

## **BAB I.**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Makanan pokok penduduk Indonesia adalah beras. Hal ini terbukti dari 95% penduduk Indonesia mengkonsumsi beras dan mencapai 139,5 kilogram per tahun (BPS, 2010). Oleh karena beras bersifat strategis, maka Pemerintah secara sengaja turut serta dalam mengatur ekonomi perberasan nasional. Campur tangan Pemerintah dalam ekonomi perberasan dituangkan di dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan. Inti sari Kebijakan Perberasan adalah stabilisasi harga beras oleh Pemerintah. Hal ini sesuai dengan penjelasan Parsons dan Smelser di dalam Damsar (2009:103), yaitu pasar bukan hanya dipenuhi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi tetapi juga oleh kepentingan Pemerintah. Dengan kata lain, pasar tidak hanya dipengaruhi oleh hukum penawaran dan permintaan tetapi juga oleh campur tangan Pemerintah.

Pemerintah menunjuk Perum Bulog yang berfungsi sebagai *buffer stock policy* yaitu menjalankan kebijakan penyangga untuk menjamin stabilitas persediaan dan stabilitas harga beras (Syamsi, 2007:29). Tugas pokok Perum Bulog, antara lain; pembelian gabah / beras oleh Pemerintah di daerah, penyediaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, penyediaan dan penyaluran beras untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana dan rawan pangan (Perum Bulog, 2010:2).

Pelaksanaan tugas pokok tersebut membuat posisi Perum Bulog sebagai distributor dari petani (produsen) ke masyarakat (konsumen) di dalam tata niaga beras di Indonesia. Hal ini terlihat dari bagan di bawah ini:

**Bagan 1.** Tata Niaga Beras di Indonesia



Sumber: Kompas, Sabtu 21 Juli 2007

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, distribusi dimaksudkan sebagai penyaluran (pembagian, pengiriman) kepada beberapa orang atau beberapa tempat. Bagi sosiolog, distribusi dimengerti sebagai suatu perangkat hubungan sosial yang melaluinya orang mengalokasikan barang dan jasa yang dihasilkan. Ada tiga jenis distribusi, yaitu resiprositas, redistribusi dan pertukaran. Resiprositas menunjuk pada gerakan diantara kelompok-kelompok simetris yang saling berhubungan. Redistribusi merupakan gerakan appropriasi ke arah pusat kemudian dari pusat didistribusikan kembali. Pertukaran (*exchange*) merupakan distribusi yang

dilakukan atau terjadi melalui pasar (Damsar, 2009:93,104). Maka jenis distribusi yang dilaksanakan oleh Perum Bulog merupakan redistribusi.

Pada institusi modern, pemungutan dalam bentuk pajak, fiskal, retribusi dan sejenisnya yang dilakukan oleh negara modern merupakan bentuk redistribusi. Selanjutnya dikembalikan lagi kepada rakyat dalam bentuk subsidi, bantuan, pelayanan publik (terutama kesehatan dan pendidikan), pembangunan infrastruktur, pemberian santunan, dan lainnya (Damsar, 2009:108). Dalam hal ini Perum Bulog sebagai Instansi Pemerintah yang berperan dalam pemberian subsidi dan pelayanan publik.

Pelaksanaan tugas pokok untuk menjaga stabilitas harga beras oleh Perum Bulog disebut sebagai pelaksana fungsi pelayanan publik, karena posisi Perum Bulog sebagai Instansi Pemerintah yang melaksanakan ketentuan peraturan Pemerintah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat akan beras. Hal ini sesuai dengan pengertian pelayanan publik menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mencapai tujuan pelayanan publiknya, Perum Bulog membagi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di wilayah kerjanya kepada Divisi Regional (Divre), misalnya Perum Bulog Divre Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Susunan organisasi Divre terdiri dari: Kepala, Bidang Pelayanan Publik, Bidang Administrasi dan Keuangan, Gudang dan Unit Pengolahan Gabah / Beras.

Berdasarkan observasi peneliti selama *Internship* di Seksi Pengadaan dan Analisa Harga dan Pasar (Gasar) Bidang Pelayanan Publik Perum Bulog Divre DIY selama 40 hari, yaitu pada tanggal 9 Agustus 2006 sampai dengan tanggal 6 Oktober 2006, Bidang Pelayanan Publik memegang peran penting karena memiliki fungsi untuk melakukan dan mengkoordinasikan tugas utama Perum Bulog Divre DIY yaitu stabilisasi harga beras. Bidang Pelayanan Publik terdiri dari: Seksi Pengadaan dan Analisa Harga dan Pasar (Gasar), Seksi Persediaan dan Perawatan, Seksi Penyaluran, Seksi Perencanaan dan Pengembangan Usaha.

Menurut studi jaringan, interaksi antar Seksi di dalam Bidang Pelayanan Publik Perum Bulog Divre DIY membentuk jaringan formal, karena ketergantungan informasi dan sumber daya manusia. Jaringan formal ini ditemukan baik secara internal maupun eksternal organisasi. Secara internal yaitu antara Kepala Perum Bulog Divre DIY (Kadivire) dan Kepala Bidang Pelayanan Publik dengan Seksi-Seksi di Bidang Pelayanan Publik, khususnya Kepala Seksi Pengadaan dan Gasar dan Kepala Seksi Persediaan dan Perawatan. Sedangkan secara eksternal yaitu antara Kepala Seksi Pengadaan dan Gasar Perum Bulog Divre DIY dengan Dinas / Instansi Pemerintah terkait dan Mitra Kerja yang disebut dengan *stakeholders*.

Berarti jaringan formal Perum Bulog Divre DIY menunjang pelaksanaan tugas pokok yaitu stabilisasi harga beras di wilayah kerjanya. Perum Bulog Divre DIY memiliki wilayah kerja Kota / Kabupaten, antara lain: Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Pelaksanaan stabilisasi harga beras khususnya di Kota Yogyakarta

tidak mudah karena memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi dibandingkan Kabupaten lain di DIY, yakni sekitar 14.239 jiwa per km<sup>2</sup>, sedangkan di Kabupaten Sleman hanya sebesar 1.833 jiwa per km<sup>2</sup>, Kabupaten Bantul sebesar 1.820 jiwa per km<sup>2</sup>, Kabupaten Kulon Progo sebesar 640 jiwa per km<sup>2</sup> dan Kabupaten Gunungkidul sebesar 463 jiwa per km<sup>2</sup> (BPS, 2009:5). Oleh karena itu penting untuk dianalisis dalam Karya Tulis Ilmiah ini tentang tugas pelayanan publik Perum Bulog Divre DIY terkait stabilisasi harga beras dan jaringan formal Perum Bulog Divre DIY terkait stabilisasi harga beras di Kota Yogyakarta.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Rumusan masalah pada Karya Tulis Ilmiah ini adalah:

1. Apa saja tugas Pelayanan Publik Perum Bulog Divre DIY terkait stabilisasi harga beras?
2. Bagaimana jaringan formal Bidang Pelayanan Publik Perum Bulog Divre DIY terkait stabilisasi harga beras di Kota Yogyakarta?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan rumusan masalah di atas adalah:

1. Mengetahui tugas Pelayanan Publik Perum Bulog Divre DIY terkait stabilisasi harga beras.
2. Mengetahui jaringan formal Bidang Pelayanan Publik Perum Bulog Divre DIY terkait stabilisasi harga beras di Kota Yogyakarta.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian ini memiliki manfaat secara akademis dan praktis. Secara akademis, penelitian ini dapat menambah pengetahuan pembaca tentang jaringan formal dengan perspektif Sosiologi Ekonomi dan Sosiologi Organisasi. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi Perum Bulog Divre DIY.

## **E. DEFINISI KONSEP**

### **1. Kebijakan Stabilisasi Harga Beras**

Pengertian kebijakan publik menurut Thomas R. Dye seperti yang dikutip oleh Winarno (2007:15) adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Sedangkan pengertian stabilitas harga beras menurut Balitbang Departemen Perdagangan, yaitu menjaga agar harga beras dapat dipertahankan pada tingkat seimbang (*price equilibrium*), dalam arti di satu pihak cukup tinggi untuk memberikan imbalan yang layak bagi para petani (produsen) dan dapat merangsang kenaikan produksi, dan di pihak lain cukup rendah untuk jangkauan daya beli masyarakat (konsumen). Kebijakan stabilisasi harga beras terdapat di dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan.

Pemerintah melakukan stabilisasi harga beras, karena beras memiliki nilai strategis. Harga-harga beras yang termasuk sembilan bahan pokok (sembako) merupakan barometer bagi harga-harga barang lainnya, dan sekaligus merupakan barometer stabilitas keamanan nasional di dalam negeri. Oleh karena itu, jumlah persediaan dan harga sembako haruslah stabil (Syamsi, 2007:27).

Hal ini sesuai dengan penjelasan Parsons dan Smelser di dalam Damsar (2009:103), yaitu pasar bukan hanya dipenuhi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi tetapi juga oleh kepentingan Pemerintah. Dengan kata lain, pasar tidak hanya dipengaruhi oleh hukum penawaran dan permintaan tetapi juga oleh campur tangan Pemerintah.

## 2. Pelayanan Publik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan, menerima; menggunakan. Sementara itu, istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Selanjutnya menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara (Sinambela, 2010:4-5).

Penyelenggara negara merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan *civil service*. Diantara satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Disoroti dari pemberian pelayanan kepada masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain (Sinambela, 2010:63).

### **3. Organisasi Formal dalam Teori Sosiologi**

Sosiologi sebagai ilmu yang mempelajari masyarakat memandang organisasi formal sebagai wahana jalinan hubungan kerja antarpribadi dalam suatu kelompok formal. Hubungan tersebut berada dalam kelompok formal (sering disebut organisasi) yang para anggotanya mempunyai tugas dan fungsi tertentu yang saling berkaitan. Organisasi formal biasa disebut dengan birokrasi. Menurut Liliweri :

Prinsip-prinsip itu telah dikemukakan oleh Max Weber dalam “Prinsip-prinsip birokrasi”. Kata Weber, organisasi yang baik harus mempunyai struktur dan fungsi yang mampu menjelaskan pembagian tugas dan fungsi, spesialisasi, rentang kendali / pengawasan, pola-pola hubungan kerja antarpribadi yang bersifat rasional dan impersonalitas, serta mekanisme “*reward dan punishment*” (Liliweri, 1997:6).

Teori dalam studi organisasi formal dapat menjelaskan variasi dimensi organisasi, jaringan kerja organisasi dan struktur organisasi. Sedangkan alternatif dari model birokrasi adalah model yang berorientasi pada tujuan. Menurut Thompson (1969) tujuan organisasi merupakan pikiran yang mendominasi masa depan, dominasi itu yang mendorong anggota organisasi mengadakan koalisi (Liliweri, 1997:10,35).

### **4. Jaringan Formal sebagai Bagian dari Jaringan Sosial**

Pengertian jaringan menurut Robert M.Z Lawang (2004:50-54) adalah terjemahan dari *network*, yang penekanannya terletak pada kerja bukan pada jaring, dimengerti sebagai kerja (bekerja) dalam hubungan antar simpul-simpul seperti halnya jaring (*net*). Sosial dimengerti sebagai sesuatu yang dikaitkan atau dihubungkan dengan orang lain atau menunjuk pada makna

subyektif yang mempertimbangkan perilaku atau tindakan orang lain yang berkaitan dengan pemaknaan tersebut. Studi jaringan sosial melihat hubungan antar individu yang memiliki makna subyektif yang berhubungan atau dikaitkan dengan sesuatu sebagai simpul dan ikatan (Damsar, 2009:157-158).

Setiap organisasi memiliki suatu mekanisme yang mengatur hubungan orang-orang yang ada di dalamnya, termasuk jaringan yang terbentuk karena adanya hubungan sosial. Jaringan organisasi dapat dianalisis atas dasar organisasi formal dan organisasi informal. Menurut Dalton (1959:219) formal berarti sesuatu yang direncanakan dan disetujui atasnya, sedangkan informal berarti ikatan-ikatan yang spontan dan fleksibel diantara anggota-anggota yang dituntun oleh perasaan-perasaan dan kepentingan pribadi yang tidak dapat dipertahankan oleh kegiatan formal (Damsar, 2009:180).

Pengertian lain tentang jaringan atau *network* adalah mengacu pada konsep hubungan timbal balik antara karakteristik subsistem-subsistem (struktur) yang dalam komunikasi (formal) biasa dikaitkan dengan perhitungan terhadap arus komunikasi (formal). Fungsi utama jaringan komunikasi formal adalah meningkatkan hubungan organisasional diantara pelbagai subsistem organisasi atau jenjang-jenjang struktur. Konsep ini sesuai dengan hipotesis yang diajukan oleh Spencer (1898) dan Simmel (1903), bahwa setiap organisasi cenderung memperluas fungsi sehingga dia akan lebih mampu melaksanakan tugas-tugas yang semakin banyak dan beraneka ragam (Liliweri, 1997:290).

## **F. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Menurut H. Hadari Nawawi (1995:63) metode penelitian deskriptif diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan / melukiskan keadaan subyek / obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak / sebagaimana adanya. Penemuan gejala-gejala itu berarti juga tidak sekedar menunjukkan distribusinya, akan tetapi termasuk usaha mengemukakan hubungannya satu dengan yang lain di dalam aspek-aspek yang diselidiki itu. Setelah pengumpulan dan penyusunan data, dilakukan analisa dan interpretasi tentang arti data itu.

### **2. Subyek Penelitian dan Informan Penelitian**

Subyek penelitian di dalam penelitian ini antara lain: Ibu Majda Yulianingrum selaku Kepala Seksi Persediaan dan Perawatan, Bapak Jurianto, S. AP selaku Kepala Seksi Sumber Daya Manusia (SDM) dan Hukum, serta Ibu Suryawati Sri Sutarna, SH selaku Karyawan Seksi Sumber Daya Manusia (SDM) dan Hukum. Informan penelitian ini yaitu: Bapak Dedi Supriyadi, SH., selaku Kepala Bidang Pelayanan Publik dan Bapak Wahyu Widi Dinihari, S.TP., selaku Kepala Seksi Pengadaan dan Analisa Harga dan Pasar (Gasar).

Kepala Seksi Persediaan dan Perawatan, Kepala Seksi Sumber Daya Manusia (SDM) dan Hukum, serta Karyawan Seksi Sumber Daya Manusia (SDM) dan Hukum dipilih menjadi subyek penelitian karena sebagai pelaksana kegiatan yang berkaitan dengan tugas pelayanan publik Perum Bulog Divre DIY. Sedangkan Kepala Bidang Pelayanan Publik dan Kepala Seksi Pengadaan dan Analisa Harga dan Pasar (Gasar) dipilih menjadi informan penelitian ini karena mengetahui seluk beluk jaringan Perum Bulog Divre DIY.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data untuk penelitian ini dengan cara observasi dan wawancara.

#### **a. Observasi**

Metode pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung menulis segala informasi dan data serta hal-hal yang sesuai dengan masalah penelitian. Observasi dilakukan dengan cara parsitipatif aktif, dimana penulis secara langsung berpartisipasi dalam kegiatan subyek penelitian melalui kegiatan penelitian (Sugiyono, 2009:409). Observasi terhadap sistem kerja Perum Bulog Divre DIY di Bidang Pelayanan Publik khususnya Seksi Pengadaan dan Analisa Harga dan Pasar Perum Bulog Divre DIY.

## b. Wawancara

Moleong (1998) mengatakan bahwa wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

Wawancara dilakukan ketika menjalankan *Internship* dan setelah *Internship* dilaksanakan. Wawancara kepada subyek penelitian, antara lain: Kepala Seksi Persediaan dan Perawatan, Kepala Seksi Sumber Daya Manusia (SDM) dan Hukum, serta Karyawan Seksi Sumber Daya Manusia (SDM) dan Hukum. Informan penelitian ini, yaitu: Kepala Bidang Pelayanan Publik dan Kepala Seksi Pengadaan dan Analisa Harga dan Pasar (Gasar).

## G. ANALISA DATA

Menurut Patton, 1980 (dalam Lexy J. Moleong 2002: 103) menjelaskan bahwa analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Langkah-langkah / proses analisis data secara umum dapat digunakan sebagai berikut:

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dan berbagai sumber yaitu hasil wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumentasi resmi, gambar, foto-foto dan sebagainya. Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah maka langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya. Langkah selanjutnya adalah menyusunnya dalam satuan-satuan kemudian dikategorikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori ini dilakukan sambil membuat koding. Tahap akhir dari analisis ini adalah pemeriksaan keabsahan data,

setelah selesai tahap ini, mulailah tahap penafsiran data dalam mengelola hasil sementara menjadi teori substantif dengan menggunakan beberapa metode.

Dalam hal ini, setelah peneliti berhasil mendapatkan data informasi dari yang diteliti, langkah yang diambil kemudian yaitu menyajikannya secara utuh tanpa melakukan penambahan maupun pengurangan informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penelitian.

