

Pengaruh Perubahan Pola Koalisi Antar Parpol Terhadap Proses Pembuatan Kebijakan Sektor Perberasan

(Studi Kasus: Era Pemerintahan Gus Dur dan Megawati, serta Era Pemerintahan Pertama SBY)

Sunardi Purwaatmoko¹

Abstrak

Analisis dalam studi ini menemukan bahwa oligarki politik baru yang terdiri atas partai politik reformis yang didukung oleh kepala pemerintahan local, organisasi petani dan NGO memiliki kapasitas untuk mengurangi pengaruh dominan dari oligarki rezim Orde Baru yang lama dalam proses pembuatan kebijakan pada sektor beras. Pemerintahan Gus Dur mampu mengatus tariff impor dan pemerintahan setelahnya dibawah Megawati tidak hanya berhasil mengakhiri hubungan Indonesia dengan IMF, tapi juga melarang impor beras. Bagaimanapun, kebijakan mereka dihambat tidak hanya oleh kelemahan koalisi partai reformis dan kekuatan dominan dari elit oligarki dari rezim Orde Baru yang telah lalu. Dibawah kepemimpinan Yudhoyono yang pertama, larangan impor beras dihapuskan dan sebagai hasilnya partai politik reformis mengalihkan dukungan politik mereka pada oligarki Orde Baru yang lama.

Kata-kata kunci: kebijakan beras, koalisi partai reformis dan oligarki politik.

Abstract

This study analyzes that the new political oligarchy consisting of reformist political parties supported by heads of local government, peasant organizations, and NGOs had the capacity to reduce the dominant influence of the old New Order regime oligarchy in the policy making process of the rice sector. The Gus Dur government was able to stipulate import tariff, and the following government under Megawati was, not only, successful in terminating the cooperation between Indonesia and IMF, but also, prohibited rice import. However, their policy performance is hindered by both the weakness of reformist party coalition and the dominant power of oligarchic elites of the past New Order regime. Under the First Yudhoyono government, rice import ban was lifted as a result of reformist political parties diverted their political support to the old New Order oligarchy.

Keywords: rice policy, reformist party coalition, and political oligarchy,

Pendahuluan

Pasca pergantian rezim otoriter Order Baru, Indonesia memasuki era reformasi dan menganut rezim demokrasi. Adopsi kebijakan *the Structural Adjustment Programs (SAPs)*, khususnya dalam liberalisasi pertanian mulai mendapatkan tanggapan yang negatif dari organisasi-

organisasi petani, kepala-kepala daerah dan partai-partai politik. Mereka mulai mempermasalahkan segi negatif kebijakan impor dan liberalisasi pasar beras domestik. Pemerintah Gus Dur mulai tampil dengan kebijakan *assertivenya* dengan mengendalikan kebijakan liberalisasi pasar beras dengan menetapkan tarif spesifik

¹ Penulis adalah Ketua Jurusan HI, FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Email:yamin.unsoed@gmail.com

sebesar Rp 430/kilogram (kg) yang diberlakukan sejak Januari tahun 2000. Namun, dalam perkembangannya penetapan tarif impor beras itu tidak mampu mengendalikan impor beras.

Pada era pemerintahan berikutnya, Megawati berupaya untuk mengendalikan impor dan stabilitas harga beras dengan menetapkan tataniaga gabah dan beras domestik melalui Inpres Nomor 9, tahun 2002. Dalam Inpres tersebut dimasukkan pula perlunya reformasi fungsi dan peran BULOG. Namun, dalam implementasinya, Inpres tersebut juga tidak mampu menciptakan stabilitas harga gabah dan beras yang menguntungkan petani produsen. Tidak kurang akal, pemerintah kemudian mengambil jurus-jurus yang lebih jitu dengan memberlakukan kembali subsidi input pertanian melalui S.K. Menperindag No. 356/MPP/KEP/5/2004. Untuk mengurangi penderitaan petani dari banjirnya impor beras, pemerintah pada akhirnya mengeluarkan S.K. No. 9/MPP/Kep/1/2004 untuk menghentikan impor beras yang berlaku sampai dengan tahun 2007. Perlu diketahui bahwa lonjakan impor beras di mulai pada tahun 2001, yang mencapai 1,384,000 ton, dan tahun berikutnya, yaitu tahun 2002 meningkat menjadi 3.707.000 ton. Sekalipun terjadi penurunan impor beras, impor beras pada tahun 2003 masih tergolong tinggi, yang mencapai 2.750.000 ton.

Kebijakan larangan impor beras tidak diteruskan oleh pemerintahan baru di bawah

pimpinan SBY (Susilo Bambang Yudhoyono), sekalipun pemerintah memperoleh tekanan-tekanan yang kuat dari organisasi-organisasi petani, bupati, gubernur, partai politik, dan organisasi mahasiswa untuk mempertahankan larangan impor beras. Pada akhir tahun 2005, pemerintahan SBY berusaha untuk membuka kran impor kembali dengan mengizinkan impor beras sebanyak 189.617 ton. Impor beras terus meningkat menjadi 304.000 ton pada tahun 2005, dan pada tahun 2006 impor beras sebesar 840.000 dan pada tahun berikutnya, yaitu tahun 2007 impor beras menjadi 1.5 juta ton (*TRR*, 2007, dalam SPI:9). Pada tahun 2010, 2011, dan 2012, impor beras meningkat lagi menjadi masing-masing sebanyak 1,7 juta ton, 2,5 juta ton, dan 1,927 ton. (*BPS*, 2012).

Pada umumnya, pengalaman menunjukkan bahwa di negara-negara demokrasi dan industri maju, sektor pertanian diperlakukan secara khusus karena adanya pertimbangan-pertimbangan strategis dan sosial. Negara-negara maju melakukan intervensi yang kuat dalam sektor produk pertanian untuk mengatur produksi dan perdagangan komoditi pertanian. (*Kompas*, 27/3/2003). Namun, kasus yang terjadi dalam kebijakan sektor pertanian pangan di Indonesia justru sebaliknya. Di Indonesia, demokratisasi politik tidak diikuti oleh demokratisasi ekonomi pada sektor pertanian, sehingga liberalisasi sektor pertanian dan pasar bebas justru semakin meningkatkan penderitaan kaum petani dan penduduk miskin yang

terpinggirkan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan berikut. Bagaimana interaksi antar aktor yang terlibat dalam kebijakan beras setelah rezim politik demokratis era reformasi? Mengapa organisasi-organisasi petani dan *NGOs (Non- Governmental Organizations)* yang mendapat dukungan dari kepala-kepala daerah dan partai-partai politik pendukung kebijakan proteksi tidak mampu mempengaruhi *policy making process* dalam impor beras? Sejauh mana pengaruh tekanan-tekanan politik koalisi kekuatan oligarki politik baru terhadap perubahan-perubahan kebijakan sektor perberasan ?

Landasan Teori

Secara teoretik, pada dasarnya sektor pertanian pangan umumnya dan perberasan khususnya, tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar bebas karena hanya akan merugikan petani produsen. Justifikasi intervensi pemerintah berdasarkan pada prinsip bahwa suatu struktur kelembagaan akan menggerakkan sektor pertanian sesuai dengan tujuan-tujuan yang dikehendaki pemerintah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan strategis dan sosial. (*Hitiris*, 1988:158; *El-Agraa*, 1990:192). Untuk mencapai tujuan-tujuan itu pemerintah membuat kebijakan penetapan harga dasar produk pertanian. Instrumen yang digunakan untuk melakukan stabilisasi harga adalah dengan membeli

produk pertanian pada tingkat harga garansi minimum (Harga Dasar Pembelian Pemerintah) sampai harga pasar berada di atas tingkat itu. Instrumen pendukung lain adalah pembatasan tarif dan impor. Sebagai negara yang sudah mencapai tahap demokratisasi dan industrialisasi tingkat tinggi, Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat, menetapkan harga dasar produk pertanian yang tinggi dan penetapan tarif impor untuk melindungi petani dari serangan impor dari luar negeri. (*Kompas*, 27/3/2003).

Pada akhir pemerintahan Orde Baru kebijakan liberalisasi perberasan atas tekanan *IMF* mendapatkan dukungan kuat dari elemen-elemen kekuatan oligarki politik yang berada di bawah kendali Suharto. Dilihat dari perspektif *Neo-Marxis*, pada era pemerintahan reformasi, resistensi terhadap kebijakan *de-liberalisasi* disebabkan karena elemen-elemen kekuatan politik oligarki Orde Baru yang terikat dalam kelas kapital menguasai jaringan bisnis patronase yang melibatkan aktor-aktor bisnis, teknokrat, birokrat-politik, lembaga-lembaga finansial internasional *IMF (International Monetary Fund)*, Bank Dunia, *WTO (World Trade Organizations)*, dan negara-negara Barat. Aliansi bisnis patronase ini dapat bertahan dan mempunyai posisi dominan dalam proses pengambilan keputusan pada sektor perberasan era reformasi. (*Pepinsky* 2013:16; *Hadiz* 2003:593; *Robison and Hadiz*, 2004; *Hadiz and Robison*, 2005:232, 233; *Suryadinata*, 2007:352).

Seperti halnya kaum Marxis, pendukung teori *Public Choice* berpendapat bahwa kelompok-kelompok kepentingan dapat memaksakan kebijakan Pemerintah untuk memenuhi tujuan-tujuan yang sempit (*self-interest*), walaupun mereka cenderung menyalahkan aktor-aktor yang miskin, seperti buruh dan petani. Pandangan ini menjadi lebih mengemuka ketika perspektif *Public Choice* menjelaskan bagaimana tekanan dari luar negeri dan lembaga-lembaga politik domestik bersama-sama dengan kelompok-kelompok kepentingan mempengaruhi kebijakan publik. (Freiden *et. al*, 2000: xvi).

Walaupun demikian, pada era pemerintahan reformasi, perubahan kebijakan dalam sektor beras tidak semata-mata ditentukan oleh aktor-aktor pendukung liberalisasi yang terikat dalam oligarki politik patrimonial rezim Orde Baru akan tetapi juga oligarki politik pendatang baru yang terdiri dari parpol reformis. Di satu pihak, oligarki politik lama berhasil menyesuaikan diri dalam rezim politik reformasi dengan menguasai lembaga-lembaga politik demokrasi baru, di lain pihak elemen-elemen kekuatan politik pendatang baru yang terdiri dari parpol reformis telah membentuk oligarki politik baru untuk melawan dominasi politik oligarki politik lama. Oleh sebab itu proses pengambilan kebijakan publik telah melibatkan tarik-menarik kepentingan politik dan ekonomi antara oligarki politik lama dengan baru.

Besar kecilnya perubahan menuju kebijakan proteksi pada sektor beras tergantung pada sejauh mana oligarki politik baru yang didukung oleh ormas petani dan *NGOs* bertindak konsisten dalam mengejar perubahan-perubahan kebijakan menuju kepentingan petani dan kelompok miskin; dan seberapa besar sumber-sumber kekuatan yang mereka miliki. Apabila partai-partai politik reformis yang bermitra dengan ormas petani dan *NGOs*, dan kepala-kepala daerah yang terikat dalam struktur oligarki politik baru dapat menguasai kabinet Pemerintahan dan DPR, perubahan kebijakan menuju proteksi yang dihasilkannya akan terwujud secara signifikan. Sebaliknya, jika partai-partai politik reformis terpecah dan sebagian besar memilih tindakan politik pragmatis dan berkoalisi dengan oligarki politik lama maka perubahan kebijakan tidak akan terjadi.

Teori yang menjadi dasar argumen ini adalah teori Pluralisme atau Kelompok. (Stupak, *et.al*, 1977:56; Truman, dalam Dye, 1978:23). Teori itu mampu menjelaskan kelompok-kelompok kepentingan masyarakat sipil petani yang direpresentasikan oleh organisasi-organisasi petani dan *NGOs* masih dalam masa pertumbuhan dan lemah, sehingga mereka tidak dapat menentukan proses politik pengambilan keputusan dan tergantung pada perilaku politik elemen-elemen kekuatan oligarki politik lama dan baru.

Perubahan perilaku parpol reformis yang menentukan tindakan politik pragmatis

dapat dijelaskan melalui kerangka analisis *MPE (Modern Political Economy)*. Dalam sistem politik multi-partai persaingan antar parpol sangat tinggi, politisi-politisi parpol reformis berusaha untuk mempertahankan eksistensi dan kelanggengan karier politik dengan cara membentuk koalisi dengan parpol pemerintah untuk mendapatkan sumber-sumber milik negara dengan mengabaikan kepentingan kolektif. (*Freiden et. al*, 2000:37-38; *Geddes dalam Freiden et. al*, 2000:83; *Geddes*, 1994:40). Baik politisi-politisi parpol reformis maupun beberapa organisasi petani dan *NGOs* dikooptasi pemerintah untuk mendukung kebijakan liberal sehingga, mereka tidak mampu melawan dominasi aktor-aktor pendukung liberalisasi. (*Piven and Cloward*, 1979).

Metode Penelitian

Sebagai analisis kasus, penelitian ini bertumpu pada data primer yang diperoleh dari hasil wawancara tidak terstruktur terhadap sampel yang menjadi sasaran dan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan. Untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan digunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Deskriptif yang dimaksud adalah menggambarkan apa adanya tentang suatu gejala atau keadaan. Penelitian deskriptif berusaha menginterpretasikan secara mendalam terhadap fakta-fakta sosial yang sebenarnya. Teknik penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif baik primer maupun sekunder yang disajikan dalam

bentuk rumusan kata-kata atau kalimat.

Pembahasan

Preferensi Kebijakan Impor Aktor-Aktor Pendukung Liberalisasi

Karena pemerintah reformasi mendapat tekanan *IMF* dan Bank Dunia agar melakukan liberalisasi/privatisasi, maka tarif impor beras dan HPP (Harga Pembelian Pemerintah) ditetapkan terlampaui rendah dan tidak dapat menyangga stabilitas harga gabah dan beras domestik. (Machfud, 2010:62, dalam *Agricola* 1/6/2010; *Pratiwi*, 2008:95; *Arifin*, 2007). Sebagai akibatnya, pasar gabah dan beras domestik dikuasai oleh pedagang dan distributor beras yang menerapkan oligopoli dan mampu menciptakan disparitas harga gabah dan beras. (*Kompas* 6/3/2008; *Arifin*, 2007:67; *Paasch et. al.*, 2007:108; Natawijaya, dalam *Mardianto, et. al.*, 2005:127).

Kegiatan kartel/oligopoli tidak hanya menyangkut beras akan tetapi juga jenis pangan yang lain. Praktik oligopoli melibatkan politisi dan pedagang merupakan gejala baru yang muncul semenjak dimulainya kebijakan liberalisasi sektor pertanian. Eksportir di luar negeri bekerja sama dengan orang Indonesia dan melibatkan oknum pejabat pemerintah, DPR, penegak hukum, dan para politisi. (*Said, Rakyat Merdeka*, Senin, 18/2/2013; *Misanam*, 2013: wawancara; *Kusbini*, <http://www.suarapembaruan.com/home/k...ia-tanah/29802>). Kecurangan praktik kartel

pangan selama ini selalu sama, tapi pe-lakunya berbeda-beda. (Mezi, <http://www.suarapembaruan.com/home/k...ia-tanah/29802>).

Dampak dari oligopoli sangat serius terhadap kesejahteraan petani desa. *Pertama*, produsen petani tidak mendapatkan keuntungan yang layak dalam usaha tani karena tingkat nilai tambah yang mereka hasilkan sebagian besar jatuh ke tangan pedagang dan distributor. *Kedua*, kelangkaan beras yang terjadi di pasaran dan disparitas yang tinggi antara harga beras domestik dan internasional memacu timbulnya kebijakan impor beras. Kebijakan impor beras memberikan keuntungan yang besar konglomerat/importir dan eksportir yang beraliansi dengan birokrat dan politisi-politisi parpol.

Organisasi petani seperti, API, FSPI (Federasi Serikat Petani Indonesia), WAMTI, dan organisasi masyarakat sipil, seperti ANMK (Aliansi Nasional Melawan Kelaparan), Bina Desa, IGJ (*Institute for Global Justice*) dan Koalisi Rakyat untuk Keadaulatan Pangan, semua sepakat dalam kritik mereka bahwa dibukanya pasar dalam negeri terhadap beras impor selama tahun 1997-2001 hanya menguntungkan kelompok dan orang-orang yang berada dekat dan dalam lingkaran kekuasaan, tetapi tidak menguntungkan rakyat miskin. Pendapat mereka tidak banyak berubah setelah terungkap kasus BULOGATE yang melibatkan partai-partai politik. (Paasch,

2007:97).

Perusahaan-perusahaan importir yang dikenal dengan nama delapan “Samurai” menguasai impor beras semenjak masa Orde Baru. Untuk tahun 1997/1998, importir yang ditunjuk BULOG adalah Sudono Salim, Siti Hutami, Siti Hediati, Dasuki, dan Ayong. Mereka mendapat jatah impor dalam skala puluhan ribu sampai jutaan ton.² (*Kompas*, 8/9/1998). Pada era reformasi importir beras tidak hanya terbatas dikuasai oleh aktor-aktor bisnis yang dekat dengan Cendana akan tetapi mulai meyebar ke luar lingkungan keluarga Cendana. Sebagai contoh, impor beras “setengah resmi” yang diistilahkan sebagai “separuh nyolong” telah melibatkan politisi-politisi Golkar Nurdin Halid dan Setyo Novanto. Mohammad Luthfy, seorang importir domestik mendapatkan kemudahan dari politisi Golkar yakni, menantu dari Hartarto, dan politisi Golkar. Wijanarko Puspooyo, sebagai kepala BULOG menerima suap dari importir beras Vietnam.

Persoalan impor beras dan subsidi pupuk tidak terlepas dari kepentingan korporasi bisnis dengan politisi-politisi parpol. (Basirun, 2011: *wawancara*). BULOG sering melobi anggota-anggota DPR untuk mendukung kebijakan impor beras. (Kristianto, *Rakyat Merdeka*, 15/1/ 2006). Aktor-aktor bisnis perberasan melekat pada partai-partai besar. (Nurruddin, 2011, *wawancara*). Indikasi penguatan pelaku bisnis beras swasta nasional dan internasional dapat dilihat melalui kebijakan Pemerintah

yang lebih pro-pasar dan menguntungkan importir beras. Kasus impor beras tidak terlepas dari kepentingan para importir yang disebut sebagai mafia impor beras yang pelaku-pelakunya hanya dalam jumlah yang terbatas. Kelompok kepentingan ini mempunyai pengaruh yang kuat di kalangan DPR dan Pemerintah. (Hasan, 2008). Pelaku bisnis beras dan politisi dari dalam negeri yang mempunyai kepentingan mengimpor beras bertindak sebagai *broker* bekerjasama dengan kepentingan importir dari negara-negara tetangga. (Sujatmiko, wawancara: 2014).

Impor beras dikuasai oleh beberapa perusahaan importir beras. Dari belasan importir yang mendapatkan kuota impor, hanya ada beberapa importir yang besar. Sisanya atau mayoritas merupakan perusahaan-perusahaan kecil yang bisa menjual kuota impor mereka ke perusahaan besar. (Nurhayat-detikfinance, <http://finance.detik.com/read/2014/02/10/111258/2491861/4/impor-beras-diduga-dikuasai-jaringan-kartel>).

Perusahaan-perusahaan yang memiliki kuota impor dan dapat menjualnya ke perusahaan-perusahaan importir mempunyai ikatan kepentingan yang sangat erat dengan elite-elite partai politik dan birokrat. Dapat dipahami bahwa pejabat-pejabat birokrasi pemerintah telah membentuk suatu aliansi politik yang

kompleks yang melibatkan politisi, *broker*, dan importir. (Misanam, 2013: *Interview*).

Perilaku politik politisi-politisi parpol dijelaskan oleh pendekatan *MPE*. Untuk mendapatkan suara konstituen yang sebanyak-banyaknya, dengan hadiah-hadiah yang diberikan secara individual, politisi-politisi memerlukan mesin-mesin politik yang besar yang diperkerjakan oleh para aktivis parpol dan pekerja-pekerja partai. (Geddes, 1994:40). Disebabkan karena perlu “membayar” pekerja-pekerja partai, para aktivis Parpol tidak mempunyai independensi sama sekali dalam menentukan preferensi kebijakan dan hanya peduli agar terpilih kembali dalam pemilu. (Geddes, 1994:41). Untuk mempertahankan karier politik para politisi parpol memanfaatkan sumber-sumber milik negara yang melibatkan pejabat-pejabat birokrasi pemerintah, BULOG, dan pelaku bisnis swasta.

Sebagai LPND (Lembaga Pemerintah Non-Departemen) yang telah berubah menjadi Perum, BULOG sudah tidak punya tanggung jawab lagi untuk menyangga stabilitas harga beras domestik sehingga pilihan kebijakan impor merupakan prioritas. BULOG lebih banyak mendapatkan keuntungan melalui impor beras karena, kebutuhan beras dengan

² Sudono Salim, dengan 4 perusahaannya *Ginivy Trading*, *Graphica Mgt*, *Calvi Sunrise* dan *Interlink Asia* mengimpor sekitar 2,3 juta ton (657,5 ribu USD). Sedang Siti Hutami dengan *PT AL Resourcesnya* mendapat jatah 300.000 ton (90,3 ribu USD). Siti Hediati P mengimpor 35.000 ton melalui *PT Data N Latipson*. Dasuki A melalui 2 perusahaannya *Concorca World Trade* dan *Timur Madu Sejati* mengimpor 325.000 ton (96,2 ribu USD). Sementara Ayong dengan *Siam Race Trading*, *Sunlabel*, *Thaimapan Trade* dan *Pramee Trading* mendapat order 112.000 ton (36,9 ribu USD).

cara impor lebih mudah dilakukan tanpa biaya yang besar, dibandingkan jika harus membeli beras dalam negeri walaupun akibatnya menyengsarakan kehidupan petani. Alasannya rasional, yaitu motif mencari keuntungan. Oleh sebab itu, perubahan status BULOG dari LPND menjadi Perum membuka kemungkinan bagi politisi-politisi parpol untuk mendapatkan keuntungan dari impor beras oleh BULOG. Hal ini menjadi halangan utama dalam menciptakan stabilitas harga beras dan gabah domestik yang menguntungkan petani.

Perubahan Status BULOG dari LPND menjadi Perum merupakan tindak lanjut dari proses privatisasi berdasarkan *LoI IMF*. Para peneliti dan teknokrat pendukung liberalisasi memegang peran yang penting dalam proses reformasi BULOG. Dari total hampir 100 jumlah literatur, hanya 4-5 literatur yang ditulis oleh orang Indonesia asli. (*Sawit*, 2007:194). Lembaga BAPPENAS (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) juga dipengaruhi oleh para teknokrat berhaluan liberal. (*Yonekura*, 2003).

A. Dominasi Aktor-Aktor Pendukung Liberalisasi dalam Penetapan HPP, Tarif, dan Impor Beras

Sebagai akibat dari liberalisasi, pada akhir pemerintahan rezim Orde Baru penetapan Harga Dasar tidak efektif untuk menyangga stabilitas harga beras dan gabah yang menguntungkan petani karena, tarif impor beras dibebaskan. Sampai dengan pertengahan tahun 2004, baik Pemerintah Gus

Dur maupun Megawati tidak mampu untuk mengendalikan liberalisasi pasar beras domestik dan mengurangi volume impor beras. Akhirnya, Pemerintah Megawati yang mendapatkan dukungan kuat dari PDIP dan parpol reformis Islam memutuskan untuk mengakhiri kerjasama antara Pemerintah dengan *IMF*, mensubsidi kembali input pertanian, dan melarang impor beras. Namun, pada masa Pemerintahan SBY kebijakan larangan impor beras direvisi. Sejak pemerintahan Gus Dur hingga SBY tata kelola perdagangan beras dan gabah domestik yang cenderung liberal dan merugikan petani belum pernah dapat diatasi. Penetapan HPP, tarif impor, dan jumlah impor beras, ditentukan oleh pejabat-pejabat birokrasi kementerian strategis yang terikat dengan kepentingan aktor-aktor politik oligarki lama.

Penetapan HPP gabah dan beras diatur melalui Instruksi Presiden (Inpres) dan dibahas dalam pertemuan INTERDEPT yang melibatkan Kementerian Pertanian, Kemenko Perekonomian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, dan BULOG (Badan Urusan Logistik) ditambah HKTI (Himpunan Keluarga Tani Indonesia), KTNA (Kelompok Tani dan Nelayan Andalan) dan PERAPDI (Persatuan Penggilingan Padi Dan Pengusaha Beras) yang biasanya diikuti oleh ketua Koperasi Pasar Induk Cipinang. Lembaga yang paling kuat pengaruhnya terhadap penentuan HPP adalah Kementerian Keuangan dan Kemenko Perekonomian.

Kementerian Pertanian, walaupun lebih banyak mengetahui permasalahan perberasan tidak mampu melawan dominasi tiga kementerian itu. (Nurrudin, 2011: *Wawancara*).

PERPADI bersikap “netral” dan menghendaki harga gabah dan beras diserahkan pada mekanisme pasar. (Sukidi, 2011: *Wawancara*). Sikap “netral” PERPADI ini menunjukkan bahwa PERPADI tidak diperlukan karena menjadi penghalang bagi pedagang dan distributor beras untuk mendapatkan keuntungan. Tata kelola perberasan masa reformasi tidak menghendaki peran sentral KUD (Koperasi Unit Desa) sebagai perpanjangan tangan BULOG dalam pengadaan beras. Semakin lemahnya KUD sebagai perpanjangan tangan BULOG dalam pengadaan beras dan gabah telah memberikan peluang bagi pengusaha penggilingan padi dan distributor beras untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar. (Sukidi, 2011: *Wawancara*). Sikap politik PERPADI yang pro-pasar ini sangat merugikan petani karena posisi tawar menawar mereka sangat lemah.

HKTI, dan KTNA menghendaki perlunya tingkat HPP yang menguntungkan petani, akan tetapi tidak mempunyai pengaruh yang menentukan dalam tahap akhir penentuan HPP diikuti dalam perundingan. Mereka menuntut agar penetapan HPP oleh pemerintah dibuat tinggi agar petani diuntungkan. (Sukidi, 2011: *Wawancara*). Tidak seperti HKTI dan KTNA, organisasi-organisasi petani yang lain, seperti SPI (Serikat Petani Indonesia), API

(Aliansi Petani Indonesia), STN (Serikat Tani Nasional), Petani Mandiri, KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria), PPNSI (Persatuan Petani dan Nelayan Seluruh Indonesia), IPPHTI (Ikatan Petani Pemerhati Hama Tanaman Indonesia), dan organisasi-organisasi petani yang lain tidak diikutsertakan dalam pertemuan INTERDEPT karena mereka terlalu kritis terhadap kebijakan pemerintah. Eksklusi terhadap proses pengambilan keputusan itu telah mengakibatkan mereka bertindak lebih militan dalam melawan keputusan-keputusan pemerintah. Kritik keras melalui pers dan demonstrasi publik melawan liberalisasi sektor perberasan sering dilakukan. Ormas petani dan *NGOs* berada pada posisi yang terpinggirkan dalam penetapan HPP. Pemerintah menganggap bahwa organisasi-organisasi petani di Indonesia masih sangat kecil dan pemerintah hanya membatasi pada HKTI dan KTNA; dan untuk memperlemah peran organisasi-organisasi petani yang dianggap kritis pemerintah sengaja membatasi ruang gerak dua organisasi petani tersebut. (Nurrudin, 2011: *Wawancara*).

Pola mekanisme penetapan tarif impor beras tidak jauh berbeda dengan mekanisme penetapan HPP. Kementerian Ekonomi, yang terdiri dari Kemenko Perekonomian, Kementerian Keuangan, dan Perindustrian dan Perdagangan tetap mempunyai posisi kunci dalam penetapan tarif dan kebijakan impor beras. Terdapat empat aktor kunci yang menentukan pembuatan kebijakan dalam

masalah tarif impor beras. Mereka terdiri dari Kementerian ekonomi yakni Kemenko Perekonomian, Kementerian Perdagangan dan Keuangan (tariff rendah); BAPPENAS (tariff nol); BULOG (tarif impor tinggi); dan Kementerian Pertanian (tariff tinggi). (Leith *et.al*, PSIA Report, 2003). Tiga kementerian strategis tidak mendukung pemberlakuan tarif impor beras yang tinggi dan pengaruh yang dihasilkannya dominan. Departemen Pertanian dan BULOG yang mendukung tarif tinggi tidak berpengaruh besar dalam penetapan tarif walaupun merupakan lembaga yang lebih banyak mengetahui tentang masalah pertanian.

Pola penentuan kebijakan impor lebih tertutup dibandingkan dengan penetapan HPP dan tarif impor. Jika dalam penentuan tarif impor dan HPP pemerintah masih bersedia melibatkan Kementerian Pertanian, BULOG, HKTI, KTNA, dan BAPPENAS, maka dalam kebijakan impor beras hanya ditentukan secara terbatas oleh Kemenko Perekonomian, Kementerian Keuangan, dan Perdagangan. Kebijakan impor beras dikoordinir secara tertutup oleh Kemenko Perekonomian. Namun, jika sampai pada keputusan tentang berapa jumlah impor beras, Menteri Keuangan yang menentukan dan Menteri Perdagangan bertugas untuk mengeksekusi keputusan itu. Tiga kementerian itu yang mempunyai posisi yang kuat dalam menentukan kebijakan impor beras. (Nuruddin, 2011: *Wawancara*). Kementerian Pertanian dan BULOG hanya memberikan pertimbangan seberapa besar

jumlah impor beras akan dilakukan oleh pemerintah. DKP³ (Dewan Ketahanan Pangan) yang dibentuk sejak pemerintahan Megawati juga tidak berpengaruh terhadap penentuan kebijakan impor. (<http://www.kompas.com/bisnis/news/0205/27/223329.htm>). Pola mekanisme penetapan kebijakan impor yang tertutup karena menyangkut negosiasi antar parpol yang mendapatkan jatah impor (Nuruddin, *Wawancara*: 2011).

B. Pola Hubungan Antar Koalisi Aktor-Aktor Era Rezim Reformasi dan Pengaruhnya Terhadap Proses Pengambilan Keputusan

1. Pola Interaksi Antar Aktor Masa Gus Dur dan Pengaruhnya Terhadap Penetapan Tarif

Rezim Gus Dur berusaha untuk mengurangi penderitaan petani dan penduduk miskin dengan mengenakan tarif impor beras 30% *ad valorem* Rp. 430,-per kilogram. Dalam masa transisi demokrasi semua elemen kekuatan politik mendukung penetapan tarif impor beras untuk melindungi petani dan penduduk miskin. Kebijakan tariff ini pada awalnya tidak disetujui *IMF* yang menghendaki liberalisasi. Pemerintah Indonesia harus bertemu dengan tim *IMF* sampai 5-6 kali, hanya sekedar untuk memperoleh persetujuan penetapan tarif untuk produk beras dan gula. Walaupun tarif yang diusulkan akhirnya disetujui oleh *IMF*, kebijakan Gus Dur tidak efektif dalam mengendalikan arus masuk beras impor, karena tidak dapat menghilangkan praktek-praktek penyelundupan yang sudah lama berkembang. Namun demikian, prestasi Gus Dur dalam mengendalikan liberalisasi sektor beras melalui penetapan tarif impor dapat dikatakan cukup berhasil karena pada saat itu rezim baru

reformasi dihadapkan kondisi di mana oligarki politik Orde Baru masih mempunyai posisi dominan dan tekanan-tekanan *IMF* untuk liberalisasi terus dijalankan.

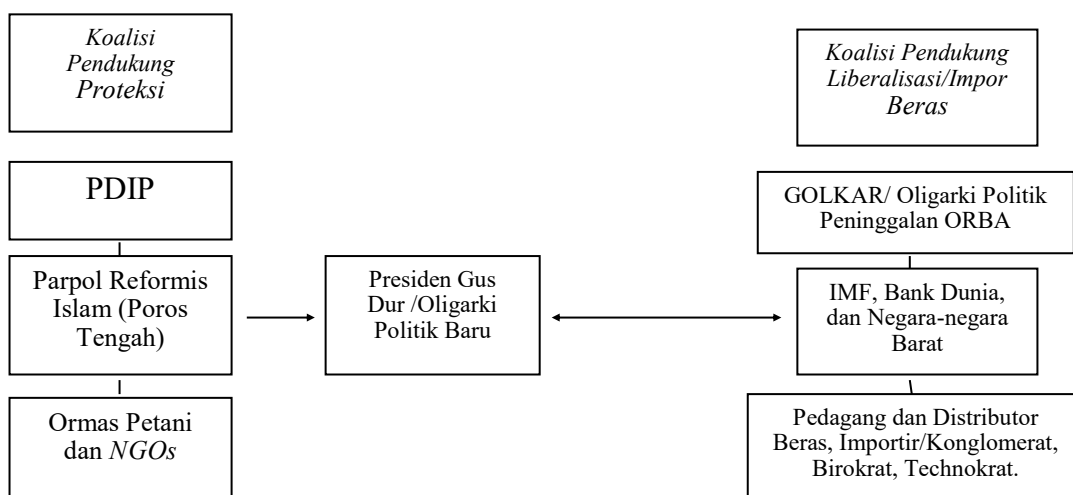
Sikap kompromi Yusuf Kalla sebagai tokoh Golkar terhadap Kwik Kian Gie dan Bambang Soedibyo yang merupakan bagian dari elemen kekuatan politik reformis dapat dimaknai sebagai sikap menyesuaikan diri dengan sistem politik demokratis baru yang telah memperoleh kemenangan dan berhasil menggantikan rezim Orde Baru. Sebagai bagian dari elemen kekuatan oligarki politik Orde Baru, Yusuf Kalla tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus bersikap kompromistis terhadap Kwik dan Bambang dalam menghadapi *IMF* yang menghendaki liberalisasi total.

Dalam perkembangannya sikap Kalla yang kompromistis ini lambat laun mengalami perubahan ketika Golkar berhasil berperan kembali dalam politik nasional dan berkoalisi dengan PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) dan Poros Tengah dalam menggulingkan pemerintahan Gus Dur. Dalam masa pemerintahan Megawati, Kalla tidak lagi peduli pada penderitaan petani. Dalam perdebatan tentang tarif impor beras Kalla sebagai Menko Kesra menghendaki tarif impor yang rendah (Leith *et.al.*, *PSIA Report*, 2003), dan ketika menjadi Wakil Presiden dalam masa pemerintahan SBY menghendaki dibukanya

kebijakan impor. Sikap politik Kalla mencerminkan bahwa Golkar tidak menghendaki kebijakan proteksi terhadap petani.

³ DKP adalah lembaga non-struktural yang pertama dibentuk oleh Pemerintah Megawati yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah ketahanan pangan di Indonesia, Lembaga ini dipimpin langsung oleh Presiden dan sebagai ketua harian ditunjuk Menteri Pertanian. DKP beranggotakan Menteri Dalam Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Keuangan, Perindustrian dan Perdagangan, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Perhubungan, Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Kesehatan, Sosial, Menteri Negara Urusan Koperasi dan UKM, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS, Kepala BULOG, Kepala BPOM, dan kepala Badan Bimbingan Massal Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian.

Gambar 1. Pola Interaksi AntarKoalisi Era Pemerintahan Gus Dur



Keberhasilan Gus Dur dalam melakukan negosiasi tarif ini tidak terlepas dari dukungan kekuatan-kekuatan politik reformis, organisasi petani, dan *NGOs*. Pemerintah Gus Dur mempunyai hubungan yang dekat dengan organisasi-organisasi petani dan *NGOs*. (Astuti, 2012:wawancara). Akan tetapi, pada masa pemerintahan Gus Dur fragmentasi politik mulai berpengaruh kuat terhadap kinerja pemerintahan. Golkar sebagai partai politik yang dibentuk Orde Baru berusaha untuk memanfaatkan konflik yang terjadi di dalam lingkungan kabinet Gus Dur agar dapat berperan kembali dalam perpolitikan nasional dalam rezim politik demokrasi yang baru. Strategi politik Golkar untuk kembali berperan penting dalam politik nasional berhasil dengan gemilang setelah partai-partai politik Islam yang tergabung dalam Poros Tengah yang dipimpin oleh Amin Rais tidak sefaham lagi dengan Gus Dur.

2. Pola Interaksi Antar Aktor Masa Megawati dan Pengaruhnya Terhadap Kebijakan De-Liberalisasi

Setelah Megawati menggantikan kedudukan Gus Dur sebagai Presiden, kebijakan yang cenderung liberal pada sektor beras terus berjalan. Penetapan HPP dan tarif impor beras yang rendah tidak dapat dijadikan sebagai instrumen pengendali pasar beras domestik dan aliran impor beras tetapi tetap dipertahankan. Elemen-elemen kekuatan politik sisa Orde Baru yang mendapatkan dukungan dari *IMF* dan negara-negara Barat

sangat resisten terhadap perubahan-perubahan kebijakan. Sejak masa pemerintahan Habibie, Gus Dur, hingga Megawati kelompok *Mafia Berkeley* yang didukung oleh *IMF* dan elemen-elemen kekuatan politik masa Orde Baru memegang posisi penting dalam Lembaga Kepresidenan sebagai penasehat. (Kurniawan, 2003, *Republika: wawancara*).

Promosi Megawati dalam jabatan Presiden didukung oleh parti-partai politik reformis Islam dan Golkar. Pada awal pemerintahan Megawati, perubahan politik ini tidak berpengaruh terhadap terhadap orientasi kebijakan pemerintah dalam sektor kebijakan beras yang selama ini liberal dan mendapat tekanan *IMF*. Dari tahun 2001 hingga tahun 2003 volume impor beras jauh melebihi persediaan beras dalam negeri sehingga memukul kesejahteraan petani. Megawati mulai merevisi tata kelola perberasan dalam negeri dengan meningkatkan campur tangan negara terhadap pasar beras dan gabah, namun tidak efektif.

Elemen-elemen kekuatan politik sisa Orde Baru yang masih dominan berusaha untuk mengendalikan pos-pos kabinet kementerian yang mempunyai posisi strategis dalam pembentukan kebijakan publik. Pos-pos Kementerian, seperti Kemenko Perekonomian, Kementerian Perdagangan, dan Keuangan, berada di bawah kendali tim ahli dan birokrat yang mendukung liberalisasi. Lembaga Kepresidenan didominasi oleh *Mafia Berkeley* yang bertindak sebagai penasehat-penasehat

Presiden. Posisi Kementerian Pertanian dan BULOG tidak dianggap sebagai posisi yang menentukan kebijakan. Kondisi internal anggota PDIP sebagai partai politik reformis untuk sebagian cenderung larut dengan kepentingan politisi-politisi warisan oligarki politik patrimonial rezim politik Orde Baru dengan memperjual-belikan kekuasaan. (Kurniawan, 2003, *Republika: wawancara*). Pernyataan tokoh politik senior PDIP, Kwik Kian Gie, menunjukkan bahwa setelah terjadi pergantian dari rezim politik otoriter Orde Baru menjadi rezim politik reformasi yang demokratis, proses pengambilan kebijakan publik bukan mengarah pada pemenuhan kepentingan kolektif dan elite parpol mulai mengikuti tindakan koruptif oligarki politik Orde Baru. Oleh sebab itu tidak dapat dijamin bahwa sebuah kebijakan efektif dijalankan karena mendapatkan halangan aktor-aktor politik yang berada dalam lembaga birokrasi dan Parlemen. Hal ini disebabkan, mereka mempunyai ikatan kepentingan dengan aktor-aktor bisnis.

Pemerintah Megawati berusaha untuk menaikkan tarif impor beras, akan tetapi kementerian-kementerian strategis yang menentukan kebijakan itu tidak mendukung peningkatan tarif impor beras yang tinggi. Dalam penetapan kebijakan tarif impor beras pos-pos kementerian kunci (Kemenko Perekonomian, Menteri Keuangan dan Perdagangan) yang didukung oleh Kemenko Kesra, penasehat-penasehat ekonomi di

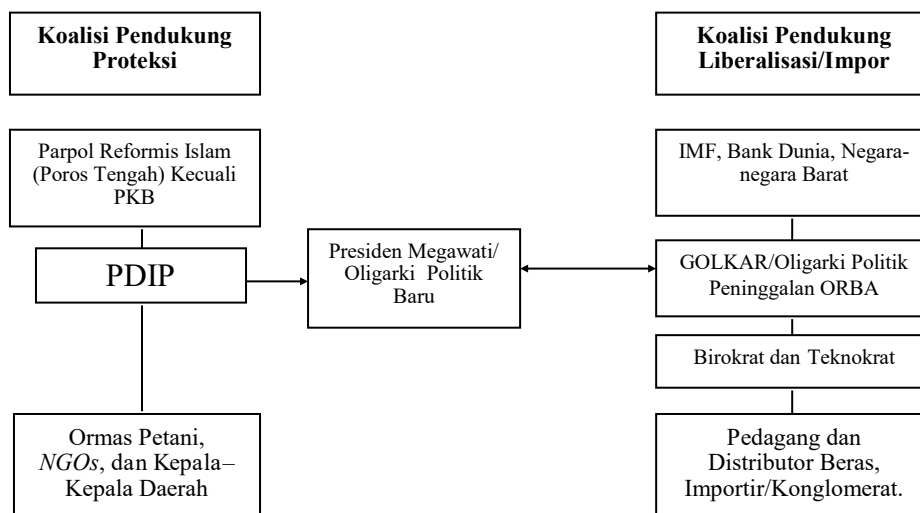
BAPPENAS, dan Bank Dunia berusaha keras untuk menghalangi munculnya kebijakan pentarifan yang tinggi. (Leith *et.al.*, *PSIA Report*, 2003). Walaupun Kwik Kian Gie, yang *notabene* memiliki pandangan anti-liberalisasi total menduduki posisi sebagai Ketua BAPPENAS, akan tetapi tidak berpengaruh terhadap preferensi kebijakan liberalisasi total yang dimiliki oleh anggota-anggota yang berada di bawah pimpinannya.

Mulai tahun 1990-an Kwik selalu berseberangan pendapat dengan ekonom yang dikenal sebagai kelompok *Mafia Berkley* yang saat itu sangat berkuasa. Kwik menjelaskan bahwa ketika terjadi perubahan dari Presiden Soeharto ke Habibie, kelompok *Mafia Berkeley* tidak lagi menempatkan menterinya di dalam kabinet, tapi berpengaruh sebagai penasehat Presiden. Kwik Kian Gie sebagai Menteri Koordinator Perekonomian dan Bambang Soedibyo sebagai Menteri Keuangan ditentang secara keras dan dianggap tidak mengetahui permasalahan dan dianggap tidak bisa kerjasama. (Kurniawan, 2003, *Republika: wawancara*).

Ketika menduduki posisi Menteri Perencanaan Pembangunan/ Ketua PAPPENAS masa pemerintahan Megawati, Kwik Kian Gie menghadapi perlawanan dari penasehat-penasehat Presiden dan DPR. Mereka berusaha untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang terjadi di berbagai departemen dan mengarahkan kebijakan nasional yang liberal. Dapat

dikatakan bahwa Megawati sebagai Presiden telah tersandera oleh aktor-aktor yang terlibat dalam politik domestik dan aktor-aktor internasional seperti *IMF*, Bank Dunia, dan negara-negara Barat terutama Amerika Serikat yang menghendaki liberalisasi total. Hingga saat itu penasehat-penasehat yang orientasi pemikirannya liberal itu masih memegang peranan yang penting dalam proses pengambilan kebijakan publik. (Sujatmiko, wawancara: 2014)

Gambar 2. Pola Interaksi Antar Koalisi Pemerintahan Megawati



Pemerintah Megawati berusaha untuk menghindari pengaruh liberalisasi total di bawah tekanan-tekanan dari *IMF* dan Bank Dunia yang mendapatkan dukungan dari aktor-aktor politik dan birokrasi di dalam negeri. Pilihan kebijakan yang mengarah pada

proteksi/nasionalisme ekonomi itu didukung oleh partai-partai politik Islam, organisasi-organisasi petani dan *NGOs*, dan sebagian kecil kepala-kepala daerah. Koalisi yang terbentuk antara PDIP, kekuatan politik reformis Islam yang didukung organisasi-

organisasi petani dan *NGOs* ini efektif dalam melakukan perubahan-perubahan kebijakan. Para aktivis organisasi petani dan *NGOs* bukan memandang PDIP dan parpol reformis lainnya sebagai parpol akan tetapi sebagai kekuatan yang mampu melawan kekuatan agen-agen *Neo-Liberalisme* yang merugikan kepentingan masyarakat petani. (Astuti, 2012:wawancara). Pemerintah Megawati berhasil “melumpuhkan” kekuatan koalisi pendukung liberalisasi dengan cara memberikan posisi kunci bagi tokoh kuat PDIP Kwik Kian Gie yang menduduki posisi sebagai Menteri Perencanaan Pembangunan/Ketua Bappenas. Melalui lembaga ini serangkaian perubahan-perubahan kebijakan besar, seperti pemutusan hubungan dengan *IMF*, pemberlakuan kembali subsidi pupuk dan larangan impor beras.

3. Pola Interaksi Antar Aktor Era Pertama SBY dan Menguatnya Kembali Kebijakan Impor Beras.

Perkembangan baru terjadi setelah pemilu diadakan pada tahun 2004. Dalam pemilu legislatif dukungan masyarakat konstituen terhadap PDIP mengalami penurunan sehingga pada level lembaga legislatif jumlah politisi-politisi partai politik reformis PDIP berkurang. Dalam pemilu Presiden pasangan Megawati-Muzadi menderita kekalahan melawan pasangan SBY-Kalla. Susunan kabinet yang dibentuk oleh Presiden SBY didominasi oleh aktor-aktor politik yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan liberal.

Tidak seperti pada masa Gus Dur dan Megawati susunan Kabinet yang dibentuk oleh pasangan SBY-Kalla ini sangat jelas Parpol mana yang memilih ikut di dalam pemerintahan dan Parpol mana yang memilih melakukan oposisi. Perkembangan politik baru yang muncul adalah bahwa sebagian besar dari parpol reformis memilih untuk ikut serta dalam kabinet. Hanya partai politik reformis PDIP yang memutuskan berada di luar pemerintahan. Dilihat dari kekuatan politik yang ada dalam kabinet SBY-Kalla, komposisi kabinet yang terbentuk ini sangat kuat dan mengarah pada preferensi kebijakan liberal. SBY oleh para aktivis ormas petani dan *NGOs* dikenal sebagai pemimpin politik yang cenderung suka bekerjasama dengan kekuatan kapitalisme global dan tidak memiliki ikatan-ikatan yang kuat dengan mereka. Sebaliknya, walaupun sebagian besar ormas petani tidak berafiliasi dengan PDIP, akan tetapi secara informal tokoh-tokoh PDIP mempunyai hubungan dekat dengan organisasi-organisasi petani dan *NGOs*. PDIP mempunyai ikatan informal dengan sebagian besar organisasi-organisasi petani dan *NGOs* seperti FSPI (Federasi Serikat Petani Indonesia), API, STN, AGGRA, KPA, Petani Mandiri dan lain-lain. Oleh sebab itu, ketika impor beras akan dibuka mereka berkoalisi dengan PDIP menentang pemerintah SBY-Kalla. (Astuti, 2012:wawancara). Sementara itu, PKS, disamping memiliki Organisasi petani sendiri, PPNSI, juga menjalin hubungan yang baik

dengan organisasi-organisasi petani dan NGOs. Salah satu tokoh organisasi petani SPI misalnya menjadi tim ahli di Kementerian Pertanian. (Nurruddin, 2012: *wawancara*).

Pada umumnya organisasi-organisasi petani yang termasuk dalam poros pengembangan daerah Jawa Barat, DKI Jakarta, dan Sumatera yang meliputi KPA, SPI, API, AGGRA, SPP (Serikat Petani Pasundan), dan STaB, tidak berafiliasi dengan salah satu parpol. Beberapa organisasi petani yang termasuk dalam poros pengembangan wilayah barat yang dipimpin oleh STaB (Serikat Tani Bengkulu), juga menginginkan berdirinya parpol yang mewakili petani akan tetapi hingga kini belum terwujud.

Organisasi-organisasi yang termasuk dalam poros pengembangan wilayah di Jawa Tengah dan Timur mempunyai sikap politik yang berbeda. Di Jawa Tengah pada tahun 1993 beberapa aktivis mahasiswa yang berorientasi ke kiri membentuk organisasi petani tingkat nasional STN. Tujuan dari pertemuan ini adalah mengkonsolidasikan gerakan-gerakan rakyat di pedesaan melawan rezim Orde Baru dan membangun basis gerakan petani di pedesaan. (*Anonim*, 278). Pada tahun 1994 para aktivis STN dan aktivis organisasi-organisasi massa yang lain seperti PPBI (Pusat Perjuangan Buruh Indonesia), SRI (Serikat Rakyat Indonesia), Jakker (Jaringan Kerja Kesenian Rakyat), dan SMID, mendirikan PRD (Persatuan Rakyat Demokratik), yang berevolusi menjadi Partai

Rakyat Demokratik. (*Anonim*, 279). Namun, PRD tidak berhasil mendapatkan dukungan dari masyarakat pemilih. Dalam perkembangannya tokoh kuat pendiri PRD, Budiman Sujatmiko memutuskan untuk bergabung dengan PDIP.

Organisasi-organisasi petani pecahan dari HKTI, KTNA dan WAMTI dikooptasi agar supaya dapat mengurangi militansi mereka dalam melawan pemerintah. Dalam menyerap gabah dan beras petani BULOG melakukan koordinasi dengan PERAPDI dan KTNA untuk membentuk lembaga-lembaga pangan yang ada di pedesaan. (*Suara Karya*: Senin, 26/3/2007). WAMTI mempunyai lebih banyak koneksi dengan birokrasi kementerian Pertanian. Pada tahun 2006 organisasi petani ini mendapat order pengadaan benih unggul bersertifikat. Basis mereka yang di Purwakarta atau Subang memperoleh order dari PT Sang Hyang Sri atau PT Pertani untuk pengadaan benih unggul. (Nurruddin, 2011: *Wawancara*).

Posisi HKTI sendiri sebagai organisasi bentukan Orde Baru sangat unik. HKTI telah menjadi ajang perebutan pengaruh bagi para politisi lama dan digunakan sebagai alat untuk mendapatkan pengaruh bagi konstituen petani pedesaan oleh kandidat-kandidat presiden, seperti Siswono dan Prabowo. Pada dasarnya HKTI sudah tidak ada lagi dan tinggal nama. HKTI hanya menjadi alat bagi parpol yang tokoh-tokohnya berdekatan dengan HKTI

sejak masa Orde Baru. (Ismawan, 2011:wawancara).

Pada masa pemerintahan SBY mulai lahir aktor baru yang independen di daerah sebagai akibat dari pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah. Kepala-kepala daerah tidak lagi tergantung pada kekuatan-kekuatan politik yang ada di pemerintah pusat karena untuk menduduki posisi sebagai kepala daerah tergantung pada pemilukada. Pada tahun 2005 kebanyakan partai politik banyak dikuasai oleh kandidat-kandidat yang kaya sehingga telah memperlemah kepemimpinan partai politik. (Meitzner 2007). Harapan kepala daerah untuk mempertahankan posisi politik di tingkat lokal tidak dapat dipenuhi melalui jaringan-jaringan dengan parpol, ikatan primordial, suku, agama dan kelompok mafia akan tetapi juga memerlukan dukungan konstituen masyarakat petani yang merupakan mayoritas di pedesaan. Dalam sektor kebijakan perberasan di mana konstituen petani di daerah mereka dirugikan, pilihan rasional mereka adalah membela petani, terlepas dari apakah partai politik yang mendukung mereka menghendaki impor beras atau tidak. Oleh sebab itu pada masa pemerintahan SBY-Kalla kepala-kepala daerah yang mayoritas penduduknya petani mengajukan tuntutan untuk membatalkan impor beras. (*Berita Indonesia* 22/9/06).

Pada era pemerintahan pertama, SBY memutuskan penghentian kebijakan larangan impor beras oleh pemerintahan sebelumnya,

sekali pun banyak anggota DPR yang menentang keputusan Presiden. Keputusan untuk membuka kembali impor beras ini memperoleh dukungan kuat, baik dari koalisi parpol yang ada dalam kabinet SBY-Kall, maupun dari politisi-politisi di DPR, birokrat, pelaku bisnis beras, dan Bank Dunia. Tuntutan-tuntutan pembatalan impor beras juga bermunculan dengan gencar, yang dimotori oleh PDI dan PKS, dan mendapatkan dukungan dari ormas-ormas petani, *NGOs*, dan kepala-kepala daerah, namun pada akhirnya tuntutan mereka kandas dan mengalami kegagalan. Pada level lembaga Legislatif parpol reformis Islam seperti PAN (Partai Amanat Nasional), PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), dan PPP (Partai Persatuan dan Pembangunan) yang ikut serta dalam kabinet SBY-Kalla dapat dikooptasi oleh Partai Demokrat dan Golkar sehingga upaya anggota-anggota DPR untuk mengajukan hak angket mengenai impor mengalami kekalahan, walaupun pada awalnya mereka mendukung PDIP dan PKS.

Untuk menggagalkan tuntutan hak angket dalam kebijakan impor beras fraksi-fraksi DPR mengadakan pertemuan khusus lintas fraksi. Menurut sumber Tempo yang menjadi anggota fraksi DPR, pertemuan itu gagasan Partai Golkar dan Demokrat. Fraksi PDI Perjuangan dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera tidak diundang dalam pertemuan itu. Selain PKS dan PDIP ada fraksi lain yang menjadi pengusul hak angket dan diundang

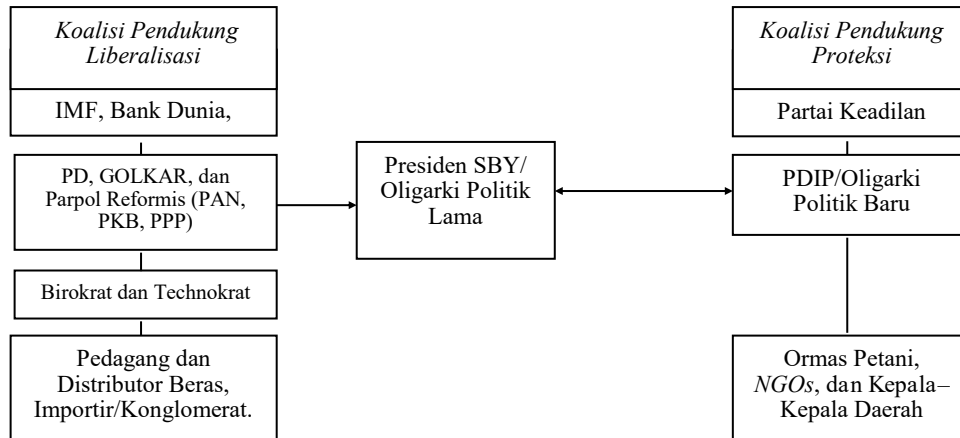
dalam pertemuan yakni, PAN, PDS (Partai Damai Sejahtera), PPP, dan PKB. Aktor-aktor politik ormas petani dan *NGOs*, dan kepala-kepala daerah yang berada di luar kabinet pemerintahan dan lembaga legislatif melakukan tekanan-tekanan politik, baik melalui demonstrasi publik, maupun kritik di media massa tidak berpengaruh terhadap perubahan-perubahan kebijakan.

Konflik terkait dengan kebijakan impor beras berawal di dalam lembaga-lembaga birokrasi kementerian pemerintah yang kemudian merembes ke dalam lembaga Legislatif yang berakhir dengan tuntutan akan hak angket tentang impor beras. Walaupun dapat diduga sebelumnya bahwa konflik yang terjadi di dalam lembaga Legislatif itu akan dimenangkan oleh kelompok koalisi kekuatan pro-impor beras. Menteri Pertanian yang tidak mempunyai posisi kunci dalam menentukan kebijakan dikuasai oleh PKS yang tidak setuju dengan kebijakan impor beras. Sementara itu pos-pos kabinet Kementerian yang lain diduduki oleh beberapa Menteri yang berasal dari beberapa partai politik reformis, seperti PAN, PKB, dan PPP.

Keikutsertaan partai-partai politik reformis ke dalam kabinet yang dibentuk oleh SBY mempunyai dampak yang luas terhadap pengambilan kebijakan perberasan yang liberal. Di dalam lembaga Parlemen politisi-politisi parpol reformis yang semula menentang impor beras kemudian berbalik arah menyetujui kebijakan impor beras karena

mendapat tekanan dari ketua-ketua parpol reformis yang memutuskan ikut dalam kabinet. Disamping itu, partai Golkar dan Demokrat telah berhasil mengkooptasi mereka untuk mendukung kebijakan impor beras. Ditolaknya hak angket dan interpelasi tentang impor beras ini merupakan kemenangan Fraksi Partai Golkar dan Demokrat, yang sejak awal mempunyai keinginan menggagalkan dua tuntutan ini di lembaga Legislatif.

Gambar 3. Pola Interaksi AntarKoalisi Era Pertama Pemerintahan SBY



Terbukti, usulan hak angket atas kebijakan impor akhirnya kandas di tengah jalan. Suara pendukung awal terpecah. Hanya F-PDIP dan F-PKS yang konsisten. (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0601/26/opini/2391742.htm>). Perubahan sikap politik anggota Dewan atas usul hak angket itu tampak dari keunggulan kubu penolak hak angket yang dimotori oleh Fraksi Partai Golkar dan Demokrat dalam *voting* yang digelar dalam rapat paripurna DPR. Kemenangan parpol pendukung kebijakan impor telah mengakibatkan kebijakan dibukanya kran impor beras tidak mendapatkan halangan. Pada era Pemerintahan SBY I kebijakan impor beras kembali dilakukan dan volume impor beras mengalami peningkatan yang signifikan pada masa pemerintahan SBY II. Pasar beras domestik tetap liberal dan dikuasai oleh pedagang dan distributor beras. Disparitas harga gabah dan beras yang tinggi telah memberikan insentif yang besar bagi importir

beras, sehingga aliran impor beras semakin meningkat.

Penutup

Perubahan-perubahan kebijakan sektor beras ditentukan oleh interaksi politik antara oligarki politik peninggalan rezim Orde Baru dengan oligarki politik reformis pendatang baru. Tarik menarik kepentingan antara dua kutub kekuatan kepentingan itu menentukan nasib petani dan penduduk miskin. Hal ini disebabkan karena Masyarakat Sipil tidak mempunyai kapasitas untuk menuntut perubahan-perubahan kebijakan yang ditujukan pada Masyarakat Politik karena, mereka hanya menggantungkan pada kekuatan oligarki politik baru. Ketika elemen-elemen kekuatan oligarki politik baru solid dan berkuasa dalam Pemerintahan, perubahan kebijakan menuju proteksi yang dihasilkannya terwujud walaupun hanya bersifat moderat karena, hubungan patronase antara birokrat, politisi-politisi lama, dan pengusaha-

pengusaha, yang didukung oleh lembaga-lembaga internasional dan negara-negara Barat sangat kuat. Sebaliknya, ketika oligarki politik baru terpecah, pengaruh perubahan kebijakan yang dihasilkannya negatif atau tidak berpengaruh sama sekali dengan alasan yang sama.

Penelitian ini membenarkan bahwa aktor-aktor politik dan bisnis nasional dan lokal pada masa Orde Baru *vis-a-vis* aktor-aktor politik global dapat bertahan dalam situasi politik demokrasi yang baru. Bahkan dalam sektor perberasan aliansi diantara pelaku bisnis nasional dan internasional, birokrat, politisi, dan lembaga-lembaga internasional *IMF* dan Bank Dunia yang mendapat dukungan negara-negara Barat menjadi semakin kuat dengan adanya kebijakan liberalisasi, walaupun telah lahir rezim politik reformasi. Oleh sebab itu mereka masih memiliki pengaruh yang menentukan terhadap proses pengambilan kebijakan publik sektor kebijakan perberasan. Kegagalan pengendalian liberalisasi sektor perberasan pada masa rezim reformasi tidak terlepas dari dominasi oligarki politik masa Orde Baru. Dalam sistem politik demokratis, oligarki politik lama dapat bertahan dan menyesuaikan diri dengan sistem demokrasi yang ada karena sistem politik multi-partai telah memberikan peluang bagi mereka untuk menguasai lembaga-lembaga politik demokrasi. Oligarki politik pendatang baru tidak mampu mendominasi proses pengambilan kebijakan publik pada sektor

beras karena tidak memiliki sumber-sumber kekuatan yang cukup memadai untuk melawan kekuatan oligarki politik lama.

Pada masa Pemerintahan Gus Dur dan Pemerintahan Megawati, Partai Politik Golkar tetap dapat mempertahankan keberadaannya dan memperoleh dukungan konstituen yang besar. Walaupun para teknokrat masa Orde Baru tidak menduduki posisi sebagai menteri, namun mereka masih mempunyai posisi yang kuat dalam proses pengambilan kebijakan. Kelompok *Mafia Berkely* menduduki posisi dominan sebagai penasihat Presiden. Kelompok teknokrat ini masih bertahan hingga Pemerintahan SBY. Orientasi pemikiran dari para teknokrat itu adalah liberal. Dengan dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga internasional *IMF*, Bank Dunia, *WTO*, dan negara-negara Barat kebijakan perberasan yang liberal tetap bertahan. Dengan demikian, pelaku bisnis importir beras domestik pada masa Orde Baru yang terdiri dari para importir beras yang dekat dengan oligarki politik masa Orde Baru masih mempunyai peran dominan.

Dalam perkembangannya kebijakan impor beras juga melibatkan politisi-politisi reformis yang hendak mempertahankan posisi politik mereka. Partai-partai politik reformis berubah menjadi pragmatis dan berkoalisi dengan elemen-elemen kekuatan politik oligarki lama. Sebagai akibatnya, kekuatan oligarki politik reformis pendatang baru menjadi semakin melemah. Pada masa Pemerintahan SBY era pertama, aktor-aktor

yang diuntungkan oleh kebijakan liberalisasi dan impor beras menjadi lebih kuat, dibandingkan dengan aktor-aktor yang dirugikan. Mengapa? Partai-partai politik reformis terperangkap dalam kepentingan bisnis oligarki politik patrimonial sisa Orde Baru yang menguasai jaringan patronase dengan birokrat dan sektor bisnis.

Daftar Pustaka

- Anonymus, *The Emergence of Peasant Coalitions In Indonesia*, (tanpa tahun), Flinders University.
- Caporaso, James A., 1992, *Theories of Political Economy*, Cambridge: Press Syndicate of University of Cambridge.
- Chilcote, Ronald H., 1981, *Theories of Comparative Politics: The Search for Paradigm*, Boulder: Westview Press Inc.
- Denzin, Norman K and Lincoln, Yvonna S. , 1994, *Handbook of Qualitative Research*, London: SAGE Publications.
- Dye, Thomas R. , 1978, *Understanding Public Policy*, Florida State University, Englewood Cliffs, N.Y.: Prentic Hall, Inc.
- El-Agraa, AM, 1990, *Economics Of The European Community*, London: Phillip Allan.
- Freiden, Jefrey A. et. al., 2000, *Modern Political Economy And Latin America, Theory and Policy*, Boulder, Colorado: Westview Press
- Geddes, Barbara, 1994, *Politicians Dillema: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Hitiris, T., 1988, *European Community Economics*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Leith, Jennifer et.al., 2003, *Poverty and Sosial Impact Analysis (PSIA), Indonesia Rice Tariff*. SMERU Institute.
- Mietzner, Marcus, 2009, *Political opinion polling in post-authoritarian Indonesia, Catalyst or obstacle to democratic consolidation?*, *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, Vol. 165, no. 1, pp. 95–126, URL: <http://www.kitlv-journals.nl/index.php/btlv>, URN:NBN:NL:UI:10-1-100094, Copyright: content is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License, ISSN: 0006-2294.

- Paasch, Armin *et. al.*, 2007, *Kebijakan Perdagangan dan Kelaparan : Dampak Liberalisasi perdagangan Terhadap Hak atas Pangan Komunitas Petani Padi di Ghana, Honduras dan Indonesia*, Ecumenical Advocacy Alliance, Switzerland.
- Pepinsky, Thomas B., 2013, *Pluralism and Political Conflict in Indonesia*, Department of Government Cornell University.
- Piven, Frances Fox; and . Cloward, Richard A, 1979, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, New York: Vintage Books.
- Robinson, Richard and Hadiz, Vedi R., 2004, *Reorganizing Power in Indonesia: The politics of Oligarchy in an Age of Markets*, Routledge Curzon, London EC4P4EE.
- Rosser, Andrew *et.al.*, tanpa tahun, *Indonesia: the politics of inclusion*, July 2004, Institute Of Development Studies, Brighton, Sussex BN1 9re, England.
- Stupak, Ronald J, *et. al.* , 1977, *Understanding Political Science: The Arena of Power*, Port Washington, N.Y.: Alfred Publishing C., Inc.

Internet:

- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0601/26/opini/2391742.htm>, diakses 12 Juni 2011.
- <http://finance.detik.com/read/2014/02/10/111258/2491861/4/impor-beras-diduga-dikuasai-jaringan-kartel>, diakses 2 Agustus 2013.
- <http://www.kompas.com/bisnis/news/0205/27/223329.htm>, diakses 12 Juli 2006
- <http://www.suarapembaruan.com/home/k...ia-tanah/29802>), diakses 23 Maret 2013

Interview:

- Astuti, Dwi, Bina Desa, 2011 and 2013, *Interview*, Jakarta, 28/10/20011 dan 23/3/2013.
- Basirun, Kepala Humas BULOG, 2011, *Interview*, Jakarta, 12 Maret-2011.
- Kian Gie, Kwik, oleh Jalil Hakim, 2003, *Interview*. Diakses 27 Maret 2011.
- Kian Gie, Kwik, oleh SS Kurniawan, 2003, *interview*. Diakses 27 Maret 2011.
- Misanam, Munrokim, Anggota KPPU, 2013, *Interview*, Jakarta, 30-April-2012..
- Nuruddin, Ketua API, 2011, *Interview*, Jakarta, 19-Mei 2011.
- Sujatmiko, Budiman, Anggota DPR, 2014, *interview*, Cilacap, 25- Januari-2014.
- Sukidi, Nellys, Ketua PERPADI Jakarta, 2011 and 2013, *Interview*, Jakarta, 18/10/2012 dan 15/4/2013. Yudho Husodo, Siswono, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=161690>, *Interview*, diakses 16 -3-2010.