

POLA DINAMIS DISTRIBUSI BERAS UNTUK OPERASI PASAR DOLOG BENGKULU

Nurhayatin Nufus

Staf Pengajar Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fak. Pertanian UNIB

Abstract

This research aimed to analyze the moving average of rice distribution and the effect of four decomposition components for market operation along 1995 – 2001 period. The results show that dynamic distribution pattern based on cyclical trend tends to increasing along with consumption. There were two clearly variations first quarter I and IV with higher distribution index and quarter II and III with lower index. Under quarter I and IV known as deficit the planting season, while quarter II and III known as harvest season where as the people has plenty of stock in cyllos. Finally the random component (I) was influenced much to the distribution pattern, it was relevance to government policy to rule the rice policy and distribution.

Key words :dynamic pattern, rice distribution, dolog

PENDAHULUAN

Dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia, pangan dan gizi berperan sebagai syarat penting. Hal ini disebabkan mutu sumber daya manusia sangat dipengaruhi oleh kualitas pangan dan gizi yang dikonsumsi. Diantara jenis bahan pangan yang masih bersifat produk primer, beras mempunyai kedudukan yang khusus karena beras merupakan sumber pangan sebagian besar masyarakat di negara kita. Sejalan dengan situasi nasional saat ini, permasalahan pangan dihadapkan pada menurunnya kemampuan menyediakan beras dari dalam negeri. Hal ini dapat dirasakan dengan semakin meningkatnya harga bahan pangan dan meningkatnya import bahan pangan (beras) yang mencapai 4 juta ton dari tahun 1995 sampai tahun 1996 dan kemudian meningkat lagi menjadi 7,4 juta ton dari tahun 1998 sampai dengan tahun 1999 (Sumodiningrat, 2000).

Salah satu faktor yang mempengaruhi menurunnya penyediaan beras adalah adanya ketimpangan produksi padi antar waktu dan antar daerah, namun disisi lain faktor konsumsi senantiasa tetap. Menurut Saifullah (2002), ketimpangan produksi antar waktu dan daerah mengindikasikan, bahwa suatu daerah tidak akan mungkin mengatasi permasalahan pangan dalam hal beras untuk kebutuhan sendiri. Untuk itu masalah distribusi perlu diarahkan untuk menjamin ketersediaan yang merata.

Disamping ketersediaan yang merata, harga beras merupakan masalah vital karena beras merupakan komoditas kuasi publik dan menyangkut kepentingan orang banyak, dan justru kebutuhan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia. Untuk itu, sesuai dengan sifatnya yang

rentan terhadap gejala iklim, ekonomi, maupun politik dapat berpotensi memicu instabilitas sosial apabila harga dan ketersediaannya tidak stabil. Dengan demikian masalah perberasan mendapat perhatian yang lebih serius dari berbagai pihak yang berkompeten, dan justru melibatkan campur tangan pemerintah. Salah satu wujud campur tangan pemerintah yang berperan sebagai regulasi sistem ketahanan pangan dan tataniaga beras adalah membentuk lembaga Bulog dengan status BUMN. Lembaga ini memiliki kewenangan mengontrol kondisi, dan monopoli yang diberikan oleh pemerintah untuk menangani komoditas beras melalui infrastruktur Dolog sebagai pelaksana operasional yang ada di daerah.

Seiring dengan semangat otonomi daerah, Bulog telah menyerahkan kebijakan dan keleluasaan kepada Dolog sebagai pelaksana di daerah dalam merencanakan pengelolaan anggaran untuk pengadaan beras sesuai dengan kebutuhan wilayah kerja serta menanggung resiko dari setiap keputusan operasional Dolog (Sapuan, 2001). Dengan demikian setiap Dolog akan lebih mandiri serta, mampu mewujudkan peran ganda yakni, menjalankan misi ketahanan pangan dan aktivitas ekonomi dalam usaha logistik. Dolog Bengkulu sebagai salah satu infrastruktur Bulog di daerah yang berperan dalam tataniaga beras sekaligus menjaga stabilisasi pangan di Propinsi Bengkulu punya tantangan berat dalam misi tersebut. Berdasarkan informasi Bulog, daerah Bengkulu adalah daerah defisit beras dengan catatan $-11,5\%$ ton pada periode tahun 1995-1999 (Arifin, 2001). Informasi tersebut mengindikasikan alternatif operasional yang berbasis manajemen dalam mendistribusikan beras serta pengadaan beras untuk stock. Kedua hal ini merupakan tantangan serius bagi Dolog Bengkulu, dimana peran lembaga ini dihadapkan pada dua peran yang harus seimbang yaitu dari dimensi aktifitas ekonomi bisnis terkait dengan efisiensi biaya penggudangan dan pengadaan stock. Sedangkan dimensi aktifitas sosial menjadi pengemban utama program pemerintah untuk menjaga stabilitas ketahanan pangan.

Bengkulu sebagai salah satu daerah konsumsi beras, mempunyai trend konsumsi yang semakin meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan jumlah penduduk. Selama kurun waktu 1995-2000 penduduk Bengkulu tahun 1995 sebesar 1.415.000 jiwa, meningkat menjadi 1.566.060 pada tahun 2000. Akibat kenaikan jumlah penduduk tersebut maka konsumsi beras di propinsi Bengkulu setiap tahunnya mengalami kenaikan, untuk mengetahui besarnya jumlah penduduk dan konsumsi beras di propinsi Bengkulu dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1 : Jumlah Penduduk dan Konsumsi Beras Propinsi Bengkulu tahun 1995-2000

Tahun	Jumlah Penduduk (jiwa)	Konsumsi Beras (ton)
1995	1.415.000	209.420
1996	1.419.205	228.970
1997	1.469.210	234.121
1998	1.503.450	252.308
1999	1.539.050	269.918
2000	1.566.060	278.056

Sumber: BPS Propinsi Bengkulu

Rangkaian kegiatan Bulog/Dolog dalam distribusi beras untuk operasi pasar, berkaitan dengan distribusi beras untuk intervensi pasar, berkaitan dengan prakiraan perubahan kondisi produksi, ekonomi, politik dan jumlah penduduk. Oleh karena itu Dolog Bengkulu sebagai lembaga pemerintah yang berperan dalam tataniaga beras senantiasa menetapkan kebijakan yang mantap dari segi pengadaan dan pembelian beras, yang dapat meningkatkan nilai bagi petani serta melakukan distribusi yang efektif dan efisien ketika musim paceklik. Dengan demikian sistem tataniaga beras akan sesuai dengan mekanisme pasar, harga yang stabil, memberikan respon positif bagi petani untuk bergairah berproduksi.

Saluran merupakan suatu jalur yang dilalui oleh arus barang-barang dari produsen ke perantara dan akhirnya ke konsumen. Distribusi berjalan jika ada saluran sehingga secara lebih luas saluran merupakan suatu struktur unit organisasi dalam perusahaan yang terdiri atas agen, dialer, pedagang besar dan pengecer serta melalui mana suatu komoditas produk atau jasa dipasarkan.

Proses penyaluran barang dari produsen ketangan konsumen memerlukan berbagai kegiatan fungsional pemasaran yang ditujukan untuk memperlancar penyaluran barang dan jasa secara efektif dan efisien. Kegiatan fungsional pemasaran tersebut dilakukan oleh lembaga-lembaga pemasaran yang terkait dalam proses pemasaran suatu komoditas yang membentuk rantai pemasaran atau sering disebut sebagai sistem pemasaran. Bulog adalah salah satu sistem lembaga tataniaga beras dan sekaligus berperan sebagai regulasi sistem ketahanan pangan yang berbentuk BUMN mempunyai kewenangan mengontrol kondisi, dan monopoli yang diijinkan oleh pemerintah untuk menangani komoditas beras sebagai komoditi strategis dan kuasi publik.

Pada prinsipnya komoditi kuasi publik merupakan barang yang penggunaannya secara bersama atau umum, untuk itu mengatasi masalah ketersediaanya diperlukan campur tangan pemerintah. Senada dengan pernyataan tersebut, komoditas beras harus dipandang sebagai

barang kuasi publik karena banyaknya kepentingan yang dihasilkan oleh komoditas beras dan barometer utama ketahanan pangan, stabilisasi ekonomi dan lapangan kerja di negara kita (Wibowo, 2000). Campur tangan pemerintah khususnya dalam bidang distribusi dan perdagangan beras di karenakan karakteristik kegiatan produksi dan pemasaran komoditas pertanian secara umum dan beras secara khusus tidak sama dengan produk dari sektor industri dan jasa.

Ketahanan pangan berdasarkan UU No 7 Tahun 1996 : kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman merata, dan terjangkau. Sementara menurut kesepakatan oleh para pimpinan negara anggota PBB pada *World Food Conference on Human Rights* tahun 1993 dan *World Summit* tahun 1996 adalah kondisi terpenuhinya gizi setiap individu, dalam jumlah dan mutu agar hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai dengan budaya setempat. Dimensi ketahanan pangan menurut Suryana (2001) terdiri dari tiga sub sistem yaitu : Ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Lebih lanjut Surono (2001) mengatakan ketahanan pangan adalah kondisi ketersediaan pangan yang cukup jumlahnya baik secara nasional maupun lokal, sehingga secara fisik tersedia untuk akses individu terhadap ketahanan pangan.

Keterjangkauan mengandung arti bahwa pangan tersebut secara fisik dan ekonomi dapat diakses oleh rumah tangga maupun individu. Harga pangan dapat dijangkau oleh daya beli masyarakat dan yang lebih penting stabilitas harga sangat mempengaruhi ketiga unsur ketahanan pangan. Dimana stabilitas harga secara langsung berpengaruh positif terhadap peningkatan produksi pangan karena adanya insentif bagi petani produsen, dan minimnya resiko usaha tani.

Beras sebagai makanan pokok sebagian besar penduduk Indonesia dalam pembangunan nasional mempunyai peranan yang strategis sebab berpengaruh besar dalam mewujudkan stabilitas nasional.

Konsumsi beras nasional saat ini terus meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan rumah tangga dan penduduk. Selanjutnya konsumsi beras rumah tangga dipergunakan juga sebagai bahan baku untuk industri pengolahan, mulai dari industri tepung beras, industri mie instant, dan industri makanan lainnya yang mengalami peningkatan dengan semakin tingginya kesadaran masyarakat akan gizi.

Dari segi penyediaan pangan terlihat bahwa penyediaan pangan dalam negeri dari tahun 1988 sampai dengan tahun 1998 mengalami peningkatan yang berfluktuasi dan memperlihatkan trend yang semakin meningkat dari 26.7 juta ton tahun 1988 menjadi 30.6 juta ton pada tahun 1998. Sedangkan pada tahun krisis tahun 1997 dan 1998 terjadi penurunan kemampuan dalam penyediaan beras sebesar 5% tahun 1997 dan hanya meningkat 0.15% pada tahun 1998. Ketersediaan beras per kapita pada tahun yang sama memperlihatkan penurunan dari 150.03 kg/kapita /tahun pada tahun 1988 menjadi 147 kg/kapita/tahun pada tahun 1998. Pada periode krisis ketersediaan perkapita menurun dari 159.84 kg/kapita/tahun pada tahun 1996 menjadi 149.7 kg/kapita/tahun pada tahun 1997 dan turun lagi menjadi 147 kg/kapita/tahun pada tahun 1998. Namun ketersediaan selama 10 tahun terakhir masih diatas konsumsi per kapita riil (sebesar 133.48 kg/kapita/tahun) yang terdiri dari konsumsi rumah tangga dan luar rumah tangga.

Sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan beras sebagai konsekuensi logis peningkatan konsumsi penduduk maka upaya-upaya menuju tercapainya swasembada beras perlu dilakukan secara dinamis. Tingkat produksi pangan yang tinggi merupakan sasaran utama aktifitas sub-sistem produksi. Tujuannya sudah tentu mencukupi kebutuhan pangan untuk konsumsi manusia, bahan baku industri, dan cadangan nasional serta kalau mungkin untuk eksport. Namun produksi yang tinggi pada waktu tertentu apabila tidak diikuti dengan kemampuan penyaluran dengan baik akan menyebabkan harga turun sehingga merugikan petani. Sebaliknya kekurangan stock diwilayah tertentu menyebabkan harga akan naik, sehingga merugikan konsumen. Dengan demikian, pemerintah memandang bahwa untuk mengatasi masalah tersebut perlunya dibentuk suatu badan dalam hal ini Bulog/Dolog, yang berperan dalam menjaga stabilisasi tataniaga beras, mengatur mekanisme pengendalian harga, pengamanan stock, distribusi dan import pangan (Eriyatno, 1989)

Sesuai dengan Kepres RI No. 29 tahun 2000 fungsi utama Bulog adalah manajemen logistik yang diharapkan lebih berhasil dalam mengelola penyediaan distribusi dan pengendalian harga beras, serta usaha logistik (Bulog, 2001). Ketiga fungsi utama Bulog tersebut menggambarkan peranan Bulog sebagai lembaga tataniaga (pemasaran beras). Sebagai lembaga pemasaran yang mengontrol regulasi tataniaga beras, Bulog mempunyai infrastruktur Dolog sebagai pelaksana operasional dengan fasilitas gudang yang tersebar di seluruh daerah di Indonesia. Kegiatan Bulog dibidang logistik berperan dalam pengadaan dan

distribusi beras yang berkaitan erat dengan fungsi pemasaran yakni stabilisasi harga beras. Sedangkan kebijakan Bulog dalam menetapkan kebijakan harga dasar gabah, diperlukan untuk menstimulasi petani dalam meningkatkan produktifitasnya dengan harapan memperoleh pendapatan yang lebih memadai (Saefudin, 2000).

Umumnya produksi pertanian bersifat musiman, walaupun ada yang memproduksi secara terus menerus sepanjang tahun, tetapi produksinya senantiasa berfluktuasi, dimana dikenal dengan musim panen raya dan paceklik. Produksi pertanian juga bervariasi dalam jumlah dari waktu ke waktu. Variasi jumlah produk pertanian dalam suatu periode tertentu disebabkan oleh tanggapan petani terhadap harga, program-program pemerintah mengenai pengembangan komoditas seperti pewilayahan komoditas, peningkatan produksi dan program lainnya. Faktor-faktor yang sulit dideteksi atau tidak dapat dikontrol seperti banjir, erosi, gempa bumi, angin topan, letusan gunung, kekeringan, hama dan penyakit memberikan kontribusi terhadap variasi jumlah dan variasi harga produk pertanian sepanjang tahun. Beras sebagai salah satu produk pertanian dalam dinamika pembangunan nasional memiliki peranan yang strategis, sebab kondusifnya masalah perberasan merupakan unsur positif dalam stabilitas ketahanan pangan. Sebaliknya ketidaklancaran dan kelangkaan suplai ataupun gejolak harga dapat mendorong munculnya masalah ikutan seperti kerawanan sosial yang akhirnya mengganggu stabilitas nasional sebagai salah satu modal dasar suksesnya pembangunan.

Pentingnya peranan komoditas beras menyebabkan intervensi pemerintah melalui kelembagaan Bulog berbentuk BUMN sebagai lembaga stabilisasi ketahanan pangan maupun manajemen logistik dan pemasaran beras. Seiring dengan otonomi daerah, Bulog telah menyerahkan kebijakan stabilisasi ketahanan pangan dan manajemen logistik maupun pengelolaan anggaran pada Dolog di daerah dalam hal operasi pengadaan dan penyaluran serta mengontrol fungsi penyimpanan persediaan kebutuhan untuk distribusi selama periode tertentu menurut kebutuhan wilayah kerja Dolog. Dengan demikian kebijakan operasional Dolog yang diarahkan pada deteksi dini akan efektif apabila fungsi penyimpanan beras untuk kebutuhan wilayah kerja diselaraskan dengan pola perubahan kondisi permintaan dan penawaran. Sehingga fluktuasi harga maupun pasokan beras di pasar yang ekstrim pada musim panen dan paceklik akan stabil serta biaya penyimpanan sebagai fungsi jumlah pengadaan stock menjadi efisien. Rumusan permasalahan yang disusun 1) Bagaimana variasi pergerakan dari distribusi beras untuk operasi pasar Dolog Bengkulu antar periode dari tahun 1995 sampai dengan tahun

2001, dan 2) bagaimana pengaruh 4 komponen dekomposisi yang disesuaikan pada model runtut waktu (*time series*) dari distribusi beras untuk operasi pasar Dolog Bengkulu.

METODOLOGI PENELITIAN

Objek studi lapangan ini dilaksanakan di Instansi Bulog/Dolog Bengkulu sebagai salah satu infrastruktur pemerintah di daerah yang berperan dalam menjamin ketahanan pangan di wilayah kerja propinsi Bengkulu. Untuk mendapatkan pola dinamik distribusi beras untuk operasi pasar Dolog Bengkulu dilakukan beberapa tahapan; (1) data bulanan setiap tahun yang dimulai dari tahun 1995 sampai dengan tahun 2001 dikelompokkan menjadi data kuartal tahunan. Hal ini berasumsi, bahwa pola distribusi beras untuk operasi pasar yang dilakukan oleh Dolog Bengkulu perlu diselaraskan dengan fluktuasi produksi berpola *typical* yang dipengaruhi oleh pola musim tanam padi.

Komponen yang tidak terkontrol dan sulit dideteksi seperti banjir, erosi, gempa bumi, angin topan, letusan gunung, kekeringan, hama dan penyakit memberikan kontribusi terhadap variasi jumlah dan variasi harga beras sepanjang tahun, dan juga akibat sentralisasi manajemen BULOG serta program-program pemerintah pusat, berdampak terhadap harga pada petani akan menyebabkan variasi jumlah produksi padi dalam suatu periode tertentu. Faktor-faktor tersebut termasuk dalam komponen yang sulit dikontrol adalah bersifat *irregular*. Eliminasi dari faktor musim (S) dengan faktor irregular (I) akan mendekati pola tipe yang lebih teratur dalam hal ini tren siklus (TC). Secara umum data berkala yang dipengaruhi 4 komponen dekomposisi yang menyebabkan gerakan fluktuasi yang bervariasi yang secara matematis dapat ditulis

$$Y_t = T_t \times S_t \times C_t \times I_t$$

dimana

Y = Distribusi beras untuk operasi Pasar per kuartal t

T = Faktor tren yang mempengaruhi distribusi pada kuartal t

S = Faktor musim yang mempengaruhi distribusi kuartal t

C = Faktor siklus yang mempengaruhi distribusi kuartal t

I = Faktor variabel random yang mempengaruhi distribusi kuartal t

Untuk mendapat nilai indeks musim dari masing masing kuartal dilakukan dengan perbandingan terhadap rata-rata bergerak (*ratio to simple moving average*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara nasional Dolog Bengkulu masuk wilayah II Sumatera dengan struktur organisasi kelas B (Terlampir), dan mempunyai satu sub Dolog kelas B di Kabupaten Rejang Lebong. Struktur tersebut beracuan pada Kepres RI No.178 tahun 2001. Saat ini Bulog untuk wilayah kerja Dolog Bengkulu mempunyai 6 unit gudang yang tersebar di 4 kabupaten induk dan kota dengan kapasitas total adalah 13.500 ton. Untuk lebih jelasnya sebagaimana dalam Tabel 2:

Tabel 2 : Kapasitas Gudang Bulog pada Wilayah Kerja Dolog Bengkulu

No	Gudang	Unit	Kapasitas (ton)	Keterangan
1	GBB Kota Bengkulu *)	3	10.500	Move Nas, Move Reg dan Move In
2	GBB Arga Makmur	1	1000	-
3	GDT Manna **)	1	1000	-
4	GBB Curup / Sub Dolog Wil I Rejang Lebong***)	1	1000	Move In dan Move Reg
Total		6	13.500	

Sumber : Laporan Seksi/Bidang Alur Dolog Bkl, 2001

Ket : *) Gudang Induk, **) Gudang Tambahan, ***) Gudang perlu kapasitas tambahan

Berdasarkan pola manajemen operasional pada Tabel memperlihatkan jenis wewenang yang dimiliki Dolog Bengkulu dan sub Dolog di wilayah kerjanya, Pertama ; *Move Nas* yaitu melakukan distribusi maupun pengadaan untuk mengisi gudang antar Dolog diseluruh wilayah Indonesia. Kedua ; *Move Reg* yaitu melakukan pengadaan dan pengiriman beras dengan cara transit antar gudang Dolog di wilayah II Sumatera dengan pertimbangan efisiensi biaya transportasi. Ketiga ; *Move In* yaitu melakukan pengadaan dan pendistribusian beras antar gudang Dolog di wilayah kerja Propinsi Bengkulu.

Memasuki era reformasi, Bulog sebagai lembaga pelayanan publik mengalami revitalisasi dan reformasi melalui Kepres RI No.45 tahun 1997 mengenai tugas pokok Bulog, hanya dibatasi untuk komoditi beras dan gula pasir. Kemudian lebih dicituk lagi dengan diterbitkannya Kepres RI No.19 tahun 1998 yang menetapkan bahwa peran Bulog hanya mengelola komoditi beras. Dengan menciutnya peran Bulog banyak gudang-gudang GBB di seluruh Indonesia mengalami sisa kapasitas. Termasuk gudang induk Dolog Bengkulu yang saat ini hanya mengoperasikan 1 unit gudang, sedang 2 unit kosong. Sedangkan untuk gudang sub Dolog Rejang Lebong saat ini perlu mendapat kapasitas tambahan.

Selanjutnya sesuai dengan Kepres RI No.29 tahun 2000 tanggal 26 Februari 2000. Bulog diharapkan dapat lebih mandiri dalam usahanya. Bulog baru dengan fungsi utama manajemen logistik diharapkan lebih berhasil dalam mengelola persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras serta usaha jasa logistik. Pada periode tersebut Dolog Bengkulu melakukan pengadaan beras untuk stock dari pihak swasta dan KUD yang langsung di komandoi aparat dari Dolog Bengkulu. Dalam kurun waktu singkat pemerintah mengeluarkan Kepres No.166 tahun 2000 yang mengacu pada status Bulog sebagai LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) pasal-pasalnya mengatur tugas dan fungsi Bulog, yaitu melaksanakan tugas pemerintahan dibidang manajemen logistik. Pada periode tersebut Dolog Bengkulu menetapkan kerja sama dengan pihak swasta dalam hal ditribusi dan pengadaan beras untuk stock dengan sistem tender, serta mendistribusikan ke pasar umum sebagai wujud peran baru Bulog sebagai lembaga bisnis. Selanjutnya Pemerintah mengeluarkan Kepres RI No.178 tahun 2001 mengenai struktur organisasi agar sesuai dengan tugas dan fungsi Bulog baru.

Distribusi Beras dalam Rangka Intervensi Pasar

Pada hakekatnya distribusi beras operasi pasar dilakukan untuk menghindarkan gejala harga. Pada Tabel 3, beras yang didistribusikan Dolog Bengkulu untuk operasi pasar mempunyai variasi jumlah antar kuartal maupun antar setiap tahun.

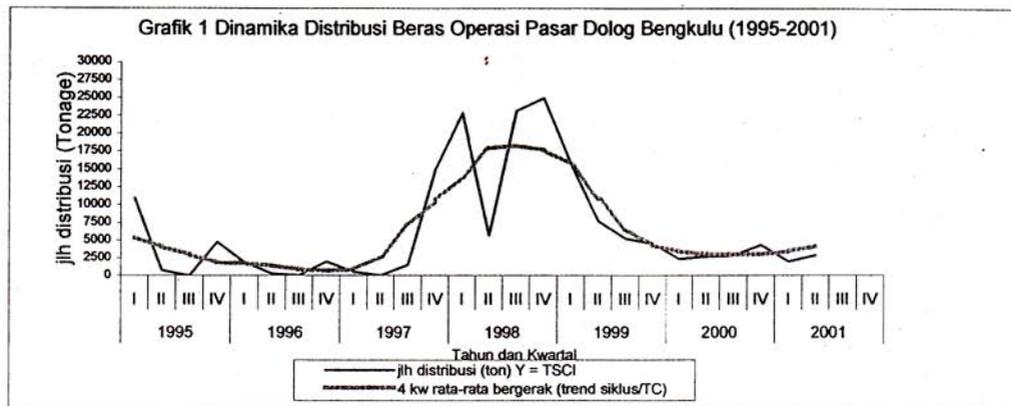
Tabel 3 : Volume Distribusi Beras Rata-rata per Kuartal Tahunan Dolog Bengkulu Tahun 1995-2001

Tahun	Distribusi per- Kuartal (ton)				Rata-rata per kuartal (ton)	Total per tahun (ton)
	I	II	III	IV		
1995	10.956,5	777,5	10,5	4768,5	4128,25	16.513
1996	1891,5	316,14	33,68	1986	1056,83	4227,32
1997	533,4	60	1518,5	14.975,13	4271,75	17.087,03
1998	22.845,72	5662,13	26.163,16	24.932,84	19.150,96	76.603,85
1999	15.802,94	7688,05	5232,14	4502,46	8306,37	33.225,5
2000	2359,52	2724,41	2847,78	4307,4	3059,77	12.239,11
2001	1986,70	2876,36	-	-	2431,53*)	

Sumber : Dolog Bengkulu, 2001, Ket : *) Data Sementara sampai Juli 2001

Tabel 3 diatas memperlihatkan volume tertinggi terjadi pada tahun 1998 sebesar 76.603,85 ton dengan rata- rata penyaluran per kuartal 19.150,96 ton disusul pada tahun 1999 sebesar 33.225,5 ton per tahun dengan penyaluran rata-rata per kuartal sebesar 8306,37 ton. Volume penyaluran terendah pada tahun 12.239,11 ton dengan rata-rata penyaluran per kuartal

3059,77 ton per kuartal. Untuk mengetahui gambaran yang lebih jelas, tersaji dalam Grafik 1 berikut :



Besarnya jumlah penyaluran pada tahun 1998 dipengaruhi kondisi buruknya situasi negara di bidang, politik menjelang runtuhnya Orde Baru, maraknya kerusuhan dan kerawanan sosial akibat situasi ekonomi (*krisis moneter*) yang semakin buruk, memicu naik harga-harga kebutuhan bahan pokok dan pada saat yang sama beras impor lebih murah. Ditambah lagi bencana kekeringan (*el nino*) pada tahun 1997 dan berlanjut lagi bencana banjir (*la nina*) yang melanda daerah produsen padi di pulau Jawa serta beberapa daerah di tanah air. Sehingga pemerintah menempuh langkah kebijakan pangan dengan mengimpor beras dalam jumlah besar untuk program operasi beras murah (OPK) agar mengurangi beban masyarakat akibat melonjaknya harga bahan pokok sekaligus dalam rangka jaringan pengaman sosial. Keadaan tersebut memicu kinerja Bulog/Dolog ditentukan "variabel diluar kontrol" manajemen sehingga telah melemahkan nilai tukar petani sebagai ujung tombak swasembada beras. Jika ditinjau dari segi pendapatan pada tahun tersebut pendapatan perkapita penduduk Bengkulu mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan naiknya harga komoditas pertanian salah satunya kopi sebagai komoditi yang sebagian besar diusahakan petani di Bengkulu.

Sedangkan pada tahun 1999 terjadinya pembebasan bea masuk untuk beras impor, yang mengakibatkan pasar domestik diserbu beras impor ditambah lagi impor Bulog untuk mengisi gudang Dolog di seluruh daerah termasuk Dolog Bengkulu yang mengakibatkan banyak stok menumpuk di gudang. Tiada alternatif kecuali Dolog harus didistribusikan kepasar dari pada menanggung resiko busuk dan menanggung biaya pergudangan. Padahal produksi padi untuk daerah Bengkulu pada tahun 2000 menunjukkan kenaikan .

Dinamika Distribusi Beras untuk Operasi Pasar Umum

Gambaran pola dinamik dengan menggunakan indeks musim kuartalan dari distribusi dihitung dalam runtut waktu selama tujuh (7) tahun terakhir yang dimulai tahun 1995-2001. Indeks musim kuartalan diperoleh dengan membandingkan data-data aktual terhadap rata-rata bergerak (*ratio to moving average*). Diperoleh nilai indeks musim kuartalan yang dapat dilihat pada Lampiran 1 dan hasil rekapitulasi ditampilkan dalam Tabel 4.

Tabel 4 : Nilai Indeks Musim Distribusi Beras per Kuartal Dolog Bengkulu

No	Kuartal	Nilai Indeks Musim
1	I (Januari – Maret)	103,9
2	II (April – Juni)	46,62
3	III (Juli – September)	55,65
4	IV (Oktober – Desember)	193,8

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2001

Nilai indeks musim kuartalan tertinggi adalah pada kuartal ke IV (193,8) yaitu mulai bulan Oktober, November dan Desember dan terendah pada kuartal ke II (46,62) yaitu bulan April, Mei dan Juni. Nilai Indeks musim kuartalan pada kuartal ke I dan Ke IV lebih tinggi dibanding dengan kuartal lainnya. Sedangkan pada kuartal I (Januari-Maret) menunjukkan indeks musim yang sedikit lebih rendah (103,93 %) dibandingkan dengan indeks musim pada kuartal IV.

Pada kuartal I sebagian daerah produsen beras akan memasuki musim panen yang biasanya daerah yang sudah panen akan mensuplai daerah yang belum memasuki musim panen. Sehingga untuk kuartal I dan II yaitu antara bulan Februari sampai bulan Juni Dolog Bengkulu akan mengurangi jumlah distribusi beras ke daerah. Hal ini dipengaruhi adanya musim panen raya, biasanya ditandai dengan banyaknya beras lokal yang beredar mendominasi pasar Kota Bengkulu dan munculnya pedagang beras musiman. Jenis beras yang dijual antara lain beras dari Bengkulu Selatan, Bengkulu Utara, Lebong, IR64 dan adalagi jenis beras dengan nama asal daerah seperti beras Kedurang dan Seginim. Sebagaimana biasanya pada kuartal tersebut terjadi gejolak harga beras yang dipengaruhi oleh musim akan cenderung menurun dan kurang berpihak pada petani kondisi ini biasa terjadi saat musim panen raya. Indikasi tersebut dapat juga diselaraskan dengan kondisi pola produksi beras yang dipengaruhi siklus usaha tani padi per kuartal di Bengkulu

Periode kuartal II dan III diperkirakan stock pangan penduduk di daerah pedesaan cukup. Sedangkan distribusi yang dilakukan pada kuartal III hanya untuk Pasar Kota Bengkulu yaitu : Pasar Minggu, Pagar Dewa, dan Pasar Lingkar Timur. Pada kuartal IV tingkat ketersediaan pangan penduduk yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian khususnya produsen beras keadaannya menipis dan hanya cukup untuk menunggu panen berikutnya. Suplai beras di pasar akan banyak didominasi beras dari luar daerah. Walaupun musim tanam pada kuartal II dan III pada daerah yang mempunyai irigasi teknis telah panen namun tidak mencukupi untuk suplai beras untuk pasar umum. Musim ini dikenal sebagai musim paceklik dan dapat memicu kenaikan harga beras dipasar. Pada periode tersebut Dolog Bengkulu akan melepas stock beras yang dimiliki dan mengatur distribusi dan mengintervensi pasar agar harga beras tetap stabil dan terjangkau konsumen untuk berbagai tingkatan ekonomi.

Berdasarkan keterangan dari pihak Rogasar Bulog/Dolog fluktuasi (*instabilitas*) produksi padi antar musim di Propinsi Bengkulu cukup tinggi sehingga sangat berpotensi menimbulkan fluktuasi harga beras antar musim. Kondisi tersebut berhubungan dengan pola siklus musim tanam padi didaerah yang masih tergantung pada musim penghujan yang biasanya sekitar bulan Oktober sampai Desember. Kondisi tersebut dijelaskan oleh karakteristik lahan sawah di Propinsi Bengkulu yang menimbulkan variasi frekwensi penanaman padi setiap tahun sebagaimana pada Tabel 5.

Tabel 5. Luas Lahan Sawah menurut Jenis Pengairan dan Frekwensi Penanaman Padi dalam setahun di Propinsi Bengkulu tahun 2001 (Ha)

Kabupaten	Pengairan teknis & frekwensi penanaman dlm 1thn		Pengairan semi teknis & frekwensi penanaman dlm 1thn		Pengairan Sederhana PU & frekwensi penanaman dlm 1thn		Pengairan non PU & frekwensi penanaman dlm 1thn		Tadah hujan & frekwensi penanaman dlm 1thn	
	1X	2X	1X	2X	1X	2X	1X	2X	1X	2X
Bengkulu Selatan	750	3495	1515	2606	2336	185 5	2032	906	8160	1171
Rejang Lebong	2750	909	5203	5483	1914	108 2	1678	10	405	0
Bengkulu Utara	2336	7507	1520	3743	889	202 9	1028	144 1	4272	580
Kota Bengkulu	13	341	382	167	109	60	211	211	663	0
Jumlah	5849	12252	8620	1199 9	5248	502 6	4949	256 8	13500	1751

Sumber : BPS Bengkulu, 2001

Tabel 5 diatas menjelaskan bahwa total luas lahan sawah tadah hujan memberikan signifikansi frekwensi 1 kali musim tanam. Luas lahan sawah terbesar yang mempunyai sistem irigasi teknis dengan frekwensi musim tanam 2 kali setahun terdapat di Kabupaten Bengkulu Utara. Sedangkan luas lahan tadah hujan terbesar yang hanya memungkinkan musim tanam 1 kali setahun terdapat di Kabupaten Bengkulu Selatan. Sesuai dengan pola frekwensi musim tanam padi di Propinsi Bengkulu, maka variasi musim tersebut juga mempengaruhi terhadap produksi atau musim panen, dan secara simultan berdampak pada suplai, ketersediaan, serta akses beras dipasar umum.

Dinamika Distribusi Beras yang Dipengaruhi Tren Siklus

Dinamika perkembangan distribusi beras operasi pasar Dolog Bengkulu dalam jangka panjang memperlihatkan pola berfluktuasi setiap tahun. Gambaran tersebut diperlihatkan pada Grafik 2 .



Corak pergerakan memperlihatkan adanya periode peningkatan antara 3 tahun atau 4 tahun. Hal ini dijelaskan adanya prediksi Bulog/Dolog untuk mengantisipasi terjadinya gejala kemarau panjang (*el nino*) dan biasanya akan berlanjut dengan musim banjir (*la nina*) sehingga berpotensi besar memicu gagalnya musim panen padi.

Pada grafik, garis TC (*Trend Ciklyc*) kuartal I awal tahun 1995 terlihat mengalami pasca peningkatan distribusi. Hal tersebut dipengaruhi terjadinya musim kemarau panjang tahun 1994 sekitar kuartal III dan IV. Kondisi yang serupa berulang kembali pada 3 tahun berikutnya yaitu tahun 1997 antara kuartal II dan III. Pada awal tahun 1998 banjir melanda daerah produsen beras di pulau Jawa dan sebagian daerah di tanah air. Indikator gerakan trend siklus distribusi, dapat dikondisikan pada *performance* produksi padi pada Tabel 6 di Propinsi Bengkulu, asumsi ini didasarkan terutama pada daerah pedesaan sebagai produsen beras terkait ketersediaan pangan penduduk rentan pada akses ekonomi.

Tabel 6 : Produksi dan Luas Lahan Padi Propinsi Bengkulu tahun 1994 - 2001

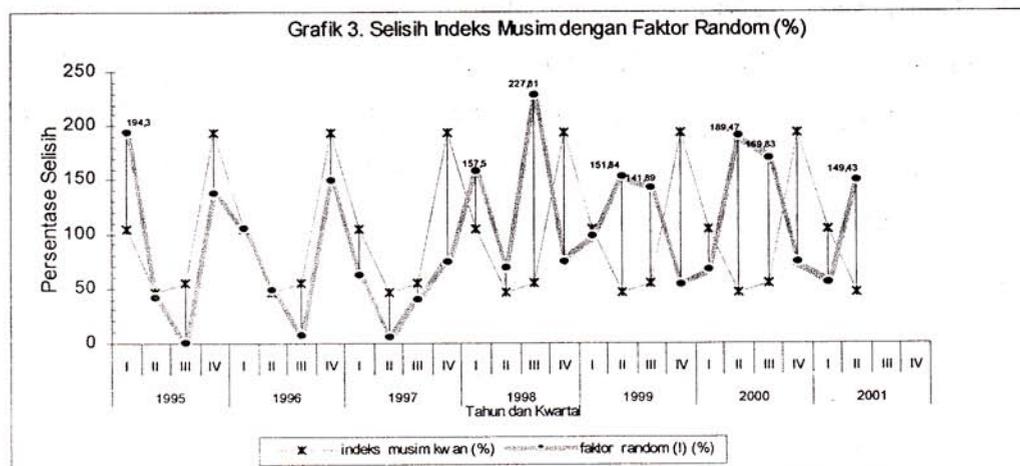
Tahun	Padi Sawah			Padi Gogo		
	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Hasil/Ha (ton)	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Hasil/Ha (ton)
1994	77.213	281.830	3,65	27.534	52.402	1,9
1995	89.238	325.716	3,649	26.676	51.621	1,93
1996	91.259	337.835	3,70	30.670	59.142	1,92
1997	96.592	329.147	3,4	27.323	58.816	2,15
1998	89.860	332.832	3,7	29.128	56.448	1,93
1999	85.660	326.129	3,8	21.358	42.696	1,9
2000	82.389	311.493	3,78	26.362	51.621	1,958
2001	87.911	342.014	3,89	17.301	34.951	2,02

Sumber : Bengkulu dalam Angka (BPS Bengkulu berbagai Terbitan)

Pada periode musim kemarau tahun 1994 performance produksi padi di daerah Bengkulu memperlihatkan keadaan normal, jika dibandingkan dengan produksi tahun 1995 dan tahun 1996. Namun kemarau panjang tahun 1997 terjadi penurunan produksi padi di Bengkulu yang cukup signifikan. Keadaan yang sama berlanjut pada kuartal pertama tahun 1998 dengan munculnya bencana banjir yang menggagalkan musim panen pada sebagian daerah produsen di Pulau Jawa. Pada periode tersebut Bulog/Dolog Bengkulu menaikkan angka distribusi beras untuk operasi pasar dalam rangka menghindari melonjaknya harga beras.

Dinamika Distribusi Beras yang dipengaruhi Variabel Random

Untuk melihat pengaruh komponen variabel random terhadap operasi penyaluran beras untuk operasi pasar Dolog Bengkulu dapat dilihat pada Grafik 3.



Grafik diatas memperlihatkan besaran deviasi distribusi beras pada kondisi normal sebagai basis operasional Dolog Bengkulu adalah indeks musim (S). Sedangkan faktor random (I) adalah variabel yang tidak terkontrol diantaranya, dampak kebijakan pemerintah. Akibat krisis ekonomi pada tahun 1997 yang berpengaruh pada kenaikan harga sembilan bahan pokok (*sembako*) menyebabkan kenaikan distribusi sebesar 73,24 % pada kuartal IV. Pada tahun 1998 pada kuartal ke III jumlah distribusi berdasarkan *trend siklus* (TC) sebesar 18.270, 61 ton, sedangkan pengaruh musim variasi musim sebesar 55,65% dan faktor random sebesar 227,81%. Tingginya faktor random tersebut terkait dengan situasi ekonomi yang semakin memburuk, ditambah lagi gejolak politik yang mengganggu stabilitas nasional menjelang berakhirnya Orde Baru. Pada periode tersebut kebijakan pemerintah melalui Bulog/Dolog untuk menyalurkan beras murah, adalah program jaringan pengamanan sosial.

Bebasnya bea masuk impor beras tahun 1998 mengakibatkan menumpuknya beras impor di gudang Dolog tahun 1999. Sehingga penyaluran pada kuartal II dan III dipengaruhi kebijakan pemerintah untuk melindungi konsumen dari spekulasi akibat beras impor yang membanjiri pasar domestik sehingga memberikan deviasi masing-masing sebesar 151,84 % dan 141,89 % terhadap distribusi operasi pasar normal.

Untuk periode tahun 2000 distribusi beras yang cukup besar dipengaruhi masih banyaknya beras yang tersimpan di gudang Dolog sebagai dampak pembebasan tarif impor beras pada tahun 1999. Keadaan ini menyebabkan penyimpangan distribusi sebesar 189,47 % pada kuartal II dan 169,83 % untuk kuartal III. Sedangkan pada kuartal II tahun 2001 peningkatan distribusi terlihat kembali dimana penyaluran meningkat melebihi variasi musim sebesar 149,43 % keadaan ini dipengaruhi perubahan status Bulog/Dolog dengan manajemen baru sebagai perusahaan Persero yang mandiri dan diharapkan berhasil dalam menjalankan misi sosial dan bisnis. Pada periode tersebut beras Dolog ada dijual dipasar umum di daerah Bengkulu.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari uraian pembahasan dapat disimpulkan bahwa :

1. Pola dinamik distribusi beras antar waktu operasi pasar Dolog Bengkulu berdasarkan variasi tren siklus (TC) mengalami kecenderungan yang meningkat seiring dengan peningkatan jumlah konsumsi masyarakat Bengkulu.

2. Distribusi beras operasi pasar yang dilakukan Dolog memiliki 2 variasi yang jelas yakni; pada periode kuartal I dan IV indeks musim distribusi tinggi dan pada kuartal II dan III indeks musim rendah. Suatu keadaan yang diduga dipengaruhi karakteristik lahan di daerah Bengkulu masih rentan terhadap perubahan musim tanam padi. Pada periode kuartal I dan IV saat musim tanam berlangsung, sering dikenal sebagai musim paceklik. Sedangkan pada periode kuartal II dan III merupakan periode musim panen. Dimana secara umum masyarakat Bengkulu yang tinggal di daerah pedesaan memiliki cadangan beras yang cukup.
3. Komponen random (I) sangat berpengaruh pada pola distribusi hal ini terkait dengan besarnya peranan kebijakan pemerintah dalam mengatur masalah kebijakan dan tataniaga beras.

Saran

Jumlah beras yang didistribusikan Dolog Bengkulu untuk intervensi pasar yang didasarkan pada indeks musim akan lebih selaras dengan teori mekanisme pasar. Dimana pada saat panen padi di daerah Bengkulu variasi harga besar dibanding pada saat musim paceklik. Nilai tukar diterima petani/produsen akan semakin baik dan berdampak produksi beras. Ketika Bulog/Dolog yang ada di daerah mengemban misi ekonomi, namun misi sosial harus senantiasa secara objektif melalui pemanfaatan data-data kependudukan. Seiring dengan peralihan sentralisasi kewenangan Bulog menjadi desentralisasi kewenangan Dolog di daerah, Pemda hendaknya mempertimbangkan aspek variabel makro, melalui dimensi kebutuhan beras secara umum disamping orientasi ekonomi. Dengan memanfaatkan Dolog yang berada di wilayah kerja, daerah yang bersangkutan sebagai pendukung pertumbuhan sektor pertanian dengan basis subsektor ketahanan pangan guna mempertanggung terwujudnya ketahanan pangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2001. *Sejarah Singkat Berdirinya Bulog*. Badan urusan Logistik. Bulog. Jakarta.
- Anonim.?.Bulog:*DistribusiBerasDolog*.<http://www.Smeru.or.id/newslet/2003/ed.05/2003-05field.htm>. 17 februari 2005.
- Arifin, B. 2001. *Kebijakan Beras di Persimpangan Jalan*. PANGAN 36/X(1)7: 23-29.
- Eriyatno. 1989. *Analisa Sistem Industri Pangan*. PAU Pangan dan Giji IPB. Bogor.
- Herjanto, E. 1999. *Manajemen Produksi dan Operasi*. PT. Grasindo. Jakarta.
- Kuncoro, M. 2001. *Metode Kuantitatif Teori dan Aplikasi untuk Bisnis dan Ekonomi*. YKPN. Yogyakarta.

- Kustianto, B.1982. *Statistik. Analisa Runtut Waktu dan Regresi Korelasi*. BPFE. Yogyakarta
- Reksohadiprojo, S dan I. Gitosudarmo. 1995. *Manajemen Produksi*. BPFE. Yogyakarta.
- Saefudin, A.M. 2001. *Bulog Dalam Paradigma Baru* . PANGAN 35/X(1)7: 28-31.
- Said, G.E dan A. Haritz Intan. 2001. *Manajemen Agribisnis*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Saifullah, A. 2002. *Badan Penyangga Kebijakan Pasar Hasil-Hasil Pertanian Dalam Usaha Menciptakan Ketahanan Pangan*. PANGAN 38/XI(1)10 : 30-40.
- Sapuan, 2000. *Pertanian dan Pangan. Arah kebijakan dan Distribusi*. Hlm.189-209. Prosiding . Bunga Rampai Menuju Ketahanan Pangan. Wibowo, R (ed). Jakarta.
- Soekartawi, 2002. *Prinsip Dasar Ekonomi Pertanian. Teori dan Aplikasi*. Edisi revisi. Rajawali Pers. Jakarta.
- Sumodiningrat, G. 2000. *Pembangunan Ekonomi melalui Pengembangan Pertanian*. PT. Bina Rena Pariwara. Jakarta.