

**PROLOG:**

**Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD., S.H.**

# **PANCASILA**

## **DALAM PUSARAN**

# **GLOBALISASI**

**EDITOR:**

**Al Khanif, S.H., M.A., LL.M., Ph.D.**

**Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.**

**Manunggal Kusuma Wardaya, S.H., LL.M.**



**PANCASILA DALAM  
PUSARAN GLOBALISASI**



Prolog

Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD., S.H.

# PANCASILA DALAM PUSARAN GLOBALISASI

Editor:

Al-Khanif, S.H., LL.M., Ph.D

Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D

Manunggal Kusuma Wardaya, S.H., LL.M



**LKIS**  
Pelangi Aksara

## **PANCASILA DALAM PUSARAN GLOBALISASI**

Dominikus Rato, Dina Tsalist Wildana, Muhammad Bahrul Ulum, dkk.  
@CHRM2 UNEJ, *LKIS*, 2017

xviii + 440 halaman: 15,5 x 23 cm  
1. Pancasila 2. Globalisasi

ISBN: 978-602-6610-23-2

Prolog: Prof. Moh. Mahfud MD  
Editor: Al Khanif, Mirza Satria Buana, Manunggal Kusuma Wardaya  
Penyelaras Bahasa: Muhammad Bahrul Ulum  
Perwajahan Sampul/Buku: Dwi Agusatya Wicaksana  
Setting/*Layout*: Tim Redaksi

Penerbit & Distribusi:

**LKIS**

Salakan Baru No. I Sewon Bantul  
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta  
Telp.: (0274) 387194  
Faks.: (0274) 379430  
<http://www.lkis.co.id>  
e-mail: [lkis@lkis.co.id](mailto:lkis@lkis.co.id)

Anggota IKAPI

Bekerja sama dengan The Centre for Human Rights, Multiculturalism and Migration  
(CHRM2) Universitas Jember

Cetakan I: 2017

Percetakan:

**LKIS**

Salakan Baru No. I Sewon Bantul  
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta  
Telp.: (0274) 417762  
e-mail: [lkis.printing@yahoo.com](mailto:lkis.printing@yahoo.com)

## PANCASILA DALAM ARUS LIBERALISASI PANGAN PASCAREFORMASI

Muhammad Bahrul Ulum

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum memiliki peran sentral di Indonesia, baik berkaitan dengan pembangunan sistem hukum maupun penataan kebijakan ekonomi nasional yang berlandaskan pada keadilan sosial. Amanat keadilan sosial tersebut tertuang di dalam prinsip kelima Pancasila dan diturunkan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Keduanya memiliki esensi pengakuan hak dan kewajiban dalam distribusi kekayaan yang adil<sup>1</sup> disertai peran negara sebagai pemilik kontrol kebijakan guna mewujudkan kesejahteraan.<sup>2</sup> Dengan peran kontrol dalam bidang ekonomi, negara bertanggung jawab melindungi hak asasi manusia, termasuk hak atas kesejahteraan bagi warga negaranya. Artinya, terdapat ikatan hak dan kewajiban, di mana hak yang diberikan kepada warga negara menjadi tanggung jawab Pemerintah untuk melindungi dan memenuhinya.

---

<sup>1</sup> Hingga kini masih belum terdapat kesepakatan makna keadilan sosial baik dalam lingkup Pancasila maupun secara umum. Ketidakadaan definisi baku menurut Michael Reisch disebabkan karena keadilan sosial tidak bersifat universal yang penerapannya cenderung menitikberatkan pada redistribusi ekonomi antarindividu. Michael Reisch, "Defining Social Justice in a Socially Unjust World" (2002) 83:4 Fam Soc J Contemp Soc Serv 343 hlm. 343. Meskipun demikian, pendapat John Rawls dapat menjadi rujukan makna keadilan sosial: "*These principles are the principles of social justice: they provide a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society and they define the appropriate distribution of the benefits and burdens of social cooperation.*" John Rawls, *A Theory of Justice*, Rev. ed (Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999) hlm. 4.

<sup>2</sup> Dalam konteksnya, keadilan sosial memiliki hubungan erat dengan negara kesejahteraan dengan tujuan dasar guna mencapai persamaan ekonomi, sosial dan politik. S C Srivastava, *Industrial Relations and Labour Laws, 6th Edition* (Vikas Publishing House, 1990) hlm. 6.

Hak dan kewajiban tersebut juga mengikat terkait dengan pemenuhan kebutuhan primer warga negara, khususnya dalam bidang pangan. Selaras dengan itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) menegaskan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan kebutuhan pangan sebagai kewajiban negara.<sup>3</sup> Ketentuan ini menegaskan bahwa warga negara memiliki hak atas pangan dengan kewajiban negara untuk memenuhinyadalam serangkaian kebijakan pangan, mencakup kedaulatan pangan, kemandirian pangan maupun ketahanan pangan.<sup>4</sup>

Dalam sejarah Indonesia, pangan terus menjadi masalah pelik, khususnya sejak awal tahun 1990an. Permasalahan tersebut ditandai dengan semakin melambatnya perkembangan reformasi perdagangan dan diikuti dengan ekonomi Indonesia yang relatif terbuka sebagai akibat liberalisasi ekonomi.<sup>5</sup> Liberalisasi ini menekankan efisiensi ekonomi yang membawa pengaruh terhadap sendi-sendi kebijakan pangan di Indonesia. Badan Usaha Logistik (Bulog) adalah salah satu objek eksperimen liberalisasi Indonesia dengan kritik institusional dan manajerial terkait dengan efektivitas dan efisiensinya sebagai lembaga stabilisasi harga pangan nasional.<sup>6</sup> Akibat liberalisasi, negara harus menanggung biaya mahal dalam kebijakan pangan sebagai akibat pemberlakuan subsidi ekspor<sup>7</sup> dalam

---

<sup>3</sup> Pada awalnya, ketahanan pangan didefinisikan dengan ketersediaan pangan dalam skala nasional dan internasional. Pada 1980–1990, Indonesia mengadopsi kebijakan stabilisasi ketahanan pangan dalam tingkat nasional, namun setelah itu disadari bahwa ketersediaan pangan dalam skala nasional tidak dapat menjamin kecukupan pangan pada tingkat individu dan rumah tangga. Karenanya, ketahanan pangan era formasi meliputi ketersediaan dan aksesibilitas pangan. I Wayan Rusastra, United Nations & Indonesia, eds, *Food Security and Poverty in the Era of Decentralization in Indonesia*, CAPSA working paper no. 102 (Bogor, Indonesia: [Jakarta]: United Nations ESCAP; Bureau of Planning, Ministry of Agriculture, Republic of Indonesia, 2008) hlm. 1.

<sup>4</sup> Penyebutan ketiga istilah ini dikenal di dalam UU Pangan. Kedaulatan pangan dapat dimaknai sebagai hak negara dan bangsa untuk menentukan kebijakan pangannya secara mandiri, termasuk penentuan sistem pangan berdasarkan potensi sumber daya lokal oleh masyarakat. Kemandirian pangan terkait dengan produksi aneka pangan dalam negeri yang dilakukan oleh negara atau bangsa guna memastikan kecukupan kebutuhan pangan sampai tingkat perseorangan. Ketahanan pangan dapat dimaknai dengan keadaan terpenuhnya pangan sampai tingkat perseorangan dengan indikator ketersediaan pangan yang cukup dari sisi jumlah ataupun mutu, gizi, aman, merata dan terjangkau.

<sup>5</sup> M Chatib Basri & Arianto A Patunru, “Why Government Hurts the Poor? The Case of Indonesia’s Rice Protection” (2009) Universitas Indonesia, online: <<http://www.nottinghamenterprise.com/gep/documents/conferences/2009/janconfmalaysia2009/basri-patunru-notingham.pdf>> hlm. 1.

<sup>6</sup> Shahidur Rashid, Ashok Gulati & Ralph Waldo Cummings Jr, *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture* (Intl Food Policy Res Inst, 2008) hlm. 138.

<sup>7</sup> Asian Development Bank, *Indonesia: Strategic Vision for Agriculture and Rural Development* (Asian Development Bank, 2006) hlm. 111.

perdagangan internasional. Dengan subsidi ekspor, komoditas pangan impor memiliki harga yang relatif murah sehingga merangsang importir untuk menikmati fasilitas itu.<sup>8</sup> Konsekuensinya, kebijakan pangan nasional jatuh pada keadaan yang memprihatinkan dengan indikator tingginya Indonesia terhadap komoditas pangan impor.<sup>9</sup>

Ketergantungan terhadap impor terlihat pada sepanjang 1998–2001 yang menunjukkan impor beras mencapai 9% dari total konsumsi atau 18% dari total impor dunia.<sup>10</sup> Kenyataan ini menempatkan Indonesia sebagai negara pengimpor beras terbesar di dunia.<sup>11</sup> Dalam kurun Januari–November 2016, Badan Pusat Statistik (BPS) juga mencatat impor Indonesia atas beras mencapai 1.2 ton dengan peningkatan impor sebesar 110.66% dari jumlah impor tahun sebelumnya.<sup>12</sup> Indonesia juga menggantungkan pasokan kedelai impor dari Amerika Serikat yang pada 2016 tercatat sebanyak 68% atau sekitar 1.8 juta ton.<sup>13</sup> Naiknya Impor juga sempat diyakini dapat menjadi alternatif dalam stabilisasi harga cabai yang pada akhir 2016 mengalami kenaikan sangat tinggi.<sup>14</sup> Kenyataan-kenyataan ini menegaskan bahwa impor cenderung dianggap sebagai alternatif penyelesaian daripada sebagai tantangan dan permasalahan pangan domestik guna terwujudnya kemandirian pangan.

Ketergantungan Indonesia terhadap impor menjadi justifikasi buruknya potret ekonomi di tengah tatanan sistem hukum yang mengidealkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dalam konteks terbukanya Indonesia pada sistem ekonomi pasar, sistem ekonomi Pancasila

---

<sup>8</sup> A Husni Malian, “Kebijakan Perdagangan Internasional Komoditas Pertanian Indonesia” (2004) 2:2 J Analisis Kebijakan Pertanian, online: <<http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/files/ART02-2a.pdf>> hlm. 141.

<sup>9</sup> George Fane & Peter Warr, “Agricultural Protection in Indonesia” (2008) 44:1 Bull Indones Econ Stud 133 hlm. 136.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Kompas Cyber Media, “Impor Beras RI pada 2016 Mencapai 1,2 Juta Ton”, online: *KOMPAS.com* <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/12/29/202642826/impor.beras.ri.pada.2016.mencapai.1.2.juta.ton>>.

<sup>13</sup> Muhammad Idris, “Indonesia Negeri Tempe Tapi Impor Kedelai”, online: *detikfinance* <<https://finance.detik.com/d-3372130/indonesia-negeri-tempe-tapi-impor-kedelai>>.

<sup>14</sup> Liputan6com, “BPS: Pemerintah Bisa Buka Keran Impor untuk Turunkan Harga Cabai”, online: *liputan6.com* <<http://bisnis.liputan6.com/read/2640655/bps-pemerintah-bisa-buka-keran-impor-untuk-turunkan-harga-cabai>>.



mensyaratkan peran pemerintah sebagai pengendali kebijakan (ekonomi pasar terkendali).<sup>15</sup> Dengan kata lain, di tengah arus globalisasi, fokus sistem ekonomi Pancasila bukan pada orientasi pasar, melainkan target produksi nasional guna memenuhi kebutuhan masyarakatnya.<sup>16</sup> Ini sebagai konsekuensi bahwa Pancasila mengidealkan tatanan ekonomi yang dibangun atas kemandirian bangsa Indonesia sendiri.

Artikel ini mendiskusikan kebijakan pangan di Indonesia pascareformasi yang memperhadapkan Pancasila dengan liberalisasi. Dalam konteks Pancasila, terdapat peran negara dalam sektor ekonomi guna memastikan terwujudnya kesejahteraan sosial sebagai amanat dari Prinsip kelima Pancasila. Bagian pertama mendiskusikan keberhasilan Soeharto berikut kegagalannya dalam menata kebijakan pangan menjelang era reformasi. Artikel ini juga menyikapi beberapa langkah liberalisasi sektor pertanian melalui *Agreement on Agriculture (AoA)* dalam kerangka *World Trade Organization (WTO)*. Reformasi Bulog sebagai akibat dari krisis ekonomi 1997 akan menjadi fokus tantangan kebijakan pangan Indonesia pascareformasi. Pada bagian akhir, artikel ini menjelaskan urgensi revitalisasi parastatal di bidang pangan di tengah arus liberalisasi ekonomi, dengan fokus pada peran negara dalam bidang ekonomi guna mewujudkan kesejahteraan sosial.

### Belajar dari Soeharto

Sejak awal Pemerintahan, Soeharto menyadari peran penting kebijakan pangan guna mewujudkan kesejahteraan warga negaranya.<sup>17</sup> Soeharto mencapai keberhasilan dalam mewujudkan Indonesia sebagai swasembada pangan<sup>18</sup> di sektor beras pada tahun 1984.<sup>19</sup> Namun, keberhasilan tersebut

---

<sup>15</sup> Zainal Arifin Hosein, "Peran Negara Dalam Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan Menurut UUD 1945" (2017) 23:3 J Huk IUS QUIA IUSTUM 503 hlm. 519.

<sup>16</sup> R William Liddle, "The Politics of Ekonomi Pancasila: Some Reflections on a Recent Debate" (1982) 18:1 Bull Indones Econ Stud 96 hlm. 98.

<sup>17</sup> Pada awal pemerintahan, Soeharto menyusun program prioritas stabilisasi ekonomi untuk mengatasi inflasi mencapai 600% pada 1965-1966. Pembangunan pertanian dan pedesaan menjadi prioritas pembangunan, dengan tujuan menjamin ketersediaan pangan di perkotaan dengan harga stabil dan kepentingan pemerintah dalam mengendalikan politik di pedesaan. Jullisar An-naf, "Tinjauan Analitis terhadap Model Pembangunan Indonesia" (2012) 2:01 J FISIP Kybernan, online: <<http://www.ejournal-unisma.net/ojs/index.php/kybernan/article/view/309>> hlm. 67.

<sup>18</sup> Pantjar Simatupang, *Analisis Kritis terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional* (2016) hlm. 7. Dalam World Food Summit, Presiden Soeharto menerima

tidak mampu bertahan secara berkelanjutan yang pada awal tahun 1990an terdapat penurunan produksi pangan yang menjadi indikator awal runtuhnya kebijakan pangan nasional.<sup>20</sup> Karena, pengambil kebijakan saat ini perlu memperhatikan sejarah jatuh dan banggunya kebijakan pangan era Soeharto dan menjadikannya sebagai pelajaran penting dalam menata kebijakan pangan ke depan.

Dalam sejarahnya, keberhasilan Soeharto dalam menata kebijakan pangan dapat dilihat dari langkah reformis penataan kebijakan pangan domestik dengan pendirian lembaga quasi-pemerintah bernama Badan Urusan Logistik (Bulog). Dalam menjalankan tugasnya, Bulog diberikan kewenangan mengintervensi pasar dengan justifikasi kebijakan pangan satu pintu guna memastikan terwujudnya swasembada dan ketahanan pangan nasional.<sup>21</sup> Dalam kerangka ini, Bulog bertanggung jawab dalam bentuk pengadaan dan pendistribusian komoditas tertentu dengan menerapkan harga dasar bagi produsen sehingga memberikan keuntungan bagi konsumen.<sup>22</sup> Bulog juga melakukan distribusi pangan subsidi, khususnya beras, bagi warga negara miskin dan rentan secara ekonomi, serta menjaga dan mengatur persediaan beras nasional.<sup>23</sup> Harga Pembelian Pemerintah (HPP) merupakan strategi Bulog dalam mewujudkan swasembada pangan di mana jaminan harga minimum diberikan kepada petani guna mengantisipasi pasar menentukan harga di bawah harga yang telah dijamin kepada petani.<sup>24</sup> Karenanya, Bulog sebagai lembaga tunggal di bidang pangan berperan strategis mencakup perlindungan para petani

---

penghargaan atas keberhasilan Indonesia mencapai swasembada dari yang sebelumnya berstatus sebagai net importer. Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 138.

<sup>19</sup> Disebutkan bahwa Indonesia dalam kurun 1981-1984 dapat meningkatkan produksi beras sebesar 16% yang menjadikan Indonesia sebagai negara swasembada beras. David Dawe, "The Changing Structure of the World Rice Market, 1950-2000" (2002) 27:4 Food Policy 355 hlm. 358.

<sup>20</sup> Faisal Kasryno et al, *Reformulasi Kebijakan Perberasan Nasional* (2016) Forum Penelitian Agro Ekonomi, hlm. 1.

<sup>21</sup> Kelahiran Bulog diproyeksikan guna menjaga ketahanan pangan dan stabilisasi harga beras dan ketersediaan pangan bulanan bagi Pegawai Negeri Sipil dan Militer. Jonatan Lassa, "Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005" (2005) Jkt ZEF, online: <[http://www.zef.de/uploads/tx\\_zefportal/Publications/3ddf\\_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf](http://www.zef.de/uploads/tx_zefportal/Publications/3ddf_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf)> hlm. 5.

<sup>22</sup> Sachin Kumar Sharma, "Indonesia: Product Specific Support to Rice Under WTO" in *WTO Food Security* (Springer Singapore, 2016) 81 hlm. 83.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid* hlm. 84.

dalam usaha produksi bahan pokok beras sekaligus penyediaan pangan domestik dengan harga nasional yang relatif stabil.

Kesuksesan kebijakan politik ekonomi Soeharto dalam bidang pangan tidak terlepas dari implementasi kebijakan yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila.<sup>25</sup> Sesuai dengan prinsip keadilan sosial, Pancasila meyakini negara memiliki peran untuk mengurangi tingkat kesenjangan yang salah satunya diakibatkan oleh meluasnya liberalisasi dan berkembangnya perusahaan swasta.<sup>26</sup> Di samping itu, keberhasilan juga disebabkan oleh sistem administrasi publik yang dapat berjalan cukup baik saat itu. Saat itu, Bulog memaksimalkan Koperasi Unit Desa (KUD) yang berperan mengumpulkan beras dari para petani kecil, khususnya pada masa panen.<sup>27</sup> Terkait hal itu, terdapat sinergi antara dan Bulog hingga tingkat daerah. KUD turut bertugas mendistribusikan beras, Bulog baru melakukan impor dalam keadaan yang membutuhkan, khususnya pada masa tanam.<sup>28</sup> Kebijakan ini berdampak positif dalam distribusi pangan sehingga dapat meningkatkan efisiensi yang berpengaruh pada harga pangan yang relatif lebih murah.

Permasalahan muncul pada awal 1990an yang menjadi babak akhir kejayaan kedaulatan pangan nasional.<sup>29</sup> Misalnya, untuk komoditas beras, produksi rata-rata adalah 1.3% yang tidak berbanding lurus dengan permintaan yang mencapai 2.3% per tahun.<sup>30</sup> Sejak saat itu, Indonesia tidak lagi dapat memenuhi persediaan pangan hanya dengan mengandalkan pasokan domestik sehingga harus melakukan impor.

Dalam perkembangannya, impor justru menjadi permasalahan serius bagi keberlangsungan Bulog. Ketergantungan impor memperhadapkan Bulog pada inefisiensi dalam manajemen internal dan stabilitas harga pangan. Inefisiensi muncul karena subsidi ekspor, berakibat pada murahnya harga barang impor dibandingkan dengan harga barang lokal, sehingga terdapat kenaikan biaya yang harus dikeluarkan oleh Bulog dalam stabilisasi

---

<sup>25</sup> Armin Taubert, "Liberalism under Pressure in Indonesia" (1991) Southeast Asian Aff 122 hlm. 131.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 140.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Kasryno et al, *supra* note 19 hlm. 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*

harga pangan.<sup>31</sup> Inefisiensi juga dipengaruhi oleh praktik kepentingan antara elit politik dan aktor swasta yang membuat proses impor beras berjalan tidak transparan.<sup>32</sup> Salim Group dan kroni-kroni Soeharto tercatat sebagai aktor yang mendominasi kegiatan impor beras dengan meraup keuntungan antara USD 10–15 untuk setiap ton.<sup>33</sup> Buruknya manajemen dapat disimpulkan oleh laporan audit yang mencatat bahwa dalam kurun 1993-1998 Bulog mencatatkan inefisiensi sekitar Rp 6.7 triliun atau USD 400 miliar per tahun.<sup>34</sup>

Keadaan ini menjadi titik tolak perubahan kebijakan Pemerintah atas kebijakan yang sebelumnya telah diambil dan diyakini berjalan efektif. Selanjutnya, muncul gagasan tentang evaluasi pentingnya kelembagaan dan efektivitas Bulog dengan alasan keadaan fiskal yg berat yang dihadapi oleh Pemerintah.<sup>35</sup> Sejak itu, peran kontrol negara atas sektor pertanian secara mulai dilepaskan secara berangsur-angsur melalui liberalisasi dan deregulasi.

## Liberalisasi Sektor Pertanian

Dengan memperhatikan kendala Indonesia dalam mewujudkan swasembada beras pada awal 1990an,<sup>36</sup> situasi ekonomi internasional juga mengalami perkembangan yang cukup signifikan pada akhir abad ke-20. Khususnya, saat dimulainya liberalisasi perdagangan di bawah payung *World Trade Organization* (WTO) yang secara efektif beroperasi awal 1995. WTO sebagai organisasi perdagangan internasional hadir dengan sistem perdagangan baru yang berpengaruh pada pola hubungan ekonomi antarnegara.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 141.

<sup>32</sup> *Ibid* hlm. 144.

<sup>33</sup> Pengadaan impor melibatkan kerja sama 12 konglomerat yang telah mendapatkan persetujuan khusus dari Bulog dalam melakukan impor beras yang mana setengah dari perusahaan tersebut memiliki hubungan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan kroni Soeharto. *Ibid*.

<sup>34</sup> Inefisiensi Bulog terkait pengaruh kegiatannya yang mencakup sektor swasta, akibat dari perdagangan tidak fair sehingga menghasilkan kerugian mencapai sekitar Rp 2.6 triliun. *Ibid* hlm. 145.

<sup>35</sup> Hitoshi Yonekura, "Institutional Reform in Indonesia's Food Security Sector: The Transformation of Bulog into a Public Corporation" (2005) 43:1 *Dev Econ* 121 hlm. 123.

<sup>36</sup> Disebutkan juga bahwa periode 1989-1991, Indonesia justru masih tercatat sebagai *net exporter*. Budi Winarno, *Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif* (Center for Academic Publishing Service, 2016) hlm. 236.

<sup>37</sup> Matthias Herdegen, *Principles of International Economic Law* (OUP Oxford, 2013) hlm. 178.

Indonesia bergabung pada WTO dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (UU WTO). Pengesahan UU WTO memiliki implikasi pada persetujuan Indonesia untuk mengadopsi sistem perdagangan yang disusun oleh WTO di mana Pemerintah wajib memastikan kesesuaian hukum, peraturan dan prosedur administrasi dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian WTO.<sup>38</sup> Dengan kata lain, Indonesia telah menyepakati setiap hukum yang dikeluarkan oleh WTO dan diadopsi sistem dalam hukum nasionalnya. Salah satu hukum WTO tersebut adalah *Agreement on Agriculture* (AoA) yang saat ini menjadi landasan utama Pemerintah Indonesia dalam melangsungkan liberalisasi sektor pertanian melalui perdagangan internasional di bidang pangan.<sup>39</sup>

Adapun kewajiban Indonesia atas AoA adalah menyelaraskan kebijakan domestiknya dengan aturan internasional dengan alasan guna mendorong pertumbuhan sektor pertanian dalam bentuk liberalisasi. Selanjutnya, liberalisasi menggeser kebijakan ekonomi nasional menuju aturan global yang mendukung mekanisme pasar dan menghapus hambatan perdagangan.<sup>40</sup> Ini berarti bahwa Pemerintah harus membuka pasar domestiknya dan Indonesia menjadi bagian dari persaingan usaha internasional.<sup>41</sup> Terbukanya pasar membawa akibat pada beragamnya barang impor yang dapat dengan mudah masuk pada pasar domestik dengan harga yang relatif murah,<sup>42</sup> namun tidak stabil.<sup>43</sup> Dalam batas tertentu, perdagangan internasional dapat meningkatkan kesejahteraan dan dapat merusak pasar domestik yang berujung pada menurunnya kesejahteraan masyarakat suatu negara.

---

<sup>38</sup> Gregory Messenger, *The Development of World Trade Organization Law: Examining Change in International Law* (Oxford University Press, 2016) hlm. 75.

<sup>39</sup> Dewa Swastika & Sri Nuryanti, "The Implementation of Trade Liberalization in Indonesia" (2006) 4:4 Anal Kebijakan Pertan 257 hlm. 257.

<sup>40</sup> Peter Rosset, *Food Is Different: Why We Must Get the WTO out of Agriculture*, Global issues (Black Point, N.S: Fernwood Pub, 2006) hlm. 4.

<sup>41</sup> *Ibid* hlm. 17.

<sup>42</sup> *Ibid*.

<sup>43</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 152.

Salah satu alasan perdebatan dalam perdagangan internasional dalam bidang pertanian<sup>44</sup> adalah diberikannya kesempatan bagi pengekspor untuk menerapkan subsidi ekspor.<sup>45</sup> Subsidi ekspor memungkinkan negara eksportir memberikan subsidi perdagangannya yang menjadikan harga barang impor menjadi relatif murah dibandingkan dengan harga normal atau harga domestik.<sup>46</sup> Harga pangan impor yang lebih murah ini selanjutnya memiliki dampak negatif pada harga pangan lokal yang menjadi relatif mahal dalam pasar domestik. Karenanya, penting untuk mengantisipasi ketergantungan Indonesia terhadap impor dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Fenomena ini juga menjadi alasan yang mendasar untuk menguatkan kembali peran negara dalam mengontrol kebijakan sektor pangan. Jika tidak, Indonesia akan tetap memiliki kecenderungan yang tinggi bergantung pada impor. Keadaan ini akan mendistorsi pasar dan dengan mudah mematikan persaingan usaha dan harga domestik.

Kondisi ini juga menyebabkan kerugian bagi para pelaku produksi pertanian dalam negeri, khususnya petani kecil. Hal ini mengingat bahwa subsidi ekspor mempengaruhi penurunan harga pangan tingkat domestik sehingga produk pertanian petani lokal tidak dapat bersaing dalam pasar. Misalnya, petani Indonesia harus menanggung rugi karena pasokan kedelai dari Amerika Serikat yang menerapkan subsidi ekspor yang berpengaruh pada matinya petani kedelai lokal dan semakin meningkatnya ketergantungan Indonesia pada pasar kedelai dari Amerika Serikat.<sup>47</sup>

Pada periode Abdurrahman Wahid, Pemerintah telah mencoba mengeluarkan kebijakan tarif impor sebesar 30% dari harga dunia guna memberikan perlindungan terhadap petani kecil akibat murahnya pangan

---

<sup>44</sup> Berdasarkan AoA, setiap negara diharuskan menurunkan secara bertahap mencakup segala jenis proteksi perdagangan, subsidi maupun hambatan non-tarif. Namun demikian, banyak negara maju masih melakukan perlindungan terhadap petani melalui subsidi petani dan dukungan pasar yang berakibat pada ketimpangan terhadap negara berkembang dalam sektor pertanian mikronya. Swastika & Nuryanti, *supra* note 38 hlm. 257.

<sup>45</sup> Kym Anderson & Will Martin, eds, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (Washington, DC: Palgrave Macmillan/World Bank, 2006) hlm. 197.

<sup>46</sup> Asian Development Bank, *supra* note 7 hlm. 112.

<sup>47</sup> Michael Agustinus, "WTO Larang Subsidi Ekspor Produk Pertanian, Ini Dampak Bagi RI", online: [detikfinance<https://finance.detik.com//d-3103160/wto-larang-subsidi-ekspor-produk-pertanian-ini-dampak-bagi-ri>](https://finance.detik.com/d-3103160/wto-larang-subsidi-ekspor-produk-pertanian-ini-dampak-bagi-ri).

impor.<sup>48</sup> Namun, sekali lagi, perdagangan bebas menyediakan ragam harga pangan dunia sebagai pengaruh dari ketidakstabilan harga dunia<sup>49</sup> diikuti dengan hapusnya monopoli negara dalam kegiatan ekspor-impor. Ketidakstabilan ini turut membawa dampak langsung terhadap pasar lokal dan menyebabkan ketidakstabilan harga pangan di Indonesia.<sup>50</sup> Terhadap ketidakstabilan harga pangan tersebut, juga telah melahirkan perbedaan pandangan. Pada satu sisi, dikatakan bahwa ketidakstabilan harga disebabkan oleh liberalisasi pangan dan pada sisi lain disebutkan hal itu disebabkan oleh kebijakan harga pangan dan kebijakan pertanian nasional yang sering berubah-ubah.<sup>51</sup> Terlepas dari perdebatan, kedua sudut pandang tersebut sekiranya perlu menjadi fokus pemerintah guna mendeteksi permasalahan mendasar dalam sektor pangan.

Pengalaman ini penting menjadi refleksi bersama guna mempertahankan sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila guna memastikan keseimbangan harga pangan domestik yang relatif murah dan stabil, bukan bergantung pada impor. Dalam upaya mewujudkannya, Pemerintah perlu lebih serius dalam meningkatkan dukungan terhadap sektor pertanian lokal dan distribusi hasil pertanian. Peningkatan dukungan dilakukan karena perubahan ekonomi global yang perlu pula disikapi Pemerintah dengan perubahan kebijakan tingkat domestik. Kebijakan tersebut harus mampu beradaptasi dengan realitas global namun tetap berorientasi pada peran negara sehingga terwujud kemandirian pangan. Misalnya, Pemerintah melakukan kebijakan keunggulan komparatif atas salah satu komoditas pangan guna mengatasi keterbatasan pangan yang berujung pada impor. Diversifikasi pangan juga perlu dilakukan guna menekan tingginya konsumsi warga negara terhadap beberapa komoditas pangan tertentu, seperti beras dan kedelai.

Sekiranya Pemerintah perlu menjadikan pengalaman awal 1990an sebagai referensi penting dalam penataan kebijakan dan kelembagaan pangan nasional. Indonesia perlu kembali mendasarkan kebijakan pangannya berlandaskan Pancasila, bukan sebaliknya menyimpangi

---

<sup>48</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 151.

<sup>49</sup> *Ibid* hlm. 152.

<sup>50</sup> *Ibid*.

<sup>51</sup> *Ibid*.

Pancasila dan menjunjung liberalisasi. Dengan melihat perubahan konfigurasi ekonomi global, Indonesia perlu mengadaptasikan pola liberalisasi dengan sistem ekonomi Pancasila Pancasila dengan meminimalkan gesekan dan pertentangan antara keduanya. Hal demikian karena sistem ekonomi Pancasila memungkinkan terbuka dengan perubahan konfigurasi pasar dan negara memiliki hak untuk mengatur urusan domestiknya sebagai bagian dari tanggung jawab hak asasi manusia. Dengan kata lain, ini memungkinkan Pemerintah menekan dampak negatif liberalisasi dengan memaksimalkan peran kendali pemerintah dalam urusan pangan sebagai bentuk perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Bentuk perlindungan Pemerintah dapat dilakukan dengan dukungan petani domestik. Dukungan ini memungkinkan pemajuan produksi pangan lokal dan meningkatkan daya saing dalam taraf internasional. Karenanya, diskusi mengenai Pancasila dengan tujuan menyeimbangkan antara peran negara dan peran pasar tidak perlu terlalu dipertentangkan dengan liberalisasi yang mengendaki kebebasan pasar dengan peran negara yang sangat minimal.<sup>52</sup>

Selain itu, guna perlindungan hak atas warga negara, diperlukan peran lembaga quasi-pemerintah yang kuat seperti kinerja Bulog pada masa swasembada pangan. Peran Bulog saat itu lazim dikenal dengan parastatal. Parastatal pangan selanjutnya memainkan peran strategis kebijakan pangan, termasuk memastikan impor pangan yang dapat berjalan dalam satu pintu di bawahnya. Parastatal sebagai lembaga quasi-pemerintah yang bertanggung jawab menjalankan aktivitas perdagangan publik di bidang pangan memiliki peran dalam stabilisasi harga komoditas pertanian.<sup>53</sup> Dengan peran ini, parastatal dapat memastikan harga dasar bagi petani dan harga maksimum bagi konsumen.<sup>54</sup> Lembaga ini juga bertugas mengendalikan kegiatan ekspor dan impor dalam sektor pangan.<sup>55</sup> Ini menegaskan bahwa kehadiran parastatal memungkinkan peran sentral negara dalam perdagangan pangan guna memastikan stabilitas dan distribusi pangan dalam tingkat domestik berjalan dengan baik.

---

<sup>52</sup> Murray N Rothbard, *Man, Economy, and State with Power and Market, Scholar's Edition* (Ludwig von Mises Institute, 2004) hlm. 1238.

<sup>53</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 3.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*



Kehadirannya juga sebagai implementasi dari sistem ekonomi Pancasila yang memungkinkan stabilnya ekonomi pasar dengan melibatkan peran negara dalam kegiatan ekonomi.

Melalui parastatal, impor dapat dilakukan sebagai upaya stabilisasi harga, bukan karena atas dasar harga pangan impor yang jauh lebih murah daripada harga domestik. Peran sentral parastatal seperti ini dapat dimaknai sebagai implementasi Pasal 33 UUD 1945 yang mengamanatkan kontrol negara atas kegiatan ekonomi guna melindungi masyarakat secara kolektif. Dengan kata lain, bumi dan kekayaan yang terdapat di dalamnya harus berada dalam kontrol negara, mencakup bidang pangan. Melalui peran negara, ini memungkinkan distribusi pangan dapat berjalan dalam kendali Pemerintah sehingga dapat melindungi kepentingan dan kesejahteraan petani yang rentan akan dampak liberalisasi perdagangan. Ini juga memiliki dampak positif pada peningkatan produksi pertanian oleh petani lokal karena harga jual hasil pertaniannya relatif stabil.

Peran negara melalui parastatal ini menjadi justifikasi wujud dari keadilan sosial dan cerminan Prinsip kelima Pancasila. Hal demikian disebabkan oleh peran parastatal yang memungkinkan distribusi pangan dilaksanakan secara terpadu sehingga masyarakat dapat mengaksesnya dengan baik. Aspek ini menjadi titik penting di mana distribusi yang baik dapat mendukung akses hak atas pangan yang lebih baik. Senada dengan Amartya Sen, disebutkan bahwa permasalahan pangan tidak hanya terkait dengan produksi atau ketersediaan pangan, tetapi juga faktor distribusi atas kepemilikan pangan; kendala akses pangan terkait dengan lemahnya kepemilikan pangan dalam tingkat rumah tangga atau individu dan kelompok yang lebih kaya dapat membeli pangan lebih banyak.<sup>56</sup> Ini menyebabkan kenaikan harga pangan dan memperburuk pertukaran hak, berakibat pada menurunnya akses pangan oleh masyarakat.<sup>57</sup>

Sayangnya, memasuki era reformasi, Bulog sebagai parastatal telah dilumpuhkan secara sistematis baik secara fungsional maupun institusional. Secara fungsional, saat ini Bulog tidak lagi berwenang dalam mengontrol

---

<sup>56</sup> Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1981) hlm. 4.

<sup>57</sup> *Ibid.*

harga pangan. Secara institusional, sejak 2003, Bulog telah berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dengan kata lain, Bulog yang seharusnya diperkuat sebagai parastatal yang siap menghadapi liberalisasi, justru ditundukkan terhadap liberalisasi yang berujung pada perubahan status Bulog sebagai BUMN.

## Bulog dalam Pusaran Liberalisasi

Selain alasan sistem ekonomi nasional yang relatif terbuka pada awal 1990an, Bulog juga dihadapkan dengan tantangan transparansi dan efisiensi pengelolaan pangan.<sup>58</sup> Kenaikan permintaan beras terhadap produksi yang hanya mampu mencapai setengah dari rata-rata permintaan,<sup>59</sup> juga menjadi permasalahan serius kebijakan pangan nasional yang menjadikan Indonesia sebagai *net importer* sejak 1994.<sup>60</sup> Indonesia juga dihadapkan dengan krisis ekonomi 1998 yang selanjutnya mendorong Pemerintah berinisiatif mendapatkan fasilitas pinjaman dari *International Monetary Fund* (IMF).<sup>61</sup>

Dengan ditandatanganinya *Letter of Intent (LoI)* oleh Pemerintah, keberlangsungan peran sentral Bulog harus berhenti. LoI tersebut mensyaratkan penghapusan monopoli impor beras oleh Bulog.<sup>62</sup> IMF menganggap bahwa upaya untuk mengatasi krisis perlu dilakukan dengan deregulasi, termasuk penghapusan monopoli sektor pangan oleh Bulog.<sup>63</sup> Dengan kata lain, stabilitas dan efisiensi ekonomi pasar akan tercapai apabila dihapuskannya kewenangan monopoli pangan di Indonesia.<sup>64</sup> Persetujuan permohonan bantuan yang dituangkan dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP)<sup>65</sup> menyebabkan intervensi pasar atas beberapa

---

<sup>58</sup> Basri & Patunru, *supra* note 5 hlm. 1.

<sup>59</sup> Kasryno et al, *supra* note 19 hlm. 1.

<sup>60</sup> Budi Winarno, *supra* note 35 hlm. 236.

<sup>61</sup> Dalam kurun 1997–2001, terdapat tujuh LoI yang telah disetujui antara IMF dan Indonesia. Tiga LoI pada periode Soeharto, delapan pada periode B.J. Habibie, empat pada periode Abdurrahman Wahid dan satu pada periode Megawati. Daljit Singh & Chin Kin Wah, *Southeast Asian Affairs 2004* (Institute of Southeast Asian Studies, 2004) hlm. 197.

<sup>62</sup> Dalam kurun 1997–2001, terdapat tujuh LoI yang telah disetujui antara IMF dan Indonesia. Tiga LoI pada periode Soeharto, delapan pada periode B.J. Habibie, empat pada periode Abdurrahman Wahid dan satu pada periode Megawati. *Ibid.*

<sup>63</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 148.

<sup>64</sup> Yonekura, *supra* note 34 hlm. 124.

<sup>65</sup> Budi Winarno, *supra* note 35 hlm. 341.

komoditas pangan oleh Pemerintah dihentikan dan sebagai gantinya adalah liberalisasi impor.<sup>66</sup> Konsekuensinya, Bulog tidak lagi sebagai agen tunggal yang dapat memonopoli pangan termasuk dalam hal kebijakan impor. Dengan kata lain, perjanjian tersebut telah membawa tekanan kebijakan terhadap Bulog sebagai *state trading enterprise*<sup>67</sup> yang seharusnya berperan mengontrol stabilitas harga pangan.<sup>68</sup> Sejak itu, status *state trading enterprise* tidak lagi melekat pada Bulog dan Indonesia tidak lagi memiliki lembaga parastatal.

Sebagai akibat dari MEFP, Bulog mengalami proses transisi dengan tuntutan transformasi Bulog menjadi lebih transparan dan akuntabel.<sup>69</sup> Dalam menyikapi hal tersebut, kewenangan Bulog secara bertahap dipangkas. Melalui Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1997, ditentukan bahwa Bulog terbatas hanya mengelola komoditas beras dan gula pasir. Selanjutnya, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1998 yang berisi pemangkasan kewenangan Bulog menjadi hanya mengelola komoditas beras, sedangkan komoditas lain diserahkan pada mekanisme pasar. Tindakan ini dibuat dengan alasan mengefektifkan Bulog dalam mengelola persediaan bahan pangan pokok serta memperlancar sirkulasi barang, meskipun dengan mereduksi pengelolaan komoditas lain oleh Bulog.<sup>70</sup>

Melalui Keputusan Presiden 29 Tahun 2000, Bulog didorong menjadi lembaga yang lebih mandiri. Setelah itu, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 yang mengubah status Bulog dari Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum). Status ini menegaskan bahwa Bulog telah bertransformasi sepenuhnya menjadi BUMN, dengan implikasi bahwa Bulog tidak lagi bertindak sebagai lembaga negara, melainkan sebagai pelaku pasar. Dengan

---

<sup>66</sup> M Chatib Basri & Hal Hill, "Indonesia - Trade Policy Review 2007" (2008) 31:11 World Econ 1393 hlm. 1405.

<sup>67</sup> Ian Gillson & Amir Fouad, eds, *Trade Policy and Food Security: Improving Access to Food in Developing Countries in the Wake of High World Prices* (The World Bank, 2014) hlm. 19.

<sup>68</sup> Daan Marks, "Unity or Diversity? Market Integration and Long-run Economic Growth in Indonesia" (2008), online: <<https://pdfs.semanticscholar.org/2253/d2b8d140eabcf5418c7f9181a58e28fd210f.pdf>> hlm. 12.

<sup>69</sup> Rashid, Gulati & Jr, *supra* note 6 hlm. 138.

<sup>70</sup> Alasan ini termuat dalam konsiderans Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1995 tentang Bulog sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1997.

kata lain, di samping bertugas menyediakan barang dan jasa publik guna melayani masyarakat, Bulog juga bertindak selaku pasar bersama dengan pelaku swasta lain yang menikmati liberalisasi pangan.

Transformasi Bulog dari lembaga pemerintah menjadi BUMN adalah potret liberalisasi telah memasuki aspek kelembagaan, tidak hanya aspek kebijakan impor sebagaimana implikasi bergabungnya Indonesia ke dalam WTO. Dalam aspek kelembagaan, peran strategis Bulog sebagai parastatal di bidang pangan dipangkas sehingga tidak lagi memiliki kedudukan penting dalam kebijakan pangan. Ini juga menegaskan bahwa negara telah kehilangan peran kontrol strategis atas kebijakan pangan, seperti pelaksanaan kegiatan impor pangan yang diserahkan pada mekanisme pasar. Minimnya peran negara dalam mengontrol kebijakan pangan mengakibatkan mengikuti mekanisme liberalisasi, daripada mempertahankan sistem ekonomi Pancasila.

## **Mungkinkah Parastatal Hidup Kembali?**

Dengan menyandang status Perum, dapat dikatakan bahwa keberadaan Bulog seperti ketidakberadaannya. Dalam batas tertentu, Bulog hanya berwenang melakukan menyediakan komoditas pangan dan melaksanakan usaha sebagai konsekuensi dari status BUMN, tanpa kewenangan mengontrol stabilisasi harga pangan dalam tingkat regulasi. Misalnya, untuk mengatasi lonjakan harga beras, stabilisasi yang dapat dilakukan Bulog adalah mengadakan operasi pasar seperti membagikan beras miskin (Raskin)<sup>71</sup> kepada pihak-pihak yang terdampak langsung dari kenaikan harga.<sup>72</sup>

Kenyataan demikian menegaskan bahwa Bulog tidak lagi memiliki peran penting dalam kebijakan pangan, karena kewenangan kebijakan pangan tersebar di beberapa kementerian seperti Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan. Tersebaranya kewenangan di berbagai instansi tersebut mengakibatkan ketidakpaduan kebijakan pangan, seperti data pangan nasional yang memengaruhi buruknya manajemen impor pangan

---

<sup>71</sup> Perum BULOG, "Sekilas RASKIN", online: <[http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php)>.

<sup>72</sup> Tribun Jogja "Bulog DIY Gelar Operasi Pasar untuk Stabilkan Harga Beras", online: *Trib Jogja* <<http://jogja.tribunnews.com/2015/01/06/bulog-diy-gelar-operasi-pasar-untuk-stabilkan-harga-beras>>.

Indonesia.<sup>73</sup> Karenanya, Indonesia membutuhkan alternatif dari sisi kelembagaan guna memastikan kebijakan pangan dapat berjalan secara terpadu. Dengan mengingat Indonesia telah terlepas dari LoI dengan IMF,<sup>74</sup> reformasi Bulog sebagai lembaga parastatal dengan peran *state trading enterprise* sangat mungkin dilakukan<sup>75</sup> atau dengan mendirikan parastatal baru yang dapat bersinergi dengan Bulog sebagai BUMN.

Selaras dengan itu, Undang-Undang 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) memandang penting untuk mengangkat kembali peran sentral lembaga parastatal di bidang pangan. Disebutkan bahwa parastatal tersebut memiliki tugas untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan dalam skala nasional. Bab XII tentang kelembagaan pangan menyebutkan pentingnya pembentukan lembaga Pemerintah di bidang pangan dengan kedudukan di bawah Presiden dan pertanggungjawaban kepada Presiden. Lembaga ini juga dapat mengusulkan kepada Presiden dalam penugasan khusus kepada BUMN di bidang pangan guna melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan maupun distribusi pangan pokok dan pangan lainnya.

Dalam reformasi institusional pangan, pembentukan parastatal baru juga perlu memperhatikan runtuhnya Bulog dalam mewujudkan swasembada pangan pada awal 1990an.<sup>76</sup> Disebutkan bahwa jatuhnya fungsi parastatal Bulog tidak lepas dari aktor swasta terhadap Bulog dalam kegiatan impor yang memiliki keterkaitan dengan Soeharto dan kronikroninya. Mempertimbangkan permasalahan utama yang dihadapi oleh Bulog adalah transparansi dan efisiensi, penyelesaian yang harus ditempuh ke depan dalam lembaga pangan adalah perbaikan tata kelola dan prosedur administrasi yang baik (*good governance*).

---

<sup>73</sup> Pewarta: Ade Junida, "APINDO Persoalkan Ketidaksamaan Data Pangan Nasional", online: *Antara News* <<http://www.antaraneews.com/berita/565581/apindo-persoalkan-ketidaksamaan-data-pangan-nasional>>.

<sup>74</sup> Detikcom, "Akhirnya! RI Lepas dari Utang IMF", online: *detikfinance* <<https://finance.detik.com/d-2716821/akhirnya-ri-lepas-dari-utang-imf>>.

<sup>75</sup> Pasal 3 ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1969 tentang Struktur Organisasi serta Tugas Pokok dan Fungsi Badan Urusan Logistik.

<sup>76</sup> Budi Winarno, *supra* note 35 hlm. 326.

## Penutup

Dalam era liberalisasi saat ini, kebijakan pangan Indonesia perlu kembali bertumpu pada Pancasila. Upaya perlindungan dan pemenuhan warga negara atas hak pangan perlu diwujudkan Pemerintah dengan memperkuat peran negara sebagai implementasi dari sistem ekonomi Pancasila. Sistem ini menginginkan peran negara sebagai pengendali kebijakan dalam upaya mewujudkan keadilan sosial. Peran ini menjadi penting saat Indonesia mengintegrasikan diri dengan sistem ekonomi global; Indonesia harus memperkuat sistem pangan nasional dan beradaptasi dengan ekonomi pasar guna meningkatkan produktivitas dan daya saing lokal dalam mewujudkan swasembada pangan. Melalui cara ini, Pemerintah berperan dalam mengurangi tingkat kesenjangan kemampuan masyarakat dalam mengakses pangan sekaligus bentuk dari keadilan sosial.

Sebagai upaya mewujudkan keadilan sosial, Indonesia pada era pascareformasi ini perlu merevitalisasi kebijakan pangan. Revitalisasi dapat dilakukan dengan menghidupkan kembali lembaga pangan dalam satu pintu dalam rangka mewujudkan ketahanan dan swasembada pangan. Hal demikian mengingat bahwa Indonesia sebagai negara agraris yang kenyataannya justru menggantungkan kebutuhan pangan dari impor.

Setelah lunasnya hutang Indonesia kepada IMF, terdapat urgensi tentang pentingnya membangun kembali kedaulatan dan kemandirian pangan. Alternatif yang dapat dilakukan adalah dengan merevitalisasi parastatal atau membangun parastatal baru. Komitmen tersebut tertuang dalam Pasal 126 UU Pangan yang mengamanatkan tentang pendirian kelembagaan pangan dengan karakter parastatal. Sayangnya, komitmen pendirian kelembagaan tersebut hingga kini belum dilakukan hingga dikeluarkan Peraturan Presiden (Perpres). Kelak, Perpres yang mengatur organisasi dan tata kelola lembaga pangan tersebut perlu memperhatikan aspek efisiensi, transparansi dan transparansi publik yang merupakan implementasi dari *good governance*. Aspek ini menjadi penting agar pengalaman jatuhnya fungsi Bulog tidak terjadi kembali pada kelembagaan pangan yang baru nanti.

### Daftar Pustaka

- Anderson, Kym & Will Martin, eds. *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (Washington, DC: Palgrave Macmillan/World Bank, 2006).
- Asian Development Bank. *Indonesia: Strategic Vision for Agriculture and Rural Development* (Asian Development Bank, 2006).
- Budi Winarno. *Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif* (Center for Academic Publishing Service, 2016).
- Gillson, Ian & Amir Fouad, eds. *Trade Policy and Food Security: Improving Access to Food in Developing Countries in the Wake of High World Prices* (The World Bank, 2014).
- Herdegen, Matthias. *Principles of International Economic Law* (OUP Oxford, 2013).
- Messenger, Gregory. *The Development of World Trade Organization Law: Examining Change in International Law* (Oxford University Press, 2016).
- Rashid, Shahidur, Ashok Gulati & Ralph Waldo Cummings Jr. *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture* (Intl Food Policy Res Inst, 2008).
- Rawls, John. *A Theory of Justice*, Rev. ed (Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999).
- Rosset, Peter. *Food Is Different: Why We Must Get the WTO out of Agriculture*, Global issues (Black Point, N.S: Fernwood Pub, 2006).
- Rothbard, Murray N. *Man, Economy, and State with Power and Market, Scholar's Edition* (Ludwig von Mises Institute, 2004).
- Rusastra, I Wayan, United Nations & Indonesia, eds. *Food Security and Poverty in the Era of Decentralization in Indonesia*, CAPSA working paper no. 102 (Bogor, Indonesia: [Jakarta]: United Nations ESCAP; Bureau of Planning, Ministry of Agriculture, Republic of Indonesia, 2008).
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1981).
- Singh, Daljit & Chin Kin Wah. *Southeast Asian Affairs 2004* (Institute of Southeast Asian Studies, 2004).

- Srivastava, S C. *Industrial Relations and Labour Laws, 6th Edition* (Vikas Publishing House, 1990).
- A Husni Malian. “Kebijakan Perdagangan Internasional Komoditas Pertanian Indonesia” (2004) 2:2 J Anal Kebijak Pertan, online: <<http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdffiles/ART02-2a.pdf>>.
- An-naf, Jullisar. “Tinjauan Analitis terhadap Model Pembangunan Indonesia” (2012) 2:01 J FISIP Kybernan, online: <<http://www.ejournal-unisma.net/ojs/index.php/kybernan/article/view/309>>.
- Basri, M Chatib & Hal Hill. “Indonesia-Trade Policy Review 2007” (2008) 31:11 World Econ 1393.
- Basri, M Chatib & Arianto A Patunru. “Why Government Hurts the Poor? The Case of Indonesia’s Rice Protection” (2009) Univ Indones, online: <<http://www.nottinghamenterprise.com/gep/documents/conferences/2009/janconfmalaysia2009/basri-patunru-nottingham.pdf>>.
- Dawe, David. “The Changing Structure of the World Rice Market, 1950–2000” (2002) 27:4 Food Policy 355.
- Fane, George & Peter Warr. “Agricultural Protection in Indonesia” (2008) 44:1 Bull Indones Econ Stud 133.
- Hosein, Zainal Arifin. “Peran Negara dalam Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan Menurut UUD 1945” (2017) 23:3 J Huk IUS QUIA IUSTUM 503.
- Lassa, Jonatan. “Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005” (2005) Jkt ZEF, online: <[http://www.zef.de/uploads/tx\\_zefportal/Publications/3ddf\\_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf](http://www.zef.de/uploads/tx_zefportal/Publications/3ddf_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf)>.
- Liddle, R William. “The Politics of Ekonomi Pancasila: Some Reflections on a Recent Debate” (1982) 18:1 Bull Indones Econ Stud 96.
- Marks, Daan. “Unity or Diversity? Market Integration and Long-run Economic Growth in Indonesia” (2008), online: <<https://pdfs.semanticscholar.org/2253/d2b8d140eabcf5418c7f9181a58e28fd210f.pdf>>.
- Sharma, Sachin Kumar. “Indonesia: Product Specific Support to Rice Under WTO” in *WTO Food Security* (Springer Singapore, 2016) 81.
- Swastika, Dewa & Sri Nuryanti. “The Implementation of Trade Liberalization in Indonesia” (2006) 4:4 Anal Kebijak Pertan 257.
- Taubert, Armin. “Liberalism under Pressure in Indonesia” (1991) Southeast Asian Aff 122.



- Yonekura, Hitoshi. "Institutional Reform in Indonesia's Food Security Sector: The Transformation of Bulog into a Public Corporation" (2005) 43:1 Dev Econ 121.
- Agustinus, Michael. "WTO Larang Subsidi Ekspor Produk Pertanian, Ini Dampak Bagi RI", online: *detikfinance* <<https://finance.detik.com/d-3103160/wto-larang-subsidi-ekspor-produk-pertanian-ini-dampak-bagi-ri>>.
- Detikcom. "Akhirnya! RI Lepas dari Utang IMF", online: *detikfinance* <<https://finance.detik.com/d-2716821/akhirnya-ri-lepas-dari-utang-imf>>.
- Idris, Muhammad. "Indonesia Negeri Tempe Tapi Impor Kedelai", online: *detikfinance* <<https://finance.detik.com/d-3372130/indonesia-negeri-tempe-tapi-impor-kedelai>>.
- Junida, Pewarta: Ade. "APINDO Persoalkan Ketidaksamaan Data Pangan Nasional", online: *Antara News* <<http://www.antaraneews.com/berita/565581/apindo-persoalkan-ketidaksamaan-data-pangan-nasional>>.
- Kasryno, Faisal et al. *Reformulasi Kebijakan Perberasan Nasional* (2016) Forum Penelitian Agro Ekonomi.
- Liputan6com. "BPS: Pemerintah Bisa Buka Keran Impor untuk Turunkan Harga Cabai", online: *liputan6.com* <<http://bisnis.liputan6.com/read/2640655/bps-pemerintah-bisa-buka-keran-impor-untuk-turunkan-harga-cabai>>.
- Media, Kompas Cyber. "Impor Beras RI pada 2016 Mencapai 1,2 Juta Ton", online: *KOMPAS.com* <[http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/12/29/202642\\_826/impor.beras.ri.pada.2016.mencapai.1.2.juta.ton](http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/12/29/202642_826/impor.beras.ri.pada.2016.mencapai.1.2.juta.ton)>.
- Simatupang, Pantjar. *Analisis Kritis terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional* (2016).
- "Perum BULOG-Sekilas RASKIN", online: <[http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php)>.
- "Bulog DIY Gelar Operasi Pasar untuk Stabilkan Harga Beras", online: *Trib Jogja* <<http://jogja.tribunnews.com/2015/01/06/bulog-diy-gelar-operasi-pasar-untuk-stabilkan-harga-beras>>.