

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pengelolaan uang negara di sektor publik terus berubah, terutama untuk meningkatkan penggunaan anggaran yang lebih efektif dan memperkuat akuntabilitas dan transparansi. Salah satu perubahan yang terjadi adalah dalam kebijakan pemerintah mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP), sebelumnya biaya pengelolaan CBP diambil dari belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan berganti menjadi sistem investasi pemerintah. Perubahan ini ditentukan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19 Tahun 2025 yang mengatur tentang investasi pemerintah di Perum Badan Urusan Logistik (BULOG) sebagai pelaksana utama dalam proses pengadaan CBP (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19, 2025).

Dalam pelaksanaannya, CBP dikelola oleh BULOG, yang memiliki peran strategis dalam mengumpulkan, menyimpan, dan mendistribusikan beras. Peran BULOG tidak hanya sebagai pengelola stok pangan negara, tetapi juga sebagai sarana pemerintah dalam menjaga stabilitas harga dan ketersediaan pangan. Pemerintah dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan komitmen kuat untuk memperkuat cadangan beras negara.

Hal ini terlihat dari peningkatan volume CBP yang pada tahun 2025 mencapai sekitar 3,7 juta ton dan meningkat menjadi sekitar 3,9 juta ton pada Agustus 2025 untuk mendukung berbagai program seperti bantuan pangan dan stabilisasi harga (Kementerian Pertanian, 2025; (Rizky, 2025).

Namun, keadaan di lapangan menunjukkan bahwa peningkatan stok cadangan beras tersebut belum sepenuhnya mampu menjaga stabilitas harga di tingkat konsumen. Meskipun ketersediaan beras meningkat, harga beras masih mengalami ketidakstabilan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara *output* kebijakan berupa peningkatan stok dengan *outcome* yang diharapkan, yaitu stabilitas harga dan ketahanan pangan. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada jumlah cadangan, tetapi juga pada efektivitas pengelolaan dan distribusinya.

Sejalan dengan perubahan kebijakan tersebut, mekanisme pendanaan pengadaan CBP yang beralih menjadi investasi pemerintah juga membawa konsekuensi terhadap pola pengelolaan keuangan di tingkat pelaksana. Pemerintah mengalokasikan dana sekitar Rp16,6 triliun yang bersumber dari APBN kepada BULOG untuk mendukung pengadaan CBP melalui pembelian gabah dan beras dari petani dalam negeri (Indraini Anisa, 2025). Dengan alokasi dana yang besar, BULOG tidak hanya berperan sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai Operator Investasi Pemerintah (OIP) yang dituntut untuk mengelola dana tersebut secara profesional.

Namun, di lapangan masih ditemukan berbagai tantangan, seperti belum optimalnya monitoring dan evaluasi, manajemen risiko, dan kendala koordinasi antar lembaga seperti Kementerian Keuangan dan Badan Pangan Nasional (Cahyono, 2026). Sehingga menunjukkan adanya kesenjangan antara rancangan kebijakan dengan kesiapan implementasi di lapangan.

Dalam pelaksanaan pengelolaan CBP, proses monitoring dan evaluasi yang seharusnya dilakukan secara menyeluruh namun masih mengalami keterbatasan dalam penyesuaian data antar lembaga, sehingga proses pengawasan belum berjalan optimal. Selain itu, pengelolaan risiko dalam pengadaan dan penyimpanan beras juga menjadi lebih kompleks karena melibatkan aspek kualitas stok, ketidakstabilan harga, dan potensi kerugian akibat penyimpanan jangka panjang. Di sisi lain, koordinasi antar lembaga seperti Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Pangan Nasional, dan Perum BULOG sering mengalami kendala dalam penyesuaian kebijakan dan pelaksanaan teknis di lapangan. Kondisi ini menunjukkan meskipun kebijakan telah dirancang secara menyeluruh, kesiapan implementasi di tingkat operasional masih memerlukan penyesuaian, khususnya dalam aspek sistem pengawasan, manajemen risiko, dan koordinasi kelembagaan (Cahyono, 2026)

Pada penggunaan dana investasi pemerintah yang bersumber dari APBN melalui mekanisme Rekening Investasi Bendahara Umum Negara (RIBUN) menuntut adanya pengelolaan yang akuntabel dan transparan. Dalam konteks akuntansi sektor publik, tuntutan ini menjadi sangat penting karena berkaitan langsung dengan pertanggungjawaban penggunaan dana publik kepada

pemerintah dan publik. Tetapi kenyataan di lapangan, penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi sering menghadapi berbagai kendala, baik dari sisi sistem pelaporan, pemahaman regulasi, dan juga dari keterbatasan koordinasi antar unit kerja.

Di sisi lain, sebagai kebijakan yang relatif baru ditetapkan pada Maret 2025, kajian akademik mengenai implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 masih sangat terbatas. Penelitian terkait investasi pemerintah selama ini lebih banyak berfokus pada sektor infrastruktur atau pembiayaan umum, sementara kajian mengenai investasi pemerintah dalam sektor pangan, khususnya pada pengadaan CBP, masih jarang dilakukan. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara perkembangan kebijakan dengan dukungan kajian akademik yang memadai.

Beberapa penelitian sebelumnya telah membahas tentang pengelolaan cadangan pangan dan juga peran lembaga pemerintah dalam menjaga stabilitas pasokan beras. Penelitian yang dilakukan oleh Tono et al. (2023) menunjukkan bahwa ketahanan pangan negara sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan dan dukungan kebijakan pemerintah. Penelitian oleh Amila et al. (2025) juga menjelaskan bahwa kegiatan pengadaan beras dan operasi pasar yang dilakukan oleh Perum BULOG memiliki pengaruh yang signifikan terhadap stabilitas harga beras di publik. Selain itu, Ifa dan Rahayu (2025) menjelaskan bahwa kebijakan CBP merupakan salah satu mekanisme penting dalam stabilisasi pangan, meskipun masih menghadapi kendala dalam efisiensi distribusi dan pengelolaan stok.

Walaupun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik membahas implementasi kebijakan investasi pemerintah dalam pengadaan CBP. Berdasarkan berbagai permasalahan tersebut, dapat dilihat bahwa implementasi (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19, 2025) tidak hanya menghadapi tantangan teknis, tetapi juga menyangkut aspek akuntabilitas, transparansi, dan implementasi kebijakan secara keseluruhan.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan untuk memahami secara lebih mendalam bagaimana implementasi kebijakan investasi pemerintah dalam pengadaan CBP dijalankan di tingkat pelaksana, khususnya di Perum BULOG, mengidentifikasi bentuk akuntabilitas pengelolaan CBP dan kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan PMK Nomor 19 Tahun 2025.

B. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dijelaskan, maka dibuatlah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan investasi pemerintah pada CBP berdasarkan PMK Nomor 19 Tahun 2025?
- b. Bagaimana bentuk akuntabilitas publik pada pengelolaan CBP berdasarkan PMK No 19 Tahun 2025?
- c. Apa saja kendala dalam implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 pada Perum BULOG sebagai pelaksana kebijakan?

C. Tujuan Penelitian

- a. Menguraikan analisis pelaksanaan pengelolaan investasi pemerintah pada Perum BULOG berdasarkan PMK Nomor 19 Tahun 2025.
- d. Menguraikan bentuk akuntabilitas publik pada pengelolaan CBP berdasarkan PMK No 19 Tahun 2025.
- b. Menguraikan identifikasi kendala dalam implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 pada Perum BULOG sebagai pelaksana kebijakan.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori akuntansi sektor publik, khususnya yang berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan investasi pemerintah. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperdalam kajian mengenai implementasi kebijakan publik di sektor keuangan negara, terutama dalam konteks perubahan mekanisme pembiayaan dari belanja APBN menjadi investasi pemerintah. Penelitian ini untuk memperdalam pemahaman mengenai hubungan antara kebijakan investasi pemerintah dengan pengelolaan CBP yang selama ini masih terbatas dalam kajian akademik, sehingga dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya di sektor akuntansi sektor publik.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan manfaat praktis bagi peneliti dalam memperdalam pemahaman mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya terkait pengelolaan investasi pemerintah dalam pengadaan CBP oleh Perum BULOG. Melalui proses penelitian ini, peneliti memperoleh pengalaman langsung dalam menganalisis kesenjangan antara kebijakan yang telah dirancang dengan kondisi implementasi di lapangan, terutama dalam aspek monitoring dan evaluasi, manajemen risiko, dan koordinasi antar lembaga.

Selain itu, penelitian ini juga melatih kemampuan peneliti dalam mengumpulkan, mengolah, dan memahami data kualitatif secara sistematis, sehingga dapat menghasilkan analisis yang lebih mendalam dan juga relevan dengan permasalahan yang diteliti.

2. Bagi BULOG

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi Perum BULOG sebagai pelaksana kebijakan dalam pengelolaan CBP. Sehingga penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi BULOG dalam memahami bagaimana implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 dijalankan di tingkat operasional, khususnya terkait dengan pengelolaan investasi pemerintah yang bersumber dari APBN.

Selain itu, penelitian ini juga dapat membantu Perum BULOG dalam mengidentifikasi berbagai kendala yang muncul selama proses implementasi, seperti hambatan koordinasi antar unit kerja, pengelolaan risiko investasi, mekanisme monitoring dan evaluasi yang belum berjalan secara optimal. Sehingga dengan adanya identifikasi BULOG dapat melakukan peningkatan secara sistematis sesuai dengan kondisi yang dihadapi di lapangan.

Penelitian ini juga memberikan gambaran mengenai penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana investasi pemerintah. Oleh karena itu hasil dari analisis ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi BULOG dalam meningkatkan kualitas pelaporan keuangan, memperkuat sistem pengawasan internal, dan juga memastikan bahwa seluruh proses pengelolaan CBP dapat dipertanggungjawabkan secara jelas dan terbuka kepada publik.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat melalui peningkatan kualitas pengelolaan CPB yang lebih efektif dan tepat sasaran. Dengan implementasi kebijakan yang lebih baik, diharapkan ketersediaan beras di masyarakat dapat lebih terjaga dan mampu mendukung stabilitas harga pangan.

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat mendorong terciptanya pengelolaan dana publik yang lebih transparan dan akuntabel, sehingga masyarakat dapat memperoleh manfaat dari

kebijakan pemerintah yang dijalankan secara lebih optimal dalam mendukung kestabilan pangan di Indonesia.

4. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam mengevaluasi implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 terkait pengelolaan investasi pemerintah pada pengadaan CBP. Hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai kondisi pelaksanaan kebijakan di lapangan, khususnya terkait koordinasi antar lembaga, monitoring dan evaluasi, serta pengelolaan risiko dalam pengadaan CBP.

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat membantu pemerintah dalam memperbaiki sistem pengawasan dan meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan agar pengelolaan investasi pemerintah dapat berjalan lebih akuntabel, transparan, dan sesuai dengan tujuan kestabilan pangan di Indonesia.

Intelligentia - Dignitas