



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

INDONESIA MEMASUKI PEMILU PUTARAN II

Ekonomi Politik: Kebijakan Penyediaan Pangan Beras
Supriyadi Wiryatmodjo

Wayang Topeng Glagahdowo
Kajian Etnografi Perubahan dan Fungsi Wayang Topeng
pada Masyarakat Desa Pulungdowo, Kecamatan Tumpang,
Kabupaten Malang
Djoko Adi Prasetyo

Akomodasi Parpol Terhadap Kuota Perempuan
dalam Pemilu 2004
Dwi Windyastuti

Peran Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora
bagi Liberasi dan Humanisasi Teknologi
Nasikun

Citra Perempuan Islam Kontemporer:
Representasi Perempuan Islam dalam Sinetron Ramadhan
Yuyun W.I Surya

Problema Budaya dalam P2KP/Proyek Penanggulangan
Kemiskinan di Perkotaan
Retno Andriati

Resensi Buku:
Presiden Golput
Herwanto, AM

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Dalam edisi kali ini redaksi sengaja melanjutkan edisi sebelumnya –Indonesia memasuki Pemilu Putaran I– dengan mengambil tema Indonesia memasuki Pemilu Putaran II. Seperti kita ketahui bersama dalam tahap terakhir “partai final” perebutan tampuk kekuasaan RI 1 akan muncul dan terpilih sang pemimpin yang mewakili kehendak suara rakyat –karena dipilih secara langsung. Seperti apakah bentuk pemerintahan dan siapa saja tokoh-tokoh yang dipilih untuk mendampingi sang presiden, tentunya akan dapat kita rasakan manfaatnya dengan capaian program-program pembangunan sang Presiden yang dilontarkan saat kampanye terdahulu. Bahkan beberapa pengamat dengan berani mencoba mengkritisi jalannya pemerintahan dalam evaluasi 100 hari untuk mencermati serta dengan tegas mendeatline kinerja pemerintah.

Dengan adanya perubahan peta politik yang secara cepat, serta eskalasi suhu politik yang mulai memanaskan. Beberapa tulisan yang diterima redaksi mencoba untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, apa yang terjadi ke depan dicoba untuk ditelaah dengan berkaca pada keberhasilan dan kegagalan yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan terdahulu. Secara pandangan ekonomi Supriyadi Wiryatmodjo mengupas masalah Ekonomi Politik Kebijakan Penyediaan Pangan Beras, dari segi gender Dwi Windyastuti mencoba mengemukakan gagasan Akomodasi Parpol terhadap Kuota Perempuan dalam Pemilu 2004, penerapan dari segi budaya diulas dengan gamblang dalam Problema Budaya dalam P2KP/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan oleh Retno Andriati, serta resensi dari Herwanto mengenai Presiden Golput yang ditulis oleh Muhamad Asfar. Di luar tema, redaksi memuat Wayang Topeng Glagahdowo (Kajian Etnografi Perubahan dan Fungsi Wayang Topeng pada Masyarakat Desa Pulungdowo, Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang) oleh Djoko Adi Prasetyo, Peran Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora Bagi Liberasi dan Humanisasi Teknologi oleh Nasikun serta Citra Perempuan Islam Kontemporer: Representasi Perempuan Islam dalam Sinetron Ramadhan oleh Yuyun W.I Surya.

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat membawa angin segar perubahan serta menambah wawasan dan sekaligus menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam mengkomunikasikan gagasan serta ide untuk pembangunan serta perkembangan masyarakat yang senantiasa berubah.

Topik Utama Edisi No. 1 (Januari) 2005:
Bencana, Solidaritas dan Integrasi Nasional

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Ekonomi Politik: Kebijakan Penyediaan Pangan Beras

Supriyadi Wiryatmodjo

1

Wayang Topeng Glagahdowo

Kajian Etnografi Perubahan dan Fungsi Wayang Topeng pada Masyarakat Desa Pulungdowo, Kecamatan Tumpang,

Kabupaten Malang

Djoko Adi Prasetyo

17

Akomodasi Parpol Terhadap Kuota Perempuan dalam Pemilu 2004

Dwi Windyastuti

37

Peran Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora bagi Liberasi dan Humanisasi Teknologi

Nasikun

51

Citra Perempuan Islam Kontemporer: Representasi Perempuan Islam dalam Sinetron Ramadhan

Yuyun W.I Surya

67

Problema Budaya dalam P2KP/Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan

Retno Andriati

83

Resensi Buku: Presiden Golput

Herwanto, AM

EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN PENYEDIAAN PANGAN BERAS

Supriyadi Wiryatmodjo
Dosen Universitas Bhayangkara Surabaya

Abstract

In general, the developing countries' government legitimacy is highly dependent on the capability of the present authoritative regime to develop effectively its economy by effective cheap food staple supply for the people. The fall of the regime of Old Order, New Order and Megawati caused by not only by the political problems, unfairness, and democracy, but also by the disappointment of the people with long or seemingly never ending crisis of economic that lead to unemployment, poverty, and limited means to satisfy the physical needs of the people. Food staple (such as rice) supply policy through market interference involve a relatively autonomous bureaucratic system to control price of rice in the expected condition. It is not only for the economic reason, but also for sake of the authoritative regime to preserve its political power by showing its effectiveness in performing the economic policy to satisfy its people.

Keywords: *Politic Economy, Policy, Food staple supply, Legitimacy, Authority.*

Jatuhnya legitimasi kekuasaan politik rezim Orde Baru, tidak semata-mata berakar pada persoalan pemerintahan yang otoriter dan diliputi KKN "ansich", tetapi secara bersama-sama juga dibarengi oleh adanya krisis kehidupan ekonomi yang berlarut-larut baik yang muncul dalam bentuk tekanan inflasi, pengangguran, kemiskinan, terbatasnya alat pemuas kebutuhan material masyarakat, dan kelesuan ekonomi lainnya, yang dialami bangsa Indonesia pada tahun 1997-an.

Hal ini nampaknya terjadi pula dalam pemerintahan Megawati, dimana ketidak efektifan pemerintahan Gotong

Royong untuk menyediakan pangan beras yang murah bagi pihak konsumen beras, bahkan karena ketidak efektifannya dalam mengatasi penyelundupan beras telah disisi lain para produsen (petani) tidak pula merasa diuntungkan oleh pemerintahan Megawati. Sehingga implikasinya adalah ketidak percayaan masyarakat terhadap keefektifan pemerintahan ini, dalam memberikan kesejahteraan material pada masyarakatnya.

Dalam situasi ekonomi yang suram tersebut, disertai ketidak berhasilan kedua rezim pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi masyarakat, menjadi

bagian penting dari krisis legitimasi kekuasaan politik Orde Baru dan pemerintahan Megawati, sekalipun dari aspek keamanan dan persatuan negara relatif berhasil. Kondisi tersebut oleh Lipset (1968) secara cermat diungkap bahwa:

"Semua tuntutan tentang hak sah memerintah di negara-negara baru akhirnya harus memenangkan dukungan (rakyat) dengan cara menunjukkan keefektifannya. Ketaatan berbagai kelompok terhadap sistem ini itu harus diperoleh dengan cara menumbuhkan keyakinan diantara mereka bahwa sistem ini adalah jalan yang terbaik untuk meraih tujuan mereka. Bagi negara-negara baru pendemonstrasian keefektifan umumnya berarti pembangunan ekonomi".

Pemulihan pembangunan ekonomi sebagai bagian dari formula penciptaan legitimasi adalah wajar bagi para pemimpin suatu negara yang sejak lama dilanda kemerosotan ekonomi. Lebih penting lagi formula itu: "memungkinkan para pemimpin negara untuk semakin banyak melibatkan diri dalam kegiatan ekonomi, dan dengan demikian menciptakan sumber patronase yang dapat dipakai untuk memupuk legitimasi kekuasaan politiknya". (Mas'oed, 1989). Hingga mampu mempertahankan legitimasi dari rakyat untuk mempertahankan kekuasaannya.

Mengingat pentingnya pembangunan ekonomi dalam rangka melegitimasi kekuasaan politik bagi rezim pemerintah di Indonesia serta berbagai negara dunia

ketiga umumnya, maka disamping mengakui pentingnya pertimbangan tujuan-tujuan pembangunan yang lebih luas yang mengilhami perumusan kebijakan pembangunan di bidang pertanian, kita juga harus memahami motif yang lebih bersifat pribadi yaitu bahwa pemerintah berusaha untuk mempertahankan kelangsungan kekuasaan politiknya dan mereka harus mengamankan kepentingan yang lebih utama tersebut. Sehingga mereka akan kembali pada pertimbangan politik, atau tidak begitu saja menyerahkan kepada kekuatan mekanisme pasar dalam rangka pembangunan ekonomi, khususnya dalam kebijakan pemenuhan kebutuhan pangan. Sebuah analisa kritis yang mengakui pentingnya kekuatan politis dalam rangka pembangunan ekonomi (di bidang pertanian), diungkapkan oleh Bates tahun 1981 sebaga berikut:

"One obvious conclusion sometimes drawn from the economists critique of Third World agricultural program, for example, it is that government should withdraw from agricultural markets and let ecomic forces prevail. Such counsel is naturally ignored by policy-maker as hopelessly naïve. Similary, although gouverments intenvens in markets to secure social objectives are the sole force behind their choices. For to secure any given objective, gouverments can choose from a variety of techniques".

Jadi dalam menjamin tercapainya tujuan tertentu dibalik kebijakan pengaturan impor beras, pemerintahan Megawati telah mengambil pengalaman dari jatuhnya

rezim Orde Baru, yang tidak begitu saja menyerahkan pada mekanisme pasar tetapi ia memilih berbagai macam teknik yang tersedia.

Dilihat dari sudut politik, kemampuan menyediakan jumlah beras sebagai bahan pangan pokok yang memadai dan harga yang relative rendah yang terjangkau masyarakat (khususnya pihak konsumen) merupakan langkah yang efektif untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi masyarakat dalam usaha memenuhi kebutuhan akan bahan pangan pokok yang seringkali mendorong timbulnya krisis-krisis politik di kebanyakan masyarakat dunia ketiga. Tekanan politik terhadap harga bahan yang rendah dalam masyarakat negara dunia ketiga, utamanya berasal dari para pekerja perkotaan dan para pekerja lainnya yang memiliki respon tinggi terhadap tuntutan kenaikan upah tenaga kerja apabila harga kebutuhan bahan pangan meningkat (Bates, 1981). Sebagai tenaga kerja untuk mendukung proses industrialisasi dengan tingkat upah yang relative rendah, para pekerja di daerah perkotaan akan memiliki respon politik yang tinggi untuk menimbulkan krisis-krisis politik apabila tidak tersedia bahan pangan dengan harga yang relative rendah. Sehingga bagi kepentingan politis pemerintah untuk melegitimasi kekuasaan politiknya dan kepentingan pembangunan yang lebih luas, pemerintah harus mengamankan tuntutan mereka dengan jalan menyediakan kebutuhan bahan pangan yang rendah.

Dalam kasus Indonesia, kebutuhan bahan pangan yang rendah tersebut tidak hanya penting bagi kehidupan masyarakat perkotaan, tetapi juga sangat penting untuk menyokong kehidupan pegawai negeri yang umumnya bergaji rendah (Mas'ood, 1989).

Kemerosotan atau kesulitan ekonomi yang terus menerus dimasyarakat dunia ketiga dan kemampuan rezim pemerintah untuk memenuhi kebutuhan bahan pangan dengan harga yang rendah, telah berakar secara mendalam menjadi faktor yang mempengaruhi kelangsungan rezim pemerintah untuk mempertahankan kekuasaan politiknya (hak sah memerintah), sehingga pemilihan mekanisme manajemen program peningkatan produksi bahan pangan di kebanyakan negara dunia ketiga ini lebih merupakan "*calculation*" bagaimana kepentingan politik pemerintah dapat tercapai dalam cara yang terbaik (Bates, 1987).

Demikian pula melalui adanya subsidi terhadap kebutuhan akan "inputs" pertanian, pemerintah menunjukkan kemampuannya untuk membantu meringankan biaya produksi yang cukup tinggi bagi para petani apabila tidak mendapat dukungan dari pemerintah, khususnya yaitu bagi para petani yang memiliki lahan pertanian besar atau disebut petani kaya. Pemberian subsidi melalui "inputs" pertanian ini secara tidak langsung akan memungkinkan pemerintah membangun basis dukungan politis dengan para elit masyarakat pedesaan yang umumnya bergerak di sektor pertanian (Bates, 1981).

Guna menjamin kelancaran penyediaan "inputs" pertanian ke tangan para petani atau untuk kepentingan memanipulasi mekanisme pasar dalam rangka menjamin harga beras yang rendah, keterlibatan birokrasi pemerintah menjadi sangat diperlukan. Dengan keterlibatan birokrasinya pemerintah mampu menjamin kelancaran

memanipulasi harga "inputs" pertanian menyediakan kebutuhan kredit para petani, menyalurkan input pertanian secara lancar dan melalui keterlibatan dalam menangani pemasaran produk (output) pertanian pemerintah mampu memanipulasi harga pangan agar tetap berada pada tingkat harga yang relative rendah sehingga terjangkau oleh masyarakat luas. Untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan (hak sah memerintah) dari kemampuannya menyediakan kebutuhan material (pangan) yang dirasa cukup bagi masyarakat..

Sehingga penyediaan peta organisasi yang kompleks dalam pelaksanaan program produksi pertanian dikebanyakan negara dunia ketiga meskipun bukan satu-satunya alternative yang efisien dalam pelaksanaan pembangunan tetapi merupakan mekanisme yang sangat efektif untuk mencapai kepentingan politik pemerintah melegitimasi kekuasaan politiknya khususnya melalui penyediaan bahan pangan yang relative rendah tersebut.

Rezim dan Kebijakan Publik

Kebijakan publik apapun kaitannya dengan bentuk negara, akhirnya akan bermuara pada kepentingan rezim politik yang berkuasa untuk memenangkan kepentingannya dalam memperoleh legitimasi (hak sah memerintah) terhadap rakyatnya. Berbagai pandangan tentang kebijakan negara tersebut misalnya, pandangan Hegel tentang negara yang menyatakan bahwa negara merupakan penjelmaan dari kepentingan umum masyarakat. Seperti dikemukakan sbb:

"Dimana kepentingan-kepentingan warga dapat ditemui dalam perwujudan lembaga negara.

Maka dari itu negara pada hakekatnya merupakan sebuah lembaga yang mengatasi dan lebih sempurna dari masyarakat, dimana kemampuan dan keuatannya terletak di dalam tujuannya yang universal melayani kepentingan umum" (Hegel dalam, Budiman Arief, 1989).

Sehingga setiap kebijakan public otomatis dianggap selalu mencerminkan adanya kepentingan public. Public opini yang berkembang dalam masyarakat cenderung memandang bahwa kepentingan public (*public interest*) merupakan sesuatu yang bersifat "*built in*" dalam kebijakan public (*public policy*). Artinya, dalam pandangan ini kebijakan public selalu mencerminkan adanya kepentingan public, seperti penyediaan pangan yang murah bagi pihak konsumen, begitu pula pemberian insentif yang memadai dalam produksi pangan (beras) bagi pihak produsen..

Adanya tugas suci yang melekat pada institusi negara tersebut, menjadi absah ketika membahas kebijakan public mempersoalkan hakekat kepentingan public yang terkandung di dalamnya. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Anderson sebagai berikut: "*The task of government, it is often proclaimed, is to serve or promote the public interest. Statutes sometimes include the public interest as a guideline for the actions of public officials.*" (Anderson, James, E., 1979,185) Apalagi mengingat seperti apa yang dikatakan oleh Arthur Benly berikut:

"..... lembaga pemerintah itu sendiri tidak mempunyai nilai mandiri, kecuali sebagai salah

satu aspek dari sebuah proses, dan karena itu tidak bisa diuraikan sebagai suatu yang terpisah kecuali sebagai alat dari kepentingan-kepentingan yang beroperasi melaluinya" yaitu rezim yang sedang berkuasa. (Stephen, dalam Arief Budiman, 1982, 3). Dari pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan-kebijakan public (kebijakan yang dilakukan pemerintah) tidak terlepas dari kelompok-kelompok kepentingan (rezim penguasa) yang ikut beroperasi di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Kelompok-kelompok tersebut tentunya mempunyai "leverage point" (Gergen, Kenneth, J., 1968, 4) yang berbeda dalam proses formulasi pembuatan kebijakan, yang mana akan berpengaruh besar terhadap output kebijakan maupun outcome yang diharapkan.

Secara konseptual teori tentang *Public Policy* ini selalu berkembang sebagaimana teori-teori lain. Namun secara umum "analisa kebijakan public ini bisa dipecah menjadi dua". (Henry, Nicholas, 1988, 363-364). Yang pertama; lebih menekankan pada proses perumusan kebijakan, bersifat deskriptif. Yang kedua; lebih menekankan analisa pada output-output atau efek-efek dari kebijakan public, yang mana lebih bersifat preskriptif.

Begitu pula dalam hubungan dengan perubahan rezim, bentuk negara dapat mempengaruhi proses formulasi kebijakan publik yang pada akhirnya akan bermuara pada kepentingan rezim

penguasa untuk memperoleh legitimasinya dari masyarakat.

Dalam bentuk negara Organisme (Arief Budiman, 1989, 4), lembaga negara relatif bebas dari pengaruh individu atau kelompok-kelompok masyarakat dalam membuat kebijakan-kebijakan, negara mempunyai "kemauan dan kepentingan sendiri dan melakukan intervensi kedalam kehidupan masyarakat, ditujukan untuk kesejahteraan dan kemauan masyarakat." (Arief Budiman, 1989, 4). Seperti yang dikatakan Stephen sebagai berikut:

"Konsep dari kebaikan umum, dengan keharusan moral yang dibebankan kepada negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, membuka kesempatan bagi negara untuk merumuskan. Dan dengan inisiatif sendiri, memaksakan perubahan-perubahan besar kepada sebuah masyarakat baru yang sudah mapan supaya dapat diciptakan sebuah masyarakat baru yang lebih baik". (Stephen dalam Arief Budiman, 1989, 12).

Oleh karena itu akan lebih tepat kalau pemahaman terhadap kebijakan publik dalam bentuk negara organisme ini ditekankan pada negara (pemerintah) rezim penguasa sebagai lembaga politik yang menghasilkan kebijakan-kebijakan public. Dalam bentuk negara macam ini akses terbesar dalam formulasi kebijakan adalah dari negara atau pemerintah ini sendiri.

Secara teoritis dari kedua kelompok bentuk negara tersebut (dari sudut pandang kemandiriannya didalam membuat kebijakan publik (*public policy*)

decision), selanjutnya dapat dijelaskan dalam 2 pola bentuk model pembuatan kebijakan public sebagai suatu proses, yaitu bentuk negara yang tidak mandiri kedalam model kelompok dan bentuk negara yang relatif mandiri kedalam model elit massa.

a. Teori Model kelompok

Teori model kelompok dari proses pembuatan kebijakan pada dasarnya dibangun berlandaskan pokok pikiran teori sosiologi politik yang disebut "*pluralism*" atau "*theory of balance*" atau "*equilibrium of theory*", hasil kerja David B. Truman, Arthur Bentley, Alexis de Toqueville dan lainnya. Menurut pandangan ini negara (pembuat kebijakan publik) merupakan bentuk dari gabungan besar yang terdiri atas berbagai kelompok kepentingan dan asosiasi yang sangat beragam dan sering terlibat dalam konflik kepentingan. Menurut kaum pluralist, kebijakan public merupakan perwujudan dari pertentangan tekanan dari seluruh kelompok dan tidak ada satu kelompok yang dominan. Keseimbangan diantara pelbagai pertentangan ditujukan pada negara dan akan tercermin pada kebijakan negara (publik). Berbagai kelompok kepentingan melakukan negosiasi dan berbargaining dengan kelompok lainnya untuk mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan atas hasil issue yang dipersaingan. Realitas politik, keseimbangan atau perimbangan tersebut diperoleh dalam suatu proses politik yang tiap kelompok berusaha memaksimumkan kepentingannya. Dimana posisi setiap kelompok berubah sejalan dengan perubahan issue yang dirasa penting. *Outcomes* dari suatu issue tidak hanya merupakan hasil dari kompromi, tetapi sekaligus produk dari

adanya pergeseran aliansi diantara kelompok yang sedang terjadi. Koalisi kelompok berubah sejalan dengan issue yang ada, karena itu tidak ada kelompok yang mantap secara terus menerus dapat mendominasi suatu proses politik. Dengan demikian kebijakan negara tidak selalu didominasi kepentingan bisnis, buruh, agama, dan lainnya, tetapi merupakan kompromi dari keseluruhan kepentingan dan tekanan yang ada. Kompleknya "*web of cross-pressures*" yang berlangsung dalam masyarakat menjamin tidak berkembangnya konflik yang sistemik yang membahayakan stabilitas sistem politik.

Beberapa teoritis seperti Domhoff (1970), Mills (1957), Bachrach (1967), Hamilton (1972), Kariel (1961), McConnel (1966), mengajukan keberatan terhadap isi pokok pikiran pluralism. Dua kritik mendasar seperti disarikan Szymanski (1978) yaitu:

First, there is considerable evidence to show that (1) only about half the people in the population belong to as many as one voluntary association; (2) most of the voluntary association people are connected with are at best only peripherally interest in politics; (3) the voluntary association to which most people belong make their decisions without consulting most their membership, and often such decisions are made against their interests; (4) voluntary associations are asymmetrical in the amount of power they wield per member. Business people and corporations are far more organized, politically conscious, po-

litically active, and able to influence politics through money, connections, and prestige than are union members.

A second, major criticism of pluralism is directed against its conception of the functioning or output of the state. The equilibrium (or balance) theory of the pluralist assumes that the output of the state is an automatic and accurate resultant of the relative strength of the various interest groups. In fact, there are only a limited number of effective policies that the state can follow in any area without causing general social or economic disruption of the society. Given the basic operating principles of capitalism or class society, only certain policies designed to reduce inflation, decrease unemployment, or increase production will actually work. Although various interest groups may want other policies, these policies might not be feasible. (Syimanski, 1978, 2).

Adanya kenyataan bahwa hanya sebagian kecil anggota masyarakat yang menjadi anggota kelompok kepentingan, kebanyakan kelompok atau asosiasi hanya menempati posisi pinggiran secara politis, kecenderungan mengindahkan konsultasi dalam pengambilan keputusan dan tidak sebandingnya kekuasaan yang dimiliki kelompok kepentingan tidak memiliki dasar yang kuat. Dan kebanyakan justru hanya orang-orang bisnis yang mampu memberikan pengaruh politik secara berarti. Demikian

pula terbatasnya kebijakan publik yang berada diluar usaha memperkuat beroperasinya sistem kapitalisme, pandangan "theory of balance" tentang kebijakan publik menjadi diragukan.

Kenyataan masyarakat pluralis seperti di Amerika Serikat, berdasarkan hasil kerja Mills (1974) menunjukkan bahwa kelas atas dari masyarakat modern Amerika makin menyatu, dan secara sadar mengelompokkan diri pada tingkat atas sehingga muncul kelompok elit yang kekuasaannya melebihi kelompok lainnya sepanjang sejarah manusia. (Mill, dalam Budiman, 1989, 32).

Dari uraian tersebut di atas tampak bahwa proses politik yang demokratis dalam bentuk adanya lembaga politik yang bebas memperbolehkan orang maupun kelompok berpartisipasi secara bebas menyusun kebijakan publik (bentuk negara yang tidak mandiri), dalam kenyataannya tidak menjamin lahirnya kebijakan yang melayani kepentingan umum. Namun demikian kelompok-kelompok yang berkuasa (rezim penguasa) tetap memiliki hak prevelagenya untuk membuat kebijakan publik yang diwujudkan untuk memperoleh legitimasi kekuasaannya terhadap rakyat. Sekalipun tidaklah salah anggapan umum bahwa semakin banyak partisipasi masyarakat semakin besar kemungkinan lahirnya kebijakan publik yang melayani kepentingan umum.

b. Teori Model Elit-Massa.

Model Elit-Massa dalam proses perumusan kebijakan publik pada dasarnya dibangun berlandaskan pokok-pokok pikiran antara "Theories Elitism and Mass Society", hasil kerja Pareto, Michels, Mosca, dalam ragam

"aristocratics" dan Milss dalam ragam yang "radical". Pokok pikiran Mosca seperti disarikan Szymanski (1978) bahwa:

In all Societies..... two classes of people appear a class, always less numerous, performs all political finction, monopolizes power, and enjoys the advantages that powers brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first in a manner that is now more or less legal, now more or less arbitrary and violent, and supplies the first, in appearance at least, with material means of subsistence and with the instrumentalities that are essential to the vitality of the political orgnanism.(Syimanski, 1978,2)

Identifikasi yang lebih terperinci dari model elit-massa ini, disusun oleh Dye dan Zeigler seperti dikutip Anderson (1979) sebagai berikut:

1. *Society is devided into the few who have power and the many who do not. Only a small number of person allocate values for society; the mass do not decided public policy.*
2. *The few who govern are not typical of the masses who are governed.*
3. *The movement of non-elites to elite positions must be slow and continous to maintain stability and avoid revolution. Only non-elites who have accepted the basis elite consensus can be admintted to governing circles.*
4. *Elites share a consensus on the basic values of the social system and*

the preservation of the system.

5. *Public Policy does not reflect demands of the masses but rather the prevailing values on the elite.*
6. *Active elites are subject to relatively little direct influence from apathetic masses (Dye and Zeigler, in Anderson, hal.19)*

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka secara ringkas dapat dikemukakan bahwa dalam setiap masyarakat ditemukan adanya 2 (dua) kelas yaitu kelas yang memerintah (*The rule*) dan kelas yang diperintah (*The ruled*) yang terakumulasi dalam bentuk negara relatif mandiri dalam merumuskan serta membuat kebijakan publik.

Keadaan kelas yang memerintah (pemerintah negara) dicirikan dengan jumlahnya yang relatif sedikit dan berasal dari strata sosial atas, memonopoli kekuasaan, tampil dalam keseluruhan fungsi politik, relatif sedikit menerima pengaruh massa, menikmati banyak keuntungan, menemukan konsensus dalam nilai dasar yang ada pada sistem sosial dan berusaha untuk mempertahankan sistem sosial dan berusaha untuk mempertahankan sistem sosial dan berusaha serta cenderung mencapai kepentingannya sendiri. Sedangkan ciri dari keadaan kelas yang diperintah, jumlahnya mayoritas dan menempati strata sosial bawah, selalu dikendalikan dan dikontrol oleh yang memerintah, apatis, tidak cakap memerintah, kurang memiliki kepentingan dan berkewajiban memberikan support pada kelas yang memerintah melalui sarana material maupun instrumen vital lainnya.

Kondisi yang asimetris tersebut membawa implikasi pada tata politik-

kenegaraan, dimana negara tidak lain merupakan organisasi dari kelas minoritas yang hendak mencapai kepentingannya sendiri. Aktivitas ekonomi, militer, sosial dipimpin elit dengan segenap kemauan, kemampuan dan kepentingan elit. Massa mayoritas secara permanen tidak mampu memerintah, tidak mampu mengatur dirinya sendiri. Tanpa elit, masyarakat tidak dapat diorganisir, kerja sama yang efektif tidak mungkin dilaksanakan. Lebih dari itu, elit mempunyai pelbagai sarana mempertahankan posisinya, membatasi mobilisasi massa ke lingkaran elit, menempatkan pos-pos komando dalam lembaga masyarakat dan menghindari kemungkinan terjadinya revolusi-konflik.

Pola hubungan elit massa seperti tersebut di atas menjadikan proses perumusan kebijakan publik lebih dimonopoli elit. Massa tidak memberikan pengaruh yang significant, sehingga kebijakan publik lebih merupakan produk elit untuk melayani kepentingannya sendiri, merealisasikan nilai yang melekat pada sistem sosial ataupun usaha mempertahankan sistem sosial yang ada, meskipun sekali waktu ada pertimbangan kesejahteraan rakyat. Tidak adanya pengaruh - artikulasi dari massa, akhirnya kebijakan publik lebih sebagai respon elit terhadap kepentingan minoritas dari pada respon elit terhadap kepentingan massa.

Berdasarkan pemikiran tersebut penulis mencoba menganalisis berbagai kepentingan politik dan ekonomi yang ada di balik kebijakan penyediaan pangan beras selama ini. Prosedur yang panjang serta berbagai persoalan yang mengikutinya, menunjukkan bahwa dalam kebijakan penyediaan pangan beras, perlu di kaji adanya kepentingan rezim penguasa yang

mengikuti di dalamnya.

Hal ini terjadi karena legitimasi kekuasaan (hak sah memerintah) diperoleh dari sekelompok kecil elit yang dominan tersebut, sehingga perwujudan kebijakan publik baik dari segi output maupun outcome-nya, pada akhirnya dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan kelompok tersebut, agar legitimasinya dapat dipertahankan.

Dengan demikian sebenarnya kebijakan publik bukanlah bersifat teknis semata, seperti disarikan oleh Szymanski (1978, 6) sbb:

"Government policy, which pluralist define as the product of conflicting pressures of all these interest groups, no one of which is dominant. The balance between the various conflicting claims on the state is represented by state policy. The various interest groups negotiate and bargain with one another to reach a mutually agreeable outcome for each contested issue. The equilibrium or balance found in the political process thus tend to maximize the interest and concerns of all participants".

Jadi subsansi dari suatu kebijakan publik sebenarnya merupakan hasil persaingan kepentingan dari seluruh "interest group" yang ada, dimana masing-masing berusaha memaksimumkan kepentingannya. Proses perumusan kebijakan negara lebih sebagai proses politik, kebijakan negara selalu dikondisikan oleh situasi politik dan sosial ekonomi masyarakatnya. Bahkan secara eksplisit teori structural Marx menyatakan bahwa: "By whichever mechanism, state policy is more a result of the basis political

and economic condition then of conscious decision making" (Szymanski, 1978;1). Maksudnya dengan mekanisme apapun kebijakan negara lebih merupakan hasil dari kondisi politik dan ekonomi dari pada kesadaran para pembuat keputusan itu sendiri.

Dalam hal ini kebijakan pemerintahan Megawati dalam persoalan penyediaan pangan beras, ada semacam dilematis kepentingan siapa yang akan diuntungkan untuk memperoleh hak sah memerintahnya dari rakyat. Ketika melakukan kebijakan tata niaga beras dengan memberikan pembatasan impor, untuk memberikan kesempatan pada para petani (produsen beras) untuk menikmati hasil jerih payahnya. Namun disisi lain, kebijakannya, harus dapat menyediakan pangan beras yang murah bagi para konsumen beras khususnya pegawai negeri dan masyarakat di perkotaan (bukan petani) yang umumnya memiliki sensitifitas politik yang tinggi terhadap tersedianya kebutuhan pangan yang murah.

Kebijakan Tata Niaga Beras

Sebagaimana yang terjadi pada negara dunia ketiga umumnya, dalam usaha meningkatkan persediaan kebutuhan akan bahan makan (beras) pemerintah dapat menunjuk pada suatu kebijakan dengan penggunaan harga beras yang lebih tinggi (*higher prices*), atau mereka dapat menginvestasikan dalam jumlah yang sama dalam proyek-proyek produksi bahan pangan di tingkat produsen (petani). Guna memperkuat incentives bagi produksi bahan pangan pemerintah dapat menaikkan harga dari produk pertanian atau mereka dapat memberikan subsidi

biaya implementasi program peningkatan produksi pertanian. Atau dalam situasi kekurangan bahan pangan, pemerintah dapat mengikuti kenaikan harga pangan, atau mereka dapat mempertahankan harga yang rendah sementara itu ia menanggung kekurangannya melalui berbagai macam intervensi termasuk operasi pasar, dan berbagai bentuk intervensi lainnya, untuk mencapai harga pangan beras sesuai dengan tingkat yang diinginkan.

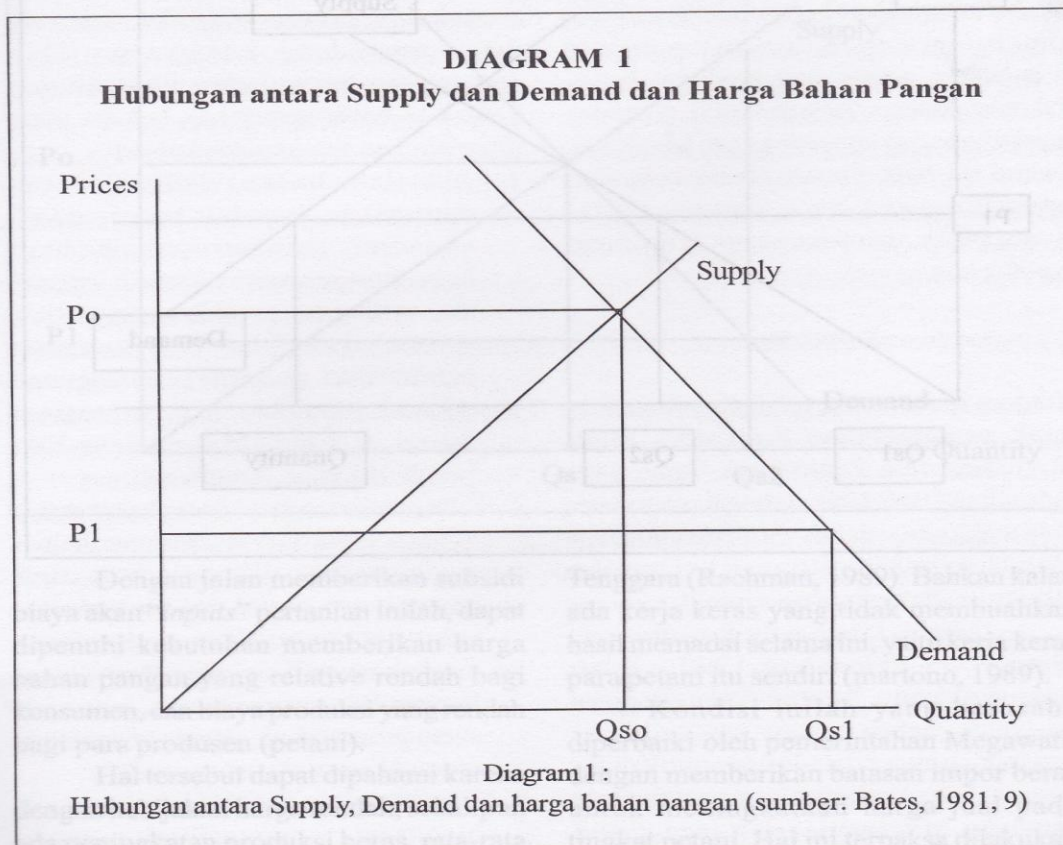
Setiap alasan yang diyakini atau dipercayai bahwa penggunaan kebijakan harga (*pricing policy*) adalah cara yang lebih efisien guna menjamin tercapainya tujuan dari program peningkatan produksi. Tetapi pemerintah Indonesia (khususnya di masa Orba) secara sistematis lebih menunjuk pada penggunaan kebijakan pada proyek atau program (cq. Program Bimas yang sebenarnya telah diperkenalkan sejak Orde Lama) guna meningkatkan program produksi bahan pangan. Khususnya dalam kebijakan penyediaan bahan pangan beras pemerintah membiayai program produksinya dengan memberikan subsidi terhadap kebutuhan akan *input* pertanian khususnya terhadap pupuk, obat-obatan (peptisida) dan teknologi pertanian lainnya, menyediakan kredit (lewat BRI) dengan mekanisme organisasi yang disponsori oleh pemerintah seperti KUD, BUUD, Koordinasi Bimas, Paket Bimas dan Anggaran Pemerintah untuk mensubsidi serta mempertahankan harga beras yang rendah sehingga tidak ada "*preference*" yang sistematis untuk menggunakan kebijakan harga yang lebih tinggi sebagai "*incentives*" utama merangsang peningkatan produksi (Bates, 1987).

Jadi dalam usaha implementasi

kebijakan penyediaan Beras, pemerintah sebenarnya tidak menggunakan mekanisme pasar yang sesungguhnya, tetapi dilakukan dengan jalan memanipulasi harga dari "inputs" pertanian melalui pemberian subsidi, misalnya: melalui penyediaan benih Varietas Unggul Anti Wereng (VUTW), pupuk, obat-obatan dsb. . Sementara itu untuk memudahkan pemenuhan kebutuhan akan "inputs" pertanian, pemerintah juga menyediakan sarana kredit kepada para petani. Dengan rendahnya biaya/harga "inputs" ini, berarti akan mampu menurunkan biaya produksi

dari para petani. Keseluruhan mekanisme pelaksanaan program ini, sasaran pokoknya yaitu mewujudkan usaha pemerintah untuk meningkatkan persediaan kebutuhan akan bahan pangan (khususnya beras) dan menyediakan bahan pangan dengan harga yang relative rendah kepada masyarakat (*low rice prices*) (Bates, 1981).

Secara diagramatis mekanisme program peningkatan produksi guna meningkatkan persediaan beras dan penyediaan harga beras yang relative rendah tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut :

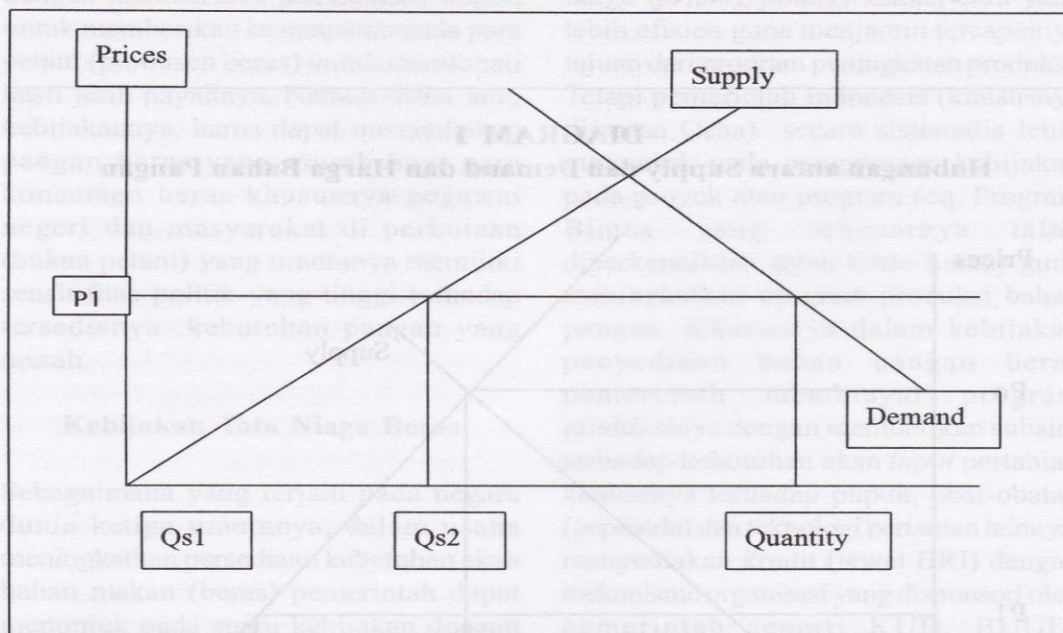


Tujuan utama adalah mengurangi harga bahan pangan, dari tingkat P_0 ke tingkat P_1 . Guna menjamin harga yang lebih rendah, pemerintah berusaha meningkatkan jumlah persediaan dari tingkat Q_{s0} ke tingkat Q_{s1} (diagram 1).

Jika pemerintah dapat menjamin kebutuhan bahan pangan dari luar negeri pada tingkat harga P_1 , biaya import bahan pangan dari luar negeri pada

tingkat harga P_1 , biaya import bahan pangan akan meningkatkan persediaan ketingkat Q_{s2} , seperti tercermin pada diagram 2. Pada tingkat harga P_1 produsen local akan menunjang persediaan pada tingkat Q_{s1} dan pemerintah melalui import, akan mampu mempertahankan harga pada tingkat P_1 apabila import beras sebanyak selisih antara Q_{s2} dan Q_{s1} .

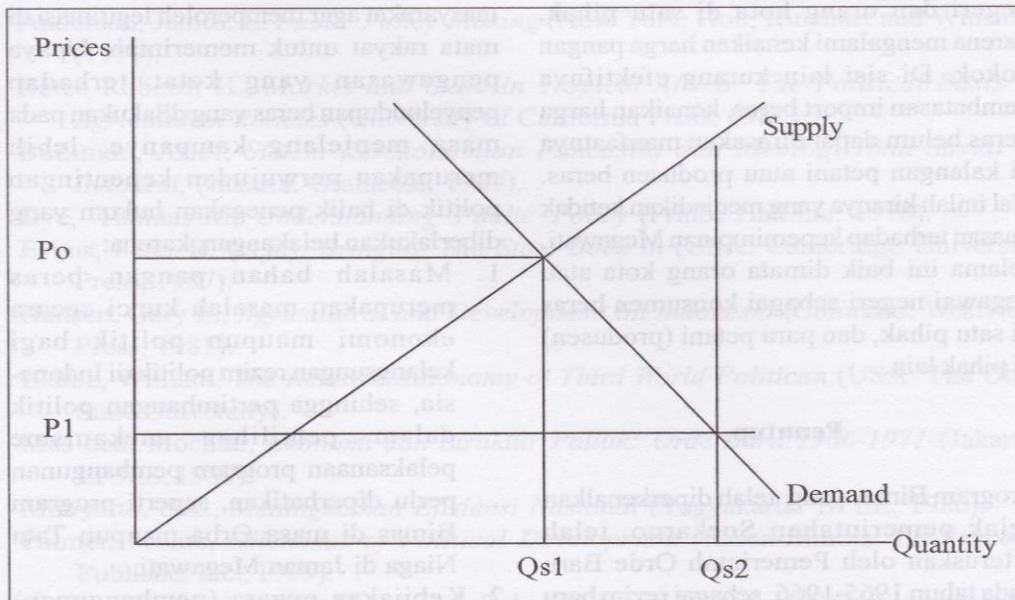
DIAGRAM 2
Import Bahan Pahan untuk Menekan Harga



Dalam usaha mengurangi import bahan pangan, sebagai alternative, pemerintah dapat meningkatkan persediaan dengan membantu biaya produksi bahan pangan atau memberikan subsidi biaya produksi kepada produsen local. Menjamin biaya peningkatan produksi local dari tingkat Q_{s0} ketingkat Q_{s1} guna mempertahankan harga bahan pangan pada tingkat P_1 (diagram 3).

6,6% per tahun antara tahun 1969-1978, tetapi kesejahteraan para petani dan buruh tani di desa-desa tetap "mandeg" atau hanya diperbaiki pada tingkat yang sangat lamban sampai akhir tahun 1978 (Hartoyo, 1978) dan pendapatan rumah tangga petani berdasarkan survai nasional 1985 hanya berkisar Rp 135.000,- pertahun atau sekitar 12.000,- per bulan, termasuk pendapatan yang paling rendah di kawasan Asia

DIAGRAM 3
Peningkatan Produksi Bahan Pangan Lokal Untuk Menekan Harga



Dengan jalan memberikan subsidi biaya akan "inputs" pertanian inilah, dapat dipenuhi kebutuhan memberikan harga bahan pangan yang relative rendah bagi konsumen, dan biaya produksi yang rendah bagi para produsen (petani).

Hal tersebut dapat dipahami karena dengan kebijakan harga rendah, sekalipun ada peningkatan produksi beras, rata-rata

Tenggara (Rachman, 1989). Bahkan kalau ada kerja keras yang tidak membuahkan hasil memadai selama ini, yaitu kerja keras para petani itu sendiri (martono, 1989).

Kondisi inilah yang berusaha diperbaiki oleh pemerintahan Megawati, dengan memberikan batasan impor beras untuk meningkatkan harga jual pada tingkat petani. Hal ini terpaksa dilakukan

selain karena tidak adanya dana pemerintah untuk mensubsidi input produksi beras tersebut, di lain pihak pemerintahan Megawati ingin menunjukkan pada petani akan kepeduliaannya untuk menaikkan kesejahteraan petani. Namun demikian dengan adanya beras import gelap yang tidak terkontrol, di sisi lain tidak dapat memberikan dampak yang efektif bagi kesejahteraan petani.

Dampak ketersediaan beras yang terbatas telah memberikan dampak ketidakpuasan di kalangan pegawai negeri dan orang kota di satu pihak, karena mengalami kenaikan harga pangan pokok. Di sisi lain kurang efektifnya pembatasan import beras, kenaikan harga beras belum dapat dirasakan manfaatnya di kalangan petani atau produsen beras. Hal inilah kiranya yang menjadikan ketidakpuasan terhadap kepemimpinan Megawati, selama ini baik dimata orang kota atau pegawai negeri sebagai konsumen beras di satu pihak, dan para petani (produsen) di pihak lain.

Penutup

Program Bimas yang telah diperkenalkan sejak pemerintahan Soekarno, telah diteruskan oleh Pemerintah Orde Baru pada tahun 1965-1966, sebagai rezim baru pada waktu itu, adalah untuk menghadapi adanya krisis legitimasi kekuasaan politiknya (hak sah memerintah).

Dibalik krisis politik pada akhir tahun 1965 dan tahun 1997, telah menunjukkan betapa sensitipnya persediaan bahan pangan pokok (beras) bagi munculnya krisis-krisis politik di Indonesia. Dan meskipun pemerintah Orde Baru dan Megawati, telah mengambil

langkah hati-hati terhadap harga pangan pokok beras, tetap mengalami getah dalam peran politiknya.

Dengan demikian, dapat disamapaikan di sini bahwa kepentingan Politik dibalik implementasi Kebijakan Tata Niaga Beras sebagaimana dikenalkan oleh pemerintah Pemerintahan Megawati. Dari pada usaha untuk meningkatkan produksi beras dan sekaligus perbaikan hidup rumah tangga petani (Birowo dan Hansen, 1981), adalah lebih merupakan bagian dari "Obsesi Politik" dalam usaha mengontrol penyediaan beras bagi masyarakat agar memperoleh legitimasi di mata rakyat untuk memerintah. Upaya pengawasan yang ketat terhadap penyelundupan beras yang dilakukan pada masa menjelang kampanye, lebih merupakan perwujudan kepentingan politik di balik penegakan hukum yang diberlakukan belakangan, karena:

1. Masalah bahan pangan beras merupakan masalah kunci secara ekonomi maupun politik bagi kelangsungan rezim politik di Indonesia, sehingga pertimbangan politik dalam pemilihan mekanisme pelaksanaan program pembangunan perlu diperhatikan, seperti program Bimas di masa Orba maupun Tata Niaga di Jaman Megawati.
2. Kebijakan negara (pembangunan) sebagai usaha mewujudkan perubahan sosial selalu dikondisikan oleh kepentingan sosial politik tertentu, sehingga pemilihan mekanisme implementasi Kebijakan Penyediaan Pangan (khususnya beras), bukanlah suatu proses teknis semata tetapi lebih merupakan suatu proses politik.
3. Dibalik gejala "relative autonomy" birokrasi pemerintah/negara,

pemerintah sebagai actor politik yang ikut aktif mempengaruhi perubahan sosial politik, pemerintah memiliki kepentingan sosial politik sendiri yang hendak dicapai melalui program kebijakan tata niaga penyediaan pangan tersebut.

4. Kemampuan menunjukkan keberhasilan memberikan kepuasan materiil (seperti kebutuhan bahan pangan

beras) merupakan bagian penting untuk memenangkan tuntutan hak sah memerintah seperti kebanyakan negara berkembang lainnya, sehingga pemilihan mekanisme pelaksanaan program kebijakan penyediaan pangan beras sebagai bagian dari formula penciptaan legitimasi adalah wajar bagi para pemimpin negara yang sejak lama dilanda kemerosotan ekonomi.

Daftar Pustaka

- Anderson, James. E. *Public Policy Making* (New York; Holt, Rinehart and Winston, (1979).
- Bates Roberth H., *Market and State in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (University of California Press, 1981).
- Budiman, Arief, *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial di Indonesi*, (Jakarta: Gramedia, 1989).
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy* (Prince Hall.Inc: 1978).
- Evens, Peter B. (et.al), *Bringing The State Back in* (USA: Cambridge University Press, 1987).
- Hansen, Gary E., *Agricultural and Development ini Indonesia* (Colorado: Westview Press, 1981).
- Liddle, William, *The Relative Autonomy of Third World Politician* (USA: The Ohio State University).
- Mas'oed, Mochtar, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971* (Jakarta: LP3ES, 1989).
- Mubyarto, dkk., *Meningkatkan Efisiensi Nasional* (Yogyakarta: BPPE, 1986).
- Palmer, Monte, *Dilemmas of Political Development* (Itasca-Illinois: FE Peacock Publisher Inc., 1989).
- Sjahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok* (Jakarta: LP3ES, 1986).
- Sloan, John W., *Public Policy in Latin America* (University Of Pittsburgh Press, 1984).
- Szymanski, *The Capitalist State and The Politics of Class* (Cambrige-Massachussets: Winthrop Publisher Inc., 1978).
- Weiner, Myron, (et.al), *Understanding Political Development* (Canada: Little Brown and Company, 1987).