

# RATIONAL CHOICE KEBIJAKAN IMPOR BERAS INDONESIA DALAM KERANGKA KERJASAMA WTO PADA TAHUN 1995 – 2000

Rahmah Daniah<sup>®</sup>

*Abstrak: Kondisi perekonomian terutama sektor beras Indonesia makin terpuruk sejak diberlakukannya perjanjian pertanian WTO tanggal 1 Januari 1995. Hal ini menyebabkan semakin meningkatnya impor, terutama sejak krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia. Harga barang impor yang terlalu rendah telah berimbas ke pasar dalam negeri sehingga harga pertanian terutama beras berdampak buruk sekali. Implikasi dari berbagai kebijakan WTO malah semakin membuat harga barang nasional semakin 'terpuruk' bahkan menimbulkan spill over yang tinggi yang sebelumnya 'kurang' mendapat perhatian dari pemerintah Indonesia sendiri. Penulisan ini ingin melihat Mengapa Indonesia mengambil kebijakan impor beras pada tahun 1995 – 2000? Tulisan ini dimaksudkan melihat perkembangan pembangunan kebijakan pertanian Indonesia dalam kerangka kerjasama WTO dan alasan-alasan yang melatar belakangi Indonesia dalam melakukan kebijakan tersebut, walaupun banyaknya masalah yang muncul ketika mengambil kebijakan tersebut, sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan liberalisme pertanian di Indonesia harus mendapat revisi secara menyeluruh terutama kebijakan tersebut haruslah menguntungkan petani nasional.*

---

<sup>®</sup> Rahmah Daniah adalah Staf Pengajar Program Studi Hubungan Internasional, FISIPOL, UNMUL.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pada masa pemerintahan Orde Baru melalui REPELITA menitikberatkan pembangunan nasional yang berbasis pertanian. Secara historis, sektor pertanian memegang peranan yang sangat penting dalam meningkatkan devisa negara, terutama basis utama dalam lapangan pekerjaan mayoritas masyarakat Indonesia, sektor pertanian

ini juga sebagai pemasok utama dalam penyediaan pangan terhadap masyarakat Indonesia. Pembangunan pertanian pada masa ini menunjukkan keberhasilan yang menggembirakan, dapat dilihat dari adanya indikator keberhasilan yaitu sektor pertanian tumbuh rata – rata 3,8 persen pertahun, swasembada beras berhasil dicapai tahun 1980an dan sektor ini merupakan penyerap tenaga kerja terbesar yaitu 46,1 persen (sekitar 37,9 juta) dan total angkatan kerja dan penghasil

devisa sekitar 26,0 persen dari komoditas ekspor non migas (Faisal Kasryno, 1997).

Sejalan dengan keberhasilan tahapan pembangunan terjadi perubahan pada tahapan berikutnya, adanya transformasi struktural perekonomian nasional yang mengalami perubahan seperti : a. peran relatif sektor pertanian dan sumbangannya pada PDB (*Produk Domestik Bruto*) dan penyerapan tenaga kerja semakin menurun, b. pangsa ekspor bahan setengah jadi dan jadi semakin besar, c. keterkaitan antar berbagai sektor ekonomi semakin tinggi, d. daerah perdesaan semakin terbuka, baik berupa hubungan antar desa serta antar desa dan kota maupun berupa arus informasi sehingga pola pikir petani semakin kritis dan rasional, dan e. terjadinya perubahan pola berusaha tani dan orientasi peningkatan produksi semata-mata ke orientasi pemanfaatan sumberdaya yang optimal dalam rangka meraih nilai tambah hasil produksi pertanian yang lebih besar (Faisal Kasryno, 1997).

Hasilnya terjadinya perombakan dari basis agraris menuju industri dalam pembangunan sektor pangan. Terjadinya peralihan tersebut awalnya dikatakan sebagai tahap pembangunan dalam mencapai keberhasilan pembangunan.

Pembangunan dalam sektor pertanian ternyata tidak cukup menggembi-

rakan, hal ini terlihat dari hasil Sensus Pertanian 1993 yang telah dilaporkan oleh Kepala Biro Pusat Statistik (BPS), dimana tahun 1983-1993 terjadi pengurangan luas sawah sebesar 0,48 juta hektar, sehingga pengurangan tersebut mencapai 14,87 persen dan diluar Jawa sebesar 1,44 persen (Sudar D. Atmanto, 1994). Disini kemudian terjadi peningkatan petani gurem (petani yang memiliki 0,0 – 0,5ha) dari 1983 – 1993 menjadi 51,63 persen, sedangkan penguasaan lahan pertanian malah mengalami pengurangan, sehingga pada masa ini telah terjadi kesenjangan dalam masalah lahan.

#### **Perkembangan Kebijakan Sektor Pertanian di Indonesia Pasca Bergabung WTO**

Sejak 01 Januari 1995 telah diberlakukan Perjanjian Pertanian Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement of Agriculture*, (AoA-WTO) dan Indonesia sebagai salah satu anggotanya mulai memberlakukannya, sehingga hasilnya impor beras mulai dari negara-negara lain makin ‘membanjiri’ pasar domestik Indonesia, akibatnya pertanian padi nasional mulai terganggu karena tidak ada perlindungan oleh pemerintah, dimana tarif impor beras dihilangkan (menjadi nol persen), padahal *bound tariff* Indonesia sangat tinggi yaitu 160 %. Kondisi pertanian semakin parah ketika

terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997, dimana harga utama yaitu pupuk dan pestisida meningkat drastis, maka semakin membanjirnya impor beras tersebut berdampak pada turunnya harga beras di pasar domestik, yang kemudian menurunkan harga gabah di tingkat petani. Kondisi inilah yang kemudian menjadi tidak kompetitif lagi dibanding beras impor, disamping pendapatan petani menjadi menurun.

Kondisi perluasan pasar sebagai konsekuensi dari kesepakatan dengan AoA harus diterima, pasca realisasi AoA Indonesia harus 'pasrah' banjirnya produk beras yang masuk dalam pasar domestik. Indonesia ketika bergabung dalam AoA berharap adanya perluasan pasar ekspor tetapi kenyataan malah menjadikan sebagai impor beras terbesar akibat dari dampak perluasan pasar tersebut.

Pada tahun 1995 Indonesia mulai mengurangi subsidi domestik untuk *input* pertanian, walaupun subsidi untuk pestisida telah dilarang beberapa tahun sebelumnya (pada tahun 1989). Pengurangan subsidi ini sesuai dengan implementasi AoA WTO dan faktor lain yang mempengaruhi adalah kesulitan finansial pemerintah yang sedang mengalami krisis. Sejak terjadi krisis tahun 1996 (dengan bantuan "Paket Stabilisasi" IMF (reformasi kebijakan

ekonomi makro) maka semua kebijakan berorientasi pada pasar, antara lain ; UU No.7/2004 tentang SDA ; Keppres No.29/2000 tentang Privatisasi Bulog ; Penghapusan Subsidi Untuk Petani ; 'Pengurangan' Subsidi BBM ; UU Penanaman Modal Asing (UU PMA) yang mengizinkan kepemilikan pihak asing 100% di Indonesia menggantikan kebijakan investasi tahun 1974 ; UU Privatisasi BUMN (seperti privatisasi Bulog) ; UU Ketenagalistrikan ; UU Pendidikan ; Inpres No.2/2005 tentang Penghapusan Harga Dasar Gabah (penghapusan subsidi untuk petani); Perpres No.36/2005 tentang Penggunaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, dll (diikuti oleh Perda-perda).

Akibat dari kesepakatan tersebut Indonesia akhirnya mencabut subsidi pertanian, berupa subsidi pupuk, benih, ataupun racun hama, akibatnya petani mulai 'kewalahan' menanggung beban mahalannya harga dan biaya produksi berupa harga pupuk yang terus naik dan ongkos produksi lainnya, akhirnya biaya produksi menjadi tinggi dan tingkat kecukupan modal petani menjadi berkurang, dan dilain pihak, harga jual gabah di tingkat petani menjadi rendah sehingga tidak seimbang dengan biaya produksi yang dikeluarkan.

Akibat lainnya yaitu adanya pengeliminasian peran STE (*State Trading*

*Enterprises*), yaitu Indonesia harus menghapus peran monopoli bulog dalam proses distribusi dan jual beli produk pertanian, sehingga bulog tidak lagi menjadi 'pemain tunggal' dalam proyek ekspor dan impor produk pangan. Peran bulog dibatasi hanya pada proyek – proyek ekspor – impor beras dan bukan lagi sebagai stabilisator harga. Peran pengimpor produk pangan dan pertanian menjadi hak berbagai perusahaan perorangan dan asing yang beroperasi di Indonesia, dan hal ini sangat menguntungkan bagi pengusaha importir. Disinilah terlihat persaingan harga yang tidak stabil antara produk lokal dan luar

karena tidak ada lagi yang dapat mengaturnya terutama pengaturan distribusi dan masalah harga.

Sehingga berdasarkan dari data – data impor dan ekspor pertanian, terlihat jelas bagaimana dampak rejim AoA telah menghancurkan pasar pertanian dalam negeri. Secara umum pasca implementasi rejim AoA telah terjadi kenaikan impor dalam jumlah besar, artinya telah terjadi pergeseran besar basis produksi pangan yang semula bertumpu pada bahan – bahan impor dengan kata lain pertanian sebagai basis sumber penghidupan petani mulai terancam.

Tabel 1. Nilai Impor dan Ekspor Beras Indonesia sebelum (1984 – 1994) dan setelah (1995 – 2000) Rejim AoA (dalam US \$)

Komoditas	Tahun	Nilai Impor	Nilai Ekspor
Beras	1984 – 1994	648.018.000	216.010.000
	1995 – 2000	4.268.200.000	3.264.000

Sumber : Bonnie Setiawan, 2003.

Dari realisasi berbagai kebijakan AoA yang dianut Indonesia maka terjadi peningkatan impor beras dalam skala besar. Dari tabel diatas dapat dilihat adanya akibat pembatasan tarif atas (*ceiling tariff*) sebesar 180 persen untuk beras impor, sehingga akibatnya tarif ini harus dikurangi hingga 160 persen hingga tahun 2004. Alhasil dari data, tahun 1998 hingga 1999, Indonesia malah membu-

at tarif yang berlaku (*applied tariff*) bagi impor beras sebesar nol persen, artinya tidak ada bea masuk dan halangan bagi beras impor. Terjadi perkembangan substansitif yang besar, yaitu pada tahun 1986 Indonesia mendapat 'julukan' *Swasembada Beras* dan pada tahun 2001 sebagai negara pengimpor pangan terbesar. Hal inilah yang menghancurkan pasar domestik beras di Indonesia.

Di sini terlihat adanya perubahan pola pembangunan pertanian Indonesia menuju *pro poor development*.

Perkembangan tersebut seperti nya membuat Indonesia 'menutup mata'

terutama dari beberapa data-data statistik yang dikemukakan oleh beberapa pihak yang menunjukkan tingkat penurunan produktivitas beras lokal dan peningkatan impor beras import.

**Tabel 2. Produksi beras dan Impor**

Tahun	Produksi (ribu ton)	Impor (ribu ton)	Rata-rata	
			Produksi	Impor
1995	32.334	3.104	32,252	1,503
1996	33.216	1.090		
1997	31.206	406		
1998	31.118	6.077	31,865	3,373
1999	32.148	4.183		
2000	32.040	1.512		
2001	31.891	1.384		
2002	32.130	3.707		

Sumber : Produksi beras dari BPS Impor beras dari *the Rice Report*.

Hasilnya tekanan WTO dalam skala statistik menyebabkan produksi beras lokal terus menunjukkan angka penurunan, hal ini tidak dikarenakan krisis moneter saja, tetapi masuknya beras luar dengan harga murah menambah ketidakberdayaan petani dalam memproduksi beras, kurangnya pasokan beras lokal dan tingginya harga beras, 'memaksa' masyarakat memilih '*comparative advantages*' untuk membeli beras luar.

Setelah bergabung dengan WTO, ternyata kebijakan pemerintah Indonesia membawa dampak negatif terutama pada sektor pertanian beras yang mengalami

'kehancuran' dan mengalami banyak permasalahan, tetapi pemerintah Indonesia tetap mengambil kebijakan liberalisasi tersebut, sehingga penulis sangat tertarik untuk menganalisa *Mengapa pemerintah Indonesia mengambil kebijakan Liberalisasi pertanian beras pada tahun 1995 – 2000?*

**Analisa Rational Choice Dalam Ekonomi Politik Internasional**

Analisa *rational choice* digambarkan negara dianggap memiliki kepentingan nasional yang kuat, sehingga semua keputusan negara berdasarkan atas kepentingan nasionalnya. Negara

dianggap bisa mengkalkulasi *cost and benefit* (Thomas Risse, 2000), tapi di sini tergantung si pembuat kebijakan tersebut bisa mengkalkulasinya. Dalam rasionalitas tindakan suatu negara selalu berdasarkan keuntungan, terutama keuntungan materi. Menurut James Buchanan, perilaku elit yang terlibat dalam pemerintahan berdasarkan kepentingan pribadinya (*outcome*) ketika mereka terjun dalam politik. Sehingga dalam menganalisa metode *rational choice*, motif dibalik perilaku pemerintah. Pemerintah atau negara tidak membuat keputusan, yang membuat adalah orang atau individu. Tindakan negara dilakukan oleh pejabat pemerintah atau wakil-wakil rakyat. Sehingga untuk memahami keputusan pemerintah, kita harus memahami para individu yang membuat keputusan untuk pemerintah. Asumsi para pejabat pemerintah adalah orang-orang yang berpikir rasional dan mengejar kepentingan pribadi. Sehingga berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh negara berdasarkan pilihan rasional para individunya dalam membuat kebijakan.

*Rational choice* menerapkan metode perilaku dari sekelompok orang atau individu yang membuat keputusan yang masing-masing berusaha mencari keuntungan pribadi. Menurut Anthony Downs, dalam buku *An Economic*

*Theory of Democracy*, berasumsi bahwa 'setiap aktor bertindak sesuai dengan pandangan bahwa sifat dasar manusia adalah mengejar kepentingan sendiri' (Mohtar Mas'ood, 2003). Jadi berbicara mengenai perilaku rasional adalah perilaku rasional yang terutama diarahkan untuk mencapai kepentingan dan tujuan pribadi.

Analisa *rational choice* memusatkan perhatian pada aktor individual dan pilihan yang mereka buat. Tindakan negara digambarkan sebagai cerminan kepentingan nasional sedangkan transaksi dalam pasar digambarkan sebagai cerminan pilihan yang dibuat oleh individu untuk mengejar kepentingan pribadi. Pemerintah menentukan pilihan kebijakan untuk mengejar 'kepentingan nasional'. Tetapi ketika pemerintah menentukan kebijakan, yang menghasilkan kebijakan dan pilihan adalah mereka para aktor individu itu sendiri yang membuatnya. Sehingga kesimpulannya adalah yang membuat keputusan pasar dan yang membuat keputusan dalam pemerintah atas nama negara adalah individu. Menurut *rational choice* tidak ada beda diantara keduanya, karena setiap individu membuat keputusan berdasar kepentingan sendiri, yaitu memenuhi kepentingan pribadi. Dalam bidang ekonomi, kepentingan itu adalah memperoleh lebih banyak penghasilan

atau kekayaan (untuk individu) dan lebih banyak keuntungan (untuk perusahaan). Sehingga disini muncul interaksi antar negara – negara dan friksi antara negara dengan pasar dari sudut pandang individu yang berusaha mengejar kepentingannya sendiri.

Analisa *rational choice* dalam melihat kebijakan liberalisasi pertanian Indonesia dalam kerangka kerjasama WTO Pada Tahun 1995 – 2000 terjadi karena adanya kesalahan perhitungan *cost and benefit*, sehingga akibat kebijakan tersebut merugikan banyak sektor terutama sektor pertanian.

### **Kebijakan Liberalisasi Pertanian Indonesia pada Tahun 1995 – 2000.**

Sejak berdirinya WTO secara resmi pada tanggal 01 Januari 1995, berbagai bentuk perundingan dan negosiasi telah dilakukan oleh anggotanya, termasuk Indonesia, salah satu bukti keberhasilan dalam menghasilkan peraturan adalah lahirnya Paket Juli yang ditandatangani pada tanggal 01 Agustus 2004. Paket Juli merupakan perundingan kelanjutan putaran Doha Development Agenda (DDA) yang berisi *framework* untuk isu-isu pertanian (*Agreement on Agriculture*), akses pasar produk pertanian (*Non-Agriculture Market Access*), Jasa (*Servises*), isu pemba-

ngunan dan implimentasi (*Development and Implementation Issue*), Fasilitasi perdagangan (*Trade Facilitation*) dan penanganan lebih lanjut ketiga pada *Singapore Issue*.

Konsekuensi dari bergabungnya Indonesia dalam WTO mengharuskan Indonesia wajib meratifikasi hasil-hasil dalam *Washington Concensus* (WC) yang kemudian menjadi *roadmap* dalam kelahiran WTO sebagai badan organisasi internasional yang khusus menangani aturan perdagangan internasional. Adapun isi dari Washington Concensus (WC) adalah:

**"Price decontrol:** Penghapusan kontrol atas harga komoditi, faktor produksi, dan mata uang. **Fiscal discipline:** Pengurangan defisit anggaran pemerintah atau bank sentral ke tingkat yang bisa dibiayai tanpa memakai "inflationary financing". **Public expenditure priorities:** Pengurangan belanja pemerintah, dan pengalihan belanja dari bidang-bidang yang secara politis sensitif, seperti administrasi pemerintahan, pertahanan, subsidi yang tidak terarah, dan berbagai kegiatan yang boros ke pembiayaan infrastruktur, kesehatan primer masyarakat, dan pendidikan. **Tax reform:** Perluasan basis perpajakan, perbaikan administrasi perpajakan, mempertajam insentif bagi pembayar pajak, pengurangan penghindaran dan manipulasi aturan pajak, dan pengenaan pajak pada asset yang ditaruh di luar negeri. **Financial liberalization:** Tujuan jangka-pendeknya adalah untuk menghapus pemberian tingkat bunga bank khusus bagi peminjam istimewa dan mengenakan tingkat bunga

nominal yang lebih tinggi dari tingkat inflasi. Tujuan jangka-panjangnya adalah penciptaan tingkat bunga bank berdasar pasar demi memperbaiki efisiensi alokasi kapital. **Exchange rates:** Untuk meningkatkan ekspor dengan cepat, negara-negara berkembang memerlukan tingkat nilai tukar matauang yang tunggal dan kompetitif. **Trade liberalization:** Pembatasan perdagangan luar negeri melalui kuota (pembatasan secara kuantitatif) harus diganti tarif (bea cukai), dan secara progresif mengurangi tarif sehingga mencapai tingkat yang rendah dan seragam (kira-kira 10% sampai 20%). **Domestic savings:** Penerapan disiplin fiskal/APBN, pengurangan belanja pemerintah, reformasi perpajakan, dan liberalisasi finansial sehingga sumberdaya negara bisa dialihkan sektor-sektor privat dengan produktivitas tinggi, dimana tingkat tabungannya tinggi. Model pertumbuhan neo-klasik sangat menekankan pentingnya tabungan dan pembentukan kapital bagi pembangunan ekonomi secara cepat. **Foreign direct investment:** Penghapusan hambatan terhadap masuknya perusahaan asing. Perusahaan asing harus boleh bersaing dengan perusahaan nasional secara setara; tidak boleh ada pilih-kasih. **Privatization:** Perusahaan negara harus diswastakan. **Deregulation:** Penghapusan peraturan yang menghalangi masuknya perusahaan baru ke dalam suatu bidang bisnis dan yang membatasi persaingan; kecuali kalau pertimbangan keselamatan atau perlindungan lingkungan hidup mengharuskan pembatasan itu. **Property rights:** Sistem hukum yang berlaku harus bisa menjamin perlindungan hak milik atas tanah, kapital, dan bangunan."

Sumber: John Williamson, *Democracy and "Washington Consensus"*, *World*

*Development* (Agustus 1993): hal 1329-1336.

Atas dasar kesepakatan tersebut Indonesia mulai memberlakukan pengurangan subsidi untuk *input* pertanian, walaupun subsidi untuk pestisida telah dilarang beberapa tahun sebelumnya (pada tahun 1989). Pengurangan subsidi ini sesuai dengan implementasi AoA WTO dan faktor lain yang mempengaruhi adalah kesulitan finansial pemerintah yang sedang mengalami krisis.

Kebijakan pemerintah Indonesia dalam meliberalisasi pertanian sangat 'terburu-buru', apalagi belum siapnya sektor pertanian Indonesia untuk bersaing sebelum bergabung dengan WTO. Hal ini terlihat bagaimana peranan pemerintah yang kemudian terjadi 'diskriminatif' terhadap para petani dengan adanya pengurangan lahan-lahan bagi para petani yang mengarah pada lahan industri, kemudian tidak didukung dengan adanya peningkatan teknologi terhadap para petani. Disini terjadi pengakuan terhadap eksistensi petani sangatlah rendah, terlihat dari posisi tawar yang dilakukan para petani terhadap pemerintah dalam menangani permasalahan tersebut.

Hasil pertanian dianggap hanya sebagai konsumsi keluarga atau hanya melengkapi kebutuhan keluarga saja, tapi tidak dikembangkan dalam tingkat bisnis yang lebih tinggi (agrobisnis)

atau pengusaha petani), sehingga petani hanya dijadikan sebagai mata pencaharian dalam kehidupan, serta bukan sektor penting dalam peningkatan PDB, meskipun sektor ini pernah mengalami kemajuannya. Sedangkan negara-negara maju pada sektor pertaniannya cukup kondusif seperti banyaknya agrobisnis dalam perdagangan pertanian internasional.

Kebijakan 'segera' meliberalisasikan pertanian dengan harapan semakin terbukanya pangsa pasar untuk sektor barang-barang ekspor, ternyata berakibat sebaliknya, 'membangkirnya' barang-barang import kedalam negeri malah dibiarkan oleh pemerintah karena adanya keuntungan sendiri, seperti adanya kerjasama dan munculnya para 'calo-calo' dalam negeri, yang sering dilakukan baik para birokrasi maupun para pengusaha besar di Indonesia (Tulus T.H Tambunan, 2004).

Adanya 'konspiracy' antara pemerintah dengan negara-negara besar seperti Amerika Serikat. Seperti ketika pemerintah membiarkan liberalisasi maka mendapatkan semakin banyak kucuran dana atau utang luar negeri (adanya *cost and benefit* dari liberalisasi tersebut), walaupun utang luar negeri telah mencapai 600 triliyun, hasilnya malah para pembuat kebijakan telah 'dimanjakan' dengan selalu membuat keputusan 'berhutang' adalah jalan yang

terbaik untuk pembangunan. Banyaknya investor asing yang 'dijijinkan' masuk dari negara-negara besar yang kemudian mereka memberikan bantuan atau utang luar negerinya. Dalam menganalisa *cost and benefit* yang didapatkan pemerintah Indonesia bersifat sementara atau dalam jangka pendek. Tetapi transparansi terhadap pemberdayaan hutang tidak pernah dilakukan pemerintah, seperti terjadinya 'cuci tangan' terhadap masalah 'bulog gate' yang sampai sekarang belum selesai, sehingga ketika terjadinya liberalisasi sebagai 'cover' dalam masalah tersebut untuk menutupi 'permainan' para pembuat keputusan yang terlibat didalamnya.

Adanya kerjasama antara pemerintah dengan kaum 'investor asing' dalam melakukan negosiasi semakin membiarkan banyaknya lahan yang kemudian dikuasai para investor asing tersebut. Keberadaan para investor asing ini terlalu 'dimanjakan' oleh pemerintah, sehingga dengan cepat mereka dapat menguasai sektor vital seperti lahan-lahan yang kemudian diberikan kepada para investor asing tersebut. Yang agak sporadis, tak jarang lahan pertanian yang seharusnya milik petani masyarakat pedesaan, atau milik adat dengan mudah diambil alih oleh pihak asing lewat jalur penanaman modal (investasi). Petani mengalami kebangkrutan dan hi-

langnya beras petani sebagai penopang kebutuhan pangan rakyat, sementara harga beras impor 'merangkak' naik. Terjadinya pengurangan lahan pada petani gurem (petani yang memiliki lahan 0,0-0,5ha) dan pengusaha tani (>1ha) terlihat Pembangunan dalam sektor pertanian ternyata tidak cukup menggembirakan, hal ini terlihat dari hasil Sensus Pertanian 2000 yang telah dilaporkan oleh Kepala Biro Pusat Statistik (BPS), dimana tahun 1995-2000 terjadi pengurangan luas sawah sebesar 0,48 juta hektar, sehingga pengurangan tersebut mencapai 14,87 persen dan diluar Jawa sebesar 1,44 persen. Disini kemudian terjadi peningkatan petani gurem (petani yang memiliki 0,0 – 0,5ha) dari 1983 – 1993 menjadi 51,63 persen, sedangkan penguasaan lahan pertanian malah mengalami pengurangan, sehingga pada masa ini telah terjadi kesenjangan dalam masalah lahan ( Lihat Wahono dalam Wacana No.IV/1999). Pengurangan lahan tersebut sangat menguntungkan investor asing yaitu meningkatkan lahan untuk pembangunan industri sehingga semakin 'terpuruk' para petani karena tidak adanya lahan.

Pertimbangan secara rasionalitas disini adanya kepentingan individu yang 'bermain' dalam kebijakan tersebut, pada saat tahun 1995 pembuatan kebijakan adanya keuntungan yang diharap-

kan dari pembuat keputusan "Presiden Soeharto dan *konco-konconya*". Pada saat itu banyak sekali bukti empirik yang memperlihatkan terutama para pejabat publik, walaupun 'gelombang' penolakan tampak tetapi tidak berdampak signifikan, karena adanya keuntungan pribadi yang bermain dalam kebijakan tersebut. Ketika pasar liberalisasi dibuka terlihat beberapa perusahaan internasional yang langsung bergabung dengan '*konco-konco*' Soeharto (seperti beberapa investor asing yang terlibat langsung pada beberapa perusahaan Soeharto).

Dalam proses pembuatan keputusan seringkali para pembuat kebijakan hanya memikirkan keuntungan jangka pendek yang bisa memenuhi keuntungan pribadi. Disini penulis melihat adanya 'budaya' yang telah 'tertanam' pada pembuat kebijakan tersebut, Jadi ketika meliberalisasi pertanian dengan harapan keuntungan terbuka sektor industri dan lainnya yang menguntungkan para pejabat itu sendiri, dikarenakan mereka terlibat atau bekerjasama langsung dengan para investor tersebut. Jadi keputusan liberalisasi yang dikeluarkan Presiden Soeharto lebih kepada keuntungan 'anak-anaknya' yang kemudian banyak terlibat secara langsung pada kerjasama dengan para industri luar negeri, seperti adanya kerjasama Mobil Timor dan kerjasama jalan Tol.

Pada tahun 2000 pasca 'Soeharto' dan beberapa pergantian kepemimpinan dan berbagai gejolak internal yang kemudian semakin 'melupakan' sektor pertanian, yang kemudian mengundang banyaknya para pengusaha *agriculture* masuk kedalam negeri. Semakin meluasnya 'supermarket' yang menyediakan tempat bagi para industri luar sehingga berimbas pada harga di pasar domestik. Terlihat juga kerjasama para pengusaha dalam negeri dan investor asing yang kemudian semakin banyaknya tempat interaksi yang kondusif dan permanen. Analisa adanya *insider trading* dalam badan pemerintah terlihat dari adanya peningkatan keuntungan pada perusahaan tersebut, seperti terlihat pada PT. Indosat sebagai BUMN yang dapat melakukan monopoli komunikasi. Peningkatan laba PT. Indosat cukup signifikan, yaitu dari Rp. 435,5 miliar menjadi Rp. 566,6 miliar atau sekitar 30,1% pada tahun 2000, dan efektifitasnya diukur dari adanya peningkatan pelanggan yaitu dari 3,5 juta pelanggan menjadi 6 juta pelanggan (lihat Miftah Adhi Ikhsanto, 2006: 217). Hasilnya ternyata liberalisasi hanya menguntungkan bagi pengusaha besar yang terlibat secara langsung dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah, tapi tidak memihak pada pengusaha kecil dan khususnya para petani.

Kemudian pemerintah mulai me-

ngeluarkan berbagai kebijakan liberalisasi pertanian dengan mengeluarkan berbagai perda – perda, seperti UU No.7/2000 tentang SDA ; Keppres No.29/2000 tentang Privatisasi Bulog ; Penghapusan Subsidi Untuk Petani ; 'Pengurangan' Subsidi BBM ; UU Penanaman Modal Asing (UU PMA) yang mengizinkan kepemilikan pihak asing 100% di Indonesia menggantikan kebijakan investasi tahun 1974 ; UU PrivatisasiBUMN;UUKetenagalistrikan ; UU Pendidikan ; Inpres No.2/2005 tentang Penghapusan Harga Dasar Gabah ; Perpres No.36/2005 tentang Penggunaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, dll (diikuti oleh Perda-perda). Disinilah hasil dari liberalisasi yang kemudian dampak 'mati suri pertanian' lebih kepada para petani saja, tetapi tidak sampai menyentuh para pengusaha besar tersebut.

## **KESIMPULAN**

Kebijakan ekonomi liberalisasi pemerintah Indonesia dalam sektor pertanian beras pada tahun 1995 – 2000, didasarkan pada asas rasionalitas pembuat keputusan untuk keuntungan pribadi, sehingga kebijakan tersebut bukan untuk kepentingan nasional, tetapi hanya untuk kepentingan pribadi dari para pembuat keputusan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat seperti pada tahun 1995 lebih

mengutamakan kepentingan 'Soeharto dan konco-konconya' sampai pada tahun 2000 yang lebih menguntungkan para pengusaha yang terlibat juga dalam pembuatan kebijakan (Yusuf Kalla dan Abu Bakar Bakrie).

Perhitungan *cost and benefit* yang salah dalam kebijakan tersebut, ketika meliberalisasikan sektor ekonomi mendapatkan keuntungan yang lebih besar dengan semakin meningkatnya nilai ekspor tetapi malah meningkatkan nilai impor, sehingga perlu adanya revisi kebijakan tersebut agar menguntungkan sektor 'nasional' secara menyeluruh, bukan hanya sebagian 'kaum' saja. Kesalahan perhitungan *cost and benefit* juga disebabkan bukan untuk *national interest* tetapi untuk *individu interest* dan hanya bersifat sementara (tidak untuk jangka panjang).

Sehingga dari analisa *rational choice* dalam pengambilan kebijakan liberalisasi pertanian Indonesia pada tahun 1995 – 2000 bukan untuk kepentingan nasional tetapi untuk kepentingan pribadi yang bermain didalamnya. Sehingga kepentingan nasional di Indonesia dianggap tidak ada, tetapi lebih kepada kepentingan para elit birokrasi pemerintahan saja. [ ]

## DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. IPB Press. Bogor.
- Baswir, R., et al. 1999. *Pembangunan Tanpa Perasaan*. Salemba Empat. Jakarta.
- Budisusilo, A. 2001. *Menggugat IMF*. Bina Rena Pariwara. Jakarta.
- Fakih, M., 2003a. *Bebas dari Neoliberalisme*. Insist Press. Yogyakarta.
- Gie, Kwik Kian. 2003. *Neoliberalisme, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas*. Yogyakarta.
- Gilpin, Robert dan Jean Millis Gilpin. 2000. *the Challenge of Global Capitalism; the World Economy in the 21st Century*. Princeton University Press. United States of America.
- Harinowo, Cyrillus, 2004, *IMF Penanganan Krisis dan Indonesia Pasca-IMF*, Gramedia, Jakarta.
- Kartadjoemena. H. S., 1999. *GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round*, UI Press. Jakarta.
- Kasryno, Faisal. 1997. *Dinamika Sumberdaya dan Pengembangan Sistem Usaha Tani*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Departemen Pertanian.

- Kelman, Herbert. 1976. *International Behavior: A Social-Psychological Approach*. Rinehart & Winston. New York.
- Khudori. 2004. *Neoliberalisme Memumpas Petani; Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*. Resist Book. Yogyakarta.
- Khor, Martin,. 2001. *Globalisasi Perangkap Negara-negara Selatan*, Cinderalaras Pustaka Rakyat Cerdas. Yogyakarta.
- Mallarangeng, R., 2002. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi : Indonesia 1986-1992*, KPG. Jakarta.
- Mas'ood, Mohtar. 2003. *Ekonomi - Politik Internasional dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Mugasejati, Nanang Pamuji. 2006. *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*. Seri Kajian Sosial-Politik Kontemporer. FISIPOL UGM. Yogyakarta.
- Revrison, Baswir. 2003. *Terjajah di Negeri Sendiri : IMF dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. ELSAM. Jakarta.
- Risse, Thomas, 2000, *International Organization; Communicative Action in World Politics*, the Foundation and the Massachusetts of Technology.
- Snyder, Richard C, and James Robinson. 1965. *Decision Making in International Politics*. Rinehart & Winston. New York.
- Tulus T.H Tambunan. 2004. *Globalisasi & Perdagangan Internasional*, Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Williamson, John. 1999. *Democracy and 'Washington Consensus'*, World Development.
- Winarno, Budi, 2005, *Globalisasi Wujud Imperialisme Baru; Peran Negara dalam Pembangunan*, Tajidu Press, Yogyakarta.

#### **Jurnal-jurnal**

- Fauzi, N., 1996. "Gue Perlu, Lu Jual Donk", *Jurnal Analisis Sosial*, No.03, Juli, Yayasan Akatiga. Bandung.
- WTO Kapitalisme dan Pembangunan Gerakan*, The Institute for Global Justice.
- Sekilas WTO*. 2006. by Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral. DEPLU.