

EKSISTENSI PERUSAHAAN UMUM BADAN URUSAN LOGISTIK

(PERUM BULOG)

DALAM MENYELENGGARAKAN TUGAS PEMERINTAHAN

DI BIDANG MANAJEMEN LOGISTIK



SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

Program Strata 1 Ilmu Hukum

Pada Program Kekhususan Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Oleh :

AULIYA GUSTI RENO

02121001224

KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

2016

HALAMAN PERRSETUJUAN SKRIPSI

NAMA : AULIYA GUSTI RENO
NIM : 02121001224
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

JUDUL SKRIPSI

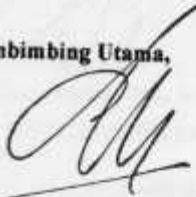
**EKSISTENSI PERUSAHAAN UMUM BADAN URUSAN LOGISTIK
(PERUM BULOG)
DALAM MENYELENGGARAKAN TUGAS PEMERINTAHAN
DI BIDANG MANAJEMEN LOGISTIK**

Secara substansi telah disetujui dan dinyatakan Siap Untuk Diuji/Dipertahankan
Dalam Ujian Komprehensif

Indralaya, Oktober 2016

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Zen Zanibar MZ, S.H., M.Hum
NIP. 195212241980121002

Pembimbing Pembantu,



Zulhidayat, S.H., M.H.
NIP. 197705032003121002

Ketua Bagian Hukum Tata Negara



Dr. Zen Zanibar MZ, S.H., M.Hum
NIP. 195212241980121002

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA
KAMPUS INDRALAYA**

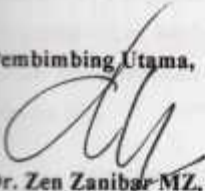
Dengan ini menyatakan bahwa skripsi dengan judul :
**EKSISTENSI PERUSAHAAN UMUM BADAN URUSAN LOGISTIK
(PERUM BULOG)
DALAM MENYELENGGARAKAN TUGAS PEMERINTAHAN
DI BIDANG MANAJEMEN LOGISTIK**

Diajukan oleh :

**Nama : AULIYA GUSTI RENO
NIM : 02121001224**

Telah dibaca dengan seksama dan telah dianggap memenuhi standar ilmiah, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya sebagai skripsi jenjang pendidikan Sarjana Hukum.

Pembimbing Utama,


**Dr. Zen Zanibar MZ, S.H., M.Hum
NIP. 195212241980121002**

Pembimbing Pembantu,


**Zulhidayat, S.H., M.H.
NIP. 197705032003121002**

Skripsi ini telah diserahkan kepada Bagian Akademik Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan telah diterima sebagai syarat untuk memenuhi jenjang pendidikan Sarjana Hukum.



Indralaya, Oktober 2016
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Dekan

**Dr. Febrian, S.H., M.S.
NIP. 196201311989031001**

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Auliya Gusti Reno
Tempat / Tanggal Lahir : Padang / 29 Agustus 1994
Fakultas : Hukum
Strata Pendidikan : S1
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian/Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya diajukan untuk memperoleh Gelar di Perguruan Tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini tidak berisi bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya. Apabila terbukti saya telah melakukan hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul di kemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Indralaya, Oktober 2016

A green revenue stamp with the text "PETERAI TEMPEL" at the top, "6000" in large numbers, and "RUPIAH" at the bottom. A signature is written over the stamp.

Auliya Gusti Reno

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

❖ رَبِّكُمْآ آلاءِ فَبأَيِّ تُكذِّبان

Fabiai-yi aalaa-i rabbikumaa tukadz-dzibaan(i)

Artinya:

“Maka nikmat Rabb-kamu yang manakah, yang kamu dustakan?”

(Q.S. Ar-Rahman ayat 13)

- ❖ “Bukan kecerdasan saja yang membawa sukses tapi juga niat untuk sukses komitmen untuk bekerja keras dan berani percaya pada diri sendiri !!”

Skripsi ini kupersembahkan untuk:

- Allah SWT.
- Papa dan Mamaku
- Kakak dan Adik-adikku
- Sahabat-sahabatku
- Himpunanku
- Almamaterku

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur Penulis ucapkan kepada Allah. SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas segala limpahan berkah rahmat dan kekuatan-Nya sehingga Penulis berhasil menyelesaikan skripsi yang berjudul **“EKSISTENSI PERUSAHAAN UMUM BADAN URUSAN LOGISTIK (PERUM BULOG) DALAM MENYELENGGARAKAN TUGAS PEMERINTAHAN DI BIDANG MANAJEMEN LOGISTIK”**. Tulisan ini bertujuan untuk memenuhi sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Penulis sangat menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan, Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kemajuan pengetahuan penulis kedepannya. Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca. Dan akhir kata, penulis mohon maaf jika dalam penulisan terdapat kata-kata yang salah.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Indralaya, Oktober 2016

Penulis,

Auliya Gusti Reno

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillaahirrahmaanirrahiim. Puji dan syukur kepada Allah SWT, karena berkat limpahan rahmat dan kasih sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dengan judul “Eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) dalam Menyelenggarakan Tugas Pemerintahan di Bidang Manajemen Logistik”.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa begitu banyak pihak yang telah turut serta membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Melalui kesempatan ini, dengan segala keikhlasan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang selalu ada bersama penulis dan tak henti-hentinya memberikan dukungan baik secara moril maupun materil sehingga skripsi ini dapat penulis selesaikan.

Hormat dan terima kasih penulis tujukan kepada :

1. **Allah SWT**, Tuhan semesta alam atas semua limpahan nikmat kesehatan, kesempatan dan kekuatan-Nya yang tiada hentinya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. **Bapak Dr. Febrian, S.H., M.S.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
3. **Bapak Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum.** selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

4. **Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.** selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
5. **Bapak Prof. Dr. Abdullah Ghofar S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
6. **Bapak Dr. Zen Zanibar. MZ., S.H., M.Hum.** selaku Ketua Jurusan Studi Hukum Tata Negara dan sekaligus Pembimbing Utama penulis yang telah membimbing dan mengarahkan penulis selama proses penyelesaian skripsi ini hingga akhir.
7. **Bapak Zulhidayat, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pembantu penulis yang telah banyak memberikan bimbingan, masukan dan arahan demi kebaikan skripsi penulis. Serta juga telah memberikan banyak kemudahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
8. **Ibu Sri Turatmiyah, S.H., M.Hum.** selaku Pembimbing Akademik penulis yang telah banyak membimbing dan menasehati penulis dalam menyelesaikan permasalahan akademik serta dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. **Bapak Agus Ngadino, S.H., M.H.** selaku Kepala Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan sekaligus pembimbing Kuliah Kerja Lapangan. Yang telah banyak memberikan ilmu, nasehat. Motivasi serta tips-tips dalam menyelesaikan laporan KKL dan skripsi dengan cepat dan baik.
10. **Dosen- Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya** terima kasih atas ilmu dan motivasi yang senantiasa tercurah selama 4 tahun terakhir ini. Semoga semua ilmu dan motivasi tersebut dapat bermanfaat dan membantu untuk kehidupan Penulis yang lebih baik di masa yang akan datang. Serta,

semoga hal ini menjadi amal jariyah bagi Bapak dan Ibu di kehidupan akhirat nanti. Aamiin.

11. **Karyawan-Karyawati Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya** yang selama ini telah memberikan bantuan kepada penulis selama masa perkuliahan.
12. **Papa Iskandar** dan **Mama Hartati** yang merupakan orang tua terhebat, terkuat, dan terbaik yang Penulis punya. Terima kasih tak terhingga teruntuk Mama dan Papa atas semua doa, semangat, motivasi, nasehat, segala perhatian dan kasih sayang yang selalu tercurah setiap saat dimana pun Penulis berada. Terima kasih Ma, Pa, untuk semuanya baik itu dukungan moril dan materil yang selalu diberikan hingga akhirnya Ananda dapat menyelesaikan skripsi ini.
13. **Kakakku Ristuti Melda Eka Putri** dan **Adik-adikku Rivaldi Alwi, Nurhasanah, Miftahul Khairiyah dan Rahmat Fadhillah Alwi** yang selalu memberikan Penulis semangat serta senantiasa mendoakan agar Penulis segera menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih atas hiburan yang telah kalian berikan di sela-sela kesulitan dan kesakitan dalam proses penyelesaian skripsi ini.
14. Sahabat-sahabat Penulis yang telah ‘mendahului’ Penulis dalam meraih gelar Sarjana Hukum **Yosie Hariyansyah, S.H., M. Haikal Hafidh, S.H., Fajrin Al-Qahfi, S.H.** Terima kasih Penulis ucapkan **Cik, Kal, Dek Jrin** untuk semua ilmu, kesedihan, keceriaan, ocehan, semangat serta nasehat yang senantiasa kalian berikan. Terima kasih telah mau menjadi bagian dari mereka yang banyak Penulis repotkan terlebih dalam penyelesaian skripsi ini. Semoga kebaikan kalian bernilai ibadah dan semoga Allah swt. senantiasa melimpahkan berkah rezki dan kekuatan untuk kalian dalam menghadapi bahtera kehidupan ‘dunia kerja’ yang

sungguh sangat keras ‘katanya’. Aamiin. Dan terkhusus untuk 2 Srikandi-ku, **Veby Andria Putri, S.H.** dan **Viven Santilia**, sahabat seperjuangan dari zaman PK2 (hingga tua nanti, InsyaAllah), zaman awal menikmati kerasnya kehidupan di Indralaya, Bumi Sriwijaya tanah perantauan pertama. Teruntuk **Yuk Peb** terima kasih telah menjadi alarm *kompre* bagi Penulis. Yang dengan watak khas ‘Ibu Tiri’-nya senantiasa mengingatkan Penulis untuk menjadi pribadi yang lebih baik dan lebih ‘terjadwal’ lagi, serta lebih *gercep* lagi untuk menyelesaikan skripsi ini. Alhamdulillah akhirnya wisuda bareng. Dan teruntuk **Yuk Pen ‘nalu’-ku**, yang senantiasa setia dengan sifat siput-nya tapi dibalik itu tersimpan rapi kelembutan hati dan kebaikan budi (namun selalu saja tersakiti wkwk) **SEMANGAT peeeeen !!! VIVEN PASTI BISA !!!** Semangat berjuang meraih gelar Sarjana Hukum, kuncinya adalah ‘kerjakan’! mustahil akan selesai jika kau tak segera memulai yuk ☺. Terakhir, terima kasih untuk semua shay-shayku, telah menjadi sahabat sekaligus saudara selama 4 tahun terakhir ini, yang memberikan begitu banyak warna dan cerita, terima kasih banyak untuk semuanya. Semoga kemenangan selalu berpihak pada kita semua SHaay !! Aamiin.

15. Keluarga Himpunan Mahasiswa Islam 2012 **Ira Wiranti S.H., M. Imam Akbar, S.H., Dede Akbar, S.H., Ayatullah Farhan, Abel Agustian, Aris Munandar, Padri, Redho Fras Sadewa**, terima kasih telah menjadi keluarga seperantauan Penulis yang selalu memotivasi penulis, tempat berbagi suka maupun duka serta saling “ngata”. Terima kasih telah mau menjadi bagian dari orang-orang yang

mau Penulis repotkan selama perkuliahan. Dan teruntuk Rekan **Farhan, Padri, Abel, Aris** dan **Cek Redho** semangat shay, semoga kalian juga disegerakan untuk meraih gelar SHarjana. Tidak wisuda bareng bukan berarti Penulis melupakan kalian. Semoga kelak tali silaturraHMI kita akan selalu terjaga, sukses untuk kita semua. Aamiin.

16. Sahabat Penulis **Eria Mardiana, S.H.** dari Universitas Lambung Mangkurat, yang dipertemukan dalam agenda Simposium Hukum Nasional 2014 di Universitas Indonesia. Semoga tali silaturrahim kita selalu terjaga hingga kehidupan masa depan ya **Er**, dan semoga impian-impian kita untuk kerja bareng di salah satu lembaga bergengsi Negeri ini bisa tercapai serta semoga nantinya kita bisa menjadi bagian dari tokoh-tokoh besar Hukum Tata Negara yang mampu memberikan kontribusi terbaik untuk perkembangan Negeri ini. Aamiin.
17. **Keluarga Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.** Organisasi pertama yang Penulis jalani setelah berstatus sebagai mahasiswa, yang telah memberikan banyak pembelajaran bagi Penulis yang tidak Penulis dapatkan di kelas perkuliahan formal. Semoga selalu Berjaya, Viva Justicia !!
18. **Keluarga Badan Otonom Themis Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya** yang telah banyak mengajarkan Penulis terkait dinamika perdebatan. Meskipun cita-cita awal masuk **Themis** adalah ingin belajar debat dan bisa ‘turun gunung’ pada agenda Debat Konstitusi di Mahkamah Kostitusi tidak tercapai, Penulis tetap bangga pernah menjadi bagian dari perjalanan panjang salah satu Badan

Otonom terdepan di Fakultas Hukum ini. Semoga kedepan **Themis** makin kece dengan prestasi-prestasi barunya.

19. **Badan Eksekutif Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Sriwijaya Kabinet Bergerak dan Berkarya khususnya Kementerian Politik dan Propaganda**, Mbak Dwi Nur Yunindha, S.KM, Bang Rinaldy Ilyas, S.H., Bang Apriansyah, S.Si., Mbak Endang Herlina, Mbak Indah, S.IP, Budimansyah, S.H., Dedy Tyas Santosa, S.E., Muhammad Iqbal, Khairunnas, Deni Arian Nando. Terima kasih telah menjadi bagian cerita dari perjalanan panjang penulis dalam kehidupan politik kampus, semoga *sharing* ilmu kita tidak berbatas waktu hingga di masa depan nantinya. Semoga kedepan kalian merupakan bagian dari mereka yang menjadi Tokoh politik terbaik yang sangat berpengaruh bagi kelangsungan kehidupan Negeri ini. Aamiin.
20. **Kakanda, Ayunda dan Adinda di Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**, yang senantiasa memotivasi Penulis untuk segera menyelesaikan skripsi ini : Kakanda Hendrico, S.H., Kakanda Mujaddid, S.H., M.H., Kakanda Radiansyah, S.H., Kakanda Raju Diagunyah, S.H., Kakanda Aldino Eka Saputra, S.H., Kakanda Erlangga, S.H., Kakanda Toni Hidayat, S.H., Kakanda Ahmad Shanjany, S.H., Kakanda Rizki Darmawan, S.H., Ayunda Fitriyani, S.H., Ayunda Tiara Damai Yanti, S.H., Ayunda Yuri Alpha Fawnia, S.H., Ayunda Lili Kusumah, S.H., Adinda Shelly Yulianti, Yeli Nepedia, Tara Annisya, Chorina Alpha, Dita Meirizah, Inneke Pratiwi, Wetta Depriani, Mutiara Hilma, Ilma Rani Abidin, Fadilla Nur Amalia, Evi Zahara, Eka Safrianti, Rosalina Pertiwi Gultom, Rosmawati Putri, Suci Puspa Sari, Yessi

Wulantari, Rima Maharaya, Herni Octaviani Siregar, Yerry Androfoza, Aprilove Anugrah, Ayugi Zasubhi, Dixi Saputra, Gerri Andara, Mustofa Lutfi, Perry Gunnindry, Rizal Fahlevy, Niki Agustin, Heru dan Yoga Handika.

21. **Keluarga Asrama Muslimah 1**, yang telah banyak membantu menghadapi suka maupun duka penulis di tanah rantau selama kurang lebih 4 tahun terakhir ini :
Uni Putri Dina Sari, S.Si, Kak Gita Yuni Andrila, S.KM., Kak Ela Rahayu, S.T., Mbak Dina Fitria, S.Pd., Indriani Loriska, Yudia Gustri, Hilda Hayati (C) S.T., Ririe Farwanti, S.Kep., Kurnia Sari, S.Si., Nina Carlina, Williana Gita Putri, Putri Dewi Sinta, Miranda Yokana, Rosalina Pertiwi Gultom, Dhinda Ratri Putri, Diva Yulandri, Nicky Wahyuni, Eva Astuti, Dwi Kurnia Sari, Nurita Anggraini dan Mbak Nija Nur Lalubada, S.E.

Semoga segala kebaikan yang telah diberikan mendapat berkah dari Allah SWT. Akhir kata penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, dengan segala kerendahan dan keikhlasan hati penulis membuka diri untuk menerima kritik dan saran yang membangun demi kebaikan pengetahuan dan skripsi Penulis ini kedepannya. Harapan penulis semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi yang pembacanya.

Indralaya, Oktober 2016

Penulis

Auliya Gusti Reno

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI | iii |
| HALAMAN PERNYATAAN | iv |
| HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN | v |
| KATA PENGANTAR | vi |
| UCAPAN TERIMA KASIH | vii |
| DAFTAR ISI | xiv |
| ABSTRAK | xvii |

BAB I. PENDAHULUAN

| | |
|-----------------------------------|----|
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 13 |
| C. Tujuan Penelitian | 14 |
| D. Manfaat Penelitian | 14 |
| E. Ruang Lingkup Penelitian | 14 |
| F. Kerangka Konseptual | 15 |

| | |
|----------------------------|----|
| G. Metode Penelitian | 22 |
|----------------------------|----|

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

| | |
|---|----|
| A. Pengertian dan Sejarah Perusahaan Umum | 26 |
| B. Pemerintah dan Pemerintahan | 33 |
| C. Pengertian dan Sejarah Logistik | 48 |
| D. Manajemen dan Manajemen Logistik | 51 |
| E. Hak atas Pangan | 58 |

BAB III. PEMBAHASAN

| | |
|---|-----|
| A. Eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik | |
| Berdasarkan Aturan yang Pernah Berlaku Di Indonesia | 66 |
| 1. Periode Orde Lama | 66 |
| 2. Periode Orde Baru | 79 |
| 3. Era Reformasi | 107 |
| B. Peran Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik | |
| dalam Melaksanakan Tugas Pemerintah | |
| di Bidang Manajemen Logistik | 117 |
| 1. Dasar Hukum Perusahaan Umum | |
| Badan Urusan Logistik | |
| dalam Menyelenggarakan Manajemen Logistik | 117 |
| 2. Peran Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik dalam | |

| | |
|--|-----|
| Pengelolaan Cadangan Pangan dalam Rangka Penyelenggaraan Manajemen Logistik | 123 |
|--|-----|

BAB IV. PENUTUP

| | |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 130 |
| B. Saran | 131 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

- A. Surat Keputusan Dosen Pembimbing Skripsi
- B. Jadwal Konsultasi Penulisan Skripsi dengan Dosen Pembimbing

ABSTRAK

Judul Skripsi : Eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog)
Dalam Menyelenggarakan Tugas Pemerintahan Di Bidang
Manajemen Logistik

Nama : Auliya Gusti Reno

Nim : 02121001224

Skripsi ini berjudul "Eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik Dalam Menyelenggarakan Tugas Pemerintahan di Bidang Manajemen Logistik". Dimana permasalahannya, yaitu (1) Bagaimana eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik berdasarkan aturan yang pernah berlaku di Indonesia ?, (2) Bagaimana peran Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen logistik ?. berdasarkan permasalahan yang dibahas maka penulis menggunakan metode penelitian hukum (yuridis) normatif, khususnya penelitian terhadap asas-asas hukum dan sejarah hukum. Hal tersebut ditujukan agar mampu menganalisa maupun memecahkan masalah-masalah tersebut untuk mengungkap kebenarannya. Terhadap dua permasalahan yang dibahas dalam pembahasan maka dapat disimpulkan dari permasalahan pertama mengenai eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik di Indonesia, pada periode Orde lama adalah Pengawasan Makanan Rakyat (PMR), Yayasan Bahan Makanan (BAMA), Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM), Yayasan Badan Pembelian Padi (YBPP), Badan Pelaksana Urusan Pangan (BPUP) dan Komando Logistik Nasional (KOLOGNAS). Kemudian pada periode Orde Baru mulai dikenal dengan Badan Urusan Logistik berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 114/U/KEP/5/1967 yang dikeluarkan pada tanggal 10 Mei 1967. Dan pada Era Reformasi baru dikenal dengan Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 Tentang Pendirian Perusahaan Umum (Perum) Bulog. Sedangkan dari pembahasan permasalahan kedua maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sebagai lembaga penyangga pangan nasional Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik memiliki peran sentral dalam mengelola pangan nasional. Baik terkait penyediaan pangan maupun stabilisasi atau pengendalian harga pangan.

Kata Kunci : *Perum Bulog, Manajemen Logistik, Pangan Nasional*

Pembimbing Utama



DR. ZEN ZANTIBAR-MZ, S.H., M.HUM.
NIP. 198212241980121002

Pembimbing Pembantu



ZULHIDAYAT, S.H., M.H.
NIP. 197705032003121002

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) atau yang di masa orde baru dikenal dengan Badan Urusan Logistik (Bulog) adalah suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang menjalankan tugas mengelola cadangan pangan tertentu sebagai stok pemerintah, pengendalian harga pangan sekaligus untuk mencegah atau menanggulangi keadaan darurat pangan.

Pangan dan terutama beras, secara harfiah bukanlah persoalan politik. Di dalam kehidupan sehari-hari, pangan pada umumnya diperlakukan sebagai bahan-bahan yang diperlukan oleh jasmani agar badan manusia tetap *survive*. Dan karena anugerah Tuhan, maka sesungguhnya terlalu banyak elemen-elemen alamiah yang tersebar dimana-mana yang segera dapat dikelola untuk sekedar menjadi bahan pangan. Namun disinilah letaknya, Melville J. Herskovits dalam buku *Economic anthropology, the Economic Life Of Primitive Peoples* yang dikutip oleh Fachry Ali dkk, menyatakan bahwa, justru karena merupakan kebutuhan jasmani yang tak terelakkan bagi umat manusia, maka pangan menjadi barang yang langka ketika dihadapkan dengan sistem-sistem ekonomi dan politik yang lebih luas.¹ Dalam konteks ini, pangan yang secara

¹ Fachry Ali, dkk, *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru Bustanil Arifin 70 Tahun*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, Hlm 3

kasat mata itu hanyalah sebuah materi, melalui sebuah pemaknaan ekonomis segera tertransformasikan menjadi *commodity* yaitu sebuah barang yang bisa diperdagangkan dengan mana seseorang atau sekelompok orang bisa meraih keuntungan atasnya.

Maka, dalam konteks pemaknaan ekonomis ini, pangan tidak lagi berhenti sebagai barang, sebagai materi, melainkan sesuatu yang bersifat *profitable*, yang memberikan keuntungan bagi siapa yang menguasainya. Disinilah kita melihat kompleksitas persoalan pangan. Dalam posisinya sebagai *the profitable things*, maka pertama-tama perlakuan dan distribusi atasnya secara terpaksa harus distrukturkan di dalam hukum-hukum tata niaga. Disini bukan saja berlaku persoalan hukum penawaran dan permintaan yang menyebabkan ketersediaan atasnya menjadi tidak lagi bersifat alamiah dan tidak netral, melainkan juga tergerogoti oleh nafsu kekuasaan untuk mengontrol sumber-sumber serta prasarana dari proses produksinya. Dari konteks inilah kita melihat dekatnya hubungan pangan dengan akumulasi kekuasaan politik.

Secara teoritis terdapat suatu asumsi bahwa jalan dari seluruh kehidupan manusia dapat secara dramatis diredusir hanya pada pemburuan terhadap makanan. Lepas dari berbagai cara, gaya dan selera dari berbagai kelompok masyarakat dari dahulu sampai dengan masa mendatang, kebutuhan akan pangan merupakan bagian paling esensial untuk mempertahankan hidup manusia. Oleh karenanya, dasar dari kekuasaan politik seseorang atau sekelompok orang akan sangat terletak pada sejauh mana tokoh atau

kelompok masyarakat itu mampu menguasai bukan saja sumber-sumber atau organisasi pengolahan pangan tersebut, melainkan juga fasilitas-fasilitas (publik) dari proses produksinya. Seperti perkataan Karl A. Wittfogel dalam bukunya *oriental Despotism, A Comparative Study Of Total Power* yang kemudian dikutip oleh Fachry Ali dalam buku *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru* Bustanil Arifin 70 Tahun menyatakan bahwa, “Setidak-tidaknya inilah yang berlaku dalam kerajaan-kerajaan kuno Asia yang bukan saja mendasari kekuasaan politiknya pada kontrol mereka terhadap air dan irigasi, melainkan juga membangun dasar kekuasaan negara atas kemampuannya menguasai sumber dari hajat orang banyak itu”.²

Dengan melihat kenyataan ini, maka persoalan pangan yang secara harfiah tidak lebih dari bahan-bahan untuk dimakan, ternyata di dalam kenyataannya tampak memiliki ramifikasi persoalan yang tidak hanya berhenti sebagai materi, melainkan juga telah tertransformasikan menjadi sesuatu yang bersifat *beyond material*. Disini, persoalan pangan telah secara struktural berhubungan dengan masalah-masalah kekuasaan politik yang lebih luas. Maka, pengontrolan terhadap sumber-sumber pangan adalah juga berarti pengontrolan terhadap politik publik secara keseluruhan. Sejauh sebuah rezim mampu mengontrol sumber-sumber itu, menjaganya dari ancaman kelangkaan dan menstabilkan harga di kalangan konstituen yang strategis, maka sejauh itu sebuah stabilitas politik akan bisa dibangun dengan mantap. Namun, jika hal yang sebaliknya terjadi, sebuah kekuasaan politik akan tergoncang karena

² *Ibid*, Hlm. 4

bagaimanapun juga ancaman stabilitas politik akan bersifat laten dan sewaktu-waktu bisa meledak. Ini terjadi karena kelangkaan pangan itu adalah sebuah peristiwa politik yang menggoncangkan. Seperti yang dikatakan oleh Timmer yang dikutip oleh Fachry Ali, dkk dalam buku dalam buku Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru Bustanil Arifin 70 Tahun, yaitu :³ “... *citizens have repeatedly demonstrated their capacity to bring down the government that fail in this obligation.*” (... rakyat telah berulang kali menunjukkan kemampuan mereka untuk menjatuhkan pemerintah yang gagal dalam kewajiban ini).

Selanjutnya, Bulog pada era orde baru merupakan institusi yang strategis dan kehadirannya adalah bagian dari komitmen politik Orde Baru terhadap stabilitas ekonomi.⁴ Beras bagi pemerintahan orde baru adalah komoditi politik dan kehadirannya bukanlah sekedar komoditi ekonomi. Atau dalam pengertian lain, beras dalam konteks politik nasional telah tertransformasi sebagai *meta-commodity* yaitu sebuah komoditi yang fungsinya tidak hanya berhenti pada segi fisiknya, melainkan berkaitan langsung dengan persoalan-persoalan non-ekonomi. Maka tidaklah mengherankan jika stabilitas politik orde baru harus juga diukur pada sejauh mana stabilitas persediaan dan harga beras bisa dipertahankan. Sebab itu keterlibatan awal orde baru dalam menangani beras adalah bagian secara keseluruhan dari program stabilitas. Stabilitas ekonomi beras, lalu menjadi faktor kunci bagi stabilitas ekonomi secara keseluruhan. Menempatkan beras

³ *Ibid*, Hlm. 5

⁴ *Ibid*, Hlm. 134

dalam posisi ini, menjadikan Bulog mempunyai tanggung jawab besar dalam pengelolaan manajemen beras sebagai komoditi politik.

Arti penting beras sebagai indikator stabilitas politik Orde Baru dapat dilihat pada pendapat Presiden Soeharto terhadap beras sebagaimana diungkapkan kembali oleh Bustanul Arifin dalam bukunya berjudul "*Pangan Dalam Orde Baru*", menyatakan :⁵ "Beras adalah pertahanan saya. Walaupun jebol di bidang politik, bidang keamanan dan bidang lainnya, jika Bulog tetap memiliki stok pangan yang cukup baik dan dapat memelihara harga yang terjangkau oleh rakyat banyak, maka keadaan dapat dikendalikan." Ucapan Presiden Soeharto ini, di dalam beberapa hal menguatkan asumsi kita bahwa beras dalam konteks politik nasional lebih merupakan *meta-commodity* dari pada hanya sebagai bahan makanan pokok.

Konsekuensinya, Bulog sebagai sebuah lembaga yang sesungguhnya tidak bersifat politik, telah berkembang menjadi lembaga strategis, karena keberadaannya langsung berkaitan dengan penataan stabilitas politik. Maka tidak pula mengherankan, karena sosok dan fungsi lembaga yang tersendiri, Bulog berkembang menjadi lembaga otonom yang berada diluar pengawasan departement. Meski lembaga ini secara administratif berada di bawah koordinasi Sekretariat Negara sejak tahun 1973, tetapi didalam prakteknya, Kepala Bulog bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Maka dengan adanya kenyataan ini dapat dikatakan bahwa melihat bulog, berarti melihat jantung stabilitas orde baru.

⁵ Bustanil Arifin, *Pangan Dalam Orde Baru*, Kopindo, Jakarta, 1994, Hlm. 100

Peranan Bulog adalah melakukan intervensi terhadap pasar terutama pada komoditas beras, sedangkan untuk pangan lainnya diarahkan pada peningkatan persaingan sehat. Dari berbagai jenis pangan, beras adalah paling strategis. Dari sisi ekonomi, beras dikonsumsi oleh hampir 100 persen penduduk, diusahakan oleh lebih dari 18 juta petani kecil yang lemah dan menyerap jutaan tenaga kerja di sektor produksi, *processing* dan pemasaran. Pada situasi normal, beras adalah komoditi ekonomi yang diproduksi dan diperdagangkan secara normal. Namun pada kondisi tertentu, pengalaman menunjukkan beras sering menjadi komoditi politik yang cukup mempengaruhi stabilitas nasional. Masalah kenaikan harga beras telah beberapa kali menjadi pemicu kerawanan sosial yang berakibat merugikan terhadap stabilitas nasional seperti yang terjadi pada pertengahan tahun 1960an, awal 1970 an dan antara 1997 sampai dengan 1998.

Perum Bulog memiliki beberapa fungsi, diantaranya fungsi pengadaan dan penyaluran. Perum Bulog melaksanakan fungsi pengadaan dari dalam negeri pada masa panen, yang pada umumnya pada saat itu harga merosot tajam. Di lain pihak, Perum Bulog juga melaksanakan fungsi penyaluran (penjualan) pada waktu penceklik, yang pada saat itu harga mulai naik karena pasok yang berkurang. Dengan kedua mekanisme tersebut, maka diharapkan stabilitas harga dapat tercapai sehingga laju inflasi dapat terkendali. Selain itu Perum Bulog juga melaksanakan fungsi pengadaan luar negeri (impor), fungsi penyimpanan dan perawatan stok serta fungsi penyebaran stok ke seluruh wilayah Indonesia.

Perkembangan Perum Bulog dari masa ke masa sejalan dengan skema kebijakan hukum yang sudah sangat kompleks. Dimulai sejak zaman Hindia Belanda yang ditandai dengan keluarnya *Staatsblad* Nomor : 419 Tahun 1927 Tentang *Indische Bedrijvenwet*. Sejak dibentuknya Perum Bulog pada 10 Mei 1967 berdasarkan keputusan presidium kabinet No.114/U/Kep/5/1967, dengan tujuan pokok untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakan eksistensi pemerintahan baru. Kemudian, dilakukan revisi dengan Keppres Nomor 39 Tahun 1969, pada tanggal 21 Januari 1969 dengan tugas pokok melakukan stabilisasi harga beras, dan kemudian direvisi dengan Keppres Nomor 39 Tahun 1987, untuk menyongsong tugas Perum Bulog dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multikomoditas. Sedangkan Keppres Nomor 103 Tahun 1993 yang memperluas tanggungjawab Perum Bulog sehingga mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan.

Di dalam website resmi Perum Bulog telah diutarakan kronologi perubahan berbagai payung hukum terkait eksistensinya sebagai perusahaan negara yang bertanggungjawab dalam dinamika logistik nasional, yang hingga saat ini masih berkuat seputar pangan nasional. Meskipun ada beberapa terobosan namun belum dapat mekar secara utuh, kuat, dan berdaya saing tinggi. Misalnya, Keppres Nomor 50 Tahun 1995 untuk menyempurnakan struktur organisasi Perum Bulog yang pada dasarnya bertujuan untuk lebih mempertajam tugas pokok, fungsi serta peran Perum Bulog. Oleh karena itu, tanggungjawab Perum Bulog lebih difokuskan pada peningkatan stabilisasi

dan pengelolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Tugas pokok Perum Bulog sesuai dengan Keppres yang mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak-langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah.

Namun tugas tersebut berubah dengan keluarnya Keppres Nomor 45 Tahun 1997, dimana komoditas yang dikelola Perum Bulog dikurangi dan tinggal beras dan gula. Kemudian melalui Keppres Nomor 19 Tahun 1998 pada 21 Januari 1998, Pemerintah mengembalikan tugas Perum Bulog seperti Keppres Nomor 39 Tahun 1968. Selanjutnya melalui Keppres Nomor 19 Tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani Perum Bulog kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan pihak *International Monetary Fund* (IMF). Keppres ini sepertinya mengarahkan tugas pokok Perum Bulog dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar.

Dalam perjalanan berdirinya, Perum Bulog menuju suatu bentuk badan usaha tergambar dengan terbitnya Keppres Nomor 29 Tahun 2000, Perum Bulog menuju organisasi yang bergerak di bidang jasa logistik disamping masih menangani tugas tradisionalnya. Keppres Nomor 29 Tahun 2000 melahirkan tugas pokok Perum Bulog untuk melaksanakan manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga

beras. Keluarnya Keppres Nomor 166 Tahun 2000, selanjutnya terjadi perubahan dengan Keppres Nomor 103 tahun 2001. Selanjutnya, di dalam Keppres Nomor 03 Tahun 2002 tugas pokok Perum Bulog masih sama dengan ketentuan dalam Keppres Nomor 29 Tahun 2000, tetapi dengan nomenklatur yang berbeda dan memberi waktu masa transisi sampai dengan 2003. Akhirnya dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 7 Tahun 2003 maka Perum Bulog resmi beralih status menjadi Perusahaan Umum.⁶

Dalam hal penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan di internal maupun eksternal Perum Bulog di Indonesia cukup berkaitan dengan erat dengan Undang Undang pangan yaitu UU No 18 tahun 2012 tentang Pangan. Sejalan dengan hal tersebut, pada realitanya Undang Undang ini sepertinya menunggu realisasi semangat *nawacita* yang digagas oleh Bung Karno, yaitu berdikari dalam bidang ekonomi. Undang Undang Pangan ini mengandung pesan betapa pentingnya ketahanan pangan dalam bingkai kedaulatan pangan. Disamping terkesan sangat idealistik tetapi pas pada momentum ketika dunia telah berada dalam kondisi saling menghargai dan bekerjasama secara timbal-balik (*reciprocitas*). UU ini hendak mengutarakan suatu kedaulatan pangan yang menyatakan bahwa : “Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas

⁶ Sejarah Perum Bulog, www.bulog.co.id/sejarah.php Diakses pada tanggal 31 Agustus 2016, pukul 21.22 WIB

Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.”⁷

Itulah sebabnya, sehingga penyelenggaraan Pangan dilakukan sebagai rangkaian kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi Pangan dan gizi, serta keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu atau dengan kata lain dilakukan dengan adanya sebuah manajemen logistik. Sehingga terjaminnya ketersediaan Pangan dari hasil produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.

Oleh karena itu, Perum Bulog dimungkinkan untuk menyelenggarakan perdagangan pangan sebagai bentuk kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penjualan dan/atau pembelian Pangan, termasuk penawaran untuk menjual Pangan dan kegiatan lain yang berkenaan dengan pemindahtanganan Pangan dengan memperoleh imbalan.

Dengan demikian Perum Bulog harus mampu mengatasi persoalan Pangan, serta krisis sebagai suatu keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan. Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.

⁷ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Upaya itu dilakukan oleh Perum Bulog sebagai salah-satu Pelaku Usaha Pangan.

Berdasarkan pada perkembangan Bulog, terjadinya perubahan status hukum Perum Bulog menjadi sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga membutuhkan kehadiran aturan hukum baru yang bertujuan agar mampu menjadi pedoman dalam penyelenggaraan tugas-tugasnya. Sejalan dengan perubahan dan perkembangan hukum, sehingga BUMN harus diatur di dalam Undang Undang tersendiri, agar manajemennya bisa berjalan sebagaimana mestinya. Jika berpedoman kepada UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka di dalam UU ini yang dimaksud dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yakni kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara.

Keberadaan Perum Bulog harus bisa merealisasikan amanah konstitusi, sehingga badan usaha tersebut memiliki misi untuk menjadikan dirinya sebagai pionir dalam skema atau bidang bisnis yang dijalani. Selain itu, BUMN juga harus mampu menjaga dan berfungsi sebagai penyetaraan serta filter terhadap kecenderungan kompetitor global ketika ada kecenderungan dan bentuk-bentuk dominasi perusahaan asing dalam kegiatan bisnis di tanah air. Untuk itu, maka BUMN harus mampu menjalankan bisnis yang senantiasa menjaga idealisme kebangsaan, yang berorientasi untuk

mampu memberikan pelayanan publik yang baik dan produktif. Sekaligus juga dapat berperan sebagai wadah dalam menyiapkan sumberdaya nasional (*training center*), khususnya di bidang ekonomi.

Berdasarkan pertimbangan yang strategis itulah, maka peranan yang harus dijalankan oleh Perum Bulog harus dapat berfungsi sebagai garda utama perusahaan nasional untuk juga mampu menghasilkan devisa bagi negara (*profit center*), sekaligus senantiasa dapat mendorong tercapainya sistem pelayanan publik, khususnya dalam bidang kedaulatan pangan.

Adapun persoalan yang paling krusial hingga saat ini adalah masih rendahnya kinerja dan produktifitas sebagian BUMN, sehingga keberadaannya menjadi (*cost center*) atau membebani keuangan negara, karena masih seringkali merugi, tidak terkecuali Perum Bulog. Sehingga sebagian BUMN tersebut, justru jangan berpotensi menjadi beban terhadap kondisi fiskal negara, dan selanjutnya malah ikut memperparah atau melemahkan daya saing nasional.

Berdasarkan pada visi UU Pangan maka Perum Bulog dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan harus bergerak dengan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan dan keadilan. Tujuannya adalah, untuk meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri, menyediakan Pangan yang beraneka ragam, memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi, mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok.

Itulah sebabnya upaya untuk mewujudkan Perum Bulog yang kompetitif tersebut maka perlu dilakukan upaya restrukturisasi, penyesuaian dan audit. Sehingga antara tujuan idealistik dalam mencapai ketahanan pangan nasional juga akan memberikan nuansa usaha bagi peningkatan kesejahteraan publik. Maka itu, peranan Perum Bulog kedepan harus semakin terukur, akuntabel, kapabel, produktif dan seterusnya.

Maka berdasarkan pada uraian diatas, penulis akan membahas hal tersebut dalam bentuk penelitian dan pengkajian dengan judul penelitian :
**“EKSISTENSI PERUSAHAAN UMUM BADAN URUSAN LOGISTIK
DALAM MELAKSANAKAN TUGAS PEMERINTAHAN DI BIDANG
MANAJEMEN LOGISTIK”.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik berdasarkan aturan yang pernah berlaku di Indonesia ?
2. Bagaimana peran Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen logistik ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk menjelaskan eksistensi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik berdasarkan aturan yang pernah berlaku di Indonesia
2. Untuk menjelaskan peran Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen logistik.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain ;

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dalam penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum, memperluas ilmu pengetahuan dan wawasan dalam ilmu hukum pada umumnya, dan ilmu hukum tata negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktek

Memberikan gambaran bagi masyarakat luas, khususnya bagi pendidikan hukum, terutama hukum tata negara mengenai tugas pokok dan fungsi Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik dalam meyelenggarakan tugas pemerintahannya.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Agar dalam penelitian ini fokus, maka ruang lingkup pembahasan dalam skripsi ini dibatasi hanya pada eksistensi Perusahaan Umum Badan

Urusan Logistik berdasarkan aturan yang pernah berlaku di Indonesia dan peren Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen logistik.

F. Kerangka Konseptual

a. Teori Kedaulatan Negara

Negara sebagai sebuah organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia (disebut bangsa),⁸ tersusun dalam bentuk negara kesatuan ataupun negara serikat. Negara merupakan suatu organisasi yang utama di dalam suatu wilayah karena memiliki pemerintahan yang memiliki hukum, berwenang dan mampu untuk dalam banyak hal campur tangan dalam bidang organisasi-organisasi lainnya.

Beberapa abad yang lalu seorang filsuf yang bernama Cicero (106-43 SM) mengatakan “*Ubi Societas Ibi Ius*” artinya, dimana ada masyarakat maka disitu ada hukum. Pernyataan ini tepat sekali karena adanya hukum itu adalah berfungsi sebagai kaidah atau norma dalam masyarakat⁹, tak terkecuali cakupannya masyarakat dalam organisasi negara. Jika tidak, maka menurut Thomas Hobbes (1588-1679) yang sangat populer yaitu : “*homo hominis lupus, bellum omnium contra omnes*”. Dalam keadaan demikian, manusia tak

⁸ R. Kranenburg dalam Padmo Wahono, *Ilmu Negara Suatu Sistemik dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara Dari Jellinek*, Jakarta, 1977, Hlm. 142-143

⁹ Soerjono Soekanto, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, Hlm. 9

ubahnya bagaikan binatang buas dalam legenda kuno yang disebut Letiathan yang dijadikan oleh Thomas Hobbes sebagai judul bukunya tahun 1651.¹⁰

Keadaan seperti itulah menurut Hobbes, mendorong terbentuknya perjanjian dalam masyarakat. Menurut Hobbes, dalam masyarakat, terdapat perjanjian penyerahan (*Pactum Subjectionis*) hak kodrat individu (*natural rights*) kepada suatu badan yang dibentuk untuk membimbing manusia mencapai kebahagiaan umum. Akibatnya, badan yang dibentuk tersebut memiliki kekuasaan mutlak untuk mengatur masyarakat.¹¹

Menurut John Locke (1632-1704), terdapat dua perjanjian dalam masyarakat yaitu perjanjian antara individu-individu (*pactum unions*) dan perjanjian penyerahan kekuasaan rakyat tersebut (*pactum subjections*). Perbedaannya dengan Hobbes adalah kalau dalam perjanjian masyarakat Hobbes lebih menonjolkan satu macam perjanjian, yaitu *pactum subjectionis*, Locke menyetarakan kedua macam perjanjian itu sama pentingnya.¹²

Sementara itu, J.J. Rousseau (1712-1778) menghendaki adanya suatu demokrasi, dimana kedaulatan ada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat tidak pernah diserahkan kepada raja. Raja memerintah semata-mata hanya

¹⁰ Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, Makalah, Peringatan 10 Tahun Kontras, Jakarta, 26 Maret 2008, Hlm. 7

¹¹ *Ibid*

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1983, Hlm. 55

menjalankan mandate rakyat. Rousseau memiliki pandangan yang berbeda dengan Hobbes.¹³

Dalam perkembangannya, para ahli negara dan hukum melahirkan berbagai konsep pemikiran tentang kedudukan hukum dan negara. Hukum dipandang sebagai suatu penjelmaan dari kemauan negara dan negara sendiri harus berdasarkan atas hukum. Plato (427-347 SM) misalkan dalam “*nomoi*” menghendaki pemerintahan yang baik itu diatur oleh hukum.¹⁴ Menurut Aristoteles (384-322 SM), suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

F.J. Stahl (1802-1861) misalnya, mencirikan suatu negara yang berdasarkan atas hukum sebagai sebuah *rechtsstaat*, memiliki 4 (empat) unsur yaitu :¹⁵

1. Mengakui dan menjamin hak asasi manusia (*grandrechtsten*)
2. Adanya pembatasan kekuasaan dari negara (*scheiding van machten*)
3. Pemerintahan didasarkan atas undang-undang atau aturan hukum (*wet matigheid van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi (*administrative rechtspraak*)

¹³ Azhary, *Sejarah Tipe Pokok Negara*, Permata Publishing Company, Jakarta, 1979, Hlm. 26

¹⁴ Muhammad Syaifuddin, *Demokratisasi Produk Hukum Ekonomi Daerah*, Tunggal Mandiri, 2009, Jakarta, Hlm. 11

¹⁵ Mahfud. MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rieneka Cipta, Jakarta, Hlm. 27-28

Sedangkan ciri suatu negara yang didasarkan atas hukum dicirikan oleh Albert Venn Dicey (1835-1922) sebagai *The Rule Of Law*, mencakup 3 (tiga) syarat yaitu :¹⁶

1. Supremasi hukum yang diakui, diterima dan dipatuhi (*Supremacy of law*)
2. Adanya persamaan dimuka hukum(*equality before the law*)
3. Adanya asas legalitas yang didasarkan atas aturan atau *procedures* (*due process of law*)

Sebagai sebuah negara kesatuan, susunan negara Indonesia merupakan satu kesatuan dari wilayah, rakyat dan suatu pemerintahan yang berdaulat. Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah dilakukan secara beriringan. Negara Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945, adalah negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹⁷

Sementara itu menurut Hudjon, negara hukum Indonesia agak berbeda dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. *Rechtsstaat* mengedepankan *wetmatigheid*, yang kemudian menjadi *rechtsmatigheid*, sedangkan *the rule of*

¹⁶Jimly Asshiddiqie, Makalah Pembangunan Hukum dan Penegakkan Hukum, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 152

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departement Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2003, Hlm. 1

law mengedepankan prinsip *equality before the law*.¹⁸ Hukum tidak dapat dipisahkan dari politik, terutama pada negara yang sedang membangun seperti Indonesia, karena pembangunan hukum adalah keputusan politik yang membutuhkan legitimasi dari rakyat. Oleh karena itu perlu kiranya penempatan prosedur hukum yang merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat tersebut.

b. Teori Sendi-Sendi Pemerintahan

Cara yang digunakan oleh penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan menurut teorinya ada dua, yaitu¹⁹ ;

1. Sendi wilayah (*territorial*)

Dalam menyelenggarakan pemerintahan penguasa sangat memperhatikan faktor wilayah dari suatu negara.

2. Sendi keahlian

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan oleh orang-orang yang ahli di bidangnya.

Ada dua jenis sendi keahlian, yaitu ;²⁰

- a) *Government by official* yaitu pemerintahan dijalankan dengan sistem pegawai negeri.
- b) *Government by Committee* yaitu pemerintahan dijalankan dengan sistem kepanitian.

¹⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, Hlm. 22

¹⁹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, Hlm. 161

²⁰ *Ibid*, Hlm. 162

c. Teori Alat-Alat Perlengkapan Negara

Dalam pengertiannya teori alat-alat perlengkapan negara ini menerangkan tentang alat-alat yang harus dimiliki oleh suatu negara. Georg Jellinek menurut pemahamannya meninjau persoalan alat kelengkapan negara ini dalam dua segi, yaitu ;²¹

a) Alat Perlengkapan Negara yang bersumber langsung pada Konstitusi (*Mittelbare Organ*)

Terhadap alat perlengkapan negara yang bersumber terhadap konstitusi Jellinek memperhatikan beberapa persoalan, yaitu :²²

1. Personifikasinya
2. Wewenang pembentukannya
3. Kehendak rakyat
4. Hubungannya dengan negara serikat
5. Hubungannya dengan negara dalam keadaan darurat

b) Alat perlengkapan negara yang tidak bersumber langsung pada konstitusi (*Unlimittelbare Organ*)

Unlimittelbare Organ adalah alat perlengkapan negara yang tidak langsung bersumber pada konstitusi. Organ tidak langsung ini bersumber pada organ langsung sehingga organ tidak langsung ini

²¹ *Ibid*, Hlm. 163

²² *Ibid*, Hlm. 164

bertanggungjawab pada organ langsung.²³

Menurut Jellinek alat perlengkapan negara yang tidak langsung bersumber pada konstitusi ini ada dua, yaitu :²⁴

1. *Notwendigt Unmittelbare Organ*

Yaitu organ yang tidak langsung memiliki wewenang seperti organ langsung. Contohnya wewenang perundang-undangan dalam beberapa hal diberikan pada organ bawahan yaitu pada daerah otonomi.

2. *Facultative Unmittelbare Organen*

Yaitu organ yang tidak langsung menyelenggarakan pekerjaan rutin. Adapun dasar hukum adanya organ tidak langsung ini menurut Jellinek adalah :²⁵

- a. Organ tidak langsung berdasarkan hukum untuk melaksanakan suatu tugas tertentu
- b. Organ tidak langsung berdasarkan suatu hakekat untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

²³ *Ibid*, Hlm. 165

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*, Hlm. 166

G. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Pada penelitian ini tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesa.²⁶ Penelitian hukum normatif atau kepustakaan itu mencakup²⁷ :

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematika hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum

Dari beberapa cakupan tersebut pada penelitian ini menggunakan penelitian hukum normative yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum dan sejarah hukum

b. Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta , 2007, Hlm. 53

²⁷ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm. 14

yang sedang ditangani, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.²⁸ Serta dilakukan pula pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.²⁹

c. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bahan hukum primer yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Misalnya :UUD 1945, UU pangan, dsb.
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang member penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku dan tulisan tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar dan sebagainya.³⁰

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, Hlm. 93

²⁹ *Ibid*, Hlm. 94

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 106

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penelitian ini, teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan penulis adalah mencari informasi melalui studi pustaka, perundang-undangan, dan sumber hukum positif (*ius constitutum*) yang dianggap relevan serta didukung dengan pemanfaatan teknologi melalui *browsing internet*.

e. Analisis Bahan Hukum

Bahan dianalisis secara kualitatif-normatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan Perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak pada peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha penemuan asas-asas dan informasi baru.³¹

f. Teknik Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan merupakan kristalisasi dari fakta dan analisis yang telah dilakukan dengan menggunakan kerangka pemikiran.³² Pengambilan kesimpulan dalam skripsi ini dilakukan secara deduktif yaitu cara berfikir

³¹ Bambang Sunggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Hlm. 5

³² *Op.cit*, Hlm. 177

dengan menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus.³³

³³ Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1986, Hlm. 32

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Mears , Leon. 1982. *Era Baru Ekonomi Pemberasan Indonesia*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*. Jakarta : PT. Toko Gunung Agung.
- Ali, Chidir. 2005. *Badan Hukum*. Bandung : PT. Alumni.
- Ali, Fachry, dkk. 1995. *Beras, Koperasi dan Politik Orde Baru Bustanil Arifin 70 Tahun*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Ali, Zainuddin. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Arifin, Bustanil. 1994. *Pangan Dalam Orde Baru*. Jakarta : Kopindo.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Makalah : Pembangunan Hukum dan Penegakkan Hukum, Konstitusi*. Jakarta : Press.
- _____ 2005. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*. Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departement Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.
- _____ 2008. *Makalah : Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, Peringatan 10 Tahun Kontras*. Jakarta.
- Azhary. 1979. *Sejarah Type Pokok Negara*. Jakarta : Permata Publishing Company.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. 1983. Jakarta : Gramedia.
- Busroh, Abu Daud. 2011. *Ilmu Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Farida Indriati, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta : Kanisius.
- Hamdi, Dalam. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta : Yarsif Watampone.
- Handoyoningrat, Soewarno. 1982. *Administrasi Pemerintah dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta : Gunung Agung.
- Hidayat, Syarifudin, dkk. 2008. *Manajemen Ketahanan Pangan di Daerah*. Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan aparatur I Lembaga Administrasi Negara.

- Kansil, C.S.T. & Christine S.T. Kansil. 2008. *Sistem Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Labolo, Muhadam. 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta : PT Raja Grafindo Pustaka.
- Lubis, Mulya. 1993. *Hak-hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Dunia, Isu dan Tindakan*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- M Ryass, Rasyid. 1999. *Makna Pemerintahan*. Jakarta : Yarsif Walampone.
- Mahfud. MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta : Rieneka Cipta.
- Maryoto, Andrea. 2009. *Jejak Pangan: Sejarah, Silang Budaya dan Masa Depan*. Jakarta : Kompas.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Mustafa, Bachsan. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Logistik*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Nasution, Bahder Johan. 1986. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung : Mandar Maju.
- Nawawi, Zaidan. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi I*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Nouval F, Zacky., dkk. *Petaka Politik Pangan di Indonesia : Konfigurasi Kebijakan Pangan yang Tak Memihak Rakyat*. Malang : Intrans Publishing.
- Rasyid. 1998. *Pemerintahan yang Amanah*. Jakarta : Binarena Periwara.
- Safa'at, Rachmad. 2013. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan*. Malang : Universitas Brawijaya Press.
- Said, Tribuana. 1984. *Indonesia Dalam Poltik Global Amerika:Tinjauan atas Kebijakan dan Strategi Pembendungan AS dari Trauman hingga Nixon*. Medan : Waspada.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2010. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

- _____ 1986. *Mengenal Sosiologi Hukum*. Bandung : Alumni.
- _____ 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia.
- Sunggono, Bambang. 2010. *Metodelogi Penelitian Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Suradinata, Ermayana. 1998. *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan Dalam Era Globalisasi*. Bandung : CV Ramadhan.
- Syafiie, Inu Kencana. 1998. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta : PT Pertja.
- Syaifuddin, Muhammad. 2009. *Demokratisasi Produk Hukum Ekonomi Daerah*. Jakarta : Tunggal Mandiri.
- Syaukani, dkk, 2002. *Otonomi Dalam Negara Kesatuan RI*. Jakarta : _____.
- Wahono, Padmo. 1977. *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara Dari Jellinek*. Jakarta.
- Winarni, Budi. 2003. *Komparasi Organisasi Pedesaan Dalam Pembangunan : Indonesia vis- a-vis Taiwan, Thailand dan Filipina*. Yogyakarta : Media Pressindo.
- Winarno, Budi. 2010. *Melawan Gurita Neoliberalisme*. Jakarta : Erlangga.

B. Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perum Bulog

C. Internet

Kebijakan Untuk Memenuhi Hak atas Pangan, www.presidentri.go.id/pangan/kebijakan-untuk-memenuhi-hak-atas-pangan.html , Diakses tanggal 4 Oktober 2016 Pukul 23.56 WIB

Ketahanan Pangan, <http://www.bulog.co.id/ketahananpangan.php> Diakses pada tanggal 9 Oktober 2016 Pukul 18.48 WIB

Sejarah Perum Bulog, www.bulog.co.id/sejarah.php, Diakses pada tanggal 31 Agustus 2016, pukul 21.22 WIB