

## DINAMIKA KEBIJAKAN PANGAN ORDE BARU: Otonomi Negara Vs. Pasar Global

*Fatih Gama Abisono N.*

### Abstract

*Food policy is not independently designed, as it is structurally bound. State's outonomy is even more questionable as globalized-political-economic structure gaining stronger grip in Indonesia, especially after monetary crisis at the end of New Order period.*

**Kata-kata kunci:** *kebijakan pangan; otonomi negara.*

### Pendahuluan

Negara tidak sepenuhnya otonom dalam mengelola berbagai kebijakannya. Perhitungan yang harus dipertimbangkan dalam penetapan kebijakan menyangkut; *pertama*, tuntutan struktural yang dihadapi negara (logika ekonomi yang mendasari pilihan kebijakan); *kedua*, dinamika masyarakat menyangkut perimbangan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat (konfigurasi basis sosial dari negara); dan *ketiga* kondisi subyektif yang dimiliki negara. Demikian pula halnya dengan pengelolaan kebijakan pangan, kebijakan yang memiliki nilai strategis dan vital. Pangan bukan hanya menjadi komoditas yang memiliki nilai ekonomi semata, namun telah menjadi komoditas bernilai politis. Karena strategisnya, kebijakan pangan memuat berbagai tarik-menarik dan ketegangan.

---

*Fatih Gama Abisono N.* adalah alumnus Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM, Yogyakarta.

Risalah berikut ditujukan untuk memberikan gambaran ringkas bagaimana kebijakan pangan dikonstruksikan. Untuk itu bagian awal risalah ini menyajikan overview terhadap kerangka pikir di balik pergeseran strategi kebijakan pangan sejak awal hingga usai pemerintahan Orde Baru. Atas dasar *overview* tersebut tulisan ini akan mengajak untuk melakukan refleksi teoritik. Perhatian difokuskan untuk menguji otonomi negara dengan mempertimbangkan pergeseran ekonomi-politik yang terjadi terutama untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan negara terhadap sumber daya pangan. Selanjutnya penjelasan diarahkan untuk mendudukan kebijakan pangan dalam dua logika: yang pertama menyangkut logika pembangunan yang dikembangkan negara dan selanjutnya berkaitan dengan logika globalisasi. Dari refleksi tersebut bisa ditangkap adanya dialektika relasi negara-masyarakat pada level kebijakan: bagaimana situasi subyektif negara ketika berhadapan dengan dinamika kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat dan tuntutan struktural.

### **Strategi Kebijakan Pangan: Suatu *Overview***

Proses-proses yang dijelaskan di atas bisa dimaknai sebagai ekspresi dialektis antara: (1). tuntutan obyektif yang hadir — ditandai dengan kemunculan momentum bagi perubahan kebijakan—; (2), dinamika kebijakan pada level masyarakat, dan (3), cara Orde Baru menanggapi situasi obyektif. Rangkaian berikut ini merupakan pembacaan pergeseran strategi kebijakan pangan yang dijalankan negara dengan melihat berbagai kaitan strukturalnya.

### ***Masa Pemulihan dan Stabilisasi***

Pada tahun-tahun awal Orde Baru, pembangun pertanian sebagai penyediaan kondisi bagi pembangunan ekonomi yang didahului dengan upaya pemulihan. Bagaimanapun juga upaya pemulihan terhadap berbagai kekacauan masa sebelumnya. Kebangkrutan ekonomi serta kekacauan politik memaksa pemerintahan yang baru tersebut untuk merancang strategi pemulihan dengan ongkos sosial yang rendah mengingat tertib sosial menjadi prasyarat utama bagi upaya pemulihan ekonomi. Tindakan-tindakan ini

diterjemahkan melalui kebijakan ekonomi bertujuan memperluas dukungan rakyat dengan menunjukkan prestasi praktis dalam memenuhi kebutuhan ekonomi rakyat.<sup>2</sup> Upaya pemulihan tersebut menyangkut usaha stabilisasi ekonomi, terutama pemulihan harga-harga kebutuhan pokok. Didukung oleh bantuan asing, pemerintah mampu memenuhi kebutuhan dasar, — yakni pangan dan sandang — dalam jumlah yang cukup, dan sekaligus menahan serta mengendalikan inflasi yang mengganas.<sup>3</sup> Upaya pemulihan ternyata justru mendapatkan akar kekuatannya dalam bekerjasama dengan kepentingan burjuasi perkotaan dan berdirinya Orde Baru justru menyelamatkan kepentingan kelas ini.

Memasuki masa stabilisasi, muncul pemikiran untuk menetapkan *self sufficiency* pangan sebagai agenda strategis pembangunan. Di bidang pertanian dijabarkan dalam dua hal pokok: *pertama*, keperluan untuk dapat mengontrol politik pedesaan (dan mempertahankannya); *kedua*, keperluan penyediaan bahan makanan yang relatif stabil bagi penduduk perkotaan.<sup>4</sup> Prioritas pertama menjadi keperluan utama dan lebih jauh lagi sebagai syarat untuk mencapai yang kedua.

Pencapaian tujuan tersebut, selama tahap pertama Rencana Pembangunan Lima Tahun pembangunan pedesaan didominasi oleh suatu gaya komando yang keras.<sup>5</sup> Program Bimas Gotong Royong (1969-1970) menjadi bukti empiris utama, bagaimana pemerintah bekerjasama dengan perusahaan agribisnis internasional untuk menjamin produksi serta distribusi asupan seperti bibit, pupuk, pestisida, serta penyuluhan dan juga menjamin pasokan beras ke kota. Bagaimanapun juga kerjasama dengan korporasi bisnis internasional didorong keterbatasan negara dalam hal pembiayaan investasi publik di sektor pertanian. Petani sebagai produsen hanyalah dibebani kewajiban-kewajiban ketika berhadapan dengan instruksi pemerintah

---

<sup>2</sup> Mohtar Mas'ood (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*. Jakarta: LP3ES, h.25  
<sup>3</sup> Ibid, h.25

<sup>4</sup> Frans Husken (1998). *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Jaman, Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980* Jakarta: Grasindo, h.366

<sup>5</sup> Ibid, h.369

serta tidak memiliki pilihan. Tetapi pelaksanaan program tersebut berujung menjadi aksi pemerintah yang tidak efisien dan sebagai hasilnya adalah salah urus kebijakan, korupsi, serta kebencian meluas di kalangan petani yang dipaksa menerima keputusan tersebut. Program ini berakhir dengan kegagalan dan dihentikan secara tiba-tiba dengan keputusan presiden.

Sementara itu berbagai kekacauan administrasi perberasan memperluas distorsi hingga mengganggu pasokan beras ke kota. Krisis beras tahun 1972 sekalipun didahului oleh masa kekeringan yang panjang bagaimanapun juga menjadi bukti kegagalan BULOG dalam menjalankan fungsinya sebagai stabilisator harga. Salah urus kebijakan di lingkungan BULOG dituding sebagai memperparah krisis pada tahun-tahun tersebut. Kelas menengah perkotaan melancarkan protes atas berbagai kegagalan tersebut. Peristiwa dalam tahun 1972-1973 dan runtuhnya secara tiba-tiba stabilitas ekonomi yang dibina sejak tahun 1969 pada akhirnya sangat mempengaruhi kebijakan ekonomi yang diambil dalam tahun-tahun kemudian.<sup>6</sup>

### ***Masa Oil Boom***

Pengalaman Bimas GR memberikan pelajaran berharga bahwa model komando memberikan peluang keberhasilan yang sangat kecil. Untuk menghindari kebijakan inefisien itu, pemerintah menyadari bahwa dia perlu mencoba arah yang lain dan mengubah para pamong menjadi orang-orang yang setia dan kooperatif.<sup>7</sup> Cara yang ditempuh adalah dengan memberikan bantuan negara (subsidi). Dengan cara ini pejabat desa serta elit desa lainnya mendapatkan keuntungan lebih besar dari sistem penanaman yang baru *ketimbang* tahun-tahun sebelumnya. Strategi ini dapat pula dibaca sebagai usaha pemerintah untuk membeli dan memelihara dukungan politik di kalangan elit desa.

Perubahan kebijakan ini mendapatkan momentumnya pada tahun 1973, ketika harga minyak melonjak dan pemerintah mendapatkan sumber pembiayaan baru secara besar-besaran selain

---

<sup>6</sup> I. A. Mears & S. Moeliono (1985). 'Kebijakan Pangan' Dalam Anne Both & Peter Mc. Cawley (eds), *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES, Cetakan ke-2, h. 46  
<sup>7</sup> Husken, op.cit., h.371

pinjaman yang telah diterima sejak beberapa tahun. Penghasilan dari minyak memungkinkan untuk mengubah strategi komando menuju strategi yang mengawinkan antara subsidi dan dirigisme berupa kontrol pasar oleh negara. Subsidi tersebut berupa subsidi pupuk, bantuan kredit, sistem harga dasar yang akibatnya harga riil padi naik sebesar 50% pada tahun 1970, dan juga pembiayaan sarana produksi berupa proyek-proyek irigasi yang dibiayai oleh pinjaman asing. Berbagai subsidi yang dikucurkan pada dasarnya mencerminkan komitmen pemerintahan Orde Baru atas pembangunan pertanian. Komitmen tersebut dibangun dalam paradigma yang bukan saja berorientasi kepada konsumen perkotaan tetapi juga bagi produsen yang sekaligus semi konsumen, yakni petani.

Masuknya unsur-unsur baru dalam lapangan pertanian tersebut membuat kalangan elit desa -birokrasi desa dan petani kaya- semakin terlibat dalam pengawasan pemerintah. Pada saat yang sama masuknya unsur baru tersebut memberi kesempatan elit desa untuk mengalirkan keuntungan-keuntungan karena kewenangan mereka mengelola seluruh sumber ekonomi desa. Akhirnya kalangan elit desa tidak lebih hanya memainkan peran komprador: mengambil peluang itu untuk menukar pengaruhnya di bidang politik lokal demi bantuan politik dan ekonomi dalam bentuk subsidi pemerintah. Sejalan dengan itu Hart menyatakan:<sup>8</sup>

*pada pokoknya, kaum elit pedesaan menjadi agen ekonomi dan politik pemerintah di daerah pedalaman, dan dipilih ke dalam struktur kekuatan yang lebih besar sebagai klien yang dihargai, tapi juga bergantung. Kemungkinan mereka dapat kredit, input, lisensi, harga yang terjamin dan lain sebagainya tidak berasal dari kemampuan mereka dalam mempengaruhi politik pertanian untuk kepentingan mereka, tetapi terlebih-lebih yang mereka sumbangkan ke pusat-pusat akumulasi yang lebih luas dengan cara mengawasi daerah pedesaan.*

Selain mendapatkan privelese ekonomi dan politik berupa

---

<sup>8</sup> Hart G seperti dikutip Husken, *ibid.*, h. 372

subsidi, para elit desa ini juga diuntungkan oleh situasi politik ketika segala protes terhadap kesenjangan pedesaan itu dilarang. Ini memungkinkan para elit desa untuk menciptakan surplus lebih besar melalui rasionalisasi dalam usaha tani seiring dengan masuknya metode produksi baru. Penggantian tenaga kerja dengan sarana-sarana produksi yang hemat tenaga kerja maupun pola-pola pembatasan tenaga seperti sistem "tebasan" dan "borongan" di sawah tidak dapat berjalan mulus apabila tidak ditopang oleh lembaga kepatuhan yang menutup kesempatan bagi petani tak bertanah untuk mengekspresikan tuntutan dan protes secara politis. Memang kelompok tersebut inilah yang telah membayar harga modernisasi pertanian di Jawa: semenjak introduksi teknologi baru pertanian padi dan pertumbuhan produksi yang relatif cepat maka bagian yang diterima para buruh upahan anjlok kalau dibandingkan dengan pendapatan bersih pemilik lahan yang tumbuh jauh lebih cepat.<sup>9</sup>

Sementara itu, konsumen perkotaan yang mayoritas adalah kelompok berpenghasilan tetap terutama kelas menengah perkotaan merupakan kelompok yang juga menikmati sistem perdagangan perberasan yang sepenuhnya diatur BULOG melalui mekanisme stok cadangan nasional. Melalui kebijakan tersebut konsumen mendapatkan jaminan harga yang memadai daya beli. Pada saat yang sama keuntungan mulai didapat pemain dalam pasar komoditi pangan, baik di lini *backward linkage* maupun *forward linkage*. Pemain pada level *backward linkage* yakni pemasok kebutuhan sarana produksi seperti perusahaan multinasional, mendapatkan pasar yang pasti karena adanya jaminan kebijakan negara yang menghadapkan petani pada kewajiban untuk memakai metode produksi padat modal. Sedangkan pemain di lini *forward linkage* mendapatkan keuntungan dari usaha pendistribusian beras yang dijamin pengaturannya oleh BULOG.

---

<sup>9</sup> Husken, *op.cit.*, h.373

### ***Pasca Oil Boom***

Memasuki awal tahun 80-an terjadi pergeseran kebijakan seiring dengan resesi dunia yang ditandai dengan anjloknya harga minyak dunia. Praktis, momentum ini merupakan titik balik bagi perekonomian Indonesia minyak merupakan sumber pemasukan utama. Pertumbuhan yang cepat pada tahun 70-an menjadi lambat pada awal tahun 80-an dan ditambah lagi dengan beban hutang yang membengkak sejalan dengan berjalannya tahun. Kondisi ini memunculkan situasi subyektif yakni berkurangnya sumber daya negara dalam menanggapi berbagai tuntutan dan kebutuhan; berbagai proyek pembangunan harus dijadwal ulang walaupun tidak dihentikan.

Dalam konteks stabilisasi upaya pemulihan menjadi pilihan yang terhindarkan. Tema sentral kebijakan pembangunan Indonesia sejak tahun 80-an adalah penyesuaian struktural yang muncul sebagai tanggapan negara dalam menghadapi tantangan yang dihadapi perekonomian Indonesia akibat kemerosotan devisa dari ekspor minyak sejak tahun awal tahun 80-an. Perubahan kebijakan ini menyangkut upaya-upaya pendisiplinan kebijakan fiskal, kebijakan moneter yang ketat, serta dalam batas tertentu membuka pasar nasional bagi investasi asing. Selain itu diupayakan mencari alternatif pemasukan melalui pengembangan industri substitusi impor. Strategi tersebut mensyaratkan penciptaan dukungan iklim bisnis yang kompetitif termasuk menyediakan ongkos produksi yang murah bagi investor, terutama untuk komponen upah. Pada tingkat ini kebijakan pangan menjadi instrumen pengendalian harga yang dapat berpengaruh pada kenaikan upah, mengingat pangan memiliki bobot relatif tinggi sebagai inflator.

Satu-satunya yang diraih adalah dalam produksi beras untuk pertama kalinya dalam sejarah. Dalam hal ini Orde Baru berhasil mencapai salah satu tujuan yang ditetapkan sejak tahun 1968. Kita sadari bahwa sukses ini sebagian besar disebabkan oleh suatu kebijakan subsidi negara yang diperoleh dari sebagian pendapatan minyak pendapatan minyak bumi, yang darimanya para petani menjadi bergantung.<sup>10</sup> Bagaimanapun juga manfaat dari prestasi ini tentu saja

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, h.373

dinikmati kelas menengah perkotaan serta kelas pekerja perkotaan. Kalangan pemodal, baik nasional maupun internasional, juga diuntungkan dengan kondisi tersebut. Ongkos produksi dapat ditekan karena kebijakan pangan murah. Tahun 80-an merupakan masa paling stabil dalam kehidupan politik Indonesia, sekalipun dihantam oleh resesi pada awalnya, tampaknya dampak reformasi pasar yang terjadi, sedikit dapat diatasi dari berbagai kemungkinan kesulitan yang mungkin ditimbulkannya.

### ***Krisis Pembangunan: Menguatnya Globalisasi***

Tahun 90-an terjadi pergeseran komitmen pemerintah dari kebijakan orientasi produsen-pemasok beras menuju kebijakan orientasi konsumen beras. Pada saat itu pemerintah mulai penerapan kebijakan impor lebih banyak beras dan pengurangan subsidi atas asupan produksi beras. Gejala ini sesungguhnya menandai menguatnya proyek globalisasi. Perubahan paradigma tersebut merupakan penjabaran dari kebijakan ekonomi makro Indonesia yang berlangsung sejak tahun 80-an berupa berbagai penyesuaian struktural. Kebijakan makro ini mencakup modernisasi yang setara dengan industrialisasi yang pertama berdasar pada industri pengganti impor dan kemudian industrialisasi berorientasi ekspor.<sup>11</sup> Dalam pelaksanaannya, kebijakan makro dengan strategi industrialisasi mensyaratkan swasembada produksi pangan untuk memberi pangan bagi kelas pekerja dan untuk menjaga stabilitas politik. Konsekuensi utama dari kebijakan ini adalah secara sengaja mengorbankan wilayah pedesaan bagi pertumbuhan wilayah perkotaan, mengorbankan sektor pertanian demi pertumbuhan industri, dan akhirnya mengorbankan petani untuk pekerja perkotaan.<sup>12</sup>

Lemahnya pemihakan pemerintahan Orde Baru terhadap produsen pangan setidaknya diindikasikan oleh kebijakan impor. Prestasi swasembada beras yang hanya mengalami sekali pencapaian dan tidak berkelanjutan sejak awal 90-an bagaimanapun juga tidak

---

<sup>11</sup> Francis Wahono (2001). 'Kebijakan Pangan Nasional Dari Sudut Pandang Petani.' Dalam Wahono dan Kenneth D. Thomas (eds), *Pangan, Kearifan Lokal, dan Keanekaragaman Hayati*, Yogyakarta: Cindelaras & Satu Nama, h.108

<sup>12</sup> *Ibid.*, h. 108



dapat menjadi pembenaran bagi perubahan kebijakan. Stagnasi pertumbuhan dalam produksi beras harus dipahami bersumber dari penerapan metode produksi yang tidak berkelanjutan yakni Revolusi Hijau. Artinya, kebijakan pemerintah dengan membuka pasar produk pertanian secara besar-besaran sesungguhnya lebih dapat diterima sebagai pemecahan politis. Kebijakan pembukaan pasar pertanian tentu saja sifatnya tidak berpihak pada produsen dalam negeri yakni petani; di sisi lain kebijakan tersebut berorientasi ke konsumen terutama di perkotaan. Menguatnya tuntutan kekuatan global yang memaksa pengambil kebijakan di lingkaran kekuasaan Orde Baru untuk mengurangi subsidi bagi petani semakin mempertegas lemahnya komitmen pemerintahan Orde Baru atas sektor pertanian. Tampaknya pemerintah tidak begitu memerlukan elit pedesaan karena politik kekerasan cukup menjadi pilihan untuk mendisiplinkan pedesaan.

### **Otonomi Negara: Kebutuhan Struktural**

Persoalan utama yang gagal dijawab oleh perspektif negara "dependen" adalah: mengapa negara berpihak? Jawaban atas pertanyaan ini menyiratkan pertanyaan teoritis tentang derajat otonomi negara. Menurut Poulantzas, watak negara yang berpihak pada kelas dominan tidak dapat dimaknai sebagai tergantung. Peran negara sebagai penjamin tertib sosial lebih didasarkan pada kepentingan dalam menjalankan proses akumulasi kapital. Berjalannya proses akumulasi kapital selain menguntungkan kepentingan kelas borjuasi juga menguntungkan negara. Hal ini dipahami karena negara melalui sistem perpajakan memperoleh pendapatan untuk membiayai program-programnya terutama dari keberhasilan kaum borjuis dalam mengembangkan dirinya.<sup>13</sup> Karenanya pemihakan negara dengan memfasilitasi kelas dominan untuk berkembang tidak berada dalam konteks negara sebagai instrumen kelas tersebut, tetapi lebih didasarkan atas kebutuhan struktural negara itu sendiri. Pendapat Poulantzas mendapat afirmasi dari Fred Block. Block mengemukakan bahwa syarat bagi sistem kapitalisme adalah bila: *pertama*, akumulasi modal dimungkinkan; *kedua*, sistem kapitalisme dapat mereproduksi

---

<sup>13</sup> Arief Budiman (1996). *Teori Negara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h.68

dirinya.<sup>14</sup> Eksistensi negara karenanya ditentukan oleh kapasitas sistem dalam mengembangkan modal. Selanjutnya Block mengemukakan peran negara adalah menciptakan kondisi yang memungkinkan akumulasi modal berjalan dengan baik, yang disebutnya sebagai *business confidence* serta dalam rangka mereproduksi sistem, negara perlu mengupayakan suatu distribusi kekayaan nasional secukupnya kepada kelas-kelas marginal, dalam hal ini kelas buruh. Pandangan ini sebenarnya memaknai otonomi negara di hadapan kepentingan kelas sebagai ekspresi dari cara produksi itu sendiri.<sup>15</sup> Pengertian ini selanjutnya menempatkan negara telah menjadi bagian dari sistem kapitalis internasional peran negara menjaga keberlangsungan dari reproduksi sistem yang menopangnya.<sup>16</sup> Eksistensi negara sepenuhnya tidak dapat dikatakan bergantung pada kelas dominan, namun eksistensi negara secara relatif ditentukan oleh cara produksi yang dominan, negara tidak dapat dihindari terintegrasi ke dalam sistem. Hal inilah yang melahirkan "kebutuhan struktural" berupa reproduksi sosial oleh negara dalam menjamin eksistensinya, termasuk upaya intervensionis negara dalam "mendisiplinkan" kelas-kelas kapitalis yang lemah, sesuatu formasi sosial khas dalam masyarakat pasca kolonial di Dunia Ketiga.

Otonomi negara terhadap kontrol instrumental kelas-kelas sosial merupakan kebutuhan struktural dari negara. Sampai disini muncul persoalan teoritis bagaimana tentang batasan otonomi negara. Sejarah masyarakat Dunia Ketiga secara umum adalah sejarah kolonial, yang dalam formasi sosialnya dicirikan dengan ketiadaan kelas-kelas domestik yang dominan yang mampu menguasai negara. Formasi sosial demikian ini yang kemudian diwariskan kepada negara bangsa, setelah melewati masa kolonial yang panjang. Lemahnya kelas-kelas sosial ini, yang oleh Hamzah Alavi diyakini memunculkan otonomi negara. Menurut Alavi, peran yang dipikul negara kolonial dalam mengendalikan serta menguasai kelas-kelas domestik telah membuatnya berkembang secara tidak proporsional (*overdeveloped state*)

---

<sup>14</sup> Ibid., h.69

<sup>15</sup> Ian Chalmers (1995). *Konglomerasi Negara Dan Modal Dalam Industri Otomotif Indonesia 1950-1985*. Jakarta: Gramedia, h.7

<sup>16</sup> Ibid. h.7

dengan derajat perkembangan dan kematangan kelas-kelas domestik, dimana karakter ini diwariskan oleh negara pasca kolonial.<sup>17</sup> Konsepsi Alavi tentang negara pasca kolonial secara keseluruhan memberikan penjelasan yang dapat diterima oleh banyak kalangan. Namun konsepsinya tentang *overdeveloped state* oleh beberapa teoritis dianggap menimbulkan ganjalan tersendiri karena dinilai tidak memberikan kontribusi yang berarti dan tidak lebih dari kategori kosong. Menurut Leys, Alavi tidak memberikan ukuran dalam mengukur gagasannya secara kualitatif terutama menyangkut kapan negara berkembang secara “berlebihan” dan kapan berkembang secara “biasa”.<sup>18</sup> Mengatasi kelemahan kategori dari Alavi, Ziemann dan Lanzerdorfer memberi pengertian konkrit tentang negara dalam perdebatan di atas. Menurutnya, di masyarakat manapun fungsi primer negara adalah menjamin reproduksi sosial. Karenanya negara bukanlah faktor penentu secara signifikan dalam perubahan sosial. Penentu utama dalam perubahan sosial adalah perubahan pada tingkat basis sosial dari negara yaitu masyarakat. Artinya negara tidak mempunyai daya untuk memaksakan perubahan kecuali jika perubahan memang sudah dimulai di tingkat masyarakat, sekalipun negara mempunyai daya untuk mempertahankan ataupun memperkuat strukturnya.<sup>19</sup> Batas-batas otonomi negara mau tidak mau dilihat dari struktur kelas beserta logika akumulasi modal yang berlaku. Alavi sendiri dalam membatasi otonomi negara kemudian mengajukan konsep tentang “imperatif struktural” (tuntutan struktural) untuk mengatasi kelemahan dalam kerangka teoritisnya sekaligus membedakan posisinya dengan Marxis Struktural yang dianggap deterministik, seperti Poulantzas.<sup>20</sup> Konsep imperatif struktural dimaksudkan sebagai batas derajat kebebasan potensial yang dimiliki oleh aktor-aktor politik berupa logika ekonomi yang berlaku dalam konteks struktur kemasyarakatan tertentu.<sup>21</sup> Batasan ini sekaligus mengatasi kebocoran-kebocoran analisis tentang

---

<sup>17</sup> Vedi Hadiz (1999). *Politik Pembebasan*. Yogyakarta: INSIST & Pustaka Pelajar, h. 58-59

<sup>18</sup> *Ibid.*, h.59

<sup>19</sup> *Ibid.*, h.71

<sup>20</sup> Lihat. Hamzah Alavi (1982). ‘State and Class Under Peripheral Capitalism.’ Dalam Hamzah Alavi & Theodor Shanin (eds.), *Introduction to the Sociology of Developing Society*. London: Macmillan Press, h.294-296

<sup>21</sup> *Op.cit.*, h.71

penyimpangan perilaku negara. Otonomi negara menjadi bersifat relatif ketika berhadapan dengan dinamika yang terjadi pada tingkat basis sosialnya beserta logika ekonomi yang berlaku. Sekalipun negara memiliki ruang politis untuk mempertahankan maupun memperkuat strukturnya yang manifes dalam bentuknya yang intervensionis, keleluasan itu merupakan hasil dari tuntutan struktural yang mau tidak mau dipenuhi negara. Secara umum dapat disimpulkan bahwa batas-batas otonomi negara tidak lepas dari perkembangan formasi sosial beserta logika ekonomi yang berlaku.

### **Kebijakan Pangan dalam Logika Pembangunan**

Dalam kerangka analisis di atas bagian ini ditujukan untuk membedah sejarah pengelolaan kebijakan pangan dalam logika developmentalisme yang dijalankan Orde Baru. Bagaimana jalinan dan relasi ketiganya dibangun dapat dijelaskan dalam lima proses sebagai berikut;

*Pertama*, adanya tuntutan struktural pembangunan melalui jalan modernisasi, mendorong pemerintahan Orde Baru untuk merancang suatu strategi pembangunan ekonomi yang memungkinkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Strategi jangka panjang yang kemudian dikenal dengan tahapan-tahapan pembangunan (REPELITA) memuat suatu transformasi struktural dari negara agraris menuju negara industri. Guna membangun industri yang kuat muncul keperluan untuk membangun sektor pertanian yang dipersiapkan untuk menopang proses-proses industrialisasi. Namun pada awal kelahirannya rejim Orde Baru ini dihadapkan pada sekurang-kurangnya terdapat dua persoalan utama. *Pertama*, terbatasnya sumber daya negara akibat kebangkutan ekonomi yang dialami masa pemerintahan sebelumnya. *Kedua*, muncul kebutuhan memelihara koalisi politik di kalangan pendukung Orde Baru yang terdiri dari kelas menengah perkotaan, elit pedesaan, serta kekuatan modal nasional. Untuk membiayai seluruh program pembangunan serta memelihara dukungan politik tersebut pemerintah membutuhkan utang luar negeri yang dilekati dengan persyaratan tertentu. Jaminan ini menjangkau upaya-upaya untuk menyediakan *country risk* yang rendah bagi beroperasinya modal asing serta proses pembangunan yang

berkelanjutan. Dalam konteks tersebut jaminan atas persyaratan tersebut ditegakkan melalui penciptaan tertib politik.

*Kedua*, tahapan pembangunan lima tahun pertama pemerintahan Orde Baru ialah mempersiapkan sektor pertanian sebagai penopang bagi industrialisasi. Dalam kaitannya dengan kebutuhan pangan tentu tidak lepas dari logika industrialisasi pula. Dari kacamata ekonomis, pangan diletakkan dalam upaya negara menyediakan suatu lingkungan bisnis yang kompetitif bagi beroperasinya modal dengan memberikan jaminan ongkos produksi murah terutama menyangkut komponen upah. Sedangkan secara politis peran pengelolaan kebijakan pangan didudukkan sejalan dengan fungsi reproduksi sosial melalui penegakkan tertib sosial. Strategi yang ditempuh ialah dengan menjamin penyediaan kebutuhan pokok bagi rakyat terutama konsumen perkotaan sebagai kelompok sosial utama pendukung proses industrialisasi. Capaian strategis yang ditetapkan adalah swasembada pangan melalui modernisasi pertanian. Secara ringkas, desain kebijakan pertanian menitikberatkan pada; *pertama*, keperluan untuk dapat mengontrol politik pedesaan (dan mempertahankannya); *kedua*, keperluan penyediaan bahan makanan yang relatif stabil bagi penduduk perkotaan. Prioritas pertama menjadi keperluan utama dan lebih jauh lagi sebagai syarat untuk mencapai yang kedua. Sedangkan yang kedua dicapai dengan 'mendorong' pertumbuhan produksi pangan melalui pelebagaan metode produksi yang dikenal dengan Revolusi Hijau. Keterlibatan negara, dalam hal yang kedua, hingga menyediakan berbagai insentif produksi bagi petani dari modal, teknologi, serta tingkat harga yang merangsang produksi (melalui penetapan harga dasar gabah). *Grand strategy* tersebut, meminjam analisis O'Donnell, melalui proses-proses segmenter (penundukan atas kelompok-kelompok sosial, terutama kelas bawah) dan privatisasi (membuka artikulasi kepentingan di bawah pengaturan negara yang dikenal sebagai gejala *privatisasi*, terutama ditujukan pada kelas-kelas dominan). Proses segmenter diwujudkan dalam berbagai pengaturan ketat terhadap politik pedesaan dengan penciptaan format politik yang mendukung penegakkan tertib politik demi menjaga proses produksi di pedesaan. Dalam upaya mencapai program swasembada pangan, program Bimas mewujud dalam bentuk tekanan-tekanan keras yang ditujukan bagi penduduk pedesaan

sekaligus ditopang dengan organisasi produksi yang secara ketat dikontrol oleh aparatus negara untuk menghasilkan lebih banyak beras bagi penduduk perkotaan. Pada saat yang sama negara membuka artikulasi kepentingan masyarakat pedesaan, dengan mengucurkan subsidi (subsidi pupuk, bantuan kredit, harga pembelian yang memadai, serta irigasi, serta bantuan pedesaan lainnya) yang dibiayai dari utang luar negeri dan kenaikan harga minyak. Pemberian subsidi tersebut pada akhirnya menciptakan pertumbuhan produksi beras secara signifikan. Akan tetapi ternyata manfaat peningkatan produksi sebagai hasil dari pemberian subsidi lebih banyak dinikmati oleh elit pedesaan (petani kaya dan birokrasi desa) yang diuntungkan karena posisi sosial ekonomi dan akses politiknya terhadap supra struktur di luar desa. Strategi tersebut dapat dimaknai sebagai upaya untuk memelihara dukungan politik di pedesaan dan sekaligus sebagai kontrol bagi pelaksanaan kebijakan modernisasi pertanian dan pedesaan dengan mencancang elit pedesaan yang dilimpahi berbagai ganjaran. Muara akhir dari format politik semacam ini adalah penciptaan tatanan politis yang mampu menjaga berbagai kepentingan ekonomi politik negara atas sektor pertanian.

*Ketiga*, adanya monopoli pasar komoditi pangan oleh BULOG sebagai badan pemasaran pemerintah, mengindikasikan tentang kepentingan negara sebagai aktor 'tersendiri' atas pengelolaan kebijakan pangan. Sekurang-kurangnya ada dua kepentingan utama yang mendasari kebijakan tersebut. Secara politis, kebijakan pangan ditujukan untuk penjagaan tertib sosial. Dengan menempatkan kebijakan pengendalian harga pangan melalui -penetapan Harga Dasar Gabah (HDG) dan operasi pasar- dalam kaitan kebijakan makro ekonomi sebagai peredam inflasi (mengingat pangan memiliki bobot yang tinggi dalam indeks biaya hidup terutama di perkotaan) maka prestasi pertumbuhan ekonomi sejauh mungkin dapat dipertahankan. Pada saat yang sama keberhasilan pemerintah Orde Baru menyediakan pangan murah bagi konsumen terutama di perkotaan, memperkuat basis legitimasi politik bagi dirinya sekaligus menopang struktur dominasi terhadap kelompok sosial ini. Secara ekonomi, penguasaan (monopoli) pasar komoditi pangan memungkinkan negara mengembangkan basis ekonomi untuk keperluan konsolidasi basis kekuasaannya. Keuntungan yang diterima digunakan untuk

membiayai proyek-proyek politik dan memelihara birokrasi sebagai mesin politik utama dalam kepolitikan Orde Baru. Strategi yang ditempuh adalah dengan menempatkan BULOG sebagai penentu kebijakan pemasaran sekaligus menjadikannya sebagai pemain dalam pasar komoditi pangan yang dilindungi berbagai proteksi oleh aturan main yang dibuatnya sendiri.<sup>22</sup> Mekanisme yang dibangun untuk meraih keuntungan ialah melalui penyerapan surplus dari hasil pertanian pangan dengan mengambil selisih antara harga dasar yang diterima di tingkat petani dengan tingkat harga maksimum (*ceiling price*) yang diterima konsumen.

*Keempat*, kendatipun tampaknya pemerintah Orde Baru telah menunjukkan ciri pemenuhan diri sendiri dan tidak begitu mewakili minat kelas tertentu, bagaimanapun juga ia dibatasi oleh logika ekonomi dan formasi sosialnya. Keterbatasan tersebut pada level logika ekonomi ditunjukkan dengan sejarah ekonomi politik Orde Baru yang sangat dipengaruhi oleh berbagai "kejutan eksternal;" pemerintahan Orde Baru sebagian besar *immune* terhadap arus di dalam masyarakatnya sendiri dan mungkin lebih responsif terhadap tekanan-tekanan luar yang berasal dari arena internasional. Memasuki tahun 80-an, karena tekanan kekuatan internasional melalui penciptaan resesi ekonomi memaksa pemerintah Orde Baru mengubah orientasi kebijakan untuk memulai meliberalisasi pasar nasional. Tuntutan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk membuka berbagai *proteksi* dan hambatan atas arus modal, barang, dan jasa. Momentum krisis ini ditanggapi dengan tindakan penyesuaian struktural. Pada tingkat makro ekonomi, pemerintah menekan belanja publik dengan menjalankan kebijakan moneter yang ketat dan disiplin anggaran yang implikasinya adalah pengurangan subsidi produksi pertanian. Pada wilayah lain, pemerintah mengintensifkan pendapatan dengan memulai strategi industrialisasi substitusi impor dan kemudian beralih menuju industri berorientasi ekspor sebagai pengganti sumber daya negara yang merosot akibat jatuhnya harga minyak di pasaran dunia. Namun karena terbatasnya modal domestik untuk membiayai proyek

---

<sup>22</sup> Strategi ini memungkinkan Bulog memperoleh keuntungan dengan menjual berbagai konsesi kepada perusahaan kroni yang ditunjuk.

industrialisasi maka negara menciptakan berbagai insentif yang mendorong masuknya investasi asing di sektor industri secara lebih massif. Momentum tersebut sebenarnya mengindikasikan dua hal; *Pertama*, semakin memusatnya pertumbuhan pada sektor industri perkotaan, memprioritaskannya pertumbuhan kota ketimbang desa, serta dikorbankannya petani demi kesejahteraan konsumen perkotaan. *Kedua*, kebijakan reformasi pasar pada dasarnya merupakan proses panjang pengintegrasian pasar nasional dengan pasar internasional. Konsekuensi utama pengintegrasian pasar nasional justru mengekspose kerentanan posisi ekonomi sektor pertanian tradisional. Hal ini dapat dipahami karena, imbas berbagai kebijakan yang ketat tersebut menyingkirkan berbagai proteksi terhadap sektor pertanian dan menghadapkannya dengan kekuatan pasar internasional yang tidak dapat memberikan jaminan apapun. Langkah penyesuaian struktural yang pada dasarnya meminggirkan kepentingan berbagai kelompok sosial domestik ini tampaknya tidak mendapatkan perlawanan cukup berarti. Dalam konteks tersebut, keberhasilan pemerintahan Orde Baru meredam tuntutan dan perlawanan atas dampak perubahan tersebut dapat dipahami sebagai kemampuan negara dalam mengisolasi proses pembuatan kebijakan publik dengan membersihkan sirkuit kebijakan dari tuntutan kelompok-kelompok sosial domestik.

*Kelima*, batas-batas otonomi negara juga menjadi kongkrit ketika dihadapkan pada basis sosialnya. Dua prioritas Orde Baru ('keamanan' dan 'beras untuk kota') ditangani dengan melestarikan dan memperkuat posisi negara, meskipun tidak mungkin membebaskan mereka dari perkembangan dalam masyarakatnya. Konsekuensi dari kebijakan yang memacu industrialisasi di perkotaan melahirkan kepentingan konsumen (kelas menengah dan kelas buruh kota) yang secara politik merupakan basis dukungan strategis bagi negara dalam menjalankan strategi industrialisasi. Untuk memenuhi tuntutan tersebut setidaknya ada dua pilihan yang dapat dilakukan yakni menaikkan upah atau mempertahankan harga pangan yang memadai bagi konsumen. Akan tetapi tampaknya, pemerintah memilih kebijakan yang mempertahankan harga pangan karena dua hal; *Pertama*, pemerintah berkepentingan mempertahankan tingkat upah yang rendah. Kenaikan upah dikhawatirkan mengurangi insentif bagi



investasi. *Kedua*, pemerintah juga berkepentingan mempertahankan tingkat gaji yang rendah guna mempertahankan basis dukungan di kalangan kelas menengah. Mekanisme yang diambil adalah dengan menurunkan tarif impor terhadap komoditi pangan. Penurunan tarif ini menjadikan pasar pangan nasional berkelimpahan produk pangan impor sehingga menjamin tingkat harga yang memadai.

### **Kebijakan Pangan dalam Logika Globalisasi**

Globalisasi dimengerti sebagai hegemoni ekonomi negara-negara kaya dengan kepanjangan tangan mereka di negara-negara satelit di seantero dunia.<sup>23</sup> Untuk membenarkan keberadaannya, secara politis globalisasi didukung oleh ideologi pasar bebas, dengan memberi keleluasaan modal, tenaga kerja, dan komoditas, bergerak tanpa hambatan fiskal antara satu negara, dengan negara lainnya.<sup>24</sup> Dalam kerangka melanggengkan dominasinya, negara-negara maju memaksa pengadopsian ideologi pasar bebas dalam kebijakan nasional negara-negara berkembang yang didesakkan melalui institusi-institusi ekonomi dunia yakni IMF, Bank Dunia, dan WTO. Kendatipun tata ekonomi global ditujukan untuk menciptakan aturan main yang adil, sesungguhnya, dengan dalih kompetisi bebas, mekanisme yang dikembangkan oleh ketiga institusi tersebut mencerminkan kepentingan negara-negara maju. Hal ini tampak dari berbagai kesepakatan yang ditetapkan sarat dengan paradoks; di satu sisi muncul kehendak untuk membuka hambatan perdagangan namun pada sisi yang lain dimunculkan pula proteksi dalam bentuk baru. Implikasi utamanya adalah terjadi ketimpangan distribusi cadangan pangan dunia.

Fakta tersebut sesungguhnya mencerminkan kuatnya kepentingan negara-negara maju atas sumber daya pangan. Secara ekonomi, pangan menyediakan sumber keuntungan luar biasa bagi sejumlah negara maju, terutama jika dikaitkan dengan orientasi industrialisasi sektor pertanian di sejumlah negara maju. Dalam

---

<sup>23</sup> Francis Wahono & Kenneth D. Thomas (2001). 'Globalisasi dan Inisiatif-Inisiatif Lokal.' Dalam Francis Wahono dan Kenneth D. Thomas (eds), *Pangan, Kearifan Lokal, Keanekaragaman Hayati; Pertaruhan Bangsa Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Cindelaras & Satu Nama, Ibid., h.21

<sup>24</sup> Ibid, h.21

konteks tersebut, industrialisasi pertanian menjangkau penguasaan baik pada *level backward linkage* yakni asupan produksi (bio teknologi yang dikembangkan menjadi industri benih, alat-alat pertanian, industri kimia-bio kimia yang berkembang menjadi industri obat-obatan serta pestisida, dan lain-lain) maupun pada tingkat *forward linkage* atau pengolahan hasil dan distribusinya (industri pengolahan hasil makanan). Industrialisasi pertanian ini sebagian besar dikuasai oleh perusahaan transnasional yang berbasis operasi di negara-negara industri maju. Sedangkan secara politis, penguasaan cadangan pangan dunia ditujukan untuk mendukung pelanggengan struktur dominasi yang menyediakan sumber kekuatan politis untuk mengontrol negara-negara terbelakang dan berkembang.

Akhirnya, secara politis, peran yang dituntutkan dari negara adalah pengadopsian aturan main ekonomi dunia yang dilembagakan dalam kebijakan nasional untuk membuka diri bagi fasilitasi beroperasinya pasar secara "sehat". Makna utama dari fenomenen ini sesungguhnya adalah penyerahan kontrol ekonomi-politik kebijakan pangan dari negara menuju pengaturannya di bawah pasar global. Dalam kasus Indonesia, pasca bangkrutnya Orde Baru, dapat dipahami melalui proses-proses berikut:

*Pertama*, tahun 1997 merupakan titik balik bagi rejim pembangunan Orde Baru yang ditandai dengan krisis moneter. Momentum krisis tersebut dapat dipahami sebagai tekanan kuat kekuatan global bagi pemerintahan Orde Baru untuk segera menyelenggarakan perubahan yang sejalan dengan agenda global. Namun yang patut dicatat adalah bahwa krisis moneter tahun 1997 hanyalah faktor pemicu bagi keruntuhan ekonomi Indonesia. Bangunan perekonomian Indonesia sesungguhnya sejak lama mengidap benih-benih krisis; pengendalian ekonomi terhadap hutang luar negeri yang semakin membengkak, daya saing produk yang rendah akibat industri dalam negeri yang tidak efisien, bergandengan dengan faktor pemerintahan yang tidak efektif (*bad governance*) menjadi karakter yang khas dalam pengelolaan ekonomi Orde Baru. Kondisi demikian menjadikan Indonesia rentan terhadap tekanan agenda ekonomi global yang secara mudah didesakkan oleh IMF. Melalui *Letter of Intent* pemerintah dengan sangat terpaksa menerima resep-resep ekonomi untuk memulai

reformasi pasar secara total yang sudah amat terlambat. Krisis tersebut diikuti dengan krisis lingkungan, krisis sosial, dan krisis politik yang secara efektif membentuk kondisi bagi katalisator tergulingnya Soeharto pada Mei 1998.

*Kedua*, pasca pemerintahan Orde Baru, dimulailah agenda reformasi. Persoalan pertama yang dihadapi adalah *recovery* ekonomi yang dalam jangka pendek mensyaratkan normalisasi kehidupan politik. Salah satu pemecahan pragmatis yang diambil ialah pemenuhan kebutuhan pokok rakyat. Dengan langkah tersebut setidaknya tuntutan-tuntutan yang ditujukan pada rejim mereda sehingga memudahkan penciptaan prakondisi bagi normalisasi situasi politik. Akan tetapi pada saat yang sama, ia dihadapkan pada kenyataan kelangkaan barang kebutuhan pokok.

Mengenai penyediaan pangan, pemerintahan transisi menemui situasi yang sulit. Produksi beras dalam tahun-tahun tersebut memburuk. Sekurang-kurang terdapat dua faktor yang membentuk kondisi tersebut; *pertama*, musim kering yang panjang berakibat tertundanya musim tanam. *Kedua*, hilangnya rangsangan berproduksi di kalangan petani karena tingginya biaya produksi akibat naiknya harga asupan secara dramatis, sementara kebijakan harga dasar tidak lagi mampu mendukung kemampuan produksi. Untuk mengatasi kelangkaan pangan dalam kerangka memenuhi tuntutan masyarakat (terutama di perkotaan) pemerintah mengambil langkah menurunkan tarif impor beras hingga nol persen. Pembelian beras impor hampir sepenuhnya dikuasai sektor perdagangan swasta. BULOG hanya menangani pembelian dalam negeri karena terbatasnya anggaran. Hasilnya, beras impor masuk besar-besaran ke dalam pasaran nasional dan menjadikan harga beras terjangkau setidaknya dalam jangka pendek. Kebijakan impor beras semakin memperburuk posisi ekonomi petani, sekalipun pemerintah berhasil menyediakan kebutuhan pangan bagi masyarakat terutama di perkotaan. Dari kaca mata politis, usaha tersebut dapat dibaca sebagai langkah negara meminimalkan ongkos sosial yang harus ditanggung atas situasi krisis.

*Ketiga*, bersamaan dengan itu IMF mendesakkan pelebagaan agenda liberalisasi di sektor pertanian sebagai syarat untuk mengucurkan hutang baru. Sekurang-kurang terdapat beberapa point telah dilembagakan dalam kebijakan pangan nasional. *Pertama*,

restrukturisasi peran BULOG dalam tata niaga pangan. Peran BULOG sebagai pemain utama dalam tata niaga pangan dipangkas habis, kecuali untuk komoditi beras. Komoditi seperti kedelai, gula, gandum, jagung, dan lain-lain selanjutnya diserahkan mekanisme pasar. Selain itu fasilitas finansial untuk BULOG seperti kredit perbankan (KLBI) juga dicabut. Berbagai perubahan tersebut menjadikan BULOG tidak dapat menjalankan fungsinya secara efektif untuk menstabilisasi harga. *Kedua*, desakan untuk segera menjalankan kesepakatan dalam WTO, terutama untuk mengurangi *domestic support* di sektor pertanian. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan subsidi kredit tani hanya diberikan sampai tahun 2004 dan pengurangan secara bertahap untuk subsidi pupuk. *Ketiga*, pengurangan tarif impor. Hal ini berakibat produk pertanian impor membanjiri pasar nasional dan menjadikan produksi lokal yang dikerjakan oleh skala usaha tani tradisional kalah bersaing.<sup>25</sup> Seluruh desakan agenda liberalisasi pertanian itu pada akhirnya, mau tidak mau, memperburuk kondisi sektor pertanian dan harga yang harus dibayar adalah dipertaruhkannya gantungan hidup jutaan keluarga petani di Indonesia.

*Keempat*, meskipun konsumen diuntungkan dengan kebijakan impor pangan, kelompok ini sangat rentan terhadap politik dagang di bawah mekanisme pasar. Seringkali konsumen mendapatkan harga yang fluktuatif dan tidak menentu. Hal ini disebabkan oleh: *Pertama*, ketidakpastian kebijakan pemerintah dalam bidang produksi pangan. Sejak krisis berlangsung tata produksi pangan memang mengalami kehancuran. Namun sampai sekarang pemerintah tidak mempersiapkan satu *grand design* kebijakan pangan di bidang produksi yang berkelanjutan. *Kedua*, kentalnya perilaku *rent seeking* oleh pemain pasar komoditi pangan menjadikan rantai distribusi pangan menjadi tidak efisien dan artinya konsumen tidak mendapatkan jaminan kepastian harga. Harus dipahami pula ketidakstabilan harga juga disumbang oleh kegagalan BULOG dalam mengendalikan tata niaga pangan setelah berbagai instrumen kebijakannya dimandulkan oleh

---

<sup>25</sup> Yang patut dicatat adalah pasar pangan internasional adalah pasar dengan margin keuntungan yang tipis. Surplus produksi pangan Apabila di suatu negara mengalami surplus produksi ia akan melempar sebagian surplus ke pasar internasional sekalipun dengan harga yang lebih rendah.

IMF. *Ketiga*, kebijakan yang mengandalkan pasar internasional untuk pemenuhan kebutuhan pangan menjadikan konsumen semakin terekspose dalam kerentanan ekonomi. Ini artinya untuk pemenuhan kebutuhan pangan, Indonesia menjadi bergantung pada kemurahhatian kebijakan negara-negara pengekspor pangan. Pengendalian semacam ini sangat berbahaya, karena volume yang diperdagangkan di pasaran internasional sangat tipis. Di negara manapun, pemerintahnya akan berupaya memperkuat cadangan pangannya dan tidak mempercayakan kebijakan pangannya pada mekanisme pasar semata-mata.

### **Catatan Penutup**

Kehadiran negara intervensionis pada mulanya merupakan kebutuhan struktural dalam reproduksi kapital. Dengan demikian, basis otonomi negara diperoleh dari kebutuhan struktural tersebut dan karenanya bersifat relatif. Dalam perkembangannya negara intervensionis ini tidak lagi relevan dengan tuntutan proses akumulasi modal. Pada level konseptual, penjelasan tentang perilaku negara yang dapat bertindak di luar logika modal dalam batas tertentu, menemukan otentisitasnya dalam konsep 'imperatif struktural' yang diajukan oleh Alavi. Dia memaknai "imperatif struktural" tersebut sebagai konsep untuk memahami derajat kebebasan potensial yang dimiliki oleh subyek-subyek politik. Termasuk kemungkinan bagi mereka untuk sementara melakukan deviasi dari kebutuhan-kebutuhan modal, serta batasan-batasan terhadap kebebasan ini yang berupa dasar-dasar kalkulasi ekonomi dari masyarakat kapitalis dan kondisi-kondisi umum yang menentukan hasilnya, baik ditingkat usaha-usaha individu maupun di tingkat negara.<sup>26</sup>

Konseptualisasi yang diajukan Alavi setidaknya memberikan gambaran bagaimana negara Orde Baru menjalankan pengelolaan kebijakan pangannya. Pengelolaan ekonomi Orde Baru yang dicirikan dengan relasi patronase negara-borjuasi domestik, pasar oligopolistik serta praktek kronisme yang melahirkan ekonomi biaya tinggi merupakan perilaku deviasi dari kebutuhan modal. Upaya negara

---

<sup>26</sup> Vedi Hadiz, *op.cit*, h.74

dalam melakukan deviasi tampaknya didorong oleh upaya negara untuk menjamin reproduksi sistem dengan jalan memperkuat basis material yang dimilikinya dengan menguasai hampir seluruh sumber daya yang terbatas. Pola patronase yang dikembangkan pemerintahan Orde Baru misalnya, melukiskan upaya negara dalam memperkuat basis materialnya, bukan hanya pada upaya penciptaan surplus secara langsung namun sekaligus juga memelihara dukungan politik dari kalangan borjuasi domestik.

Namun sejak dekade 80-an batasan-batasan terhadap kebebasan negara menjadi aktual seiring dengan pergeseran kebutuhan struktural. Dekade 80-an merupakan dekade resesi akibat kegagalan manajemen ekonomi model Keynesian di negara-negara industri tempat akumulasi modal bergerak lambat. Karenanya muncul kebutuhan ekspansi modal yang ditujukan ke Dunia Ketiga. Sementara itu, negara Dunia Ketiga menghadapi pukulan berupa merosotnya harga minyak ditambah pula dengan membengkaknya utang dan telah jatuh tempo. Akar krisis ini justru disebabkan oleh pembangunan itu sendiri. Walden Bello menyebut krisis yang terjadi di Asia Tenggara adalah sebagai krisis model pembangunan yang didalamnya tertanam bibit-bibit yang akan tumbuh menghancurkan sistem dan model itu sendiri. Model pembangunan dengan pertumbuhan cepat (*rapid growth development*) sangat rentan terhadap kekuatan ekonomi global karena tanpa didukung oleh investasi dan tabungan domestik secara memadai sehingga bergantung pada suntikan modal asing.<sup>27</sup> Sejalan dengan Walden Bello, dalam kasus Indonesia Robison mengajukan penjelasan bahwa krisis disebabkan oleh lemahnya kapasitas kontrol negara atas struktur yang mengalami disintegrasi akibat berbagai reformasi pasar yang dilakukan negara.<sup>28</sup> Ketika negara melepaskan kontrol atas struktur yang mulai disintegrasi, Indonesia dipaksa menerima investasi kapitalis asing demi pertumbuhan, maka secara cepat Indonesia terjebak dalam sistem ekonomi kapitalis global.<sup>29</sup> Situasi tersebut

---

<sup>27</sup> Mansour Fakih (2001). *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST & Pustaka Pelajar, h.88

<sup>28</sup> Menjadi catatan disini adalah bahwa reformasi pasar harus dibaca dalam konteks buah dari tekanan struktural yang memaksa negara menyesuaikan diri terhadap kebutuhan reproduksi sistem.

<sup>29</sup> Ibid. h. 88

membatasi pilihan-pilihan negara seiring dengan menciutnya sumber daya negara. Kondisi umum ini membentuk sikap elit pemerintahan Orde Baru untuk melaksanakan reformasi pasar sampai tahap tertentu yang pada dasarnya merupakan tanggapan atas “kejutan eksternal” dalam kerangka pemahaman kebutuhan struktural negara untuk menjalankan fungsi reproduksi-fungsi. Memasuki dekade 90-an, batasan kebebasan negara menjadi semakin tegas sekaligus mendesak mundur demarkasi otonomi negara terhadap tekanan kekuatan pasar. Merosotnya sumber daya yang dimiliki negara ditambah dengan membengkaknya hutang memaksa negara menjalankan agenda global. Dalam konteks demikian, pengelolaan kebijakan pangan oleh negara ditempatkan. Pergeseran tata ekonomi sebagai resultan dari kebutuhan struktural yang berubah, pada akhirnya menempatkan globalisasi sebagai semangat dasar pengelolaan kebijakan pangan oleh negara. \*\*\*

### Daftar Pustaka

- Alavi, Hamzah (1982). *State and Class Under Peripheral Capitalism*. Dalam Hamzah Alavi & Theodor Shanin (eds.), *Introduction to the Sociology of Developing Society*. London: Macmilland Press.
- Budiman, Arief (1996). *Teori Negara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chalmers, Ian (1995). *Konglomerasi Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia 1950-1985*. Jakarta: Gramedia.
- Fakih, Mansour (2001). *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST & Pustaka Pelajar.
- Husken, Frans (1998). *Masyarakat Desa dalam Perubahan Jaman; Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta: Grasindo.
- Hadiz, Vedi (1999). *Politik Pembebasan*. Yogyakarta: NSIST & Pustaka Pelajar.

- Mas'ood, Mohtar (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Mears, L.A. & S. Moeljono (1985). *Kebijakan Pangan*. Dalam Anne Both & Peter Mc. Cawley (eds), *Ekonomi Orde Baru*, Cetakan ke-2, Jakarta: LP3ES.
- Wahono, Francis (2001). 'Kebijakan Pangan Nasional Dari Sudut Pandang Petani.' Dalam Wahono, Francis (et.al., eds), *Pangan, Kearifan Lokal, Keanekaragaman Hayati: Pertaruhan Bangsa Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Cindelas & Satu Nama.
- Wahono Francis & Kenneth D. Thomas (2001). 'Globalisasi dan Inisiatif-Inisiatif Lokal.' Dalam Francis Wahono (et.al., eds), *Pangan, Kearifan Lokal, Keanekaragaman Hayati: Pertaruhan Bangsa Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Cindelas & Satu Nama.