

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara yang mayoritas berpenduduk agraris, khususnya sektor pangan dan industrialisasi pangan menjadi pilihan strategis karena posisinya yang berdasar sumber-sumber sendiri (*domestic resources-based*) dan bertitik sentral pada rakyat (*people centered*) tumpuan pembangunan rakyat (*putting people first*) yang membutuhkan *Domestic resources-based strategy* untuk menjamin kemandirian ekonomi dalam negeri, agar tidak tergantung semata-mata pada komoditi luar negeri, meminimalkan *import contents* sebagai ketergantungan.

Ketahanan pangan pada masa Orde Baru menjadi prasyarat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kehidupan ekonomi politik dan stabilitas sistem sosial lainnya bangsa Indonesia. Sebaliknya apabila sumber daya pangan kurang optimal dapat mempercepat laju inflasi sehingga rentan menimbulkan gejolak politik dalam negeri yang dapat mempengaruhi pemerintahan tersebut.

Oleh karena itu pemerintah Orde Baru pada selama beberapa dekade membuat kebijakan pangan antara lain:

1. Kebijakan *Inward Looking* yaitu mengoptimalkan produksi pangan dalam negeri (swasembada pangan) dan mengurangi impor melalui kebijakan substitusi impor serta tarififikasi impor yang tinggi.

2. Pemerintah Orde Baru memonopoli dan mengontrol mekanisme distribusi pangan domestic maupun kegiatan impor-ekspor pangan.
3. Memberlakukan ekonomi yang intervensionis dan ekonomi merkantilistik.
4. Mengontrol harga pangan langsung kepada petani (*Top-down*) dan memberikan proteksi pembangunan sektor industri maupun infrastruktur di kota.

Rangkaian kebijakan *Inward Looking* tersebut seakan sejalan dengan pasal 33 ayat 1 UUD 1945, khususnya monopoli sumber daya pangan, dan pada pertengahan tahun 1980-an pemerintah berhasil mencapai program swasembada.

Namun dibalik keberhasilan tersebut terdapat penyimpangan, yaitu pemusatan kekuatan ekonomi pada sekelompok orang sangat terlihat pada masa sebelum krisis ekonomi. Salah satunya terlihat dari maraknya kemunculan kroni bisnis, yaitu bisnis yang dimiliki oleh kalangan swasta tetapi memperoleh keuntungan dari kedekatannya dengan pejabat, dalam hal ini kepala negara.¹ Kelompok bisnis ini memperoleh berbagai fasilitas istimewa, yang berupa monopoli, proteksi, hak pungutan, alokasi penggunaan dana pembangunan, tender terbatas, *tax holiday*, dan pemberian lisensi, hal tersebut menimbulkan distorsi ekonomi, penyalahgunaan wewenang, Korupsi, *rent seeking*, yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi (inefisien).

¹ Soesilo, *Monopoli Bisnis Keluarga Cendana*, Depok: Permata AD, 1998. hlm. 65-79

Praktek *Rent seeking* merupakan usaha yang dilakukan oleh para individu dan para pengusaha tertentu dalam sebuah masyarakat negara terutama negara berkembang untuk memperoleh *rente (rent)* ekonomi yang bersumber dari distorsi harga dan kontrol fisik yang diakibatkan oleh intervensi pemerintah yang berlebihan dalam perekonomian. Wujudnya bisa berupa penerbitan lisensi yang biasanya jatuh ketangan mereka yang dekat dengan penguasa, *kuota (quotas)*, pagu suku bunga, pengendalian devisa (*exchange control*).²

Pemerintah lebih banyak memonopoli perumusan kebijakan juga menimbulkan distorsi pasar politik (*political marketplace failure*) menjadi rentan terhadap manipulasi oportunistik, dari kondisi tersebut digunakan sebagai instrumen untuk mempertahankan kekuasaan dan memperkaya diri sendiri. Tidak adanya transparansi dalam implementasi kebijakan pangan, pada gilirannya hal ini menimbulkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam pasar pangan, terjadi asimetri³ kekuatan lobi, khususnya antara petani dan pengusaha industri dan pedagang. Asimetri inilah yang antara lain menyebabkan mengapa kebijakan cenderung merugikan petani dan lebih menguntungkan pedagang dan pengusaha agroindustri atau konsumen di perkotaan.

Akibat dari munculnya hubungan antara pemerintah dengan kalangan bisnis yang lebih memprioritaskan kepentingan sekelompok orang saja, Philippe

² Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia ketiga*, alih bahasa Haris Munandar dan Puji A.L. Jakarta: Erlangga, 2003 hlm. 400: Istilah *rente* dalam ilmu ekonomi adalah keuntungan finansial yang diperoleh akibat kelangkaan sumber daya. Dalam Edy Hamid Suandi (eds), *Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme Di Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media, 1999.

³ Situasi yang tidak menguntungkan antara petani, para pelaku pasar maupun pemerintah, dimana terjadi perbedaan pandangan terhadap pasar. lihat Drummond H. Evan and Jhon Goodwin, *Agricultural Economics*. New Jersey: Prentice Hall, 2nd ed. 2004 hlm. 425

Ries mendefinisikan kelompok Pengusaha Cina sebagai kelompok bisnis yang paling banyak diuntungkan dari pola *patron-client* yang dianut Suharto.⁴ Salah satu pengusaha etnis Cina disektor pangan yaitu Liem Sioe Liong yang memiliki kedekatan dengan Suharto. Liem mendirikan Bogasari pada tahun 1970 yang kemudian menikmati fasilitas impor tepung terigu. Hal ini kemudian mendorong perusahaan ini menjadi perusahaan mie terbesar di dunia. Hubungan ini bukanlah hubungan satu arah. Liem kemudian juga memberikan kontribusinya terhadap Suharto pada kasus restrukturisasi Bank Duta.

Beberapa studi mendalam mengenai perilaku tersebut dalam perkembangan dunia usaha skala besar di Indonesia selama Orde Baru telah dikerjakan oleh peneliti-peneliti ekonomi-politik.⁵ Secara umum dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Kebijakan-kebijakan pemerintah Orde Baru telah mengakibatkan munculnya beberapa perusahaan raksasa multi usaha (*conglomerates*) yang cenderung mendominasi ekonomi Indonesia.
2. Semua perusahaan multi usaha ini mempunyai kaitan dengan negara. Mereka adalah perusahaan-perusahaan negara atau perusahaan yang berkembang terutama karena pemberlakuan istimewa yang diberikan oleh pemerintah.

⁴ Philippe Reis, *The Asian Storm: Asia's Economic Crisis Examined*, Boston: Tuttle Publishing, 1998, hlm. 145 - 146

⁵ Misalnya Richard Robison, *Capitalism and Bureaucratic State in Indonesia: 1965-1975* sebuah disertasi Doktor, University of Sidney, 1977 dan Dorojatun Kunjtorojakti, *The Political Economy of Development: the Case of Indonesia Under the New Order Government, 1966 -1978* Disertasi doktor, University of California, Berkeley, 1981. Dalam Muhtar Masoed dan Andrews M.Collin. *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1995, hlm.272-273

3. Sebagian besar perusahaan-perusahaan itu dikendalikan oleh pengusaha-pengusaha yang memiliki hubungan khusus dengan pemerintah, yaitu “birokrat-pengusaha”, “pengusaha-client” dan pengusaha Cina.⁶

Pada tanggal 1 Januari 1995 Indonesia ikut meratifikasi perjanjian WTO, dimana menurut konsensus *World Trade Organization* (WTO), konsekuensinya komoditi pertanian termasuk pangan adalah sektor yang diliberalisasikan. Namun Indonesia sebagai negara anggota mempunyai kepentingan lain untuk melindungi sektor ini di dalam negerinya. Tanpa proteksi tertentu, produk pangan Indonesia tidak mampu bersaing dengan produk impor, karena mahal biaya produksi yang menyesuaikan terhadap *Cost of Living*. Disinilah permasalahan muncul. Disatu sisi harus menjaga keamanan pangan (ketahanan pangan) domestiknya, di lain sisi sebagai anggota WTO, Indonesia harus mentaati konsensus WTO yaitu *Agreement on Agriculture* (AoA).

Namun di Indonesia akan terkait *domestic affair* dalam liberalisasi perdagangan dan investasi, yakni persoalan praktek perilaku perburuan rente ekonomi (*rent seeking*), yang sudah menggejala sejak awal dasawarsa 1980-an,⁷ sampai pasca pemerintahan Suharto fenomena tersebut masih berlangsung.

Persoalan efisiensi akhirnya menjadi isu besar yang tengah bergolak dalam perekonomian Indonesia, untuk menghadapi arus perubahan ekonomi global

⁶ Birokrat-pengusaha adalah pegawai pemerintah yang karena bidang tugasnya (misalnya, mengelola perusahaan pemerintah) aktif sebagai pengusaha. Pengusaha-klien adalah pengusaha yang munculnya dan kegiatan usaha tergantung pada kemudahan-kemudahan yang diberikan pemerintah.

⁷ Tony A Prasetiantono. Isu-isu Mendasar Dalam Penyusunan Format Kebijakan Ekonomi Indonesia Dalam Menuju Pasar Bebas, dalam Raharjo, M.Dawam (eds), *Agenda Liberalisasi Ekonomi dalam Polink Indonesia*. Yogyakarta: Tiara Wacana dan PPM – FE UII, 1997 hlm. 274

antara lain mengenai globalisasi-liberalisasi yang didesain untuk mempertinggi efisiensi yang memaksa semua pihak bersaing bahkan hiperkompetisi untuk mencapai efisiensi. Hanya aktor-aktor yang efisien akan bertahan dan berkembang.

Ketika Indonesia menyesuaikan dan mengintegrasikan diri dalam proses globalisasi maka harus membuka perekonomiannya, hal ini dapat berarti meninggalkan sistem sebelumnya menuju kapitalisme-liberal. Dalam sistem ini kepemilikan privat dan mekanisme pasar menjadi dasarnya, dimana tiang utama proses pengambilan keputusan pemerintah, swasta dan masyarakat. Adapun proses transisinya melalui pilihan antara lain:

1. Deregulasi yaitu mengurangi peranan pemerintah dan kebijakan intervensi sebagai akibat peningkatkan pasar.
2. Privatisasi yaitu kepemilikan sumber daya oleh privat.
3. Gabungan keduanya biasa disebut proses liberalisasi.⁸

Sedangkan proses liberalisasi ekonomi-politik di Indonesia mempunyai karakteristik antara lain:

1. Proses liberalisasi yang terjadi pada umumnya didorong oleh kegagalan dalam pengelolaan perusahaan-perusahaan milik pemerintah atau BUMN.
2. Liberalisasi banyak memperoleh dukungan dari kalangan swasta.

⁸ Dorijatun K. Jakti, *Mau Kemana Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Yanto Basri (ed), Jakarta: Prenada, 2003.hlm. 22-23

3. Pengurangan intervensi pemerintah dan deregulasi dapat mengatasi krisis keuangan. Langkah tersebut dapat menurunkan defisit serta menaikkan pajak.
4. Liberalisasi lebih mudah diterapkan daripada penyesuaian struktural. Tetapi dalam proses liberalisasi memerlukan penyesuaian struktural.
5. Liberalisasi dapat bersifat *fleksibel* sehingga mampu mengantisipasi kegagalan dari kebijakan *eksport-led growth* yang diterapkan oleh pemerintah.⁹

Disamping pengaruh politik global, memang liberalisasi perekonomian Indonesia tidak terlepas dari aspek politik antara lain:

1. Ideologi yang dianut, campur tangan pemerintah sulit dikurangi karena Indonesia masih menitikberatkan pada pemerataan, sebaliknya negara yang liberal akan lebih cepat mengurangi intervensi pemerintah dalam perekonomiannya.
2. Defisit anggaran, krisis moneter dan keuangan negara; sebagian besar perusahaan milik pemerintah merupakan penyumbang besar defisit anggaran pemerintah. Misalnya Indonesia mengajukan permintaan pinjaman (utang) kepada pemerintah AS untuk membiayai pembelian beras dan gandum dari AS untuk kebutuhan domestik. BULOG dapat menerima pinjaman berdasarkan program Undang-Undang Publik AS no. 480 yang memungkinkan membeli 350.000 metrik ton beras tahun 2002,

⁹ Mudrajad Kuncoro, *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1997, hlm. 369-370

dengan perkiraan bahwa musim kemarau 2003 menggagalkan panen di dalam negeri. Undang-Undang Publik 480 adalah program pinjaman komoditi lunak bagi negara-negara berkembang.¹⁰

3. Koalisi dominan, Indonesia masih menerapkan kebijakan substitusi impor yang diwarnai dengan adanya koalisi kuat antara elit pemerintah terutama dari kalangan birokrasi, pengusaha, organisasi buruh, dan profesional kalangan menengah yang dekat dengan pemerintah. Biasanya koalisi ini tidak memperhatikan sektor informal dan sektor pertanian.
4. Kekuasaan *status quo*, keberadaan BUMN memungkinkan bagi pemerintah untuk mengontrol secara langsung lapangan kerja, dana, status. Sehingga pemerintah secara langsung aktivitas ekonomi, akibatnya secara tidak langsung menjaga kekuasaan pemerintah dalam pemilu selanjutnya.
5. Kelangsungan pemerintah, bahwa apapun sifat pemerintahannya diperlukan dukungan cukup bagi kelangsungan pemerintahannya untuk melaksanakan liberalisasi.¹¹

Meskipun *Agreement on Agriculture* untuk Indonesia diimplementasikan secara bertahap selama sepuluh tahun pasca penandatanganan, namun pada krisis ekonomi tahun 1997 di Indonesia seakan mendapat momentum untuk lebih lanjut dipertanyakan, seiring gelombang liberalisasi dan transparansi yang diarahkan untuk efisiensi. Perilaku perburuan rente pada masa Orde Baru telah menciptakan penyumbat (*bottleneck*) bagi pencapaian efisiensi untuk meningkatkan daya saing (*competitiveness*) di era perdagangan global.

¹⁰ *Dow Jones Newswire*, 13 Agustus 2001

¹¹ Charles K. Wilber dan Kenneth P. Jameson. *The Political economy of Development and Underdevelopment*. New York: McGraw Hill, 1992, ed-5

Pada tanggal 15 Januari 1998, Presiden Suharto menandatangani *Letter Of Intent* (LoI) dengan IMF yang diwakili Michael Camdessus, sebagai langkah penyelesaian krisis moneter dan ekonomi Indonesia dibawah program monitoring IMF. Salah satunya reformasi struktural, diantaranya Badan Urusan Logistik (BULOG) harus menghapuskan hak monopoli dan mencabut subsidi terhadap bahan pangan nasional seperti gandum, tepung terigu, kedelai, bawang putih dan termasuk beras,¹² dimana importir boleh menjual langsung kepasar dan penghapusan tariff bea masuk pertanian hingga nol persen. Pemain pertanian beralih dari petani kepada para pedagang dan importir besar yang bermain di pasar komoditas internasional dengan mengorbankan petani khususnya petani subsisten.¹³ Akibatnya harga pangan dipasar menjadi tidak terkendali padahal angka pendapatan nasional rendah.

Pada periode inilah merupakan titik balik dalam kebijakan pangan terutama beras nasional. Indonesia dikategorikan sebagai negara paling liberal dalam mengelola beras dibanding negara maju sekalipun dalam mengelola pangan pokoknya. Liberalisasi perdagangan pangan pokok seharusnya sangat dihindari karena pertimbangan makro politik yang lebih besar daripada sekedar pertimbangan efisiensi.

¹² Diro Aritonang, *Runtuhnya Rezim Daripada Soeharto*, Bandung: Pustaka Hidayah, 1999 hlm. 58

¹³ Bonnie setiawan, Antara Doha dan Cancun Cengkraman Neoliberalisme Pada Tubuh WTO, dalam I. Wibowo dan Francis Wahono (ed.), *Neoliberalisme*, Yogyakarta: Cindelaras, 2003. hlm. 101

Dalam perkembangannya, Indonesia pada tahun 1998 digulirkan reformasi, sebagai akibat krisis ekonomi, fokus reformasi pada sektor riil Indonesia terletak pada beberapa pilar antara lain:

1. Upaya untuk mengembalikan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan.
2. Upaya untuk memperbaiki iklim investasi untuk mendorong peningkatan kapasitas perekonomian dan mengatasi pengangguran.
3. Kedua prioritas di atas hanya mungkin terjadi jika kondisi infrastruktur di Indonesia dapat ditingkatkan bukan hanya dari sisi kuantitas melainkan juga kualitas.¹⁴

Menurut Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), pada tahun 1998 terjadi perubahan kebijakan pangan, yaitu:

1. Liberalisasi pasar beras dalam negeri
2. Pencabutan *State Trading Enterprise* (STE) Bulog
3. Pembebasan bea masuk beras impor
4. Pencabutan subsidi sarana produksi terutama pupuk dan benih dan
5. Liberalisasi tataniaga pupuk.¹⁵

Pada tahun 2003, Departemen Pertanian Amerika Serikat (USDA - *United State Departement of Agriculture*) memberikan bantuan kredit melalui GSM-108, senilai 650 juta dollar AS dengan bunga yang sangat rendah kepada para importir Indonesia untuk mengimpor produk pertanian Amerika Serikat terutama kedelai, jagung, gandum dan beras. Pengembalian kredit ini sangat ringan dan dalam

¹⁴ ____, *Kemajuan kemajuan dalam Reformasi Sektor Riil* http://www.ekon.go.id/v2/attach/IV_kemajuan_sektorriil.pdf, diakses 18 April 06, 14:15

¹⁵ *Kompas*, 28 Januari 2002

jangka panjang. Para importir sangat menikmati fasilitas ini, karena sebelum kredit dikembalikan, para importir dapat memanfaatkannya terlebih dahulu. Kondisi ini juga menurunkan kemandirian di bidang pangan, dan telah ikut menjadi penyebab merosotnya produk-produk pertanian domestik Indonesia.

Dalam konstalasi ekonomi politik internasional, negara-negara maju dalam membantu negara berkembang, khususnya Indonesia juga mementingkan kepentingan nasionalnya. Amerika Serikat memberi kredit pangan, membantu petaninya agar semakin kuat, Presiden George Bush kemudian mengesahkan peraturan baru yang memberi plafond subsidi untuk pertanian Amerika sebesar 82 milyar USS dalam 10 tahun.¹⁶

Dalam paradigma ekonomi pembangunan, sebenarnya telah diketahui secara luas terdapat paradoks pembangunan (*development paradox*), dimana negara-negara maju mengandalkan industri yang berteknologi tinggi dan memiliki tingkat penghasilan per kapita sangat besar umumnya memproteksi petaninya yang jumlahnya lebih kecil. Sedangkan negara-negara berkembang, berbasis pertanian dan sumberdaya alam lain cenderung tidak membela terhadap petani domestik, walaupun sektor pertanian merupakan mayoritas dan kontributor utama terhadap sistem politik, ekonomi dan perjalanan demokrasi suatu negara.

Mazhab-mazhab ekonomi politik baru umumnya menggunakan model-model perburuan rente (*rent-seeking*), pilihan rasional (*rational choice*) dan biaya

¹⁶ Siswono Yudho Husodo, Membangun Kemandirian Dibidang Pangan: Suatu Kebutuhan Bagi Indonesia. *Jurnal Ekonomi Kerakyatan*. Edisi: Th. II - No. 6 - September 2005

transaksi (*transaction costs*) untuk menjelaskan penyalahgunaan dan pemelintiran kebijakan atau *intervensi* pemerintah ke dalam sektor pertanian. “Kerjasama politik” tidak *transparan* dan tidak *accountable* antara pemburu rente dan perumus kebijakan, ditambah oleh gejala penyalahgunaan wewenang dan jabatan oleh para birokrat dan politisi itu sendiri telah membelokkan tujuan sebenarnya dari suatu kebijakan pemerintah yang berniat untuk memajukan sektor pangan dan sektor pertanian secara umum. Akibat berikutnya adalah sektor pangan tetap menjadi korban, dan tidak dapat berperan banyak dalam pembangunan ekonomi suatu bangsa.

Dilain pihak, mazhab-mazhab ekonomi “kontemporer” (ekonomi pasar kuantitatif dan ekonomi politik) menggunakan model-model standar ekonomi pembangunan untuk sampai pada kesimpulan bahwa diskriminasi politik terhadap sektor pangan itu telah membuat “nilai domestik” sektor pangan jatuh di bawah nilai pasar yang sebenarnya, terutama apabila dihubungkan dengan *world market*.¹⁷

Keterbukaan ekonomi Indonesia terhadap aturan perdagangan internasional tidak dapat lagi dibatasi secara penuh, mengingat Indonesia adalah salah satu anggota *World Trade Organization* (WTO) dan anggota aktif berbagai asosiasi lembaga ekonomi regional. Keterbukaan pasar perdagangan internasional

¹⁷ Bustanul Arifin. *Pembangunan Agribisnis sebagai Basis Ekonomi Indonesia: Suatu Telaah Ekonomi-Politik*. <http://www.bogor.net/mma/mmaFeb1.htm>. Diakses 22 Maret 2006. 20.27 wib.

merupakan agenda utama WTO, termasuk disektor komoditas produksi pertanian pangan.

Kebijakan perdagangan bebas yang mengglobal telah dirasakan dalam persaingan perdagangan komoditas pertanian. Dengan masuknya Indonesia ke dalam perjanjian pertanian *Agreement on Agriculture (AoA)* pada tahun 1995, dan ditegaskan kerangka *Structural Adjustment Programs (SAPs)* dalam bentuk *Letter of Intent (LoI)* bersama program Dana Moneter Internasional (IMF) tahun 1998, telah melahirkan proses liberalisasi bidang pangan.¹⁸

Semenjak penandatanganan LoI antara IMF dengan pemerintah 1998, Indonesia telah merombak kebijakan perdagangannya khususnya pangan dengan cukup drastis yaitu berupa penurunan tarif bea masuk beberapa produk pangan kecuali beras hingga nol persen dan dormansi fungsi Bulog sebagai STE (*State Trading Enterprises*), dengan mengesampingkan kemitraan Indonesia dalam WTO.

Kalau kita kaitkan dengan keberadaan *Letter of Intent (LoI)* antara pemerintah Indonesia dan Dana Moneter Internasional (IMF), dan CGI merupakan lembaga-lembaga yang ikut mendukung agar pemerintah melaksanakan kebijakan yang direkomendasikan oleh IMF. Dalam pertemuan CGI ke10 di Tokyo misalnya, salah satu hasil pertemuan tersebut mendesak agar pemerintah menjalankan kelanjutan reformasi struktural sebagai bagian penyesuaian struktural yang sudah disepakati dengan IMF dalam LoI. Reformasi

¹⁸ Budiman Hutabarat. (Et.al.). *Laporan Akhir: Penyusunan Bahan Advokasi Delegasi Indonesia Dalam Perundingan Multilateral*. Jakarta: PSE - LITBANG. DEPTAN. 2004. (tidak diterbitkan)

strukural yang dimaksud adalah perubahan kebijakan perekonomian nasional seperti, penghapusan bea masuk impor untuk produk pertanian dan perkebunan, penghapusan subsidi, peningkatan penerimaan pajak dan seterusnya.¹⁹

Hal ini menimbulkan dampak yang cukup serius mengingat inefisiensi dan inefektivitas masih melekat pada produk pertanian Indonesia, khususnya tanaman pangan, yang melemahkan daya saing produk pangan Indonesia serta petani semakin tidak terlindungi.

Subsektor pertanian merupakan basis ekonomi rakyat, yang menguasai hajat hidup hampir 80 persen penduduk Indonesia, menyerap lebih dari 50 persen tenaga kerja dan dibanggakan sebagai salah satu katup pengaman pada krisis ekonomi, jelas memerlukan langkah-langkah nyata untuk merangsang investasi, meningkatkan nilai tambah, dan mencari pasar-pasar baru di dalam negeri dan luar negeri, dengan mengembangkan sistem agribisnis, yaitu meningkatkan alokasi pengeluaran pembangunan untuk subsektor pertanian ini.

Hal yang mendasar adalah sejak tahun 1997, muncul kerisauan atas menurunnya kemampuan Indonesia untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangan domestik. Dunia pun diliputi kekhawatiran tersebut, karena penduduk bertambah menurut deret ukur sedangkan produksi pangan bertambah menurut deret hitung.²⁰

Penduduk Indonesia pada tahun 2035 diperkirakan akan bertambah menjadi 2 kali lipat dari jumlahnya sensus penduduk tahun 2000, menjadi ± 400

¹⁹Koalisi Anti Utang, *Lembar Info CGI* <http://www.kau.or.id/file/Persyaratan%20Utang%20CGI.pdf>. Diakses 19 April 2005, 14:30 wib

²⁰ Teori Thomas Robert Maltus (1723 – 1790) dari Madzhab ekonomi klasik yang menulis buku *Essay on the Principles of Population* (1798), atau lihat L.J. Zimmerman, *Sedjarah Pendapat-Pendapat Tentang Ekonomi*. alih bahasa K. Siagian, Bandung: W. Van Hoeve. 1955. hlm. 46

juta jiwa. Dengan meningkatnya pendidikan dan kesejahteraan masyarakat, terjadi pula peningkatan konsumsi per kapita untuk berbagai pangan. Akibatnya, dalam waktu 35 tahun yang akan datang Indonesia memerlukan tambahan ketersediaan pangan yang lebih dari 2 kali jumlah kebutuhan tahun 2003.²¹ Kebutuhan pangan dalam tatanan sosial kultural merupakan kebutuhan azasi bagi individu maupun sebagai anggota masyarakat secara keseluruhan, hal ini menjadi dasar berfikir dan bersikap dalam menentukan kebijakan pangan, pangan tidak hanya dilihat sebagai “komoditi” tetapi sebagai bagian essensi kehidupan manusia.²²

Misalnya bahan pangan bangsa Indonesia yang terpenting adalah beras. Beras dihasilkan oleh buruh tani yang dieksploitasi oleh tuan-tuan tanah. Kalaupun petani menggarap lahannya sendiri, luas lahan rata-rata hanya 0,3 hektar yang jelas tidak efisien dan tidak produktif, di samping pendapatan yang diperoleh juga sangat minimal. Meskipun Indonesia di pertengahan 1984 pernah swasembada beras,²³ tetapi sebagian terbesar dari petani beras hidup dalam kemiskinan. Ironisnya, justru mereka yang menyediakan beras untuk seluruh bangsa. Dalam kontroversi tentang harga beras murah atau harga beras mahal, kebijakan pangan sangat menentukan, yaitu bahwa harga beras harus menjamin pendapatan riil bagi petaninya. Ini berarti bahwa kebijakan harga beras relatif mahal. Untuk kaum miskin yang membutuhkan beras murah diberikan subsidi

²¹ Siswono, *Ibid.*

²² Bayu Krisnamurthi. *Pengankaragaman Pangan Sebuah kebutuhan mendesak Nasional.* makalah pada Seminar Nasional Dalam Rangka Lustrum V Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 18 Februari 2006. (Makalah tidak diterbitkan)

²³ Gunawan Sumodiningrat dan Mudrajat Kuncoro. *Ekonomi Pertanian Di Indonesia: Perkembangan dan Peranan Modeling.* Jakarta: PAU-EK-UI, 1991, hlm.106

supaya mampu membeli beras secukupnya. Liberalisasi dalam perdagangan beras akan menjadi ancaman kemampuan memproduksi sendiri, sehingga pada akhirnya bangsa ini tergantung sepenuhnya pada impor. Ini sangat besar resikonya, karena total kebutuhan beras Indonesia merefleksikan persentase yang sangat besar terhadap volume perdagangan beras dunia. Sehingga untuk menutup kekurangan beras yang hanya 10 persen saja sudah tergolong angka yang sangat besar dilihat dari volume perdagangan dunia. Itulah sebabnya proteksi dan dukungan kepada petani yang dimungkinkan oleh *World Trade Organisation* (WTO) dimanfaatkan sepenuhnya oleh negara-negara termaju dan terkaya yang memproteksi para petaninya.²⁴

Sedangkan Perdebatan soal kebijakan produksi pangan atau yang lebih dikenal sebagai ketahanan pangan seringkali mengemuka dalam pembahasan masalah politik pangan rezim-rezim pasca Orde baru, misalnya dalam menangani dampak krisis ekonomi terhadap masalah pangan seperti penurunan daya beli masyarakat, kemerosotan gizi anak dan penurunan produksi pangan (padi dan palawija) sehingga Indonesia harus mengimpor beras sebanyak 5,8 juta ton pada tahun 1998.

Disamping itu keterbukaan global telah menjadikan pangan sebagai salah satu komoditi yang paling menentukan dalam komunikasi dan percaturan kepentingan global. Dalam hal ini semakin banyak negara yang harus memenuhi kebutuhan pangannya dari negara lain dan beberapa negara yang memiliki surplus

²⁴ Kwik Kian Gie. *Platform*. http://fkbyo.blogdrive.com/archive/cm-08_cy-2004_m-08_d-13_y-2004_o-10.html. Diakses 21 Maret 2006, 120.16 wib.

pangan terus meningkatkan surplusnya dan terus menjaganya seperti memproteksi pangan impor dengan menerapkan tarif tinggi sementara pemerintahnya mensubsidi produksi petani domestik. Ambivalensi yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa yang terus mengkampanyekan perdagangan bebas dunia, khususnya produk pertanian.

Terbukti, siding-sidang WTO sulit untuk mencapai kesepakatan menunjukkan bahwa usaha pengaturan tatanan perdagangan dunia dibidang pangan telah dan akan mengalami hambatan besar akibat perbenturan berbagai kepentingan dari berbagai pihak. Disisi lain "perdagangan bebas" telah menjadi aturan main pokok yang diharuskan untuk diterima, tidak saja untuk kegiatan perdagangan tetapi juga investasi, peraturan perlindungan, dan banyak hal lain termasuk pangan. Padahal banyak kondisi "perdagangan bebas" sama sekali tidak mencerminkan" perdagangan adil" yang seharusnya menjadi acuan sebagai *platform* kebijakan pangan.

Disisi lain intervensi pemerintah dalam menerapkan kebijakan pangan masih diwarnai oleh buruknya sistem birokrasi maupun manajemennya (distribusi, input produsen pertanian, maupun para *Stake Holder* dipemerintahan).

Sikap optimistik Indonesia terhadap perubahan dunia setidaknya diwakili pemerintah dan elit perkotaan, masih dihadapkan pada realitas yang amat kompleks. Misalnya, tentang dampak perdagangan bebas bagi mereka yang berkompetisi di pusat metropolis dunia serta bagi mereka yang saat ini masih termarginalisasi oleh arus pembangunan yang mayoritas masih bergerak di sektor

pertanian. Kemungkinan ketidakseragaman respon dari berbagai struktur masyarakat terhadap perdagangan bebas.

Respon pertanian Indonesia yang masih didominasi petani tradisional atau petani subsisten terhadap perdagangan bebas semakin penting dipahami. Adanya perdagangan bebas tersebut akan memperluas arus perdagangan internasional yang lebih terbuka, transparan, dan kompetitif. Bagi Indonesia, kenyataan ini akan menjadi peluang (*opportunity*) bila Indonesia telah siap bersaing, tetapi juga dapat menjadi ancaman (*threat*) bila tidak siap. Kesiapan bersaing ini ditentukan oleh tingkat produktivitas dan efisiensi yang diakselerasi oleh manajemen sumber daya manusia baik politik, ekonomi domestik, penguasaan teknologi, sikap mental modern, serta pemahaman yang dalam tentang standar mutu internasional dan politik pemasaran yang handal.

Indonesia yang berpenduduk 220 juta jiwa membutuhkan strategi ketahanan pangan nasional untuk jangka panjang, karena berkembangnya fenomena kerawanan pangan dan gizi buruk disertainya menurunnya pendapatan petani subsisten²⁵ yaitu hanya 20,8 persen dari harga jual produksinya.²⁶ Dimana tingkat kemiskinan pasca krisis ekonomi 1997 terus bertambah. Akibat krisis ekonomi jumlah penduduk miskin menjadi dua kali dari 15,7 persen menjadi 27,1 persen hingga tahun 1999.²⁷ Meskipun kurangnya produksi pangan nasional dapat

²⁵ Petani yang hasil panennya serta hasil usaha-usaha sampingannya (misalnya hasil dari pemeliharaan ternak secara kecil-kecilan) semata-mata ditujukan untuk mencukupi kebutuhan pangan petani penggarapnya. Pertanian subsisten lazim ditandai dengan produktivitas, *risiko* (*risk*), dan *ketidakpastian* (*uncertainly*) yang rendah. Lihat ibid, Todaro. hlm. 405

²⁶ Bomer Pasaribu, Politik Rakyat Berpihak Pada Rakyat, Makalah pada Seminar Nasional *Strategi Mengatasi Rawan Pangan. Merumuskan Kebijakan Pangan Nasional Jangka Panjang*, PSAP – FSKK, di Gedung Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 16 Februari 2006.

²⁷ FAO, *Indonesia*, http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/004/ab986e/ab986e0q.htm, diakses 15 Maret 2006, 20.18 wib

diatasi dengan mengimpor bahan pangan sebagai solusi jangka pendek, namun demikian akan menimbulkan ketergantungan pada negara-negara pengeksport pangan. Bila kondisi tersebut terjadi secara simultan maka akan menurunkan *bargaining position* Indonesia dalam politik global, oleh karena itu Indonesia membutuhkan strategi kebijakan yang tepat untuk jangka panjang. Pengadaan pangan merupakan persoalan serius, pengalaman sejarah membuktikan bahwa masalah ketersediaan pangan menjadi syarat mutlak bagi penyelenggaraan pembangunan nasional.²⁸

B. Tujuan dan signifikansi penelitian

Studi ekonomi politik internasional tentang kebijakan pangan ini bertujuan untuk:

1. Memperoleh deskripsi mengenai kebijakan pangan oleh pemerintah pada pasca krisis ekonomi dan dampaknya dari krisis tersebut disektor pangan.
2. Menjelaskan keterkaitan kebijakan World Trade Organization (WTO) khususnya perdagangan produksi pangan dengan kebijakan pangan domestik Indonesia baik melalui kesepakatan *Agreement on Agriculture* (AoA) ataupun lembaga internasional lainnya.
3. Mengkaji perilaku pengambil kebijakan dan keterlibatannya dari sistem intervensi pasar yang institusionalis bergeser kearah *Good Governance* melalui *Structural Adjustment Programs*.

²⁸ Bungaran Saragih, *Paradigma Baru pembangunan Ekonomi berbasis Pertanian*. Jakarta: Yayasan Mulia Persada Indonesia dan PT Surveyor Indonesia dan USESE dan PSP IPB. Cet.2. 2003. hlm. 6-7

4. Menjelaskan terjadinya distorsi pasar produksi pangan dan pemburuan rente.
5. Mendorong pengembangan wacana yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah tentang kebijakan pangan nasional kedalam dan luar negeri yang seimbang.

Adapun signifikansi penelitian ini terletak pada kontribusi pengetahuan ekonomi-politik di negara Indonesia dalam politik pangan ditengah arus liberalisasi perdagangan khususnya sektor pangan.

Bahwa paradigma ekonomi-politik secara ilmiah lebih sulit pada pencarian dan penentuan variabel ekonomi disatu pihak dan variabel politik dilain pihak. Sehingga memungkinkan secara empiris, dimana faktor politik dapat menentukan faktor kemajuan dan kemeosotan sebuah negara; atau sebaliknya faktor ekonomi menentukan tingkat kemakmuran atau kesejahteraan hidup sebuah bangsa. Oleh karena itu memerlukan “analisis perbandingan” dan sektor pertanian pangan menjembatani studi ekonomi-politik tersebut.

C. Pokok Permasalahan

“Bagaimana kebijakan Pangan Indonesia dalam menghadapi liberalisasi perdagangan pangan global pasca krisis ekonomi 1998?”

D. Kerangka Pemikiran

Dalam menganalisis politik pangan Indonesia pasca krisis ekonomi tahun 1998, menggunakan dua pendekatan, yaitu konsep *structural adjustment* dan model aktor rasional (*Rational Choices*).

Penggunaan konsep *structural adjustment* relevansinya dengan keadaan Indonesia pasca krisis ekonomi dan moneter. Dengan asumsi bahwa krisis ekonomi Indonesia terkait kebijakan sistem ekonomi sebelumnya yang proteksionis dan intervensionis dari pemerintah yang mengakibatkan rendahnya daya saing dan ketahanan ekonomi makro nasional.

Sedangkan penggunaan model aktor rasional adalah untuk menggambarkan fenomena perilaku perburuan rente yang tercipta dari sistem proteksionis yang hanya menguntungkan aktor dominan tertentu. Penelitian ini menyoroti mengenai kebijakan pangan dan masalah-masalah yang menyertainya di Indonesia baik internal maupun dari eksternal (luar negeri). Sehingga kebijakan ekonomi khususnya sektor pangan bukan semata hasil kebijakan ekonomi tetapi pertimbangan politis dari elit. Model aktor rasional Robert Bates ini melihat terjadinya distorsi pasar di negara-negara Sub Sahara Afrika yang terdapat "kesamaan" dengan negara dunia ketiga lainnya seperti Indonesia. Model ini mempunyai fungsi antara lain:

1. Menyederhanakan dan memperjelas pemikiran ekonomi politik tentang fenomena *rent seeking*, distorsi pasar dari kebijakan politik pangan, maupun aktor rasional tersebut.

2. Mengidentifikasi variable-variable penting dalam fenomena tersebut.
3. Mengarahkan penelitian tentang fenomena perburuan rente ditengah kebijakan pangan, kebijakan ekonomi domestik maupun lembaga internasional.
4. Memungkinkan adanya perumusan hipotesa.²⁹

Penjelasan mengenai konsep *structural adjustment* dan model aktor rasional Bates sebagai berikut:

1. Konsep *Structural Adjustment*

Salah satu pendekatan yang diterapkan dalam program stabilisasi ekonomi suatu negara adalah penyesuaian struktural. Kebijakan struktural ini bertujuan untuk mengubah tingkat harga barang-barang jadi (*Final Good*), barang setengah jadi (*Intermediate Good*) dan faktor-faktor produksi. Kebijakan ini dilaksanakan melalui liberalisasi perdagangan, penentuan harga domestik yang didasarkan pada tingkat harga dipasar internasional, meningkatkan pendapatan pemerintah melalui pajak, perbaikan sistem administrasi dan debirokrasi serta mengurangi defisit pemerintah dengan jalan mengurangi subsidi dan pengeluaran pemerintah. Hal ini membawa konsekuensi untuk mengubah pola kekuatan politik dan ekonomi negara tersebut.

Mohtar Mas'ood dalam bukunya *Ekonomi Internasional dan Pembangunan*, memberikan penjelasan beberapa proposisi dalam literatur ekonomi politik internasional yang memuat beberapa isu, teori atau

²⁹ Thomas Dye. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, 1978. hlm. 19

konseptualisasi dan konsepnya salah satunya mengenai konsep penyesuaian structural.

Untuk menganalisis permasalahan politik pangan Indonesia pasca krisis ekonomi ini menggunakan pendekatan konsep *structural adjustment* (penyesuaian struktural) selanjutnya disebut SAPs akan terkait dengan *Letter of Intents*, yang mendasari perubahan birokrasi, sistem manajemen ekonomi nasional. Termasuk disektor pangan dengan ditandainya perubahan status BULOG menjadi Perusahaan Umum (PERUM) dengan dihapusnya hak monopoli bahan pangan yang hanya menguasai 7 persen³⁰ dari pasar domestik.

Pada tahun 1991, lebih dari 50 negara menerima bantuan IMF yang disyaratkan dengan janji untuk mengadopsi kebijakan ekonomi pasar bebas. Dari 50 negara tersebut, sekitar tiga perempatnya menerima *structural adjustment* IMF atau *sectoral adjustment* dari Bank Dunia dengan meminimalisasi intervensi negara. Tujuan dari *structural adjustment* menurut Bank Dunia adalah untuk menciptakan terjadinya pertumbuhan ekonomi dan juga secara simultan mendukung stabilitas finansial internal dan eksternal.

Program ini mempunyai aspek makro ekonomi dan mikro ekonomi. Tujuan makroekonomi adalah memperbaiki keseimbangan fiskal eksternal dan domestik, yang mencakup kombinasi; *Pertama*, kebijakan fiskal dan moneter untuk mengurangi permintaan; *Kedua*, kebijakan perdagangan (terutama *exchange rate* dan pajak ekspor ataupun impor dan subsidi untuk menyesuaikan insentif relatif

³⁰ Widjanarko Puspoyo, Issue Strategis Kebijakan Pangan Nasional Jangka Panjang, Makalah pada Seminar Nasional *Strategi Mengatasi Rawan Pangan. Merumuskan Kebijakan Pangan Nasional Jangka Panjang*, PSAP – FSKK, di Gedung Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 16 Februari 2006. (Makalah tidak diterbitkan).

antara barang-barang *tradable* dan *nontradable*. Dalam sisi mikro, tujuan utamanya adalah memperbaiki efisiensi dan penggunaan sumber-sumber dengan mengeliminasi distorsi harga, membuka kompetisi, dan mengurangi kontrol (deregulasi). Program-program tersebut meliputi pengeluaran pemerintah disektor-sektor dimana swasta bisa melakukannya dengan efisien.³¹

Pada dasarnya *structural adjustment* berasal dari Bank Dunia diterapkan kepada negara-negara yang mempunyai hutang luar negeri termasuk Indonesia, rangkaian *structural adjustment* menekankan pada kemampuan negara untuk mengekspor dan mengurangi intervensi pemerintah dalam menentukan mekanisme pasar.

Structural Adjustment Programs (SAPs) adalah program untuk menyesuaikan perekonomian suatu negara kedalam sistem ekonomi pasar bebas. Ada tiga hal yang dilakukan dalam SAPs yaitu:

- a. Mengurangi defisit anggaran pemerintah
- b. Mengurangi defisit
- c. Membiarkan harga ditentukan sesuai dengan mekanisme pasar bebas

Hal-hal yang menyebabkan *distorsi pasar* seperti monopoli, subsidi harga atau penetapan harga dasar harus dihapuskan. Untuk menyeimbangkan anggaran belanja negara tersebut, maka anggaran-anggaran yang tidak perlu harus dihapuskan disertai pengurangan biaya pengeluaran negara biasanya sangat dipengaruhi politik negara tersebut.

³¹Robert Klitgaard, *Adjusting to Reality: Beyond State Versus Market in Economic Development*, San Francisco: ICS Pres. 1991. hlm.2

Adapun proposisi *structural adjustment*:³²

- a. Negara selalu berusaha meminimalkan biaya pemerintah dan memaksimalkan daya saing nasional, kalau dua tujuan itu tidak sejalan, tujuan pertama diutamakan.
- b. Kebijakan luar negeri memerlukan biaya pemerintah yang rendah daripada kebijakan dalam negeri.
- c. Kebijakan ofensif lebih banyak meningkatkan daya saing daripada kebijakan defensif (memperbesar ekspor daripada impor).

Penyesuaian struktural menyangkut kebijakan untuk mengalihkan sumber daya produksi pada bidang dan sifat operasional dimana penggunaannya lebih efisien dari sebelumnya.

Dilihat dari sejarahnya, berawal dari keadaan negara-negara Eropa pasca perang dunia II yang mempunyai tagihan utang yang sulit melaksanakan kebijakan perdagangan terbuka dan meluas, terkait tingginya tingkat pengangguran di negara-negara tersebut, maka peningkatan perdagangan secara meluas biasanya disertai lapangan kerja yang produktif pula. Sebaliknya tindakan protektif dan pembatasan terhadap perdagangan justru akan menambah pengangguran umum. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi menambah permintaan tenaga kerja. Efisiensi ekonomi yang memadai atau kenaikan produktifitas memacu proses perdagangan mengurangi beban masyarakat karena penyesuaian, sebab tanpa liberalisasi

³² Mohtar Mas'ood. *Ekonomi-politik Internasional dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2003. hlm.67

perdagangan biasanya akan menekan tingkat upah riil tenaga kerja yang berujung mutasi kerja.

Tetapi bagi negara-negara dunia ketiga, proses penyesuaian dalam kebijakan ekonomi tidak hanya terkait perbaikan kedudukan struktural dalam perdagangan internasional (neraca pembayaran luar negeri), dengan cara mengurangi impor barang drastis, dilakukan melalui pembatasan administratif dan tindakan mendesak lainnya.

Sebab satu sama lain hal ini mempunyai dampak negatif terhadap sistem produksi domestik. Karena penyesuaian adalah proses yang bersifat permanen dalam struktur produksi, meliputi pergeseran dan perubahan kebijakan. Proses ini menggunakan penggunaan sumber dana dan daya produksi yang berorientasi pasar baik sektor pertanian maupun industri. Maka membutuhkan kondisi yang memungkinkan terkumpulnya alokasi dana, misalnya investasi maupun bantuan keuangan luar negeri untuk mengatasi ketimpangan neraca pembayaran luar negeri, karena tanpa adanya tekad kebijakan untuk merealisasikan penyesuaian tersebut, maka bantuan tidak efektif. Bila bantuan tidak memadai biasanya penyesuaian tidak efektif, bahkan mengarah pertumbuhan ekonomi yang rendah dan tertekan, permintaan efektif rendah, sumber daya dan dana menjadi semakin berkurang dan kecenderungan kearah proteksi menjadi semakin kuat.³³

³³ Sumitro Djohadikusumo. *Perdagangan dan Industri Dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3ES, 1985. hlm 48 - 51

2. Model Aktor Rasional

Untuk melengkapi analisis ini menggunakan model aktor rasional dalam kasus kebijakan pertanian negara-negara Sub Sahara Afrika oleh Robert Bates.³⁴ Penjelasan mengenai persoalan ini, Bates melakukan analisis terhadap para pembuat keputusan dan menerapkan asumsi bahwa mereka adalah aktor rasional, yaitu aktor yang berusaha memaksimalkan kepentingannya sendiri.³⁵ Intervensi negara dalam ekonomi negara-negara Afrika telah menimbulkan distorsi pasar, dan distorsi pangan menimbulkan kemerosotan produksi pangan nasional. Kebijakan dinegara Afrika telah banyak menyebabkan mekanisme pasar tidak berfungsi secara efektif, yaitu: harga yang dibayarkan pada petani produsen jauh dibawah harga pasar, sebagian besar harga subsidi input dinikmati oleh petani kaya (perusahaan sektor pertanian, pengusaha dibidang agribisnis maupun lembaga usaha pemerintah) dan harga produk manufaktur sangat mahal dibanding barang pertanian. Kebijakan ini merugikan kepentingan sebagian besar petani, menimbulkan disinsentif terhadap produsen pertanian. Menurut jalan berfikir aktor rasional, kebijakan itu diterapkan karena memberikan keuntungan pada elit politik maupun secara ekonomis, terutama elit kota.³⁶ Seperti dikatakan Bates: *"Policies are designed to secure advantages for particular interests, to appease*

³⁴ Robert H. Bates. *Markets and States in tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies.* Berkeley, California: University of California, 1981.

³⁵ Lihat Mohtar Mas.oed, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003. hlm. 88.

³⁶ Mohtar, *Ibid.* hlm. 89.

powerfull political forces, and to enhance the capacity of political regimes to remain in power".³⁷

Secara umum Bates mendasarkan pada dua pernyataan yaitu:

- a. Kebijakan ekonomi telah mendorong timbulnya kemerosotan produksi pertanian cenderung merugikan sektor pertanian (*biased against*).
- b. Kebijakan tersebut menguntungkan kepentingan elit kota.

Model aktor rasional Robert Bates ini juga dimaksudkan untuk menganalisis perilaku perburuan rente dalam perilaku kelompok kepentingan. Overvaluasi³⁸ mata uang dan kebijakan penetapan harga membuat harga produk pertanian menjadi rendah, yang berarti memberi subsidi pada anggaran bahan pangan penduduk kota. Pada saat yang sama, overvaluasi mata uang juga membuat harga input industrial yang diimpor menjadi murah, sementara proteksionisme membuat keuntungan tetap tinggi. Selanjutnya *Market board* menyedot penghasilan dari sektor primer untuk membiayai pembangunan kota. Menurut Bates bahwa kota-kota memeras sektor pertanian dan pedesaan demi membiayai pembangunan kota itu sendiri, meredam dinamisme yang sebenarnya sektor pertanian ini bisa menjadi mesin pertumbuhan ekonomi.

Dalam perkembangannya model analisis Bates dikembangkan oleh Mancur Olson,³⁹ yang mengajukan argument bahwa para individu selalu mementingkan kepentingan diri sendiri (*self interested*), karena itu sangat sedikit melakukan desakan kepada pemerintah. Untuk melakukan desakan kepada

³⁷ Bates. *Ibid*, hlm. 5

³⁸ Overvaluasi (*Overvaluation*) yaitu Nilai harga yang terlalu tinggi dari suatu mata uang dalam lalu lintas pembayaran internasional menyebabkan berkurangnya daya saing bagi produsen dalam negeri dibidang ekspor maupun substitusi impor.

³⁹ Mancur Olson. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.

pemerintah, suatu kelompok kecil dengan kepentingan yang sama adalah sarana efektif daripada kelompok besar akan muncul persoalan keuntungan tersebar dan *free-rider effect*.

Menurut Bates meskipun menghasilkan dampak merugikan, suatu kebijakan pembangunan tetap dijalankan karena menguntungkan kepentingan elit bisnis kota dan buruh memperoleh penghasilan dari sektor industri. Aliansi kelas atas dan kelas bawah ini menurut Bates, menjadi kekuatan rezim pemerintahan dan tidak ada kekuatan bukan pemerintah yang menentanginya. Sementara petani merupakan kelompok yang tidak terorganisir sedangkan pemilih kota terorganisasi rapi dan mempunyai pengaruh besar.

Dalam menghadapi kaum industrialis, para politisi dan birokrat juga akomodatif karena kekayaan dan koneksi pribadi menjadi potensi dukungan yang besar. Kebijakan publik intervensionis yang menafikan mekanisme pasar dapat menciptakan rente baik melalui prosedur administrasi maupun birokrasi.⁴⁰

Menurut Bates, pemerintah negara-negara Afrika menerapkan kebijakan pertanian yang pro elit kota demi keuntungan politik mereka sendiri, Bates menekankan gagasannya sebagai berikut:

1. Sumberdaya yang diperoleh dari badan pemasaran pemerintah diberikan kepada kelompok-kelompok kuat seperti elit politik puncak, industrialis kota dan para birokrat pemerintah yang mengelola pasar pertanian.

⁴⁰ Mohtar Mas'ood, Negara, Bisnis, dan KKN Sebuah Fenomena Perburuan Rente, dalam Edy Suandi Hamid, (eds), *Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme Di Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media, 1999.

2. Harga produk pertanian ditekan rendah demi memenuhi kepentingan konsumen kota yang secara politik sulit dikendalikan. Pemerintah enggan menerapkan strategi alternatif yang memungkinkan kenaikan upah buruh karena hubungan mereka yang erat dengan para majikan
3. Pemerintah melindungi industri kota yang tidak efisien dari persaingan.

Hal tersebut kemudian menyebabkan kemerosotan nilai tukar komoditi pertanian dalam negeri, tetapi juga memperkuat antara penguasa politik kota dengan elit ekonomi kota. Pada awalnya kebijakan-kebijakan ekonomi diterapkan karena dianggap dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan ekonomi nasional. Tetapi berbagai kebijakan yang dipilih untuk mendorong pembangunan ekonomi itu telah mendorong penguatan posisi kelompok kepentingan dominan dan inilah yang menjadi alasan mempertahankan kebijakan tersebut.

Dengan demikian kebijakan itu diterapkan karena memenuhi kepentingan koalisi dominan. Yaitu koalisi yang terdiri dari majikan dan buruh perusahaan industri, elit ekonomi dan politik kota, petani kaya dan pejabat pemerintah.⁴¹

E. Hipotesa

Kebijakan pangan pasca krisis ekonomi 1998 adalah melalui kebijakan penyesuaian struktural menuju efisiensi, yang diikuti perubahan sistem birokratis menjadi sistem pemerintahan yang *enterprneur* dengan menerapkan kebijakan ofensif daripada defensif maka akan menaikkan pendapatan nasional sebagai

⁴¹ Bates. *Op.cit.* hlm. 121

penyaluran produksi pertanian dalam persaingan pasar global dengan penerapan tarif impor fleksibel.

F. Jangkauan Penelitian

Karya tulis ini membahas kebijakan pangan nasional dalam menghadapi liberalisasi pangan internasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah terkait politik pangan pasca krisis ekonomi dan moneter Indonesia dari tahun 1998-2005 termasuk didalamnya fenomena Internasional yang melatar belakanginya.

G. Metode Penelitian

Dalam menyusun karya tulis ini bersifat deskriptif-analitis untuk menggambarkan dan menganalisis kebijakan pangan terhadap keberadaan liberalisasi pangan global dan kebijakan politik pangan Indonesia dari tahun 1998 - 2005.

Menggunakan pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang dipergunakan untuk menggambarkan fenomena, momen-momen serta makna yang bersifat problematik dari keadaan sosial-politik, perilaku kelompok atau individu. Pendekatan ini lebih bersifat induktif dengan menekankan makna hubungan ekonomi, politik, pertanian, dalam perpektif eklesifis ilmu hubungan internasional.

Pendekatan kualitatif dipergunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang bermaksud mencari gambaran pengaruh kebijakan ekonomi politik internasional terhadap kebijakan pangan domestik dan keterkaitan aktor didalamnya. Paradigma yang menyertai pendekatan ini adalah konstruktivis yang

mengasumsikan bahwa terdapat banyak realitas (*Multiple Realitis*) yang saling berhubungan.

Perihal pengumpulan data, penelitian ini akan menggunakan sumber data primer dan data skunder. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara langsung ataupun melalui e_mail kepihak terkait. Pengumpulan data skunder dilakukan melalui studi dokumen dan literatur, termasuk majalah, jurnal, makalah seminar, dan situs-situs resmi di internet.

H. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, sistematika penyusunan karya tulis ini mengacu pada tema sentral pada kebijakan pangan Indonesia pasca krisis ekonomi tahun 1998 - 2005 dan faktor-faktor dilematis yang melingkupinya.

Berikut penjelasan umum per Bab dari penelitian ini. **BAB I Pendahuluan**. Menjelaskan beberapa argumen permasalahan kebijakan ekonomi-politik di sektor pangan pada masa Orde Baru dalam negeri maupun pengaruh kebijakan aktor internasional, ditengah liberalisasi ekonomi Indonesia. Disertai tujuan dari penelitian dalam kerangka disiplin ilmu hubungan internasional, dimana konsep *structural adjustment* dan model aktor rasional sebagai kerangka pemikiran penelitian ini.

BAB II Sekilas Politik Pangan Indonesia. Bab ini bertujuan meninjau gambaran politik pangan dari menjelang kejatuhan rezim Suharto dan rezim pemerintahan yang pernah berkuasa pasca pemerintahan Suharto. Sebagai deskripsi komparatif. Kemudian diambil permasalahan linier dari rezim-rezim

tersebut. **BAB III Liberalisasi Pangan Internasional.** Menjelaskan bagaimana arus ekonomi liberal menjadi aturan main yang menggeser perpektif Keneysian dan Intervensionis kearah pro pasar berdasarkan prinsip-prinsip WTO, perundingan dan perjanjiannya terutama *Agreement on Agricultur (AoA)* dan aktor yang terlibat mekanisme tersebut. Disertai gambaran alasan negara maju yang mendua dalam kebijakan pangan ditengah keterpurukan komoditi pangan Indonesia. Dan konsekuensi dari AoA dan LoI 1998 terhadap sector pangan

BAB IV Analisis Kebijakan Pangan Nasional Dalam Menghadapi Liberalisasi Pangan Global Bab ini menekankan pada analisa kebijakan politik pangan dari fenomena krisis ekonomi 1998. Pembahasannya dibagi dua pokok pemikiran: *Pertama*, Membahas dan menganalisis kebijakan pangan dari sistem intervensionis dan perubahan kearah kebijakan ofensif. Menganalisa bagaimana perilaku aktor didalamnya dengan meminjam model aktor rasional Robert Bates. *Kedua*, mengadopsi *konsep structural adjustment* sebagai antitesis fenomena *Rent seeking* menjadi pro ekonomi pasar, dan menganalisa pola-polanya dalam sistem ekonomi nasional misalnya restrukturisasi BULOG menjadi PERUM dan reposisi birokrasi kearah pemerintahan *entrepreneur (Good Governace)*. Dan *ketiga*, menggambarkan tarififikasi impor fleksibel.

BAB V Kesimpulan, Bab terakhir berisi Kesimpulan dari deskripsi analitis penelitian empat termasuk saran yang disertai lampiran-lampiran dan tabel data.

Secara garis besar, sistematika penyusunan tulisan ini sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah.

B. Tujuan Penelitian

C. Pokok permasalahan

D. Kerangka Dasar pemikiran

1. *Structural Adjustment*

2. Model Aktor Rasional.

E. Hipotesis

F. Jangkuan Penelitian

G. Metode Penulisan

H. Sistematika Penulisan

BAB II Politik Pangan Indonesia.

A. Politik Pangan Dalam Ekonomi Politik Indonesia.

B. Pangan Sebagai Komoditi Politik

C. Pertanian dan Politik Pembangunan.

BAB III Liberalisasi Pangan Internasional.

A. Mekanisme WTO Dalam Perdagangan Pangan Global.

1. Perundingan dan Perjanjian Bidang Pertanian AOA

2. Tarik Ulur Diplomasi Pangan dan standar ganda negara-negara maju.

B. Implementasi *Agreement on Agriculture* di Indonesia

1. Posisi Indonesia Sebagai Negara *net importer*

2. Komoditi Pangan Indonesia Pasca Krisis Ekonomi

BAB IV Analisis Kebijakan Pangan Nasional Dalam menghadapi liberalisasi Pangan Global.

- A. Paradigma Ketahanan Pangan Versus Orientasi Pasar
- B. Menuju Good Corporate Governance dan Reposisi Birokrasi
- C. Penerapan Tarif fleksibel.

BAB V Kesimpulan.

- A. Lampiran
- B. Tabel