

# KAJIAN EKONOMI POLITIK *STATED-CENTERED* DAN *RENT-SEEKING BEHAVIOUR* DALAM KEBIJAKAN PANGAN DAN IMPOR BERAS

Wahyu Riawanti<sup>1</sup>

Badan Ketahanan Pangan & Penyuluhan (BKPP) Provinsi DIY

## ABSTRACT

*This presents a critical assessment of the political economy that underlie food policy and rice import in Indonesia. State-centric behavior and rent-seeking practices are important determinants of food policy formulation in Indonesia. The study analyzes the importation of rice by the Indonesian government. Study results show that rice policy is based on three main points which are: relationship between farmer and farmer's terms of trade (NTP), rice production & distribution; and political power in policy formulation*

**Keywords:** *Political economy; state-centric rent-seeking behavior; agriculture; rice import; farmer.*

## PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan paling mendasar bagi manusia. Oleh karena itu ketersediaan pangan yang cukup baik kualitas maupun kuantitasnya harus diupayakan pemerintah karena negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Pemenuhan pangan sebagai hak dasar sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan yaitu "...*kondisi terpenuhinya pangan yang cukup bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau...*" masih merupakan salah satu masalah mendasar dari permasalahan kemiskinan di Indonesia (Kartasasmita, 2005: 8).

Pangan tidak bisa dipisahkan dari produksi beras sebagai makanan pokok 95% penduduk Indonesia. Beras menjadi salah satu komoditas strategis dalam pemerintahan di Indonesia sehingga dibentuk Bulog sebagai otoritas pangan nasional. Untuk menjaga stok pangan nasional maka Bulog melakukan impor beras. Menurut Bulog impor pangan dilakukan dengan tujuan mencegah keresahan masyarakat dan menghindari spekulasi berlebihan dari para pemilik modal (Bulog, 2010).

Kajian tentang politik pangan menarik minat para ahli tidak saja ahli ekonomi pertanian tetapi juga ilmuwan sosial untuk melakukan kajian dan penelitian tentang "apa yang kita tanam dan apa yang kita makan". Pangan bersifat global sejak bahan dan pangan berpindah sebagai dampak dari pergerakan manusia menembus batas daerah dan negara. Perdagangan global menciptakan dampak yang tidak sedikit pada kehidupan petani di negara berkembang. Pada satu sisi globalisasi justru menyebabkan kondisi dimana 105 dari 149 negara miskin dunia ketiga menjadi pengimpor pangan (Timmer, 2000). Hal ini berarti negara-negara tersebut tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk memproduksi pangannya sendiri. Meskipun tidak

---

1. Badan Ketahanan Pangan & Penyuluhan (BKPP) Provinsi DIY  
Telp: 0818-462297, 0274-523882  
Email: riawanti@hotmail.com

ada satu negara pun yang bisa mengklaim bisa memenuhi 100% kebutuhan pangannya, kebijakan-kebijakan neoliberal dianggap merusak kedaulatan pangan karena lebih mementingkan perdagangan internasional daripada hak-hak rakyat atas pangan. Kebijakan-kebijakan ini justru meningkatkan ketergantungan rakyat pada impor agrikultural dan mengintensifkan peng-korporatisasian pertanian. Dengan demikian kebijakan tersebut telah menyebabkan kesehatan populasi dunia berada dalam bahaya besar dan pada saat yang sama juga membahayakan budaya, kelestarian genetika alam, dan terutama lingkungan hidup (Darwin, 1999).

Ekonomi politik sebagai ilmu yang mempelajari hubungan antara politik dan ekonomi menjelaskan aspek apa yang membawa dunia pertanian ke arah globalisasi pertanian, bagaimana proses ini terjadi dan meramalkan trend apa yang akan berlaku pada masa yang akan datang. Ekonomi politik tradisional dengan pendekatan makro menjelaskan mengapa terjadi proses globalisasi. Dengan kata lain globalisasi adalah kelanjutan dari kapitalis "*treadmill of production*" yang menembus batas antar negara dan. Ekonomi politik dengan pendekatan mikro menganggap bahwa globalisasi adalah *outcome* dari individu yang bertindak untuk memenuhi kepentingannya. Kedua pendekatan tersebut membagi dunia sedemikian rupa sehingga mengaburkan interaksi berbagai pandangan politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi dan fenomena alam yang mengubah sifat lokalitas, daerah dan bangsa sehingga terjadi globalisasi.

Artikel ini tidak bermaksud untuk mempertanyakan aspek ekonomi politik tetapi berusaha memperlihatkan bagaimana teori *state-centered* dan *rent-seeking behaviour* bisa dijelaskan dalam framework ekonomi politik sehingga dapat menjelaskan tentang pengertian globalisasi pangan menghasilkan informasi tentang kesempatan untuk kita bertindak. Pertama akan dibahas tentang pembatasan ekonomi politik, kemudian deskripsi tentang preposisi dari *state-centered* dan *rent-seeking behaviour* dan pada akhirnya menggunakan contoh kebijakan impor beras sehingga bisa disampaikan saran bagaimana pendekatan ini dapat dipergunakan untuk kepentingan penelitian maupun praktis.

## **PENDEKATAN EKONOMI POLITIK**

Ekonomi politik cenderung membagi dunia menjadi dua yaitu makro dan mikro. Pendekatan ekonomi politik klasik dibangun oleh Adam Smith (1776) dan ahli ekonomi klasik lainnya (Caporaso, 1996). Ekonomi politik versi klasik memasukkan individu otonom yang perilakunya bisa mengarah pada kebaikan (misalnya *Smith's invisible hand*) maupun keburukan (misalnya teori penduduk Malthus).

Dalam Busch (1997) dijelaskan bahwa Marx (1970) dan pengikutnya cenderung fokus pada hal-hal makro dengan terminologi "negara" dan "kepentingan kelas" untuk menjelaskan fenomena sosial. Sebaliknya Marx dengan *macro level process* memperkenalkan peran negara dan kepentingan kelas.

Analisis ekonomi politik menekankan asumsi bahwa, karena kelangkaan sumber daya, tidak ada kebijakan politik yang bisa memuaskan semua pihak secara optimal sehingga ada pihak yang dirugikan dan diuntungkan oleh pemerintah. Konflik kepentingan klasik dari ekonomi politik adalah antara kebijakan yang menekankan efisiensi (misalnya demi percepatan pertumbuhan ekonomi) dan yang menekankan pemerataan (misalnya demi perubahan tertib sosial ekonomi sehingga penghuni lapisan bawah bisa memperbaiki nasibnya). Proses pemilihan alternatif inilah yang sangat penting untuk diperhatikan analisis baku dalam ekonomi politik mengharuskan kita untuk mempertimbangkan variabel-variabel nilai (*value*) kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (Mas'ood, 1989).

Menurut Busch (1997) ekonomi politik pertanian menghadapi masalah utama yaitu (1) dari mana kebijakan berasal dan menguntungkan siapa (2) bersifat pasif seperti dalam panggung sandiwara. *State-centered* dan *rent-seeking behaviour* dipergunakan untuk membahas aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan teori ketergantungan atas bangsa dan negara dipergunakan untuk menjelaskan bagaimana pola hubungan antara Indonesia dengan negara lain dalam kajian ekonomi politik.

### **PENDEKATAN STATE-CENTERED DAN RENT SEEKING BEHAVIOR**

Salah satu pertanyaan mendasar dalam konteks ekonomi politik adalah *whose interest counts?* Pertanyaan normatif yang harus dijawab dalam kajian ilmu ekonomi politik adalah dengan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah (*what should be set*). Untuk hal tersebut ada 3 fokus dalam pembentukan kebijakan oleh pemerintah yaitu: (1) Kekuatan pemilih (*voters*) untuk memilih politisi yang bisa mewakili kepentingan dan aspirasi (2) Ketidakmampuan sebagian pemilih untuk mempertahankan wakilnya tetap akuntabel dan (3) Insentif yang diberikan oleh pemerintah (Shvets, 2010).

Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah melalui serangkaian proses interaksi antara para aktor. Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan dalam dilihat misalnya dalam tulisan Anderson (1979), Charles Lindholm (1980) maupun James Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000). Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembuatan kebijakan dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk para pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi: kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu (dalam Winarno 2002). Studi kebijakan selalu menempatkan pemerintah sebagai pelaku tunggal dari proses kebijakan publik dan otoritas pembuat kebijakan publik selalu dilihat sebagai kewenangan monopolis pemerintah. Sementara itu dalam studi *governance*, aktor kebijakan tidak hanya terdiri dari pemerintah dan aktor-aktor yang ada di dalamnya, tetapi juga melibatkan aktor lainnya di luar pemerintah.

Grindle dan Thomas (1991: 34) mengenalkan dalam bahasa lain "*elites*" atau elite-elite kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan publik ini harus diperhitungkan, apa yang dikatakan sebagai elit kebijakan yang terdiri dari: pimpinan pemerintah dan para menternya; eksekutif dalam birokrasi; para anggota dewan; dan kelompok kepentingan dalam masyarakat yaitu kelompok bisnis, keagamaan, militer, organisasi buruh, media massa dan kelompok lain yang berpengaruh. Jadi kebijakan publik yang lahir tidak akan lepas dari mana konsep itu berasal, apakah dari negara atau masyarakat, dan setiap institusi mempunyai kepentingan yang melekat dan kepentingan ini akan selalu diletakkan dalam agenda-agenda *setting* dan kekuasaan yang dimiliki, maka institusi ini akan menggunakan pengaruhnya menjadikan agenda ini sebagai konsep lahirnya sebuah kebijakan, yang sebenarnya lebih berisi kepentingan yang telah diformulasikan sebelumnya.

### **PENDEKATAN STATE-CENTERED OF POLITICAL ECONOMY**

Pendekatan *state-centered of political economy* menurut Wolin dalam Caporaso (1996) adalah bahwa fenomena politis bisa dijelaskan sebagai akibat dari faktor sosial tertentu, sementara institusi politis bisa dimengerti dengan cara melihat metoda yang ada di belakang layar proses sosial yang membentuk hal-hal yang bersifat politis.

*Political phenomena are best explained as the resultant of social factors, and hence political institutions and beliefs are best understood by a method which gets "behind" them to the "underlying" social processes which dictate the shape of things political*

Lebih lanjut dijelaskan dalam Caporaso (1996, hal: 181) bahwa hal diatas menyebabkan posisi "negara" berada dalam posisi kehilangan sifat orisinalnya (*derivative*), dan menjadikannya sebagai variabel tidak bebas disebabkan karena (1) perbedaan yang jelas antara negara dan ekonomi (2) ekonomi ditempatkan pada tempat utama, dimana kepentingan dan keinginan individu menjadi pusatnya (3) negara diperlakukan sebagai kendaraan (politik) untuk memenuhi kepentingan yang tidak dapat dipenuhi secara pribadi.

Perspektif yang berpusat pada negara (*state-centered*) menurut Kusumanegara (2010) terdiri atas model (1) Model Aktor Rasional, (2) Pendekatan Politik Birokratik dan (3) Pendekatan Kepentingan Negara. Dalam pembahasan Allison (dalam Wahab, 2007: 13) peran *policy maker* adalah sebagai aktor yang rasional yang mengakumulasikan informasi, menilai alternatif tindakan, dan kemudian memilih apa yang akan dilakukan untuk mewujudkan preferensi pembuatan keputusan. Pada awalnya model ini diturunkan dari teori ekonomi klasik di mana seorang aktor mempunyai kemampuan untuk menilai berbagai alternatif yang mungkin jika mempunyai informasi yang lengkap, kemudian menetapkan prioritas untuk mencapai tujuan-tujuan atau preferensi yang telah ditetapkan.

Model aktor rasional juga sudah mengalami modifikasi seperti yang ditunjukkan dengan istilah "*bounded rationality*", *satisficing* dan *incrementalism* (Dye, 1978). Para revisionis berargumen

bahwa karena kompleksitas dari pilihan-pilihan yang rasional dan mahal biaya (waktu dan perhatian); para pembuat keputusan (individu atau organisasi) biasanya tidak dapat mencapai hasil yang optimal atas berbagai masalah, namun hanya menemukan satu yang dianggap memuaskan sesuai dengan basis kriteria alternatif yang dapat diterima atau sesuai dengan standar kepuasan.

Lebih jauh lagi individu beroperasi dalam "*bounded rationality*" yaitu suatu konsep yang menerangkan bahwa pengumpulan informasi sangat memakan biaya dan selalu tidak lengkap. Untuk itu organisasi mengembangkan cara untuk menangkap masalah dengan maksud menetapkan masalah yang membutuhkan pemecahan. Keputusan harus sesuai dengan "*bounded rationality*" karena dengan itu para individu dapat menyederhanakan proses pembuatan keputusan.

Pembuatan kebijakan yang bersifat strategis seperti kebijakan pangan tidak bisa terlepas dari rezim yang berkuasa dalam suatu negara. Kecenderungan suatu rezim untuk membuat kebijakan diungkapkan oleh Elazar dalam Winarno (2009:97) dengan mengkaji kebijakan politik yang berkembang di Amerika Serikat menyatakan bahwa setidaknya ada 3 kebudayaan politik, yakni budaya politik moralistik, individualistik, dan tradisionalistik. Dalam pandangan Elazar, kebudayaan politik individualistik menekankan masalah-masalah pribadi dan memandang pemerintah sebagai sarana yang bermanfaat untuk melakukan apa yang diinginkan oleh rakyat.

Pada tipe kebudayaan seperti ini, para politisi tertarik untuk menduduki jabatan-jabatan publik sebagai sarana untuk mengontrol ganjaran-ganjaran dari pemerintah. Sementara itu dalam budaya politik moralistik pemerintah dilihat sebagai mekanisme untuk memperhatikan kepentingan publik. Oleh karenanya campur tangan pemerintah dalam bidang ekonomi bisa diterima. Selain itu, pemerintah juga cenderung memberi perhatian terhadap isu-isu kebijakan publik. Hal ini tentu berbeda dengan budaya individualistik di mana pemerintah dianggap sebagai sarana yang harus melindungi kepentingan dan hak pribadi.

Kaum pluralis menganggap bahwa negara hanya berperan sebagai wasit atau penengah dan instrumentalis, yang beranggapan bahwa negara hanya merupakan panitia kecil penyelenggara dan pengabdian kepentingan kelas yang berkuasa saja. Mas'ood (1989: xv) mengatakan bahwa :

Dari sudut pandang studi tentang Masyarakat Dunia Ketiga, kedua model tentang negara yang pasif tidak menggambarkan kenyataan yang sebenarnya. Dalam masyarakat seperti di Indonesia, fungsi negara dan penyelenggara urusan negara tidak hanya memproses tuntutan yang diajukan kelompok kepentingan sehingga menjadi kebijakan. Tetapi mereka juga berusaha mencapai tujuan-tujuan mereka sendiri dan seringkali berusaha mengubah tuntutan yang diajukan masyarakat.

Dalam hal ini Mas'ood mengatakan: demi relevansi dengan obyek penelitian dan studi tersebut, perlu dilakukan analisa yang menempatkan negara dalam posisi sebagai aktor yang aktif dan otonom. Otonomi yang dimaksud digambarkan dengan baik oleh Liddle (1985) dalam Mallarangeng (2002:20) sbb:

“Soeharto menikmati posisi yang relatif otonom karena dia berhasil mengendalikan berbagai instrument kekuasaan-paksaan kita, bujukan, pertukaran, dan organisasi demi mencapai tujuan ganda, yaitu pengendalian masyarakat serta melanggengkan dukungan para pengikut utamanya.”

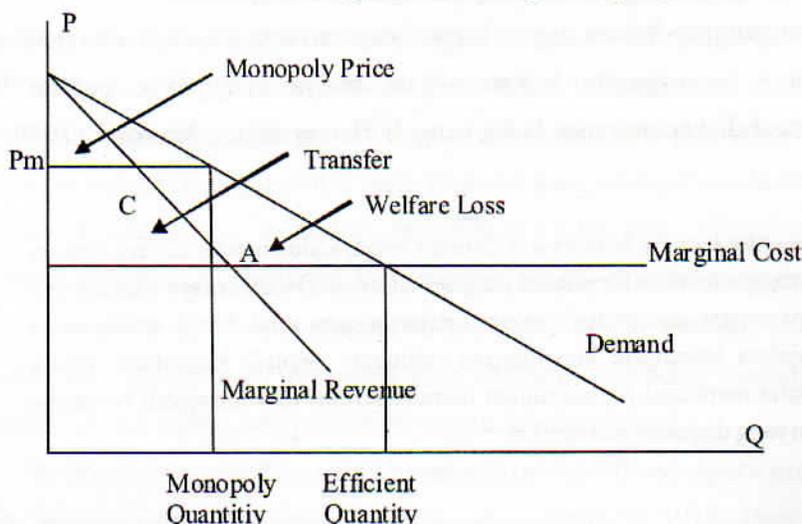
Hutchcroft dalam Leftwich (2000:99) mengatakan bahwa *the state is far more likely to be acted upon rather than be an independent actor*. Jadi bagaimanapun pemahaman terhadap otonomi negara dalam membuat kebijakan harus diletakkan dalam kerangka berfikir untuk menggali ekonomi politik di Indonesia. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kesimpulan sementara tidak ada teori tunggal dalam ekonomi politik di Indonesia, setidaknya menurut Basri (2002).

### PENDEKATAN RENT-SEEKING BEHAVIOUR

Pada awalnya istilah *rent-seeking* diperkenalkan oleh setidaknya dua ahli ekonomi politik yaitu Gordon Tullock dari George Mason University dan Anne O. Krueger dari University of Wincosin. Tullock (2003) secara khusus menjelaskan tentang perbedaan sudut pandang keduanya dalam suatu jurnal yang berjudul *The Origin of Rent-Seeking Concept*.

Dalam artikelnya Tullock menjelaskan bahwa konsep *rent-seeking* yang diperkenalkan dalam *Western Economic Journal* pada tahun 1974 pada awalnya dipakai sebagai kritik terhadap kekuatan monopoli dan juga dikenal sebagai istilah *monopoly privilege-seeking*. Dalam analisisnya selisih perbedaan antara harga monopoli dan harga marjinal menghasilkan apa yang disebut sebagai *welfare loss* yang merugikan konsumen (Gambar 1).

Gambar 1.  
*The Origin rent seeking concept by Tullock*



Sumber: Tullock, 2003

Sementara itu pada tahun yang sama Kruger (1974) memperkenalkan istilah *rent-seeking* sebagai suatu tindakan yang bertujuan memperoleh kemudahan khusus dari pemerintah. Model ini terutama sesuai untuk kajian di negara berkembang dimana dimana intervensi pemerintah lebih sering dilakukan.

*The term rent-seeking refer to action aimed at obtaining special government previlage. The model has general applicability but has special suitability for developing countries where government interventions are frequently all embracing.*

Perbedaan yang paling prinsip dari teori *rent-seeking* menurut Tullock dibandingkan Krueger adalah *rent-seeking* menurut Krueger tidak menjelaskan adanya *transfer* (Gambar 1) yang sebenarnya adalah the *real welfare loss*. Jadi Krueger tidak mengidentifikasi adanya a *direct transfer-seeking* seperti halnya *rent-seeking*. Dalam kajiannya Tullock lebih banyak meneliti fenomena *rent-seeking* di Negara-negara Eropa dan Amerika Serikat sementara Krueger fokus melakukan kajian di negara berkembang seperti India dan Turki. *Benchmark* yang dipakai oleh Krueger adalah istilah “kuota”. Kuota ini menentukan keuntungan yang diperoleh perusahaan importir yang melakukan impor barang dengan harga rendah dan menjual dengan harga lokal yang lebih tinggi.

Dengan demikian pembahasan *rent-seeking* dalam artikel ini menggunakan batasan yang dipakai oleh Krueger karena kajian kebijakan impor beras sesuai dengan kajian dalam banyak penelitian Krueger. Karakteristik negara Indonesia yang lebih mirip dengan India atau Turki juga menjadi pertimbangan untuk pembahasan sisi ekonomi politik yang lebih mendalam.

## **PENDEKATAN STATE-CENTERED DAN RENT SEEKING BEHAVIOR DAN EKONOMI POLITIK DALAM KEBIJAKAN IMPOR BERAS**

Sebagai ilustrasi pendekatan *Stated-Centered* dan *Rent-Seeking Behaviour* dalam ekonomi politik pada sektor pertanian dilakukan analisis dalam kebijakan impor beras. Kebijakan pangan sangat strategis dalam suatu pemerintahan sehingga usaha untuk memantapkan ketahanan pangan dan pencapaian swasembada beras bisa saja dilakukan sebagai politik pencitraan pemerintah yang berlangsung. Swasembada beras pada tahun 2008 (Tabel 1.) mendapat pujian sekaligus kritik terutama karena keraguan atas data produksi yang dianggap *over estimated*. Sementara itu metodologi penghitungan produksi adalah berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) juga dianggap kurang menggambarkan realitas produksi beras sesungguhnya (Arifin, 2004). Jumlah data produksi juga berpotensi bias karena metode ubinan yang dipakai tidak seragam. Penelitian yang dilakukan oleh Subrata dan Kusmana (2003) misalnya, menunjukkan selisih hasil sampai dengan 20% dari hasil ubinan yang dilakukan peneliti dibandingkan dengan hasil yang hitungan petugas penyuluh.

**Tabel 1.**  
**Data Produksi Padi dan Impor Beras Tahun 1998 – 2010**

Tahun	Produksi	Impor	Nilai impor	Impor
	(1.000 ton)	(1.000 ton)	(Juta US\$)	(%)
1998	49.237	5.959	1.664	12.10
1999	50.866	4.751	1.327	9.34
2000	51.889	1.355	319	2.61
2001	50.461	644	134	1.28
2002	51.490	1.805	342	3.51
2003	52.138	228	1	0.44
2004	54.088	237	61	0.44
2005	54.151	190	51	0.35
2006	54.454	437	132	0.80
2007	57.157	1.406	456	2.46
2008	60.325	290	124	0.48
2009	64.398	250	108	0.39
2010	65.000	44	26	0.07

Sumber: Statistik Pertanian Tanaman Pangan BPS  
 Statistik Perdagangan Luar Negeri Impor BPS  
 \*) Angka impor per Maret 2010

### **STATED-CENTERED APPROACH DALAM KEBIJAKAN IMPOR BERAS**

Pemerintah tidak dapat menghindari impor beras secara besar-besaran dengan untuk alasan mengamankan pasar. Alasan lain yang juga tidak bisa dipungkiri adalah kebijakan ini bertujuan untuk mengamankan rezim, karena harga pangan yang melambung akan meruntuhkan rezim. Pemerintah telah belajar dari pengalaman, rezim pemerintah Soeharto dan Gus Dur berakhir karena krisis pangan dan krisis ekonomi.

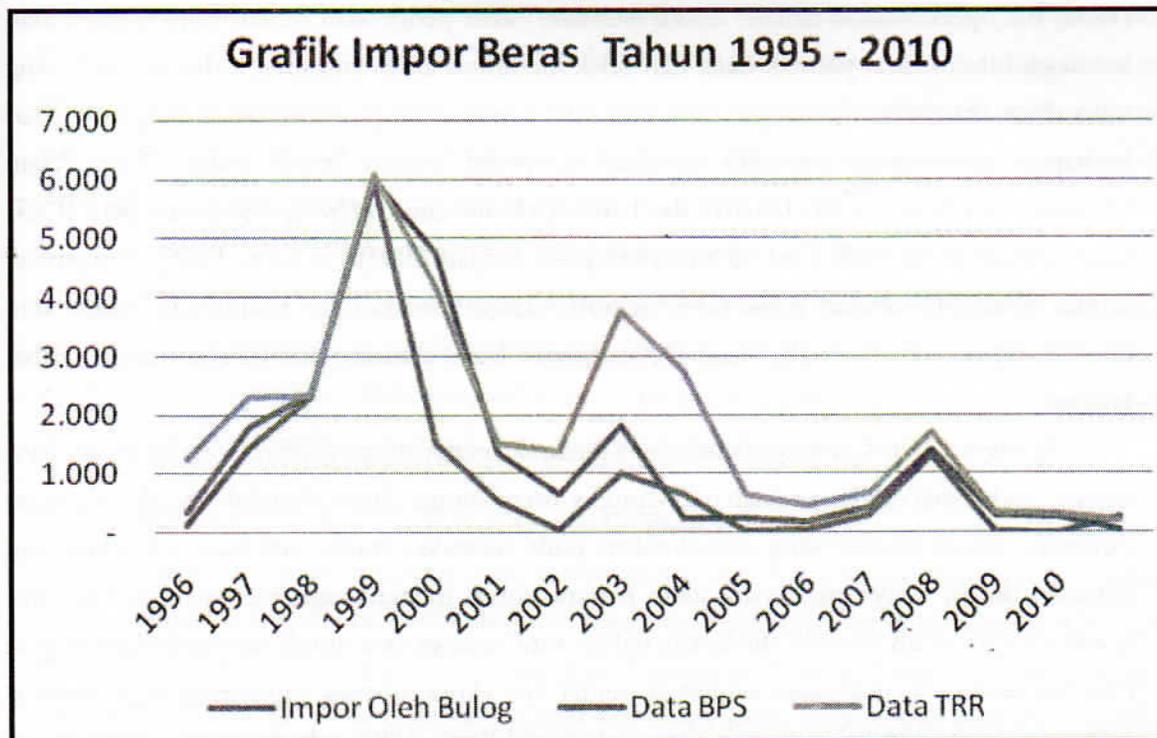
Dari data impor yang didapatkan dari sumber berbeda (Tabel 2 dan Gambar 2), sejumlah fakta yang menarik untuk dicermati adalah : (1) tidak ada impor pada tahun 2008, (2) Pada tahun 2003 dan 2008 jumlah impor yang dilaporkan pada BPS lebih rendah dari yang dilaporkan oleh negara eksportir (*The Rice Report*), bahkan data BPS pada tahun 2003 lebih kecil dari data Bulog sebagai importir. Pada tahun-tersebut tersebut isu swasembada pangan adalah komoditas politik yang strategis menjelang kampanye Pemilu 2004 dan 2009.

Tabel 2.  
 Jumlah Impor Beras 1998-2010

Tahun	Impor oleh Bulog	Jumlah Total Impor (1.000 ton)	
	(1.000 ton)	Data BPS	Data TRR
1998	5.959	6.011	6.079
1999	1.527	4.751	4.182
2000	531	1.355	1.511
2001	68	644	1.384
2002	1.000	1.805	3.740
2003	655	228	2.737
2004	29	237	633
2005	68	190	446
2006	291	437	666
2007	1.293	1.406	1.705
2008	30	290	342
2009	-	250	304
2010	1.350	44	207

Sumber: BPS, TRR dan Bulog, 2010

Gambar 2.  
 Grafik Jumlah Impor Beras 1995-2010



Sumber: BPS, TRR dan Bulog, 2010

Sementara itu kebijakan pemerintah terkait pembebasan bea masuk atas impor beras dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.241/2010 dinilai sebagai kebijakan yang inkonstitusional (Arifin, 2011), bertentangan dengan rencana kerja pemerintah maupun Undang-Undang tentang APBN 2011 karena bertentangan dengan komitmen swasembada beras. Komitmen swasembada pangan tersebut tertuang dalam Nota Keuangan & RAPBN 2011 yang kemudian dilegalkan menjadi UU APBN 2011 serta Peraturan Presiden No.29/2010 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

Kebijakan yang berpusat pada pemerintah tidak memprioritaskan masyarakat miskin dan petani yang merupakan persentase *voters* terbesar dalam tataran elektoral (Ambardi, 2009). Dengan demikian keterwakilan petani tidak menjadi pertimbangan dalam menentukan kebijakan pangan. Lebih lanjut Ambardi menjelaskan bahwa negara diperlakukan sebagai kendaraan politik untuk memenuhi kepentingan partai yang tidak dapat dipenuhi oleh partai yang bersangkutan.. Biaya kampanye partai sebenarnya adalah sebesar 400% dari total dana kampanye yang dilaporkan. Model aktor rasional dalam pendekatan state-centered ditunjukkan dalam kebijakan impor beras dan raskin yang merupakan bagian dari resep World Bank. Resep ini dianggap sebagai resep yang keliru oleh peneliti senior Husin Sawit (2007).

Dominasi kepentingan asing dibahas secara mendalam dalam beberapa laporan hasil penelitian. Dalam pembahasannya mengenai dana global perekonomian Indonesia, Winters (1996) memperkenalkan istilah "*capital controllers*" atau pengendali modal yaitu pribadi atau lembaga, bisa bersifat pemilik dana dan tidak mempunyai akses langsung terhadap dana yang telah disertakan seperti dana pensiun; bisa pula bersifat kumpulan investasi yang besar dari berbagai negara yang memiliki birokrasi tersendiri seperti World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB), USAID, dan beberapa konsorsium beberapa Negara seperti IGGI yang kemudian menjadi CGI (dibubarkan pada Januari 2007) (Winters 1996). Pengendali modal ini bisa merupakan pihak privat seperti manajer investasi dari suatu badan usaha atau institusi seperti World Bank, Asian Development Bank atau institusi dengan modal global lainnya.

Winters (1996:4) mengatakan bahwa dinamika penyusunan kebijakan ekonomi di suatu negara tidak dapat dilihat terpisah dari konteks internasional dimana kapitalisme global sangat dominan. Studi Winter yang menekankan pada interaksi antara pembuat kebijakan dan kapitalis dalam upaya pencarian suatu negara untuk menarik dan menahan sumberdaya investasi. Dari studi tersebut dijelaskan bahwa satu satunya cara untuk meningkatkan tingkat investasi adalah menciptakan kebijakan politik dan ekonomi yang dipandang oleh investor responsif. Suatu kondisi yang dikatakan oleh World Bank (1995) sebagai sesuatu yang secara politis dikehendaki (*desirable*), memungkinkan (*feasible*), dan dapat dipercaya (*credible*).

Salah satu faktor yang menentukan kebijakan impor beras adalah disparitas harga lokal dan internasional. Impor beras dari negara ASEAN terutama Thailand mengalami peningkatan jumlah dalam jumlah yang signifikan. Sejak 1997 impor beras dari Thailand mencapai 30% dari total impor beras Indonesia. Sementara itu ekspor komoditas pertanian ke negara ASEAN relatif kecil kecuali ke Singapura yang melakukan re-ekspor ke negara lain. Dengan mempertimbangkan kondisi *thin market* ini, negara manapun akan berada dalam situasi tidak aman ketika menggantungkan kebutuhan pangan pada impor dari negara lain (Timmer, 2000).

Benturan kepentingan juga terjadi antar lembaga negara lainnya misalnya Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian. Ketika Kementerian Pertanian mencoba melakukan pendampingan pada petani untuk meningkatkan produksi beras, di saat yang sama untuk mengamankan stok pangan nasional. Kementerian Perdagangan tidak bisa menghindari impor beras yang berdampak pada turunnya Nilai Tukar Petani (NTP) karena anjloknya harga beras dalam negeri. Hasil penelitian tentang NTP dan *surge* (serbuan) impor (Sawit dan Lokollo, 2007) menunjukkan bahwa NTP menurun karena adanya bias bahwa petani tidak selalu menjadi net consumer sepanjang tahun. Petani menjadi *net consumer* hanya pada saat musim paceklik (MP) tetapi surplus beras terjadi pada musim panen raya (MPR) dan musim panen gadu (MPG). Dengan demikian pengaturan impor beras perlu diperkuat yaitu hanya pada saat musim paceklik.

Salah satu benturan kepentingan juga terlihat dari penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah. Besarnya HPP dan konsistensi pemerintah untuk menjaga fluktuasi harga menjadi tolok ukur apakah kebijakan ini sesuai dengan rasionalitas petani dan sesuai dengan kondisi harga produk pertanian. Kebijakan impor beras tergantung pada jumlah pembelian pengadaan beras petani melalui Bulog.

Kebijakan impor berpusat pada pemerintah dengan melihat kenyataan bahwa (1) kebijakan impor beras atau “tidak impor beras” dilakukan untuk kepentingan pemerintah dan partai yang berkuasa melalui politik pencitraan pra pemilu dan rapat biru kementerian “surplus tapi impor” (2) kebijakan terkait dengan beras dan pangan lebih dipengaruhi oleh kepentingan asing (World Bank dan IMF) daripada indikator ekonomi sosial seperti turunnya NTP.

### **RENT SEEKING BEHAVIOUR DALAM IMPOR BERAS**

Di pasar internasional impor beras hanya 6% dari total beras yang diproduksi di seluruh dunia, angka ini relatif kecil dibandingkan dengan perdagangan sereal lainya. Kedelai, gandum dan jagung misalnya, volume yang diperdagangkan di pasar dunia mencapai masing-masing 30%, 20% dan 15%. Oleh karena itu, pasar beras dunia digolongkan tipis (*thin market*). Disamping itu, negara eksportir, terutama Vietnam, Thailand dan India masih tetap mempertahankan kebijakan pembatasan ekspor beras, ketika produksi dan stok beras dalam

negeri merosot tajam serta stabilitas harga terancam. Dengan alasan itulah, maka pasar beras dunia sering disebut sebagai pasar sisa (*residual market*). Dua ciri itulah yang membedakan perdagangan beras dengan perdagangan sereal atau pangan lainnya di pasar dunia. Meskipun jumlah pasar tipis, tetapi perhitungan untung rugi impor beras sangat nyata sehingga terjadi *rent-seeking behavior* karena jumlah nominal sang relatif besar.

Impor beras yang dilakukan Bulog dalam sejarahnya telah menimbulkan banyak masalah karena adanya kepentingan partai politik dalam menjalankan institusi ini. Sejumlah kasus korupsi yang melibatkan pejabat Bulog adalah kasus tukar guling PT. Goro, Buloggate I, Buloggate II, dan imbal beli impor beras dengan pesawat Sukhoi (Ambardi, 2009). Tabel 3 menyajikan kasus korupsi yang melibatkan Bulog atau pejabat Bulog.

Penelitian yang dilakukan tentang kinerja Bulog pada tahun 1996 menunjukkan bahwa Bulog dihadapkan pada masalah internal yang ditunjukkan dengan menurunnya kemampuan menyerap beras lokal dan seretnya penyaluran beras Bulog sehingga menyebabkan membengkaknya stok beras. Disamping itu tata niaga terigu dinilai menguntungkan pihak Bogasari dan memberatkan masyarakat karena dalam menetapkan harga jual distributor masyarakat dibebani biaya seperti pajak, biaya pengolahan, biaya manajemen Bulog dan bunga bank (Adi Susila, 1996: 78).

Impor beras dilakukan oleh pemerintah dengan pertimbangan pemenuhan stok beras nasional. Pertimbangan impor beras lebih ditekankan pada kondisi harga di pasaran dan jarang mempertimbangkan berapa nilai produksi petani sebenarnya (Bulog Divisi Regional Yogya, 2011).

Sementara itu dampak impor beras dalam jangka panjang sangat merugikan petani karena beras lokal tidak bisa bersaing dengan beras impor. Politisasi impor beras juga dimungkinkan tergantung dari mana asal beras. Pada tahun 2005 sebagai contoh, Indonesia mengimpor 70.000 ton dari Thailand (Arifin, 2007). Argumen para analis ekonomi mempertanyakan urgensi dan validitas argumen impor beras, yang umumnya disebutkan sebagai bagian dari proses kontrak imbal beli dengan komponen kereta api dan pesawat terbang.

**Tabel 3.**  
**Kasus Korupsi dalam Otoritas Pangan/ Perum Bulog**

No	Kasus	Tahun	Pejabat yang terlibat	Keterangan
1	-	1973	Achmad Tirtosudiro Diberhentikan dari jabatan kepala Bulog	Kasus korupsi yang tidak terungkap, Dubes RI di Jerman (1980), Ketua DPA yang melengserkan Gus Dur (2001)

2	Pemakaian dana Bulog untuk Depkop	1990	Bustanil Arifin (alm.) Disidangkan tahun 2002 dan belum ada keputusan sampai meninggal pada Pebruari 2010	Diduga melakukan korupsi Rp10 miliar untuk membeli tanah Bambang Trihatmadjo di kawasan Rasuna Said 4.003 meter <sup>2</sup> .
3	Tukar Guling Bulog & PT. Goro	1998	Beddu Amang Divonis 4 tahun pada November 2001	Tukar guling & PT Gor Batara Sakti. Atas penolakan banding divonis 4 tahun sejak Januari 2004.
4	Buloggate 2	1999	Rahardi Ramelan (Kabulog) Divonis 2 tahun pada Oktober 2004	Menguras dana 62,5 milyar yang disyalir mengalir ke kas partai Golkar
5	Buloggate 1	2001	Gus Dur dan Sapuan (mantan Wakabulog). Gus Dur lengser pada tahun 2001 setelah 2 kali menerima memorandum DPR RI	Penggelapan dana non bujeter Bulog sebesar 35 milyar
6	Sukhoi dan Impor sapi fiktif	2002	Widjanarko Puspoyo (Kabulog), divonis penjara 10 tahun dan Adiknya Widjojongko Puspoyo 4 tahun pada 31 Januari 2008	Impor beras sebagai imbal beli pesawat jet tempur Sukhoi. Kasus impor fiktif 3.000 ekor sapi senilai 11 milyar.

Sementara itu perburuan rente (*rent-seeking*) cukup besar nilainya dalam aktivitas impor beras. Nilai rente dalam impor komoditi ini diperoleh dari (1) margin keuntungan antara harga impor dan harga domestik (2) keuntungan dari penyelundupan beras yang menunggangi impor beras resmi yang diberikan pada importir tertentu.

Dalam situasi regional, Indonesia harus mematuhi aturan dengan keikutsertaannya dalam perdagangan bebas di berbagai kawasan. Selain di kawasan Asia Tenggara (ASEAN) dengan *Asean Free Trade Agreement* (AFTA) Indonesia juga menandatangani perjanjian perdagangan bebas Asia Pasifik atau *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC). Dengan perjanjian AFTA perdagangan bebas akan terjadi antar negara ASEAN sehingga diharapkan aliran perdagangan antar negara ASEAN semakin cepat.

Peran perdagangan internasional tersebut tidak dapat dihindarkan oleh petani dan sektor pertanian Indonesia yang sampai saat ini masih menghadapi masalah rendahnya harga jual gabah dan tingginya biaya produksi terutama masalah subsidi pupuk. Menurut Sawit (2001:5) pasar beras yang merupakan pangan utama masyarakat Indonesia belum memenuhi syarat sebagai pasar persaingan dalam perdagangan bebas, oleh karena itu *free trade* bukanlah solusi tepat untuk memaksimalkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Selama ini pemerintah tidak mengenakan bea masuk/tarif impor untuk komoditas yang dimonopoli Bulog.

Impor beras bukanlah hal yang baru dalam pemerintah Indonesia, tetapi perhitungan untung rugi impor beras sangat nyata sehingga terjadi *rent-seeking behavior* karena jumlah nominal sang relatif besar. Hal ini dibuktikan dengan kenyataan bahwa (1) Kasus korupsi di institusi Bulog dari tahun 1976 -2010. Bulog memegang kendali impor beras meskipun status berubah dari organisasi non departemen menjadi BUMN pada tahun 2004 (2) data impor tidak transparan dan terjadi *surge* impor. Data impor yang dilaporkan negara pengekspor (TRR) lebih besar dibandingkan angka resmi yang dilaporkan (3) kebijakan impor selalu diboncengi impor gelap karena lemahnya penegakan hukum.

### **KETERWAKILAN PETANI DAN NILAI TUKAR PETANI**

Perdagangan global menciptakan dampak yang tidak sedikit pada kehidupan petani di negara berkembang. Pada satu sisi globalisasi justru menyebabkan kondisi dimana 105 dari 149 negara miskin dunia ketiga menjadi pengimpor pangan. Hal ini berarti negara-negara tersebut tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk memproduksi pangannya sendiri. Kebijakan-kebijakan neoliberal dianggap merusak kedaulatan pangan karena lebih mementingkan perdagangan internasional daripada hak-hak rakyat atas pangan. Kebijakan-kebijakan ini justru meningkatkan ketergantungan rakyat pada impor agrikultural dan mengintensifkan peng-korporatisasian pertanian. Dengan demikian kebijakan tersebut telah menyebabkan kesehatan populasi dunia berada dalam bahaya besar dan pada saat yang sama juga membahayakan budaya, kelestarian genetika alam, dan terutama lingkungan hidup.

Impor menghilangkan juga peluang peningkatan pendapatan dan daya beli masyarakat serta penyerapan tenaga kerja. Dengan impor produk pangan artinya peluang kesempatan kerja dan pendapatan berkurang tiap tahunnya. Benny A. Kusbini sebagai Ketua Umum Dewan Hortikultura (Kompas, 5 Desember 2011) membuat ilustrasi: apabila tiap 60 juta nilai perdagangan hortikultura mampu menyerap 8-10 tenaga kerja maka impor senilai 17,61 juta melenyapkan potensi penyerapan tenaga kerja sebesar 2,34 juta angkatan kerja.

Masalah ekonomi politik serupa di sub sektor peternakan yang merugikan peternak terjadi pada kebijakan impor paha ayam atau *chicken leg quarter (CLQ)*. (Daryanto, 2007). Kebijakan impor ini menimbulkan pertanyaan besar karena (1) stok produksi produk unggas masih mencukupi untuk kebutuhan dalam negeri dan (2) Ketidakadilan dalam persaingan perdagangan bebas. Di Amerika Serikat, CLQ merupakan produk sampingan yang berbeda dengan komponen daging ayam lainnya sehingga di pasaran harga lebih murah. Sebagai ilustrasi harga CLQ hanya 20% dari dada ayam, sehingga harga rata rata daging ayam lokal di Indonesia adalah dua kali lipat harga CLQ. Selain itu kehalalan CLQ masih diragukan (Daryanto, 2007).

## KESIMPULAN

*Hunger is a silent killer; the holocaust of our time.* Kelaparan adalah peristiwa holocaust yang terjadi pada masa sekarang (Falcon dan Naylor, 2005). Kelaparan akan terjadi ketika ketergantungan terhadap impor pangan tetap berlangsung sementara kondisi pasar di tingkat dunia tidak selalu terjamin. Perdagangan dan impor beras menunjukkan tiga isu penting dalam perkembangannya yaitu: Petani dan Nilai Tukar Petani (NTP), distribusi & produksi beras, dan kekuasaan di tingkat politik dalam pembuatan kebijakan.

Kebijakan impor berpusat pada pemerintah dengan melihat kenyataan bahwa (1) kebijakan impor beras atau “tidak impor beras” dilakukan untuk kepentingan pemerintah dan partai yang berkuasa melalui politik pencitraan menjelang pemilu dan laporan statistik yang “surplus tapi impor” (2) kebijakan terkait dengan beras dan pangan lebih dipengaruhi oleh kepentingan asing (World Bank dan IMF) daripada indikator ekonomi sosial seperti turunnya NTP.

Meskipun impor beras bukanlah hal yang baru dalam pemerintah Indonesia tetapi perhitungan untung rugi impor beras sangat nyata sehingga terjadi *rent-seeking behavior* karena jumlah nominal yang relatif besar. Hal ini dibuktikan dengan kenyataan bahwa (1) kasus korupsi di institusi Bulog terjadi dari tahun 1976 -2008. Bulog memegang kendali impor beras meskipun status berubah pada 2003 dari lembaga pemerintah nondepartemen menjadi perum (2) data impor tidak transparan dan terjadi *surge* impor. Data impor yang dilaporkan negara pengekspor (TRR) lebih besar dibandingkan angka resmi yang dilaporkan (3) kebijakan impor selalu diboncengi impor gelap karena lemahnya penegakan hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ambardi Kuskridho, 2009. *Mengungkap Politik Kartel : Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia era Reformasi*. Jakarta. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Anderson, J.E., 1979. *Public Policy Making*. NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Arifin, Bustanul. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas
- Basri Faisal. 2002. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- BULOG, 2010. *Mengapa Harus Impor*. Liputan Warta Intra Bulog Edisi Khusus Impor 2010. Bulog, Jakarta
- Busch, Lawrence and Arunas Juska (1997). Beyond Political Economy: Actor Networks and the Globalization of Agriculture. *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 4 pp. 688-708
- Caporaso, J.A and David P. Levine. 1996. *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.

- Daryanto, Arief. 2007. *Ekonomi Politik Impor Chicken Leg Quarter (CLQ) di Indonesia*. Makalah Seminar Pengembangan dan Permasalahan Agribisnis Perunggasan. Institut Pertanian Bogor.
- Darwin, Muhadjir. 1999. Krisis nasional: Respons Penduduk Miskin dan Pemerintah. *Jurnal Populasi Tabun 1999 No X (1)*.
- Darwin, Muhadjir. 1999. Pembangunan Propertumbuhan VS Prorakyat. *Jurnal Populasi Tabun 2004 No XV (2)*.
- Dye, Thomas. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice - Hall
- Falcon, W.P and R.L. Naylor. 2005. Rethinking food security for the twenty-first century. *American Journal of Agriculture Economic*. Vol. 85 Nbr. 5, 2003.
- Friedmann Harriet. 1993. The Political Economy of Food: a Global Crisis. *New Left Review*, 1993
- Grindle, M.S. 1991. *Public Choice and Policy Changes. the Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Grindle, M.S. (ed). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Publik Sectors of developing Countries*. Harvard: Harvard University Press.
- Kartasasmita, Ginandjar. 2005. *Ketahanan Pangan dan Ketahanan Bangsa*. Makalah seminar "Pengembangan Ketahanan Pangan Berbasis Kearifan Lokal" Bandung, 26 November 2005. Dies Natalis ke-45 Universitas Pasundan.
- Kompas, Jumat 11 Pebruari 2011
- Kompas, Jumat 11 November 2011
- Krueger Anne, O. 1974. The Political Economy of the Rent Seeking Society. *The American Economic Review*. Vol. 64 No. .
- Kumorotomo, Wahyudi . 2008. *Instrument Penilaian Mandiri Dalam Pelayanan Publik di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Center for Policy Studies Magister Administrasi Publik Universitas Yogyakarta.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Andi Offset. Yogyakarta.
- Lefwitch, Adrian. 2000 *States of Development: on The Primacy of Politics in Development*. Cambridge- Polity Press
- Lester, James P. & Joseph Stewart Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Wadsworth Belmont.
- Liddle, R.W. 1985. Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institution. *Pacific Affairs* Vol. 58 No. 1
- Lindblom, Charles E. 1980. *Policy Making Process*. 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, hal. 23

- Litchfield, J., N. McCulloch, L.A. Winters. Agricultural trade liberalization and poverty dynamics in three developing countries. *American Journal of Agriculture Economic*. Vol. 85 (5), 2003.
- Mallarangeng, Rizal. 2002. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi. Indonesia: 1986-1992*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Mohtar Mas'ood. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta. LP3ES
- Mulyo, Jangkung Handoyo. 1999. Major factor which contributed to the transformation of Taiwan from promotive agricultural society to one of the newly indostrilizing Country (NICS) in Asia. *Jurnal Agro Ekonomi UGM*
- Mulyo, Jangkung Handoyo. 2000. Regional trade blocs: A case study of the welfare impact of the European Unnion on India and kenya. *Jurnal Agro Ekonomi UGM*
- Olper, A. and J.F.M. Swinnen. *The Political Economy of Instrument Choice in Agricultural and Food Policies: Theory and Evidence From OECD Countries*. University of Milano
- Sawit, M. H.. Perubahan Perdagangan global dan putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesiaia. *Jurnal PSEKP no 1 tahun 2004*. Bogor
- Sawit, M. H dan Erna Lokollo. 2007. *Rice Import Surge in Indonesia*. Research Report of Indonesian Center for Agriculture Socio-Economic and Policy Studies (ICASEPS).
- Sen, Amartya. 2000. *Development As Freedom*. Anchor Books. A Division of Random House. New York
- Shvets, Julia. 2010. Distributional Politics and Electoral Incentives: Evidence from Seven US State Legislatures. *European Journal of Political Economy*, 2010
- Slayton Tom and CP. Timmer. 2010. Japan and China can solve the crisis, but US leadership in needed. *Food Policy Research Institute*.
- Stephen J. Scanlan and J. Craig Jenkins (2001). Military Power and Food Security: A Cross-National Analysis of Less-Developed Countries, 1970-1990. *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1 (Mar., 2001), pp. 159-187
- Subrata dan R. Kusmana. 2003. Koreksi Cara Pengukuran Tanaman Padi. *Buletin Teknik Pertanian* Vo. 8 No. 1 tahun 2003
- Suparmin. 2005. *Analisis Ekonomi Perberasan Nasional: Peran Bulog dalam Stabilisasi Harga Beras di Pasar Domestik*. Disertasi Sekolah Pasca Sarjana Bogor.
- Tempo, edisi 19-25 Maret 2007
- Timmer, C. Peter. 1975. The Political Econommy of Rice in Asia: Indonesia. *Food Researc Institute Studies Vol 14 (3) 197-231*
- Timmer, C. Peter. 2010. *The Changing Role of Rice in Asia's Food Security*. Asian Development Bank. 15 September 2010
- Tullock, Gordon. 2003. The Origin of rent- Seeking Concept. *International Journal of Business and Economic*. Vol 2 No 1:1-8

- Warr, Peter. 2005. *Food Policy and Poverty in Indonesia: A General Equilibrium Analysis*. Australian National University.
- Winarno Budi. 2004. *Model Negara Bangsa Di Era Globalisasi Dan Liberalisasi Ekonomi*. Gadjah Mada Press
- Winters, Alan Neil McCulloch, Andrew McKay (2004). Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far. *Journal of Economic Literature*, Vol. 42, No. 1 (Mar., 2004), pp. 72-115