

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Salah satu pakar hukum, Roscoe Pound mengemukakan paradigma hukum “*law as a tool of social engineering*” yang artinya hukum sebagai alat perubahan sosial. Istilah tersebut menggambarkan bagaimana peranan hukum dalam mencapai cita-cita masyarakat. Dalam konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) peranan hukum cukup menonjol. Peranan hukum tersebut adalah membangun sistem peraturan yang mendukung kesejahteraan masyarakat. Namun peranan tersebut tidak lepas dari perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Idealnya peraturan-peraturan hukum dibuat berdasarkan kebutuhan masyarakat. Segala fenomena-fenomena tersebut khususnya konflik yang muncul di masyarakat menjadi dasar perumusan hukum. Kelak perumusan hukum tersebut akan memunculkan suatu peraturan hukum yang menjadi solusi atas konflik tersebut.

Menurut sejarah hukum Indonesia, sistem hukum di Indonesia dipengaruhi oleh negara-negara yang pernah menjajah di Indonesia. Hal itu disebabkan oleh negara yang menjajah Indonesia juga membawa sistem hukumnya dan diterapkan di negara wilayah jajahannya. Dalam sejarah disebutkan beberapa negara yang pernah menjajah di Indonesia, yaitu Portugis, Belanda, Inggris, dan Jepang. Dari keempat negara tersebut, negara

yang paling lama menjajah adalah negara Belanda. Oleh karena itu, sistem hukum yang berlaku di Indonesia berasal dari sistem hukum Belanda. Sistem hukum Belanda merupakan sistem Eropa Kontinental. Salah satu cirinya yaitu sumber hukum utama bersumber dari Undang-Undang. Dalam konstitusi Indonesia, yaitu Pasal 1 Ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945(UUD NRI 1945) terdapat penegasan bahwa “Indonesia merupakan negara hukum”. Hukum menjadi salah satu tonggak dalam mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.

Konstitusi merupakan aturan hukum tertinggi di Indonesia. Konstitusi didefinisikan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>1</sup> Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada dibawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan sejauh tidak bertentangan dengan hukum di atasnya.<sup>2</sup> Wujud konkrit dari konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI 1945. Dalam UUD NRI 1945 terdapat 4 tujuan bernegara yang dimuat pada Aline ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu:

- (i) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- (ii) Memajukan kesejahteraan umum
- (iii) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

---

<sup>1</sup> Prof.Dr. Jimly Asshidiqie, S.H,2010, *Konstitusi Ekonomi*,Cetakan I, Buku Kompas, Jakarta,hlm.8

<sup>2</sup> ibid

(iv) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Dalam konstitusi terdapat dasar aturan dalam kehidupan masyarakat, salah satunya konstitusi terkait kegiatan ekonomi. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Kegiatan ekonomi yang dimaksud aturan konstitusi substansinya yaitu sistem ekonomi kekeluargaan. Namun dalam perkembangan masyarakat sampai saat ini sistem ekonomi yang berlaku sistem ekonomi pasar. Pengaturan untuk berbagai kegiatan ekonomi ditentukan oleh mekanisme pasar. Namun sistem pasar tersebut tidak hadir begitu saja tetapi dipengaruhi oleh dinamika pergaulan ekonomi internasional, khususnya negara maju. Negara Indonesia yang memiliki ketergantungan dengan negara-negara maju mau tidak mau harus mengikuti aturan dari negara maju. Yang dimaksud mengikuti aturan dari negara maju adalah menerapkan perdagangan bebas. Hal tersebut tak lain yaitu adopsi sistem ekonomi pasar yang dilegitimasi oleh penandatanganan kesepakatan *Letter of Intent (LoI)* dengan *International Monetary Fund (IMF)* pada tanggal 15 Januari 1998. Dampaknya pemerintah Indonesia mengeluarkan aturan perundang-undangan yang mendukung perdagangan bebas. Diantaranya UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keppres No.50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik, dan Keppres No.166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah

Non Departemen. Selain itu sistem perekonomian Indonesia mengacu pada sistem ekonomi pasar atau perdagangan bebas.

Dalam sistem perekonomian di Indonesia ada 3 pelaku ekonomi, yaitu pelaku ekonomi swasta (perusahaan swasta), koperasi, dan BUMN (badan usaha milik negara). Perusahaan swasta dapat dikatakan sebagai perusahaan yang didirikan oleh masyarakat (baik perorangan maupun badan hukum swasta) yang bertujuan mencari keuntungan dalam kegiatan usahanya. Berdasarkan bentuk badan usahanya, di dalam perundang-undangan maupun di tengah-tengah masyarakat dikenal beberapa bentuk badan usaha sebagai berikut: usaha perorangan, persekutuan perdata atau perkumpulan perdata, persekutuan firma, persekutuan komanditer, dan perseroan terbatas.<sup>3</sup> Jika dilihat berdasarkan lingkup kegiatan usahanya dibedakan menjadi perusahaan swasta nasional dan perusahaan swasta multinasional. Perusahaan swasta nasional adalah perusahaan yang melaksanakan kegiatan usahanya dalam lingkup satu negara, sedangkan perusahaan swasta multinasional adalah perusahaan yang melaksanakan kegiatan usahanya di berbagai negara.<sup>4</sup> Menurut Pasal 1 Undang-Undang No 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang dimaksud koperasi yaitu “ badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang

---

<sup>3</sup> Janus Sidabalok, S.H., M.Hum, 2012, *Hukum Perusahaan*, Cetakan I, Nuansa Aulia, Bandung, hlm.91

<sup>4</sup> *ibid*

berdasarkan atas asas kekeluargaan”.<sup>5</sup> Dari definisi tersebut dapat ditarik beberapa poin penting sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Koperasi adalah badan usaha
2. Koperasi adalah badan hukum
3. Anggota koperasi adalah perseorangan atau koperasi
4. Koperasi merupakan gerakan ekonomi rakyat
5. Dasar kegiatannya adalah kekeluargaan

Dengan kata lain koperasi merupakan kegiatan usaha bersama yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan anggotanya. Koperasi merupakan bentuk konkrit dari gagasan ekonomi kerakyatan berdasarkan asas kolektivitas atau gotong royong). Prinsip pengelolaan koperasi adalah demokrasi ekonomi (segala bentuk kegiatan pengelolaan ditentukan anggota atau atas partisipasi anggota). Koperasi sebagai organisasi ekonomi berorientasi sosial bukan mencari profit. Pelaku usaha lainnya yaitu perusahaan negara atau badan usaha milik negara (BUMN). BUMN merupakan perusahaan yang aktivitas usahanya dibiayai dan dikelola oleh negara. Sebagaimana pada Pasal 2 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tercantum bahwa maksud dan tujuan BUMN yaitu:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya
- b. Mengejar keuntungan
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan sektor swasta dan koperasi; dan

---

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm 135

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 135

- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat

Melihat maksud dan tujuan BUMN di atas, dapat diasumsikan BUMN memiliki peranan bagi perekonomian nasional. Hal ini dikarenakan BUMN mampu berperan besar dalam menghasilkan komoditi, pelayanan dan pendapatan negara. Laba bersih 141 badan usaha milik negara (BUMN) diproyeksikan tumbuh 15% pada tahun 2014 menjadi Rp163,3 triliun dari realisasi tahun 2013 Rp142 triliun.<sup>7</sup> Jumlah tersebut menjadi penerimaan kas negara. Dalam menjalankan peranannya, perusahaan-perusahaan negara tidak hanya bergerak di bidang usaha strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak tetapi juga bidang-bidang yang seharusnya dilakukan oleh usaha swasta seperti bidang asuransi, perkebunan, dan lain-lain. Selain itu BUMN juga berperan sebagai perwujudan isi Pasal 11 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang isinya “ Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak”. Perwujudan yang dimaksud yaitu BUMN sebagai perusahaan negara memiliki peran dan wewenang menyediakan kebutuhan hajat hidup rakyat Indonesia terkait dengan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, dan sebagainya.

Bentuk BUMN dibagi menjadi 2 yaitu Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Umum. Perusahaan perseoran memiliki tujuan utama mencari keuntungan, sedangkan Perusahaan Umum (Perum) memiliki tujuan

---

<sup>7</sup> www.bisnis.com, Herdiyana, 2014, *Lab Bersih 141 BUMN Ditargetkan Capai Rp 163,3 Triliun*, hlm 1, 18 Mei 2014

menyelenggarakan pelayanan umum (memenuhi kebutuhan masyarakat) sekaligus mencari keuntungan. Salah satu BUMN yang berbentuk Perum yaitu Perum Badan Urusan Logistik (Bulog). Bulog adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) negara yang berdiri pada tahun 1967 sesuai Keputusan Presidium Kabinet No 114/Kep/1967 bertugas menjaga stabilitas harga pangan. Bulog menjadi penunjang ketika Orde Baru berhasil dalam hal swasembada pangan tahun 1984. Penyempurnaan aturan terhadap fungsi Bulog terjadi pada tahun 1995 setelah dikeluarkannya Keppres No 50 Tahun 1995. Dalam peraturan tersebut disebutkan fungsi Bulog mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, tepung terigu, kedelai, pakan, dan bahan pangan lainnya. Perkembangan ekonomi global berdampak hukum di Indonesia akibat ikut menandatangani *Letter of Intent* (LoI) pada 15 Januari 1998. Konsekuensi dari ikut dalam *LoI* tersebut pemerintah melakukan deregulasi terhadap berbagai peraturan yang menghambat liberalisasi pasar termasuk dalam bidang pangan. Pemerintah mengeluarkan salah satunya Keppres No 29 Tahun 2000 tentang Bulog yang tidak lama pemberlakuannya karena dikeluarkan Keppres No 166 Tahun 2000 yang mengatur kembali fungsi BULOG. Menurut Keppres No 166 Tahun 2000 menyatakan, “BULOG mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dari isi aturan, fungsi Bulog sebatas manajemen logistik atau dapat dikatakan hanya sebagai pedagang pengumpul komoditi

pangan. Komoditi pangan yang termasuk dalam wewenang BULOG hanya beras saja. Untuk komoditi non beras BULOG tidak memiliki wewenang melaksanakan tugas pokoknya. Padahal sebelum dikeluarkannya Keppres No 166 Tahun 2000, Bulog memiliki fungsi sebagai badan penstabil harga<sup>8</sup>. Hal tersebut menjadi kontradiksi ketika Bulog yang merupakan lembaga pemerintah urusan pangan tidak mampu menjadi badan penstabil harga. Dapat dikatakan sesungguhnya Bulog memiliki hak istimewa berupa hak monopoli dalam mengatur pelaksanaan produksi sampai distribusi pangan. Hak monopoli tersebut merupakan hak untuk dapat mengatur bidang pangan tanpa ada subjek atau badan hukum yang dapat campur tangan. Namun seperti uraian diatas dampak dari keikutsertaan dalam *LoI* membuat hak monopoli Bulog dicabut. Bulog hanya dapat memonopoli komoditi beras. Perubahan fungsi ini menjadi masalah besar karena pemenuhan kebutuhan pangan menjadi tidak pasti akibat diserahkan kepada mekanisme pasar. Oleh karena itu Penulis mengangkat penulisan hukum yang berjudul: **“TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN DAN FUNGSI BULOG PASCA DIKELUARKANNYA KEPPRES NOMOR 166 TAHUN 2000 DALAM RANGKA MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah adalah bagaimana kedudukan dan fungsi Bulog mengenai hak

---

<sup>8</sup> Bonnie Setiawan, 2003, *Globalisasi Pertanian*, Cetakan Pertama, Institute For Global Justice, Jakarta, hlm.70

monopoli komoditi pangan pasca dikeluarkannya Keppres No. 166 Tahun 2000 dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan?

### **C. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penulis melakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Bulog mengenai hak monopoli komoditi pangan pasca dikeluarkannya Keppres No. 166 Tahun 2000 dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan?

### **D. Manfaat Penelitian:**

1. Manfaat Teoritis: diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan pengaturan hukum yang terkait mengenai Hukum Ekonomi dan Bisnis serta khususnya tentang lembaga Badan Urusan Logistik(Bulog).
2. Manfaat Praktis: Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, aparat penegak hukum atau masyarakat umum dalam memahami kedudukan dan fungsi Bulog serta sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana hukum bagi penulis.

### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian mengenai Tinjauan Yuridis Fungsi Bulog Pasca Dikeluarkannya Keppres Nomor 166 tahun 2000 merupakan hasil karya asli

penulis. Penulisan ini berbeda dengan penulisan yang dilakukan oleh mahasiswa-mahasiswa lainnya karena penulis lebih menekankan pada hak monopoli komoditi pangan oleh Bulog pada proses produksi sampai pada distribusi. Adapun skripsi / tesis yang hampir sama / sejenis antara lain:

Penelitian tentang "Kedudukan Hukum dan Peranan Perum Bulog dalam mengelola Cadangan Pangan Nasional", karya Raja Bonaran Situmeang, mahasiswa magister Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada. Rumusan masalah dari penelitian tersebut yaitu bagaimana kedudukan hukum dan peranan Bulog setelah berubah dari lembaga pemerintahan non departemen menjadi BUMN dalam mengelola cadangan pangan nasional dan bagaimana kebijakan pemerintah mewujudkan ketahanan pangan nasional dan meningkatkan kesejahteraan petani. Kesimpulan dari hasil penelitiannya adalah Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan dan peranan Perum Bulog sangat strategis dan sangat penting dalam rangka mengelola cadangan pangan nasional. Akan tetapi, Perum Bulog dalam menjalankan dua fungsinya sekaligus, yakni fungsi sosial dan fungsi komersial dihadapkan pada suatu dilema karena sangat sulit melakukan peran untuk melaksanakan stabilisasi harga pangan sekaligus harus memperoleh keuntungan dalam melaksanakan tugasnya.

## F. Batasan Konsep

1. Tinjauan adalah pemeriksaan yang teliti, penyelidikan, kegiatan pengumpulan data, pengolahan, analisa, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan obyektif untuk memecahkan persoalan.<sup>9</sup> Yuridis adalah menurut hukum; secara hukum.<sup>10</sup> Sehingga tinjauan yuridis adalah pemeriksaan teliti, pengolahan data dan menganalisa menurut atau secara hukum.
2. Fungsi adalah kegunaan suatu hak dan daya guna suatu hal.<sup>11</sup>
3. Kedudukan adalah status( keadaan atau tingkatan orang, badan atau Negara, dan sebagainya.<sup>12</sup>
4. Bulog adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran.<sup>13</sup>
5. Kedaulatan Pangan adalah kebebasan dan kekuasaan rakyat serta komunitasnya untuk menuntut dan mewujudkan hak untuk mendapatkan produksi pangan sendiri dan tindakan melawan kekuasaan perusahaan-perusahaan serta kekuatan lainnya yang

---

<sup>9</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> *ibid*

<sup>12</sup> *ibid*

<sup>13</sup> [www.bulog.co.id](http://www.bulog.co.id), 11 November 2013

merusak sistem produksi pangan rakyat melalui perdagangan, investasi, serta alat kebijakan lainnya.<sup>14</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berfokus pada norma hukum positif. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a) Bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, meliputi:

- 1) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia No 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Lembaran Negara RI Tahun 1992, No.116. Sekretariat Negara. Jakarta

---

<sup>14</sup> [dhkangmas.wordpress.com](http://dhkangmas.wordpress.com), Kangmas, 2012, *Konsep swasembada pangan, kemandirian pangan, kedaulatan pangan, dan ketahanan pangan*, hlm 1, 3 Maret 2014

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Lembaran Negara RI Tahun 1996, No. 99. Sekretariat Negara. Jakarta
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara RI Tahun 1999, No. 33. Sekretariat Negara. Jakarta
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara RI Tahun 1999, No.165. Sekretariat Negara. Jakarta
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003, No.70. Sekretariat Negara. Jakarta
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2011, No.82. Sekretariat Negara. Jakarta
- 8) Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Lembaran Negara RI Tahun 2012, No. 227. Sekretariat Negara. Jakarta
- 9) Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perusahaan Umum(Perum) Bulog. Lembaran Negara RI Tahun 2003, No.8. Sekretariat Negara. Jakarta

10) Keppres No 11 Tahun 1969 tentang Struktur Organisasi serta Tugas Pokok dan Fungsi Badan Urusan Logistik(Bulog). Sekretariat Kabinet RI. Jakarta

11) Keppres No 50 Tahun 1995 tentang Badan Urusan Logistik(Bulog). Sekretariat Kabinet RI. Jakarta

12) Keppres No 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Sekretariat Kabinet RI. Jakarta

b) Bahan hukum sekunder meliputi: buku-buku, artikel-artikel, dan pendapat hukum;

### 3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan :

Studi kepustakaan guna memperoleh bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta artikel dan jurnal yang diperoleh dari makalah atau internet yang berhubungan dengan obyek penelitian.

### 4. Analisis Hasil Penelitian

Keseluruhan data sekunder yang terkumpul melalui studi kepustakaan kemudian disusun secara sistematis dengan metode historis yuridis guna menjawab permasalahan yang telah

dirumuskan. Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat konkret dari permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan fungsi Bulog dalam hal monopoli pasca dikeluarkannya Keppres No 166 Tahun 2000 sudah sesuai dengan tata peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan pendapat-pendapat hukum tentang kedudukan dan fungsi Bulog.

