



EKONOMI POLITIK PROGRAM NASIONAL KEDAULATAN PANGAN: STUDI KASUS ANOMALI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS (2014-2020)

Vitri Aryanti
Universitas Nasional Jakarta
vitrie.arya@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini untuk mengetahui Ekonomi Politik Program Nasional Kedaulatan Pangan: Studi Kasus Anomali Implementasi Kebijakan Swasembada Beras pada tahun 2014-2020. Metode penelitian menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan pengambilan data primer (wawancara dengan narasumber dan FGD) serta data sekunder melalui studi kepustakaan. Temuan penelitian mengindikasikan bahwa persoalan mendasar terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras dalam periode 2014-2020, disebabkan oleh empat dimensi ekonomi politik, yaitu: asimetris basis data, konflik regulasi, konflik kepentingan antar Kementerian/Institusi/Lembaga, dan Mafia pangan (beras). Praktik rent seeking (rente ekonomi) berperan sebagai variabel penghubung (interpening variable) antara empat dimensi ekonomi-politik tersebut terhadap terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras. Konflik kepentingan yang terlibat dalam praktik rent seeking perberasan, berimplikasi pada semakin menguatnya relasi bisnis antara negara dan kapitalis. Anomali terjadi dengan adanya kejanggalan implementasi Undang-undang dan regulasi kebijakan swasembada beras yang berlaku. Selain itu. Lembaga legislatif dan eksekutif, cenderung memproduksi kebijakan-kebijakan yang lebih diarahkan pada upaya menutupi praktik rent seeking yang dilakukan bersama dengan para pengusaha (kapitalis) terkait perberasan. Secara akademis, ada 2 (dua) novelty dari hasil penelitian ini sebagai kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan.

Kata Kunci : Anomali Swasembada Beras, Kontestasi Kepentingan, Rent Seeking, Simbiosis Mutualisme, Tindakan Afirmatif.

Abstract

This research is to find out the Political Economy of the National Food Sovereignty Program: A Case Study of Anomaly in the Implementation of Rice Self-Sufficiency Policy in 2014-2020. The research method uses qualitative methods by using primary data collection (interviews with informants and FGDs) as well as secondary data through library research. The research findings indicate that the fundamental problem with the anomaly in the implementation of the rice self-sufficiency policy in the 2014-2020 period is caused by four dimensions of political economy, namely: database asymmetry, regulatory conflicts, conflicts of interest between ministries/institutions/agencies, and the food mafia (rice). The practice of rent seeking (economic rent) acts as a connecting variable (interpening variable) between the four political-economic dimensions of the anomaly in the implementation of rice self-sufficiency policies. The conflict of interest involved in the practice of rice rent-seeking has implications for the strengthening of business relations between the state and capitalists. An anomaly occurs with the irregularities in the implementation of laws and regulations that apply to self-sufficiency in rice. Besides that. Legislative and executive institutions, tend to produce policies that are more directed at covering up rent-seeking practices carried out together with entrepreneurs (capitalists) related to rice. Academically, there are 2 (two) novelties from the results of this research as contributions to the development of science.

Keyword : Anomaly of Rice Self-sufficiency, Contest of Interests, Rent Seeking, Symbiosis of Mutualism, Affirmative Action.

PENDAHULUAN

Beras merupakan komoditas yang bersifat sosial, ekonomi dan politis. Bersifat sosial karena beras merupakan makanan pokok lebih dari 95% penduduk Indonesia.¹ Bersifat ekonomi karena beras merupakan komoditas yang dominan memberikan andil inflasi. Kegagalan produksi beras, menyebabkan lonjakan harga dan kelangkaan di pasar yang pada gilirannya akan memicu gejala sosial politik yang berimplikasi pada stabilitas nasional. Oleh karena itu, ketersediaan beras harus selalu terjaga, berkelanjutan, bahkan ditingkatkan. Menilik dari program nasional kedaulatan pangan yang terus bergulir, mulai dari Pemerintahan Presiden pertama RI sampai dengan Presiden era Presiden Joko Widodo, pemenuhan kebutuhan beras di Indonesia masih bergantung kepada impor beras. Indonesia belum berhasil mencukupi kebutuhan pangan, khusus beras dari produksi sendiri. Ketergantungan ini apabila tidak ditelusuri inti permasalahannya, akan membahayakan ketahanan pangan nasional karena pasar beras internasional mempunyai keterbatasan dan tidak stabil sifatnya dikarenakan proses produksi beras bergantung kepada iklim.^{2,3}

Menurut data FAOSTAT – Desember 2014, Indonesia adalah salah satu dari lima produsen beras terbesar di dunia di tahun 2014 setelah China dan India, dan sebelum Bangladesh dan Vietnam. Data FAOSTAT tersebut, didukung oleh data BPS tahun 2010-2015, yang menunjukkan bahwa produksi padi antara tahun 2010-2015 mengalami peningkatan rata-rata 2,60 % per tahun. Peningkatan produksi tertinggi di tahun 2015 dengan capaian sebesar 6,24% atau 43,85 juta ton beras. Pada tahun 2016, produksi beras pun meningkat menjadi 45,9 juta ton beras. Angka tersebut, dibandingkan dengan jumlah konsumsi, dengan pada tahun 2015, terdata sebesar 33,3 juta ton, dan pada tahun 2016, tercatat sebesar 37,7 juta ton. Dari data tersebut, terlihat bahwa pada tahun 2015 dan 2016 terjadinya surplus beras. Dengan mempertimbangkan arti penting komoditas beras dan berbagai persoalan yang menyertainya, sebagaimana dikemukakan di atas, maka penulis telah melakukan penelitian dengan tujuan menelaah anomali implementasi kebijakan swasembada beras di Indonesia pada kurun waktu 2014-2020.

Fokus utama penelitian adalah mendeskripsikan dan menganalisis kontestasi kepentingan ekonomi politik dan praktik rente ekonomi (*rent seeking*) dalam implementasi kebijakan swasembada beras. Hal ini dilakukan karena sejauh ini, penelitian ilmiah ditinjau dari aspek ekonomi politik, dengan pembahasan mengenai anomali implemtasi kebijakan dan capaian target

¹ Aridhayandi, M. Rendi. "Optimalisasi Peran Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Hukum terhadap Beras Berdasarkan Konsep Kedaulatan Pangan di Indonesia." *Jurnal Hukum Mimbar Justitia* 5.1 (2019): 49-72.

² Aziz SR, A. (2022). Impor Pangan dan Perburuan Rente Perspektif Ekonomi Politik. *Journal of Politics and Policy*, 4(1), 65-83.

³ Cakranegara, Joshua Jolly Sucanta. "Diversitas Pangan Pokok dalam Sejarah Kebijakan Pangan di Indonesia." *Handep: Jurnal Sejarah dan Budaya* 6.1 (2022): 17-40.

swasembada beras di Tanah Air, belum banyak mendapat perhatian yang serius dari kalangan akademisi. Berdasarkan hasil studi pustaka yang telah penulis lakukan, diindikasikan bahwa sejumlah penelitian terdahulu terkait anomali kebijakan swasembada beras hanya ditinjau dari perspektif ekonomi atau dari perspektif politik *an sich*.

Permasalahan pokok terkait anomali implementasi kebijakan swasembada beras sebagai berikut :

1. Adanya asimetris Basis Data mengenai ketersediaan pasokan beras konsumsi nasional antara Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, BPS dan BULOG. Asimetris basis data ini disinyalir mengandung muatan kontestasi kepentingan antar Lembaga/Institusi bahkan kelompok, sehingga menyebabkan terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras, contoh kasus terbitnya impor beras dalam kondisi panen raya petani.
2. Adanya konflik regulasi terkait perberasan antara Kementerian/Lembaga yang menangani perberasan. Penyebab terjadinya yaitu adanya benturan regulasi antar kementerian/Lembaga, regulasi yang tumpang tindih dan tidak terkoordinir, sehingga dalam implementasinya menimbulkan anomali implementasi kebijakan swasembada beras.
3. Adanya konflik kepentingan antara Kementerian/Lembaga/institusi terkait perberasan. Pada konflik ini terjadi kontestasi untuk memenangkan kepentingan masing-masing. Ada praktik rente ekonomi di dalamnya, sehingga terjadi anomali implementasi kebijakan swasembada beras.
4. Adanya mafia beras yang mempunyai kekuatan dapat mempengaruhi, atau bahkan mengendalikan kekuasaan sehingga implementasi kebijakan swasembada beras sulit untuk diwujudkan. Mafia beras disinyalir telah lama ada di Indonesia dengan berbagai variasi dalam praktik monopoli, oligopoli maupun kartel.
5. Adanya kontestasi kepentingan di kalangan para aktor yang terlibat, baik dari kalangan penyelenggara negara maupun dari masyarakat serta adanya rente ekonomi dalam menerapkan kebijakan swasembada beras, sehingga pencapaiannya sulit untuk diwujudkan.

Dengan merujuk pada masalah pokok sebagaimana dikemukakan di atas, maka secara singkat rumusan masalah dari penelitian dapat dikemukakan sebagai berikut: “Faktor penyebab dari belum tercapainya komitmen pemerintah Indonesia untuk mewujudkan Swasembada Beras, jauh lebih kompleks dari apa yang telah dipahami dan dijelaskan oleh para akademisi dan praktisi. Dikatakan demikian karena faktor determinan yang terlibat, tidak saja bersifat eksplisit (seperti

misalnya, konflik regulasi dan belum adanya data terpadu), tetapi juga bersifat implisit, yaitu adanya kontestasi kepentingan dikalangan para aktor yang terlibat, baik dari kalangan penyelenggara negara maupun dari kalangan pengusaha serta adanya praktik rente ekonomi.^{4,5} Oleh karena itu, untuk membedah dan memahami persoalan tersebut diperlukan aktualisasi perspektif dan landasan konseptual yang digunakan. Pada konteks inilah, perspektif Ekonomi Politik, secara akademis diyakini dapat digunakan sebagai pisau analisis yang tepat untuk membaca dan memaknai kompleksitas persoalan yang dihadapi Indonesia dalam implementasi program Swasembada Beras.”

METODE PENELITIAN

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif. Metode ini digunakan guna mendapatkan gambaran dan untuk membedah permasalahan terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras periode tahun 2014-2020. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan pengumpulan data primer melalui wawancara terstruktur dan Focus Group Discussion (FGD). Wawancara dilakukan dengan mengambil 54 narasumber yang berasal dari Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, BULOG, BPS dan Komisi IV DPR RI. Teknik pemilihan narasumber dilakukan dengan Teknik *Purposive Sampling*

Kerangka konseptual penelitian menjelaskan mengenai penyebab terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras. Ada empat faktor penyebab anomali implementasi kebijakan swasembada beras yaitu: asimetris basis data, konflik kepentingan antara Kementerian/Lembaga, Konflik Regulasi, dan Mafia Beras. Sedangkan faktor penghubung antara empat faktor penyebab terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras adalah praktik rente ekonomi (*rent seeking*) dan Kontestasi kepentingan antar pelaku kebijakan. Kontestasi yang dilakukan melalui praktik rente ekonomi dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan individu/kelompok.

Kerangka teoritis penelitian, dibagi menjadi dua kelompok, yaitu Teori Utama (Grand Theory) dan Teori Pendukung. Teori Utama (Grand Theory) yaitu Teori Relasi Negara dan Kapitalis oleh Robison (1998) dan Teori Oligarki Kapitalis oleh Robison dan Hadiz, (2013). Untuk Teori pendukung yang digunakan adalah Teori *Relative Autonomy of The Third World Politicians* dari William Liddle (1989), Teori Korupsi, Kolusi dan Nepotisme oleh Carl J Friesrich, dan Teori Rent Seeking oleh Gurdon Tullock (1967) dan Michael Roos. Teori-teori tersebut digunakan untuk membedah permasalahan penelitian terkait dengan empat dimensi

⁴ Elake, Gunawan Lestari, Retno Susilowati, dan R. Ferdiansyah. "Aktivisme Petani Transnasional: Perjuangan La Via Campesina dan Serikat Petani Indonesia untuk Kedaulatan Pangan." *Media Bina Ilmiah* 17.5 (2022): 925-938.

⁵ Hapsoro, Nur Arief, dan Kresensia Bangun. "Perkembangan Pembangunan Berkelanjutan Dilihat dari Aspek Ekonomi di Indonesia." *Lakar: Jurnal Arsitektur* 3.2 (2020): 88-96.

ekonomi yang diteliti, yaitu: asimetris basis data, konflik regulasi, konflik kepentingan antar kementerian/Lembaga, dan mafia pangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian berupa beberapa kasus yang diambil dari wawancara narasumber dan literasi kepustakaan. Hasil penelitian ini dianalisis berdasarkan beberapa aspek penelitian. Gambaran hasil penelitian dan analisisnya dijabarkan pada matriks sebagai berikut:

Tabel 1. Hasil penelitian dan analisis

No.	Aspek	Hasil Penelitian
1.	Asimetris Basis Data Ketersediaan Beras Nasional	Temuan menunjukkan terjadi asimetris basis data produksi dan konsumsi beras pada Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan, dan data impor beras pada Kementerian Perdagangan, Bulog dan BPS pada rentang waktu 2014-2020. Asimetris basis data terjadi karena Kementerian Perdagangan melakukan pendataan tanpa melibatkan Kementan, BULOG dan BPS. UU no 16/1997 dan PP No 51/1999 menyebutkan "Pengolahan dan Penyajian data Kementerian/Lembaga, merupakan wewenang dari BPS" Asimetris basis data terjadi karena adanya kontestasi kepentingan dan rente ekonomi. Kasus terjadi → Kemendag menggulirkan impor beras, kasus impor beras tahun 2018 dengan alasan data Kementan tidak valid karena berbeda dengan data Kemendag.
2.	Konflik Regulasi	Konflik regulasi → kasus impor beras oleh Kemendag berupa penunjukan PT PPI sebagai Lembaga pelaksana impor beras konsumsi nasional dan impor dalam keadaan panen raya petani. Menyalahi aturan Permendag No 1/2018 Psl 16, Inpres 5/2015, PP no 48/2016 → pelaksana impor beras adalah BULOG. Juga menyalahi aturan Permendag no 1/2018 psl 17, yang menyebutkan bahwa impor beras konsumsi nasional dilakukan setelah mendapatkan dokumen rekomendasi Kementan perihal adanya panen raya. Konflik regulasi ekspor-> dilakukannya ekspor beras oleh

No.	Aspek	Hasil Penelitian
		Kementan di tahun 2016 ke Belgia, Srilanka, Papua Nugini. Menyalahi aturan Permendag No 1/2018 Psl 5 yang menyebutkan bahwa ekspor hanya boleh dilakukan oleh BULOG setelah mendapat persetujuan dari Kementerian Perdagangan. Konflik regulasi alih lahan persawahan menjadi lahan komersil oleh Pemda. Menyalahi UU No 18/2012 Psl 12 dan 18 → Pem Pusat & Pem daerah bertg jwb atas ketersediaan lahan persawahan dan UU No. 41/2009--> pengaturan lahan pertanian berkelanjutan Munculnya kepentingan mafia beras ketika terjadi konflik penetapan tarif harga beras premium antara Kementan dan Kemendag
3.	Konflik Kepentingan antar Kementerian/ Lembaga	Terkait target Kementan → tingkatkan produksi beras-tidak impor, sedangkan Kemendag → impor beras untuk stabilisasi pasokan beras konsumsi nasional Kewajiban Indonesia memenuhi perjanjian WTO harus impor beras 5% dari kebutuhan nasional Target Komisi IV DPR tetap mendapatkan suara di wilayah konstituennya dengan mendistribusikan banpem dari anggaran pemerintah. Implikasi → ketidaktepatan wilayah penerima bantuan pemerintah. Daerah yang menerima bantuan sudah masuk dalam kelompok maju/mandiri.
4.	Mafia Pangan	Mafia Pangan terkait dengan Pengusaha Komoditas Beras ada pada bagian hulu (produksi beras) yaitu berupa tengkulak/pengijon dan distributor/kios pengecer pupuk subsidi. Pada bagian hilir (distribusi beras) yaitu ada pada pengusaha perberasan yang menguasai pasokan dan harga beras. Mafia Pangan terkait Institusi/Kelembagaan/Kementerian berupa keterlibatan oknum birokrasi pada Kementerian Pertanian & Kementerian Perdagangan dengan tindakannya

No.	Aspek	Hasil Penelitian
		melakukan penyelewengan wewenang untuk mendapatkan keuntungan. Cth kasus : penunjukan distributor/kios pengecer pupuk subsidi yang masuk dalam daftar hitam oleh elit birokrasi Kemendag, manipulasi input data penerima pupuk subsidi oleh PPL (oknum Kementan), kerjasama PPL dengan Kios Pengecer subsidi melakukan manipulasi penerima pupuk subsidi. Mafia Pangan terkait anggota DPR RI Komisi IV terindikasi dari adanya praktik transaksi politik anggaran. Persetujuan APBN dilakukan melalui pembagian alokasi anggaran untuk bantuan pemerintah (bibit, pupuk, alsintan) berdasarkan wilayah konstituen masing-masing anggota
5.	Kontestasi Kepentingan dan Praktik Rent Seeking	Aktor pelaku kontestasi kepentingan adalah elit birokrasi pada pemerintahan dan elit politik pada parlemen, sedangkan aktor pada praktik rent seeking adalah elit birokrasi pada pemerintahan yang bekerjasama dengan elit kapitalis (pengusaha) Kepentingan yang mendasari adalah motif mendapatkan keuntungan ekonomi bagi individu/kelompok/partai dan keuntungan politik untuk partai pengusung Adanya endorse partisipan partai menjadi Menteri/Pimpinan tertinggi pemda dengan kewajiban menyetor dana pada partai pengusung mendasari terjadinya kontestasi kepentingan dan praktik rent seeking.
6.	Anomali Implementasi dan Capaian Target Program Swasembada Beras	Kurang tepatnya tata kelola peraturan terkait perberasan (UU No 18/2012, PP No 17/2015, Permentan, Permendag) Ketidaksinkronan keputusan impor beras (2014-2020) berupa tetap dilaksanakannya impor beras oleh Kemendag di tahun 2014-2020 walaupun data produksi dan data konsumsi beras serta Cadangan Beras Pemerintah menunjukkan bahwa kondisi ketersediaan beras nasional mengalami surplus/berlebih

Pembahasan

Pada Teori Relasi Bisnis dan Negara oleh Richard Robison (1998), diungkapkan bahwa terjadi sub-ordinasi sektor bisnis terhadap sektor negara. Permasalahan terkait Sub-ordinasi sektor bisnis terhadap negara terjadi pada masa Orde Baru, dengan tinjauan dari aspek kelembagaan, kebijakan/regulasi dan pemangku kepentingan.^{6,7} Dalam perspektif Robison (1988) yang dimaksud dengan sub-ordinasi sektor bisnis (swasta) terhadap negara adalah, kenyataan bahwa pemerintah Orde Baru cenderung memposisikan sektor bisnis tergantung terhadap negara. Kondisi ini semakin diperburuk oleh hadirnya apa yang disebut oleh Robison (1998) sebagai *Politico-Bureaucrat Entrepreneurs*, yaitu para pengusaha yang berstatus sebagai putra-putri pejabat, atau mereka yang memiliki pertalian kerabat, maupun relasi kroni dengan para pejabat negara. Kesemuanya itu, telah berimplikasi sangat signifikan terhadap pelapukan fundamental dan ketidakpastian keberlanjutan perekonomian Indonesia.⁸ Hal ini karena, dalam model sub-ordinasi sektor bisnis terhadap negara tersebut, hidup, berkembang, atau matinya sektor bisnis sangat tergantung pada negara. Ketika negara mampu memberikan asupan kepada sektor bisnis, maka sektor bisnis akan hidup dan berkembang. Begitu pula sebaliknya (Syarif Hidayat, Kompas, 27 Agustus 2021).

Teori Relasi Bisnis dan Negara oleh Richard Robison (1998) ini merupakan kelanjutan dari analisisnya dalam bukunya yang berjudul "*The Rise of Capital*" dengan penjelasan mengenai relasi pemerintahan Orde Baru dengan para Konglomerat. Relasi sektor bisnis dan negara yang dibangun pada masa itu menyebabkan entitas dan mekanisme bisnis yang murni tidak berkembang. Perkembangan pesat kapitalisme domestik terjadi tidak melalui mekanisme pasar, melainkan melalui pemberian wewenang kuat dari Pemerintah untuk turut mengelola bisnis besar perusahaan pemerintah. Pemerintah memberikan fasilitas dan kemudahan perijinan. Entitas bisnis yang berjaya adalah para kapitalis yang lekat dengan kekuasaan, dan dapat memberikan keuntungan sesuai yang diinginkan pemerintahan Orde Baru saat itu.

Teori Robison (1998) tersebut kemudian mengalami pergeseran yang cukup fundamental pada tahun 2013, dimana secara implisit mengindikasikan bahwa pada pola "sub-ordinasi bisnis terhadap negara" pada periode Orde Baru, telah mengalami perubahan ke arah sebaliknya, yaitu sub-ordinasi negara terhadap bisnis, pada periode reformasi. Karakteristik relasi bisnis dan politik pada periode pasca Orde Baru mengalami banyak perubahan, yaitu cenderung

⁶ Hapsoro, Nur Arief, dan Kresensia Bangun. "Perkembangan Pembangunan Berkelanjutan Dilihat dari Aspek Ekonomi di Indonesia." *Lakar: Jurnal Arsitektur* 3.2 (2020): 88-96.

⁷ Mayrudin, Yeby Ma'asan, Bayu Nurrohman, dan Renata Maharani. "Diskursus Kedaulatan Pangan pada Organisasi Partai-Partai Politik di Indonesia." *Jurnal Polinter: Kajian Politik dan Hubungan Internasional* 7.2 (2022): 84-100.

⁸ Mayrudin, Yeby Ma'asan, Bayu Nurrohman, dan Renata Maharani. "Diskursus Kedaulatan Pangan pada Organisasi Partai-Partai Politik di Indonesia." *Jurnal Polinter: Kajian Politik dan Hubungan Internasional* 7.2 (2022): 84-100.

bertransformasi dari pola korporasi yang bersifat eksklusif menuju korporasi inklusif pada periode reformasi. Namun demikian, secara esensial arena bisnis dan politik di Indonesia masih tetap diwarnai oleh keberlanjutan dari dominasi penguasaan sumber daya politik dan ekonomi oleh segelintir elit, atau apa yang kemudian dikenal dengan terminologi oligarkhi.^{9,10}

Dengan kata lain, teori Robison dan Hadiz (2013) menjelaskan bahwa pada periode reformasi, kaum kapitalis (pengusaha modal besar) cenderung menguasai negara. Hal ini diindikasikan oleh semakin banyaknya para pengusaha (kapitalis) pada periode reformasi yang masuk dalam politik dengan narasi demokrasi.¹¹ Para pengusaha ini, merupakan pengelola bisnis besar dan profesional, yang awalnya tidak bergantung pada fasilitas negara. Para konglomerat, pengusaha besar ini, selanjutnya menyesuaikan diri dengan proses demokratisasi yang sedang berlangsung pada awal era Reformasi. Para pengusaha besar tersebut melakukan intervensi proses politik di semua tingkatan dari pusat sampai daerah. Adapula yang berperan secara langsung sebagai pengurus partai politik, anggota DPR, Gubernur, Bupati dan DPRD serta jabatan publik lainnya. Sebagian lagi memanfaatkan praktik politik uang, sehingga menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kelompok penguasa. Proses rekrutmen politik yang mahal, mendorong dilakukannya politik uang. Dominannya oligarki kapitalis pada era Reformasi jauh lebih tinggi daripada di era Orde Baru. Di era Orde Baru, pemerintahan bersifat sentralis dan otoriter. Pemerintah Orde Baru menyetir segala hal sesuai dengan kepentingan. Sedangkan di era reformasi, sektor bisnislah yang menguasai negara karena posisi mereka yang telah merambah masuk dalam jajaran pemerintah dan parlemen (eksekutif dan legislatif). Modal besar yang mereka miliki, turut pula mempermudah penguasaan sektor bisnis terhadap negara.

Ketika dua teori ekonomi politik tersebut digunakan sebagai pisau analisis dalam memaknai temuan studi, khususnya terkait dengan jawaban atas pertanyaan pokok penelitian, terlihat bahwa pola relasi antara negara dengan pengusaha (kapitalis), pada konteks implementasi kebijakan swasembada beras di Indonesia pada periode reformasi, membentuk pola yang berbeda dengan proposisi yang dikemukakan oleh Robison (1998) dan Robison and Hadiz (2013) di atas. Pola tersebut berupa pola *intersection* yang bersifat interdependensi, yaitu pola irisan di mana hubungan bisnis antara pemerintah (negara) dengan pengusaha (kapitalis) bersifat saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Pola relasi *intersection* yang bersifat interdependensi antara negara (penguasa) dan pengusaha (kapitalis) tersebut terjadi, antara lain, karena pada era

⁹ Aditjondro, George J. "Large Dam Victims and Their Defenders: The Emergence of an anti-dam Movement in Indonesia." *The politics of environment in Southeast Asia*. Routledge, 2002. 43-68.

¹⁰ Pareke, J. T., dan M. H. Sh. *Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Indonesia (Melalui Pendekatan Trinity Protection of Sustainability Concept)*. Zifatama Jawa, 2020.

¹¹ Pareke, J. T., dan M. H. Sh. *Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Indonesia (Melalui Pendekatan Trinity Protection of Sustainability Concept)*. Zifatama Jawa, 2020.

reformasi, kader partai politik masuk dalam jajaran pemerintah melalui penugasan oleh Ketua Umum partai politik yang pada umumnya berasal atau didukung oleh para pengusaha modal besar.

Para kader partai politik tersebut menduduki jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, serta menjadi anggota DPR dan DPRD melalui sistem pemilihan umum tingkat nasional dan daerah. Ketua Umum partai politik yang berasal dari, atau didukung oleh pengusaha besar melakukan pola bisnis dengan meminta para kadernya di lembaga eksekutif dan legislatif untuk berkolaborasi dengan jaringan perusahaan yang dimiliki.^{12,13} Pola *intersection* (irisan) berporos pada prinsip *simbiosis mutualisme* antara penguasa (*state actors*) dan pengusaha (*capitalists*). Kepentingan dari pihak pengusaha tidak lain adalah untuk mendapatkan keuntungan bisnis. Sedangkan kepentingan dari pihak penguasa adalah selain mendapatkan keuntungan ekonomi jangka pendek, juga jaminan eksistensi dan keberlanjutan jabatan yang dimiliki. Praktik relasi *intersection* yang bersifat interdependensi (saling menguntungkan) antara negara (penguasa) dan pengusaha (kapitalis) tersebut, antara lain, ditunjukkan oleh beberapa contoh kasus berikut.

Pertama, kasus proses lelang/tender untuk bantuan alat mesin pertanian pada periode Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman (2014-2019). Kasus ini berupa kemenangan perusahaan dalam proses tender/lelang bantuan alat mesin pertanian dari pemerintah kepada petani yang didistribusikan ke seluruh Indonesia (provinsi/kabupaten/ kecamatan).

Mekanisme lelang berjalan sesuai dengan ketentuan, namun dari awal dokumen yang diproses sudah mengarah kepada perusahaan yang ditunjuk sebagai pemenang. Pemenangan perusahaan penyedia alat mesin pertanian yang diarahkan pada perusahaan anak cabang perusahaan milik keluarga JK (saat itu menjabat Wakil Presiden).¹⁴ Persyaratan yang diajukan dalam dokumen tender sudah mengarah kepada satu perusahaan yang akan dimenangkan. Terdapat interaksi saling menguntungkan antara pengusaha dan penguasa. Pengusaha mendapatkan keuntungan berupa pesanan traktor roda 4 dan roda 2 dalam jumlah besar, dan sedang penguasa mendapatkan keuntungan berupa jaminan eksistensi dan keberlanjutan jabatan yang dimiliki. Proses Penunjukan Langsung ini menyalahi aturan Perpres No 172 tahun 2014, yang menyebutkan untuk pengadaan barang/jasa dalam jumlah besar, perusahaan yang ditunjuk harus melalui proses lelang.

Kedua, kasus pemberian ijin alih fungsi lahan menjadi areal komersil (perumahan komersil, areal perbelanjaan, lokasi komersil lainnya). Adanya hubungan yang bersifat saling

¹² Ramadhan, Rury, Armin Armin, dan Muhammad Saad. "Politik Pangan Lokal" Setengah Hati" Indonesia Setelah Pandemi COVID-19." *Palita: Journal of Social Religion Research* 7.2 (2022): 197-210.

¹³ Rhofita, Erry Ika Rhofita. "Optimalisasi Sumber Daya Pertanian Indonesia untuk Mendukung Program Ketahanan Pangan dan Energi Nasional." *Jurnal Ketahanan Nasional* 28.1 (2022): 82-100.

¹⁴ Informasi dari wawancara dengan responden dari Ditjen PSP dan ULP Kementan.

menguntungkan, dimana elit birokrasi (negara) mendapatkan keuntungan berupa komisi, sedangkan dari sisi pengusaha (kapitalis) mendapatkan kemudahan perijinan membeli lahan persawahan petani untuk dijadikan areal komersil yang memberi keuntungan besar. Penelitian Hasanah (2017), mengindikasikan bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan persawahan adalah kebijakan pembangunan pemerintah daerah dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).¹⁵ Data berikutnya yang memperkuat terjadinya alih lahan persawahan menjadi lahan non persawahan (lahan yang bersifat komersil) yaitu data penyusutan lahan persawahan di Jabar yang berasal dari survei Puslitbang Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Penyebab terjadinya alih lahan ini adalah mudahnya perijinan yang diberikan oleh Pemda.^{16,17}

Ketiga, kasus Pengendalian pasokan/stok beras oleh perusahaan besar yang menguasai Pasar Induk Perberasan. Perusahaan ini bekerjasama dengan oknum Kementerian Perdagangan untuk mendapatkan izin operasional mereka dalam mekanisme distribusi beras. Pada kasus ini, terdapat intersection/relasi bisnis antara pengusaha dan penguasa berupa keuntungan yang diperoleh pengusaha perberasan berupa kemudahan melakukan pengendalian distribusi beras, sedang dari sisi penguasa, keuntungan berupa komisi yang diterima dari pengusaha.

Keempat, kasus Pemberian izin oleh oknum Kementerian Perdagangan kepada Perusahaan distributor pupuk yang masuk dalam daftar hitam untuk menangani distribusi pupuk subsidi. Pada kasus ini, pola intersection/relasi bisnis antara pengusaha dan penguasa yang terlihat adalah perusahaan mendapatkan keuntungan berupa perolehan izin menangani distribusi pupuk subsidi. Keuntungan untuk penguasa yaitu penerimaan komisi yang diberikan oleh perusahaan.

Dari beberapa kasus tersebut, terlihat adanya pembiaran terhadap kondisi distorsi yang terjadi. pembiaran tersebut, disebabkan karena kontaminasi peran dan kebijakan pemerintah terhadap implementasi pencapaian kebijakan swasembada beras akibat adanya kontestasi dan konflik kepentingan dengan motif mendapatkan keuntungan yang bersifat ekonomi dan politik.^{18,19} Temuan penelitian mengindikasikan bahwa sejauh ini pihak pemerintah belum memberikan perhatian yang serius dan pemberian sanksi keras terhadap distorsi mekanisme pasar

¹⁵ Ekayanta, Fredick Broven. "Absennya Agenda Reforma Agraria, Kedaulatan Pangan, dan Redistribusi dalam Arena Politik Formal Indonesia." *Jurnal Kajian Agraria dan Kedaulatan Pangan (JKAKP)* 1.2 (2022): 30-36.

¹⁶ Detik.com/jabar/bisnis, Sudirman Wamad, Luas Sawah di Jabar Menyusut Gegara Alih Fungsi Lahan, 24 Agustus 2022

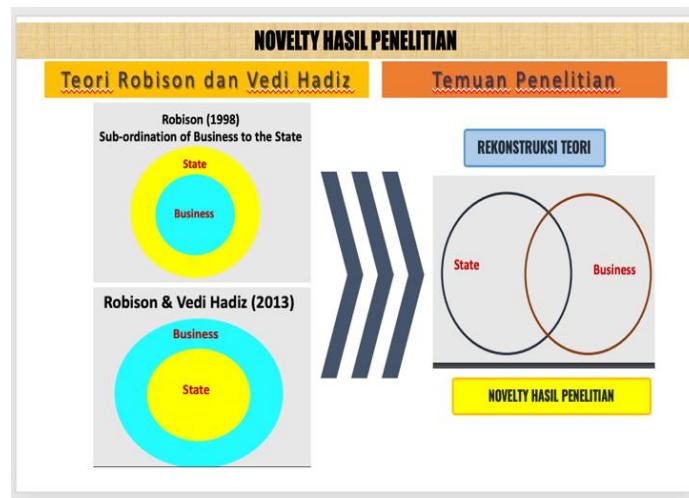
¹⁷ Santoso, Ikhsan Tri, dan Wahyu Kartiko Utami. "Peran Serikat Petani Indonesia dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Provinsi Banten." *Epistemik: Indonesian Journal of Social and Political Science* 3.2 (2022): 31-45.

¹⁸ Setiawati, Tity Wahju, Mardjo Mardjo, dan Tutut Ferdiana Mahita Paksi. "Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26.3 (2019): 585-608.

¹⁹ Simamora, Beltahmamero, Khairunnisah Lubis, dan Hadiyanti Arini. "Analisis Asumsi-Asumsi pada Program Food Estate di Papua." *Perspektif* 10.2 (2021): 293-300.

perberasan. Implikasinya, tidak mengherankan apabila terjadi anomali implementasi pencapaian program swasembada beras.

Adanya perbedaan antara teori relasi negara dan bisnis (kapitalis) sebagaimana dikemukakan oleh Robison (1998) serta Robison dan Hadiz (2013), bila dibandingkan dengan temuan hasil penelitian, sebagaimana dijelaskan di atas, secara teoritis dapat dikatakan sebagai suatu *novelty* dalam bentuk "rekonstruksi teoritis" yang dihasilkan dari penelitian yang telah penulis lakukan. Secara singkat visualisasi dari kontribusi teoritis tersebut dapat ditunjukkan pada gambar berikut:



Gambar 1. Rekonstruksi Teori Relasi Negara dan Bisnis (Kapitalis)

Sumber: Penulis

Pada Gambar di atas ditunjukkan bahwa pada periode Orde Baru, Robison (1998) mengkategorikan karakteristik relasi negara dan bisnis di Indonesia sebagai *Sub-ordination of Business to the state*.^{20,21} Artinya sektor bisnis di Indonesia cenderung dikendalikan oleh negara. Sementara, sektor bisnis itu sendiri bersifat eksklusif, karena lebih didominasi oleh para pengusaha yang merupakan kroni, kerabat, dan perusahaan yang masuk dalam pusaran jaringan pertemanan dengan kekuasaan. Pada periode reformasi, Robison dan Hadiz (2013) mengkategorikan karakteristik relasi Negara dan Bisnis di Indonesia sebagai *Sub-ordination of the state to Business*. Artinya, negara cenderung dikendalikan oleh pengusaha (kapitalis).^{22,23}

²⁰ Suryana, Achmad. "Dinamika Kebijakan Harga Gabah dan Beras dalam mendukung ketahanan pangan nasional." *Pengembangan Inovasi Pertanian* 7.4 (2014): 30887.

²¹ Syahputra, Ok Hasnanda. "Masa Depan Kedaulatan Pangan: Dukungan Agroforestri dalam Produksi Pangan melalui Perhutanan Sosial." *Prosiding Seminar Nasional Pertanian*. Vol. 4. No. 1. 2022.

²² Wardhiani, Wini Feti. "Peran Politik Pertanian dalam Pembangunan Pertanian Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 di Sektor Pertanian." *JISIPOL| Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 3.2 (2019): 83-94.

Temuan hasil penelitian mengindikasikan bahwa karakteristik relasi negara dan bisnis pada kasus implementasi kebijakan swasembada beras cenderung dalam bentuk *Intersection between state and business*. Artinya hubungan antara negara dengan sektor bisnis bersifat saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Relasi ini dapat bermakna ganda. Pertama, *positive intersection*, yaitu apabila relasi tersebut tidak didominasi oleh praktik *rent seeking*. Sektor Bisnis menjadi tidak bergantung dengan fasilitas negara, justru membantu negara dengan pemberian bantuan melalui program charity. Kedua, *negative intersection*, yaitu apabila relasi bisnis antara penguasa dan pengusaha lebih didominasi oleh adanya praktik *rent seeking* untuk untuk mendapatkan keuntungan bagi individu/kelompoknya dan partai politik pengusung. Temuan penelitian mengindikasikan bahwa pada konteks implementasi kebijakan swasembada beras, tipologi relasi antara penguasa dan pengusaha cenderung termasuk pada kategori *negative intersection*.

Hal ini ditunjukkan oleh beberapa kasus sebagai berikut : 1) Pemenangan tender pengadaan alat mesin pertanian yang didistribusikan kepada petani di perdesaan seluruh Indonesia. Perusahaan melakukan lobi dengan kesepakatan pemberian komisi kepada negara. Di sisi lain, negara mendapatkan keuntungan berupa komisi untuk kepentingan individu/kelompoknya dan partai politik pengusung; 2) Pemberian izin alih fungsi lahan persawahan menjadi lahan komersil oleh Pimpinan tinggi Daerah (Gubernur/Bupati). Perusahaan kontraktor melakukan lobi dengan perjanjian pemberian komisi apabila izin alih fungsi dikeluarkan; 3) Pengendalian pasokan/stok beras oleh perusahaan besar perberasan yang menguasai Pasar Induk Perberasan. Perusahaan ini bekerja sama dengan oknum Kementerian Perdagangan untuk mendapatkan izin operasional mereka dalam mekanisme distribusi beras; 4) Pemberian izin oleh oknum Kementerian Perdagangan kepada Perusahaan distribusi pupuk yang masuk dalam daftar hitam untuk menangani distribusi pupuk subsidi.^{24,25} Dari beberapa kasus di atas, terlihat bahwa konteks implementasi kebijakan swasembada beras, pihak pelaku bisnis (kapitalis) tidak sepenuhnya dikendalikan oleh negara seperti kemukakan oleh Robison (1998).

Demikian juga sebaliknya, bahwa negara tidak sepenuhnya dikendalikan oleh pelaku bisnis (kapitalis) pada periode reformasi, sebagaimana dikemukakan oleh Robison dan Hadiz (2013). Dengan mempertimbangkan kondisi riil terjadinya penyelewengan wewenang oleh elit birokrasi serta relasinya dengan elit pengusaha, dengan motif mendapatkan keuntungan ekonomi

²³ Wicaksono, Aditya. "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang: Studi Kasus Penetapan Luas Baku Sawah." *Jejaring Administrasi Publik* 12.1 (2020): 89-107.

²⁴ Tamaras, Cut Tifani. *Analisis Persepsi Petani terhadap Program Asuransi Usahatani Padi (AUTP) dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan Nasional*. Diss. 2019.

²⁵ Syihab, Muhammad Baiquni, dan Yuana Tri Utomo. "Mengatasi Ancaman Pasar Bebas pada Ketahanan Pangan Nasional dengan Ekonomi Islam." *Youth & Islamic Economic Journal* 3.01s (2022): 36-45.

politik, maka idealnya perlu dilakukan revitalisasi atas konsep maupun kebijakan yang diterapkan dalam implementasi pencapaian program swasembada.^{26,27} Sebagai upaya perbaikan agar tidak terjadi anomali implementasi pencapaian kebijakan swasembada beras, maka diperlukan komitmen pemerintah melalui kebijakan *Affirmative action*.

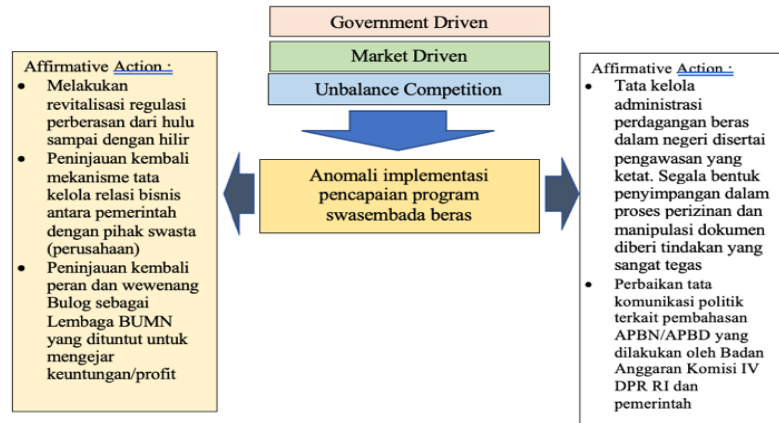
Usulan tentang *Affirmative action* tersebut merupakan *novelty* kedua yang dihasilkan dari studi yang penulis telah laksanakan, sekaligus menjawab secara konkrit langkah-langkah strategis untuk melakukan akselerasi pencapaian swasembada beras. Secara essensial, *Affirmative action* itu sendiri adalah kebijakan pemerintah untuk mengatur pola relasi bisnis antara pemerintah dengan perusahaan besar ke arah intersection interdependensi yang bersifat menguatkan akselerasi pencapaian swasembada beras.^{28,29} *Affirmative action* tersebut berupa 1) melakukan revitalisasi regulasi perberasan dari hulu sampai dengan hilir, 2) peninjauan kembali mekanisme tata kelola relasi bisnis antara pemerintah dengan pihak swasta (perusahaan), 3) Peninjauan kembali peran dan wewenang BULOG sebagai Lembaga BUMN yang dituntut untuk mengejar keuntungan/profit, 4) Tata kelola administrasi perdagangan beras dalam negeri disertai pengawasan yang ketat. Segala bentuk penyimpangan dalam proses perizinan dan manipulasi dokumen diberi tindakan yang sangat tegas, 5) perbaikan tata komunikasi politik terkait pembahasan APBN/APBD yang dilakukan oleh Badan Anggaran Komisi IV DPR RI dan pemerintah. Secara singkat, konstruksi landasan berfikir penulis dalam mengartikulasi urgensi *Affirmative Actions* untuk mengatasi anomali implementasi pencapaian kebijakan swasembada beras, dapat dilihat pada Gambar sebagai berikut :

²⁶ Syihab, Muhammad Baiquni, dan Yuana Tri Utomo. "Mengatasi Ancaman Pasar Bebas pada Ketahanan Pangan Nasional dengan Ekonomi Islam." *Youth & Islamic Economic Journal* 3.01s (2022): 36-45.

²⁷ Sutedja, Adi Hendri. "Jendral Tanaman Pangan. Di &lam: Balitbangtan (1994a). AEEMTRC-DGENE Energy Policy and Trends on Energy Situation in Indo."

²⁸ Pardede, Piki Darma Kristian, dkk. "Mencermati Perkembangan Food Estate di Kabupaten Humbang Hasundutan." *Jurnal Kajian Agraria dan Kedaulatan Pangan (JKAKP)* 1.2 (2022): 23-29.

²⁹ Utomo, Bachtar. "Tantangan dan Peran Bulog di Era Industri 4.0." *Jurnal Pangan* 29.1 (2020): 71-86.



Gambar 2. Affirmative Action

Sumber : diolah oleh Penulis

Gambar di atas menjelaskan mengenai kebijakan pemerintah secara konkrit dalam rangka *Affirmative Actions*. Dalam upaya melakukan implementasi dari kebijakan *Affirmative Actions* tersebut, terdapat beberapa kebijakan yang harus dilakukan. Kebijakan tersebut yaitu sebagai berikut :

Pertama : dalam melakukan pembenahan regulasi perberasan dari hulu sampai dengan hilir, pastikan bahwa intersection/relasi bisnis antara pemerintah dengan sektor bisnis (perusahaan perberasan) tidak berpotensi merugikan negara dan menghambat pencapaian program swasembada beras. Pembenahan regulasi ini salah satunya penyempurnaan aturan pengadaan barang dan jasa utamanya yang bersifat bantuan pemerintah.

Kedua, pastikan pelibatan anggota partai politik yang masuk dalam jajaran pemerintahan bekerja sesuai arahan Presiden sebagai Pimpinan tertinggi. Dalam hal ini dibutuhkan peningkatan komunikasi politik secara intens antar Partai Politik yang masuk dalam jajaran pemerintah.

Ketiga, kebijakan pemerintah tentang penguatan permodalan serta peran dan wewenang BULOG sebagai stabilisator pasokan/stok beras dan harga beras konsumsi nasional.

Selanjutnya, bila dimaknai berdasarkan sejumlah teori pendukung, maka temuan penelitian cenderung mengkonfirmasi kebenaran dari perspektif *Rent Seeking* yang dikemukakan oleh Gurdon Tullock dan Michael Ross (1967). Teori *Rent Seeking* Gurdon Tullock, masuk dalam kelompok *Competing cost*, yaitu kapitalis/pebisnis melakukan lobi dengan negara terkait peraturan tertentu seperti pajak, distribusi, kuota impor, subsidi dan lainnya. Teori *Rent Seeking* Michael Ross, masuk dalam kelompok : 1) *Rent Creation* yaitu berupa upaya perusahaan mendapatkan keuntungan dari relasinya dengan negara dengan menyogok politik dan birokrat, 2)

Rent Extraction yaitu politisi dan birokrat mencari keuntungan melalui pemberian ancaman kepada perusahaan dengan peraturan yang berlaku, serta 3) Rent Seizing merupakan kondisi dimana aktor negara/elit birokrat berupaya mendapatkan hak atas rente yang dihasilkan dari institusi negara untuk kepentingan individu/kelompok.³⁰

Contoh kasus pada temuan penelitian yaitu pada kasus mafia pupuk subsidi, dimana perusahaan distributor/kios pengecer pupuk subsidi melakukan lobi dengan negara terkait quota jumlah pupuk subsidi yang dapat mereka proses dan melobi persetujuan agar mereka diberi kewenangan mengelola pendistribusian pupuk subsidi sampai dengan tingkat petani. Penyelewengan mereka lakukan dengan cara menjual beberapa pupuk subsidi dengan harga pupuk non subsidi. Kasus ini terjadi di beberapa daerah, contohnya di Indramayu dan Bandung. Kurangnya pengawasan yang ketat dan pengaduan yang tidak segera ditindaklanjuti oleh Kementerian Perdagangan menandakan ketidakseriusan dalam menangani distribusi pupuk subsidi. Contoh kasus lainnya berupa tindakan politisi/elit birokrasi mencari keuntungan melalui pemberian ancaman kepada perusahaan agar memberikan komisi/keuntungan dengan berlindung pada peraturan yang berlaku, ditunjukkan pada kasus pengajuan perijinan perusahaan penggilingan padi besar di wilayah Demak. Pada kasus ini, beberapa elit birokrat yang diberi wewenang untuk memberikan izin usaha memanfaatkan kekuasaan yang mereka miliki. Mereka menetapkan tarif bukan berdasarkan ketentuan yang berlaku tetapi berdasarkan tarif harga yang mereka tawarkan.

Praktik Rent Seeking semakin subur dan massif dikarenakan adanya kendali oligarki kolektif, dimana para elit partai politik yang masuk dalam jajaran pemerintah berperan menjadi pemburu rente (*rent seeking*).³¹ Para elit politik ini masuk dalam jajaran legislatif dan eksekutif dan tanpa disadari membentuk kendali kekuasaan/kendali struktur oligarki kolektif. Para aktor yang terlibat dalam praktik oligarkhi melakukan manipulasi kebijakan melalui kekuasaan yang mereka kendalikan. Praktik *Rent Seeking* semakin mudah dijalankan karena ada kerjasama saling menguntungkan antara pemburu rente (pebisnis) di sektor ekonomi dengan kaum predator pembuat kebijakan di sektor publik (politisi, pemerintah, birokrat) di pusat dan daerah. Masing-masing daerah dipimpin oleh Gubernur yang berasal dari partisipan partai politik dengan titipan kepentingan partai politik masing-masing.

Selain Teori *Rent Seeking*, kasus mafia beras juga dapat dicermati melalui Teori Korupsi, Kolusi dan Nepotisme oleh Carl J. Friedrich (1946). Teori Carl J Friedrich mengatakan bahwa pola korupsi terjadi ketika seseorang mempunyai kekuasaan berupa kewenangan menentukan

³⁰ Armia, Chairunas. *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Operasi Pasar Badan Urusan Logistik*. Diss. Institut Pertanian Bogor, 2000.

³¹ Hakim, Lathif, dan Indra Ade Irawan. "Strategi Membangun Kemandirian Pangan Nasional dengan Meminimalisir Impor untuk Kesejahteraan Rakyat." *Indikator* 3.3: 353549.

kebijakan dan keputusan penting dan tergoda untuk mengambil keuntungan di dalamnya. Dalam penelitian ini, fakta tentang praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagaimana dikemukakan Carl J. Friedrich (1946) di atas, ada pada kasus penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan menentukan kebijakan/regulasi/keputusan oleh elit birokrasi. Dengan alasan menegakkan kedaulatan pangan, regulasi yang diputuskan bertentangan dengan kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Merujuk pada teori Carl J. Friedrich (1946,) hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang tidak hanya didasarkan pada kedekatan yang menyebabkan adanya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, tetapi bisa juga terjadi karena adanya motif simbiosis mutualisme, yaitu hubungan yang saling memberikan keuntungan, kendati sebelumnya tidak ada kedekatan/belum mengenal satu sama lain. Hubungan terjadi ketika pejabat yang bersangkutan melihat adanya celah untuk melakukan penyimpangan.

Contoh kasus yaitu pada pembahasan alokasi APBN dan revisi APBN antara Komisi IV DPR dengan Kementerian. Kasus politik anggaran yang dilakukan oleh Komisi IV DPR RI. Komisi IV DPR RI melakukan negosiasi anggaran pada tahapan penetapan anggaran APBN/APBD, utamanya alokasi anggaran untuk kebijakan swasembada beras. Negosiasi berupa transaksi kesepakatan penentuan daerah penerima bantuan pemerintah salah satunya berupa bantuan benih padi dan alat mesin pertanian yang diarahkan pada daerah konstituen mereka dengan tujuan untuk melanggengkan jabatan mereka sebagai anggota DPR/DPRD RI. Kasus lainnya yaitu simbiosis mutualisme pada koalisi partai dimana terjadi transaksi kesepakatan dengan cara penugasan salah satu anggota parpol menjadi Menteri dan atau elit birokrasi pada Kementerian sebagai konsekuensi transaksi kesepakatan sebagai tim sukses Pemilihan Presiden. Implikasi transaksi kesepakatan tersebut yaitu adanya praktik rente ekonomi pada kebijakan dan program yang dilaksanakan oleh kementerian dengan Menteri yang berasal dari partai politik.

KESIMPULAN

Persoalan mendasar terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras dalam periode 2014-2020, disebabkan oleh empat dimensi ekonomi politik, yaitu: asimetris basis data, konflik regulasi, konflik kepentingan antar Kementerian/Institusi/Lembaga, dan adanya Mafia pangan (beras). Dalam hal ini, Praktik *rent seeking* (*rente ekonomi*) telah berperan sebagai variabel penghubung (*interpening variable*) antara empat dimensi ekonomi-politik tersebut terhadap terjadinya anomali implementasi kebijakan swasembada beras.

Relasi bisnis dan politik pada komoditas perberasan telah melibatkan kontestasi kepentingan yang kompleks dan praktik *rent seeking* antara penguasa dan pengusaha. Para pengusaha besar (kapitalis) yang awalnya tidak dapat berperan dan menjadi pemain di era Orde baru, kemudian pada periode reformasi terlibat dalam partai politik, dan memanfaatkan partai

politik sebagai "kendaraan" untuk masuk ke dalam lembaga eksekutif dan legislatif. Mereka berlomba melakukan pencarian keuntungan dengan menggunakan wewenang dan kekuasaan yang dimiliki.

Akibatnya, tidak mengherankan jika implementasi kebijakan dan capaian target swasembada beras sulit diwujudkan. Terjadi anomali/kejanggalan terkait penerapan Undang-undang dan regulasi kebijakan swasembada beras yang berlaku. Lembaga legislatif dan eksekutif, cenderung memproduksi kebijakan-kebijakan yang lebih diarahkan pada upaya menutupi praktik *rent seeking* yang dilakukan bersama dengan para pengusaha (kapitalis) terkait perberasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditjondro, George J. "Large Dam Victims and Their Defenders: The Emergence of an anti-dam Movement in Indonesia." *The politics of environment in Southeast Asia*. Routledge, 2002. 43-68.
- Aridhayandi, M. Rendi. "Optimalisasi Peran Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Hukum terhadap Beras Berdasarkan Konsep Kedaulatan Pangan di Indonesia." *Jurnal Hukum Mimbar Justitia* 5.1 (2019): 49-72.
- Armia, Chairunas. *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Operasi Pasar Badan Urusan Logistik*. Diss. Institut Pertanian Bogor, 2000.
- Aziz SR, A. (2022). Impor Pangan dan Perburuan Rente Perspektif Ekonomi Politik. *Journal of Politics and Policy*, 4(1), 65-83.
- Cakranegara, Joshua Jolly Sucanta. "Diversitas Pangan Pokok dalam Sejarah Kebijakan Pangan di Indonesia." *Handep: Jurnal Sejarah dan Budaya* 6.1 (2022): 17-40.
- Ekayanta, Fredick Broven. "Absennya Agenda Reforma Agraria, Kedaulatan Pangan, dan Redistribusi dalam Arena Politik Formal Indonesia." *Jurnal Kajian Agraria dan Kedaulatan Pangan (JKAKP)* 1.2 (2022): 30-36.
- Elake, Gunawan Lestari, Retno Susilowati, dan R. Ferdiansyah. "Aktivisme Petani Transnasional: Perjuangan La Via Campesina dan Serikat Petani Indonesia untuk Kedaulatan Pangan." *Media Bina Ilmiah* 17.5 (2022): 925-938.
- Hakim, Lathif, dan Indra Ade Irawan. "Strategi Membangun Kemandirian Pangan Nasional dengan Meminimalisir Impor untuk Kesejahteraan Rakyat." *Indikator* 3.3: 353549.
- Hapsoro, Nur Arief, dan Kresensia Bangun. "Perkembangan Pembangunan Berkelanjutan Dilihat dari Aspek Ekonomi di Indonesia." *Lakar: Jurnal Arsitektur* 3.2 (2020): 88-96.
- Mayrudin, Yeby Ma'asan, Bayu Nurrohman, dan Renata Maharani. "Diskursus Kedaulatan Pangan pada Organisasi Partai-Partai Politik di Indonesia." *Jurnal Polinter: Kajian Politik dan Hubungan Internasional* 7.2 (2022): 84-100.
- Muhardini, Dyah Titi. "Menuju Pencapaian Ketahanan Pangan." *Arsip Publikasi Ilmiah Biro Administrasi Akademik* (2021).
- Pardede, Piki Darma Kristian, dkk. "Mencermati Perkembangan Food Estate di Kabupaten Humbang Hasundutan." *Jurnal Kajian Agraria dan Kedaulatan Pangan (JKAKP)* 1.2 (2022): 23-29.
- Pareke, J. T., dan M. H. Sh. *Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Pangan di*

- Indonesia (Melalui Pendekatan Trinity Protection of Sustainability Concept)*. Zifatama Jawa, 2020.
- Pujiriyani, Dwi Wulan. "Reforma Agraria untuk Kedaulatan Pangan: Problem Ketidakberlanjutan dan Limitasinya." *Widya Bhumi* 2.1 (2022): 39-53.
- Putri, Eka Intan Kumala, dan Sahat Simanjuntak. "Analisis Ekonomi dan Kelembagaan Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Pertanian Studi Kasus di Kabupaten Bekasi, Jawa Barat."
- Ramadhan, Rury, Armin Armin, dan Muhammad Saad. "Politik Pangan Lokal" Setengah Hati" Indonesia Setelah Pandemi COVID-19." *Palita: Journal of Social Religion Research* 7.2 (2022): 197-210.
- Rhofita, Erry Ika Rhofita. "Optimalisasi Sumber Daya Pertanian Indonesia untuk Mendukung Program Ketahanan Pangan dan Energi Nasional." *Jurnal Ketahanan Nasional* 28.1 (2022): 82-100.
- Santoso, Ikhsan Tri, dan Wahyu Kartiko Utami. "Peran Serikat Petani Indonesia dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Provinsi Banten." *Epistemik: Indonesian Journal of Social and Political Science* 3.2 (2022): 31-45.
- Setiawati, Tity Wahju, Mardjo Mardjo, dan Tutut Ferdiana Mahita Paksi. "Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26.3 (2019): 585-608.
- Simamora, Beltahmamero, Khairunnisah Lubis, dan Hadiyanti Arini. "Analisis Asumsi-Asumsi pada Program Food Estate di Papua." *Perspektif* 10.2 (2021): 293-300.
- Suryana, Achmad. "Dinamika Kebijakan Harga Gabah dan Beras dalam mendukung ketahanan pangan nasional." *Pengembangan Inovasi Pertanian* 7.4 (2014): 30887.
- Suryana, Achmad. "Menelisik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, dan Swasembada Beras." (2008).
- Sutedja, Adi Hendri. "Jendral Tanaman Pangan. Di &lam: Balitbangtan (1994a). AEEMTRC-DGENE Energy Policy and Trends on Energy Situation in Indo."
- Syahputra, Ok Hasnanda. "Masa Depan Kedaulatan Pangan: Dukungan Agroforestri dalam Produksi Pangan melalui Perhutanan Sosial." *Prosiding Seminar Nasional Pertanian*. Vol. 4. No. 1. 2022.
- Syihab, Muhammad Baiquni, dan Yuana Tri Utomo. "Mengatasi Ancaman Pasar Bebas pada Ketahanan Pangan Nasional dengan Ekonomi Islam." *Youth & Islamic Economic Journal* 3.01s (2022): 36-45.
- Tamaras, Cut Tifani. *Analisis Persepsi Petani terhadap Program Asuransi Usahatani Padi (AUTP) dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan Nasional*. Diss. 2019.
- Utomo, Bachtar. "Tantangan dan Peran Bulog di Era Industri 4.0." *Jurnal Pangan* 29.1 (2020): 71-86.
- Wardhani, Wini Fetia. "Peran Politik Pertanian dalam Pembangunan Pertanian Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 di Sektor Pertanian." *JISI POL| Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 3.2 (2019): 83-94.
- Wicaksono, Aditya. "Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang: Studi Kasus Penetapan Luas Baku Sawah." *Jejaring Administrasi Publik* 12.1 (2020): 89-107.