

# WACANA INTERAKSIONAL KEBIJAKAN HARGA GABAH DAN BERAS

(*Interactional Discourse Analysis of Paddy and Grain Policy*)

**Akmal Afif Fatah Yasin**

Balitbang Provinsi Jawa Tengah

## ABSTRACT

*Interactional discourse in media is the important term that may cause the failure on policy implementation. The aim of this study is to discover the interaction among actors of the discourse construction that they can achieve their needs to accommodate in grain and rice price policy. This study was based on the method of Teun A. van Dijk discourse analysis model. This research explains a critical perspective on food policy in liberalization era which had strong relation to the power of discourse and it determined the food prices as well. Discourse in media also has opportunity for catalyst and social engineering policy. We need to minimize hegemony of actors in order to avoid semiotic violence. This study concludes, they wish to achieve that the food policy maker should pay attention to the interactional discourse in media if the grain and rice price policy implementation.*

**Keywords:** *interactional discourse, food price policy, hegemony*

## PENDAHULUAN

Hubungan negara, media massa, dan publik menarik perhatian karena ketiganya mengambil peran strategis dalam membangun pola interaksi perebutan wacana sekaligus memenangkannya dalam konteks opini publik. Hegemoni dalam aras wacana publik menjadikan suatu aktor berpeluang mengambil peran artikulasi isu kebijakan publik (H. Atlov, 2003: 23). Realitas ini menjadi tantangan dalam kebijakan publik. Selain semakin meningkatnya kompleksitas permasalahan dari waktu ke waktu, juga semakin banyaknya aktor dengan beragam motif yang menuntut untuk diakomodasi.

Saat ini hampir tidak ada institusi publik yang disakralkan dalam wacana media. Pada sisi lain, ragam dan segmentasi sebagai nilai strategis wacana media berpeluang menambah harapan publik untuk berperan aktif dalam kebijakan. Wacana tarik-menarik kepentingan (interaksional) semakin

kompleks jika terhubung dengan suatu kebijakan yang juga sensitif dalam medan wacana seperti "harga beras dan gabah". Bertolak dari hal tersebut kemudian terumuskan permasalahan penelitian, bagaimanakah wacana interaksional kebijakan harga gabah dan beras dalam media?

## BAHAN DAN METODE

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dengan menggunakan metode dokumentasi, yaitu pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, arsip-arsip, buku-buku tentang pendapat, teori, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah (Koentjaraningrat, 1977: 95) dengan memanfaatkan bahan publikasi media Kompas, Jawa Pos, dan Suara Merdeka tahun 2002 sampai 2007 serta kecenderungan kontemporer kebijakan harga pangan khususnya gabah dan beras.

Data yang terkumpul dianalisis dengan metode analisis wacana model Teun A. van Dijk yang terbagi dalam tiga

struktur (Eriyanto, 2003: 113– 272), yaitu: 1) Struktur makro yang merupakan makna umum yang dapat dipahami dengan menganalisis elemen tema. Tema bukan hanya isi, tetapi sisi tertentu dari suatu wacana. Kognisi atau mental aktor dapat dipahami dari hubungan tema-tema dalam suatu wacana; 2) Superstruktur yang merupakan kerangka suatu teks yang dapat dipahami dengan menganalisis elemen skematik yaitu bagaimana pendapat disusun dan dirangkai dalam suatu teks. Jenis skema ada beberapa seperti skema diri (bagaimana aktor menggambarkan diri sendiri) dan skema person (bagaimana aktor menggambarkan aktor lain); dan 3) Struktur mikro yang meliputi pengamatan semantik, sintaksis, stilistik, dan retoris. Semantik merupakan makna yang ditekankan dengan elemen seperti nominalisasi. Sintaksis menekankan pada bagaimana pendapat disampaikan dengan elemen seperti bentuk kalimat. Stilistik terkait dengan pilihan kata. Retoris terkait bagaimana cara penekanan dengan elemen metafora.

## **HASIL**

### **Seting Kebijakan Liberalisasi Perberasan vs Intervensi Harga**

Inti liberalisasi perberasan adalah penghapusan hambatan tarif atau hambatan lain bagi masuknya produk beras internasional ke dalam negeri sebagai bentuk pengurangan intervensi pemerintah dalam perdagangan beras (M. Tjokrowinoto, 2001: 229). Liberalisasi perberasan menuntut dilakukan beberapa perubahan seperti pengurangan wewenang Badan Urusan Logistik (Bulog) dan pemberian peluang pada aktor swasta untuk turut melakukan kegiatan pangadaan dari luar negeri. Liberalisasi perberasan menandai perubahan orientasi politik pangan, pengamanan pangan nasional dengan

mekanisme *buffer stock* mengalami pergeseran dengan swasembada *on trend* atau swasembada berpadu impor. Swasembada *on trend* mengkonsepkap apabila terjadi surplus produksi pada saat panen raya sebagian disimpan (sebagai stok pangan nasional) dan sebagian lainnya dapat diekspor.

Operasionalisasi Bulog diharapkan dalam batas *break even* atau sebatas harga pokok tidak dapat dipertahankan. Kedudukan khas Bulog sebagai *non profit company* tidak dapat dipertahankan lagi, tahun 2003 status Bulog menjadi perusahaan umum (Perum). Operasi Bulog dalam tataniaga beras maupun gabah juga berorientasi keuntungan atau mendapat *profit*. Kebijakan pemerintah yang lain seperti penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) justeru didesain untuk menjamin penawaran beras dan gabah guna memenuhi permintaan konsumsi masyarakat dan menunjukkan eksistensi negara guna menjamin kegiatan produksi dalam negeri. Kebijakan HPP merupakan insentif bagi petani dan memberikan sinyal bahwa melakukan produksi akan menghasilkan keuntungan (Mubyarto, 1989: 246).

### **Wacana Interaksional dalam Tiga Struktur**

#### **Struktur Makro**

Berdasarkan penelusuran dan analisis tema-tema berita media, dapat dipaparkan bahwa jalinan tema wacana kebijakan harga pangan sebagai kognisi aktor-aktor dalam struktur makro wacana. Aktor wacana mengkonstruksi tema sebagai strategi mengintegrasikan diri atau berinteraksi dengan agenda-agenda pengantar kebijakan harga pangan. Penelitian ini menemukan bahwa struktur makro media cenderung menghadirkan tema “kuasa negara” sebagai instrumen penjelas berbagai kelemahan pengantar kebijakan harga gabah dan beras.

## **Superstruktur**

Mengacu pada penelusuran dan analisis skema diri dan skema person dari aktor-aktor wacana maka dapat dipahami karakteristik superstruktur wacana kebijakan harga pangan dalam media. Representasi skema diri birokrasi merefleksikan adanya permasalahan interaksi antaraktor aktor di internal birokrasi. Kemudian skema person yang dalam penelitian ini dipahami sebagai upaya aktor-aktor di luar birokrasi dalam memahami perilaku birokrasi; adanya hubungan aktor di luar birokrasi dengan birokrasi.

## **Struktur Mikro**

Penelusuran dan analisis dalam struktur mikro wacana dengan elemen semantik, sintaksis, stilistik, dan retoris berhasil membongkar keberpihakan palsu aktor-aktor wacana kebijakan harga pangan. Hal ini melahirkan efek pengucilan (eksklusi) dengan strategi nominalisasi dan pasifikasi, petani tidak memiliki keabsahan berbicara atau didelegitimasi dengan strategi penggunaan istilah-istilah teknis, dan didramatisasi secara lebih buruk dengan menggunakan metafora yang mengkibatkan praktik marjinalisasi.

## **PEMBAHASAN**

### **Kognisi Sosial Kritis dalam Struktur Makro**

Kognisi aktor-aktor wacana terepresentasi pada rangkaian tema. Representasi jalinan tematik struktur makro bisa dilihat sebagai bias realitas dalam masyarakat. Misalnya, sentralisme dan segala penyimpangan dalam badan usaha negara "Bulog". Muncul suatu keyakinan nihilis bahwa institusi negara "Bulog" secara intrinsik bersifat patologis dan berkecenderungan melakukan sentralisasi.

Aktor wacana cenderung mengakarkan sumber kuasa wacana pada

dominasi kekuasaan negara (pemerintah). Padahal kekuasaan pasar beras tidak lebih kecil dibanding kekuasaan administratif pemerintah. Saat ini lokus kekuasaan di masyarakat bukan tunggal (monosentris) pada institusi pemerintah seperti Bulog, tetapi polisentris. Liberalisasi beras adalah lokus kekuasaan raksasa baru dalam masyarakat pertanian.

Mitos pasar bebas dapat tertanam dengan mendominasi informasi kebijakan dalam membentuk opini publik (M. Fakih, 2002: 216 – 219). Publik tertawan dengan doktrin liberalisme bahwa kegiatan pasar adalah kawasan privat. Prinsipnya adalah "kebebasan". Maka sering tidak tersentuh akuntabilitas publik, seperti yang biasa mereka lekatkan pada kekuasaan negara. Padahal aktivitas pasar perberasan adalah kawasan dan urusan publik jika diasumsikan beras merupakan kebutuhan publik yang pokok (D. J. Rachbini, 2001 : 75).

Kriteria akuntabilitas demokratis layak diterapkan pada kegiatan, praktik, dan kekuasaan aktor-aktor seperti asosiasi-asosiasi pedagang, kontraktor beras atau rekanan pemerintah, tengkulak, dan importir. Struktur makro wacana juga merepresentasikan ketidakberdayaan aktor pemerintah, misal: wacana harga dasar gabah dan beras tidak dapat dipertahankan, impor harus tetap dilakukan, target produksi dalam negeri tidak bisa terpenuhi, atau kesejahteraan petani terancam.

Jika setting agenda pasar tidak diintegrasikan dengan agenda kebijakan harga pangan, harapan merekonstruksi kapasitas negara dalam mengelola kebijakan harga beras dan gabah di Indonesia akan tetap tumpul. Bukan karena inisiatif dan intervensi kebijakan kurang, melainkan karena wacana kekuasaan pasar dengan mudah menegasikan upaya rekonstruksi intervensi kebijakan. Jalinan tema seperti

pengaturan Instruksi Presiden (Inpres) tentang kebijakan harga, bea masuk impor, operasi pengadaan untuk stabilitas harga, desentralisasi kewenangan mudah dimentahkan jika terdapat tekanan dari situasi massa. Pembelian gabah petani oleh Bulog justru bersifat *self-defeating*, semakin gencar pembelian gabah petani dilakukan semakin tidak mungkin Harga Dasar Gabah diefektifkan dan semakin marak praktik *moral hazard* yang ditimbulkannya.

### **Kontradiksi dalam Superstruktur Wacana**

#### **Kerapuhan Kohesifitas Internal Birokrasi**

Terdapat kecenderungan representasi motivasi aktor birokrasi. Guna menjembatani berbagai persoalan teknis yang muncul memang mutlak memerlukan integrasi motivasi berbagai unit birokrasi mesti terkadang sulit dijalin. Setiap departemen cenderung memperjuangkan kepentingannya sehingga kerjasama antar departemen hanya akan dijalin jika terdapat garansi bahwa agenda tematik atau kepentingan unit kerja mereka turut diamankan. Pengecualian ketika situasi memang telah begitu parah pada akhirnya mereka merasa saling membutuhkan. Sebagai contoh, masih sering terjadi kasus perbedaan kepentingan Departemen Perindustrian dan Perdagangan dan Departemen Pertanian, Departemen Pertanian dan Badan Urusan Logistik, atau Depot Logistik dan Bank.

Aktor berkecenderungan mencitrakan sebagai diri atau kelompok referensi dalam kebijakan. Memandang diri lebih penting dari lainnya (R. Arifin, 1993: 82). Ego setiap aktor tersebut telah menumpulkan upaya-upaya koordinasi serta menjadikan koordinasi sebagai sekedar aktivitas reguler dan teknis. Sinergitas interaksi internal aktor kebijakan mengalami kekusutan yang

serius karena terdapat perbedaan kepentingan yang sangat tajam antar aktor. Adanya keterlibatan beberapa struktur birokrasi pemerintahan dengan tingkat otoritas yang bisa bertentangan, sehingga kekuatan wacana kebijakan harga era liberalisasi perberasan lebih ditentukan oleh sejauh mana derajat penekanan para aktor penentu. Ego sektoral yang muncul dalam wacana kebijakan pangan adalah refleksi lemahnya integrasi sistem kebijakan.

#### **Birokrasi sebagai Tumpuan Transformasi**

Skema person atau skema aktor lain dalam hal ini merupakan interaksi individu di ranah lingkungan ekternal birokrasi yang membicarakan persoalan kepentingan umum tanpa paksaan; sering dipandang sebagai *public sphere* (F.B. Hardiman, 1993: 129). *Public sphere* berpotensi melahirkan partisipasi maupun wacana kontrol bagi birokrasi.

Analisis representasi skema person satu sisi mencerminkan masih dibutuhannya upaya meningkatkan efektifitas birokrasi publik dan sisi lain masih lemahnya posisi tawar masyarakat. Skema person secara tidak langsung telah mempersubur situasi keputusan kebijakan publik (*public policy decision*) dan implementasinya berkisar pada masalah penentuan berapa nilai Harga Dasar Pembelian Pemerintah dan cenderung menyandarkan diri pada peran birokrasi (W. Parson, 2005: 144-156).

Semestinya interaksi yang terjalin cenderung memiliki keleluasaan bertindak di samping memiliki kekuatan menawar dalam hubungan aktor di luar birokrasi dengan instansi birokrasi. Ruang lingkup interaksi skema person cenderung berkembang, misalnya karena kemungkinan muncul saling pengertian atau persekongkolan antara beberapa organisasi masyarakat.

Skema person juga merefleksikan adanya konflik di lingkungan internal birokrasi, sifatnya endemis karena itu perlu komunikasi dan koordinasi dengan cara menyempurnakan kemampuan komunikasi antarpribadi. Implementasi atau pengantaran suatu kebijakan bisa saja telah direncanakan dengan seksama antara organisasi, prosedur, manajemen, dan pengaruh-pengaruhnya pada kesejahteraan petani; tetapi jika kurang memperhitungkan realita kekuasaan ekternal misal kemampuan aktor lain untuk memblokir usaha-usaha para pendukung kebijaksanaan maka mustahil suatu rencana berhasil (S. A. Wahab, 2002: 118).

### **Keberpihakan Semu dalam Struktur Mikro**

#### **Eksklusi dengan Nominalisasi dan Pasifikasi**

Aktor wacana sering berkepentingan agar mereka tidak senantiasa hadir dengan personifikasi yang jelas. Penyembunyian sumber kekuasaan tersebut dapat menghindarkan aktor atau relatif terbebas dari tekanan aktor lain. Analisis elemen nominalisasi menjawab teka-teki atas beroperasinya kekuasaan yang terkadang sukar diperinci sumbernya. Nominalisasi menyembunyikan subjek karena kata kerja diubah menjadi kata benda, sehingga seakan tidak ada subjek pelaku. Nominalisasi merupakan eksklusi, yaitu penghilangan suatu pihak (J. Anto, 2002: 81). Nominalisasi tidak menampilkan subjek pemegang kuasa sehingga sumber kuasa menjadi kabur.

Eksklusi terjadi pula dengan strategi pasifikasi. Pasifikasi merupakan elemen sentral dalam analisis wacana; suatu subjek atau aktor disembunyikan dengan menonjokan sisi korban. Strategi pasifikasi dapat dipilih sebagai cara untuk melindungi diri agar tidak menimbulkan konflik dengan pihak lain.

Dua motif utama dalam eksklusi, yaitu mengaburkan subjek yang memiliki kuasa dan membiarkan objek yang tidak memiliki kuasa sebagai korban dalam hal ini pembaca wacana termasuk petani.

#### **Delegitimasi dengan Istilah-istilah Teknis**

Antara realitas murni dan bahasa pada dasarnya tidak satu banding satu, melainkan satu banding tak terbatas (B. Sugiharto, 1999: 108). Pemaknaan bahasa dalam perbandingan satu banding satu sering dimunculkan sebagai strategi memperjuangkan kepentingan. Pemilihan istilah semisal penggunaan istilah teknis secara tidak langsung menyingkirkan aktor lain yang tidak mengetahui. Pemilihan istilah-istilah teknis tinggi secara sadar atau tidak berpretensi menciptakan jarak sosial dengan para buruh tani atau petani miskin.

Beberapa istilah yang ditemui dan berpretensi tidak dipahami tanpa penjelasan antara lain: "Bea Masuk 0%", "Standar Pembelian Pemerintah", "temporary ban", "early warning", "Harga Dasar Gabah", "Harga Dasar Pembelian Pemerintah", "Gabah Kering Giring", "Gabah Kering Panen", dan sebagainya. Diksi tanpa penjelasan dapat mempertahankan mitos pengetahuan petani yang lemah dan tidak berkualitas.

Kreativitas seorang aktor dalam pemilihan kata-kata menunjukkan kekuasaan atas dunia ide. Penggunaan istilah dalam politik dipandang sebagai kegiatan mengekspresikan kekerasan secara tidak langsung (J.Salmi, 2003: 32-37). Petani bisa dianggap sebagai korban kekerasan sosial tidak langsung karena pandangannya diabaikan dengan reduksi istilah-istilah teknis tinggi. Petani semakin kalah karena semakin banyak orang menggunakan istilah-istilah bahasa teknis yang tidak ditemui dalam keseharian. Aktor-aktor wacana banyak merepresentasikan struktur mikro dengan

hiasan istilah yang berupa akronim, takaran ilmiah, dan bahasa asing. Upaya memperkuat petani mestinya dilakukan dengan cara menyerap sebanyak mungkin pandangan-pandangan petani bukan justru mendeligitimasinya.

### ***Marginalisasi dengan Metafora***

Metafora merupakan pemberian nama yang sebetulnya milik sesuatu yang lain. Secara negatif metafora berpretensi sebagai sebuah pembungkus paradoks dan realitas semu. Representasi buruk dapat mengakibatkan marginalisasi. Frase yang dihaluskan dapat menjadi strategi retorika pembungkam dan tidak ubahnya "involusi kata-kata" yang memandulkan potensi sosial yang dimiliki masyarakat dan melindungi keberlangsungan *status quo* dari segala kritik (L.S. Ispandiarno, 2002: 66). Ketika aktor-aktor wacana menggunakan perangkat retorik untuk membangun pemikiran rasional harus dicermati agar tidak terperangkap dan menimbulkan marginalisasi pada suatu aktor mengingat sebenarnya medan yang dibicarakan tidak terbatas pada ekspresi bahasa.

Metafora sering menjebak pada dramatisasi secara berlebihan. Nasib petani sering mendapatkan dramatisasi sebagai aktor yang "terpojok", "prihatin", "mengenaskan", "terpukul", "tercekik", "menjerit", "merintih", "lemas", "cemas", "terpuruk", atau "dirugikan". Penelitian ini juga menemukan metafora stereotipe dalam merepresentasikan kondisi petani seperti "tergantung pada pemerintah", "tidak berani mengambil risiko", atau "tidak mampu bersaing". Metafora dalam hal ini dapat mengakibatkan petani semakin terepresentasi dengan attribut bahasa yang semakin buruk. Aktor perepresentasi dapat mengoperasikan kuasa dengan strategi metafora untuk mengambil peran sebagai elit baru (F.W. Dillistone, 2002: 126-131).

### **SIMPULAN**

Analisis interaksional wacana dengan kerangka model Teun A. van Dijk berhasil mendekontruksi tarik-menarik kepentingan antaraktor kebijakan harga gabah dan beras yang dapat diurai dalam tiga struktur. Struktur makro wacana mengantarkan pemahaman kritis atas sebaran ide tematik sebagai medan perebutan kepentingan; mendekonstruksi kognisi sosial agar efek negatif liberalisasi perberasan dapat dihindarkan, namun belum secara sadar mengawal pengantar kebijakan harga beras dan gabah dengan peningkatan kekuatan basis ketahanan pangan dengan produksi dalam negeri. Analisis superstruktur wacana mengantarkan pemahaman kritis atas representasi yang mempertanyakan kapasitas birokrasi. Karakteristik birokrasi dapat dibongkar dengan mengungkap lemahnya kohesifitas interaksi aktor-aktor internal birokrasi. Aktor-aktor wacana secara umum masih menempatkan birokrasi sebagai solusi mandiri terpisah dari peran aktor-aktor pasar pangan yang lain sebagai fakta kontradiktif. Analisis struktur mikro wacana berhasil membongkar keberpihakan palsu aktor-aktor wacana harga gabah dan beras; wacana harga telah berkembang menjadi instrumen hegemoni sehingga melahirkan efek pengucilan atau eksklusi dengan strategi nominalisasi dan pasifikasi, petani tidak memiliki keabsahan berbicara atau didelegitimasi dengan strategi penggunaan istilah-istilah teknis, dan didramatisasi secara lebih buruk dengan menggunakan metafora yang mengakibatkan praktik marjinalisasi.

### **SARAN**

Birokrat, aktor-aktor wacana yang lain, dan pembaca seharusnya berada dalam lingkaran hermeneutik yang berdiri secara sejajar. Semakin berkembang

kesadaran nalar suatu masyarakat, maka semakin otonom dalam memahami suatu wacana publik. Ketika seorang membaca teks wacana publik, sesungguhnya tengah terjadi proses dialog kritis antara aktor yang harus bebas dari hegemoni. Tanpa sikap kritis terhadap struktur wacana interaksional, bisa jadi pembaca akan menjadi "tawanan" wacana, yang mestinya sebagai "jembatan" partisipasi dalam kebijakan publik karena itu perlu membangun kesadaran masyarakat untuk

menstransformasikan energi sosial yaitu kognisi kritis aktor-aktor wacana atas kehadiran negara dalam pasar kepada penataan struktur pasar perberasan yang lebih berkeadilan. Perlu usaha merekonstruksi peran birokrasi pemerintah dalam pengantaran kebijakan. Perlu menformulasi jaminan kesejahteraan terhadap petani dalam pengantaran kebijakan harga pangan yang berkeadilan agar terbangun ketahanan pangan berbasis produksi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anto, J. 2002. *Luka Aceh, Duka Pers.* Medan: Kippas.
- Arifin, R. et. al. 1993. *Perilaku Organisasi.* Malang: Bayumedia.
- Atlov, H. 2003. *Pembaharuan Governance melalui Keikutsertaan Civil Society.* Di dalam H.S.J. Sumarto (ed). Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipasi di Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hlm 23
- Tjokrowinoto, M. 2001. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dillistone, F.W. 2002. *Daya Kekuatan Simbol.* Yogyakarta: Kanisius.
- Eriyanto, 2003. *Analisis Wacana: Pengantar Analisis Teks Media.* Yogyakarta: LkiS.
- Fakih, M. 2002. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hardiman, F.B. 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik & Postmodernisme Menurut Jurgen Habermas.* Yogyakarta: Kanisius.
- Ispandiarno, L.S. 2002. *Media-Militer-Politik.* Yogyakarta: Friedrich Ebert Stiftung dan Galang Press.
- Koentjaraningrat. 1977. *Metode-metode Penelitian Masyarakat.* Jakarta: Gramedia.
- Mubyarto. 1989. *Pengantar Ekonomi Pertanian.* Jakarta: LP3ES.
- Parson, W. 2005. *Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis.* terj. T.W. B. Santoso. Yogyakarta: Prenada.
- Rachbini, D. J. 2001, *Analisis Kritis Ekonomi Politik Indonesia.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Salmi, J. 2003. *Violence and Democratic Society.* terj. A. Prihantoro. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiharto, B. 1999. *Postmodernisme: Tantangan bagi Filsafat.* Yogyakarta: Kanisius.
- Wahab, S. A. 2002. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara.* Jakarta: PT Bumi Aksara.