

**Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh PERUM  
BULOG Divisi Regional Sumatera Barat Terhadap Stabilitas  
Harga Beras  
(Studi Di Pasar Raya Kota Padang)**

**SKRIPSI**

*Diajukan Kepada Tim Penguji Skripsi Program Studi Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan Ilmu Sosial Politik Sebagai Salah Satu Persyaratan  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Administrasi Negara*



Oleh:

**TRİYANI GUSPITA  
NIM 2008 / 05188**

**PROGRAM STUDI  
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG  
2013**

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

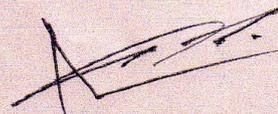
Judul : **Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh PERUM BULOG Divisi Regional Sumatera Barat Terhadap Stabilitas Harga Beras ( Studi Di Pasar Raya Kota Padang)**

Nama : Triyani Guspita  
TM/NIM : 2008/ 05188  
Program studi : Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan : Ilmu Sosial Politik  
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 21 Februari 2013

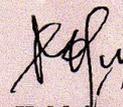
Disetujui oleh:

Pembimbing I



Drs. Nurman S.M.Si  
NIP. 19590409 198503 1 002

Pembimbing II



Drs. H. Muljardi Hasan, M.Pd  
NIP. 19511005 198010 1 001

## PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan didepan Tim Penguji Skripsi  
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Negeri Padang

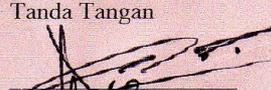
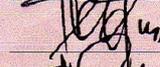
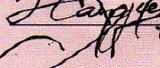
Pada hari Kamis, 21 Februari 2013 pukul 10.00 s/d 12.00 WIB

### Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh PERUM BULOG Divisi Regional Sumatera Barat Terhadap Stabilitas Harga Beras (Studi Di Pasar Raya Kota Padang)

Nama : Triyani Guspita  
TM/NIM : 2008/05188  
Program studi : Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan : Ilmu Sosial Politik  
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 21 Februari 2013

#### Tim Penguji:

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Drs. Nurman.S.,M.Si	
Sekretaris	: Drs. H. Muhandi Hasan, M.Pd	
Anggota	: Prof. Drs.Dasman Lanin, M.Pd.Ph.D	
Anggota	: Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si	
Anggota	: Drs. Yasril Yunus, M.Si	

Mengesahkan:  
Dekan FIS UNP



**Prof. Dr. Syafril Anwar, M. Pd**  
NIP. 19621001/198903 1 002

## SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Triyani Guspita  
NIM : 2008/05188  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan : Ilmu Sosial Politik  
Fakultas : Ilmu Sosial

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya dengan judul "*Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh PERUM BULOG Divisi Regional Sumatera Barat Terhadap Stabilitas Harga Beras (Studi Di Pasar Raya Kota Padang)*" adalah benar merupakan hasil karya saya dan bukan merupakan plagiat dari karya orang lain, kecuali kutipan yang disebutkan sumbernya. Apabila suatu saat terbukti saya melakukan plagiat maka saya bersedia diproses dan menerima sanksi akademis maupun hukum sesuai dengan hukum dan ketentuan yang berlaku, baik di institusi UNP maupun di masyarakat dan negara.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran rasa tanggung jawab sebagai anggota masyarakat ilmiah.

Padang, 21 Februari 2013



Triyani Guspita  
2008/05188

## ABSTRAK

**Triyani Guspita: NIM.2008/05188. Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh PERUM BULOG Divisi Regional Sumatera Barat Terhadap Stabilitas Harga Beras (Studi di Pasar Raya Kota Padang).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan bagaimana Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar yang dilaksanakan oleh Perusahaan Umum Bulog Divisi Regional Sumbar terhadap stabilitas harga beras di Pasar Raya Kota Padang. Penelitian ini dilatar belakangi oleh kurangnya pengawasan dan pengontrolan yang dilakukan oleh Perum Bulog saat pelaksanaan Operasi Pasar di Pasar Raya Kota Padang, Selain itu untuk mengidentifikasi kendala- kendala yang ditemui serta mengetahui upaya yang ditempuh untuk mengatasi kendala dalam implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif, karena penelitian ini hanya berusaha untuk membuat deskripsi. sebagai gambaran tentang suatu keadaan sebagaimana mestinya. Pemilihan informan dalam penelitian ini memakai teknik *purposive sampling*. Jenis datanya adalah data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumentasi. Uji keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber. Kemudian data dianalisis dengan cara reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan dari data yang diperoleh selama penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Operasi Pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar terhadap stabilitas harga beras di Pasar Raya Kota Padang adalah dapat menstabilkan harga bahkan cenderung menekan kenaikan harga beras. Sementara itu hambatan paling krusial yang ditemui dalam pelaksanaan operasi pasar terletak pada kurangnya pengawasan dan pengontrolan. Untuk mengatasi hambatan tersebut, maka Perum Bulog akan meningkatkan pengawasan dengan aparat keamanan dan pengontrolannya pada saat pelaksanaan operasi pasar, serta memberikan sanksi-sanksi yang tegas kepada oknum-oknum yang melakukan kecurangan. Peneliti menyimpulkan Kebijakan Operasi Pasar ini memang sudah berjalan sesuai aturannya, namun kegiatan Operasi pasar ini masih kurang efektif. Untuk itu Perum Bulog harus mempertajam arah /tujuan tentang pelaksanaan Operasi pasar dan meningkatkan dalam segi pengawasan dan pengontrolan serta meningkatkan kualitas berasnya.

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah peneliti ucapkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-NYA, sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Dampak Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar Terhadap Stabilitas Harga Beras ( Studi di Pasar Raya Kota Padang). Shalawat dan salam peneliti hadiahkan kepada junjungan umat Nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa umatnya dari zaman jahiliyah kepada zaman yang terang benderang yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti yang kita rasakan saat sekarang ini.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Sarjana Strata Satu (S1) program studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan dan motivasi yang diberikan oleh berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sangat besar kepada :

1. Ketua Jurusan dan dosen-dosen yang telah banyak membantu penulis serta memberikan saran dan kritik untuk penyempurnaan skripsi.
2. Bapak Kadivreg Perum Bulog Sumbar, Bapak/ibu Pegawai dan staff Perum Bulog Divreg Sumbar, Korlap OP Beras Bulog dan tim Satgas OP beras Bulog.

3. Bapak Drs. Nurman. S.,M.Si selaku pembimbing I yang telah banyak memberikan bantuan, bimbingan dan masukan kepada peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Drs. Muhardi Hasan, M.Pd selaku pembimbing II yang telah banyak memberikan saran, bimbingan dan masukan dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Bapak Drs. Yasril Yunus, M.Si selaku Penasehat Akademik dan juga penguji yang telah banyak memberikan saran, bimbingan, masukan dan kritik kepada peneliti selama ini, termasuk juga dalam penyempurnaan skripsi ini.
6. Bapak Prof.Drs. Dasman Lanin,M.Pd,Ph.D selaku penguji yang telah memberikan saran dan kritik dalam penyempurnaan skripsi ini.
7. Bapak Drs. Kardjuni Dt.Maani, M.Si selaku penguji yang telah memberikan saran dan kritik dalam penyempurnaan skripsi ini.
8. Teristimewa penulis ucapkan kepada kedua orang tua yang selalu memberikan semangat, doa dan jasa yang tidak bisa diungkapkan dalam bentuk kata-kata .
9. Teman-teman mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara dan seluruh pihak terkait yang ikut membantu penulisi dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga semua bimbingan, bantuan, masukan, kritikan dan perhatian yang diberikan kepada peneliti akan dibalas oleh Allah SWT dengan balasan yang setimpal Amin Ya Rabbal`alamin.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dan kelemahan dari penulisan skripsi ini. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi dapat bermanfaat bagi peneliti dan kita semua.

Padang, 21 Februari 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

### HALAMAN JUDUL

ABSTRAK ..... i

KATA PENGANTAR..... ii

DAFTAR ISI..... v

DAFTAR TABEL..... viii

DAFTAR LAMPIRAN ..... ix

DAFTAR GAMBAR..... x

### BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang ..... 1

B. Identifikasi Masalah..... 8

C. Batasan Masalah, ..... 9

D. Rumusan Masalah ..... 10

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian ..... 10

### BAB II. KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

1. Pengertian Efektivitas ..... 12

2. Konsep Kebijakan Publik ..... 14

3. Konsep Implementasi Kebijakan ..... 20

4. Konsep Operasi Pasar ..... 21

5. Stabilitas Harga ..... 24

6. Konsep Kebutuhan Pokok (Beras)..... 26

B. Kerangka Konseptual.....	28
-----------------------------	----

### **BAB III. METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	30
B. Lokasi Penelitian .....	30
C. Informan Penelitian.....	31
D. Jenis dan Sumber Data.....	31
E. Teknik dan Alat Pengumpul Data.....	33
F. Uji Keabsahan Data .....	35
G. Teknik Analisis Data.....	36

### **BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Temuan Umum	
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
a. Sejarah Perkembangan Perum Bulog Divre Sumbar .....	39
b. Visi dan Misi Perum Bulog .....	42
c. Nilai-nilai Dasar Perum Bulog.....	42
d. Struktur Organisasi Perum Bulog Divre Sumbar.....	43
B. Temuan Khusus	
1. Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divre Sumbar Terhadap Stabilitas Harga beras di Pasar Raya Kota Padang .....	47

2.	Kendala dalam Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divre Sumbar terhadap Stabilitas Harga Beras di Pasar Raya Kota Padang.....	56
3.	Upaya yang di Lakukan untuk Mengatasi Kendala dalam Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divre Sumbar terhadap Stabilitas Harga Beras di Pasar Raya Kota Padang .....	58

C. Pembahasan

1.	Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divre Sumbar Terhadap Stabilitas Harga beras di Pasar Raya Kota Padang .....	60
2.	Kendala dalam Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divre Sumbar terhadap Stabilitas Harga Beras di Pasar Raya Kota Padang .....	62
3.	Upaya yang dilakukan untuk Mengatasi Kendala dalam Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divre Sumbar terhadap Stabilitas Harga Beras di Pasar Raya Kota Padang .....	66

**BAB V. PENUTUP**

A.	Kesimpulan .....	69
B.	Saran .....	70

**DAFTAR KEPUSTAKAAN**

## **DAFTAR TABEL**

1. Tabel 1. Realisasi operasi pasar beras CBP Satgas kota Padang Perum Bulog  
Divre Sumbar tahun 2011-2012 ..... 6
  
2. Tabel 2. Realisasi Pendistribusian Beras Operasi Pasar Bulog tahun 2010-2011  
..... 48

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1. Pedoman wawancara

Lampiran 2. Struktur Organisasi Perum Bulog Divre Sumbar

Lampiran 4. Gambar Kantor Perum Bulog Divre Sumbar

Lampiran 5. Surat Izin Observasi

Lampiran 6. Surat Izin Penelitian

Lampiran 7. Surat Selesai Penelitia

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Kerangka Konseptual.....	29
------------------------------------	----

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Menurut Dwidjowijoto, (2006:25) Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administratif publik. kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

Salah satu instansi yang menerapkan kebijakan antara masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik adalah Perusahaan Umum Bulog. Lembaga seperti Bulog telah ada sejak zaman sebelum penjajahan Belanda, saat penjajahan Belanda yang dikenal sebagai *Voedings Middelen Fonds* (VMF), masa penjajahan Jepang yang dikenal sebagai Sangyobu Nanyo Kohatsu Kaisha, atau juga pada zaman kemerdekaan yang banyak mengalami perubahan sejak dari PMR, BAMA, YUBM, BPUP, Kolognas dan Bulog. Tugas dan fungsi lembaga pangan tersebut umumnya berkisar pada masalah pengendalian harga, distribusi dan pemasaran. Hanya fokus utamanya dapat berbeda antar waktu dan antar lembaga tersebut.

Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1967 yang ditugaskan pemerintah untuk mengendalikan stabilitas harga dan penyediaan bahan pokok seperti beras, terutama pada tingkat konsumen. Peran Bulog tersebut dikembangkan lagi dengan ditambah mengendalikan harga produsen melalui instrumen harga dasar untuk melindungi petani padi. Dalam perkembangan

selanjutnya, peran Bulog tidak hanya terbatas pada beras saja tetapi juga pada pengendalian harga dan penyediaan komoditas lain seperti gula pasir, tepung terigu, kedele dan pakan ternak, minyak goreng, telur dan daging serta juga bumbu-bumbuan, yang dilakukan secara insidental terutama saat situasi harga meningkat. Sebelum tahun 1998, tugas yang diberikan kepada Bulog ditujukan untuk mengendalikan harga produsen dan menjaga stabilitas harga beras konsumen, serta menyediakan stok beras antar waktu dan antar daerah untuk keperluan penyaluran rutin dan cadangan pemerintah untuk keperluan darurat atau keperluan lainnya. Bobot pengendalian harga produsen dan harga konsumen seimbang.

Setelah Negara Indonesia mengalami reformasi pada tahun 1998, barulah disusun kembali mengenai tugas pokok dan fungsi Bulog dan ditetapkan pada tahun 2003 bahwasannya status bulog diubah dari Lembaga Pemerintah Non Departemen menjadi Badan Usaha Milik Negara dengan bentuk Perusahaan Umum.

Mulai tahun 1998, Bulog kembali hanya menangani beras. Tugas yang diberikan kepada Bulog juga mengalami perubahan karena berubahnya kebijakan perberasan yang dilakukan pemerintah. sedangkan perlindungan kepada petani melalui harga dasar tetap menjadi prioritas utama pemerintah, kemudian untuk stabilisasi harga konsumen mulai berkurang sejalan dengan terus tertekannya harga beras domestik. seharusnya peran Bulog untuk membantu kelompok miskin yang rawan pangan semakin menonjol .

Sejak awal Repelita I pembangunan pertanian, pemerintah menempuh kebijakan harga dasar (*floor price*) pada komoditi padi. Tujuan kebijakan ini adalah untuk meningkatkan produksi beras dan pendapatan petani melalui jaminan harga yang wajar. Dengan adanya jaminan harga, petani diharapkan terdorong untuk mengusahakan dan meningkatkan produksi padi. Hal ini sangat penting karena pada awal pembangunan nasional yang dimulai dari Repelita I, kebutuhan beras Indonesia masih sangat tergantung pada impor. Pendekatan demikian juga ditempuh oleh negara-negara lain, termasuk yang sudah maju (Tomek and Robinson, 1972).

Salah satu tugas dari Bulog melakukan operasi pasar, Operasi pasar dilakukan ketika harga di pasar menyentuh harga tertinggi yang ditetapkan oleh pemerintah atau operasi pasar ini dilakukan ketika harga beras di pasaran meningkat.

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan, tugas publik BULOG pertama adalah melakukan pembelian gabah dan beras dalam negeri pada Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Tugas pengamanan HPP (sebelumnya menggunakan Harga Dasar) terus dilakukan sejak BULOG berdiri tahun 1967 sampai dengan saat ini BULOG menjadi sebuah Perusahaan Umum. Pembelian gabah dan beras dalam negeri yang disebut sebagai pengadaan dalam negeri merupakan satu bukti keberpihakan Pemerintah (Perum BULOG) pada petani produsen melalui jaminan harga dan jaminan pasar atas hasil produksinya.

Inpres tersebut dengan jelas menugaskan BULOG untuk menjaga harga di tingkat produsen melalui pengadaan dalam negeri dengan menyerap surplus yang dipasarkan petani selama periode panen berdasarkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Disamping untuk melindungi petani, pengadaan dalam negeri juga berperan sebagai jaminan pasar atas produksi petani.

Penyaluran Beras Perum BULOG merupakan kegiatan penjualan beras perusahaan kepada pihak lain berdasarkan penugasan pemerintah dan/atau atas dasar kontak / perjanjian jual beli dengan Kelembagaan Pemerintah / Non Pemerintah serta pelayanan kebutuhan internal perusahaan. Pelayanan dilaksanakan sesuai standar baku sebagaimana tertuang dalam Standar Operasional Prosedur ( SOP ) Penyaluran Beras Perum BULOG.

Standar Operasional Prosedur ( SOP ) penyaluran Beras Perum BULOG merupakan pedoman operasional dan administratif bagi pihak – pihak yang terkait dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan berbagai kegiatan penyaluran beras. Standar Operasional Prosedur ( SOP ) ini diharapkan dapat memperlancar pelaksanaan penyaluran Beras serta meminimalisir resiko atas berbagai hal yang dapat menimbulkan kerugian bagi Perum BULOG.

Maksud dan tujuan dari penyusunan SOP ini adalah sebagai berikut :

1. Maksud

Penyusunan Standar Operasional Prosedur ( SOP ) dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan penyaluran beras kepada konsumen masyarakat dan kelembagaan, serta penggunaan Cadangan Bers Pemerintah ( CBP ), agar dapat memberikan pelayanan terbaik, efektif dan efisien.

2. Standar Operasional prosedur bertujuan agar pelaksanaan penyaluran beras Perum BULOG, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (Divre/Subdivre/Konsilog), dapat berjalan secara tertib dan dapat dipertanggungjawabkan.

Perum Bulog saat ini hanya mendapat tugas sebagai stabilisator harga beras, kedepannya BUMN ini akan mendapat tugas lain selain beras. Namun di mata para pedagang beras, selama ini Bulog belum maksimal melakukan perannya sebagai stabilisator harga beras.

*Berdasarkan hasil observasi awal dengan beberapa pedagang beras di pasar raya kota Padang mereka mengatakan "Kalau Bulog begitu sudah sampai di pasar tidak terlalu ada pengaruhnya. Bulog tidak terlalu mengawasi, jadi tidak bisa memaksa juga. Mereka cuma memberikan saran, tetapi kenyataan pasar tidak bisa diatur, tergantung stok berasnya bagaimana, Yang memainkan harga di sini tergantung pasar. Bulog mempengaruhinya, dengan menekan harga beras saat operasi pasar kalau harga terlampau tinggi. Misalnya seperti kemaren harga beras pandan wangi sempat mencapai harga Rp 10.000 /kg .*

Sebagian besar masyarakat (konsumen) dan Pedagang beras masih merasakan kurang efektifnya Operasi pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre Sumbar di Pasar Raya Kota Padang. masih lemahnya pengawasan dan kontrol dari Operasi pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre Sumbar di Pasar Raya kota Padang.

Pada tahun 2012 Bulog menekan harga sampai Rp 6.600/Kg pada saat operasi pasar. Padahal, biasanya harga beras saat itu Rp 7.500/Kg. Pada saat operasi pasar, Bulog menawarkan beras dengan harga yang memang lebih murah, namun kualitasnya lebih rendah.

Realisasi operasi pasar beras CBP Satgas kota Padang Perum Bulog Divre

Sumbar Tahun 2011-2012 terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1 REALISASI OPERASI PASAR BERAS CBP SATGAS  
KOTA PADANG  
PERUM BULOG DEVISI REGIONAL (DIVRE) SUMBAR  
TAHUN 2011-2012**

NO	TANGGAL	SPPB/DO KG	SATGAS
			Psr. Raya
1	17/12/2011	30.000	3.500
2	18/12/2011	-	1.500
3	19/12/2011	-	1.500
4	20/12/2011	-	1.500
5	21/12/2011	-	1.500
6	22/12/2011	-	1.500
7	23/12/2011	-	1.500
8	24/12/2011	-	2.000
9	25/12/2011	-	4.000
10	26/12/2011	-	1.500
11	27/12/2011	-	1.500
12	28/12/2011	-	2.500
13	29/12/2011	-	1.500
14	30/12/2011	200.000	2.000
15	31/12/2011	-	1.500
JUMLAH 12/2011		230.000	29.000

NO	TANGGAL	SPPB/DO KG	7SATGAS
			Psr. Raya
1	01/01/2012	-	1.000
2	02/01/2012	250.000	1.500
3	03/01/2012	-	1.500
4	04/01/2012	-	1.500
5	05/01/2012	-	1.500
6	06/01/2012	200.000	-
7	07/01/2012	-	1.500
8	08/01/2012	-	1.500
9	09/01/2012	200.000	-
10	10/01/2012	-	1.500
11	11/01/2012	-	1.500
12	12/01/2012	-	1.500
13	13/01/2012	200.000	4.000
14	14/01/2012	-	-
15	15/01/2012	-	-
16	16/01/2012	100.000	4.500
17	19/01/2012	100.000	4.500
18	20/01/2012	100.000	5.000
19	24/01/2012	125.000	7.500
20	27/01/2012	150.000	8.000
21	31/01/2012	75.000	4.000
JUMLAH 01/2012		1.400.000	

NO	TANGGAL	SPPB/DO KG	SATGAS
			Psr. Raya
1	02/02/2012	75.000	4.000
2	03/02/2012	130.000	10.000
3	07/02/2012	78.000	6.000
4	09/02/2012	150.000	6.000
5	10/02/2012	-	4.000
6	12/02/2012	100.000	10.000
JUMLAH 022012		533.000	40.000
JUMLAH s/d 022012		1.630.000	120.000

**Sumber: Perum Bulog Divre SUMBAR Tahun 2011-2012**

Berdasarkan tabel diatas dapat dijelaskan bahwa Perum Bulog Devisi Regional (Divre) Sumbar operasi pasar yang dilakukan pada bulan Desember

2011 hingga bulan Februari 2012, melalui surat perintah penyerahan barang (SPPB) menyediakan beras sebanyak 30.000 kg yang mana beras tersebut di bagikan kepada setiap kecamatan yang membutuhkan termasuk pasar raya padang. Sisa persediaan beras tersebut dapat di gunakan kembali apabila tim operasi pasar yang di tempatkan di Pasar Raya meminta tambahan persediaan beras apabila telah menipis. Hal tersebut berlangsung sampai persediaan beras di bulog habis dan di adakan kembali surat perintah penyerahan barang (SPPB).

Pada saat operasi pasar terjadi harga kebutuhan pokok di pasar raya tetap atau stagnan tidak mengalami kenaikan ataupun penurunan, ini dikarenakan kurangnya permintaan di pasar raya akibat dilakukannya operasi pasar yang tugasnya untuk menekan harga di pasar raya.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis ingin menulis skripsi dengan judul *“Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar Terhadap Stabilitas Harga Beras (Studi di Pasar Raya Kota Padang)”*.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka di identifikasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Belum tersosialisasi tentang Kebijakan Operasi Pasar Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar terhadap Stabilitas Harga Beras.

2. Pandangan masyarakat umum terhadap efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar terhadap Stabilitas harga beras.
3. Tidak stabilnya harga beras di pasar raya yang belum sesuai dengan kebijakan operasi pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre Sumbar.
4. Masih banyaknya masyarakat dan pedagang beras di pasar raya padang yang belum sejahtera dengan kebijakan operasi pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog divre Sumbar.

### **C. Batasan Masalah**

Berdasarkan uraian dari identifikasi permasalahan tersebut di atas, maka masalah penelitian dibatasi sebagai berikut:

1. Efektivitas Implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional(Divre) Sumbar terhadap Stabilitas Harga Beras.
2. Kendala yang ditemukan dalam efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbat terhadap stabilitas harga beras.
3. Upaya untuk mengatasi kendala dari efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre)Sumbar terhadap stabilitas harga beras.

#### **D. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar terhadap stabilitas harga beras?
2. Kendala apa saja yang ditemukan dalam efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional(Divre)Sumbar terhadap stabilitas harga beras?
3. Upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar terhadap stabilitas harga beras?

#### **E. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

##### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Mendeskripsikan Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumatera Barat terhadap Stabilitas Harga Beras.
- b. Mengidentifikasi kendala dari Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar terhadap stabilitas harga beras.
- c. Menjelaskan upaya yang di lakukan untuk mengatasi kendala dari Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar terhadap stabilitas harga beras.

## **2. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang di jelaskan di atas, dapat di ambil beberapa manfaat dari penelitian ini yaitu :

- a. Secara teoritis pnelitian ini di harapkan akan memberikan wawasan dan pengetahuan baru kepada barbagai kalangan seperti kalangan akademis khususnya dan masyarakat luas pada umumnya yang tertarik tentang efektifitas implementasi kebijakan operasi pasar terhadap stabilitas harga beras.
- b. Manfaat secara praktis penelitian ini dapat menjadikan masukan bagi pemerintah ataupun lembaga-lembaga lain yang membutuhkan serta menjadi acuan dalam melaksanakan suatu kebijakan.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Pengertian Efektivitas**

Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan, dalam artian efektivitas merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan dan prosedur dari organisasi dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dalam pengertian teoritis atau praktis, tidak ada persetujuan yang universal apa yang dimaksud dengan “efektivitas”. Bagaimana definisi efektivitas berkaitan dengan pendekatan umum. Bila ditelusuri efektivitas berasal dari kata dasar efektif yang artinya:

- a. Ada efeknya ( pengaruh, akibatnya, kesannya) seperti manjur, mujarap, mempan.
- b. Penggunaan metode, cara, sarana, alat dalam melaksanakan aktivitas sehingga berhasil guna (mencapai hasil yang maksimal).

Menurut Gipson (1996) pengertian efektivitas adalah penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi mereka terhadap prestasi yang diharapkan, maka makin lebih efektif dalam penilaian mereka.

Dari pengertian tersebut diatas dari sudut pandang bidang perilaku organisasi maka dapat didefinisikan tiga tingkatan analisis yaitu:

- (1) Individu (2) kelompok (3) organisasi. Ketiga tingkatan analisis tersebut sejalan dengan tingkatan tanggung jawab manajerial yaitu bahwa para

manajer bertanggung jawab atas efektivitas individu, kelompok dan organisasi.

Pada dasarnya pengertian efektivitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara input dan outputnya.

Istilah efektif (*effective*) dan efisien (*efficient*) merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tentang arti dari efektif maupun efisien terdapat beberapa pendapat.

Menurut Bernad dalam Prawirosentono (1999) menjelaskan bahwa arti efektif dan efisien adalah sebagai berikut: Bila suatu tujuan tertentu akhirnya dapat dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut adalah efektif. Tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan walaupun efektif, hal ini disebut tidak efisien, sebaliknya bila akibat yang tidak dicari-cari, tidak penting atau remeh, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Dikatakan efisien bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan, terlepas apakah efektif atau tidak.

Efisien tetapi tidak efektif berarti baik dalam memanfaatkan sumberdaya (*input*), tetapi tidak mencapai sasaran. Sebaliknya. Efektif tetapi tidak efisien

dalam mencapai sasaran menggunakan sumber daya berlebihan atau lazim dikatakan ekonomi biaya tinggi. Tetapi yang paling parah adalah tidak efisien dan juga tidak efektif, artinya ada pemborosan sumberdaya tanpa mencapai sasaran penghambur-hamburan sumber daya.

Efisien harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat diukur (*mearsurable*), sedangkan efektif mengandung pula pengertian kualitatif. Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan (*input*) akan menghasilkan produktifitas yang tinggi, yang merupakan tujuan dari setiap organisasi apapun bidang kegiatannya. Hal yang paling rawan adalah apabila efisiensi selalu diartikan sebagai penghematan, karena bisa mengganggu operasi, sehingga pada gilirannya akan mempengaruhi hasil akhir, karena sasarannya tidak tercapai dan produktifitasnya akan juga tidak setinggi yang diharapkan.

## **2. Konsep Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Istilah kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan istilah kebijaksanaan berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat dan sebagainya (Yeremias Keban, 2004:55).

Sebagai suatu konsep *filosofis*, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu *produktifitas*, kebijakn dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu *proses*, kebijakan

dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu *kerangka kerja*, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya (Yeremias Keban, 2004:55).

James E. Anderson memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, sedangkan menurut Hoogerwerf hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah (Bambang, 2007:9).

Dari beberapa pengertian kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) menyangkut pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah-masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang menyangkut keputusan: isi, cara, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu dan strategi keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

#### ***a. Pengertian Kebijakan Publik***

Setiap kebijakan publik yang ditetapkan oleh negara harus dapat menyentuh kepentingan rakyat secara menyeluruh dan berdampak positif. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan Islamy (Solichin, 2002:2) bahwa setiap perumusan kebijakan publik negara harus selalu berorientasi pada

kepentingan publik. Artinya kebijakan itu dapat memberi pelayanan publik sebaik mungkin kepada masyarakat. Pendapat tersebut diperkuat oleh konsep demokrasi modern yang menyertakan kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga punya porsi yang sama besar untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara.

Menurut Chandler dan Plano (Yeremias Keban, 2004:56) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Bahkan, Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (Suharsono, 2006:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (Suharsono, 2006:2) berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat.

Disamping itu James E. Anderson (Riant 2006:23) lebih jauh mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah. Anderson juga mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan /dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik:

- a. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
- b. Merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
- c. Merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
- d. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

- e. Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/ undang-undang yang bersifat memaksa (otoritatif).

Pada dasarnya kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di dalam masyarakat atau untuk membuat kehidupan masyarakat menjadi lebih baik. Pernyataan tersebut sesuai dengan Pendapat mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh Moestopadidjaja, sebagai berikut: "Kebijakan publik pada dasarnya adalah keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah, negara dan pembangunan". (Mustopadidjaja, 2003:5)

Kebijakan tersebut dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga kebijakan tersebut disebut kebijakan publik. Fokus perhatian dari kebijakan publik tidak akan terlepas dari dari pelaksanaan proses kebijakan. Proses kebijakan secara garis besar oleh (Shafritz dan Russel 1997:49), terdiri atas:

- a. Penetapan agenda (identifikasi isu kebijakan)
- b. Keputusan kebijakan (diputuskannya suatu kebijakan atau tidak)
- c. Pelaksanaan
- d. Evaluasi program atau analisis dampak
- e. Umpan balik, yang mengarah pada perbaikan atau penghentian.

Kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato pejabat pemerintah ataupun berupa

program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Dari beberapa pengertian di atas maka dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah mengatur suatu hal dalam bidang tertentu, terutama bidang yang menyangkut dan berhubungan langsung dengan kepentingan publik.

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Kesimpulan dari pandangan ini adalah pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan, kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy (1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- c. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;

- d. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

### 3. Konsep Implementasi Kebijakan

Dalam kamus Webster (Solichin, 1997:64) dirumuskan secara pendek bahwa "*to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu): *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". Dengan demikian implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).

Sedangkan Van Meter dan Van Horn (dalam R.I Lineberry, 1978: 70) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan individu-individu (dan kelompok-kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Banyak cara untuk menumbuhkan kepatuhan dalam pelaksanaan kebijakan ini. Paksaan berupa ancaman yang mengandung sanksi, hukuman atau konsekuensi yang merugikan upaya membina kepatuhan dengan cara keras. Cara lain yang lebih lunak adalah himbuan atau bujukan dan yang konstruktif adalah mensosialisasikan pada target group. Jadi secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi meliputi semua tindakan yang berlangsung antara pernyataan (formulasi) kebijakan dan dampak aktualnya.

Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno, 2007:145-146) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran nyata. Menurut Ripley dan Franklin, implementasi mencakup banyak kegiatan. **Pertama**, badan-badan pelaksana yang ditugasi Undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan mentah serta uang. **Kedua**, badan-badan

pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan kongkrit, regulasi serta rencana-rencana dan desain program. *Ketiga*, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan peraturan pelaksanaan. Kebijakan yang langsung beroperasi antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah dan lain-lain. Rangkaian implementasi kebijakan dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan, rangkaian tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen sektor publik.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada dalam kerangka organizing-leading-controlling. Ketika kebijakan sudah dibuat, tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

#### **4. Konsep Operasi Pasar**

Operasi pasar adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh Perum Bulog untuk menstabilkan harga bahkan menurunkan harga beras di pasar.

Operasi pasar yang dilakukan oleh perum bulog memiliki dampak positif dan dampak negative. Dampak positif dari kebijakan operasi pasar ini adalah dapat meredam gejolak harga beras dipasaran Kemudian dampak negative dari kebijakan operasi pasar adalah Operasi pasar yang dilakukan terkadang sering mengalami salah sasaran, fakta dilapangan membuktikan Operasi pasar yang digelar banyak jatuh ketangan spekulan dan pedagang beras. sehingga para pedagang yang lebih mengetahui situasi pasar cenderung akan menaikkan pasokan yang di dapat dari Operasi pasar.

**a. Kendala Dalam Operasi Pasar**

Berdasarkan dari pengertiannya kendala kebijakan adalah suatu gejala menjadi masalah public ketika gejala tersebut dirasakan sebagai kesulitan bersama oleh sekelompok masyarakat dan hanya dapat di atasi melalui intervensi pemerintahan.([http://www.masbicd.com/masalah, isu dan agenda kebijakan dalam kebijakan public](http://www.masbicd.com/masalah_isu_dan_agenda_kebijakan_dalam_kebijakan_public)).diakses pada tanggal 18 Desember 2012.

a) Internal

Kurangnya Pengawasan dan pengontrolan yang dilakukan untuk menilai keberhasilan mengatasi kendala dalam pelaksanaan Operasi Pasar terhadap stabilitas harga beras di pasar raya kota Padang oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar.

Pengawasan adalah pemeriksaan dilapangan yang dilakukan pada periode tertentu secara berkali kali. Sedangkan pengontrolan (pengendalian) adalah suatu proses penjaminan dimana perusahaan dan orang-orang yang berada dalam perusahaan tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan .

Menurut Winardi (1983; 395) menyebutkan pengawasan berarti mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja yang apabila perlu menerapkan tindakan – tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana.

Langkah tindakan pengawasan terdiri dari suatu proses yang di bentuk 3 macam langkah yang bersifat universal:

1. Mengukur hasil pekerjaan

2. Membandingkan hasil pekerjaan dan standard an memastikan perbedaan (apabila ada perbedaan)
3. Mengkoreksi penyimpangan yang tidak di kehendaki melalui tindakan perbaikan.

b) Ekternal

Dari sisi ekternal Kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan Operasi Pasar adalah beras Bulog ini dianggap beras yang berkualitas buruk oleh sebagian kalangan pedagang tidak terkecuali masyarakat umum. terkadang Operasi Pasar ini juga merasakan kendala-kendala seperti dari pemerintah daerah yang menolak Bulog melakukan Operasi Pasar karna adanya anggapan bahwa beras bulog ini berkualitas rendah .

***b. Upaya Dalam Mengatasi Kendala Operasi Pasar***

Salah satu kendala yang di hadapi oleh Perum Bulog Divre Sumbar dalam melaksanakan Operasi Pasar yaitu kendala dari masyarakat dan para pedagang beras yang menganggap bahwa beras yang dikeluarkan oleh Bulog adalah beras yang berkualitas rendah, dengan adanya asumsi-asumsi ini, maka Perum Bulog melakukan berbagai upaya, salah satu upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala yang muncul adalah dengan meningkatkan Pengawasan dan pengontrolan, kemudian sejak tahun 2010 lalu Perum Bulog sudah mulai malakukan perubahan cara berpikir, dan meningkatkan kualitas berasnya.

Jadi, Upaya yang seharusnya dilakukan oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar terhadap efektifitas implementasi kebijakan operasi

pasar terhadap stabilitas harga beras dengan melakukan Pengawasan dan Pengontrolan untuk mengatasi kendala yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan Operasi Pasar di pasar raya kota padang.

### **5. Stabilitas Harga**

Di antara kebutuhan pokok, beras merupakan komoditas yang posisinya sangat strategis dan karena itu pemerintah selalu berusaha agar harga beras tersebut relatif stabil. Pengertian "stabil" tidaklah bersifat statis, tetapi dinamis yakni suatu kondisi dimana variabilitas harga antar waktu berada pada kisaran yang masih memungkinkan bagi *stakeholder* (produsen dan konsumen) untuk melakukan penyesuaian dalam jangka pendek. Bagi konsumen, determinan dari kemampuan untuk melakukan penyesuaian adalah daya beli, sedangkan bagi produsen determinannya adalah tingkat penerimaan yang cukup untuk menutup semua biaya variable.

Kebijakan stabilisasi harga, pemerintah berkepentingan dalam dua hal: (1) kebijakan antisipatif, dan (2) kebijakan yang berkenaan intervensi pasar. Terkait dengan kebijakan antisipatif, Implikasinya sebagai suatu tindakan antisipatif, seperti penyediaan cadangan beras yang cukup, infrastruktur pendukung sistem distribusi dan sebagainya harus segera dipersiapkan lebih awal, dimana insiden kenaikan harga cenderung lebih tinggi pada bulan-bulan tertentu. sehingga pada bulan-bulan yang rawan akan kenaikan harga beras seperti bulan Desember, Januari dan Februari telah di persiapkan cadangan berasnya lebih awal.

Pemerintah berkewajiban untuk melakukan intervensi, apabila terjadi instabilitas harga kebutuhan pokok. Pengertian instabilitas (gejolak) harga

menurut Peraturan Pemerintah No.68 /2002 tentang Ketahanan Pangan adalah harga pangan tertentu yang bersifat pokok di tingkat pasar mencapai lebih dari 25% dari harga normal. Selanjutnya dalam Peraturan Mendag No.22/M-DAG/PER/10/2005, gejolak harga beras adalah kenaikan harga beras di tingkat konsumen mencapai lebih dari 25% dari harga normal dan berlangsung selama 1 (satu) minggu. Harga normal adalah harga rata-rata beras kualitas medium di tingkat konsumen yang telah berlangsung selama 3 (tiga) bulan sebelum terjadinya gejolak harga beras.

Langkah pemerintah untuk membentuk BUMN Pangan, salah satunya BUMN sektor produksi, dinilai sudah tepat oleh pakar pertanian. Namun, rencana itu belum cukup untuk menciptakan ketahanan pangan. Ia menilai, masih diperlukan penguatan di sektor lain, seperti sektor proses dan distribusi pangan.

Peran Bulog sebagai distributor sekaligus stabilisasi harga sangat penting, terutama di tengah era yang disebut liberalisasi. Terkait isi Rancangan Undang-Undang (RUU) Pangan yang kini sedang digodok pemerintah dan DPR. Seperti diketahui, salah satu isi yang tertuang dalam RUU tersebut menegaskan bahwa kelembagaan pangan bakal direvisi dengan dibentuknya Badan Otoritas Pangan (BOP). Dalam pembahasan bakal regulasi pangan itu, BOP diposisikan sebagai regulator, sedangkan fungsi operator masih terus dicari formulanya.

Menyadari pentingnya peranan negara dalam menjamin ketahanan pangan atau mengurangi kerawanan pangan, pemerintah melalui Kementerian BUMN berupaya berbenah diri. dibutuhkan bukan hanya keseriusan menata sektor produksi. Karena masih ada sektor proses produksi dan distribusi hasil produksi.

Sektor produksi adalah kegiatan yang fungsinya menjamin agar kebutuhan produksi seperti pupuk tersedia. Proses dalam sektor produksi adalah kegiatan yang fungsinya memaksimalkan produktivitas dalam penggunaan faktor-faktor produksi. Kegiatan lain yang tidak kalah pentingnya adalah kegiatan di sektor distribusi. Karena Kegiatan tersebut berfungsi mendistribusikan hasil produksi. Salah satu BUMN yang selama ini berperan dalam sektor tersebut adalah Perum Bulog.

Tentang peran distribusi pangan selama ini, peran Bulog tidak bisa dinafikan. Selain itu, Bulog juga berperan sebagai stabilisasi harga dan mengelola stok dan cadangan.

## **6. Kebutuhan Pokok ( Beras )**

Kebutuhan adalah suatu keinginan terhadap suatu benda atau jasa yang pemuasannya dapat dilakukan baik bersifat jasmani maupun rohani. Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, tidak dapat dipenuhi kebutuhan secara sekaligus namun dengan cara bertahap.

Dalam pengertian sehari-hari istilah kebutuhan sering disamakandengan keinginan. Seringkali terjadi seseorang mengatakan kebutuhan padahal sebetulnya yang dimaksud adalah keinginan. Kedua istilah tersebut mengandung pengertian yang berbeda. Kebutuhan adalah keinginan terhadap barang atau jasa yang harus dipenuhi, apabila tidak dipenuhi akan menimbulkan dampak yang negatif. Jadi, perbedaannya antara kebutuhan dan keinginan adalah bahwa kebutuhan harus dipenuhi tetapi kalau keinginan tidak harus dipenuhi. Dalam menjalani kehidupan, manusia membutuhkan berbagai jenis dan macam barang-barang dan jasa untuk

memenuhi kebutuhannya . Manusia sejak lahir hingga meninggal dunia tidak terlepas dari kebutuhan akan segala sesuatunya.

Bagi Indonesia pangan diidentifikasi dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Beras memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia dipandang dari aspek ekonomi, tenaga kerja, lingkungan hidup, sosial, budaya dan politik. (<http://www.Setneg.go.id/Index>. *Kebijakan Pangan, Peran Perum Bulog dan Kesejahteraan Petani* ) di akses pada tanggal 11 September 2012.

Masalah beras bukan hal yang sederhana dan sangat sensitif sehingga penanganannya harus dilakukan secara hati-hati. Kesalahan yang dilakukan dalam kebijaksanaan perberasan akan berdampak tidak saja pada kondisi perberasan nasional tetapi juga pada berbagai bidang lain yang terkait. Oleh sebab itu dalam sejarah perberasan di Indonesia tidak pernah lepas dari peranan pemerintah yang secara sengaja turut serta dalam mengatur ekonomi perberasan nasional. Peranan beras yang sangat khusus merupakan salah satu alasan penting campur tangan pemerintah terhadap perberasan masih dilakukan. Kadar campur tangan pemerintah dapat berubah setiap saat karena perubahan peranan unsur-unsur di atas.

Sesuai dengan Inpres Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan telah memberi mandat kepada segenap instansi pusat dan daerah melalui Kantor Menteri Koordinator Bidang Perekonomian untuk menetapkan kebijakan stabilisasi harga beras domestik. Ketika harga beras dunia amat liar pada 2008 dan 2009, Indonesia mampu meredam kenaikan harga beras di dalam negeri karena

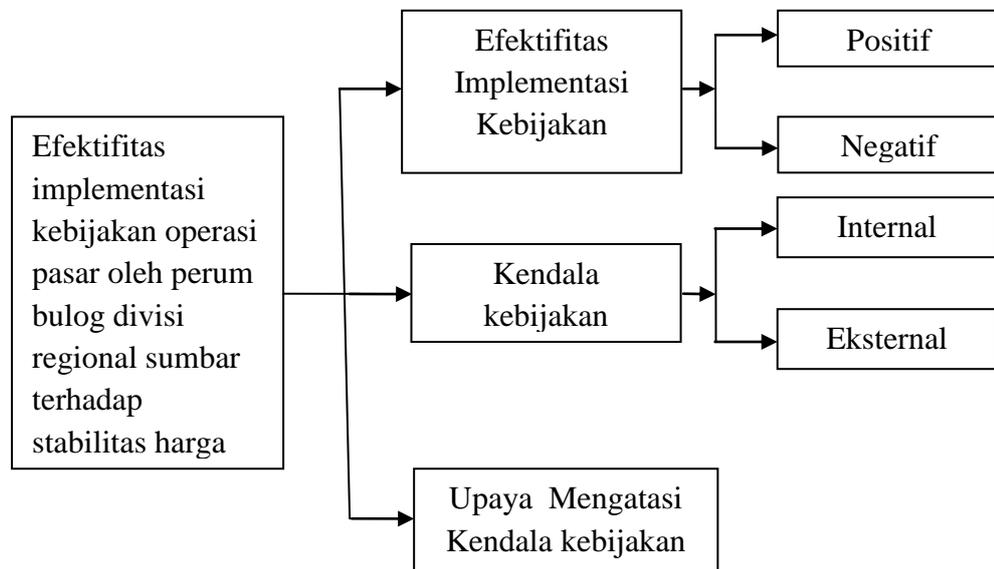
keberhasilan Bulog mengelola stok beras domestik, kekuatan jaringan Bulog dengan pedagang swasta, dan faktor dukungan produksi padi yang memadai. Tindakan spekulasi dan penimbunan beras dapat dihindari karena harga di pasar internasional sangat tinggi. Kenaikan harga yang lebih tinggi pasti dapat dihindari. Kini situasi berbeda dulu pemerintah punya kewibawaan terhadap pasar, kini kuasa pasar menyingkirkan peran pemerintah, Tetapi itu pilihan pemerintah sendiri.

### **B. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan kerangka berfikir dalam menggambarkan antara konsep yang akan diteliti, tujuannya adalah untuk memudahkan penelitian, sebuah kerangka konseptual disusun berdasarkan kepada kerangka teoritis. Ini dimaksudkan sebagai konsep untuk menjelaskan, mengungkapkan dan menentukan persepsi dan keterkaitan variabel yang akan diteliti berdasarkan batasan dan perumusan masalah. Keterkaitan maupun hubungan variabel antara variabel yang diteliti diuraikan dengan berpijak pada kajian teori diatas.

Dari uraian tersebut serta kaitannya dengan kajian teori mengenai kebijakan maupun implementasi kebijakan. penulis dapat menggambarkan kerangka konseptual sebagai berikut:

### Kerangka konseptual



Kebijakan dari bulog mengenai Efektifitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Perum Bulog Divisi Regional(Divre) Sumbar terhadap stabilitas harga beras, kemudian bagaimana efektifitas implementasi kebijakan operasi pasar tersebut terhadap pedagang beras dan masyarakat (konsumen) baik itu bersifat positif dan bersifat negatif, kemudian kendala apa yang ditemukan dalam implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar terhadap stabilitas harga beras di pasar raya , dan mengetahui bagaimana upaya mengatasi kendala dalam implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah di jelaskan pada BAB IV tentang Dampak Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Sumbar Terhadap Stabilitas Harga Beras, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar Terhadap Stabilitas Harga Beras merupakan kebijakan yang dikeluarkan guna untuk menstabilkan harga dan cenderung dapat menurunkan harga sekaligus untuk ketersediaan beras di pasar raya kota Padang.
2. Hasil penelitian terhadap kendala pada saat operasi pasar oleh Perum Bulog Divre Sumbar terhadap stabilitas harga beras di Pasar Raya Kota Padang dalam hal ini, masih menemui Kendala, baik itu kendala *internal* yaitu kurangnya pengawasan dan pengontrolan dan kendala *eksternal* yaitu masih adanya persepsi dari masyarakat dan pedagang yang menganggap beras Bulog adalah beras yang berkualitas rendah. oleh karena itu pelaksanaan Operasi Pasar Beras di pasar raya kota padang ini masih kurang efektif .
3. Dari hasil penelitian terhadap upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala Efektivitas implementasi kebijakan operasi pasar oleh Perum

Bulog Divre Sumbar terhadap stabilitas harga beras di Pasar Raya Kota Padang, Perum Bulog akan melakukan peningkatan pengawasan dan pengontrolan.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan tentang Efektivitas Implementasi Kebijakan Operasi Pasar Oleh Perum Bulog Divisi Regional Sumbar Terhadap Stabilitas Harga Beras di Pasar Raya Kota Padang, maka saran penulis yang dapat diberikan adalah :

1. Mempertajam arah/tujuan tentang pelaksanaan kebijakan Operasi Pasar yang dilakukan oleh Perum Bulog Divre Sumbar sebagai stabilisator harga dan dalam rangka mengantisipasi kenaikan harga beras dan memenuhi kebutuhan pangan pokok beras masyarakat dengan harga yang terjangkau.
2. Meningkatkan dalam segi pengawasan saat Operasi Pasar yang dilaksanakan oleh Perum Bulog Sumbar agar tidak ditemukan lagi adanya oknum-oknum yang melakukan kecurangan dan memberikan sanksi yang tegas terhadap oknum-oknum yang melakukan kecurangan.
3. Meningkatkan kontrol terhadap persediaan beras yang akan di keluarkan oleh Perum Bulog Divre Sumbar dan melakukan pengecekan ulang setelah sampai dilapangan apakah masih sesuai agar tidak terjadi pengurangan stok penjualan yang bisa saja dilakukan oleh Tim/anggota Operasi Pasar untuk mendapatkan keuntungan sendiri.
4. Perum Bulog agar memberikan kualitas beras yang berkualitas untuk di jual dan menjaga nama baik Perum Bulog Divre Sumbar dan

menumbuhkan lagi rasa kepercayaan masyarakat kepada Perum Bulog sebagai lembaga pangan yang handal .

5. Agar pimpinan Perum Bulog Sumbar Memberikan pengarahan untuk lebih meningkatkan rasa tanggung jawab dan dapat mengemban tugasnya dengan baik kepada setiap unsur Tim Satgas Operasi Pasar Beras (OPB) di Pasar Raya Kota Padang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bambang.2007.*Defenisi dan Klasifikasi Kebijakan Publik*. Bandung: Dian Lestari Grafika.
- Burhan, Bungin. 2003.*Analisis Data Penelitian Kualitatif pemahaman Filosofi dan Metodologis kearah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Pers hal 53.
- Dahlan Yakub. 2001. *Kamus Sosiologi Antropologi*. Surabaya: Indah
- Inpres Nomor 7 Tahun 2009 *tentang Kebijakan Perberasan*.
- Lexy, Moleong. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Edisi revisi Remaja Rosdakarya.
- Mears, Leon . 1982. *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press
- M. Irfan Islamy. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Parajuli, Bishow. 2001. *food security & emerging concern and the role for bulog*. Jakarta: World food programe.
- Parawirosentono.1999.*Efektivitas Penilaian Proyek*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Riant Nugroho Dwidjowijoyo. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta: Kelompok Gramedia.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Kebijakan Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elek Media Komputindo.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara- negara Berkembang ( Model –model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi* Jakarta: PT Elexa Media Computerindo.
- Shafritz dan Russel.1997. *Kebijakan Publik*. NewYork: Longman
- Solichin Abdul Wahab. 2002. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Suharsono. 2006. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- T. Hani Handoko. 1995. *Manajemen Edisi kedua*. Yogyakarta: BPF.
- Tomek, W.G. & Robinson, K.L. 1972. *Agriculture Product Prices*. Coenell University Press. London.
- Yeremias, Keban. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep Teori dan Isu*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

Winardi. 1983. *Azas-Azas Manajemen*. Bandung: Edisi ketujuh penerbit alumni Bandung.

**Dokumen dari skripsi:**

Kristanto. 2002. *Pengaruh Perumusan Kebijakan dan Pembinaan Operasi Pasar Khusus Beras Terhadap Motivasi Penduduk untuk Menanggulangi kemiskinan di Kota Semarang* (skripsi) Program Magister administrasi Publik. Program Pasca sarjana. Universitas di Ponegoro. Semarang.

**Website:**

Hasbi Asyadiqi. 2011. *Sejarah Singkat Bulog: 43 Tahun Perjalanan Bulog*/ Diakses 11 September 2012.

Prasko, S.Si.T,M.H. 2012. *Kebutuhan Manusia:Kebutuhan Primer, Kebutuhan Sekunder dan Kebutuhan Tersier*/ Diakses 11 september 2012.

<http://Economy>. Okezone.com/read/2012/02/02/320/568453/ *jaga stabilitas harga beras, bulog harus dipertahankan*/ Diakses pada tanggal 13 Juni 2012.

<http://Bulog.co.id/Sekilasada/> diakses pada tanggal 13 Juni 2012.

[www.masbicd.com/](http://www.masbicd.com/) *masalah, isu dan agenda kebijakan dalam kebijakan public*/ diakses pada tanggal 18 Desember 2012.

<http://google.co.id/Carapedia.com/> *Pengertian dan defenisi damapak*/ diakses pada tanggal 16 Desember 2012.

<http://www>. Setneg.go.id/Index. *Kebijakan Pangan, Peran Perum Bulog dan Kesejahteraan Petani* ) di akses pada tanggal 11 September 2012.