

Analisis Implementasi PMK No 19 Tahun 2025 tentang Investasi Pemerintah Pada Perum BULOG untuk Pengadaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP)

Nabila Zahra Nuralya¹, Hera Khairunnisa², Dwi Kismayanti Respati³
^{1,2,3} Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Negeri Jakarta, Jakarta, Indonesia

Article Info

Article history:

Received Juli 18, 2026
Revised Juli 18, 2026
Accepted Juli 20, 2026

Kata Kunci:

Investasi Pemerintah,
Akuntabilitas Publik,
Transparansi,
Implementasi Kebijakan,
Cadangan Beras Pemerintah

Keywords:

*Government Investment,
Public Accountability,
Transparency,
Policy Implementation,
Government Rice Reserve*

ABSTRAK

Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan data yang diperoleh melalui wawancara semi terstruktur terhadap informan dari Divisi Akuntansi, Perbendaharaan, Pengadaan, Operasional, Manajemen Risiko, dan Pengendalian Internal di Kantor Pusat Perum BULOG, serta didukung dokumentasi dan observasi. Analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan dengan uji keabsahan menggunakan triangulasi sumber, serta diinterpretasikan berdasarkan teori implementasi kebijakan Edward III dan konsep akuntabilitas publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme investasi telah diimplementasikan sesuai PMK Nomor 19 Tahun 2025 melalui rekening investasi khusus yang digunakan secara eksklusif untuk pengadaan gabah dan beras sehingga mengurangi ketergantungan terhadap kredit komersial. Akuntabilitas diwujudkan melalui pelaporan berkala, pengakuan dana investasi sebagai kewajiban kepada pemerintah, dashboard pemantauan Kementerian Keuangan, dan evaluasi berbasis Indikator Kinerja Utama (IKU). Kendala utama meliputi belum meratanya sosialisasi kebijakan, belum tersedianya sistem informasi investasi yang terintegrasi, belum finalnya SOP dan pedoman pelaporan khusus OIP, serta kompleksitas penilaian persediaan. Temuan ini menegaskan pentingnya penguatan tata kelola investasi sekaligus mendukung relevansi teori implementasi kebijakan Edward III dan akuntabilitas publik dalam pelaksanaan investasi pemerintah.

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of government investment management at Perum BULOG, examines accountability practices in CBP management, and identifies implementation constraints. Using a descriptive qualitative approach, data were collected through semi-structured interviews with informants from the Accounting, Treasury, Procurement, Operations, Risk Management, and Internal Control divisions, supported by documentation and observation. Data were analyzed through reduction, display, and conclusion drawing, with source triangulation and interpretation based on Edward III's policy implementation theory and public accountability concepts. The findings indicate that the investment mechanism has been implemented in accordance with PMK Number 19 of 2025 through a dedicated investment account used exclusively for grain and rice procurement, reducing dependence on commercial credit. Accountability is reflected in periodic reporting, recognition of investment funds as government liabilities, a Ministry of Finance monitoring dashboard, and KPI-based evaluations. Key challenges include uneven policy socialization, the absence of an integrated investment information system, incomplete OIP-specific SOPs and reporting guidelines, and inventory valuation complexities. The study

highlights the need for integrated governance while supporting the applicability of Edward III's implementation model and public accountability theory.

This is an open access article under the [CC BY](#) license



Corresponding Author:

Nabila Zahra Nuralya
Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Negeri Jakarta
Jakarta, Indonesia
Email: nabilazahra139@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan negara di sektor publik terus mengalami perubahan, terutama untuk meningkatkan efektivitas penggunaan anggaran serta memperkuat akuntabilitas dan transparansi. Salah satu perubahan tersebut terjadi pada kebijakan pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP), yang sebelumnya dibiayai melalui belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan kini beralih menjadi mekanisme investasi pemerintah. Perubahan ini ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 19 Tahun 2025 tentang Investasi Pemerintah pada Perum Badan Urusan Logistik (BULOG), yang menjadikan BULOG sebagai pelaksana utama sekaligus Operator Investasi Pemerintah (OIP) dalam pengadaan CBP [1].

Dalam pelaksanaannya, BULOG memiliki peran strategis dalam mengumpulkan, menyimpan, dan mendistribusikan beras, sekaligus menjadi sarana pemerintah menjaga stabilitas harga dan ketersediaan pangan. Volume CBP tercatat meningkat dari sekitar 3,7 juta ton pada awal 2025 menjadi sekitar 3,9 juta ton pada Agustus 2025 [2], namun peningkatan stok tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh stabilitas harga di tingkat konsumen. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara output kebijakan berupa peningkatan stok dengan outcome yang diharapkan berupa stabilitas harga dan ketahanan pangan, sehingga efektivitas implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada volume cadangan, tetapi juga pada tata kelola pengelolaan dan distribusinya.

Perubahan mekanisme pendanaan turut membawa konsekuensi terhadap pola pengelolaan keuangan di tingkat pelaksana. Pemerintah mengalokasikan dana sekitar Rp16,6 triliun dari APBN kepada BULOG untuk mendukung pengadaan CBP melalui pembelian gabah dan beras dari petani dalam negeri [3], yang menjadikan BULOG tidak hanya berperan sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai OIP yang dituntut mengelola dana tersebut secara profesional, akuntabel, dan transparan. Namun demikian, di lapangan masih ditemukan tantangan seperti belum optimalnya monitoring dan evaluasi, manajemen risiko, serta koordinasi antarlembaga seperti Kementerian Keuangan dan Badan Pangan Nasional [4], yang menunjukkan adanya kesenjangan antara rancangan kebijakan dan kesiapan implementasi di tingkat operasional, khususnya pada aspek sistem pengawasan, manajemen risiko, dan koordinasi kelembagaan.

Penggunaan dana investasi pemerintah yang bersumber dari APBN melalui mekanisme Rekening Investasi Bendahara Umum Negara (RIBUN) menuntut pengelolaan yang akuntabel dan transparan, mengingat dana tersebut merupakan dana publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah dan masyarakat. Sebagai kebijakan yang baru ditetapkan pada Maret 2025, kajian akademik mengenai implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 masih sangat terbatas. Penelitian mengenai investasi pemerintah selama ini lebih banyak berfokus pada sektor infrastruktur atau pembiayaan umum, sementara kajian investasi pemerintah pada sektor pangan, khususnya pengadaan CBP, masih jarang dilakukan.

Penelitian terdahulu telah membahas pengelolaan cadangan pangan dan peran BULOG dalam menjaga stabilitas pasokan beras. [5] menunjukkan bahwa ketahanan pangan negara sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan dan dukungan kebijakan pemerintah, [6] menjelaskan bahwa pengadaan beras dan operasi pasar oleh BULOG berpengaruh signifikan terhadap stabilitas harga, sementara [7] menegaskan bahwa kebijakan CBP menjadi mekanisme penting stabilisasi pangan meski masih menghadapi kendala efisiensi distribusi dan pengelolaan stok. Namun, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik membahas implementasi kebijakan investasi pemerintah dalam pengadaan CBP, sehingga implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 tidak hanya menghadapi tantangan teknis, tetapi juga menyangkut aspek akuntabilitas, transparansi, dan implementasi kebijakan secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menguraikan pelaksanaan pengelolaan investasi pemerintah pada Perum BULOG berdasarkan PMK Nomor 19 Tahun 2025, menguraikan bentuk akuntabilitas pengelolaan CBP sebagai pelaksana kebijakan, serta mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai implementasi kebijakan investasi pemerintah di tingkat pelaksana pada sektor pangan.

2. METODE

2.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif untuk memahami dan menganalisis secara mendalam implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 tentang investasi pemerintah dalam pengadaan CBP pada Perum BULOG. Penelitian tidak berfokus pada pengujian angka atau hubungan statistik, melainkan menekankan pada proses pelaksanaan kebijakan, kondisi nyata di lapangan, dan kendala yang dihadapi pelaksana kebijakan [8]. Penelitian dilaksanakan di Kantor Pusat Perum BULOG, Jalan Gatot Subroto, Jakarta Selatan, pada periode Mei 2026 hingga penelitian ini diselesaikan.

2.2 Sumber dan Pengumpulan Data

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur kepada informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan, meliputi pihak dari Subdivisi Akuntansi, Pendanaan Pemerintah, Kepatuhan dan Infrastruktur, Penjualan dan Penyaluran Instansi, *Event* dan *Sponsorship*, Pengadaan serta Standarisasi dan Sertifikasi Mutu. Data sekunder dihimpun dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19 Tahun 2025, laporan pengadaan dan keuangan CBP, dokumen monitoring dan evaluasi, struktur organisasi, serta jurnal dan artikel ilmiah relevan yang digunakan untuk memperkuat dan melengkapi hasil wawancara.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur dengan pedoman wawancara yang disusun berdasarkan tiga pertanyaan penelitian utama, yaitu pelaksanaan pengelolaan investasi pemerintah, bentuk akuntabilitas pengelolaan CBP, dan kendala implementasi kebijakan, dengan indikator yang diturunkan dari PMK Nomor 19 Tahun 2025 dan teori implementasi kebijakan Edward III. Teknik dokumentasi digunakan untuk melengkapi data wawancara melalui penelaahan dokumen terkait pelaksanaan kebijakan.

2.3 Teknik Keabsahan dan Analisis Data

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mencocokkan informasi yang diperoleh dari beberapa informan lintas divisi untuk memastikan tingkat kepercayaan data. Apabila ditemukan perbedaan informasi antarinforman, dilakukan pendalaman melalui wawancara lanjutan dan penelaahan dokumen pendukung. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif menggunakan model analisis interaktif yang meliputi tiga tahap, yaitu reduksi data (pemilihan dan penyederhanaan data sesuai fokus penelitian), penyajian data (penyusunan data terpilih ke dalam bentuk

uraian deskriptif berdasarkan tema pembahasan), dan penarikan kesimpulan (perumusan simpulan berdasarkan pola dan hubungan antarinformasi yang telah dianalisis).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Deskripsi Data

Perum BULOG merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang logistik pangan, dengan tugas melaksanakan pengadaan, penyimpanan, pemeliharaan, pengolahan, dan penyaluran CBP, serta menjaga stabilitas harga pangan melalui program seperti Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan (SPHP) dan bantuan pangan. Sejak terbitnya PMK Nomor 19 Tahun 2025, BULOG ditetapkan sebagai OIP yang memperoleh dana investasi pemerintah untuk mendukung pengadaan CBP, sebagai tambahan atas sumber pendanaan sebelumnya yang berasal dari kredit perbankan. Sebagai OIP, BULOG tidak hanya bertanggung jawab melaksanakan pengadaan, tetapi juga wajib memastikan dana investasi dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel melalui mekanisme pelaporan, monitoring, evaluasi, dan pertanggungjawaban kepada pemerintah selaku pemberi investasi.

Pelaksanaan tugas OIP melibatkan koordinasi lintas divisi, antara lain Divisi Pengadaan, Divisi Operasional, Divisi Perbendaharaan, Divisi Akuntansi, dan Divisi Manajemen Risiko, dengan pengelolaan investasi pemerintah saat ini masih ditangani oleh satu seksi khusus di bawah Subdivisi Pendanaan Pemerintah, yang secara struktural baru disesuaikan pada Februari 2026 mengingat status BULOG sebagai OIP baru berlaku sejak tahun 2025.

3.2. Pelaksanaan Pengelolaan Investasi Pemerintah pada Perum BULOG

3.2.1 Mekanisme dan Penggunaan Dana Investasi

Mekanisme pelaksanaan investasi pemerintah diawali dengan penempatan dana investasi kepada Perum BULOG melalui rekening khusus investasi, yang digunakan untuk mendukung pengadaan gabah maupun beras dalam rangka penyelenggaraan CBP melalui mekanisme administrasi yang berbeda dari mekanisme belanja negara sebelumnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme ini telah sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) PMK Nomor 19 Tahun 2025, yang mengatur investasi pemerintah dalam bentuk investasi langsung lainnya untuk pembiayaan pengadaan CBP melalui pembelian gabah dan/atau beras produksi dalam negeri, serta Pasal 5 yang menetapkan BULOG sebagai OIP yang bertanggung jawab melaksanakan investasi sesuai penugasan [1]. Temuan ini sejalan dengan [7] yang menyatakan bahwa keberhasilan pengelolaan CBP dipengaruhi oleh efektivitas mekanisme koordinasi dan pengelolaan.

Penggunaan dana investasi dibatasi hanya untuk pembelian gabah dan/atau beras produksi dalam negeri, tidak untuk membiayai kegiatan operasional perusahaan di luar ruang lingkup investasi pemerintah, sehingga mencerminkan prinsip earmarked fund yang menunjukkan adanya pengendalian penggunaan dana negara. Setiap penggunaan dana didukung dokumen pertanggungjawaban dan menjadi objek monitoring oleh Kementerian Keuangan sesuai kewajiban pelaporan triwulanan, semesteran, dan tahunan sebagaimana diatur pada Pasal 7 [1]. Temuan ini memperkuat penelitian [9] dan [10] bahwa akuntabilitas anggaran publik didukung oleh keterbukaan informasi dan mekanisme pertanggungjawaban yang memadai.

Perubahan sumber pendanaan dari belanja negara menjadi investasi pemerintah merupakan transformasi tata kelola keuangan, bukan sekadar perubahan nomenklatur anggaran. Pada mekanisme belanja negara, dana diperlakukan sebagai pengeluaran tahun berjalan, sedangkan pada mekanisme investasi pemerintah, dana ditempatkan sebagai investasi negara yang dikelola berkelanjutan dan dievaluasi kinerjanya, sejalan dengan Pasal 4 yang menegaskan bahwa dana tetap bersumber dari APBN namun dialokasikan sebagai dana investasi pada subbagian anggaran Bendahara Umum Negara [1]. Perubahan ini mendorong pergeseran orientasi pengelolaan dana publik dari input-based budgeting menuju pengelolaan yang lebih berorientasi pada *value for money*, sejalan dengan temuan [11] bahwa

penguatan strategi pengelolaan BULOG memerlukan penyesuaian sistem akuntansi, struktur biaya, dan modal kerja.

3.2.2 Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah

Pengelolaan CBP mencakup empat tahap utama yang seluruhnya didukung oleh dana investasi pemerintah, yaitu pengadaan, penyimpanan, penyaluran, dan pengendalian kualitas stok. Pengadaan dilakukan melalui pembelian gabah dan/atau beras produksi dalam negeri berdasarkan penugasan Badan Pangan Nasional dan mempertimbangkan kapasitas gudang, sesuai tujuan investasi pada Pasal 2 ayat (1) PMK Nomor 19 Tahun 2025 [1]. Penyimpanan dilakukan di gudang-gudang BULOG dengan penerapan standar mutu, monitoring kualitas berkala, dan metode *First In First Out* untuk mempertahankan nilai ekonomis persediaan sebagai aset hasil investasi pemerintah, sejalan dengan [12] yang menekankan pentingnya sistem penyimpanan dan pengelolaan risiko dalam rantai pasok CBP.

Penyaluran CBP dilaksanakan berdasarkan penugasan Badan Pangan Nasional melalui program Bantuan Pangan, SPHP, dan penanganan keadaan darurat, dengan hasil penyaluran digunakan kembali sebagai revolving fund untuk mendukung pengadaan berikutnya sesuai Pasal 10 [1], sehingga menjadikan penyaluran bagian dari siklus investasi pemerintah yang berkelanjutan, bukan sekadar proses distribusi logistik. Pengendalian kualitas stok dilakukan secara berkelanjutan sejak penerimaan hingga penyaluran melalui pemeriksaan mutu, fumigasi, pengendalian hama, rotasi stok, dan stock opname berkala yang melibatkan Divisi Operasional, Divisi Standarisasi dan Sertifikasi Mutu, serta SPI, sejalan dengan [7] yang menemukan bahwa penurunan mutu beras selama penyimpanan menjadi salah satu tantangan pengelolaan CBP.

Secara keseluruhan, implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 tidak mengubah prosedur operasional pengelolaan CBP yang telah berjalan, melainkan mendorong penyesuaian pada sistem administrasi, pencatatan, pelaporan, dan koordinasi antarunit kerja agar dana investasi pemerintah dapat dikelola secara akuntabel.

3.3 Bentuk Akuntabilitas Pengelolaan CBP pada Perum BULOG

3.3.1 Pelaporan dan Transparansi Informasi

Akuntabilitas pengelolaan CBP diwujudkan melalui penyusunan dan penyampaian laporan triwulanan, semesteran, dan tahunan yang terdiri atas laporan manajerial oleh Subdivisi Pendanaan Pemerintah dan laporan keuangan oleh Subdivisi Akuntansi, yang disusun melalui koordinasi dan rekonsiliasi lintas divisi. Selain pelaporan berkala, BULOG menyediakan dashboard monitoring yang dapat diakses Kementerian Keuangan berisi informasi realisasi penggunaan dana, volume gabah dan beras yang dibiayai investasi pemerintah, dan perkembangan pelaksanaan di kantor wilayah. Akuntabilitas juga diperkuat melalui penggunaan Indikator Kinerja Utama (IKU) yang ditetapkan Kementerian Keuangan sebagai dasar evaluasi tahunan.

Merujuk pada [8], akuntabilitas publik merupakan kewajiban organisasi sektor publik mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya kepada pihak pemberi amanah melalui mekanisme pelaporan yang dapat dipertanggungjawabkan, sementara [13] menegaskan bahwa transparansi terwujud melalui penyediaan informasi yang memadai, relevan, dan mudah diakses. Penyediaan dashboard monitoring kepada Kementerian Keuangan mencerminkan keterbukaan informasi tersebut. Temuan ini sejalan dengan [14], dan [15] yang secara konsisten menunjukkan bahwa keterbukaan informasi dan pengukuran kinerja berkontribusi memperkuat akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap instansi pemerintah.

3.3.2 Pertanggungjawaban Penggunaan Dana Investasi

Pertanggungjawaban penggunaan dana investasi diwujudkan melalui pencatatan akuntansi, dimana dana investasi diakui sebagai liabilitas kepada pemerintah disertai kewajiban pembayaran imbal

hasil investasi, serta melalui penyampaian laporan berkala yang memuat realisasi penggunaan dana, perkembangan pengadaan, posisi persediaan CBP, dan capaian kinerja pengelolaan investasi. Mekanisme ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban tidak hanya berorientasi pada aspek administratif, tetapi juga menggambarkan keterkaitan antara penggunaan dana, pelaksanaan kegiatan operasional, dan hasil yang dicapai, sejalan dengan [8] mengenai akuntabilitas publik dan [14] mengenai transparansi publik, serta memperkuat temuan [10] bahwa pengukuran kinerja berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas instansi pemerintah dan [2] mengenai peran sistem pengendalian internal dalam mendukung akuntabilitas.

3.3.3 Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan evaluasi menjadi bentuk akuntabilitas yang dilaksanakan setiap triwulan melalui dua mekanisme, yaitu monitoring administratif melalui pelaporan dan monitoring lapangan ke kantor wilayah dengan volume pengadaan terbesar, seperti Jawa Timur dan Sulawesi Selatan, yang melibatkan pemeriksaan kondisi stok dan evaluasi keseluruhan siklus pengelolaan CBP oleh Kementerian Keuangan. Monitoring juga didukung dashboard pemantauan berkelanjutan serta rekonsiliasi triwulanan dan tahunan antara BULOG dan Kementerian Keuangan terhadap realisasi penggunaan dana, pembayaran imbal hasil, dan optimalisasi pemanfaatan investasi.

Merujuk [8], akuntabilitas publik tidak hanya diwujudkan melalui kewajiban pelaporan, tetapi juga melalui mekanisme evaluasi dan pengawasan yang berkesinambungan, sementara [14] menekankan pentingnya akses informasi berkelanjutan bagi pihak berkepentingan. Temuan ini sejalan dengan [15] mengenai pentingnya pengawasan internal dan keterbukaan informasi, [13] mengenai kontribusi akuntabilitas dan transparansi terhadap kinerja keuangan publik, [12] mengenai peran keterbukaan informasi dalam transparansi kelembagaan, dan [14] mengenai pengaruh efektivitas pengendalian internal terhadap akuntabilitas instansi pemerintah. Secara keseluruhan, monitoring dan evaluasi membentuk sistem pengawasan berlapis, baik internal maupun eksternal, yang memungkinkan penggunaan dana investasi pemerintah dipantau dan dievaluasi secara berkelanjutan.

3.4 Kendala Implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025

3.4.1 Komunikasi

Komunikasi implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 didukung sistem penyampaian informasi terstruktur melalui aplikasi BEYOND, *WhatsApp*, nota dinas, surat dinas, dan rapat koordinasi, serta sosialisasi kepada petani dan mitra pengadaan. Ditinjau dari tiga unsur komunikasi [11], aspek *transmission* dan *consistency* telah terpenuhi melalui penggunaan saluran komunikasi resmi dan keseragaman substansi informasi. Namun demikian, aspek *clarity* masih memerlukan penguatan karena sosialisasi belum menjangkau seluruh pegawai secara merata dan koordinasi lintas divisi masih memerlukan waktu relatif lama akibat data yang tersebar pada berbagai unit kerja serta perbedaan penafsiran terhadap beberapa ketentuan PMK, sehingga kejelasan informasi kebijakan belum sepenuhnya merata di seluruh unit organisasi.

3.4.2 Sumber Daya

Implementasi kebijakan didukung sistem ERP yang telah digunakan dalam operasional perusahaan untuk administrasi pengadaan dan pencatatan persediaan, disertai penyesuaian Chart of Accounts (COA) dan rekening khusus investasi pemerintah, serta sarana operasional berupa gudang penyimpanan dan fasilitas pengendalian mutu. Meski demikian, pengelolaan investasi pemerintah belum didukung aplikasi khusus sehingga transaksi investasi harus dipetakan secara manual dari sistem operasional yang tergabung, dan kapasitas gudang sekitar 3,8 juta ton masih di bawah volume pengadaan yang dapat mencapai 4–5 juta ton, sehingga BULOG perlu memanfaatkan gudang sewa maupun gudang filial dengan konsekuensi peningkatan biaya penyimpanan. Sesuai [10], kecukupan

sumber daya menentukan efektivitas implementasi kebijakan meskipun komunikasi dan komitmen pelaksana telah berjalan baik, sehingga pengembangan sistem informasi investasi pemerintah yang terintegrasi menjadi kebutuhan mendesak.

3.4.3 Sikap Pelaksana Kebijakan (Disposisi)

Seluruh informan menunjukkan komitmen tinggi dalam melaksanakan kebijakan investasi pemerintah sebagai bagian dari penugasan strategis BULOG dalam mendukung ketahanan pangan nasional, sejalan dengan [13] bahwa komitmen aparatur memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan publik. Kendala pada dimensi ini bukan terletak pada rendahnya komitmen, melainkan pada aspek organisasi, yaitu belum tersedianya unit kerja khusus yang secara penuh menangani investasi pemerintah pengelolaannya saat ini masih berada pada satu seksi yang manajernya turut menangani pendanaan kredit sehingga koordinasi lintas divisi dan pembagian beban kerja belum sepenuhnya optimal, sebagaimana ditekankan [5] mengenai pentingnya penyesuaian struktur kelembagaan dalam merespons perubahan kebijakan.

3.4.4 Struktur Birokrasi (Sistem Administrasi)

Kendala pada dimensi struktur birokrasi berkaitan dengan tiga hal utama. Pertama, kompleksitas pencatatan akuntansi karena dana investasi hanya membiayai pembelian komoditas, sedangkan biaya penggilingan, angkut, bongkar muat, dan biaya operasional lain dibiayai dari sumber noninvestasi, sehingga nilai persediaan dalam laporan keuangan merupakan gabungan dua sumber pendanaan dan sulit diidentifikasi secara terpisah. Kedua, belum tersedianya pedoman pelaporan investasi pemerintah yang baku format laporan saat ini disusun berdasarkan kesepakatan dengan Kementerian Keuangan namun masih menimbulkan perbedaan persepsi antara BULOG, Kementerian Keuangan, dan pemeriksa. Ketiga, Perum BULOG belum memiliki SOP final untuk pelaksanaan tugas sebagai OIP, mengingat status OIP baru berlaku sejak 2025 dan penyesuaian struktur organisasi baru dilakukan Februari 2026, sehingga penyusunan SOP yang direncanakan mengatur pengajuan kebutuhan dana, pengelolaan rekening investasi, hingga perlakuan jasa giro masih dalam tahap koordinasi lintas divisi.

Merujuk [11], struktur birokrasi yang efektif ditunjukkan oleh tersedianya prosedur operasional yang jelas dan mekanisme administrasi yang konsisten; sebaliknya, prosedur yang belum sepenuhnya terbentuk berpotensi menimbulkan hambatan administratif meski komunikasi, sumber daya, dan komitmen pelaksana telah berjalan baik. Kendala ini sejalan dengan [6] mengenai kebutuhan penyesuaian struktur organisasi dan sistem administrasi dalam transformasi pengelolaan BULOG, serta [10] mengenai pengaruh kejelasan mekanisme administrasi terhadap kualitas pertanggungjawaban organisasi. Kendala yang muncul bersifat administratif dan merupakan konsekuensi wajar dari kebijakan yang masih berada pada tahap awal implementasi, bukan disebabkan oleh rendahnya komitmen organisasi.

Tabel 1. Ringkasan Kondisi dan Kendala Implementasi berdasarkan Dimensi Edward III

Dimensi (Edward III)	Kondisi Berjalan	Kendala yang Teridentifikasi
Komunikasi	Saluran komunikasi resmi (BEYOND, WhatsApp, nota dinas, rapat koordinasi) berjalan konsisten; sosialisasi eksternal ke petani dan mitra berjalan	Sosialisasi kebijakan belum merata ke seluruh pegawai; perbedaan penafsiran ketentuan PMK antarunit
Sumber Daya	Sistem ERP mendukung administrasi pengadaan; sarana gudang dan pengendalian mutu tersedia	Belum ada sistem informasi khusus investasi pemerintah; kapasitas gudang ($\pm 3,8$ juta ton) di bawah volume pengadaan (4–5 juta ton)

Dimensi (Edward III)	Kondisi Berjalan	Kendala yang Teridentifikasi
Sikap Pelaksana (Disposisi)	Komitmen pelaksana tinggi terhadap penugasan strategis investasi pemerintah	Belum ada unit kerja khusus yang fokus menangani investasi pemerintah
Struktur Birokrasi	Pelaporan triwulanan/semesteran/tahunan dan dashboard monitoring berjalan rutin	SOP OIP belum final; pedoman pelaporan belum baku; pencatatan persediaan kompleks akibat dua sumber pendanaan

Sumber: Diolah oleh peneliti (2026)

4. KESIMPULAN

Pelaksanaan pengelolaan investasi pemerintah pada Perum BULOG telah berjalan sesuai dengan ketentuan PMK Nomor 19 Tahun 2025, mulai dari penempatan dana pada rekening khusus investasi, pembatasan penggunaan dana untuk pembelian gabah dan/atau beras dalam negeri, hingga pengelolaan siklus CBP (pengadaan, penyimpanan, penyaluran, dan pengendalian kualitas) yang tetap mengacu pada prosedur operasional yang telah berjalan sebelumnya. Perubahan mekanisme pembiayaan dari kredit perbankan menjadi investasi pemerintah menurunkan beban bunga pembiayaan pengadaan CBP dan memperkuat kapasitas BULOG dalam menjalankan penugasan pemerintah.

Akuntabilitas pengelolaan CBP diwujudkan melalui tiga mekanisme utama, yaitu pelaporan berkala (triwulanan, semesteran, tahunan) yang disertai dashboard monitoring bagi Kementerian Keuangan, pertanggungjawaban penggunaan dana melalui pencatatan akuntansi sebagai liabilitas kepada pemerintah, serta monitoring dan evaluasi berlapis melalui pengawasan internal dan eksternal yang mencakup rekonsiliasi data dan kunjungan lapangan.

Implementasi PMK Nomor 19 Tahun 2025 secara umum telah berjalan baik, namun masih menghadapi kendala pada aspek komunikasi (pemerataan sosialisasi dan kejelasan penafsiran ketentuan), sumber daya (ketiadaan sistem informasi khusus investasi pemerintah dan keterbatasan kapasitas gudang), dan struktur birokrasi (SOP OIP yang belum final, pedoman pelaporan yang belum baku, serta kompleksitas pencatatan persediaan akibat dua sumber pendanaan), sementara aspek disposisi atau komitmen pelaksana tidak menjadi kendala utama.

REFERENSI

- [1] Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2025 Tentang Investasi Pemerintah Pada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Pengadaan Cadangan Beras Pemerintah,” P. 6, 2025
- [2] Ruspayandi, T., “Peta Strategi Pengembangan Keunggulan Kompetitif Bulog Untuk Menjadi Pemimpin Pasar Beras Di Indonesia,” Pp. 75–94, 2023.
- [3] F. Ifa *Et Al.*, “Evaluasi Kebijakan Cadangan Beras Pemerintah (Cbp) Dalam Stabilisasi Pasokan Dan Harga Pangan (Sphp) Di Perum Bulog Kantor Wilayah Jakarta Dan Banten,” Vol. 8, Pp. 1658–1677, 2025.
- [4] Y. Cahyono, “Koordinasi Antar Lembaga Dalam Implementasi Kebijakan Publik: Studi Kualitatif Tata Kelola Kolaboratif,” *J. Law, Policy, Gov.*, Vol. 1, No. 1, Pp. 14–19, 2026, [Online]. Available: <https://ejournal.ayasophia.org/index.php/ijpg/article/view/213>
- [5] Tono, M. Ariani, And A. Suryana, “Kinerja Ketahanan Pangan Indonesia: Pembelajaran Dari Penilaian Dengan Kriteria Global Dan Nasional,” *Anal. Kebijak. Pertan.*, Vol. 21, No. 1, Pp. 1–20, 2023, Doi: 10.21082/Akp.V21i1.1-20.
- [6] H. L. Amelia And S. Hidajat, “Pengaruh Partisipasi, Transparansi Dan Akuntabilitas Terhadap Kinerja Keuangan Instansi Publik,” *Atestasi J. Ilm. Akunt.*, Vol. 8, No. 2, Pp. 562–573, 2025, Doi: 10.57178/Atestasi.V8i2.1699.
- [7] G. Octania, “Peran Pemerintah Dalam Rantai Pasok Beras Indonesia : Makalah Kebijakan No. 32,” *Cent. Indones. Policy Stud.*, No. 32, Pp. 1–44, 2021

- [8] S. Pena *Et Al.*, “Pelaporan Informasi Publik : Transparansi Dan Akuntabilitas,” 2025.
- [9] M. Situmorang, S. Yusup, T. Yuliana, And E. Sintha, “Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Palangka Raya 1,2,3,” *J. Socio Econ. Agric.*, Vol. 19, No. 2, Pp. 159–166, 2024.
- [10] Azmi Rosayda, Icuk Rangga Bawono, And Oman Rusmana, “Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: Faktor-Faktor Yang Memengaruhinya,” *J. Reviu Akunt. Dan Keuang.*, Vol. 13, No. 3, Pp. 732–747, 2023, Doi: 10.22219/Jrak.V13i3.27638.
- [11] L. Judijanto, E. Sudarmanto, And A. Triyantoro, “Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Laporan Keuangan Sektor Publik,” *J. Bisnis Dan Manaj. West Sci.*, Vol. 3, No. 02, Pp. 223–233, 2024, Doi: 10.58812/Jbmws.V3i02.1160.
- [12] I. Juliyanti, A. Zakaria, And H. Khairunnisa, “Peran Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Pengelolaan Anggaran Di Sekretariat Daerah Kabuapten Sumedang,” *J. Akuntansi, Perpajak. Dan Audit.*, Vol. 6, No. 2, Pp. 375–386, 2025, Doi: 10.21009/Japa.0602.13.
- [13] A. Wijaya, Marimin, And H. Mulyani, “Perum BULOG, Jalan Gatot Subroto Kav 49 Jakarta Selatan Program Studi Logistik Agro-Maritim, Sekolah Pascasarjana (Sps) Institut Pertanian Bogor,” Pp. 179–204, 2024,
- [14] A. R. Maliana, A. S. Slamet, And D. S. Wibawa, “Analisis Kinerja Rantai Pasok Perum BULOG Menggunakan Model SCOR Dan AHP: Studi Kasus Pada Perum BULOG Kantor Cabang Subang,” *Anal. Kinerja Rantai Pasok Perum BULOG Menggunakan Model SCOR Dan AHP*, Vol. 35, No. 1, Pp. 1–20, 2026.
- [15] M. Husein, “Perum Bulog Dalam Inpres Perberasan No. 3/2007: Evaluasi Kebijakan Dan Implementasinya,” *Pangan*, No. 3, 2008.