuantum, dan harga adalah isi dari negosiasi dan penandatanganan berita acara impor atau pembelian itu. Jadwal pengiriman dan kedatangan komoditas bahan pangan yang dibeli juga termasuk didalamnya. Komoditas impor itu kemudian disalurkan ke gudang-gudang Bulog untuk menjadi stok dan akan dikeluarkan bila ada permintaan dari pasar atau masyarakat karena gejolak harga. Permintaan tetap dari golongan anggaran (PNS dan ABRI), pada setiap bulannya, juga termasuk.

C. Pengaruh Peranan Sebagai *Bufferstock* Terhadap Masyarakat

C.1. Pengaruh Positif

C.1.1. Persediaan stok bahan pangan bagi masyarakat terjamin

Masyarakat merasa bahwa mereka selalu diperhatikan dan dipenuhi kebutuhannya oleh pemerintah. Pemerintah melalui Bulog senantiasa melakukan berbagai upaya agar masyarakat tidak mengalami kekurangan bahan pangan. Kekurangan bahan pangan berarti pemerintah gagal dalam

upayanya untuk mensejahterakan masyarakatnya melalui pemenuhan kebutuhan bahan pangan. Pemenuhan kebutuhan bahan pangan memang perlu terus-menerus dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Bulog, karena ini merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat, di samping sandang dan papan. Masyarakat, tanpa makanan, tidak akan mampu berbuat atau bekerja secara maksimal karena kurangnya tenaga atau energi untuk melakukannya.

Terjaminnya persediaan stok bahan pangan masyarakat karena Bulog selalu memperoleh kucuran dana dari pemerintah melalui APBN pada setiap tahunnya. Kucuran dana itu digunakan oleh Bulog untuk melaksanakan pembelian bahan pangan, baik di dalam negeri (dari petani atau KUD) maupun dari luar negeri (pasar internasional) bila terjadi defisit. Kesemuanya itu disimpan oleh Bulog di gudang-gudangnya, dan menjadi *bufferstock* atau cadangan penyangga. *Bufferstock* atau cadangan penyangga itu akan dikeluarkan bila ada permintaan dari masyarakat, dan biasanya dalam bentuk operasi pasar. Operasi pasar merupakan bentuk perhatian atau kepedulian pemerintah melalui Bulog terhadap masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pokok, yaitu bahan pangan. Operasi ini bertujuan untuk meredam gejolak harga dan mengisi kelangkaan bahan pangan di pasaran agar bisa stabil dan terpenuhi kembali. Operasi ini berbentuk pengiriman stok bahan pangan dari titik asal pengiriman, yaitu gudang Bulog ke titik distribusi, yaitu pasar.

Terjaminnya persediaan stok bahan pangan juga disebabkan Bulog lebih dipercayai oleh masyarakat karena mempunyai program, anggaran, dan

jumlah stok yang pasti. Masyarakat menjadi merasa aman dan nyaman oleh kepastian yang diberikan oleh Bulog tadi. Masyarakat sangat membutuhkan hal-hal yang pasti dari pemerintahnya, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan pokok, seperti yang telah tersebut diatas tadi. Terjamin dan kepastian, itulah dua hal yang sangat diharapkan oleh masyarakat dari pemerintahnya.

C.1.2. Kemunculan spekulasi bahan pangan dapat dihindari

Spekulasi adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan spekulasi terhadap sesuatu hal, dan sebagian besar dalam bidang ekonomi. Tindakan ini biasanya cenderung mengarah pada mencari keuntungan diri sendiri dari orang atau sekelompok orang yang melakukannya. Tindakan ini berpengaruh negatif pada situasi dan kondisi yang ada, yaitu ekonomi pasar yang selalu bergejolak. Kelangkaan barang-barang kebutuhan masyarakat terjadi, begitu pula harga-harga barang yang mulai tidak stabil, yang akhirnya masyarakatlah yang dirugikan. Apabila sudah terjadi begini maka mereka (para spekulasi) mulai lepas tangan dan membiarkan situasi dan kondisi yang telah mereka ciptakan itu terus berlangsung, tanpa ada penyelesaian yang pasti. Pemerintahlah yang kemudian menangani atau mengantisipasi situasi dan kondisi yang ada itu untuk dikembalikan seperti semula, yaitu stabil dan normal, sesuai yang diharapkan masyarakat.

Bulog yang juga merupakan bagian dari pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menghindari munculnya spekulasi-spekulasi, khususnya dalam hal bahan pangan. Salah satu upayanya adalah berperan sebagai

bufferstock. Peran atau fungsi tersebut diperoleh Bulog melalui keputusan pemerintah pada tahap-tahap awal berdirinya. Bulog, melalui peran itu, diberdayakan untuk selalu memenuhi kebutuhan pokok masyarakat, yaitu bahan pangan agar tidak mengalami kekurangan, dan tidak 'dipermainkan' oleh para spekulan bahan pangan. Para spekulan itu dapat ditekan atau dihindari oleh Bulog dengan cara melaksanakan secara rutin pembelian-pembelian bahan pangan dari petani ataupun impor. Tujuannya adalah untuk mengisi gudang-gudang Bulog yang tersebar di seluruh Indonesia. Gudang-gudang itu diupayakan untuk selalu menampung atau memuat bahan pangan, dan tidak sekalipun mengalami kekosongan guna menjaga tetap terjaminnya persediaan bagi seluruh masyarakat. Masyarakat harus merasa nyaman dan tenteram akan kebutuhan pokoknya. Buloglah yang terus bekerja dan melayani segala kebutuhan bahan pangan masyarakat, sehingga kemunculan para spekulan tadi, akhirnya, dapat dihindari.

C.1.3. Kualitas dan kuantitas bahan pangan bagi masyarakat dapat terjamin

Terjaminnya kualitas dan kuantitas karena pemerintah atau Bulog ingin memberikan yang terbaik bagi rakyatnya. Rakyat merasa terlayani segala kebutuhannya, dan tidak dirugikan. Merugikan rakyat berarti merugikan negara, demikian pula sebaliknya, menguntungkan rakyat berarti menguntungkan negara. Rakyat dan negara adalah kedua pihak yang menjadi prioritas utama dalam tugas dan kekyaan Bulog. Buloglah pelayan dari keduanya, yaitu pelayan dalam hal penyediaan bahan pangan.

Berbicara kualitas bahan pangan berarti berbicara tentang kondisi atau keadaan dari bahan pangan yang dimaksud. Bahan pangan itu dapat disebut berkualitas tinggi apabila kondisi atau keadaannya baik dan memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Bahan pangan itu tidak dapat disebut berkualitas tinggi apabila kondisi atau keadaannya kurang baik dan tidak memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Kriteria-kriteria yang dimaksud antara lain persentase utuh, rusak, dan benda asing untuk tiap satu kilogram dari bahan pangan itu. Apabila persentase yang utuh lebih besar dalam tiap satu kilogramnya maka bahan pangan itu sudah tentu berkualitas tinggi. Bulog masih membagi lagi tingkat kualitasnya, yaitu menengah dan rendah, dan harganya juga menyesuaikan tingkatan itu. Tingkatan itu dibuat oleh Bulog karena melihat bahwa tingkatan dalam masyarakat (kelas sosial) juga berbeda-beda yang berarti tingkat daya beli berbeda-beda pula. Semua ini bertujuan agar seluruh masyarakat dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri dan tidak berkekurangan.

Kuantitas atau jumlah kilogram terjamin berarti kuantitas atau jumlah kilogram selalu terjaga. Kuantitas selalu terjaga berarti kekurangan-kekurangan yang ada dapat terantisipasi. Hal ini dapat kita lihat atau amati apabila komoditas bahan pangan itu menggunakan karung, seperti beras, gula pasir, tepung terigu, dan lain-lain, dan kita mengukurnya dengan timbangan. Timbanganlah yang akhirnya berbicara; kurang atau lebih dari 50 kilogram misalnya, jika tiap satu karung berisi 50 kilogram. Jika kurang atau susut maka perlu ditambahkan, dan jika kelebihan maka dipindahkan ke yang kurang atau susut.

C.2. Pengaruh Negatif Sebagai *Bufferstock*

C.2.1. Stok bahan pangan hanya dikelola dan dikontrol oleh satu lembaga

Pernyataan diatas mempunyai arti bahwa peran lembaga lain, seperti swasta kurang difungsikan oleh pemerintah. Pemerintah tampaknya masih belum berani untuk menyerahkan masalah pengelolaan dan pengontrolan stok bahan pangan kepada swasta, setidaknya sebagai mitra kerja. Swasta masih dianggap pesaing atau lawan dalam melayani segala kebutuhan masyarakat, terutama kebutuhan akan bahan pangan. Tujuan akhir swasta yaitu mencapai profit atau keuntungan yang sebesar-besarnya tampaknya menjadi satu hal yang tidak dapat dipersatukan dan tidak dapat dipungkiri. Inilah cara untuk melihat sistem kerja antara lembaga pemerintah dan swasta. Hal ini juga yang tampaknya menjadi kekuatiran atau ketakutan pemerintah terhadap swasta untuk diberi tanggungjawab dalam mengelola stok bahan pangan. Swasta mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan berbagai cara, tanpa ada keseimbangan dengan pelayanan terhadap masyarakat.

Anggapan-anggapan diatas tampaknya sulit dihilangkan oleh pemerintah. Sifat monopolispun akhirnya muncul. Peran swasta dibatasi. Swasta menjadi tidak berkembang. Masyarakatpun terkena dampaknya, yaitu masyarakat menjadi selalu menunggu yang akan diputuskan oleh pemerintah karena arahnya cenderung sentralistis. Semua keputusan atau kebijaksanaan berasal dari atas atau pusat (*top – down*).

Ada semacam 'keharusan' yang melandasi bahwa stok bahan pangan hanya dikelola dan dikontrol oleh satu lembaga karena menguasai hajat

hidup orang banyak, tanpa harus melibatkan pihak swasta terlalu dalam. Alasan praktis saja, yaitu biaya-biaya yang dikeluarkan bisa seminimal mungkin, sehingga harga-harga yang akan dipatok untuk masyarakat atau konsumen menjadi lebih murah. Mengapa? Karena tidak terlalu banyak pihak yang berperan didalamnya. Dampaknya adalah masyarakat dan swasta menjadi pasif, yaitu pasif dalam hal keikutsertaan mengelola dan mengontrol stok bahan pangan.

C.2.2. Kualitas dan kuantitas bahan pangan hanya ditentukan oleh satu lembaga

Ada kecenderungan bahwa Bulog ingin bekerja sendiri, tanpa harus melibatkan banyak pihak (swasta) untuk bekerjasama. Swasta hanya dilibatkan pada hal-hal yang sifatnya eksternal, seperti pengangkutan dan penyaluran bahan pangan itu, dengan pengawasan dari Bulog. Bulog tidak ingin bahan pangan yang diangkut dan disalurkan oleh swasta tadi salah sasaran maka pengawasan itu perlu dilakukan. Swasta tampaknya mendapat bagian untuk tugas-tugas berat, atau dengan kata lain langsung berhadapan dengan tugas lapangan. Tugas lapangan itu berisiko tinggi karena berurusan dengan bahan pangan yang merupakan kebutuhan pokok seluruh masyarakat. Pengurusan dan penanganannya harus dilakukan secara hati-hati dan cermat.

Kehati-hatian dan kecermatan adalah dua hal yang dilakukan Bulog dalam menentukan kualitas dan kuantitas bahan pangan yang akan disalurkan ke masyarakat. Masyarakat diharapkan dapat memperoleh bahan pangan yang berkualitas baik dan dengan kuantitas yang mencukupi, artinya

tidak kurang. Masyarakat diberikan bagian yang terbaik. Terbaik bagi rakyat, terbaik bagi Bulog. Bulog hanya menginginkan masyarakat dapat terpenuhi kebutuhan pangannya, tidak kekurangan, dan tidak kelaparan.

Sentralitas penentuan kualitas dan kuantitas yang dilakukan Bulog tersebut dapat mengakibatkan timbulnya gejala monopolistis, yaitu penguasaan terhadap sesuatu hal (bahan pangan tertentu) yang dipegang oleh satu pihak. Bagi pihak yang satu (penguasa) mungkin menguntungkan, namun di pihak yang lain malah justru sangat merugikan. Pihak yang lain itu mungkin saja tidak bisa turut menikmati atau merasakan bahkan berperan aktif dalam menentukan sesuatu hal, seperti masalah kualitas dan kuantitas bahan pangan. Mereka hanya menjadi 'penonton' atau pasif karena untuk berbuat dengan lebih leluasa (bisa menjadi mitra) sudah tidak bisa. Mereka hanya bisa diam dan selalu menunggu yang akan diputuskan oleh pemerintah dan Bulog karena daya untuk berpikir kritis menjadi lemah dan berkurang.

C.2.3. Bulog menjadi satu-satunya harapan bagi ketersediaan bahan pangan masyarakat

Pernyataan diatas menunjukkan bahwa lembaga urusan pangan itu merupakan 'agen tunggal' yang mampu menyediakan kebutuhan bahan pangan masyarakat. Lembaga atau instansi lain seolah-olah tidak mampu atau tidak ada yang menyediakan bahan pangan masyarakat. Bulog cenderung lebih dipercaya dibandingkan dengan lembaga atau pihak lain (swasta) yang juga menyediakan kebutuhan bahan pangan bagi masyarakat.

Masyarakat kemudian beranggapan bahwa lembaga pemerintah (Bulog) lebih bonafit dan lebih berpengalaman dalam hal tersebut, sedangkan lembaga lain atau swasta masih kurang. Hal ini muncul sebagai dampak dari kurangnya kesempatan yang luas untuk diberikan kepada swasta atau lembaga lain yang juga berkecimpung dalam sektor bahan pangan. Mereka masih dianggap pesaing atau 'lawan berat' bagi pemerintah, sehingga kemitraan di antara keduanya sulit dijalin dengan baik. Mereka bahkan sering 'bentrok' dalam hal sistem kerja. Yang satu lebih mengutamakan tugas pelayanan, sedangkan yang satu lebih mengutamakan profit (keuntungan), dan ini merupakan realitas yang tidak bisa disangkal lagi. Sistemnya memang demikian.

Satu-satunya cara untuk menghindari munculnya kenyataan tersebut diatas adalah memberikan kesempatan yang luas kepada swasta atau lembaga lain agar juga mampu memberikan andilnya. Andil mereka yaitu mendukung pemerintah dalam menyediakan kebutuhan bahan pangan masyarakat. Harapannya adalah Bulog tidak lagi menjadi satu-satunya tempat yang menyediakan bahan pangan, dan swasta tidak lagi menjadi pihak yang 'diasingkan' oleh pemerintah untuk turut berperan. Masyarakat, akhirnya, dapat mempunyai alternatif pilihan tempat yang dapat membantu mereka agar memperoleh bahan pangan yang dibutuhkan. Lembaga-lembaga itu dapat pula menjadi perpanjangan tangan dari Bulog yang berhadapan langsung dengan masyarakat luas atau konsumen. Mereka diharapkan pula langsung tanggap terhadap permasalahan bahan pangan di pasaran.

BAB III

PERANAN BULOG SEBAGAI DISTRIBUTOR TUNGGAL

A. Arti Penting Distributor Tunggal

Barang-barang dagangan, seperti produk-produk pabrik maupun komoditas pertanian, tidak akan dapat beredar secara luas di pasaran jika tidak ada yang menyalurkannya. Yang menyalurkannya disebut dengan penyalur atau distributor. Distributorlah yang memasarkan barang-barang tersebut ke tengah masyarakat atau konsumen agar bisa segera dikonsumsi dan dinikmati oleh mereka. Barang-barang dagangan tadi masih harus berhenti atau tertahan di pedagang sebelum akhirnya sampai kepada konsumen. Konsumen membeli dari pedagang. Pedaganglah perantara terakhir barang-barang dagangan ke masyarakat atau konsumen.

Ini sama halnya dengan Bulog yang juga merupakan distributor, yaitu dalam bidang bahan pangan. Bulog bukan sekedar distributor biasa, tetapi merupakan distributor tunggal bahan pangan; melalui lembaga inilah bahan-bahan pangan dapat diperoleh dan tersalur. Bahan-bahan pangan tertentu saja yang mengalami penanganan distribusi secara tunggal oleh Bulog, seperti gula pasir, tepung terigu, bungkil kedele, dan tepung ikan. Alasannya adalah karena keterbatasan kemampuan yang dimiliki untuk dapat menangani pendistribusian seluruh bahan pangan, dan juga pertimbangan akan permintaan pasar. Jika pasar mampu untuk menangani masalah distribusi bahan pangan maka Bulog akan memberi kesempatan kepada pelaku pasar yang lain untuk menanganinya. Jika pasar mengalami kesulitan

maka Bulog akan segera turun tangan untuk menggantikannya sementara waktu.

Bulog mulai menjadi distributor tunggal bahan pangan sejak Pelita I, dan yang baru ditangani pada saat itu adalah gula pasir (1971) dan tepung terigu (1971)¹⁷. Bungkil kedele mulai ditangani pada Pelita III (1982) dan berakhir pada Pelita V (1991)¹⁸. Tepung ikan hanya ditangani Bulog sepanjang Pelita IV (mulai tahun 1985)¹⁹. Kedua komoditas bahan pangan ini ditangani Bulog dalam waktu yang tidak lama. Alasannya adalah karena pasar mampu untuk menanganinya, dan karena impor atas komoditas tersebut dihentikan mulai akhir Pelita IV. Indonesia dianggap telah mampu untuk membuat atau memproduksi sendiri kedua komoditas bahan pangan tadi, yaitu bungkil kedele dan tepung ikan. Ketergantungan atas negara lain dapat ditekan, begitu pula dengan biaya impor.

Gula pasir dan tepung terigu mulai ditangani Bulog, terutama dalam hal distribusi, sejak Pelita I. Alasannya adalah karena kedua komoditas bahan pangan ini termasuk dianggap yang paling penting setelah beras. Penanganan distribusinya masih harus dipegang Bulog, meskipun dalam pelaksanaannya bekerjasama dengan pihak swasta yang telah ditunjuk. Pihak swasta ini berada di bawah naungan Bulog, dan secara otomatis mereka bekerja untuk Bulog, dengan tidak meninggalkan tujuan untuk mencari

¹⁷ Ibid., hlm. 339.

¹⁸ Ibid., hlm. 340.

¹⁹ Keppres. RI No. 13 Tahun 1989 : Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima 1989-1994.

¹⁹ Ibid.

profit atau keuntungan. Pihak swasta itu antara lain bisa disebut APEGTI (Asosiasi Penyalur Gula Pasir dan Tepung Terigu Indonesia)²⁰. Lembaga ini, sesuai dengan namanya, bergerak di bidang penyaluran gula pasir dan tepung terigu, dan tidak tertutup kemungkinan untuk menangani penyaluran bahan pangan yang lain.

Bulog, sebagai distributor atau penyalur tunggal, dituntut untuk bekerja lebih keras dan cermat dalam menangani distribusi kebutuhan masyarakat banyak. Keuletan dan kecermatan itu disertai dengan masalah manajemen yang baik dan teratur karena dengan begitu tugas atau pekerjaan yang banyak dan berat dapat tertangani. Masalah distribusi atau penyaluran bahan pangan juga dapat tertangani dan berjalan sesuai dengan rencana; rencana Bulog dan pemerintah untuk mendistribusikan bahan pangan secara adil dan merata. Keadilan dan pemerataan memang sangat dituntut oleh seluruh masyarakat dari Bulog dan pemerintah. Masyarakat dapat memperoleh porsi dan bagiannya sendiri-sendiri.

Distributor tunggal berarti tidak ada lembaga atau badan lain yang menangani masalah serupa, seperti bahan pangan, di luar yang telah ada. Apabila ada setidaknya mereka merupakan yang telah ditunjuk oleh lembaga atau badan itu sendiri untuk menjadi mitranya, seperti Bulog dengan Apegiti yang menangani masalah penyaluran gula pasir dan tepung terigu. Bulog menjadi terbantu dengan adanya lembaga tersebut yang merupakan pihak swasta, di luar sistem birokrasi atau pemerintahan.

²⁰ Fachry Ali, dkk., *Beras, Koperasi, dan Politik Orde Baru, Bustanil Arifin 70 Tahun* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 128.

Bulog tampaknya tidak seratus persen bekerja sendiri dalam menjalankan fungsinya sebagai distributor tunggal bahan pangan. Ada lembaga atau badan lain yang turut berperan didalamnya, seperti yang telah tersebut diatas. Ia merupakan mitra Bulog yang membantu dalam pendistribusian bahan pangan, khususnya gula pasir dan tepung terigu, bagi seluruh masyarakat. Ia menjalankan tugasnya sebagaimana layaknya sebuah badan usaha, meskipun segala kebijakan, sebagian besar, masih berasal dari Bulog. Ia juga mencari profit atau keuntungan dari tugasnya itu. Ia terkait dengan Bulog.

Bulog dalam menjalankan fungsinya sebagai distributor tunggal bahan pangan tidak terlepas dari kebijaksanaan atau rencana yang dibuat oleh pemerintah. Ia perlu mengacu kesana agar ada kesesuaian berkaitan dengan kebijakan yang akan diambilnya. Ia kemudian dapat dengan bebas mengambil tindakan atau upaya yang dianggap perlu demi terlaksananya distribusi bahan pangan bagi masyarakat. Tindakan atau upaya yang diambilnya itu bukan tanpa perhitungan, meskipun bebas. Ia mempertimbangkan berbagai aspek secara teliti dan cermat berkaitan dengan proses tersebut karena ini juga berurusan dengan masyarakat luas.

Bulog, meskipun masih mengacu pada kebijaksanaan atau rencana pemerintah, sebenarnya, merupakan pemegang kebijakan pemasaran atau distribusi bahan pangan di Indonesia²¹. Badan inilah yang langsung

²¹ Moh. Ikhsan dan Azis Armand, Sektor Pertanian Pangan, Peternakan, dan Perikanan Menuju Tahun 2003 dalam M. Arsjad Anwar, dkk., ed., *Prospek Ekonomi Indonesia dalam Jangka Pendek: Peluang dan Tantangan dalam Sektor Riil dan Utilitas pada Dasawarsa 1990-an*. (Jakarta : FEUI dan P.T. Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 81.

berkompeten didalamnya. Kebijakannya langsung mengarah pada hal-hal yang sifatnya teknis dan mudah untuk dilaksanakan. Ia tampaknya menjadi 'petugas lapangan' dalam pelaksanaan kebijakan pangan nasional, khususnya dalam hal distribusi atau pemasaran. Ia ingin agar kebijakannya tidak sebatas pada teori, tetapi dapat diterima oleh seluruh masyarakat dan ada hasil yang nyata. Masyarakat bisa langsung menikmati dan merasakan.

Distribusi atau pemasaran bahan pangan yang dilaksanakan Bulog memang diarahkan untuk masyarakat, yang merupakan konsumen. Masyarakatlah yang merasakan dan menikmati hasil dari upaya yang telah dilakukan oleh Bulog itu. Masyarakatlah yang juga meminta dipenuhinya kebutuhan bahan pangan mereka, meskipun bahan pangan itu sendiri berasal dari masyarakat, yaitu petani. Petani menjualnya ke KUD, dan KUD menjual lagi ke Bulog melalui Dolog. Bulog kemudian memasarkannya ke seluruh masyarakat. Ini merupakan siklus atau perputaran bahan pangan yang terus berjalan; dari masyarakat untuk masyarakat.

Siklus atau perputaran itu terus berjalan karena juga dibantu oleh pemerintah, disamping Bulog sendiri yang sudah berhubungan dekat dengan masyarakat terlebih dahulu. Pemerintah membantu terutama dalam hal kebijaksanaan dan juga finansial, seperti mengeluarkan keputusan untuk memonopoli pemasaran gula pasir melalui Bulog, termasuk terhadap gula pasir impor, pada tahun 1971²². Pemerintah menunjuk lembaga lain di samping Bulog, seperti Departemen Pertanian dan Bank Bumi Daya, untuk

²² Mubyarto dan Daryanti, *Gula: Kajian Sosial-Ekonomi* (Yogyakarta: Penerbit Aditya Media, 1991), hlm. 93.

melaksanakan kerjasama dan koordinasi pemasaran gula pasir berdasarkan Keppres. No. 43/1971²³.

Koordinasi dan kerjasama dapat dijadikan cara untuk mendukung terlaksananya distribusi atau pemasaran bahan pangan bagi seluruh masyarakat. Koordinasi dan kerjasama menciptakan suatu alur atau jalinan kerja yang terstruktur dan terorganisasi. Jalinan kerja yang terstruktur dan terorganisasi berarti ada hubungan atau komunikasi yang baik antara lembaga satu dengan lembaga lain. Hubungan atau komunikasi muncul karena ada rasa saling membutuhkan dan melengkapi di antara mereka. Bulog dengan petani atau KUD, Bulog dengan Departemen Pertanian, Bulog dengan Departemen Keuangan, dan seterusnya adalah beberapa contoh atau wujud dari jalinan kerjasama itu.

B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai distributor tunggal

B.1. Menentukan komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan

Penentuan komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan tentu tidak terlepas dari permintaan pasar atau konsumen. Permintaan pasar atau konsumen itu akan muncul apabila situasi atau kondisi yang ada di lapangan sangat membutuhkan distribusi bahan pangan tertentu dari Bulog. Bulog hanya akan mendistribusikannya sesuai dengan permintaan tersebut. Apabila situasi dan kondisi yang ada membutuhkan gula pasir maka Bulog akan mendistribusikannya ke pasar yang biasanya dalam bentuk operasi

²³ *Ibid., hlm., 95*

pasar. Penjualan komoditas tersebut juga dilakukan ke KUD atau koperasi yang lain. Koperasi-koperasi itu kemudian menjualnya lagi ke konsumen atau masyarakat. Masyarakat menjadi tujuan akhir dari keseluruhan rangkaian atau mata rantai distribusi komoditas bahan pangan.

Komoditas bahan pangan yang didistribusikan sudah tentu melalui proses seleksi yang ketat dan menggunakan standar mutu tertentu agar layak dikonsumsi oleh masyarakat, dan masyarakat tidak dirugikan. Yang terpenting bagi Bulog adalah masyarakat merasa puas karena menerima bahan pangan bermutu baik, dan terpenuhi kebutuhan hidupnya. Masyarakat merasa puas dengan yang diterimanya sudah merupakan suatu bentuk kepercayaan mereka terhadap Bulog sebagai lembaga yang menangani pangan nasional. Bulogpun dari waktu ke waktu terus berusaha semaksimal mungkin untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat, supaya tidak kekurangan pangan dan gizi yang diperlukan. Berbagai upayapun telah dilakukan Bulog, diantaranya adalah dengan melakukan seleksi terhadap komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan, termasuk kelayakan dan standar kualitasnya.

Bulog menjadi distributor tunggal bahan pangan berarti hanya melalui Buloglah pasar atau konsumen bisa memperoleh komoditas bahan pangan dimaksud. Bulog menjadi sumber dari komoditas bahan pangan tertentu yang diperlukan masyarakat. Bulog kemudian menyalurkannya sesuai dengan permintaan pasar, baik jenisnya maupun kuantumnya, dan biasanya melalui KUD atau koperasi-koperasi yang lain terlebih dulu. Hal ini tampaknya merupakan suatu siklus atau perputaran yang tidak ada henti dari komoditas

bahan pangan, yaitu berasal dari masyarakat dan kembali lagi ke masyarakat. Koperasi, disini, tampaknya berperan sebagai penghubung atau jembatan antara rakyat dan Bulog, demikian pula sebaliknya, antara Bulog dan rakyat. Keduanya saling membutuhkan satu sama lain. Rakyat dengan hasil produksi tanaman pangan mereka membutuhkan Bulog, terutama dalam hal pengelolaan dan pengaturan harga. Bulogpun membutuhkan hasil produksi mereka untuk kemudian didistribusikan kembali.

B.2. Menentukan jumlah kuantum komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan

Jumlah kuantum komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan menyesuaikan dengan permintaan yang ada di pasaran. Penyesuaian itu dilakukan agar jumlah stok yang ada di pasaran, nantinya, tidak mengalami kekurangan atau kelebihan. Jika di pasaran mengalami kekurangan atau kelebihan maka yang akan terjadi adalah gejolak harga. Harga akan merosot jika stok berlebih, dan harga akan naik jika stok mengalami kekurangan. Harga merosot konsumen beruntung, dan harga naik konsumen merasa dirugikan. Kondisi semacam inilah yang harus segera dicegah atau setidaknya diredam agar nantinya tidak merembet pada sektor-sektor ekonomi yang lain, di luar komoditas bahan pangan. Tujuannya adalah untuk mencegah tingkat inflasi yang tinggi.

Hukum permintaan dan penawaran mulai berlaku disini. Transaksi di pasaran akan berjalan dengan baik apabila jumlah yang diminta dan ditawarkan berada pada titik keseimbangan. Jika sudah berada pada titik



keseimbangan maka jumlah stok barang yang ada di pasaran tidak akan mengalami kekurangan ataupun kelebihan. Meskipun masih terjadi setidaknya dalam jumlah yang relatif kecil, dan ini tidak akan menjadi masalah yang sangat serius karena akan segera teratasi.

Penentuan jumlah kuantum komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan Bulog juga menggunakan hukum permintaan dan penawaran. Jumlah kuantum yang dikeluarkan Bulog dari gudang-gudangnya terlebih dahulu mengacu atau melihat apakah jumlah permintaan dan penawaran telah berada pada titik keseimbangan atau belum. Jika sudah berada pada titik keseimbangan maka Bulog akan melakukan transaksi, dan jumlah barang atau komoditas bahan pangan yang diminta akan dikeluarkan untuk segera didistribusikan ke konsumen.

Penentuan jumlah barang atau komoditas bahan pangan yang akan dikeluarkan oleh Bulog juga didasarkan pada jumlah stok yang dimiliki di gudang-gudangnya. Bulogpun telah mengklasifikasikan atau memilah jumlah stok yang ada untuk berbagai keperluan, seperti golongan anggaran (PNS dan ABRI), operasi pasar, bantuan sosial, dan lain-lain. Masing-masing keperluan itu sudah mempunyai porsi atau jatahnya sendiri-sendiri, sehingga yang dikeluarkan harus sesuai dengan jatah atau porsi pada setiap tahunnya. Porsi untuk masing-masing keperluan itu, pada setiap tahunnya, ada yang tetap, seperti golongan anggaran, ada yang bertambah, dan ada pula yang berkurang. Hal ini tentunya menyesuaikan dengan perkembangan situasi dan kondisi yang ada di pasar pada setiap tahunnya, dan juga hasil produksi komoditas bahan pangan di dalam negeri pada setiap musim tanam.

B.3. Menentukan tempat yang menjadi tujuan distribusi

Distribusi barang tentu memerlukan tempat tujuan. Tempat yang dituju berbeda-beda dan sudah ditentukan. Penentuan tempat tujuan itu didasarkan pada daerah asal yang mengajukan 'permintaan' atau 'permohonan'. Barang akan segera didistribusikan setelah tempat yang akan dituju sudah dipelajari dengan cermat bahwa daerah itu benar-benar membutuhkan dan sudah ditetapkan. Skala prioritas juga digunakan dalam penentuan tempat atau daerah tujuan yang akan didistribusikan terlebih dulu. Yang lebih dulu atau yang berikut juga melihat atau mempertimbangkan situasi dan kondisi yang ada di daerah-daerah bersangkutan. Jika situasi dan kondisi dari suatu daerah itu sangat mendesak maka daerah itulah yang lebih dulu didistribusikan. Daerah yang lain mendapat giliran berikutnya, dan biasanya juga sudah dijadwal.

Situasi dan kondisi diatas tampaknya menggunakan pendistribusian yang sifatnya insidental, yaitu pendistribusian yang dilakukan berdasarkan pada 'permintaan' atau 'permohonan', dan biasanya di luar rencana anggaran tahunan Bulog. Ada pula pendistribusian yang sifatnya rutin, yaitu pendistribusian yang dilakukan secara tahunan dan sudah masuk dalam rencana anggaran tahunan Bulog. Pendistribusian untuk golongan anggaran (PNS dan ABRI) adalah salah satu contohnya. Meskipun ada yang sifatnya insidental, namun Bulog tetap mempunyai atau menyediakan stok untuk keadaan itu pada setiap tahunnya. Bulog mempunyai stok rata-rata dua juta ton di gudang-gudangnya setiap tahun. Stok dua juta ton itu sudah dipilah-pilah untuk berbagai keperluan yang ada. Stok untuk golongan anggaran

diberi porsi 1,6 juta ton, sedangkan sekitar 400.000 ton lebihnya untuk keperluan yang lain, seperti operasi pasar, bantuan sosial, dan lain-lain.

Bentuk tempat itu sendiri juga bermacam-macam. Ada yang berupa pasar, koperasi, desa, kota, dan lain-lain. Kesemua bentuk itu termasuk dalam pertimbangan untuk menentukan tempat tujuan distribusi. 'Permintaan' atau 'permohonan' itu biasanya berasal dari macam-macam bentuk tempat tadi. Pasar biasanya memerlukan distribusi dari Bulog pada saat terjadi gejolak harga, dalam bentuk operasi pasar. Koperasi adalah satu bentuk lain tempat tujuan distribusi, dan biasanya rutin, seperti halnya dengan instansi-instansi pemerintah dan ABRI. Desa dan kota juga menjadi atau termasuk bentuk tempat itu, dan disini biasanya dalam bentuk operasi pasar yang sifatnya khusus. Alasannya adalah karena yang langsung menerima barang tersebut warga masyarakat sendiri dengan sistem kartu atau kupon. Bentuk barang atau komoditas bahan pangan yang diterima warga masyarakat biasanya berupa beras, dengan harga tertentu dan lebih murah dari harga pasaran. Operasi pasar ini disebut dengan OPK (Operasi Pasar Khusus), sedangkan yang di pasar disebut dengan OPM (Operasi Pasar Murni).

B.4. Menentukan harga komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan

Penentuan harga komoditas bahan pangan oleh Bulog dilakukan setelah memperhitungkan harga dasar dan tempat, yaitu jarak. Bulog mematok harga dasar untuk setiap komoditas yang ditangani dan dikontrolnya. Harga dasar Bulog itu juga memperhitungkan berbagai hal, seperti biaya perolehan bibit, pupuk, angkutan, dan biaya lelah petani, yaitu keuntungan untuk

petani. Hasil perhitungan harga dasar ini kemudian ditambahkan dengan biaya angkutan ke tempat tujuan distribusi. Harga yang digunakan untuk komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan adalah hasil dari penjumlahan itu. Harga ini secara otomatis menjadi harga patokan Bulog untuk setiap komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan ke masyarakat. Harga patokan Bulog ini berlaku secara nasional, namun tidak menutup kemungkinan masing-masing daerah akan menaikkan lagi harga itu, biasanya untuk biaya angkutan. Naiknya harga untuk komoditas bahan pangan itu di masing-masing daerah sangat beragam karena melihat kondisi geografis yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan lainnya. Tingkat kesulitan medan dan jarak antara tujuan distribusi yang satu dengan lainnya, itulah yang menjadi bahan pertimbangan bagi naiknya harga itu.

Bulogpun akan memaklumi kenaikan itu sejauh masih dalam batas kewajaran dan terjangkau masyarakat atau konsumen. Bulog menginginkan agar masyarakat atau konsumen jangan sampai dirugikan akibat dari naiknya harga yang berlebihan. Mereka akhirnya tidak mampu untuk memperoleh komoditas bahan pangan itu guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mereka. Kenaikan harga yang berlebihan dan tidak bisa terjangkau itu akan mengakibatkan masyarakat atau konsumen mengalami kekurangan bahan pangan yang diperlukan. Bahan pangan itu mungkin saja sangat vital, seperti beras dan gula pasir. Kedua jenis komoditas ini tampaknya telah menjadi bahan pangan pokok bagi seluruh masyarakat Indonesia sejak dulu, dan yang paling pokok di antara keduanya adalah beras. Beras diolah menjadi nasi, dan inilah yang menjadi makanan pokok masyarakat

Indonesia. Jika ini belum atau tidak terpenuhi maka bagi kita, orang Indonesia, tampaknya masih ada yang kurang, dan untuk menghindarinya, Bulog telah melakukan upaya-upaya guna mencegah terjadinya hal itu. Operasi pasarpun dilakukan, dan tentunya dengan harga yang lebih murah dari yang telah berlaku di pasaran, agar masyarakat bisa menjangkaunya. Harga terjangkau atau murah itulah yang diharapkan dan diinginkan seluruh masyarakat atau konsumen karena merekalah 'raja' yang perlu dilayani dan diperhatikan.

B.5. Melaksanakan distribusi atau penyaluran dan pelepasan stok

Distribusi atau penyaluran dan pelepasan stok dilaksanakan setelah melewati keempat tahapan diatas. Tahap kelima ini mempunyai lima macam keperluan, yaitu :

B.5.1. Penyaluran untuk "golongan anggaran"²⁴

Pelepasan stok untuk penyaluran kepada golongan anggaran dilaksanakan berdasarkan kontrak dengan lembaga-lembaga pemerintah yang bersangkutan. Pembayaran dilakukan melalui transfer dari rekening Direktorat Jenderal Anggaran ke rekening Bulog di Bank Indonesia.

B.5.2. Penyaluran untuk perusahaan milik negara²⁵

Penyaluran ini dilaksanakan berdasarkan kontrak dengan perusahaan yang bersangkutan. Pembayarannya menggunakan prosedur transfer seperti yang

²⁴ A. Alim Fauzi, dkk., ed., *op. cit.*, hlm. 56.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 56.

dilaksanakan bagi golongan anggaran.

B.5.3. Penyaluran untuk keadaan darurat²⁶

Penyaluran untuk bantuan pangan dalam rangka penanggulangan bencana alam, seperti banjir, kekeringan, letusan gunung berapi, dan sebagainya dilaksanakan melalui Departemen Sosial. Penyaluran untuk proyek transmigrasi dilaksanakan melalui Departemen Transmigrasi, dan penyaluran untuk proyek padat karya dilaksanakan melalui Departemen Tenaga Kerja.

B.5.4. Penyaluran untuk Operasi Pasar²⁷

Penyaluran untuk Operasi Pasar adalah yang terpenting dan paling khas untuk operasi Bulog, jika dilihat dari sudut pandang pencapaian stabilitas harga. Operasi Pasar ini dilakukan melalui pedagang dan KUD. Pembayaran dari penyaluran untuk Operasi Pasar dilakukan secara tunai. Bulog/Dolog akan menerbitkan D.O. (surat perintah penyerahan barang) untuk mengambil beras di gudang-gudang Bulog setelah calon penyalur membayar harga barang ke rekening Bulog di Bank Indonesia. Operasi Pasar melalui KUD model dapat juga dilakukan dengan sistem konsinyasi.

Keikutsertaan golongan ekonomi lemah dalam operasi ini terus dipacu oleh Bulog. Dolog telah diinstruksikan untuk sedapat mungkin menggunakan golongan ekonomi lemah sebagai saluran Operasi Pasar beras. Bakul-bakul beras di pasar juga dilibatkan dalam operasi pasar ini, dalam beberapa kasus.

²⁶ Ibid., hlm. 66.

²⁷ Ibid., hlm. 68.

Satuan Tugas Khusus digunakan oleh Bulog untuk melakukan Operasi Pasar, dalam situasi sangat rawan. Tujuannya adalah agar beras yang dilepas benar-benar dapat mencapai konsumen secepat mungkin (dengan demikian membantu dalam menjaga harga batas tertinggi).

B.5.5. Penyaluran untuk Lumbung Pangan Desa²⁸

Bulog juga menyediakan program beras untuk pembentukan lumbung pangan desa terutama di daerah-daerah rawan dan terkena musibah. Pasokan beras ini merupakan pinjaman kepada masyarakat yang membutuhkan dalam situasi darurat, yang harus dibayar kembali setelah panen. Pengelolaan lumbung pangan, yang merupakan cadangan pangan, berada di bawah pengawasan bupati.

C. Pengaruh Peranan Sebagai Distributor Tunggal Terhadap Masyarakat

C.1. Pengaruh Positif Sebagai Distributor Tunggal

C.1.*. Pelayanan distribusi bahan pangan masyarakat terjamin

Distribusi terjamin karena Bulog sendiri memperoleh jaminan dari pemerintah, yaitu dana. Dana itu disalurkan oleh pemerintah kepada Bulog melalui Departemen Keuangan. Dana atau subsidi itu digunakan oleh Bulog untuk membiayai beberapa bentuk operasi yang dilakukannya. Contohnya adalah operasi pasar. Operasi pasar dilakukan untuk menstabilkan kembali harga-harga bahan pangan pada kondisi normal. Dana atau subsidi itu,

²⁸ Ibid., hlm. 70.

disini, berfungsi untuk membantu masyarakat agar mampu membeli bahan pangan yang mereka butuhkan, dengan harga yang lebih rendah dari yang telah berlaku di pasaran. Patokan harga yang digunakan oleh Bulog adalah harga dasar atau harga awal yang belum mengalami perubahan karena kepentingan masing-masing pelaku pasar. Dana atau subsidi tadi dialokasikan untuk menutupi perubahan harga dasar yang telah berlaku di antara para pelaku pasar bahan pangan supaya tetap pada kondisi awal.

Terjaminnya distribusi bahan pangan juga dikarenakan oleh sistematisnya jaringan kerja di dalam tubuh Bulog. Bulog mempunyai perwakilan-perwakilan di tingkat daerah (provinsi) yang disebut dengan Depot Logistik (Dolog). Dologlah yang berperan aktif dalam melancarkan distribusi atau penyaluran bahan pangan ke masyarakat atau konsumen. Dolog adalah 'jembatan' antara Bulog dengan masyarakat, dan juga yang terdekat dengan masyarakat. Dologlah yang mengetahui lebih dulu permasalahan atau kesulitan yang berhubungan dengan distribusi bahan pangan di tengah masyarakat sebelum sampai ke Bulog. Bulog, kemudian, memberi mandat dan juga dana atau subsidi kepada Dolog untuk segera menuntaskan permasalahan yang terjadi tersebut.

C.2. Pengaruh Negatif Sebagai Distributor Tunggal

C.2.*. Pelayanan distribusi bahan pangan menjadi tersentral pada satu

Lembaga

Pelayanan distribusi menjadi tersentral karena Bulog dan juga pemerintah belum memberi kesempatan secara maksimal kepada lembaga-

lembaga lain, seperti swasta untuk turut berperan serta dalam mendukung program kerja tersebut. Lembaga-lembaga swasta masih belum dianggap sebagai mitra kerja; masih dianggap pesaing. Pemerintah atau Bulog masih belum begitu mempercayai seratus persen terhadap lembaga-lembaga itu, sehingga kesempatan atau peran mereka menjadi minim sekali. Minimnya kesempatan atau peran lembaga-lembaga swasta menjadikan ruang gerak atau kerja mereka menjadi terbatas. Terbatasnya ruang gerak atau kerja dari lembaga-lembaga itu akhirnya akan mengakibatkan mereka tidak berkembang atau mandiri. Mereka menjadi selalu tergantung pada Bulog atau pemerintah. Bulog atau pemerintah menjadi tempat mereka untuk 'mengadu' dan memecahkan permasalahan, atau sumber pendapat dan gagasan. Mereka menjadi bersikap kurang kritis terhadap segala hal yang ada atau terjadi di kalangan pasar atau masyarakat. Ini terjadi karena munculnya sikap paternalis dan monopolis dari Bulog atau pemerintah dalam pelayanan distribusi bahan pangan itu.

Tersentralnya pelayanan distribusi itu juga diakibatkan oleh adanya anggapan bahwa pemerintahlah yang paling berkompeten dalam hal tersebut (bahan pangan). Bulog atau pemerintahlah yang paling bertanggungjawab dalam penyediaan dan penyaluran bahan pangan bagi seluruh masyarakat, tanpa harus melibatkan peran swasta didalamnya. Swasta hanya berperan sebagai 'pelengkap' dalam tugas sosial dan ekonomi dari Bulog atau pemerintah. Lembaga pemerintah inilah yang memegang peran paling besar.

BAB IV

PERANAN BULOG SEBAGAI IMPORTIR TUNGGAL

A. Arti Penting Importir Tunggal

Importir tunggal berarti lembaga atau badan usaha yang satu-satunya melakukan impor terhadap barang-barang tertentu, seperti komoditas bahan pangan. Lembaga atau badan usaha itu ditunjuk oleh pemerintah untuk melaksanakan impor terhadap produk-produk yang telah ditentukan, contohnya bahan pangan. Bahan pangan itu bisa berupa beras, gula pasir, tepung terigu, jagung, kedele, dan lain-lain. Lembaga atau badan usaha itu sebut saja Bulog. Lembaga inilah yang dipercaya pemerintah untuk melaksanakan impor bahan pangan tertentu apabila di dalam negeri mengalami defisit atau kekurangan stok. Stok yang ada dianggap tidak memenuhi target yang telah dicanangkan, sehingga kurang bisa mencukupi atau memenuhi kebutuhan seluruh rakyat. Stok yang sedemikian itu dapat mengakibatkan harga bahan-bahan pangan di pasar dalam negeri melambung tinggi, sehingga ada kalanya masyarakat tidak mampu menjangkaunya.

Importir tunggal juga berarti lembaga atau badan usaha lain di luar yang telah ditunjuk oleh pemerintah tidak diperkenankan untuk melaksanakan impor. Ini dimaksudkan untuk menghindari impor ganda terhadap produk yang sama atau sejenis, dan untuk menekan atau mengurangi penggunaan biaya tinggi. Keuangan negara dapat juga difungsikan untuk membiayai sektor-sektor pembangunan yang lain, tidak terpancang untuk satu sektor saja. Jika ini terjadi maka pengeluaran biaya

yang tidak terduga akan timbul, meskipun telah ada perencanaan anggaran untuk masing-masing sektor pembangunan, berikut skala prioritasnya. Pemerintah tampaknya telah memperhitungkan hal tersebut secara cermat dan teliti. Pemerintah tidak ingin 'main-main' dengan uang negara, yang didalamnya juga termasuk uang rakyat. Pemerintah juga tidak ingin menganggap enteng atau sepele berkaitan dengan segala kebutuhan yang diperlukan seluruh masyarakat.

Perhatian pemerintah lebih ditujukan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat, termasuk didalamnya bahan pangan, meskipun itu harus mendatangkan atau membeli dari luar negeri (impor). Impor ada kalanya dilakukan oleh suatu negara apabila di pasaran domestiknya terjadi kelangkaan atau kekurangan akan produk-produk tertentu, seperti bahan pangan. Bahan pangan ini antara lain bisa berupa beras, gula pasir, tepung terigu, jagung, dan sebagainya. Bahan pangan yang akan diimpor tergantung dari permintaan pasar atau konsumen. Permintaan pasar atau konsumenlah yang turut menentukan, berikut kebutuhan yang diperlukan, dan setelah itu diolah oleh instansi atau departemen yang berwenang. Instansi atau departemen tersebut selanjutnya membuat rencana impor, baik itu rencana anggaran, jenis bahan pangan, jumlah yang diperlukan, maupun penentuan negara tujuan. Perencanaan itu kemudian diajukan ke pemerintah dan diolah lagi. Pemerintah menyetujui maka impor bahan pangan dapat segera dilaksanakan.

Masalah impor bahan pangan di Indonesia dipegang atau dikelola oleh Bulog. Lembaga inilah yang berwenang untuk melaksanakan impor atau

pembelian bahan pangan dari luar negeri. Lembaga pangan itulah yang mengolah berbagai persoalan yang berkaitan dengan bahan pangan di tengah masyarakat, termasuk didalamnya keharusan untuk mengimpor.

Beras, gula pasir, tepung terigu, jagung, kedele, kacang tanah, kacang hijau, bungkil kedele, dan tepung ikan adalah berbagai jenis bahan pangan yang diimpor oleh Indonesia melalui Bulog. Yang paling sering diimpor adalah beras karena merupakan bahan pangan pokok seluruh rakyat Indonesia. Bahan pangan ini rentan terhadap perubahan musim, sehingga berpengaruh pada hasil panen dan harga jual. Musim mendukung maka hasil panen dan harga jual bisa tinggi. Musim kurang mendukung maka yang terjadi adalah sebaliknya. Inilah yang perlu dicermati dan segera ditanggulangi oleh Bulog.

Masalah impor beras sudah ditangani oleh Bulog sejak Pelita I (1969), bersamaan dengan gula pasir (1971) dan tepung terigu (1971)²⁹. Ketiganya merupakan bahan pangan yang paling banyak dikonsumsi oleh seluruh masyarakat, dan juga berpengaruh. Ketiganya berpengaruh pada situasi dan kondisi pasar bahan pangan domestik, serta pendapatan atau devisa negara. Ketiga bahan pangan tersebut adalah yang paling lama ditangani oleh Bulog dalam hal impornya, dan yang terbesar atau terbanyak di antara ketiganya adalah beras.

Bulog tampaknya diberi tugas khusus oleh pemerintah untuk mengelola masalah beras tersebut dalam hal kebijakannya. Tujuannya adalah untuk mempertahankan harga maksimum dan minimum beras atau padi, baik

²⁹ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm., 339.

melalui pembelian dan penjualan di pasar pedesaan dan pasar bebas maupun melalui kebijakan stok beras, mulai tahun 1969³⁰. Bulog juga diberi tugas untuk menjamin pembelian harga gabah atau beras pada tingkat produsen agar tidak berada di bawah harga yang telah ditetapkan³¹.

Bahan pangan lain yang diimpor, yaitu jagung, kedele, kacang tanah, kacang hijau, bungkil kedele, dan tepung ikan tampaknya merupakan bahan pangan yang tidak begitu banyak dikonsumsi oleh masyarakat. Bahan-bahan pangan ini juga kurang berpengaruh pada situasi dan kondisi pasar domestik bahan pangan, serta devisa negara. Bahan-bahan pangan itu tidak lama ditangani oleh Bulog dalam hal impornya, dan mulai pelaksanaannya juga tidak bersamaan dengan beras, gula pasir, dan tepung terigu. Rata-rata dimulai pada Pelita II, yaitu tahun 1977 (kedele), 1978 (jagung), dan 1979 (kacang tanah dan kacang hijau)³². Bungkil kedele dimulai pada Pelita III (1982), dan tepung ikan dimulai pada Pelita IV (1985)³³.

Pelaksanaan impor jagung dan kacang tanah berakhir pada Pelita III³⁴, sedangkan untuk kedele, kacang hijau, dan tepung ikan berakhir pada Pelita IV. Impor bungkil kedele berakhir pada Pelita V (1991)³⁵. Alasannya adalah karena Indonesia dianggap telah mampu untuk memenuhi persediaan bahan-bahan pangan tersebut bagi masyarakatnya. Alasan lain adalah karena pasar atau pelaku pasar domestik bahan pangan telah mampu pula untuk

³⁰ Mubyarto, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987), hlm., 72.

³¹ Moh. Ikhsan dan Azis Armand dalam M. Arsjad Anwar, dkk, ed., *loc.cit.*

³² Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm., 339-340.

³³ *Ibid.*, hlm., 340.

³⁴ *Ibid.*, hlm., 339-340.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 340

menangani masalah impor tersebut. Pelaksanaan impor bahan-bahan pangan tersebut tidak lagi sepenuhnya ditangani oleh Bulog. Bulog, selanjutnya, hanya melaksanakan *monitoring* (pengamatan) terhadap bahan-bahan pangan itu, dan ini juga atas permintaan pemerintah dan pasar.

Permintaan pemerintah dan pasar tampaknya turut mempengaruhi Bulog dalam mengambil kebijaksanaan serta langkah-langkah atau tindakan-tindakan yang dianggap perlu berkaitan dengan pelaksanaan impor bahan pangan. Impor bahan pangan dilaksanakan sejauh itu benar-benar perlu dan mendesak, selebihnya tidak, karena ini juga berkaitan dengan penggunaan biaya yang sangat besar.

Penentuan komoditas bahan pangan, jumlah stok yang diperlukan, dan negara tujuan adalah beberapa hal yang dilakukan Bulog sebelum ia melaksanakan pembelian atau impor. Jadwal kedatangan atau pengiriman dan pelabuhan yang menjadi titik akhir pengiriman juga termasuk dalam rencana pelaksanaan impor itu. Masalah ini disepakati dalam suatu negosiasi dengan negara dimaksud. Negosiasi terlaksana dan menghasilkan kesepakatan maka kontrak pembelian atau impor antara negara pembeli dengan negara penjual dapat segera diratifikasi.

B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai importir tunggal

B.1. Menentukan komoditas bahan pangan yang akan diimpor

Penentuan komoditas bahan pangan yang akan diimpor dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa hal. Pertama, komoditas yang mengalami kekurangan atau kelangkaan di pasar dalam negeri akibat

pengaruh musim yang tidak mendukung. Kedua, keperluan untuk menambah stok dalam negeri bagi komoditas yang dianggap vital bagi masyarakat, seperti beras, gula pasir, dan tepung terigu. Ketiga, permintaan-permintaan lain dari konsumen atau masyarakat. Permintaan-permintaan lain dari konsumen atau masyarakat yaitu permintaan yang mungkin saja di luar dari kebutuhan bahan pangan bagi manusia. Dengan kata lain, permintaan akan kebutuhan bahan pangan bagi hewan ternak, seperti sapi, ayam, ikan tambak, dan lain-lain. Kesemua hal ini juga masuk dalam pertimbangan Bulog untuk menentukan komoditas yang akan diimpor.

Standar kualitas juga masuk pertimbangan Bulog dalam penentuan komoditas bahan pangan yang akan diimpor. Pertimbangan akan standar kualitas itu diberlakukan pada setiap komoditas yang dimaksud dan tentunya berbeda-beda, antara komoditas yang satu dengan lainnya, misalnya beras. Beras yang beredar di pasaran mempunyai standar mutu atau tingkat kualitas yang berbeda-beda, yaitu baik, medium atau sedang, dan rendah. Yang paling banyak dikonsumsi masyarakat umum adalah beras dengan kualitas medium atau sedang. Alasannya adalah karena harganya tidak terlalu mahal dan kualitasnya tidak terlalu rendah, serta rasa nasinya masih enak. Beras dengan kualitas baik justru konsumennya lebih sedikit, yaitu masyarakat kalangan atas. Mereka lebih mampu untuk membelinya dan ingin mengkonsumsi yang terbaik bagi kebutuhan hidupnya, meskipun beras ini masuk dalam kategori beras mahal.

Jenis komoditas dan standar kualitas tampaknya dua hal yang menjadi bahan pertimbangan Bulog sebelum melakukan impor, di samping satu hal

lain, yaitu jumlah stok yang akan diimpor. Bulog tidak ingin melakukan impor secara sembarangan atau asal impor tanpa melihat dan mempertimbangkan ketiga hal tadi. Bulog ingin memberikan yang terbaik bagi masyarakat agar merasa puas dan makin mempercayai Bulog dalam penyediaan bahan pangan nasional. Tindakan asal impor dapat merugikan negara dan masyarakat. Uang negara terbuang percuma dan masyarakat mungkin saja tidak memperoleh barang atau komoditas dengan standar mutu yang diinginkan.

B.2. Menentukan jumlah stok komoditas bahan pangan yang akan diimpor

Penentuan jumlah stok didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan yang ada di pasaran dalam negeri. Masing-masing kebutuhan yang ada itu mempunyai jumlah stok yang berbeda-beda, sesuai dengan permintaan pasar. Permintaan pasar mungkin saja terjadi karena stok yang ada mengalami kelangkaan atau kekurangan. Harga-harga melambung tinggi, atau mungkin saja karena pasar ingin mengisi gudang-gudangnya dengan stok yang baru untuk keperluan yang akan datang. Semua ini juga masuk dalam perhitungan Bulog untuk melakukan impor dengan jumlah stok tertentu. Alasannya adalah karena untuk menghindari jumlah stok yang berlebih di pasaran dalam negeri akibat impor yang berlebihan, dan untuk menghindari pengeluaran kas negara yang berlebih (penghematan). Kas negara itu berasal dari rakyat dengan bentuk pembayaran pajak, retribusi, iuran, dan lain-lain. Menggunakan uang negara berarti juga menggunakan uang rakyat. Bulogpun memperhitungkan hal ini. Bulog ingin uang negara atau uang rakyat tidak

disia-siakan untuk hal-hal di luar rencana anggaran yang telah ditetapkan karena itu berarti pemborosan. Pemborosan sangat dihindari Bulog.

Bulog, dalam menentukan jumlah stok, juga mendapat persetujuan presiden karena lembaga ini bertanggungjawab langsung kepada presiden. Bulog, setelah memperoleh izin dari presiden, kemudian memperoleh dana dari Departemen Keuangan untuk melakukan impor sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan. Jumlah stok yang akan dibeli atau diimpor ini juga menyesuaikan dengan situasi dan kondisi pasar bahan pangan dunia yang sedang berlangsung. Pasar berlangsung baik atau tidak terlalu bergejolak maka jumlah stok yang akan diimpor sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Hal ini berkaitan dengan harga jual komoditas bahan pangan yang dimaksud untuk setiap tonnya. Harga setiap ton murah atau rendah maka Bulog bisa mengimpor dengan jumlah yang telah ditetapkan, namun apabila harga di pasaran tinggi maka Bulog akan mengimpor sebagian dari jumlah keseluruhan. Harga yang tinggi itu justru sangat menguntungkan apabila negara akan melakukan ekspor karena laba yang diterima juga bisa menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan harga di pasaran dunia berada pada status normal atau tanpa gejolak yang berarti. Suatu situasi dan kondisi yang sangat bertolak belakang. Ini sama halnya dengan masyarakat (konsumen). Masyarakat akan membeli barang dengan jumlah yang telah direncanakannya apabila harga di pasaran baik (murah), dan akan bertindak sebaliknya (mengurangi jumlah) apabila harga di pasaran tinggi (mahal). Barang murah dicari konsumen, barang mahal dihindari konsumen.

B.3. Menentukan negara yang menjadi tujuan impor

Pelaksanaan impor tidak terlepas dari negara yang menjadi tujuan impor. Impor akan terlaksana apabila sudah ada kesepakatan antara kedua belah pihak, yaitu negara pembeli dan negara penjual. Kedua negara ini melaksanakan negosiasi yang kemudian dilanjutkan dengan penandatanganan kontrak. Negosiasi dan kontrak itu akan terjadi jika telah ditentukan atau ditetapkan suatu negara yang menjadi tujuan impor. Penentuan atau penetapan itu dilakukan dengan pertimbangan bahwa negara yang menjadi tujuan impor memiliki atau memproduksi komoditas bahan pangan yang kita inginkan, tentunya yang berkualitas baik. Faktor lainnya adalah negara itu memiliki atau memproduksi komoditas bahan pangan yang sama dengan negara kita, mungkin kualitasnya agak berbeda dengan yang kita miliki. Faktor inilah yang biasanya sangat menguntungkan kedua belah pihak karena masyarakat atau konsumen dari masing-masing pihak telah mengenal dan mengkonsumsi komoditas bahan pangan tersebut. Komoditas bahan pangan itu mungkin saja rasanya agak berbeda atau juga warnanya, seperti gula pasir Brasil dengan gula pasir Indonesia. Gula pasir Indonesia warnanya agak kecoklatan, namun rasanya manis. Gula pasir dari Brasil warnanya lebih putih dan bersih, namun rasanya tidak begitu manis bagi orang Indonesia.

Faktor-faktor itu masuk dalam pertimbangan Bulog untuk menentukan negara yang menjadi tujuan impor. Faktor lainnya lagi adalah bahwa harga komoditas bahan pangan dari negara dimaksud lebih murah daripada negara-negara lain yang juga memproduksi komoditas bahan pangan yang sama.

Ungkapan “barang murah dicari konsumen dan barang mahal dihindari konsumen” tampaknya berlaku disini, dengan tidak mengesampingkan masalah kualitas dari komoditas tersebut. Masalah kualitas juga berlaku disini meskipun masing-masing negara memiliki atau memproduksi komoditas yang sama. Negara yang mempunyai hasil produksi berkualitas tinggi yang akan menjadi pilihan utama dalam penentuan tempat tujuan impor atau pembelian. Alasannya adalah karena negara itu tentu telah menjadi jaminan dan diakui oleh dunia internasional tentang hasil produksinya. Yang terpenting adalah negara itu mempunyai hubungan diplomatik dengan negara kita karena hubungan ini tampaknya mempengaruhi hubungan ekonomi. Hubungan ekonomi akan terlaksana jika hubungan diplomatik telah terjalin baik. Politik dan ekonomi tampaknya merupakan dua hal yang saling berkaitan dan mempengaruhi.

B.4. Melaksanakan pembelian atau impor komoditas bahan pangan tertentu

Hal ini merupakan tahap keempat dari rangkaian proses impor atau pembelian komoditas bahan pangan yang dilakukan Bulog sebagai importir tunggal. Buloglah yang melakukan impor atau pembelian komoditas bahan pangan tertentu dari luar negeri. Komoditas bahan pangan tertentu berarti komoditas bahan pangan yang mengalami kekurangan atau kelangkaan stok di pasar dalam negeri. Komoditas itu juga dapat diartikan yang sedang ditangani dan dikontrol oleh Bulog dalam peredarannya di pasaran, namun mengalami kelangkaan atau kekurangan stok. Ini juga termasuk yang sedang tidak ditangani dan dikontrol oleh Bulog, atas dasar permintaan dan

persetujuan dari pemerintah. Permintaan dan persetujuan pemerintah itu juga didasarkan atas kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan di pasaran dan perlu diambil alih oleh Bulog dalam penanganannya untuk sementara waktu. Ini berlaku sampai kondisi tersebut kembali normal, yaitu kondisi yang mendukung untuk komoditas bahan pangan tersebut bisa dilepaskan kembali oleh Bulog dalam penanganannya. Penanganannya diserahkan kembali ke mekanisme pasar, dan Bulog hanya melakukan *monitoring* atau pengawasan terhadap komoditas bahan pangan itu.

Bulog melaksanakan negosiasi dan kontrak pembelian terlebih dulu sebelum impor barang tersebut direalisasikan. Negosiasi dilakukan untuk memperoleh kesepakatan di antara kedua negara yang akan melakukan transaksi dagang. Kedua negara saling mengutarakan kepentingan masing-masing untuk bisa mengetahui permasalahan yang ada atau sedang terjadi di dalam negerinya, khususnya yang berkaitan dengan masalah bahan pangan. Negara yang membutuhkan impor justru lebih banyak mengutarakan permasalahannya berkaitan dengan bahan pangan. Negara tersebut lebih dominan atau proaktif dalam pelaksanaan negosiasi agar segala yang diperlukannya dapat disetujui atau terpenuhi. Keperluan itu bisa berupa jenis komoditas, jumlah stok yang diperlukan, dan standar kualitasnya, maupun harga jual untuk setiap ton. Jika semua hal ini bisa disepakati maka langkah selanjutnya adalah penandatanganan kontrak pembelian yang didalamnya juga tercantum jadwal kedatangan dari bahan pangan impor itu. Penandatanganan kontrak selesai maka impor bisa dilaksanakan. Kontrak itu berlaku selama proses impor masih berlangsung, dan akan berakhir jika

proses tersebut telah selesai. Pengecekan kembali dilakukan terlebih dulu untuk melihat kesesuaian jenis komoditas bahan pangan dan jumlah yang diminta.

C. Pengaruh Peranan Sebagai Importir Tunggal Terhadap Masyarakat

C.1. Pengaruh Positif Sebagai Importir Tunggal

C.1.1. Munculnya biaya tinggi untuk impor dapat dihindari

Biaya tinggi berarti penggunaan anggaran atau dana yang sangat besar. Besarnya anggaran atau dana yang digunakan karena mungkin saja terjadi penggunaan atau pengeluaran yang tidak terduga akibat situasi dan kondisi di lapangan. Situasi dan kondisi di lapangan dapat berupa kenaikan biaya transportasi, biaya penyimpanan dan perawatan barang di gudang, serta keadaan ekonomi atau pasar internasional.

Situasi-situasi diatas sangat dihindari oleh berbagai kalangan, khususnya yang berkecimpung dalam dunia ekonomi atau usaha, seperti Bulog, karena hal tersebut dapat menambah beban biaya yang harus mereka tanggung. Pengeluaran besar dan pemasukan kecil dapat saja terjadi dalam neraca keuangan mereka.

Bulog tampaknya sedikit beruntung dan bisa agak lega karena lembaga ini merupakan lembaga pemerintah yang segala sesuatunya dibiayai oleh negara, termasuk menghadapi situasi dan kondisi ekonomi atau pasar yang kurang menguntungkan. Biaya untuk impor bahan pangan juga ditanggung oleh negara, termasuk pajak dan bea masuk di pelabuhan, sehingga tidak

mengherankan jika bahan pangan impor yang beredar di pasar dalam negeri menjadi murah, bahkan hampir sama dengan produk lokal.

Biaya tinggi untuk impor bahan pangan dapat dihindari karena Buloglah yang ditunjuk dan dipercayai oleh pemerintah guna melaksanakan impor apabila di dalam negeri terjadi defisit atau kekurangan bahan pangan. Buloglah yang berkompeten dalam hal tersebut. Segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah bahan pangan di negeri ini ditanggulangi oleh Bulog. Lembaga inilah yang langsung berhadapan dengan masyarakat yang setiap waktu membutuhkan bahan pangan. Alasan efektif dan efisien menjadi pokok.

C.1.2. Masyarakat dapat memperoleh bahan pangan impor dengan harga

Terjangkau

Harga terjangkau berarti dapat dibeli. Dapat dibeli berarti konsumen mampu untuk membeli barang yang dimaksud. Barang yang dimaksud mungkin saja paling murah di antara kelompoknya, atau mungkin paling murah di antara kelompok-kelompok barang yang ada. Kelompok-kelompok barang yang ada dapat berupa bahan pangan atau makanan, pakaian, peralatan rumah tangga, dan sebagainya. Barang-barang tersebut bisa berharga murah karena memang biaya produksinya rendah dan juga biaya angkut dari tempat produksi sampai dengan ke tempat penjualan tidak tinggi. Alasan lain adalah karena barang tersebut sudah disubsidi oleh lembaga atau badan tertentu, seperti pemerintah, dan biasanya adalah bahan

pangan. Bahan pangan itu bisa produk lokal atau impor. Tujuannya adalah agar seluruh masyarakat atau konsumen dapat membelinya.

Bahan pangan, khususnya, memang yang paling sering disubsidi oleh pemerintah karena merupakan kebutuhan pokok seluruh masyarakat. Masyarakat jangan sampai tidak mampu untuk membelinya karena ini merupakan kebutuhan yang diperlukan sehari-hari oleh mereka. Pemerintah dan Bulogpun terus-menerus berusaha secara maksimal untuk bisa memenuhinya. Ini merupakan tugas pelayanan masyarakat. Kebutuhan masyarakatlah yang paling utama dan perlu mendapat perhatian.

Pemberian subsidi, khususnya terhadap bahan pangan, dilakukan apabila situasi dan kondisi pasar mengalami gejolak yang berarti, dan biasanya adalah harga-harga. Harga-harga barang memang sangat mempengaruhi situasi dan kondisi pasar. Harga barang yang satu akan mempengaruhi harga barang yang lain, dan ini saling mempengaruhi. Akibatnya adalah ada yang mengalami penurunan dan ada yang melonjak.

C.2. Pengaruh Negatif Sebagai Importir Tunggal

C.2.1. Kualitas bahan pangan yang berbeda menimbulkan gejolak harga

Kualitas adalah penentu dari tinggi dan rendah harga suatu barang yang dijual. Kualitasnya bagus maka harganya akan tinggi, dan jika kualitasnya kurang maka harganya akan rendah. Kualitas suatu barang ditentukan oleh keadaan barang itu sendiri, dan juga proses produksi atau pembuatan barang tersebut. Proses produksi itu berupa tingkat kesulitan,

waktu pembuatan, perlengkapan dan peralatan yang digunakan, dan sebagainya.

Penetapan harga bahan pangan juga ditentukan dari kualitasnya. Kualitasnya baik, seperti persentase patah atau rusaknya kecil, maka harganya akan tinggi. Kualitasnya kurang baik, seperti persentase patah atau rusaknya besar, maka harganya akan rendah. Persentase patah atau rusak dapat dihitung dari tiap satu kilogramnya. Tiap satu kilogramnya terdapat banyak yang patah atau rusak maka secara keseluruhan persentasenya besar. Tiap satu kilogramnya terdapat sedikit yang patah atau rusak maka secara keseluruhan persentasenya kecil.

Persaingan kualitas dan harga terjadi antara bahan pangan produk lokal dengan produk impor. Bahan pangan produk lokal cenderung melemah atau menurun, dalam hal kualitas, terhadap produk impor, meskipun harganya tidak berbeda jauh. Perbedaan harga itu akan semakin kecil, bahkan mungkin sama, apabila harga bahan pangan impor tersebut telah disubsidi oleh pemerintah. Persainganpun makin ketat, dan yang terus melemah atau menurun justru bahan pangan produk lokal. Akibatnya adalah para konsumen cenderung membeli yang produk impor karena dianggap kualitas dan harganya tetap stabil di pasaran. Bahan pangan produk lokal menjadi kurang laku di pasaran dalam negeri, dan yang paling merugi adalah para petani.

C.2. Persaingan harga bahan pangan di pasaran menjadi berat sebelah

Berat sebelah berarti ada ketidakseimbangan antara hal yang satu dengan yang lain. Ini terjadi karena pemberian porsi yang berbeda di antara hal-hal tersebut, atau mungkin disebabkan oleh hal yang satu tidak memenuhi kriteria-kriteria tertentu, misalnya harga barang. Harga antara barang yang satu dengan lainnya tentu berbeda, baik dilihat dari segi jenis maupun kualitasnya. Ada yang jenisnya sama, namun kualitasnya berbeda, dan ini sudah tentu menyebabkan harga berbeda pula.

Kualitas tampaknya menjadi faktor penentu dalam menentukan harga suatu barang. Barang tersebut berkualitas baik maka harganya tinggi, dan sebaliknya, barang tersebut berkualitas kurang baik maka harganya rendah. Hal ini sering terjadi antara barang-barang produk lokal atau dalam negeri dengan yang produk impor atau luar negeri. Barang produk lokal atau dalam negeri cenderung tidak konsisten dalam hal kualitas, jika dibandingkan dengan yang produk impor atau luar negeri yang cenderung konsisten. Inilah yang mengakibatkan persaingan harga di pasaran menjadi berat sebelah.

Harga bahan pangan tampaknya rentan terhadap perubahan yang terjadi di pasar, baik dalam negeri maupun internasional. Pasar dalam negeri baik atau normal, namun belum tentu yang secara internasional, demikian pula sebaliknya. Harga bahan pangan di dalam negeri tidak mesti sama dengan yang di pasar internasional. Ada kalanya harga di pasar internasional tinggi, namun di pasar dalam negeri rendah. Ada kalanya pula harga di pasar dalam negeri tinggi, namun di pasar internasional rendah.



BAB V

PERANAN BULOG SEBAGAI PENGENDALI HARGA

A. Arti Penting Pengendali Harga

Pengendali harga berarti ada suatu badan atau lembaga yang mengendalikan harga. Harga-harga yang beredar atau berlaku di pasaran dikendalikan oleh lembaga atau badan ini. Tujuannya adalah agar harga-harga yang beredar atau berlaku di pasaran tidak melebihi batas maksimum atau tertinggi dari yang telah ditetapkan. Harga-harga itu masih dapat dijangkau oleh para konsumen atau pembeli. Harga-harga itu tidak dapat dengan mudah dipermainkan oleh para pelaku pasar yang 'nakal' atau sebut saja spekulan yang cenderung lepas tanggungjawab dan mencari keuntungan sendiri. Harga-harga itu juga menguntungkan para produsen. Para produsen memperoleh imbal balik yang memadai dari hasil kerja atau usahanya.

Para produsen dan konsumen perlu mendapat perhatian dari lembaga atau badan yang mengendalikan harga itu. Kedua pelaku pasar inilah yang membutuhkan harga-harga yang memadai, tidak terlalu rendah dan tidak terlalu tinggi. Keduabelah pihak sama-sama diuntungkan dengan harga itu, namun hal ini juga tidak lepas dari pelaku pasar yang lain, yaitu pedagang. Pedaganglah yang memasarkan produk-produk dari para produsen agar bisa sampai ke tangan konsumen. Pedaganglah yang menghubungkan atau menjembatani antara produsen dan konsumen agar produk-produk yang ada dapat dengan cepat dipasarkan.

Para pedagang juga perlu memperoleh keuntungan yang memadai sebagai imbalan atas peran yang telah dijalankannya. Keuntungan yang mereka dapatkan merupakan kelanjutan bagi kehidupan usahanya. Tujuan mereka adalah mencari keuntungan sebesar-besarnya, namun mereka juga tidak terlepas dari para konsumen yang membutuhkan produk-produk yang dijualnya. Pedagang dan pembeli saling membutuhkan antara satu dengan yang lain.

Bulog, sebagai lembaga atau badan yang mengendalikan harga bahan pangan, mempunyai peran yang amat penting dalam hal tersebut diatas. Bulog mengupayakan agar harga bahan pangan yang beredar atau berlaku di pasaran berada dalam posisi yang stabil. Stabil berarti tidak selalu mengalami perubahan yang drastis yang dapat mempengaruhi situasi dan kondisi pasar. Stabil juga berarti ada keseimbangan antara harga yang ditawarkan dengan kemampuan para konsumen untuk menjangkaunya. Konsumen dan produsen diuntungkan, begitu pula dengan pedagang.

Bulog, dalam menjalankan fungsi atau perannya sebagai pengendali harga bahan pangan, menjembatani ketersediaan pangan antar tempat dan waktu, serta mencegah terjadinya kegagalan pasar yang merugikan produsen, konsumen, dan pedagang³⁶. Buloglah yang menjamin pasar untuk mempertahankan tingkat stabilitas harga itu³⁷. Harga itu tidak melewati ambang batas maksimum dan minimum, atau dengan kata lain masih dapat ditoleransi.

³⁶ *ibid.*, hlm. 264.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 202.

Pengendalian harga yang dijalankan oleh Bulog tidak untuk semua komoditas bahan pangan. Komoditas bahan pangan yang dimaksud adalah beras, jagung, kedele, kacang tanah, dan kacang hijau. Komoditas bahan pangan yang lain hanya diberlakukan pengawasan. Semua ini adalah karena permintaan pasar dan pemerintah. Bulog hanya menjalankannya... Bulog menjadi pelaksana kebijaksanaan pemerintah itu, meskipun ia sendiri juga berhak membuat kebijaksanaan.

Pengendalian harga beras dimulai pada Pelita I (1969), sedangkan jagung, kedele, kacang tanah, dan kacang hijau dimulai pada Pelita II, yaitu 1978, 1977, 1979, dan 1979³⁸. Pengendalian harga beras tampaknya berlangsung lama dan belum diketahui waktu berakhirnya. Pengendalian harga jagung, kacang tanah, dan kacang hijau berakhir pada Pelita III (dua Pelita), sedangkan kedele berakhir pada Pelita IV (tiga Pelita)³⁹. Semua ini kembali pada permintaan pasar dan pemerintah.

Bulog, dalam menjalankan perannya sebagai pengendali harga, dibantu oleh KUD dan pedagang pasar. Pedagang pasar, seperti pedagang gula pasir dan tepung terigu dikendalikan melalui APEGTI (Asosiasi Penyalur Gula Pasir dan Tepung Terigu)⁴⁰. APEGTI kemudian juga membantu Bulog dalam upaya pengendalian atau stabilisasi harga bahan pangan. Asosiasi penyalur ini mempunyai peran yang sangat penting dalam stabilisasi harga mengingat Bulog tidak mempunyai jalur distribusi yang menjangkau seluruh

³⁸ *Ibid.*, hlm. 339-340.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Fachry Ali, *op. Cit.*, hlm. 128.

pelosok Indonesia⁴¹. Asosiasi ini menjadi jalur mobilitas komoditas Bulog yang bertugas mendistribusi beras secara cepat dari kawasan surplus menuju kawasan minus, dari satu gudang Dolog ke gudang Dolog lainnya⁴².

Beras tampaknya mendapat perhatian utama dalam upaya pengendalian harga bahan pangan yang dilaksanakan oleh Bulog. Beras merupakan bahan pangan pokok rakyat Indonesia yang dibutuhkan atau dikonsumsi setiap hari. Hal ini dipertegas dengan sasaran utama program Bulog, berdasarkan Keputusan Presiden nomor 11 tahun 1969, yaitu mempertahankan harga minimum beras, dan menjaga kestabilan harga beras agar tidak melampaui tingkat maksimum⁴³. Hal ini juga tertuang dalam tujuan kebijaksanaan persediaan bahan pangan yang ditentukan oleh Bulog, yaitu menstabilisasikan harga beras dengan perantara pembelian pemerintah dan kegiatan penjualan pada musim panen dan paceklik⁴⁴.

Jaringan kerja yang tercipta antara Bulog-Dolog-KUD, dengan prasarana penunjang yang efektif, telah banyak memberikan perbaikan harga bagi petani padi dan stabilitas harga bagi konsumen sepanjang tahun di seluruh daerah⁴⁵. Petani padi, yang merupakan produsen, dan konsumen memperoleh perhatian yang sama.

Bulog mendapat tugas lain dalam pengendalian harga bahan pangan, di samping yang telah ada atau dijalankan (beras, jagung, kedele, kacang tanah, dan kacang hijau). Bulog merupakan badan pelaksana kebijaksanaan

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *ibid.*, hlm. 129.

⁴³ Mubyarto, *op.cit.*, hlm. 141

⁴⁴ Mubyarto, *Masalah Beras di Indonesia* (Yogyakarta: LPE- FEUGM, 1975), hlm. 137.

⁴⁵ Leon A Mears, *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia* (Yogyakarta: UGM Press, 1982), hlm. 105.

pemerintah dalam stabilisasi harga gula⁴⁶. Bulog, berdasarkan kebijaksanaan itu, juga mengendalikan harga gula yang beredar di pasaran. Harga gula itu jangan sampai melewati batas harga maksimum dan minimum. Harga gula itu diusahakan tetap pada kondisi yang stabil seperti halnya bahan-bahan pangan yang lain. Gula juga dikonsumsi setiap hari oleh seluruh masyarakat.

Bulog, dalam mengendalikan harga bahan pangan, juga melaksanakan operasi pasar dengan harga di bawah harga pasar guna menahan laju inflasi, dan untuk mengamankan harga atap atau *ceiling price*⁴⁷. Harga atap sama dengan harga batas tertinggi atau maksimum. Harga ini ditetapkan secara layak dan dapat terjangkau oleh seluruh masyarakat atau konsumen. Harga ini juga berpengaruh pada laju inflasi. Laju inflasi, secara umum, juga dipengaruhi oleh sektor bahan pangan.

Bahan pangan merupakan salah satu sektor dari pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi dapat berjalan apabila ada yang berperan didalamnya. Pelaku ekonomi atau pasar adalah penggeraknya. Bulog juga termasuk didalamnya. Bulog merupakan salah satu agen pembangunan atau *Agent of Development*⁴⁸.

Peranan Bulog, dalam perekonomian Indonesia, tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dengan kebijaksanaan pembangunan nasional dan lebih khusus lagi dengan kebijaksanaan di sektor pertanian, industri, dan perdagangan⁴⁹.

⁴⁶ Mubyarto, *op.cit.*, hlm. 168.

⁴⁷ Bustanil Arifin, *op.cit.*, hlm.309.

⁴⁸ *ibid.*, hlm. 205.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 333.

Bulog tetap menjaga keseimbangan antara *supply* dan *demand* sepanjang tahun⁵⁰. Bulog mempertahankan harga dasar dan harga tertinggi yang telah ditentukan oleh pemerintah⁵¹.

B. Langkah-langkah yang diambil oleh Bulog sebagai pengendali harga

B.1. Menetapkan harga patokan terhadap komoditas bahan pangan tertentu

Yang dimaksud dengan harga patokan adalah harga batas tertinggi atau *ceiling price* dan harga dasar atau *floor price*⁵². Harga dasar atau *floor price* adalah patokan harga yang diberlakukan Bulog untuk komoditas yang dikuasai. Harga batas tertinggi atau *ceiling price* adalah patokan harga yang diberlakukan Bulog untuk komoditas yang tidak dikuasai, atau dengan kata lain, komoditas yang hanya mendapat pengawasan dari Bulog. Bulog tidak menangani atau mengontrol komoditas bahan pangan itu karena telah diberikan ke mekanisme pasar. Mekanisme pasar diperkenankan untuk mengatur harga sendiri, asal tidak melewati harga patokan yang telah ditetapkan Bulog. Jika harga komoditas itu sampai melewati patokan yang ditetapkan Bulog maka operasi pasar dilancarkan. Operasi pasar ini dilancarkan untuk mengendalikan harga agar menjadi stabil kembali. Stabilitasnya harga dapat menekan laju inflasi yang tinggi.

Harga patokan itu ditetapkan berdasarkan pertimbangan untuk mensejahterakan petani dengan menghitung jumlah biaya yang telah dikeluarkan oleh petani dalam proses pengolahan sampai dengan panen.

⁵⁰ Fachry Ali, dkk., op. Cit., hlm. 130.

⁵¹ Mubyarto, *Masalah Beras di Indonesia*, loc. Cit.

⁵² Bustanil Arifin, *Pangan Dalam Orde Baru*, loc. cit

Jumlah biaya yang dikeluarkan dapat berupa pembelian bibit, pembelian pupuk, dan juga transportasi atau angkutan pada musim panen. Dasar pertimbangan lainnya adalah untuk memperoleh keuntungan yang cukup dari selisih harga yang ada. Jadi, selain memberi keuntungan bagi petani juga memberikan keuntungan bagi pasar, yaitu para pedagang. Bulogpun tidak luput dari perolehan keuntungan komersial itu. Yang terpenting bagi Bulog adalah para petani tidak dirugikan karena dari merekalah komoditas bahan pangan itu berasal dan diproduksi yang selanjutnya dipasarkan untuk masyarakat luas.

Harga patokan yang ditetapkan itu berbeda-beda untuk setiap komoditas bahan pangan yang ada. Alasannya adalah karena masing-masing mempunyai tingkat kesulitan pengolahan yang berbeda-beda pula, dan juga dalam hal bibit dan pupuk. Pangsa pasar yang ada untuk setiap komoditas bahan pangan turut mempengaruhi penetapan harga. Jika pangsa pasarnya luas, dalam arti banyak dibutuhkan masyarakat dan hampir di semua tempat mempunyai stoknya, maka harga yang ditetapkan bisa menjadi lebih rendah. Jika pangsa pasarnya kecil atau sedikit, dalam arti tidak begitu banyak dibutuhkan masyarakat dan tidak semua tempat tersedia stoknya, maka harga yang ditetapkan bisa menjadi lebih tinggi.

B.2. Melakukan operasi pasar bila terjadi gejolak harga bahan-bahan pangan

Yang dimaksud dengan operasi pasar adalah operasi yang dilakukan Bulog untuk komoditas bahan pangan yang mengalami gejolak harga dengan terjun langsung ke pasar-pasar. Bulog menurunkan para satgas

(satuan petugas) ke pasar-pasar dengan membawa stok yang diperlukan. Bulog, disana, menjual langsung komoditas tersebut ke konsumen yang membutuhkan dengan harga di bawah harga pasar agar bisa terjangkau oleh masyarakat atau konsumen. Masyarakat atau konsumen bisa dengan mudah memperoleh komoditas bahan pangan itu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Operasi pasar dilakukan untuk mengamankan harga batas tertinggi atau *ceiling price* guna menahan laju inflasi⁵³. Operasi ini dilaksanakan sampai dengan batas waktu tertentu, yaitu situasi dan kondisi mulai membaik, dalam arti harga-harga komoditas bahan pangan bisa dikatakan menunjukkan indikasi ke arah stabil. Jika hal ini terjadi maka operasi itu bisa dihentikan, dan akan dilaksanakan kembali jika pasar atau konsumen menghendaknya. Operasi ini bisa dikatakan hanya terjadi pada waktu-waktu tertentu, dan biasanya menjelang Lebaran, Natal, dan Tahun Baru. Alasannya adalah karena pada waktu inilah harga-harga komoditas bahan pangan mulai merangkak naik, dan para pedagang mulai berlomba untuk meraih laba atau keuntungan yang sebesar-besarnya. Situasi dan kondisi ini memberikan keuntungan di satu pihak (pedagang) dan kerugian di pihak lain (konsumen). Hal ini tampaknya telah menjadi 'hukum alam' dalam kehidupan sosial-ekonomi.

Operasi pasar terbagi dalam tiga bentuk, yaitu operasi pasar murni (OPM), operasi pasar khusus (OPK) I, dan operasi pasar khusus (OPK) II. Operasi pasar murni (OPM) adalah operasi pasar yang dilakukan di pasar-

⁵³ *ibid.*, hlm. 309.

pasar rakyat atau tradisional. Operasi pasar khusus (OPK) I adalah operasi pasar yang dilakukan untuk keluarga-keluarga yang kurang mampu dan rawan daya beli atau keluarga pra-sejahtera. Operasi pasar ini dilaksanakan di tingkat desa atau kelurahan. Masyarakatlah yang langsung menerima barangnya dengan menggunakan sistem kartu atau kupon. Operasi pasar khusus (OPK) II adalah operasi pasar yang dilakukan untuk sekelompok masyarakat yang benar-benar tidak mampu. Operasi pasar ini dilaksanakan dengan bentuk bantuan sosial, dan biasanya Bulog bekerjasama dengan Departemen Sosial. Masyarakat yang membutuhkan itu dapat langsung menerima barangnya dengan cuma-cuma atau gratis. Operasi pasar ini mungkin bisa juga disebut dengan operasi bantuan sosial dari pemerintah.

C. Pengaruh Peranan Sebagai Pengendali Harga Terhadap Masyarakat

C.1. Pengaruh Positif Sebagai Pengendali Harga

C.1.1. Harga bahan-bahan pangan di pasaran dapat terkendali

Terkendali berarti dapat dipantau atau diawasi. Harga bahan-bahan pangan itu dapat dijaga kestabilannya supaya tidak mengalami lonjakan atau penurunan. Lonjakan terjadi maka konsumen tidak mampu untuk menjangkaunya. Penurunan terjadi maka produsen tidak dapat memperoleh keuntungan yang berarti. Biaya yang telah mereka keluarkan tidak sebanding dengan pemasukan yang mereka peroleh, atau tidak impas.

Bulog telah diberi tugas untuk menangani masalah tersebut supaya harga bahan-bahan pangan tetap berada dalam keseimbangan, atau tidak melewati batas maksimum dan minimum dari yang telah ditetapkan.

Tujuannya adalah supaya konsumen dapat menjangkau harga tersebut, dan produsen dapat memperoleh keuntungan yang berarti. Keuntungan itu dapat dinikmati oleh mereka.

Lonjakan dan penurunan harga adalah dua hal yang sering dicermati atau diperhatikan oleh Bulog. Kedua hal itu sering mempengaruhi situasi dan kondisi pasar. Pasar mengalami gejolak harga. Gejolak harga berarti harga yang beredar atau berlaku telah melewati batas maksimum dan minimum yang telah ditetapkan semula. Gejolak ini tidak segera teratasi maka bisa berpengaruh pada tingkat atau laju inflasi.

Bulog dipercaya oleh seluruh masyarakat sebagai lembaga yang dapat mengendalikan harga bahan-bahan pangan di negeri ini. Kasus diatas merupakan tuntutan dari masyarakat yang perlu segera direalisasikan penyelesaiannya oleh Bulog. Harga-harga diupayakan tetap stabil atau seimbang dan terkendali.

C.1.2. Masyarakat dapat memperoleh kepastian harga

Kepastian harga diperoleh masyarakat setelah Bulog menetapkan batas harga maksimum dan minimum dari bahan pangan dimaksud. Batasan harga itu ditetapkan oleh Bulog sebagai patokan bagi masyarakat, khususnya pedagang, agar harga penjualan yang mereka gunakan tidak melebihi dari yang telah ditetapkan. Hal ini ada kaitannya dengan menahan gejolak harga di pasaran dan juga laju inflasi. Bulog menghendaki agar kisaran harga yang beredar di pasaran berada dalam batasan itu.

Bulog memberikan kepastian harga supaya masyarakat dapat memperkirakan jumlah biaya yang harus mereka keluarkan untuk membeli bahan pangan. Masyarakat sebenarnya diberi kemudahan oleh pemerintah untuk tidak menetapkan harga sendiri. Harga yang beredar di pasaran bisa agak seragam, dan meskipun ada yang sedikit lebih tinggi, ini disebabkan oleh faktor tempat dan jarak dari asal komoditas bahan pangan itu ke tujuan pemasaran. Kenaikan harga itu setidaknya masih berada dalam batas toleransi yang ditetapkan Bulog.

Kepastian harga berarti masyarakat tidak dibingungkan atau dipusingkan oleh harga-harga yang berlaku di pasaran dan yang bisa dipegang. Masyarakat dapat dengan mudah memperoleh atau membeli bahan pangan yang mereka butuhkan, tanpa perlu khawatir akan ada perubahan harga yang cepat. Masyarakat memperoleh prioritas utama dalam hal pemenuhan kebutuhan pokok mereka sehari-hari; kebutuhan pokok akan bahan pangan yang diperlukan untuk menunjang hidup mereka. Masyarakat dapat berpegang atau berpatokan pada harga itu yang merupakan ketetapan dari pemerintah.

C.2. Pengaruh Negatif Sebagai Pengendali Harga

C.2.1. Masyarakat tidak dapat dengan bebas menentukan harga

Masyarakat yang dimaksud disini adalah pedagang. Para pedagang harus menyesuaikan dengan ketentuan harga yang dibuat oleh Bulog atau pemerintah. Harga yang mereka gunakan tidak boleh melewati batas harga maksimum atau tertinggi dan batas harga minimum atau terendah. Jika

harga yang mereka gunakan melewati batasan itu maka masyarakat, baik konsumen maupun produsen, menjadi pihak yang dirugikan. Harga naik dengan tajam maka konsumen tidak mampu untuk menjangkaunya. Harga mengalami penurunan yang drastis maka produsen tidak memperoleh keuntungan yang berarti. Pedagang tampak berada dalam posisi yang tidak begitu bebas, dan mungkin serba salah oleh karena batasan harga itu.

Batasan harga yang dibuat oleh Bulog itu tampaknya mengikat bagi para pedagang dalam menentukan harga. Mereka kurang diberi peluang untuk memperoleh keuntungan yang berlebih dari penjualan bahan pangan yang dilakukan. Keuntungan itu diorientasikan oleh Bulog untuk masyarakat produsen (petani). Mereka telah berupaya keras, dari mengolah lahan sampai dengan memanen, untuk menyediakan kebutuhan bahan pangan bagi seluruh masyarakat. Mereka perlu diberi keuntungan yang layak sebagai penghargaan terhadap usaha yang telah dilakukan.

Para pedagang masih harus menunggu keputusan dari Bulog atau pemerintah sebelum mereka menentukan harga sendiri. Harga yang mereka gunakan harus mengacu pada batasan atau patokan harga yang telah ditetapkan oleh Bulog atau pemerintah itu. Harga yang mereka gunakan harus berada dalam batasan itu, tidak lepas atau keluar.

C.2.2. Pengendalian harga dimonopoli oleh satu lembaga

Lembaga itu mempunyai hak tunggal untuk mengendalikan harga bahan pangan di pasar nasional. Hak tunggal itu diberikan oleh pemerintah. Pemerintah mempercayakan segala sesuatu yang berkaitan dengan harga

bahan pangan kepada lembaga itu. Lembaga itulah yang paling berkompeten dalam masalah ini. Pemerintah melihat bahwa masalah ini hanya bisa atau masih perlu ditangani oleh lembaga itu yang adalah Bulog sendiri. Bulog tidak bisa lepas dari masalah bahan pangan, termasuk didalamnya masalah harga.

Masalah harga bahan pangan memang masih perlu ditangani atau dikendalikan oleh Bulog yang juga merupakan lembaga pemerintah. Lembaga ini juga turut bertanggungjawab dalam hal kebutuhan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Orang banyak berarti masyarakat. Kebutuhan masyarakat itulah yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah sendiri, apalagi sangat vital. Lembaga lain atau swasta tidak diperkenankan untuk mengelolanya. Alasannya adalah karena ada kekuatiran munculnya penguasaan-penguasaan oleh banyak pihak (swasta) akan kebutuhan yang sangat vital itu. Profit yang besar menjadi prioritas utama mereka.

Penguasaan oleh satu lembaga memang mempunyai sisi negatif pula, yaitu lembaga lain tidak dapat mengembangkan dirinya untuk lebih maju. Kesempatan yang mereka peroleh sangat kecil. Mereka tidak diberi peran yang lebih besar atau turut berpartisipasi dalam menangani suatu hal, seperti harga bahan pangan. Mereka tampaknya masih belum dipercayai sepenuhnya untuk menangani hal itu. Lembaga pemerintah masih memperoleh kepercayaan yang penuh. Akibatnya adalah lembaga lain itu atau swasta dan juga masyarakat mempunyai rasa ketergantungan yang besar.

BAB VI

KESIMPULAN

Peranan Bulog dalam politik pangan nasional sangat besar dan berpengaruh karena lembaga inilah yang menentukan beberapa kebijaksanaan berkaitan dengan persediaan dan distribusi bahan pangan. Lembaga inilah yang juga melaksanakan beberapa kebijaksanaan pangan dari pemerintah. Kebijaksanaan itu dimanifestasikan Bulog dalam berbagai cara atau bentuk program kerja. Program kerja itulah wujud dari peranan Bulog dalam menangani bahan pangan.

Peranan Bulog terdiri atas empat bagian, yaitu sebagai *bufferstock* (stok penyangga), distributor tunggal, importir tunggal, dan pengendali harga. Peranannya sebagai *bufferstock* berupa menentukan komoditas bahan pangan yang akan dibeli dan disimpan sebagai stok, menentukan jumlah komoditas bahan pangan yang akan disimpan sebagai stok, membeli beberapa komoditas bahan pangan dari petani atau KUD dan non-KUD, dan mengimpor komoditas bahan pangan tertentu bila terjadi defisit. Peranannya sebagai distributor tunggal berupa menentukan tempat yang menjadi tujuan distribusi, menentukan komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan, menentukan jumlah komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan, dan menentukan harga komoditas bahan pangan yang akan didistribusikan, serta melaksanakan distribusi atau penyaluran dan pelepasan stok.

Peranan Bulog sebagai importir tunggal berupa menentukan komoditas bahan pangan yang akan diimpor, menentukan jumlah komoditas bahan

pangan yang akan diimpor, menentukan negara yang menjadi tujuan pembelian, dan melaksanakan impor komoditas bahan pangan tertentu. Peranannya sebagai pengendali harga berupa melakukan operasi pasar bila terjadi gejolak harga bahan-bahan pangan dan menetapkan harga patokan Bulog terhadap komoditas bahan pangan.

Peranan Bulog sebagai *bufferstock* juga mempunyai pengaruh terhadap masyarakat, yaitu pengaruh positif dan negatif. Pengaruh positif berupa persediaan stok bahan pangan bagi masyarakat terjamin. Masyarakat merasa bahwa mereka selalu diperhatikan dan dipenuhi kebutuhannya oleh pemerintah. Terjaminnya persediaan stok bahan pangan masyarakat karena Bulog selalu memperoleh kucuran dana dari pemerintah melalui APBN pada setiap tahunnya. Terjaminnya persediaan stok bahan pangan juga disebabkan Bulog lebih dipercayai oleh masyarakat karena mempunyai program, anggaran, dan jumlah stok yang pasti.

Pengaruh positif yang berikut adalah kemunculan spekulasi bahan pangan dapat dihindari. Tindakan spekulasi cenderung mengarah pada mencari keuntungan diri sendiri, dan berpengaruh negatif pada situasi dan kondisi yang ada. Kelangkaan barang-barang kebutuhan masyarakat terjadi, dan harga-harga barang mulai tidak stabil. Pemerintah kemudian berinisiatif untuk menangani atau mengantisipasi situasi dan kondisi tersebut agar kembali stabil dan normal. Bulog yang juga merupakan bagian dari pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menghindari munculnya para spekulasi, khususnya dalam hal bahan pangan. Salah satu upayanya

adalah berperan sebagai *bufferstock*. Peran ini memberdayakan Bulog untuk selalu memenuhi kebutuhan pokok masyarakat. Bahan pangan tidak mengalami kekurangan, dan tidak 'dipermainkan' oleh para spekulan. Bulog juga melaksanakan secara rutin pembelian bahan pangan dari petani ataupun impor untuk menekan para spekulan.

Pengaruh positif yang lain adalah kualitas dan kuantitas bahan pangan bagi masyarakat dapat terjamin. Terjaminnya kualitas dan kuantitas karena pemerintah atau Bulog ingin memberikan yang terbaik bagi seluruh masyarakat. Masyarakat merasa terlayani segala kebutuhannya, dan tidak dirugikan.

Pengaruh negatifnya adalah stok bahan pangan hanya dikelola dan dikontrol oleh satu lembaga. Artinya adalah bahwa peran lembaga lain, seperti swasta kurang difungsikan oleh pemerintah. Swasta masih dianggap pesaing atau lawan dalam melayani kebutuhan masyarakat, khususnya kebutuhan bahan pangan. Peran swasta dibatasi, dan akhirnya menjadi tidak berkembang. Swasta dan juga masyarakat menjadi pasif, yaitu dalam hal keikutsertaan mengelola dan mengontrol stok bahan pangan.

Pengaruh negatif yang berikut adalah kualitas dan kuantitas bahan pangan hanya ditentukan oleh satu lembaga. Ada kecenderungan bahwa Bulog ingin bekerja sendiri, tanpa harus melibatkan banyak pihak (swasta) untuk bekerjasama. Sentralitas penentuan kualitas dan kuantitas yang dilakukan Bulog itu dapat mengakibatkan timbulnya gejala monopolistis, yaitu penguasaan terhadap sesuatu hal yang dipegang oleh satu pihak.

Pengaruh negatif yang lain adalah Bulog menjadi satu-satunya harapan bagi ketersediaan bahan pangan masyarakat. Artinya adalah bahwa lembaga urusan pangan itu merupakan 'agen tunggal' yang mampu menyediakan kebutuhan bahan pangan masyarakat. Bulog lebih dipercaya dibandingkan dengan lembaga atau pihak lain yang juga menyediakan kebutuhan bahan pangan bagi masyarakat. Bulog dianggap lebih bonafit dan berpengalaman dalam hal tersebut.

Peranan Bulog sebagai distributor tunggal juga mempunyai pengaruh terhadap masyarakat, yaitu pengaruh positif dan negatif. Pengaruh positifnya adalah pelayanan distribusi bahan pangan masyarakat terjamin. Distribusi terjamin karena Bulog sendiri memperoleh jaminan dari pemerintah, yaitu dana. Terjaminnya distribusi bahan pangan juga dikarenakan oleh sistematisnya jaringan kerja di dalam tubuh Bulog.

Pengaruh negatifnya adalah pelayanan distribusi bahan pangan menjadi tersentral pada satu lembaga. Pelayanan distribusi menjadi tersentral karena Bulog dan juga pemerintah belum memberi kesempatan secara maksimal kepada lembaga-lembaga lain, seperti swasta untuk turut serta dalam mendukung program kerja itu. Tersentralnya pelayanan distribusi itu juga diakibatkan oleh adanya anggapan bahwa pemerintahlah yang paling berkompeten dalam hal bahan pangan.

Peranan Bulog sebagai importir tunggal mempunyai pengaruh terhadap masyarakat, yaitu pengaruh positif dan negatif. Pengaruh positif berupa munculnya biaya tinggi untuk impor dapat dihindari. Biaya tinggi untuk

impur bahan pangan dapat dihindari karena Buloglah yang ditunjuk dan dipercaya oleh pemerintah guna melaksanakan impor apabila di dalam negeri terjadi defisit atau kekurangan bahan pangan.

Pengaruh positif yang lain adalah masyarakat dapat memperoleh bahan pangan impor dengan harga terjangkau. Harga terjangkau berarti dapat dibeli. Dapat dibeli berarti konsumen mampu untuk membeli barang yang dibutuhkan. Pemberian subsidi tampaknya turut berperan atau berpengaruh dalam terciptanya harga yang terjangkau.

Pengaruh negatifnya adalah kualitas bahan pangan yang berbeda menimbulkan gejolak harga. Bahan pangan produk lokal cenderung melemah atau menurun dalam hal kualitas terhadap produk impor. Para konsumen cenderung membeli yang produk impor karena dianggap kualitas dan harganya tetap stabil di pasaran. Bahan pangan produk lokal menjadi kurang laku di pasaran dalam negeri, dan yang paling merugi adalah produsen (petani).

Pengaruh negatif yang lain adalah persaingan harga bahan pangan di pasaran menjadi berat sebelah. Berat sebelah berarti ada ketidakseimbangan antara hal yang satu dengan yang lain. Kualitas tampaknya menjadi faktor penentu dalam menentukan harga suatu barang. Barang produk lokal cenderung tidak konsisten dalam hal kualitas jika dibandingkan dengan produk impor yang cenderung konsisten. Inilah yang menyebabkan persaingan harga menjadi berat sebelah.

Peranan Bulog sebagai pengendali harga mempunyai pengaruh terhadap masyarakat, yaitu pengaruh positif dan negatif. Pengaruh positifnya adalah harga bahan-bahan pangan di pasaran dapat terkendali. Bulog telah diberi tugas untuk menangani masalah tersebut supaya harga bahan-bahan pangan tetap berada dalam keseimbangan. Bulog dipercaya oleh seluruh masyarakat sebagai lembaga yang dapat mengendalikan harga bahan-bahan pangan di negeri ini.

Pengaruh positif yang lain adalah masyarakat dapat memperoleh kepastian harga. Kepastian harga diperoleh masyarakat setelah Bulog menetapkan batas harga maksimum dan minimum dari bahan pangan dimaksud. Bulog memberikan kepastian harga supaya masyarakat dapat memperkirakan jumlah biaya yang harus mereka keluarkan untuk membeli bahan pangan.

Pengaruh negatifnya adalah masyarakat tidak dapat dengan bebas menentukan harga. Masyarakat (pedagang) harus menyesuaikan dengan ketentuan harga yang dibuat oleh Bulog atau pemerintah. Ketentuan harga yang dibuat oleh Bulog tampaknya mengikat para pedagang dalam menentukan harga. Para pedagang masih harus menunggu keputusan dari Bulog atau pemerintah sebelum mereka menentukan harga sendiri.

Pengaruh negatif yang lain adalah pengendalian harga dimonopoli oleh satu lembaga. Artinya adalah lembaga lain tidak dapat mengembangkan dirinya untuk lebih maju. Lembaga lain itu atau swasta dan juga masyarakat mempunyai rasa ketergantungan yang besar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- A. Alim Fauzi, dkk., ed., 1995, *Bulog Dalam PJPT I*. Jakarta : Badan Urusan Logistik.
- Bustanil Arifin, 1994, *Pangan Dalam Orde Baru*. Jakarta: Koperasi Jasa Informasi.
- Fachry Ali, dkk., 1995, *Beras, Koperasi, dan Politik Orde Baru, Bustanil Arifin 70 Tahun*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mears, Leon A., 1982, *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press.
- Mubyarto, 1975, *Masalah Beras di Indonesia*. Yogyakarta: LPE-FEUGM.
- Mubyarto, 1987, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mubyarto dan Daryanti, 1991, *Gula: Kajian Sosial-Ekonomi*. Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.
- M. Arsjad Anwar, dkk., ed., 1993, *Prospek Ekonomi Indonesia Dalam Jangka Pendek: Peluang dan Tantangan Dalam Sektor Riil dan Utilitas Pada Dasawarsa 1990-an*. Jakarta: FEUI dan P.T. Gramedia Pustaka Utama.

Lembaran Negara :

- Ketetapan MPRS RI Nomor XXXIII/MPRS/ 1967.
- Ketetapan MPRS RI Nomor XLIV/MPRS/ 1968.
- Keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 87 Tahun 1966.
- Keputusan Presiden RI Nomor 272 Tahun 1967.
- Keputusan Presiden RI Nomor 319 Tahun 1968.
- Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 1969.
- Keputusan Presiden RI Nomor 43 Tahun 1971.

Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 1974.

Keputusan Presiden RI Nomor 21 Tahun 1984.

Keputusan Presiden RI Nomor 13 Tahun 1989.

LAMPIRAN

KEPUTUSAN PRESIDIUM KABINET

No. : 114/U/KEP/5/1967.

Tentang

PEMBENTUKAN BADAN URUSAN LOGISTIK

KETUA PRESIDIUM KABINET,

Menimbang :

1. Bahwa untuk mengamankan Dwi Dharma dan Tjatur Karya Kabinet AMPERA Republik Indonesia, Pemerintah memandang perlu memiliki suatu alat khusus yang dapat membantu Presidium setjara terus-menerus dan intensif untuk melakukan koordinasi dalam bidang penediaan dan penjaluran bahan-bahan pokok khususnya;
2. Bahwa sesuai dengan Keputusan Presidium No. 97/EK/KEP/12/1966 dan Keputusan Presidium No. 68/U/KEP/3/1967, Pemerintah berkewajiban dan mempunyai tanggung jawab untuk menjamin kelantjaran penediaan dan penjaluran bahan pangan baik bagi kepentingan pegawai Negeri sebagai tundjangan maupun dalam upaja Pemerintah untuk mentjapai stabilisasi harga;
3. Bahwa berhubung dengan dibubarkannya KOLOGNAS sebagai pelaksanaan dari keputusan MPRS No. 15/B/1967, perlu ada suatu Badan yang menampung kegiatan dan tanggung jawab dari KOLOGNAS. ;

Mengingat :

1. Keputusan Presiden No. 163 tahun 1966 ;
2. Instruksi Presidium Kabinet No 21/EK/IN/10/1966. ;

Memperhatikan :

Sidang Presidium Kabinet Ampera;

MEMUTUSKAN :**Menetapkan :**

Pembentukan BADAN URUSAN LOGISTIK dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

B A B I**TENTANG BADAN URUSAN LOGISTIK****Pasal 1.****KEDUDUKAN & TUGAS POKOK**

BADAN URUSAN LOGISTIK adalah alat khusus Pemerintah, berkedudukan dibawah Ketua Presidium Kabinet dengan tugas pokok membantu Presidium Kabinet dalam hal-hal :

1. Menjelenggarakan koordinasi kegiatan badan-badan yang bergerak dalam bidang atau lapangan tugasnya berhubungan erat dengan masalah penediaan dan penjaluran bahan-bahan pokok;

2. Melaksanakan tugas penediaan dan penyaluran beras sesuai dengan ketentuan Pemerintah, chususnya untuk ketentuan pegawai Negeri/ Karyawan/ABRI;
3. Melaksanakan semua perintah yang dibebankan kepadanya oleh Ketua Presidium, dalam urusan Logistik

Pasal 2.

FUNGSI

Untuk dapat melaksanakan tugas pokok tersebut diatas, BADAN URUSAN LOGISTIK menjelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut :

1. Mengadakan/menjelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi atas kegiatan perentjanaan dan pelaksanaan dari badan-badan yang bergerak dalam bidang penediaan dan penyaluran bahan-bahan pokok, dengan jalan konsultasi dan komunikasi setjara terus-menerus.
2. Merentjanakan, melaksanakan dan bertanggung djawab atas kelantaran dan berhasilnja usaha penediaan dan penyaluran beras yang djumlah serta penggunaannya ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Menghimpun bahan-bahan, membuat perkiraan dan mengadakan pertimbangan-pertimbangan tentang penediaan dan penyaluran bahan-bahan pokok serta melaporkannya setjara terus-menerus kepada Ketua Presidium Kabinet.

Pasal 3.

ORGANISASI

- 1). Susunan organisasi BADAN URUSAN LOGISTIK terdiri dari :
 1. Pimpinan
 2. Staf
 3. Pelaksana
- 2). BADAN URUSAN LOGISTIK dipimpin oleh seorang Kepala dan Wakil Kepala dengan dibantu oleh sebuah Staf yang terdiri dari :
 1. Asisten I : urusan Perentjanaan
 2. Asisten II : urusan Pelaksana/Operasi
 3. Asisten III : urusan Pengawasan
 4. Sekretaris : urusan Administrasi umum.
- 3). Dalam melaksanakan tugasnya Kepala cq. Wakil Kepala BADAN URUSAN LOGISTIK dibantu oleh biro-biro sebagai pelaksana Staf yang terdiri dari :
 - a. biro pengadaan
 - b. biro pengangkutan
 - c. biro distribusi
 - d. biro pembiajaan
 - e. biro pengawasan dan penelitian
 - f. biro umum

Sehari-hari biro-biro tersebut dikordinasikan oleh para Asisten dan Sekretaris, menurut bidang tugasnya masing-masing.
- 4). Unsur pelaksanaan terdiri atas :
 1. Depot-depot Logistik, suatu badan yang setjara organisatoris, adminis-

tratif, teknis taktis berada dibawah dan bertanggung djawab kepada **BADAN URUSAN LOGISTIK.**

2. Badan Urusan Logistik Daerah jang hubungan kerdjanja diatur oleh Bab II keputusan ini.

Pasal 4.

SUSUNAN DAN TANGGUNG DJAWAB

- 1). Kepala dan Wakil Kepala **BADAN URUSAN LOGISTIK** diangkat, diberhentikan oleh dan bertanggung djawab kepada Ketua Presidium.
- 2). a. Asisten-Asisten dan Sekretaris diangkat, diberhentikan oleh Ketua Presidium atas usul Kepala **BADAN URUSAN LOGISTIK.**
 b. Para Assisten dan Sekretaris bertanggung djawab atas pelaksanaan tugasnja kepada Kepala **BADAN URUSAN LOGISTIK.**
 c. Depot-Depot Logistik dipimpin oleh seorang Kepala Depot jang diangkat, diberhentikan dan bertanggung djawab kepada Kepala **BADAN URUSAN LOGISTIK.**

Pasal 5.

W E W E N A N G

- 1). Menghubungi dan minta bahan pertanggungan kepada setiap instansi Pemerintah/Swasta jang mengurus penjediaan dan penjaluran Bahan pokok.
- 2). Mengadakan hubungan hukum dengan pihak ketiga atas nama Pemerintah dalam rangka mengusahakan penjediaan dan penjaluran Beras untuk kebutuhan Pemerintah sesuai dengan garis-garis kebidjaksanaan Pemerintah.

Pasal 6.

TATA — KERDJA

- 1). Dalam melaksanakan tugasnja, kepala **BADAN URUSAN LOGISTIK** menetapkan petundjuk-petundjuk sesuai dengan ketentuan tata kerdja jang ditetapkan oleh Presidium.
- 2). **BADAN URUSAN LOGISTIK** melaksanakan rentjana-rentjana kerdja dan program kerdja Pemerintah sesuai dengan tugas pokok dan tugas-tugas khusus jang dibebankan kepadanya, jang kesemuanja dilakukan oleh atau dengan bantuan semua badan-badan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat 4 untuk bidangnya masing-masing.
- 3). a. Dalam persoalan tertentu, Badan sebagaimana dimaksud ayat diatas dengan Keputusan Presidium atau Departemen jang bersangkutan setjara operasionil dapat ditempatkan dibawah **BADAN URUSAN LOGISTIK.**
 b. Hubungan antara **BADAN URUSAN LOGISTIK** dengan badan-badan sebagaimana dimaksud dalam ayat diatas adalah merupakan hubungan taktis operasionil dalam persoalan tertentu jang dimaksud.
 c. Dalam keadaan tidak ditentukan setjara khusus, maka **BADAN URUSAN LOGISTIK** hanja mengadakan pengarahannya kepada badan-badan dimaksud.

B A B II

TENTANG BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH

Pasal 7.

Ditiap Daerah Swatantra Tingkat I dibentuk BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH.

Pasal 8.

BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH adalah suatu alat khusus dari Pemerintah Daerah jang berkedudukan dibawah dan bertanggung djawab kepada Gubernur Kepala Daerah.

Pasal 9.

Tugas pokok, fungsi dan wewenang BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH adalah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi BADAN URUSAN LOGISTIK PUSAT, untuk tingkat Daerah jang bersangkutan.

Pasal 10.

Susunan organisasi BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH terdiri dari

1. Kepala dan Wakil Kepala.
2. Asisten Urusan Perentjanaan.
3. Asisten Urusan Pelaksanaan.
4. Asisten Urusan Pengawasan.
5. Sekretaris.

Pasal 11.

Gubernur Kepala Daerah, mengangkat, memberhentikan Kepala, Wakil Kepala, Para Asisten dan Sekretaris BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH, serta memimpin, mengawasi dan bertanggung djawab atas kelanjutan dari segala kegiatannja.

Pasal 12.

Hubungan antara BADAN URUSAN LOGISTIK PUSAT dan BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH merupakan hubungan fungsional jang bersifat teknis dan taktis operasional.

B A B III.

P E M B I A J A A N

Pasal 13.

- 1). Biaya routine BADAN URUSAN LOGISTIK dibebankan kepada Anggaran Pemerintah cq. Presidium, sedangkan untuk biaya routine BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH dibebankan kepada Anggaran Daerah.
- 2). Disamping biaya routine tersebut pada ayat (1) diatas, baik untuk pelaksanaan tugas pokoknja sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (2) angka ke 2, dan atau dalam hal-hal tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) a) kepada BADAN URUSAN LOGISTIK dapat diserahkan suatu djumlah biaya tersendiri jang dalam pelaksanaannja akan ditentukan oleh Presidium.

B A B IV.

KETENTUAN-KETENTUAN PENUTUP

Pasal 14.

- 1). Segala sesuatu jang menjangkut pertanggung d jawab KOMANDC LOGISTIK NASIONAL jang dibubarkan dengan Keputusan Presiden No. 64 tahun 1967, baik jang berupa pertanggung d jawab finansil, materiil, personil maupun tugas-tugas dan kewadajibannja, dengan keluarnja Keputusan ini dialihkan kepada BADAN URUSAN LOGISTIK.
- 2). BADAN PELAKSANA URUSAN PANGAN jang telah dihapuskan, dan BADAN PELAKSANA URUSAN PANGAN (MPH) jang selama ini berdiri-nja KOMANDO LOGISTIK NASIONAL berada dalam taraf penjelesaian kearah integrasi sedjak keluarnja Keputusan ini didjadikan DEPOT LOGISTIK sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (4) angka ke 1.
- 3). Hal-hal lain jang belum diatur atau ditentukan dalam Keputusan ini akan ditentukan kemudian
- 4). Keputusan ini berlaku mulai pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Djakarta

Pada tanggal : 10 Mei 1967.

PRESIDIUM KABINET AMPERA

K E T U A

S O E H A R T O

DJENDERAL—TNI

KEPUTUSAN PRESIDIUM KABINET

No. : 117 U/KEP 5 1967.

KETUA PRESIDIUM KABINET,**Menimbang :**

1. Bahwa perlu segera menundjuk dan menempatkan seorang pedjabat jang akan diserahi tugas untuk mengepalai BADAN URUSAN LOGISTIK ;
2. Bahwa Major Djenderal TNI ACHMAD TIRTOSOEDIRO berdasarkan pengalamannja dianggap tjukup memenuhi sjarat untuk menempati djabatan tersebut ;

Mengingat :

1. Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 163 tahun 1966 ;
2. Keputusan Presidium Kabinet No. 114 U/KEP 5 1967 ;

MEMUTUSKAN :**Menetapkan :****PERTAMA :**

Dengan memberhentikan dengan hormat dari djabatannja selaku Kepala Staf KOLOGNAS. mengangkat Major Djenderal TNI ACHMAD TIRTOSOEDIRO mendjadi Kepala BADAN URUSAN LOGISTIK :

KEDUA :

Keputusan ini berlaku terhitung mulai tanggal 10 Mei 1967.

SALINAN Surat Keputusan ini disampaikan kepada :

1. Para Menteri Kabinet AMPERA ;
2. Sekretaris Negara ;
3. Sekretaris Presidium Kabinet.

PETIKAN Surat Keputusan ini diberikan kepada jang berkepentingan untuk diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinja.

Ditetapkan di : Djakarta.

Pada tanggal : 16 Mei 1967.

PRESIDIUM KABINET AMPERA

KETUA.

SOEHARTO
DJENDERAL T.N.I.

**KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR : 11 TAHUN 1969.
TENTANG
STRUKTUR ORGANISASI SERTA TUGAS POKOK
DAN FUNGSI BADAN URUSAN LOGISTIK.**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

bahwa struktur organisasi, tugas pokok serta fungsi Badan Urusan Logistik sebagaimana diatur dalam Keputusan Presidium Kabinet No. 114/U/KEP/5/1967 perlu ditinjau kembali, agar dapat mentjapai hasil-hasil jang lebih efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugas-tugasnja untuk menjongsong, menundjang dan men-support pelaksanaan REPELITA ;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 ;
2. Keputusan Presiden No. 183 Tahun 1968.

MEMUTUSKAN :

Dengan mentjabut Keputusan Presidium Kabinet AMPERA No. 114/U/KEP/5/1967 tanggal 10 Mei 1967 tentang Pembentukan Badan Urusan Logistik.

Menetapkan :

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG STRUKTUR ORGANISASI SERTA TUGAS POKOK DAN FUNGSI BADAN URUSAN LOGISTIK.

B A B — I

KEDUDUKAN, TUGAS POKOK DAN FUNGSI

Pasal 1.

BADAN URUSAN LOGISTIK, selandjutnja disingkat BULOG, adalah suatu Badan Pusat jang berkedudukan langsung dibawah dan bertanggung-djawab kepada Presiden.

Pasal 2.

BULOG mempunjai tugas pokok dan fungsi sebagai berikut :

1. Dalam bidang 9 (sembilan) bahan-pokok : membantu terlaksananja usaha-usaha Pemerintah untuk menstabilkan harga-harga 9 (sembilan) bahan pokok dengan tjara :
 - a. Mengkoordinir pelaksanaan kebidjaksanaan Pemerintah untuk mengamanakan atau menjelamatkan sesuatu keadaan dalam bidang logistik 9 (sembilan) bahan pokok.
 - b. Mengikuti dengan seksama perkembangan keadaan harga-harga 9 (sembilan) bahan pokok dalam rangka hubungannja masing-masing dan dalam rangka hubungannja dengan barang-barang lain serta menjampai saran-saran pertimbangan kepada Pemerintah untuk mentjapai stabilisasi harga jang mantap.
2. Dalam bidang beras : membantu terlaksananja usaha Pemerintah untuk meningkatkan produksi dan kelantjaran pemasaran beras, dengan tjara :
 - a. melakukan pengendalian dan pelaksanaan kebidjaksanaan Pemerintah dibidang : Pengadaan, penjaluran kepada berbagai golongan jang memerlukan, dan penjediaan buffer stock.

- b. turut membantu usaha-usaha Pemerintah dalam menggerakkan usaha-usaha dalam hal perdagangan dan meningkatkan fasilitas-fasilitas perdagangan beras, seperti pengolahan, pergudangan, standardisasi kualitas dan lain-lain.
3. Dalam bidang pangan non-beras : melaksanakan semua keputusan Pemerintah yang dibebankan kepada BULOG untuk melakukan kegiatan-kegiatan koordinatif atau eksekutif dalam rangka tertjapainja kestabilan harga pangan umumnja.

B A B — II.

STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA KERDJA.

P a s a l 3.

- (1) BULOG terdiri atas unsur-unsur :
1. Pimpinan
 2. Staf dan
 3. Pelaksana
- (2) BULOG dipimpin oleh seorang Kepala yang dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari bertanggung-djawab kepada Presiden.
- (3) Unsur Staf terdiri atas :
1. Deputy Pengadaan/Penjaluran,
 2. Deputy Administrasi/Keuangan.
 3. Sekertariat Bulog yang dipimpin oleh Sekretaris Bulog.
 4. Inspektorat yang dipimpin oleh seorang Inspektur Umum,
 5. Staf Ahli,
 6. Biro Accounting.
- (4) Unsur Pelaksana terdiri atas :
- Depot-Depot Logistik yang ditempatkan di Daerah-Daerah Tingkat I/Propinsi

P a s a l 4.

Masing-masing Deputy dimaksud dalam pasal 3 ayat (3) ad 1 dan 2 memimpin Biro-Biro sebagai berikut :

- (1) Deputy Pengadaan/Penjaluran memimpin :
1. Biro Pengadaan :
 2. Biro Pendjualan/Distribusi ;
 3. Biro Ekspedisi/Pergudangan ;
 4. Biro Urusan Harga dan Analisa Pasar.
- (2) Deputy Administrasi/Keuangan memimpin :
1. Biro Keuangan dan Pembiayaan ;
 2. Biro Verifikasi, Pemeriksaan Keuangan dan Barang ;
 3. Biro Claim dan Hukum ;
 4. Biro Umum dan Personalia.

P a s a l 5.

- (1) Inspektur Umum dibantu oleh beberapa Inspektur.
- (2) Staf Ahli terdiri atas tenaga-tenaga ahli dalam bidang tugas BULOG.

P a s a l 6.

Untuk dapat melaksanakan tugasnja :

- (1) Biro-Biro dan Sekretariat dibagi dalam Bagian-Bagian beserta kesatuan kerdja bawahan lainnja jang diperlukan ;
- (2) Depot-Depot Logistik dibagi dalam Sub-Sub Depot Logistik beserta kesatuan kerdja bawahan lainnja jang diperlukan ;
jang akan diatur lebih landjut dengan keputusan Kepala BULOG.

P a s a l 7.

Dalam mendjalankan tugasnja sehari-hari, para Deputy, Sekretaris, Inspektur Umum, Staf Ahli, Kepala Biro Accounting dan Para Kepala Depot Logistik bertanggung djawab kepada Kepala BULOG, sedangkan Kepala-kepala kesatuan kerdja lainnja setjara hierarchis bertanggung djawab kepada masing-masing pimpinan jang membawahi kesatuan kerdja jang bersngkutan.

P a s a l 8.

- (1) Kepala BULOG berwenang untuk menghubungi dan meminta bahan-bahan kepada setiap badan dan instansi Pemerintah/Swasta jang bidang tugasnja bersangkutan dengan pengadaan/penjediaan dan penjaluran serta pemasaran bahan-bahan pokok pangan.
- (2) Kepala BULOG berwenang untuk mengadakan hubungan hukum dengan pihak ketiga atas nama Pemerintah dalam rangka mengusahakan pengadaan/penjediaan bahan-bahan pokok, sesuai dengan garis-garis kebidjaksanaan Pemerintah.

B A B — III.**KEPEGAWAIAN.****P a s a l 9.**

- (1) Pengangkatan/pemberhentian Kepala BULOG ditetapkan dengan keputusan Presiden.
- (2) Para Deputy, Sekretaris, Inspektur Umum, Staf Ahli dan Kepala Biro Accounting diangkat/diberhentikan oleh Presiden atas usul Kepala BULOG.
- (3) Pengangkatan Kepala Biro, Inspektur, Kepala Depot Logistik, dan Kepala-Kepala kesatuan kerdja bawahan lainnja ditetapkan dengan keputusan Kepala BULOG.

B A B — IV.**BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH****P a s a l 10.**

- (1) Disamping Depot-Depot Logistik seperti dimaksud dalam pasal 3 ayat (4), ditiap Daerah Tingkat I dibentuk BADAN URUSAN LOGISTIK DAERAH, disingkat BULOGDA.

- (2) BULOGDA adalah aparat khusus dari Pemerintah Daerah Tingkat I yang berkedudukan langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan.
- (3) BULOGDA mempunyai tugas pokok membantu Gubernur/Kepala Daerah dalam memikirkan kepentingan-kepentingan Daerah-nja masing-masing mengenai keperluan bahan-bahan pokok.
- (4) Susunan dan personalia BULOGDA ditetapkan oleh Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan, sesuai dengan kebutuhan.
- (5) Hubungan antara BULOG dan BULOGDA merupakan hubungan fungsional yang bersifat teknis-koordinatif yang akan diatur lebih lanjut oleh BULOG dan Departemen Dalam Negeri.

B A B — V.

P E M B I A J A A N

Pasal 11.

- (1) Segala beaja yang diperlukan untuk BULOG baik untuk keperluan administrasi maupun operasi di Pusat dan di Daerah-Daerah diatur tersendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Segala pengeluaran yang diperlukan untuk BULOGDA dibebankan kepada Anggaran Belanja Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan.

B A B — VI.

Ketentuan Penutup.

Pasal 12.

Perintjian tugas dan tata kerdja BULOG akan diatur lebih lanjut dengan keputusan Kepala BULOG.

Pasal 13.

Hal-hal yang belum tjukup diatur dalam Keputusan Presiden ini, akan ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan tersendiri.

Pasal 14.

Semua peraturan/keputusan yang bertentangan dengan Keputusan Presiden ini, dinjatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 15.

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkannja.

Ditetapkan di : Djakarta.

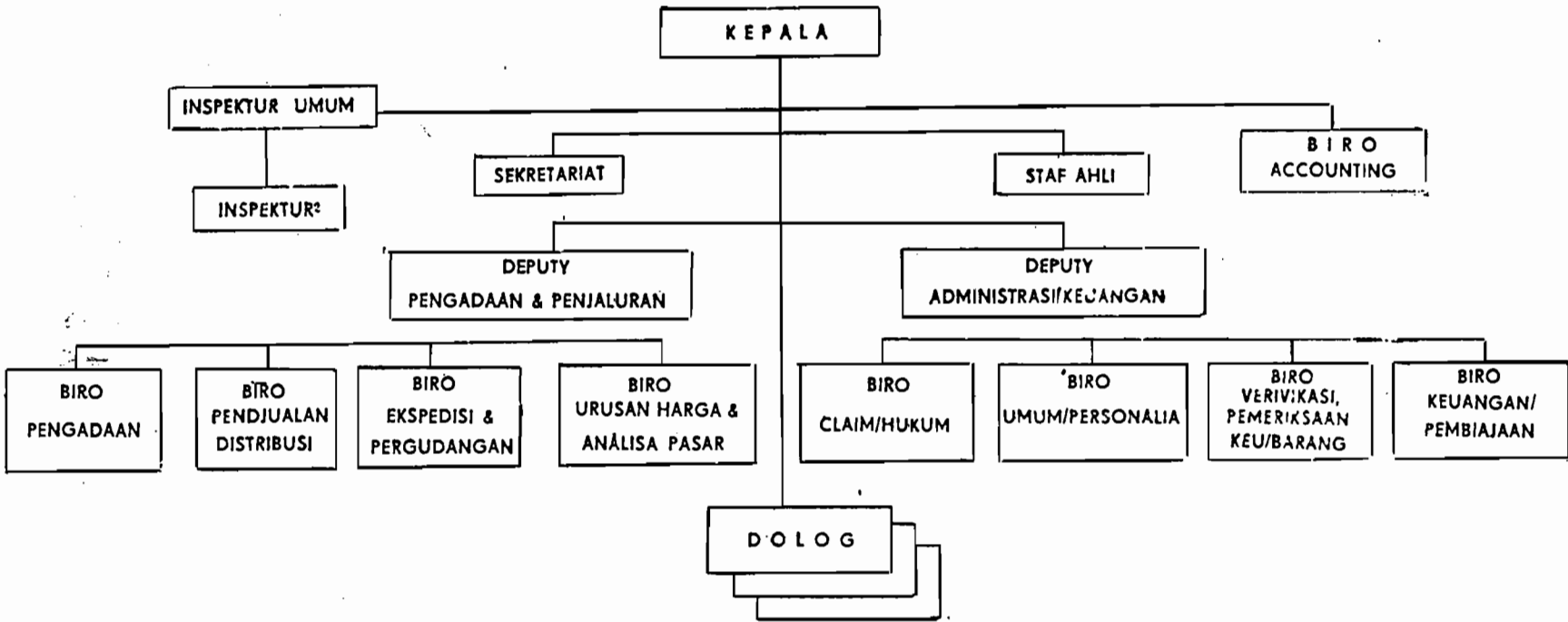
Pada tanggal : 22 Djanuari 1969.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

S O E H A R T O

DJENDERAL TNI

STRUKTUR ORGANISASI BADAN URUSAN LOGISTIK



Djakarta, 22 Djanuari 1969
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

SOEHARTO
DJENDERAL T.N.I.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

**KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 39 TAHUN 1978
TENTANG
BADAN URUSAN LOGISTIK**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa dalam usaha untuk meningkatkan pelaksanaan tugas Badan Urusan Logistik dalam rangka pengendalian harga bahan-bahan pokok, dipandang perlu mengatur kembali kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, dan tatakerja Badan Urusan Logistik;

b. bahwa untuk itu perlu diadakan perubahan dan penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1969;

Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;

2. Keputusan Presiden Nomor 195/M Tahun 1973;

3. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen;

4. Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen;

5. Keputusan Presiden Nomor 59/M Tahun 1978;

M E M U T U S K A N :

Dengan mencabut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1969,

Menetapkan : **KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG BADAN URUSAN LOGISTIK.**

**BAB I
KEDUDUKAN, TUGAS POKOK, DAN FUNGSI**

Pasal 1

- (1) Badan Urusan Logistik yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut BULOG adalah suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.
- (2) BULOG dipimpin oleh seorang Kepala.

Pasal 2

BULOG mempunyai tugas pokok melaksanakan pengendalian harga beras, gabah, gula, gandum, dan bahan pokok lainnya guna menjaga kestabilan harga baik bagi produsen maupun bagi konsumen sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah.

Pasal 3

Dalam melaksanakan tugas pokoknya tersebut pada Pasal 2, BULOG menyelenggarakan fungsi :

- a. Melaksanakan pengadaan beras dan gabah di dalam negeri sesuai dengan ketentuan Pemerintah;
- b. Melaksanakan penyebaran beras atau gabah ke seluruh wilayah Negara Republik Indonesia guna meratakan persediaan dan menstabilkan harga;
- c. Melakukan pengimporan beras, gula, gandum, dan bahan pokok lainnya guna memenuhi kebutuhan di dalam negeri dengan tidak mengganggu kestabilan harga baik harga produsen maupun harga konsumen;
- d. Melakukan dan atau mengkoordinasikan penjualan bahan pokok untuk memperoleh tingkat harga yang tidak melampaui harga tertinggi dalam rangka melindungi konsumen;
- e. Memelihara persediaan penyangga (bufferstock) dari bahan-bahan

pokok secara nasional agar pengaruh daripada perkembangan harga bahan pokok di luar negeri dapat ditekan guna kestabilan ekonomi dalam negeri.

BAB II ORGANISASI

Bagian Pertama Susunan Organisasi

Pasal 4

Organisasi BULOG terdiri dari :

- a. Kepala;
- b. Wakil Kepala;
- c. Sekretariat;
- d. Deputy Administrasi dan Keuangan;
- e. Deputy Pengadaan dan Penyaluran;
- f. Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian;
- g. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Logistik;
- h. Depot-depot Logistik di Daerah.

Bagian Kedua Kepala dan Wakil Kepala

Pasal 5

Kepala mempunyai tugas :

- a. Memimpin BULOG sesuai dengan tugas pokok yang telah digariskan Pemerintah serta membina aparatur BULOG agar berdayaguna dan berhasilguna;
- b. Menentukan kebijaksanaan teknis pelaksanaan pengendalian harga beras, gabah, gula, gandum, dan bahan pokok lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. Membina dan melaksanakan kerjasama dengan Departemen, Instansi dan Organisasi lainnya untuk memecahkan persoalan yang timbul terutama yang menyangkut bidang tanggungjawabnya.

Pasal 6

- (1) Dalam menjalankan tugasnya Kepala dibantu oleh seorang Wakil Kepala yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala.
- (2) Apabila Kepala berhalangan, maka Wakil Kepala mewakili Kepala.

Bagian Ketiga Sekretariat

Pasal 7

- (1) Sekretariat adalah unsur pembantu Pimpinan yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala.
- (2) Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris.

Pasal 8

Sekretariat mempunyai tugas melaksanakan pelayanan administrasi dan urusan tata usaha dalam lingkungan BULOG.

Bagian Keempat Deputy Administrasi dan Keuangan

Pasal 9

Deputy Administrasi dan Keuangan adalah unsur pelaksana dari sebagian tugas pokok dan fungsi BULOG yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala.

Pasal 10

Deputy Administrasi dan Keuangan bertugas melaksanakan sebagian tugas pokok BULOG di bidang administrasi umum dan keuangan sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala.

Pasal 11

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut pada Pasal 10, Deputy Administrasi dan Keuangan menyelenggarakan fungsi :

- a. merumuskan rancangan kebijaksanaan di bidang-bidang keuangan dan pembiayaan, akuntansi, hukum, dan klaim, administrasi umum, dan kepegawaian;

- b. melaksanakan, membina, dan mengendalikan unsur-unsur keuangan, pembiayaan dan akuntansi;
- c. melaksanakan, membina, dan mengendalikan urusan hukum serta memberikan bantuan hukum terhadap tuntutan dan klaim;
- d. melaksanakan, membina, dan mengendalikan urusan administrasi, urusan rumah tangga, dan kepegawaian.

Pasal 12

Deputy Administrasi dan Keuangan membawahkan :

- a. Biro Keuangan;
- b. Biro Akuntansi;
- c. Biro Hukum dan Klaim;
- d. Biro Umum dan Kepegawaian.

Bagian Kelima

Deputy Pengadaan dan Penyaluran

Pasal 13

Deputy Pengadaan dan Penyaluran adalah unsur pelaksana dari sebagian tugas pokok dan fungsi BULOG yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala.

Pasal 14

Deputy Pengadaan dan Penyaluran bertugas melaksanakan sebagian tugas pokok BULOG di bidang operasi pengendalian harga bahan-bahan pokok sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala.

Pasal 15

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut pada Pasal 14, Deputy Pengadaan dan Penyaluran menyelenggarakan fungsi :

- a. merumuskan rancangan kebijaksanaan di bidang-bidang pengadaan dalam dan luar negeri, angkutan, persediaan, dan perawatan kualitas, penyaluran, dan perkembangan harga berdasarkan permintaan dan penawaran;
- b. melaksanakan, membina, dan mengendalikan operasi pengadaan dalam dan luar negeri;

- c. melaksanakan, membina, dan mengendalikan angkutan serta persediaan dan perawatan kualitas;
- d. melaksanakan, membina, dan mengendalikan penyaluran bahan-bahan pokok ke seluruh daerah;
- e. melakukan analisa harga dan pasar berdasarkan permintaan dan penawaran.

Pasal 16

Deputy Pengadaan dan Penyaluran membawahkan :

- a. Biro Pengadaan Dalam Negeri;
- b. Biro Pengadaan Luar Negeri;
- c. Biro Angkutan;
- d. Biro Persediaan dan Perawatan Kualitas;
- e. Biro Penyaluran;
- f. Biro Analisa Harga dan Pasar.

Bagian Keenam

Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian

Pasal 17

Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian adalah unsur pengawasan dan pengendalian dalam lingkungan BULOG, terhadap semua kegiatan BULOG, baik bidang operasi maupun bidang administrasi dan keuangan, berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala.

Pasal 18

Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian bertugas menyelenggarakan pengendalian pelaksanaan serta pengawasan pengelolaan administrasi di dalam lingkungan BULOG.

Pasal 19

Dalam melaksanakan tugas tersebut pada Pasal 18, Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian menyelenggarakan fungsi :

- a. mengendalikan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas-tugas BULOG dan mengajukan saran penanggulangannya;

- b. melakukan pengawasan dan pemeriksaan administrasi yang meliputi administrasi umum, administrasi keuangan, administrasi materiil, dan administrasi kepegawaian dalam pelaksanaan tugas-tugas BULOG;
- c. melakukan pengujian dan penilaian atas laporan-laporan yang disampaikan serta melakukan pengusutan atas kebenaran laporan-laporan tersebut sesuai dengan petunjuk Kepala.

Pasal 20

Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian membawahkan :

- a. Inspektur Pengawasan Umum;
- b. Inspektur Pengawasan Keuangan.

Bagian Ketujuh
Pusat Penelitian dan Pengembangan
Sistim Logistik

Pasal 21

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistim Logistik yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut PUSLITBANG SISLOG adalah unit organik di dalam lingkungan BULOG di bidang penelitian dan pengembangan sistim logistik, berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala.

Pasal 22

PUSLITBANG SISLOG mempunyai tugas menyelenggarakan dan membina seluruh kegiatan penelitian dan pengembangan sistim logistik di dalam lingkungan BULOG berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala dan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kedelapan
Susunan Sekretariat, Inspektorat,
Biro, dan PUSLITBANG SISLOG

Pasal 23

- (1) Sekretariat terdiri sebanyak-banyaknya 5 (lima) Bagian dan setiap Bagian terdiri sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Sub Bagian.

- (2) Inspektur membawahkan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang Inspektur Pembantu dan setiap Inspektur Pembantu membawahkan beberapa orang Pemeriksa menurut kebutuhan.
- (3) Biro terdiri sebanyak-banyaknya 5 (lima) Bagian dan setiap Bagian terdiri sebanyak-banyaknya 4 (empat) Sub Bagian.
- (4) PUSLITBANG SISLOG terdiri sebanyak-banyaknya 5 (lima) Bidang dan setiap Bidang terdiri sebanyak-banyaknya 4 (empat) Sub Bidang.

Bagian Kesembilan
DEPOT LOGISTIK di Daerah

Pasal 24

- (1) Depot Logistik di Daerah adalah Instansi Vertikal dari BULOG.
- (2) Di tiap-tiap Propinsi/Daerah Tingkat I dapat dibentuk Depot Logistik Propinsi.
- (3) Apabila dipandang perlu di Daerah Tingkat II/Kabupaten, Kotamadya dapat dibentuk Sub Depot Logistik Kabupaten/Kotamadya.

Bagian Kesepuluh
Tenaga Ahli

Pasal 25

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala dibantu oleh sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang tenaga Ahli.

BAB III
TATAKERJA

Pasal 26

Dalam melaksanakan tugasnya, semua unsur di lingkungan BULOG, wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan BULOG sendiri, maupun dalam hubungan dengan Instansi lain untuk kesatuan gerak yang serasi sesuai dengan tugas pokoknya:

BAB IV
KEPANGKATAN, PENGANGKATAN, DAN PEMBERHENTIAN

Pasal 27

- (1) Kepala dan Wakil Kepala adalah jabatan setingkat Eselon I a;
- (2) Deputy adalah jabatan setingkat Eselon I b;
- (3) Sekretaris, Inspektur, Kepala Biro, dan Kepala PUSLITBANG SISLOG adalah jabatan setingkat Eselon II a;
- (4) Kepala Depot Logistik Propinsi adalah jabatan setinggi-tingginya setingkat Eselon II a;
- (5) Kepala Sub Depot Kabupaten, Kotamadya adalah jabatan setinggi-tingginya setingkat Eselon III a;

Pasal 28

- (1) Kepala, Wakil Kepala, dan para Deputy diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (2) Sekretaris, Inspektur, Kepala Biro, Kepala PUSLITBANG SISLOG, Kepala Depot Logistik Propinsi, Tenaga Ahli, Kepala Sub Depot Logistik Kabupaten/Kotamadya serta Kepala Satuan Organisasi bawahannya diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BULOG.

BAB V
PEMBIAYAAN

Pasal 29

- (1) Segala pembiayaan yang diperlukan untuk belanja pegawai dan barang dan untuk tugas-tugas operasi, diatur baik di Pusat maupun di Daerah-daerah secara tersendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pertanggungjawaban administrasi keuangan tersebut ayat (1) dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VI
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 30

Perincian tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tatakerja satuan operasi di lingkungan BULOG serta pembentukan Depot-depot/Sub Depot-Sub Depot Logistik di Daerah ditetapkan oleh Kepala setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggungjawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur Negara.

Pasal 31

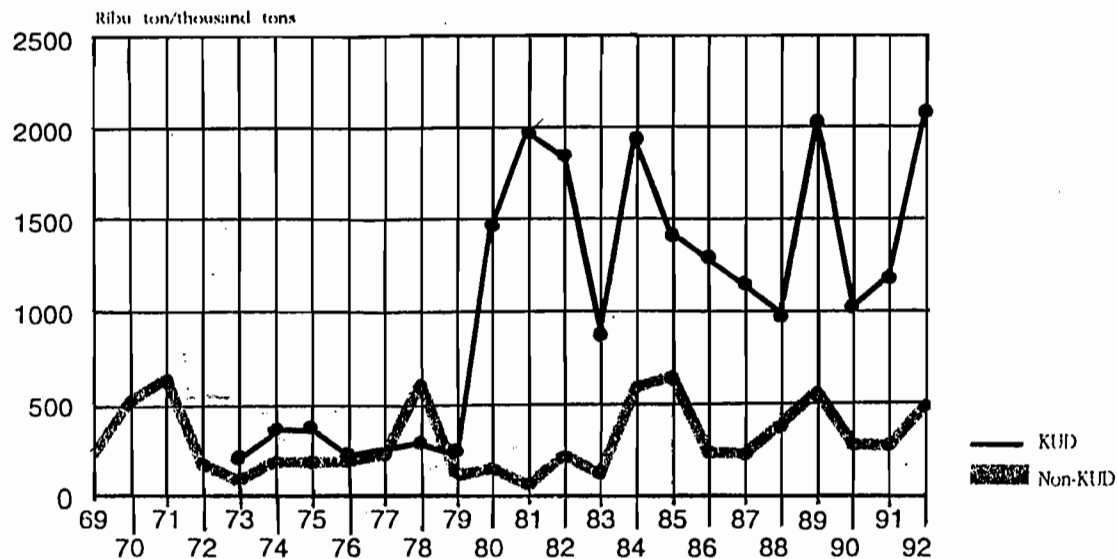
Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 6 Nopember 1978.
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

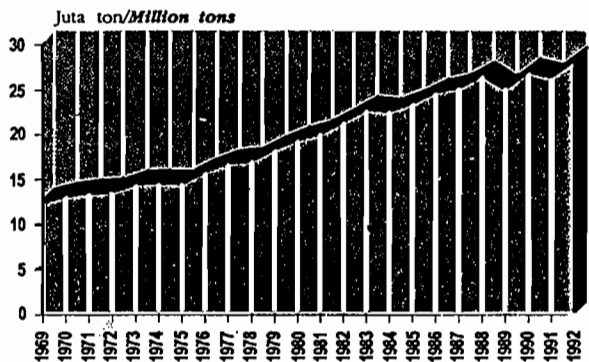
S O E H A R T O

PENGADAAN BERAS MELALUI KUD VS NON-KUD
Rice Procurement by Village Cooperatives vs Non-Cooperatives
 1969 - 1992



Sumber : Bulog

KETERSEDIAAN BERAS
Rice Availability
 1969 - 1992



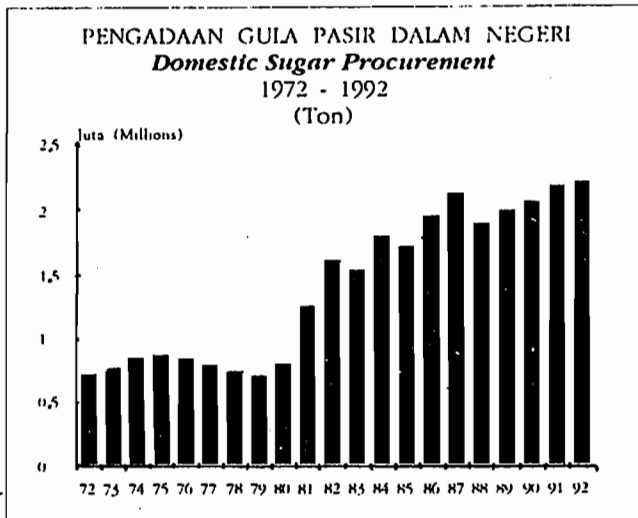
Sumber : Bulog

PERSEDIAAN BERAS AKHIR TAHUN
End Year Rice Stock
 1969 - 1992

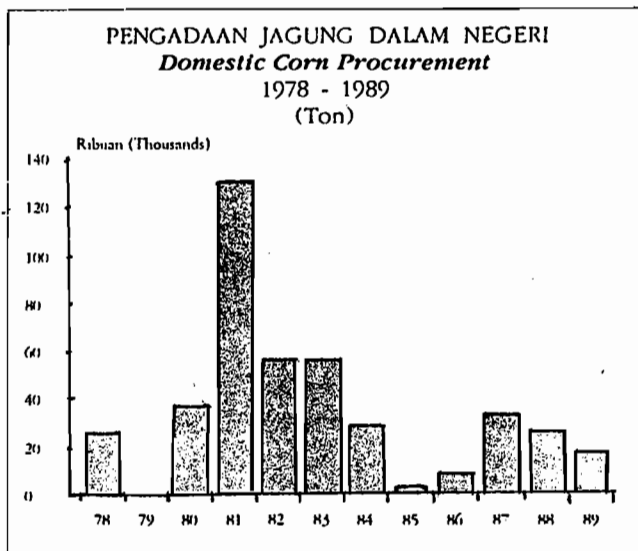
Juta ton/Million Tons

1969	0,262
1970	0,530
1971	0,531
1972	0,168
1973	0,569
1974	0,887
1975	0,731
1976	0,541
1977	0,462
1978	1,048
1979	0,783
1980	1,667
1981	2,217
1982	1,666
1983	1,588
1984	2,754
1985	2,725
1986	2,128
1987	1,508
1988	0,746
1989	1,883
1990	1,432
1991	0,953
1992	2,160

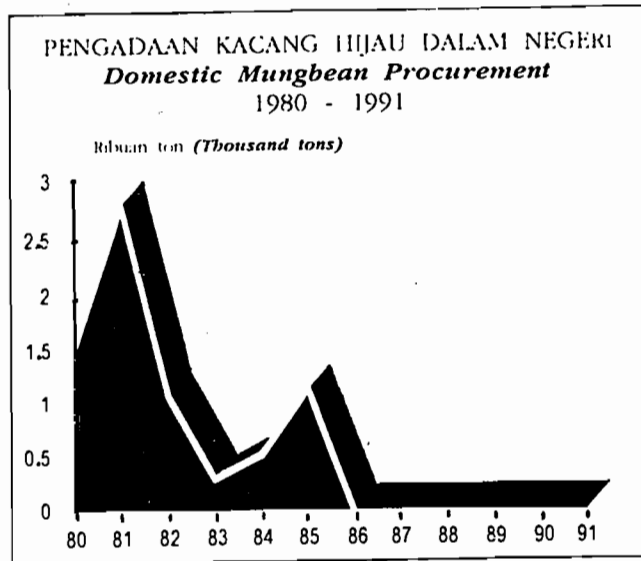
Sumber : Bulog



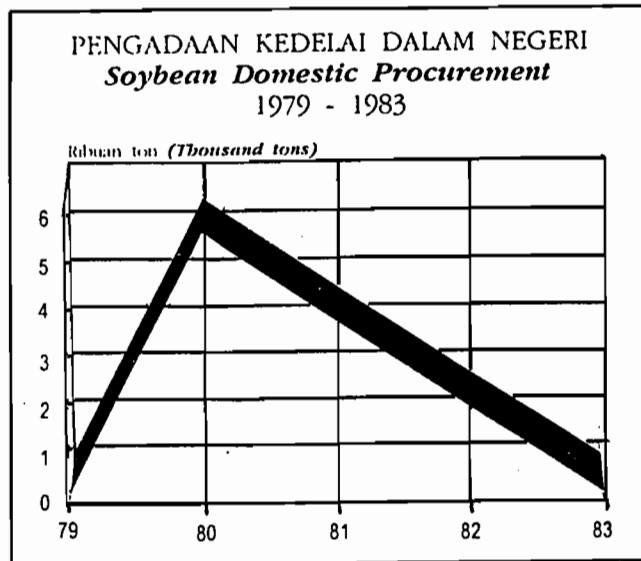
Sumber : Bulog



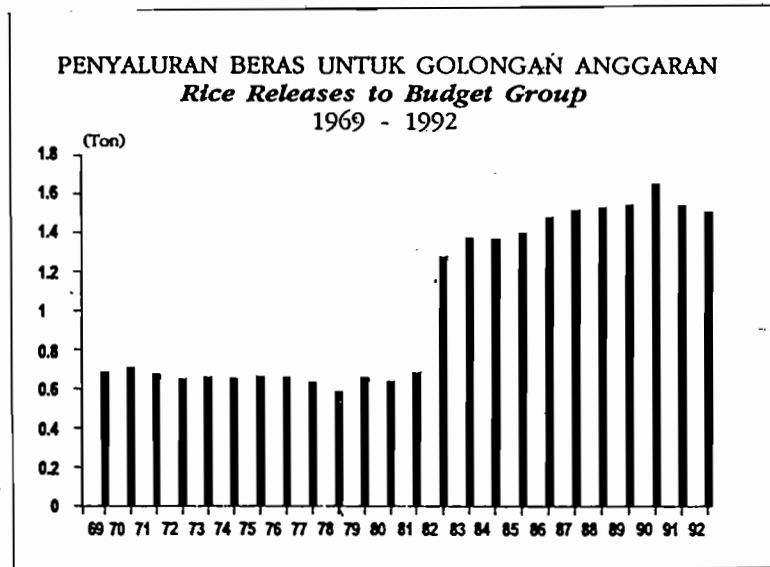
Sumber : Bulog



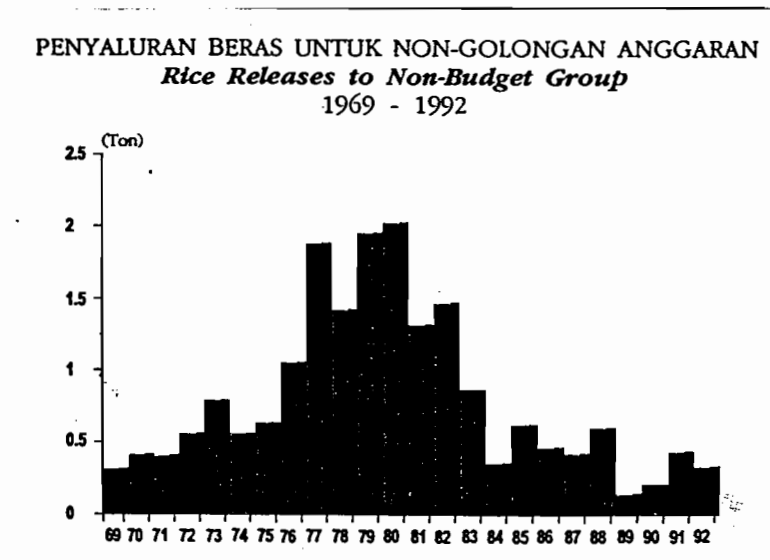
Sumber : Bulog



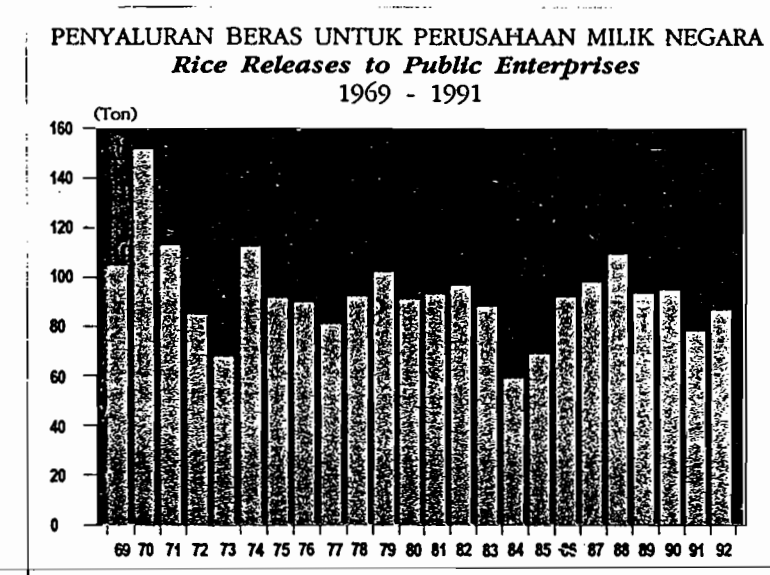
Sumber : Bulog



Sumber : Bulog

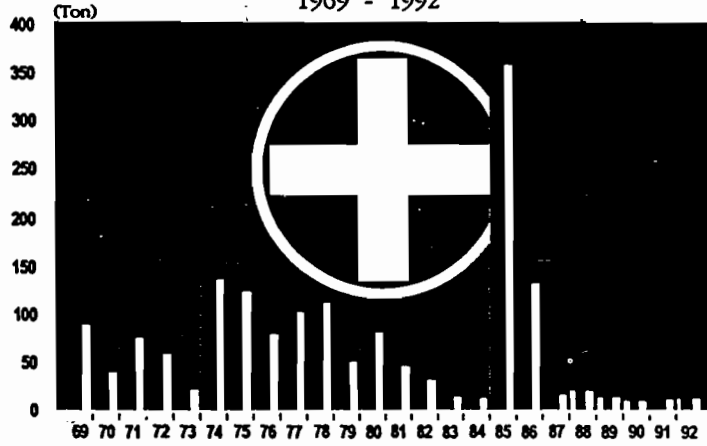


Sumber : Bulog



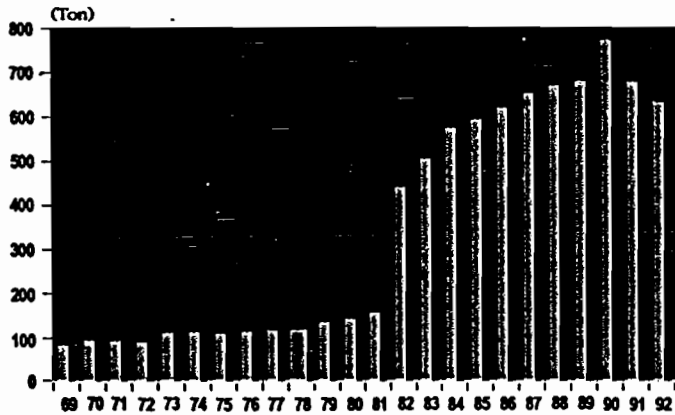
Sumber : Bulog

PENYALURAN BERAS UNTUK BENCANA ALAM
Rice Releases for Emergencies
 1969 - 1992



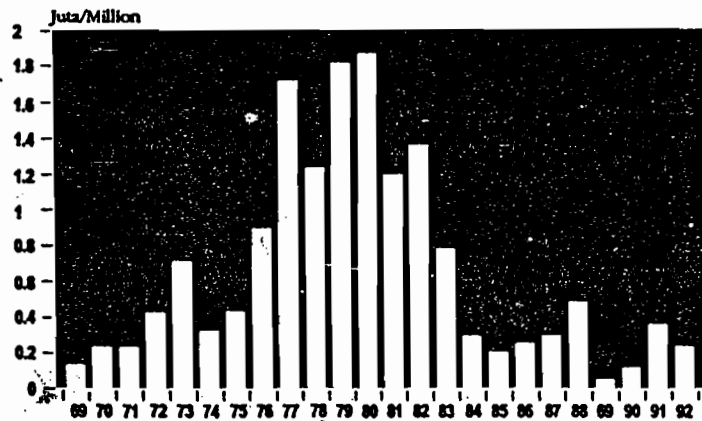
Sumber : Bulog

PENYALURAN BERAS UNTUK PEGAWAI NEGERI OTONOM
Rice Releases for the Autonomous Civil Servant
 1969 - 1992



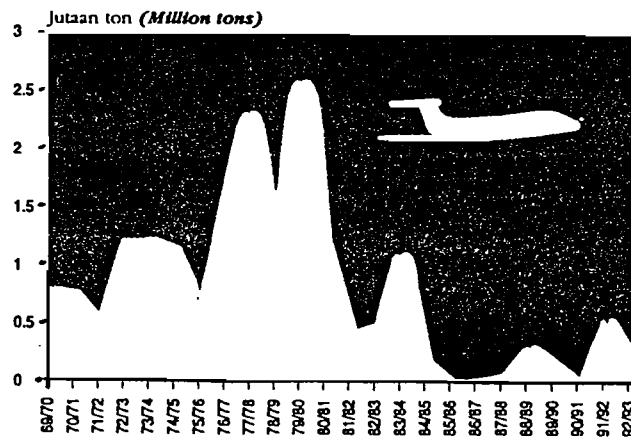
Sumber : Bulog

PENYALURAN BERAS UNTUK OPERASI PASAR.
Rice Releases for Market Operation
 1969 - 1992



Sumber : Bulog

IMPOR BERAS
Rice Import
1969 - 1992



Sumber : Bulog

IMPOR GULA PASIR
Sugar Import
1969/70 - 1992/93

ton

Pelita I	432.000
Pelita II	1.417.746
Pelita III	2.171.577
Pelita IV	446.500
Pelita V	1.231.826

Note :

Pelita : Five year development plan

Sumber : Bulog

IMPOR GANDUM
Wheat import
1969/70 - 1992/93

ton

	KOMERSIAL Commercial	BANTUAN KHUSUS Concessional arrangement
Pelita I	482.200	928.458
Pelita II	3.841.412	981.190
Pelita III	6.654.162	677.980
Pelita IV	6.657.059	1.073.291
Pelita V	8.088.855	100.800

Note :

Pelita : Five year development plan

Sumber : Bulog