

STRATEGI PENINGKATAN DAYA SAING PERUM BULOG

Suswono^{*)}, Arief Daryanto^{**)}, Mohamad Husein Sawit^{***)}, Bustanul Arifin^{****)}

^{*)}Komisi IV DPR-RI periode 2004-2009

^{**)}Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor

^{***)}Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian (PSE) Badan Litbang Pertanian

^{****)}Ilmu Ekonomi Pertanian, Universitas Lampung (UNILA) dan Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)

ABSTRACT

This research tries to explore the strategy to increase competitiveness of Perum BULOG after the status change. The goals of this research are to: 1) to analyse Perum BULOG's roles and function in the present and the future, 2) to analyse internal factors of Perum BULOG for increasing competitiveness; 3) to analyse policies needed for increasing competitiveness of Perum BULOG and 4) to formulate BULOG's strategy to increase competitiveness of Perum BULOG. This research was conducted using Analytic Network Process (ANP) method. The data were taken from relevant literatures (BULOG annual reports, textbooks, magazines, and relevant internet information), indepth interview, Focus Group Discussion (FGD), and experts panel. The research has shown that business PSO suggested by strong commitment of the government become priority function of Perum BULOG for five years to come; learning & growth as well as internal process aspect is the most important aspect. Value creation strategy is the best alternative strategy to increase BULOG's competitiveness.

Keywords : Competitiveness, Perum BULOG, Analytic Network Process (ANP), Software Superdecisions

ABSTRAK

Penelitian ini mencoba untuk menganalisis bagaimana meningkatkan daya saing Perum BULOG setelah terjadi perubahan status dari LPND menjadi Perum. Tujuan penelitian ini adalah 1) menganalisis peran dan fungsi yang dapat diprioritaskan oleh Perum BULOG saat ini dan waktu ke depan; 2) menganalisis faktor-faktor internal yang paling mempengaruhi peningkatan kinerja Perum BULOG dalam rangka peningkatan daya saing; 3) menganalisis kebijakan-kebijakan yang diperlukan untuk peningkatan kinerja Perum BULOG dalam rangka peningkatan daya saing; dan 4) menyusun strategi yang harus dilakukan oleh Perum BULOG dalam rangka peningkatan daya saing. Penelitian ini menggunakan metode ANP dalam bentuk studi kasus yang ditunjang dengan studi pustaka (Buku Tahunan Perum BULOG, textbook, majalah dan informasi internet yang relevan), indepth interview, Focus Group Discussion (FGD) dan wawancara dengan panel ahli. Selanjutnya data diolah dengan menggunakan paket Software Superdecisions. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa peran dan fungsi yang harus diprioritaskan oleh Perum BULOG setidaknya dalam lima tahun mendatang lebih bertumpu pada fungsi bisnis PSO dengan ditunjang aspek penguatan komitmen pemerintah. Dilain pihak faktor internal yang harus diprioritaskan untuk meningkatkan kinerja dan daya saing BULOG adalah aspek pembelajaran dan pertumbuhan (learning & growth) dan aspek proses internal (internal process). Adapun strategi alternatif yang harus diprioritaskan adalah strategi value creation.

Kata kunci: Daya Saing, Perum BULOG, Analytic Network Process (ANP), Software Superdecisions

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Seiring dengan melonjaknya harga bahan pokok dalam negeri, banyak pihak yang mulai meninjau kembali peran dan fungsi Perum BULOG di masa lalu. Bahkan sebagian pihak menginginkan agar status Perum BULOG dikembalikan ke Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) agar dapat menstabilkan harga beberapa komoditi pangan pokok yang akhir-akhir ini cenderung fluktuatif sejalan dengan fluktuasi harga pangan pokok dunia serta melonjaknya harga minyak dunia. Ketersediaan produksi bahan pangan pokok dunia yang terbatas telah mengakibatkan persaingan ketat pada penggunaan bahan pangan pokok ini untuk pangan (*food*), pakan (*feed*) dan bahan bakar (*fuel*).

BULOG sebagai lembaga pelaksanaan kebijakan perberasan yang ditetapkan oleh pemerintah memiliki tugas pokok untuk melaksanakan kegiatan pelayanan publik (*Public Service Obligation/PSO*), akan tetapi dalam pelaksanaannya BULOG juga melakukan kegiatan operasional seperti badan usaha (Puspoyo, 2002). Pelaksanaan peranan BULOG di bidang perberasan telah berlangsung lama dan selama ini peran BULOG dapat dikatakan tidak memiliki cukup keleluasaan untuk mengintervensi pasar. Disamping itu, kegiatan BULOG juga tidak didukung oleh dana taktis operasional yang memadai dan dibatasi oleh birokrasi perizinan pemerintahan. Namun harus disadari bahwa BULOG memiliki peranan yang sangat strategis dalam mengamankan harga gabah dan menyiapkan stok beras nasional.

Adanya langkah pemerintah mereformasi BULOG untuk kembali menangani perberasan nasional dinilai positif sebagai upaya menjaga stabilitas beras di dalam negeri. BULOG memiliki tugas membeli gabah/beras produksi dalam negeri melalui instrumen pengadaan dalam negeri yang mengacu pada Harga Pembelian Pemerintah (HPP) tahun 2007. Pada tahun 2007 BULOG telah melaksanakan kegiatan penyerapan surplus beras sebesar 1,8 juta ton (setara beras). Kegiatan ini menyebabkan adanya aliran dana yang mengalir ke pedesaan yang berdampak pada penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan sehingga mampu mendorong perkembangan ekonomi pedesaan. Oleh karena itu, kegiatan penyerapan surplus beras menciptakan multiplier effect yang cukup besar pada pertumbuhan ekonomi pedesaan.

Perubahan status hukum BULOG pada tahun 2003 dari Badan menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah memperluas lingkup BULOG untuk melakukan aktivitas komersial (bisnis) sebagai bagian dari peran pentingnya dalam pelayanan jasa publik. Berdasarkan tahapan strategi bisnis perusahaan, cakupan kegiatan, usaha komersial BULOG dibagi menjadi tiga, yaitu industri, perdagangan, dan jasa (BULOG, 2008). Kegiatan komersial BULOG ini diharapkan dapat mendukung tugas PSO sehingga dapat memberikan nilai tambah pada tiap *kegiatan* yang dilakukan BULOG sehingga akan meningkatkan kualitas dari BULOG tersebut. Namun, adanya dua fungsi BULOG sebagai PSO dan aktivitas komersial menimbulkan kekhawatiran dari berbagai pihak. Hal ini disebabkan karena adanya dua fungsi ini dapat memungkinkan terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas BULOG.

Berdasarkan hasil penelitian Tim Universitas Indonesia (1999) menunjukkan bahwa kinerja BULOG sampai dengan masa krisis tahun 1997 dinilai berhasil menjalankan tugasnya dengan baik, walaupun belum efisien dalam melaksanakannya. Pelaksanaan kinerja BULOG yang belum efisien tersebut dapat dilihat dari analisis kinerja operasional BULOG yang memperlihatkan bahwa terjaminnya cadangan pangan nasional tidak dapat dilepaskan dari pengaruh biaya bunga yang tinggi akibat menahan stok, kegiatan yang dilakukan BULOG masih sangat tergantung pada sumber dana subsidi dan aset-aset yang dimiliki BULOG masih bersifat kurang produktif. Pada kenyataannya, BULOG memiliki aset-aset potensial yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan komersial, seperti gedung perkantoran, gudang-gudang dan *network*. Jika aset-aset ini tidak dimanfaatkan secara baik dan efisien pada gilirannya akan menjadi kendala bagi kemajuan kinerja BULOG. Secara umum, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa potensi komersialisasi sumber daya di BULOG masih rendah sehingga perlu kajian yang mendalam untuk mengidentifikasi potensi komersial di masing-masing daerah.

Di masa yang akan datang terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah yang pada gilirannya akan mempengaruhi operasional BULOG, yaitu (Tim Peneliti UI, 1999), *pertama*, potensi konflik antar kebijakan pemerintah, misalnya kebijakan impor beras dengan harga dasar; *kedua*, kendala keuangan pemerintah yang membatasi penyaluran Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) bagi BULOG; *ketiga*, globalisasi dan tuntutan akan perdagangan bebas komoditas pangan; *keempat*, keinginan untuk menjalankan kebijakan pemerintah secara transparan

dan *kelima*, tantangan untuk optimisasi pemanfaatan aset dan sumber daya BULOG (antara lain terkait dengan pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli) yang mengarah kepada terbentuknya lembaga pangan yang mandiri.

Dengan mengacu pada berbagai faktor dan potensi yang dimiliki oleh BULOG dan melihat tantangan serta peluang BULOG di masa yang akan datang maka seharusnya BULOG dapat berkembang dan memiliki kemandirian serta tanggung jawab yang lebih luas dalam mengelola usaha logistik pangan pokok nasional yang bersifat pelayanan masyarakat maupun komersial sesuai dengan amanat PP No. 7 tahun 2003. Dengan perkembangan dan kondisi Perum BULOG saat ini maka perlu dilakukan suatu kajian khusus tentang strategi untuk meningkatkan daya saing Perum BULOG sehingga dapat memberikan peningkatan nilai tambah bagi perusahaan itu sendiri maupun bagi pemerintah (dalam hal ini berkaitan dengan kondisi stabilitas pengadaan komoditas pangan pokok nasional).

Perumusan Masalah

Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan perberasan sebagai langkah stabilisasi pasar untuk bahan pangan pokok, khususnya beras yang mengarahkan pertumbuhan dan keseimbangan antara penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) komoditi beras di pasar nasional. BULOG sebagai lembaga pangan yang dibentuk pemerintah, mengemban tugas-tugas sebagaimana mestinya lembaga pangan di suatu negara. Tujuan utama pemerintah membentuk lembaga ini adalah turut serta membangun ekonomi nasional dengan berperan serta melaksanakan program pembangunan nasional di bidang pangan.

Salah satu tugas yang dilakukan BULOG adalah menjaga stabilitas harga pasar untuk produk pangan pokok nasional. Sejalan dengan perkembangan lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan keamanan di Indonesia, pemerintah telah mentransformasi BULOG dengan merubah bentuk lembaga tersebut menjadi Perusahaan Umum (Perum) yang memiliki tugas bukan hanya sebagai lembaga yang melakukan stabilitas harga dengan penugasan *Public Service Obligation* (PSO), namun BULOG juga melakukan kegiatan komersial yang menguntungkan sehingga dapat mandiri dan

mengembangkan diri sesuai dengan kondisi persaingan pasar yang ada. Lembaga pangan memiliki peranan yang sangat penting dan strategis dalam menciptakan stabilitas perekonomian dan stabilitas politik nasional. Oleh karena itu diperlukan suatu kajian dan analisis terhadap lembaga pangan yang ideal untuk diterapkan di Indonesia sehingga lembaga pangan yang ada dapat berjalan secara efisien dan efektif dan dapat mengantisipasi dan beradaptasi terhadap perubahan lingkungan strategis yang ada.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penelitian ini diarahkan pada identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penentuan fungsi dan peran Perum BULOG sehingga diperoleh arah fungsi bisnis Perum BULOG ke depan. Selain itu, penelitian ini juga menganalisis variabel-variabel internal yang dapat mempengaruhi kinerja fungsi bisnis Perum BULOG serta menyoroti aspek kebijakan pemerintah guna meningkatkan daya saing Perum BULOG yang pada gilirannya diperoleh rumusan alternatif strategi peningkatan daya saing Perum BULOG ke depan.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk menentukan strategi alternatif peningkatan daya saing Perum BULOG ke depan. Adapun tujuan penelitian ini secara rinci dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Menganalisis peran dan fungsi yang dapat diprioritaskan oleh Perum BULOG saat ini dan waktu ke depan.
2. Menganalisis faktor-faktor internal yang paling mempengaruhi peningkatan kinerja Perum BULOG dalam rangka peningkatan daya saing.
3. Menganalisis kebijakan-kebijakan yang diperlukan untuk peningkatan kinerja Perum BULOG dalam rangka peningkatan daya saing.
4. Menyusun strategi yang harus dilakukan oleh Perum BULOG dalam rangka peningkatan daya saing.

Ruang Lingkup

Penelitian ini meliputi analisis faktor-faktor strategis yang dapat mendukung peran Perum BULOG sehingga lembaga ini dapat berjalan secara optimal sesuai dengan tuntutan fungsi BULOG sebagai Perum serta menentukan strategi alternatif untuk mendukung fungsi perum BULOG sehingga mempunyai daya saing yang tinggi.

TINJAUAN PUSTAKA

Transformasi Organisasi BULOG

BULOG adalah lembaga pangan di Indonesia yang mengalami transformasi dari masa ke masa. Berbagai jenis keputusan pemerintah tentang lembaga pangan (BULOG) dari tahun 1964 sampai dengan saat ini dapat dilihat pada Tabel 1.

serta UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; *ketiga*, masyarakat luas menghendaki agar BULOG menjadi lembaga yang efisien, transparan dan mampu melayani kepentingan publik secara memuaskan; *keempat*, perubahan ekonomi global serta dukungan dan saran dari legislatif (DPR-RI) dan saran dari lembaga internasional yang menghendaki agar BULOG berubah menjadi lembaga yang transparan, efisien, profesional dan akuntabel.

Tabel 1. Jenis Keputusan Pemerintah Tentang Fungsi dan bentuk Organisasi BULOG

No.	Jenis Keputusan	Ringkasan Isi Keputusan
1	Pepres No. 3 tahun 1964	Pembentukan Dewan Bahan Makanan (DBM)
2	Keputusan presidium kabinet Ampera No. 78 tahun 1966	Pembentukan Komando Logistik Nasional (Kolognas)
3	Keputusan presidium kabinet Ampera No. 114 tahun 1967	Pembubaran Komando Logistik Nasional (Kolognas)
4	Keppres No. 11 tahun 1969	Perubahan struktur organisasi BULOG dari penunjang peningkatan produksi pangan menjadi <i>buffer stock holder</i> dan distribusi untuk golongan anggran
5	Keppres No. 39 tahun 1978	Pemberian tugas bagi BULOG untuk mengendalikan harga beras, gabah, gandum dan bahan pokok lainnya
6	Keppres No. 103 tahun 1993	Penyatuan BULOG dengan Menteri Negara Urusan Pangan
7	Keppres No. 61 tahun 1995	Pemisahan BULOG dengan Menteri Negara Urusan Pangan
8	Keppres No. 51 tahun 1995	Status pegawai BULOG menjadi pegawai negeri sipil
9	Keppres No. 45 tahun 1997	Tugas BULOG hanya dibatasi untuk komoditi beras dan gula pasir
10	Keppres No. 19 tahun 1998	Tugas BULOG hanya dibatasi untuk komoditi beras nasional
11	Keppres No. 29 tahun 2000	Fungsi utama BULOG adalah manajemen logistic
12	Keppres No. 103 tahun 2001	Kedudukan, susunan organisasi dan tata kerja LPND (lembaga pemerintah non departemen)
13	PP No. 7 tahun 2003	Pendirian perum BULOG

Sumber : Peraturan Presiden (Pepres), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan pemerintah (PP) yang terkait dengan lembaga pangan

Ada beberapa keuntungan yang diperoleh BULOG dengan perubahan bentuk organisasi tersebut menjadi berbentuk Perum, antara lain adalah :

1. Perubahan status lembaga BULOG dengan status baru sebagai perum bertujuan untuk turut serta membangun ekonomi nasional khususnya dalam rangka pelaksanaan program pembangunan di bidang pangan. Hal yang mendasari didirikannya perum adalah untuk menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak serta melaksanakan tugas-tugas tertentu dari pemerintah khususnya dalam rangka pengamanan harga pangan yang bersifat pokok, pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada kelompok masyarakat khusus.
2. Perubahan kelembagaan ini didorong oleh beberapa hal: *pertama*, adanya perubahan kebijakan pangan pemerintah dan perubahan mandat kepada BULOG; *kedua*, berlakunya berbagai UU baru, khususnya UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli

3. Dengan beralih menjadi Perum maka BULOG memiliki keuntungan dan kekuatan sebagai berikut : *pertama*, tetap dapat melaksanakan tugas publik yang dibebankan pemerintah khususnya dalam pengamanan harga dasar pembelian gabah, pelaksanaan distribusi beras untuk kelompok miskin yang rawan pangan, penumpukan stok nasional untuk berbagai keperluan publik seperti keadaan darurat, konflik sosial, gejolak harga yang tidak terkendali; *kedua*, dapat juga melaksanakan fungsi bisnis yang tidak bertentangan dengan hukum dan kaidah transparansi; ruang gerak lembaga akan lebih fleksibel, misalnya dengan merancang kerjasama operasional/penyertaan modal dalam badan usaha lain, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri apabila diperlukan untuk memperkuat dana Perum; *ketiga*, hasil dari aktivitas bisnis dapat mendukung tugas publik; hal ini tentu akan berdampak positif terhadap budget pemerintah mengingat semakin terbatasnya dana pemerintah di masa mendatang, sehingga lembaga baru ini dapat berperan untuk meringankan beban pemerintah; *keempat*, *reward and punishment* (penghargaan dan

sanksi) akan lebih mudah diterapkan, sehingga akan menumbuhkembangkan insentif untuk pegawai agar bekerja secara profesional dan efisien, serta memungkinkan terwujudnya akuntabilitas publik; dan *kelima*, optimalisasi pemanfaatan semua aset yang kini dikuasai termasuk di dalamnya sumber daya manusia (SDM).

4. Kegiatan publik yang ditugaskan kepada Perum BULOG hendaknya tidak dipakai sebagai dalih bahwa Perum boleh mengalami kerugian. Mekanisme penghitungan dalam penugasan yang dilakukan oleh pemerintah kepada BULOG dapat dirundingkan untuk menjaga obyektifitas dan transparansi, tanpa merugikan pihak manapun serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
5. Dengan BULOG sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melaksanakan kegiatan publik dan komersial maka kegiatan Perum BULOG dalam usaha komersial akan diupayakan dapat selaras, mendukung

serta bersinergi dengan kegiatan publik sehingga penugasan kegiatan publik dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien. Usaha komersial ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan efisiensi dan mengurangi beban pemerintah dalam pengelolaan pangan nasional. Prinsip dalam usaha komersial adalah yang memberikan kontribusi dalam perkembangan perekonomian khususnya pangan dalam upaya pemantapan ketahanan pangan dengan komitmen untuk tetap berpihak kepada petani, tidak mendistorsi pasar dan akan berusaha menggalang kerjasama dengan *stakeholders* dalam upaya menciptakan pasar pangan yang sehat, transparan dan efisien.

Manajemen Strategik

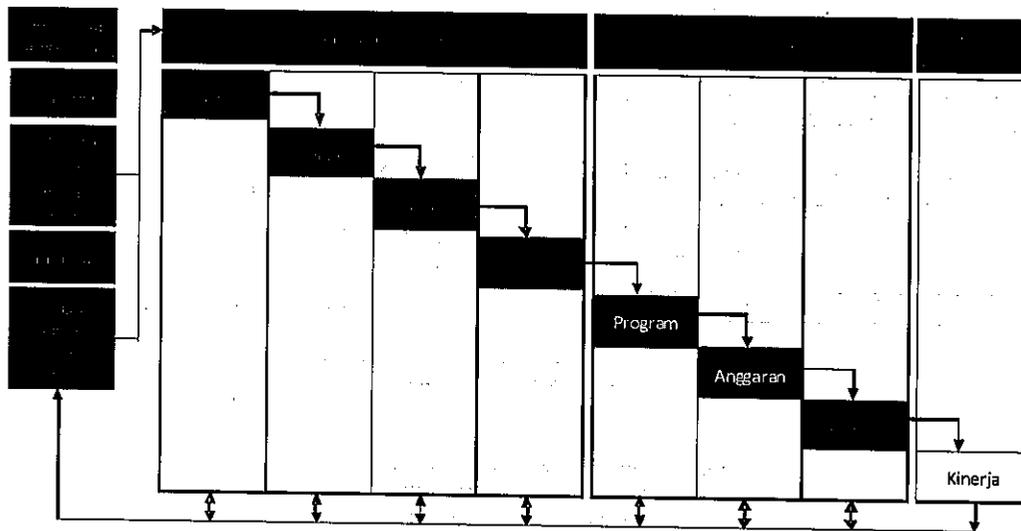
Komparasi definisi manajemen strategik dari berbagai ahli manajemen strategik dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Komparasi Pendapat Tentang Proses Manajemen Strategi

Sumber Pendapat	Defenisi Manajemen Strategi	Perbedaan Fokus Manajemen Strategi
Mintzberg, 1998	Suatu bidang ilmu pengetahuan yang melihat pengelolaan perusahaan secara menyeluruh dan berusaha menjelaskan mengapa beberapa perusahaan berkembang dan maju dengan pesat, sedangkan yang lainnya tidak maju dan bahkan akhirnya bangkrut	Proses pengelolaan perusahaan untuk pencapaian tujuannya
David, 2003	Ilmu tentang perumusan, implementasi, evaluasi dan pengendalian keputusan-keputusan lintas fungsional yang memungkinkan organisasi mencapai tujuannya	Proses untuk merencanakan hingga pengendalian strategi
Wheelen dan Hunger, 2001	Manajemen strategik adalah penekanan pada pengambilan keputusan strategis. Keputusan strategis berhubungan dengan masa yang akan datang dalam jangka panjang organisasi secara keseluruhan	Proses pengambilan keputusan organisasi di masa datang
Pearce dan Robinson, 1997	Untuk mengantisipasi peluang dan ancaman, memberi gambaran pada karyawan tentang arah dan tujuan organisasi serta memonitor apa yang terjadi di dalam organisasi	Proses untuk mengembangkan peluang perusahaan, menciptakan proses penyebaran informasi ke karyawan hingga tahapan pengendalian
Wahyudi, 1996	Instrumen untuk mengantisipasi perubahan lingkungan sekaligus sebagai kerangka kerja untuk menyelesaikan setiap masalah melalui pengambilan keputusan organisasi	Identifikasi perubahan lingkungan kerja dan proses pembuatan kerangka kerja untuk antisipasi perubahan tersebut
Pendapat yang akan dikembangkan	Upaya penciptaan daya saing organisasi dalam jangka panjang, dengan mengelola seluruh sumberdaya internal dan kondisi lingkungan eksternal organisasi, sehingga menjadi suatu rumusan strategis untuk beradaptasi dan menciptakan suatu inovasi dalam pasar. Tujuan akhirnya adalah meningkatkan keuntungan bagi organisasi dan mengembangkan eksistensi organisasi di pasar.	Menciptakan daya saing jangka panjang, identifikasi kondisi lingkungan eksternal dan internal, adaptasi dan penciptaan inovasi, peningkatan profit dan eksistensi organisasi

Proses Manajemen Strategi

Proses manajemen strategi menurut Wheelen dan Hunger (2000) terdiri dari tiga tahapan utama, yaitu perumusan strategi, implementasi strategi serta tahapan yang terakhir adalah evaluasi dan pengendalian strategi. Setiap tahapan tersebut masih dapat dipecah dalam ukuran yang lebih spesifik. Tahapan perumusan strategi menurut Wheelen dan Hunger (2000) selengkapnya dapat dilihat pada Gambar 1.



Sumber : Wheelen dan Hunger (2001)

Gambar 1. Proses Manajemen Strategik

Analisis Kompetensi Inti

Kompetensi adalah sumberdaya yang membatasi ketika manajemen memutuskan untuk mengubah model bisnisnya atau bereksperimen melampaui pasar atau konsumen untuk mendapatkan peluang-peluang bisnis baru. Kompetensi memiliki karakteristik berikut ini (Hatten dan Rosenthal, 2001).

1. Kompetensi menggabungkan ilmu pengetahuan dan keterampilan.
2. Kompetensi dibentuk dari ilmu pengetahuan individu organisasi dan ilmu pengetahuan unit organisasi.
3. Kompetensi membedakan organisasi dengan kompetitornya dan menciptakan keunggulan bersaing.

Hitt *et al.*, (1997) menyebutkan beberapa manfaat yang diperoleh apabila organisasi mengembangkan kompetensi inti, antara lain organisasi akan memperoleh keunggulan bersaing yang berkesinambungan dalam proses penciptaan nilai terhadap produk yang dihasilkan, mampu menciptakan hambatan masuk bagi kompetitor potensial, serta organisasi dapat menciptakan nilai tambah bagi pelanggan melalui produknya baik berupa

barang maupun jasa. Lebih lanjut Hamel dan Prahalad (1998) berpendapat bahwa strategi pengembangan kompetensi inti senantiasa diarahkan untuk menghadapi serta memenangkan kompetisi masa-depan melalui penciptaan pasar baru.

Analisis Persaingan Industri

Dalam analisis persaingan industri lima kekuatan Porter (*five forces of Porter*) digunakan sebagai dasar untuk

mengukur pengaruh lingkungan industri terhadap organisasi (Porter, 1994). Adapun kelima kekuatan yang mempengaruhi tingkat persaingan dalam industri tersebut antara lain ancaman masuknya pendatang baru, kekuatan atau daya tawar pembeli, kekuatan atau daya tawar pemasok, ancaman produk substitusi, dan persaingan dalam industri.

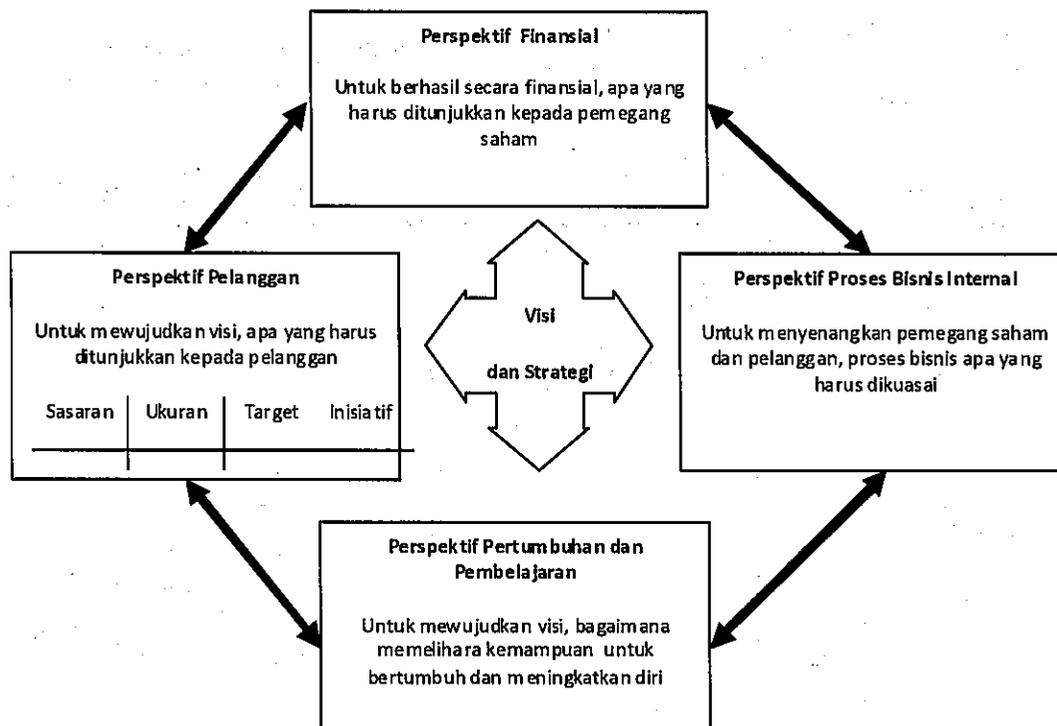
Menurut Faulker dan Bowman (1997), analisis lima kekuatan Porter tersebut memberikan beberapa manfaat, antara lain memberikan struktur pemikiran manajemen mengenai lingkungan kompetitif dalam industri, memberikan patok duga (*benchmarking*) terhadap kekuatan kunci organisasi dan membantu memfokuskan pemikiran manajemen pada pengembangan keunggulan kompetitif organisasi dalam rangka meningkatkan daya saing organisasi tersebut di lingkungan industri.

Konsep *Balanced Scorecard*

Menurut Kaplan dan Norton (2000), *balanced scorecard* merupakan seperangkat ukuran kinerja yang memberikan pandangan bisnis secara cepat dan menyeluruh kepada manajemen atas. *Balanced*

scorecard memberikan kerangka kerja yang komprehensif bagi para eksekutif untuk menerjemahkan visi dan strategi perusahaan ke dalam seperangkat ukuran kinerja yang terpadu. Kerangka kerja operasional mengenai *balanced scorecard* dapat dilihat pada Gambar 2.

dependence dan *feedback* secara sistematis yang dapat menangkap dan mengkombinasi faktor-faktor *tangible* dan *intangibile* (Azis, 2003). ANP merupakan pendekatan baru dalam proses pengambilan keputusan yang memberikan kerangka kerja umum dalam memperlakukan keputusan-keputusan tanpa membuat



Sumber : Kaplan dan Norton (2000)

Gambar 2. Kerangka Kerja Operasional *Balance Scorecard*

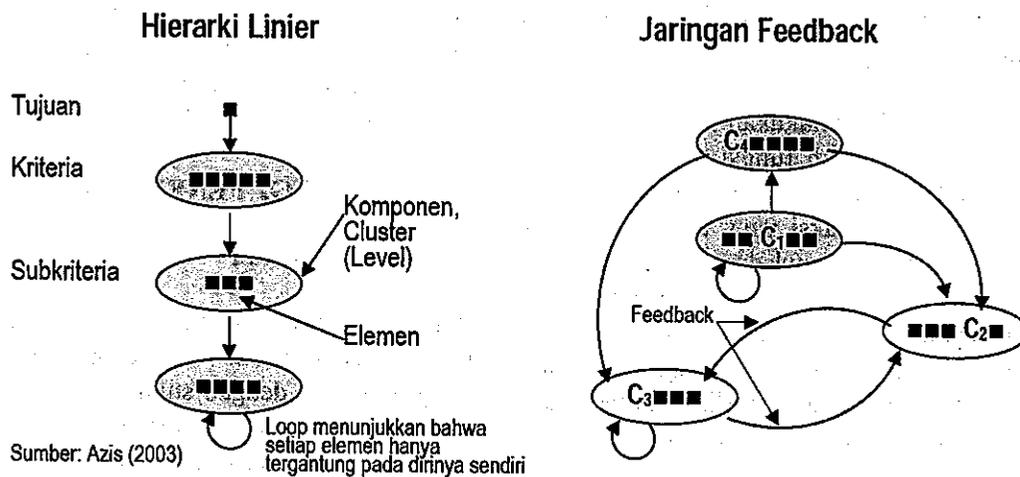
Konsep ANP (*Analytic Network Process*)

Metode *analytic network process* (ANP) merupakan suatu metode yang mampu memperbaiki kelemahan dari metode *analytical hierarchy process* (AHP) berupa kemampuan mengakomodasi keterkaitan antar kriteria atau alternatif (Saaty, 1999). Dengan kata lain, metode ini adalah pengembangan metode dari AHP itu sendiri. Pada metode ANP memiliki dua jenis keterkaitan, yaitu keterkaitan dalam satu set elemen (*inner dependence*) dan keterkaitan antar elemen yang berbeda (*outer dependence*) sehingga metode ANP ini menjadi lebih kompleks dibanding metode AHP.

ANP adalah teori umum pengukuran relatif yang digunakan untuk menurunkan rasio prioritas komposit dari skala rasio individu yang mencerminkan pengukuran relatif dari pengaruh elemen-elemen yang saling berinteraksi berkenaan dengan kriteria kontrol (Saaty, 2003). ANP merupakan teori matematika yang memungkinkan seseorang untuk memperlakukan

asumsi-asumsi tentang independensi elemen-elemen pada level yang lebih tinggi dari elemen-elemen pada level yang lebih rendah dan tentang independensi elemen-elemen dalam suatu level. Bahkan ANP menggunakan jaringan tanpa harus menetapkan level seperti pada hierarki yang digunakan dalam AHP, yang merupakan titik awal ANP. Konsep utama dalam ANP adalah pengaruh (*influence*), sementara konsep utama dalam AHP adalah preferensi (*preference*). AHP dengan asumsi-asumsi dependensinya tentang kluster dan elemen merupakan kasus khusus dari ANP.

Pada jaringan AHP terdapat level tujuan, kriteria, sub kriteria, dan alternatif, dimana masing-masing level memiliki elemen. Sementara itu, pada jaringan ANP, level dalam AHP disebut kluster yang dapat memiliki kriteria dan alternatif di dalamnya, yang sekarang disebut simpul seperti yang terlihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Perbedaan Hierarki dan Jaringan

Penelitian Terdahulu

Gary (2005) menyimpulkan bahwa model yang dikembangkan berdasarkan teori digunakan untuk menggambarkan proses dan kinerja diversifikasi strategi yang diterapkan. Model strategi tersebut dianalisis dengan bantuan komputer untuk menunjukkan bahwa diversifikasi strategi yang dikembangkan membutuhkan usulan-usulan dari manajemen. Diversifikasi dilakukan jika perusahaan terlibat dalam multibisnis dan menghadapi kondisi yang berbeda-beda, sehingga strategi yang diterapkan untuk masing-masing juga berbeda dan spesifik untuk tiap bisnis yang ditangani.

Zimmerman (2008) menyebutkan bahwa metode pengukuran kinerja perusahaan dengan menggunakan *balance scorecard* saat ini telah menjadi kata-kata yang populer dan telah mulai digunakan untuk perusahaan *non-profit* dan difokuskan untuk pengembangan staf perusahaan, karena jika telah memahami konsep *balance scorecard* maka akan mudah untuk melakukan modifikasi indikator-indikator yang akan digunakan dalam pengukuran kinerja organisasi jenis apapun. Namun untuk perusahaan *non-profit* ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penerapan *balance scorecard* antara lain : (1) unsur sumber pendapatan dan penerimaan organisasi, (2) alokasi sumberdaya, (3) penerima produk dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi, (4) pemilik dana (donator) dan anggota pemilik perusahaan lainnya, (5) proses internal, (6) pengembangan staf.

Paladino (2008) menunjukkan bahwa meskipun sebuah perusahaan menggunakan *balance scorecard* untuk mengendalikan kinerja organisasi, namun akan sangat membantu jika perusahaan menggunakan matriks strategi untuk mengkonversi indikator-indikator kinerja

tersebut dalam sebuah matriks dan juga akan sangat penting diperhatikan tentang bagaimana data yang dibutuhkan dapat dikumpulkan sebagai upaya perusahaan untuk memaksimalkan sumber informasi tersebut. Dalam tahapan untuk memaksimalkan penggunaan *balance scorecard* ada beberapa hal yang harus dilakukan oleh perusahaan. *Pertama* adalah mengembangkan peta strategi pada level puncak, karena peta strategi dapat menggambarkan interkorelasi tiap strategi kecil yang akan dikembangkan oleh tiap bagian dan peta strategi tersebut bersumber dari tim-tim kecil perusahaan. *Kedua* adalah merumuskan *balance scorecard* untuk semua level.

Dalam pengukuran *balance score* digunakan dua pendekatan pengukuran yaitu aspek finansial dan non-finansial. Meskipun sebagian besar pendapat menjadikan ukuran finansial menjadi patokan akhir untuk mengukur kinerja perusahaan, namun tidak dapat dikesampingkan faktor non-finansial yang menjadi awal pencapaian dari kinerja finansial tersebut. *Ketiga* adalah mengembangkan *business intelligence* (BI) sebagai pendukung pencapaian indikator-indikator yang telah dirumuskan dalam *balance scorecard*.

Ascarya (2006) melakukan penelitian tentang "The Lack of Profit and Loss Sharing Financing in Indonesian Islamic Banks: Problems and Alternative Solutions" dengan menggunakan *analytics network process* (ANP), yang diawali oleh *focus group discussion* (FGD) dan mendalam, wawancara dengan akademisi dan praktisi dari perbankan Islam untuk memahami permasalahan yang sesuai dalam mengembangkan jaringan ANP. Penelitian ini menunjukkan bahwa kekurangan keuntungan dan kerugian sharing (PLS) atau dominasi pembiayaan non-PLS pembiayaan khususnya pembiayaan murabahah

merupakan sebuah fenomena global di bank-bank Islam dimana-mana.

Hsiao-Chi Chen (2003) melakukan kajian penelitian tentang pertanyaan “apakah fungsi dari penciptaan pengklasteran pada industri?”. Penelitian ini bertujuan untuk menilai biaya transaksi yang terjadi dan efek jaringan kerjasama yang terbentuk dengan diciptakannya klaster industri. Ada sumber utama dari pembentukan klaster industri yaitu : modal ventura yang ditanamkan pada industri tersebut, ketersediaan tenaga kerja yang terampil, universitas dan lembaga penelitian, infrastruktur pendukung, konsumen inti, dan jiwa kewirausahaan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Penelitian ini dimulai dengan menganalisis kondisi Perum BULOG saat ini beserta rumusan visi dan misinya serta menelaah permasalahan yang mungkin dihadapi organisasi. Untuk memperoleh konsep *industry foresight* yang akan dihadapi oleh Perum BULOG secara komprehensif maka kerangka pemikiran konseptual dalam penelitian ini diawali dengan analisis lingkungan internal Perum BULOG dan analisis lingkungan eksternal. Analisis tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor strategis baik kekuatan dan kelemahan organisasi maupun peluang dan ancaman lingkungan yang dapat dijadikan indikator dalam penyusunan perencanaan skenario masa depan industri yang dihadapi oleh Perum BULOG dan selanjutnya dituangkan dalam perencanaan strategi pengembangan Perum BULOG.

Analisis lingkungan internal Perum BULOG dilakukan melalui analisis kompetensi inti yang dimiliki saat ini dan dianggap penting untuk dikembangkan dalam upaya meningkatkan daya saing Perum BULOG di masa yang akan datang. Sementara itu, analisis lingkungan eksternal (makro) dimulai dengan analisis PEST untuk mengetahui faktor politik, ekonomi, sosial budaya dan perkembangan teknologi yang berpengaruh terhadap pengembangan Perum BULOG di masa depan. Selanjutnya, untuk mengetahui gambaran umum industri yang dihadapi oleh Perum BULOG maka dilakukan analisis eksternal (mikro) dengan pendekatan struktur, perilaku, dan kinerja industri serta analisis lima kekuatan Porter untuk menggambarkan intensitas persaingan yang dihadapi Perum BULOG. Dari hasil berbagai analisis di atas diperoleh faktor-faktor strategis sebagai aspek kekuatan dan kelemahan Perum BULOG serta aspek peluang dan ancaman yang selanjutnya dituangkan ke dalam *framework* strategi peningkatan daya saing Perum BULOG dengan menggunakan metode ANP untuk merumuskan strategi utama untuk

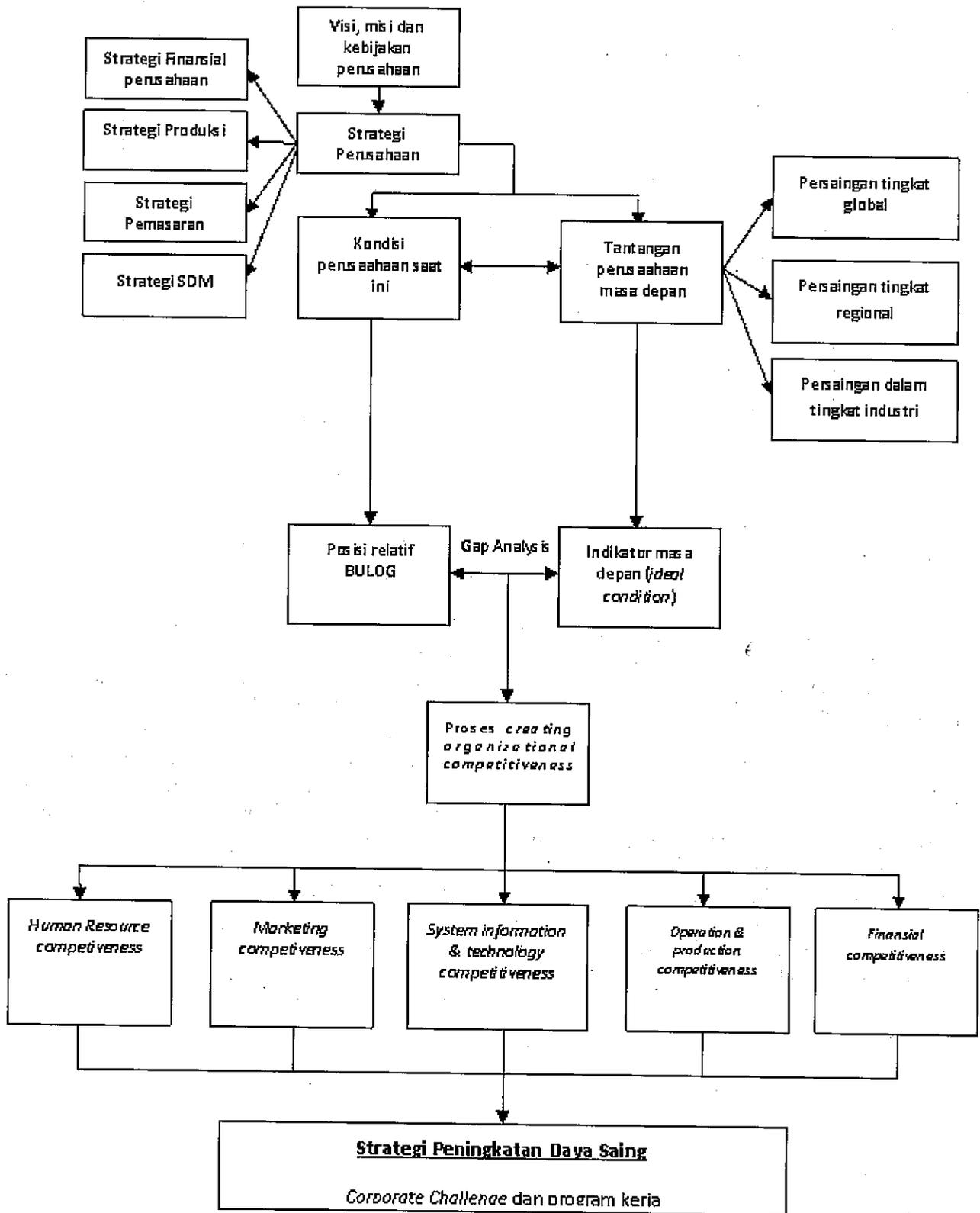
pengembangan Perum BULOG yang relevan dalam kurun waktu lima tahun mendatang (2008–2013). Secara skematis, kerangka pemikiran konseptual penelitian dijelaskan pada Gambar 4.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat non-parametrik dengan menggunakan metode ANP dalam bentuk studi kasus yang ditunjang dengan studi pustaka (Buku Tahunan Perum BULOG, *textbook*, majalah dan informasi internet yang relevan). Teknik pengambilan data dilakukan dengan pendekatan *expertise judgemental*, yaitu dengan cara ditentukan terlebih dahulu responden ahli yang akan diwawancarai, dengan tujuan agar diperoleh gambaran secara menyeluruh mengenai industri yang dihadapi oleh Perum BULOG dalam kaitannya dengan pengembangan Perum BULOG. Adapun kriteria penentuan responden adalah pihak-pihak yang berhubungan langsung dalam pengelolaan dan pengembangan Perum BULOG maupun para pengamat komoditi yang dikelola oleh Perum BULOG. Para responden tersebut diasumsikan telah mewakili untuk menggali wawasan secara komprehensif mengenai gambaran persaingan yang dihadapi oleh Perum BULOG. Para responden dikumpulkan dalam 3 (tiga) kali *Focus Group Discussion (FGD)*.

Responden atau narasumber yang mengikuti FGD merupakan representasi dari Kementerian Perekonomian yang menangani Pertanian, Kementerian BUMN, Perum BULOG, Praktisi Perberasan (Perpadi), Praktisi Bisnis, Perhimpunan Ekonomi Pertanian, akademisi dan pengamatan yang relevan dengan pertanian (pangan) dan kelebagaannya. Setelah hasil FGD pertama dan kedua dikaji secara mendalam, langkah berikutnya adalah penyusunan model (atau di dalam metode ANP lebih sering disebut *Framework*). Model yang telah disusun bersifat *tentative* dan agar bisa ditetapkan sebagai model final maka beberapa responden ahli diwawancarai secara mendalam baik secara individual (*indepth interview*) maupun secara berkelompok melalui FGD yang ketiga. Setelah model dianggap *final*, maka disusunlah seperangkat *pairwise comparison* berbentuk skema perbandingan tingkat kepentingan antar klaster dan antar *node*. Bentuk skema dipilih karena terdapat lebih dari 300 *pairwise comparison* sehingga tidak memungkinkan bila menggunakan perangkat asli yang ada di Software *Superdecisions* (Software ANP) yang berbentuk kalimat perbandingan antar klaster dan juga *node*. Sebelum perangkat *pairwise comparison* ditanyakan kepada responden, terlebih dahulu dilakukan diuji coba (*trial*).

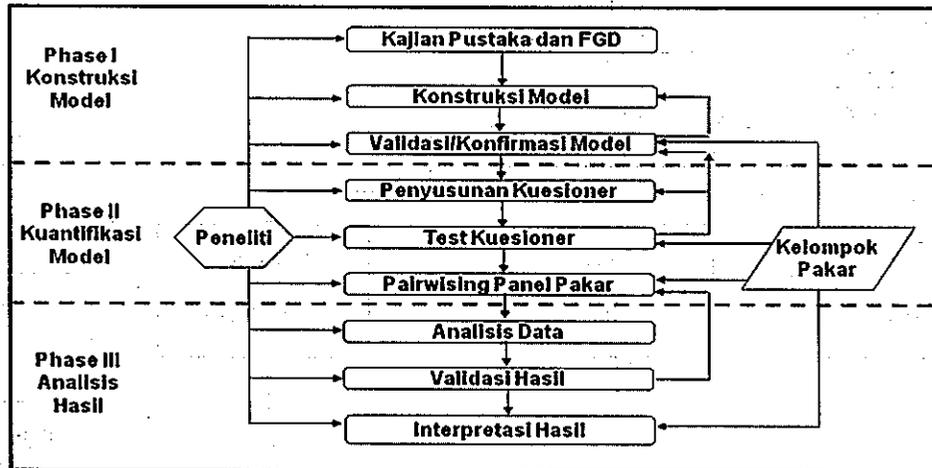


Gambar 4. Kerangka Pemikiran Konseptual Penelitian

Pengisian seperangkat *pairwise comparison* dilakukan oleh 6 (enam) responden ahli terpilih secara berkelompok melalui panel ahli (*expert panel*), dan dengan hasil hanya 1 (satu) keputusan yang bersifat kesepakatan (aklamasi) semua responden. Hasil pengisian perangkat *pairwise comparison* kemudian diolah dengan menggunakan *Software Superdecisions*,

dan selanjutnya setiap prioritas global dalam kluster dianalisis secara komprehensif dan terintegrasi dengan berlandaskan hubungan-hubungan antar kluster dan juga node yang terdapat dalam *framework*. Desain dan prosedur penelitian dengan menggunakan metode ANP dapat dilihat pada Gambar 5.

Desain dan Prosedur Penelitian



Sumber: Modifikasi dari Ho (2004)

Gambar 5. Desain dan Prosedur Penelitian

Analisis Data

Seperti dijelaskan sebelumnya analisis data yang digunakan pada penelitian ini menggunakan metode *analytic network proses* (ANP). Tahapan analisis dengan menggunakan metode tersebut dibangun dengan empat tahap utama, yaitu :

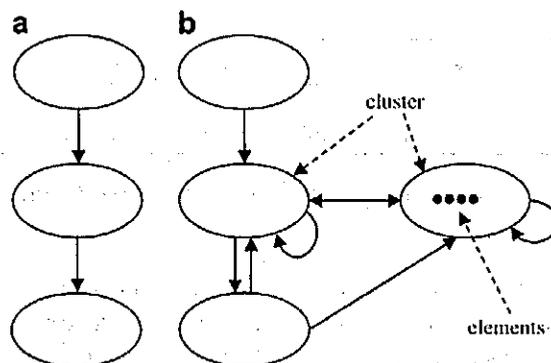
Tahap 1: Konstruksi model dan strukturisasi masalah

Permasalahan harus dinyatakan dengan jelas dan dipecah ke dalam sebuah sistem rasional, seperti sebuah jaringan. Struktur jaringan ini didapatkan oleh pengambil keputusan melalui *brainstorming* atau metode lain yang sesuai. Contoh format sebuah jaringan ditunjukkan pada Gambar 6.

Tahap 2: Matriks perbandingan berpasangan dan vektor prioritas

Sama seperti perbandingan di AHP, pasangan elemen keputusan pada tiap kluster dibandingkan dengan tingkat kepentingan kriteria kontrolnya. Kluster-kluster sendiri dibandingkan berdasarkan kontribusinya terhadap saran (*objectives*). Para pengambil keputusan diminta untuk merespon seperangkat perbandingan berpasangan dari dua elemen atau dua kluster untuk dievaluasi kontribusinya pada kriteria level yang lebih atas.

Dalam hal ini interdependensi antar elemen dalam sebuah kluster harus diuji secara berpasangan; pengaruh tiap elemen pada elemen yang lain dapat direpresantasikan oleh *eigenvector*. Nilai tingkat kepentingan relatif ditentukan dengan skala Saaty 1-9



Gambar 6. Struktur *Analytical Network Process*

(Tabel 3), di mana skor 1 menunjukkan sama penting antara dua elemen dan skor 9 menunjukkan bahwa sebuah elemen (klaster baris dalam sebuah matriks) amat sangat penting dibandingkan dengan elemen yang lain (klaster baris dalam sebuah matriks). Nilai resiprokal digunakan untuk perbandingan terbalik (*inverse*), yaitu:

$$a_{ij} = 1/a_{ji}$$

di mana a_{ij} atau a_{ji} menunjukkan tingkat kepentingan dari elemen ke- i atau ke- j . Seperti dalam AHP, perbandingan berpasangan di ANP dilakukan dalam kerangka sebuah matriks dan vektor prioritas lokal dapat diturunkan dari estimasi tingkat kepentingan relatif berkaitan dengan elemen (klaster) yang diperbandingkan dengan menyelesaikan persamaan sebagai berikut:

$$A \times w = \lambda_{\max} \times w$$

di mana A adalah matriks perbandingan berpasangan, w adalah *eigenvector*, dan λ_{\max} adalah nilai *eigenvalue* terbesar dari A . Saaty mengusulkan beberapa algoritma untuk mendekati nilai w .

dengan $e_{k1}; e_{k2}; \dots; e_{kmk}$. Vektor prioritas lokal yang diperoleh dari tahap 2 dikelompokkan dan ditempatkan dalam posisi yang tepat di dalam sebuah supermatriks berdasarkan pada arus pengaruh dari satu klaster ke klaster lainnya atau dari sebuah klaster ke klaster itu sendiri, sebagai sebuah *loop*. Standar supermatriks digambarkan pada persamaan berikut ini.

$$W = \begin{matrix} & \begin{matrix} C_1 & & C_k & & C_n \end{matrix} \\ \begin{matrix} C_1 \\ \vdots \\ C_k \\ \vdots \\ C_n \end{matrix} & \begin{matrix} e_{11} & e_{12} & \dots & e_{1m1} & \dots & e_{k1} & e_{k2} & \dots & e_{kmk} & \dots & e_{n1} & e_{n2} & \dots & e_{nmn} \\ e_{11} & e_{12} & \dots & e_{1m1} & \dots & e_{k1} & e_{k2} & \dots & e_{kmk} & \dots & e_{n1} & e_{n2} & \dots & e_{nmn} \\ \vdots & \vdots & \dots & \vdots & \dots & \vdots & \vdots & \dots & \vdots & \dots & \vdots & \vdots & \dots & \vdots \\ e_{k1} & e_{k2} & \dots & e_{kmk} & \dots & e_{n1} & e_{n2} & \dots & e_{nmn} \\ \vdots & \vdots & \dots & \vdots & \dots & \vdots & \vdots & \dots & \vdots & \dots & \vdots & \vdots & \dots & \vdots \\ e_{n1} & e_{n2} & \dots & e_{nmn} \end{matrix} \end{matrix} = \begin{bmatrix} W_{11} & \dots & W_{1k} & \dots & W_{1n} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ W_{k1} & \dots & W_{kk} & \dots & W_{kn} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ W_{n1} & \dots & W_{nk} & \dots & W_{nn} \end{bmatrix}$$

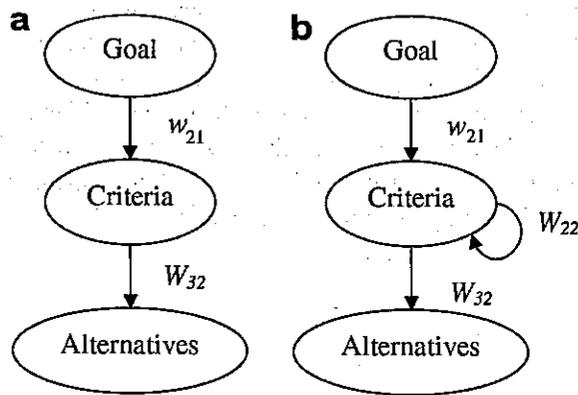
Tabel 3. Tabel Preferensi skala Saaty's 1-9 untuk AHP

Derajat Kepentingan	Definisi	Penjelasan
1	Sama penting	Dua kegiatan berkontribusi sama pada sasaran/tujuan
3	Cukup penting	Pengalaman dan penilaian sedikit lebih baik dari yang lain
5	Lebih penting	Pengalaman dan penilaian lebih kuat daripada yang lain
7	Sangat Penting	Kegiatan sangat disukai dan dominan dibanding yang lain
9	Amat sangat penting	Yang satu lebih penting dari yang lain dan berada pada posisi tertinggi
2, 4, 6, 8	Nilai tengahan	Dipakai untuk mengkompromikan nilai-nilai di antara nilai di atas
Resiprokal atau di atas nilai bukan nol	Jika aktivitas i memiliki nilai di atas nilai bukan nol jika dibandingkan dengan aktivitas j , maka j memiliki nilai kebalikan jika dibandingkan dengan i .	

Tahap 3: Pembentukan supermatriks

Konsep supermatriks sama dengan proses rantai Markov. Untuk memperoleh prioritas global dalam sebuah sistem dengan pengaruh interdependensi, vektor prioritas lokal dimasukkan ke dalam kolom yang sesuai di sebuah matriks. Sebagai hasilnya, supermatriks pada dasarnya adalah sebuah matriks yang terbagi-bagi, dimana tiap segmen matriks mewakili sebuah hubungan antara dua klaster di dalam sebuah sistem. Anggap klaster sistem keputusan adalah C_k , $k = 1, 2, \dots, n$, dan tiap klaster k memiliki m_k elemen, disimbolkan

Sebagai sebuah contoh, representasi supermatriks dari sebuah hirarki dengan tiga level, dipaparkan pada Gambar 7.



Gambar 7. Struktur dengan tiga level

$$W_h = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 \\ w_{21} & 0 & 0 \\ 0 & W_{32} & I \end{bmatrix}$$

Di dalam matriks ini w_{21} adalah sebuah vektor yang mewakili dampak sasaran pada kriteria. W_{32} adalah matriks yang merepresentasikan dampak kriteria terhadap tiap alternatif, I adalah matriks identitas, dan input nol berkorespondensi dengan elemen-elemen yang tidak memiliki pengaruh. Dari contoh di atas, jika kriteria bersifat inter-relasi, hirarki digantikan dengan jaringan sebagaimana dipaparkan pada Gambar 2b. Interdependensi ditunjukkan dengan munculnya elemen matriks W_{22} dari supermatriks W_n , menghasilkan persamaan berikut.

$$W_n = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 \\ w_{21} & W_{22} & 0 \\ 0 & W_{32} & I \end{bmatrix}$$

Tiap nilai nol dalam supermatriks dapat diganti dengan sebuah matriks jika terdapat hubungan antar elemen di dalam sebuah kluster atau antara dua kluster. Karena biasanya terdapat interdependensi antar kluster dalam sebuah jaringan, kolom dari sebuah supermatriks mungkin bernilai lebih dari satu. Namun demikian, supermatriks harus dimodifikasi sehingga tiap kolom dari matriks berjumlah sama dengan satu. Suatu pendekatan yang direkomendasikan oleh Saaty adalah dengan menentukan kepentingan relatif kluster dalam supermatriks, menggunakan kluster kolom sebagai kluster pengontrol. Dalam hal ini, kluster baris dengan nilai bukan nol dalam sebuah kluster kolom tertentu dibandingkan berdasarkan dampaknya pada kluster kolom. Nilai *eigenvector* diperoleh dari matriks perbandingan berpasangan kluster baris sesuai dengan kluster kolomnya, yang pada gilirannya akan menghasilkan sebuah nilai *eigenvector* untuk tiap

kluster kolom. Nilai pertama dari *eigenvector* pada tiap-tiap kluster kolom dikalikan dengan seluruh elemen dalam kluster pertama kolom tersebut, yang kedua dikalikan dengan seluruh elemen di kluster kedua kolom tersebut dan seterusnya. Dengan cara ini, kluster di tiap kolom dalam supermatriks telah terboboti, dan hasilnya, dikenal dengan supermatriks terboboti, adalah stokastik.

Untuk mencapai konvergensi bobot kepentingan, supermatriks terboboti ditingkatkan secara eksponensial dengan $2k+1$, di mana k adalah jumlah yang sangat besar, matriks baru ini disebut supermatriks limit. Supermatriks limit memiliki bentuk yang sama dengan supermatriks terboboti, tetapi semua kolom supermatriks limit sama. Prioritas final dari semua elemen di dalam matriks dapat diperoleh dengan cara menormalkan tiap kluster supermatriks. Sebagai tambahan, prioritas *final* dapat dihitung menggunakan operasi matriks, terutama di mana nilai elemen di dalam model relatif sedikit. Operasi matriks digunakan untuk memudahkan melalui tahapan metodologi dan menangani ketergantungan.

Tahap 4: Seleksi alternatif terbaik

Jika supermatriks yang dibentuk pada tahap 3 mencakup semua jaringan, bobot prioritas alternatif dapat diketahui di dalam kolom alternatif supermatriks yang ternormalisasi. Jika supermatriks hanya terdiri dari kluster yang saling berhubungan, penghitungan tambahan harus dilakukan untuk mendapatkan prioritas keseluruhan alternatif. Alternatif dengan prioritas total terbesar harus dipilih karena ini adalah alternatif terbaik sebagaimana ditentukan oleh penghitungan menggunakan operasi matriks.

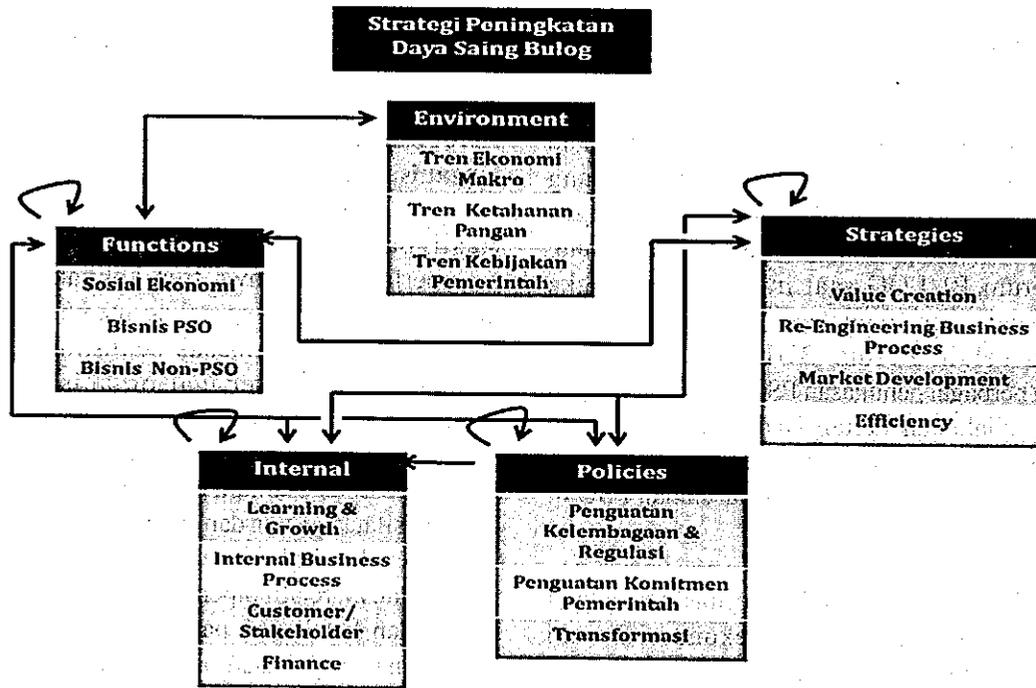
HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil pengamatan yang dilakukan melalui analisis lingkungan internal dan eksternal Perum BULOG serta hasil rangkaian FGD diperoleh faktor-faktor strategis baik kekuatan dan kelemahan organisasi maupun peluang dan ancaman lingkungan yang dijadikan sebagai indikator dalam penyusunan *framework* strategi peningkatan daya saing Perum BULOG. Indikator-indikator yang digunakan untuk menentukan strategi peningkatan daya saing Perum BULOG dapat diklasifikasikan dalam lima kluster yaitu (1) kluster fungsi (*function*) terdiri dari aspek sosial ekonomi, bisnis *Public Service Obligation* (PSO) dan bisnis non-PSO; (2) kluster lingkungan (*environment*) meliputi tren kebijakan pemerintah, tren ekonomi makro dan tren ketahanan pangan; (3) kluster internal

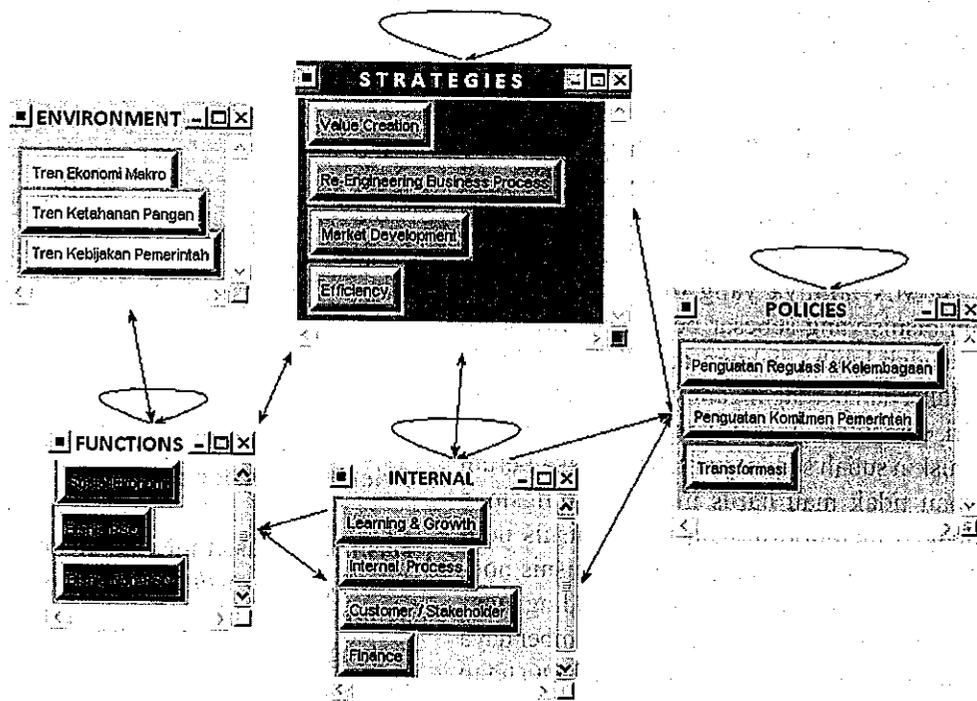
memasukkan faktor *learning & growth*, *internal business process*, *customer/stakeholders* dan *finance*; (4) kluster kebijakan (*policies*) yang terdiri dari penguatan komitmen pemerintah, penguatan kelembagaan & regulasi dan transformasi; serta (5) kluster *strategies* meliputi strategi *value creation*, *re-engineering process*, *market development* dan efisiensi. Kelima aspek ini dapat saling berkaitan erat

satu sama lain. *Framework* strategi peningkatan daya saing Perum BULOG dapat dilihat pada Gambar 8.

Framework strategi peningkatan daya saing Perum BULOG ini selanjutnya diolah dengan menggunakan *Software Superdecisions*. Adapun perubahan bentuk *framework* tersebut dapat dilihat pada Gambar 9.



Gambar 8. *Framework* Strategi Peningkatan Daya Saing Perum BULOG



Gambar 9. *Framework* Strategi Peningkatan Daya Saing Perum BULOG pada *Software Superdecisions*

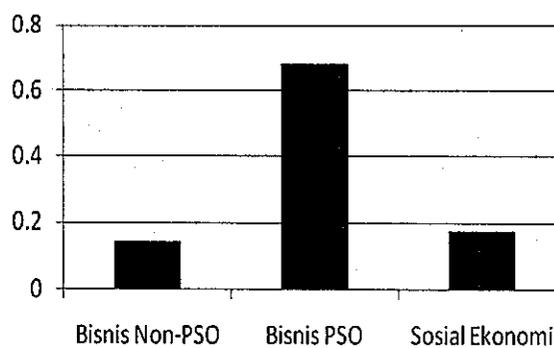
Penentuan strategi prioritas dalam meningkatkan daya saing Perum BULOG dilakukan melalui panel ahli (*parwise comparison*) yang melibatkan para pakar berdasarkan *framework* yang telah ditentukan dengan berbentuk kalimat perbandingan antar klaster dan juga *node (alternatif)*. Data hasil panel pakar (*parwise comparison*) diolah dengan *Software Superdecisions* menghasilkan prioritas-prioritas *node (alternatif)* untuk setiap klaster.

Prioritas Klaster *Functions* (Fungsi Organisasi Perum BULOG)

Hasil pada klaster fungsi (*functions*) menunjukkan bahwa fungsi bisnis PSO merupakan fungsi yang dijadikan sebagai bisnis inti Perum BULOG dengan ditinjau dari sisi kompetensi dan sumber daya yang dimiliki Perum BULOG saat ini dalam kerangka peningkatan daya saing (Gambar 7). Saat ini sulit bagi perusahaan selain Perum BULOG yang dapat mengemban berbagai penugasan PSO di bidang pangan seperti yang dilakukan Perum BULOG. Pengalaman Perum BULOG selama berpuluh tahun menjadi pondasi kuat untuk menangani berbagai permasalahan PSO di bidang pangan.

Fungsi sosial ekonomi menjadi prioritas berikutnya karena di samping fungsi sosial ekonomi Perum BULOG yang murni (penyaluran pangan ke daerah bencana alam atau menstabilkan harga beras) tetap menjadi penting di mata *stakeholders* (Pemerintah). Fungsi sosial ekonomi sudah menjadi bagian yang melekat (implisit) pada fungsi bisnis PSO (penyaluran raskin) sehingga semakin besar bisnis PSO maka akan semakin besar pula dampak sosial ekonominya.

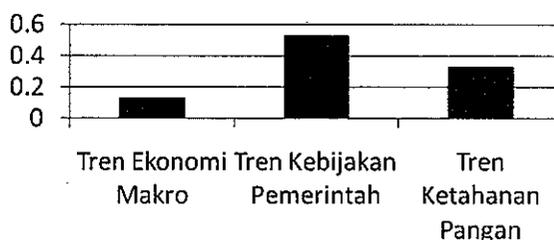
Di sisi lain, fungsi bisnis non-PSO tetap harus dijalankan oleh Perum BULOG meski dengan level prioritas yang relatif rendah (14%). Hal ini wajar mengingat Perum BULOG tidak hanya entitas bisnis murni sebagaimana layaknya BUMN lainnya yang dituntut mendapat keuntungan bisnis yang sebesar-besarnya. Bila suatu saat petani sudah lebih sejahtera dan mampu menata sistem produksi dan perdagangannya secara lebih baik dan mandiri, sementara di saat yang sama masyarakat golongan miskin sudah sedikit jumlahnya maka Perum BULOG mau tidak mau harus mengkaji fungsinya kembali dengan memprioritaskan fungsi bisnis non-PSO. Dengan demikian, walaupun fungsi bisnis non-PSO saat ini masih belum terlalu besar dibanding tugas bisnis PSO, namun mengingat potensi dan sumber daya yang dimiliki sangat besar, maka Perum BULOG tetap harus berupaya mengembangkan bisnis non-PSO dalam rangka meningkatkan daya saing Perum BULOG di masa depan.



Gambar 10. Prioritas Klaster *Functions*

Prioritas Klaster *Environment* (Lingkungan Organisasi Perum BULOG)

Hasil pada klaster lingkungan (*environment*) memperlihatkan bahwa tren kebijakan pemerintah merupakan faktor yang paling mempengaruhi fungsi Perum BULOG (termasuk status, arah, visi misi). Dengan BULOG sebagai organisasi *parastatal* ketahanan pangan maka tetap tren ekonomi makro dan ketahanan pangan memiliki pengaruh terhadap fungsi Perum BULOG. Namun, pengaruh kedua tren tersebut tidak bersifat langsung dan signifikan melebihi pengaruh pada tren kebijakan pemerintah. Tren kebijakan pemerintah ini relatif dipengaruhi oleh kondisi ekonomi makro dan ketahanan pangan baik global, regional, maupun nasional. Disamping itu, kebijakan pemerintah juga sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial politik yang tercerminkan dalam pengambilan keputusan para wakil rakyat di DPR. Prioritas Klaster *Environment* yang menghasilkan tren kebijakan pemerintah sebagai faktor yang berpengaruh terhadap fungsi Perum BULOG dapat dilihat pada Gambar 8.

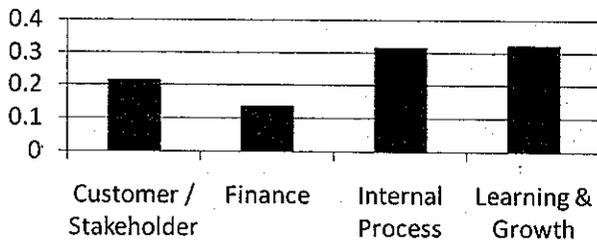


Gambar 11. Prioritas Klaster *Environment*

Prioritas Klaster Internal

Hasil pada klaster internal menunjukkan bahwa aspek *learning & growth* dan aspek *internal process* adalah aspek yang harus diprioritaskan untuk dapat meningkatkan kinerja BULOG sekaligus meningkatkan daya saing Perum BULOG (Gambar 9). Hal ini ditinjau dari sisi perbaikan kinerja Perum BULOG membutuhkan aspek *learning & growth* dan aspek

internal process untuk memulai revitalisasi Perum BULOG menjadi lebih baik dan efisien. Walaupun aspek *customer/stakeholder* dan aspek finansial tidak dapat dilepaskan untuk meningkatkan daya saing Perum BULOG. Prioritas-prioritas aspek internal selanjutnya akan dikaji lebih lanjut secara tersendiri dan dijadikan bagian lanjutan dari riset ini, dengan mengidentifikasi dan menentukan *Key Result Area* (KRA) dan *Key Performance Indicator* (KPI) agar hasil kajian ini nantinya bersifat implementatif bagi Perum BULOG.



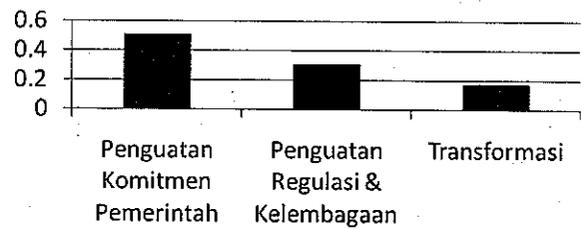
Gambar 12. Prioritas Kluster Internal

Prioritas Kluster *Policies*

Hasil pada kluster kebijakan (*Policies*) memperlihatkan bahwa aspek penguatan komitmen pemerintah merupakan aspek kebijakan yang paling berpengaruh dan harus lebih diprioritaskan untuk dicapai dalam rangka meningkatkan kinerja dan meningkatkan daya saing Perum BULOG (Gambar 10). Komitmen pemerintah yang dimaksud adalah komitmen untuk menjadikan Perum BULOG kuat dan berdaya saing tinggi secara berkelanjutan dengan memberikan peluang-peluang pengembangan bisnis PSO dan non-PSO yang masih relevan dengan kompetensi dan sumber daya yang dimiliki Perum BULOG serta komitmen dukungan organisasi dan manajemen serta sumber dana yang dibutuhkan dalam rangka pengembangan bisnis tersebut.

Pengembangan bisnis membutuhkan inovasi dan keleluasaan dalam mengarahkan serta mengelola organisasi maupun manajemen, serta ketersediaan dana yang memadai untuk menjadikan Perum BULOG sebagai perusahaan yang sangat inovatif. Di sisi lain, aspek penguatan regulasi dan kelembagaan serta aspek transformasi tetap dibutuhkan oleh Perum BULOG, tetapi kedua aspek tersebut akan tercipta bila komitmen pemerintah sudah sangat kuat pada Perum BULOG. Penguatan Komitmen pemerintah yang menjadi prioritas pada penelitian ini selaras dengan hasil prioritas dari kluster *Environment* (Lingkungan Organisasi Perum BULOG) yang menghasilkan tren kebijakan pemerintah sebagai prioritas pertama. Hasil ini dapat dipahami karena Perum BULOG merupakan

perusahaan milik pemerintah dimana misinya memenuhi kebutuhan pangan rakyat.

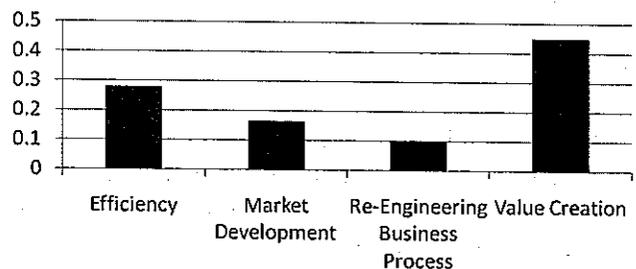


Gambar 13. Prioritas Kluster *Policies*

Prioritas Kluster Strategi

Hasil pada kluster strategi menunjukkan bahwa alternatif strategi yang prioritasnya paling tinggi untuk dilakukan oleh Perum BULOG adalah strategi *value creation* (Gambar 11). Hal ini menunjukkan bahwa strategi *value creation* dipercaya mampu meningkatkan daya saing Perum BULOG. Meski demikian, strategi *efficiency* dapat menjadi *secondary strategy* yang dapat mendukung secara simultan dengan strategi *value creation*.

Strategi *value creation* Perum BULOG harus dimulai dari memetakan semua permasalahan Perum BULOG yang terkait dengan *gap value* antara Perum BULOG dan *stakeholders*-nya sampai mengembangkan alternatif *value* yang mampu meningkatkan kepuasan dan kepercayaan setiap *stakeholders*-nya sehingga pada akhirnya Perum BULOG mampu mengarahkan seluruh sumber daya yang dimilikinya untuk menciptakan *value* yang telah ditetapkannya tersebut. Sesuai dengan fungsi yang telah dijelaskan di atas yaitu fungsi Bisnis PSO dan non PSO, dapat ditetapkan melalui dua strategi *value creation*. Pada bisnis PSO, strategi *value creation* difokuskan kepada *stakeholder value creation*, dilain pihak untuk bisnis non PSO difokuskan kepada strategi *shareholders value creation*.



Gambar 14. Prioritas Kluster Strategis

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penelitian dengan menggunakan pendekatan ANP dalam rangka mencari strategi peningkatan daya saing Perum BULOG menghasilkan beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Dengan mempertimbangkan bahwa aspek tren kebijakan pemerintah lebih mempengaruhi fungsi Perum BULOG, maka peran dan fungsi yang dapat diprioritaskan oleh Perum BULOG setidaknya dalam lima tahun mendatang lebih bertumpu pada fungsi bisnis PSO. Hal ini didasarkan karena visi dan misinya serta kompetensi Perum BULOG yang bisa mengemban berbagai penugasan PSO urusan pangan.
2. Variabel yang harus lebih diprioritaskan untuk meningkatkan kinerja Perum BULOG sekaligus meningkatkan daya saing Perum BULOG adalah aspek *learning & growth* dan aspek *internal process*. Kedua aspek tersebut harus dilakukan terlebih dahulu secara intensif agar berdampak positif pada aspek *customer/stakeholders* dan aspek finansial.
3. Komitmen Pemerintah merupakan salah satu faktor yang utama untuk menjadikan Perum BULOG kuat dan berdaya saing tinggi secara berkelanjutan dengan memberikan peluang-peluang pengembangan bisnis PSO dan non-PSO yang masih relevan dengan kompetensi dan sumber daya yang dimiliki Perum BULOG.
4. Alternatif strategi yang prioritasnya paling tinggi untuk dipilih adalah strategi *value creation* dan strategi *efficiency* untuk peningkatan daya saing Perum BULOG. Hal ini menunjukkan bahwa strategi *value creation* dipercaya mampu meningkatkan daya saing Perum BULOG. Meski demikian, strategi *efficiency* sudah selayaknya dipertimbangkan sebagai *secondary strategy* sepanjang mampu melakukan secara simultan dengan strategi *value creation*.

Saran

1. Untuk mendukung Perum BULOG mempunyai daya saing tinggi, diperlukan penguatan komitmen pemerintah. Untuk itu pemerintah perlu mengeluarkan regulasi yang relevan dengan penguatan kelembagaan dan mendorong keanekaragaman komoditas pangan yang tangani Perum BULOG.
2. Perlu dilakukan identifikasi dan penentuan *Key Result Area (KRA)* dan *Key Performance*

Indicator (KPI) melalui riset lanjutan dengan pendekatan ANP pada level *action plan* agar selaras dengan tujuan dan strategi yang ditetapkan pada penelitian ini.

3. Strategi *value creation* seharusnya dikembangkan dan diterapkan dalam rangka meningkatkan daya saing Perum BULOG, sementara strategi *efficiency* harusnya dipertimbangkan sebagai *secondary strategy*.
4. Strategi peningkatan daya saing dalam penelitian ini hanya dibatasi validitas waktunya selama 5 (lima) tahun mendatang sejak penelitian ini selesai, sehingga pada akhir 5 (lima) tahun mendatang nanti diperlukan suatu *revised research* untuk memetakan berbagai permasalahan Perum BULOG yang tentunya akan berubah lebih kompleks dan menetapkan strategi peningkatan daya saing kembali agar Perum BULOG secara berkelanjutan mampu meningkatkan daya saing dalam situasi dan kondisi apapun.

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, M. 2007. Peran dan Dinamika Perum BULOG dalam Ketahanan Pangan dan Kesejahteraan Petani. <http://www.alumni-ipb.or.id/index.php?option=com-content&task=view&id=3948&Itemid=37>. Diakses 22 September 2007.
- Amrullah, S. 2003. Kebijakan Ekonomi Beras Indonesia. Puslitbang BULOG.
- Ascarya and Diana, Y. 2006. The Lack of Profit and Loss Sharing Financing in Indonesian Islamic Banks: Problems and Alternative Solutions. www.bi.go.id. Diakses 5 Juli 2009.
- Bawono, I. R., 2007. Manajemen Strategik Sektor Publik : Langkah Tepat Menuju Good Governance. www.geocities.com/cimah99/Manajemenstrategik.pdf. Diakses 24 Juni 2009.
- Boediono, D.R., 2006. Sambutan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia. KNKG. Jakarta.
- BULOG. 2000. BULOG : Pergulatan Dalam Pemantapan Peran dan Penyesuaian Kelembagaan. IPB Press. Bogor.
- Chen, Hsiao-Chi. 2003. Using ANP for Evaluating Value Position of Industrial Klaster Effect. Institute of Management of Technology, National Chiao Tung University. Taiwan.
- David, F. R. 2003. Strategic Management: Concepts & Cases, Ninth Edition. Pearson Education International. New Jersey.

- FAO, 2007. Rice Market Monitor December 2007. Volume X-Issue No. 4. FAO Trade and Markets Division. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Faulker, D. dan C. Bowman. 1997. The Essence of Competitive Strategy. Terjemahan. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- GAIN, 2007. Indonesia Grain and Feed Rice Update 2007. Voluntary Report-Public Distribution. No. ID7002. Jakarta.
- Gary M. S. 2005. Implementation Strategy and Performance Outcomes in Related Diversification. Strategic Management Journal Vol 26: 643-664.
- Gaspersz, V.G. 2003. Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi - Balanced Scorecard dengan Six Sigma untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Hamel, G. dan A. Heene. 1997. Competence Based Competition. John Willey & Sons. Chicester.
- Hamel, G. dan C. K. Prahalad. 1994. Competing for The Future: Breakthrough Strategies or Seizing Control of Your Industry and Creating the Markets of Tomorrow. Harvard Business School Press. Boston.
- Hasibuan, M. 2002. Organisasi dan Motivasi: Dasar Peningkatan Produktivitas. Jakarta: Bumi Aksara. Jakarta.
- Hatten, K.J. and S.R. Rosenthal. 2001. Reaching for Knowledge Edge. John Wiley & Sons. Chicester.
- Hit, A.M., R.D. Ireland, dan R.E. Hotkinson. 1997. Manajemen Strategis Menyongsong Era Persaingan dan Globalisasi. Erlangga. Jakarta.
- Husodo, S.Y. 2003. Perum BULOG: Antara Misi Sosial dan Kepentingan Komersial. BULOG. Jakarta.
- Luis, Suwardi. 2009. Step by Step in Cascading Balance Scorecard to Functional Scorecards. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.