

Bustanul Arifin, Ph.D.



PERTANIAN ERA TRANSISI

PERTANIAN ERA TRANSISI

PERTANIAN ERA TRANSISI

Oleh:
Bustanul Arifin, Ph.D.

Penerbit Universitas Lampung
Jl. Prof. Dr. Sumantri Brodjonegoro No.1
Bandar Lampung 35145

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Arifin, Bustanul

Pertanian Era Transisi / oleh Bustanul Arifin --
Bandar Lampung: Universitas Lampung Press, 2001.
188 hlm.; 14,5 x 21 cm

Bibliografi

ISBN 979-8287-32-0

1. Pertanian Era Transisi

I. Judul
338.1

PERTANIAN ERA TRANSISI

Oleh: Bustanul Arifin, Ph.D.

ISBN: 979-8287-32-0

Cetakan Pertama: Agustus 2001

Hak Cipta © pada penulis

Diterbitkan oleh Universitas Lampung Press

Dilarang keras mengutip, menjiplak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa seijin tertulis dari penulis.

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

© Bustanul Arifin

Kata Pengantar

Untuk kesekian kalinya pertanian Indonesia harus menanggung beban sosial-politik yang berat karena krisis ekonomi, era transisi demokrasi dan sistem politik yang sedang mengalami evolusi. Masa transisi tersebut benar-benar telah menjadi uji coba ketangguhan dan konsistensi kebijakan pemerintah di bidang pertanian dan basis sumberdaya alam lainnya. Setelah sekian lama pertanian Indonesia menderita permasalahan struktural warisan dari pemerintah Orde Baru, peminggiran (*undervalue*) sistematis yang berlanjut pada pemerintah transisi Abdurrahman Wahid, kini pada era Kabinet baru “Gotong Royong” pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri, pertanian juga masih memerlukan sentuhan kebijakan dan agenda pemihakan serius.

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) masih mengamanatkan kepada pemerintah untuk memperkuat basis pertanian dan sumberdaya alam lain untuk mencapai ketahanan pangan yang berkelanjutan. Disamping itu, *pressure* eksternal karena globalisasi perdagangan dan keterbukaan yang perlu segera diratifikasi, tuntutan efisiensi dan pengembangan agribisnis dengan nilai tambah tinggi, serta desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang

sering dianggap terlalu dini menjadi tantangan sendiri bagi pembangunan pertanian.

Oleh karena itu, buku berjudul “Pertanian Era Transisi” ini dimaksudkan untuk berkontribusi pada wacana pemikiran pembangunan di Indonesia, dan sebagai referensi yang sangat diperlukan, terutama bagi masyarakat luas: palaku ekonomi, perumus kebijakan dan dunia riset dan akademik di Indonesia. Pesan besar yang ingin disampaikan buku ini adalah agenda kebijakan pertanian pada transisi sekarang dan di masa mendatang, yaitu: menjamin ketersediaan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan di seluruh tanah air, melaksanakan secara *firm* agenda perlindungan terhadap petani sebagai aktor terbesar, melakukan diplomasi yang elegan di dunia internasional, memberi insentif diversifikasi usaha positif, dan mencari titik temu keseimbangan desentralisasi ekonomi, otonomi daerah dan kepentingan nasional yang lebih besar.

Akhirnya, saya mengucapkan terima kasih yang tak terhingga pada berbagai pihak yang telah memberi inspirasi dan membantu penyelesaian buku ini. Penghargaan khusus pantas diberikan kepada teman-teman di Jurusan Sosek Universitas Lampung, di Pascasarjana Institut Pertanian Bogor dan Universitas Indonesia, di INDEF, UNDP, JBIC, serta para mahasiswa saya yang telah menstimulasi suatu diskusi produktif dalam penyelesaian buku ini. Saran dan kritik konstruktif sangat diharapkan untuk perbaikan. Semoga buku ini bermanfaat.

Jakarta, September 2001

Bustanul Arifin

Daftar Isi

Bab	Halaman
Kata Pengantar	v
1. Pendahuluan: Perangkat Inkonsistensi	1
<i>Bagian I</i> <i>Basis Kebijakan</i>	
2. Peminggiran Struktural Sektor Pertanian	15
3. Kontraksi Agribisnis dan Dinamika Perubahan	23
4. AFTA dan Pertanian: Bagaimana Posisi Indonesia	33
5. Institusionalisasi Perubahan Teknologi di Bidang Pertanian	45
<i>Bagian II</i> <i>Ketahanan Pangan</i>	
6. Dilema Bea Masuk Beras Impor	55
7. Skema Kredit Ketahanan Pangan	63
8. Analisis Kebijakan Harga Dasar Gabah	69

9.	<i>Setting</i> Kebijakan Pangan Pasca Perumisasi Bulog	81
----	---	----

Bagian III
Korporasi Berbasis Sumberdaya

10.	Pembenahan Agro-Industri Gula	95
11.	Keterkaitan Industri Hulu-Hilir Perkebunan	109
12.	Restrukturisasi Korporasi Perusahaan Pertanian di BPPN	121
13.	Reformulasi Kebijakan Sektor Kehutanan	135

Bagian IV
Tantangan Otonomi Daerah

14.	Kebijakan Pangan dan Otonomi Daerah	145
15.	Desentralisasi dan Kemandirian Daerah	157
16.	Pembangunan Ekonomi Berbasis Permintaan	165
17.	Penutup: Kebijakan Era Transisi	177
	Sumber Tulisan	183
	Daftar Pustaka	185

Bab 1

Pendahuluan: Perangkap Inkonsistensi

Pada masa transisi tidak normal seperti sekarang ini, sektor pertanian kembali memperoleh ujian cukup berat. Beberapa kebijakan menderita inkonsistensi yang cukup serius, baik karena permasalahan struktural warisan dari pemerintah Orde Baru, maupun karena kurang seriusnya dan tidak tanggapnya pemerintah transisi Abdurrahman Wahid terhadap sektor pertanian. Kabinet baru “Gotong Royong” pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri tentu saja menerima limpahan pekerjaan rumah yang amat beragam, dan semuanya berat. Diantaranya adalah *pressure* standar untuk memperkuat basis pertanian dan sumberdaya alam lain untuk mencapai ketahanan pangan yang berkelanjutan sebagai amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), keniscayaan globalisasi perdagangan dan keterbukaan yang perlu segera diratifikasi, tuntutan efisiensi dan pengembangan agribisnis dengan nilai tambah tinggi, serta

desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang sering dianggap terlalu dini.

Dalam bab pendahuluan ini, sumber-sumber inkonsistensi kebijakan pertanian dan pangan akan diidentifikasi. Tujuannya adalah untuk memberikan gambaran fokus pembahasan yang akan dibedah dalam buku ini. Struktur organisasi pembahasan buku ini akan mengakhiri bab pendahuluan.

Sumber Inkonsistensi Kebijakan

(1) Pangan murah vs kecukupan pangan

Kebijakan pangan murah (*cheap food policy*) selama ini menggunakan instrumen operasi pasar (dan operasi pasar khusus-OPK sejak krisis ekonomi). Argumen utamanya adalah bahwa berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 1999, sebagian besar (76 persen) rumah tangga adalah konsumen beras (*net consumer*) dan hanya 24 persen sisanya produsen beras (*net producer*). Di daerah perkotaan, *net consumer* beras adalah 96 persen atau hanya 4 persen saja yang merupakan *net producer* beras. Di daerah pedesaan, *net consumer* beras sekitar 60 persen atau hanya 40 persen penduduk desa yang merupakan *net producer* beras.

Implikasinya adalah setiap kenaikan 10 persen harga beras akan menurunkan daya beli masyarakat perkotaan sebesar 8,6 persen dan masyarakat pedesaan sebesar 1,7 persen atau dapat menciptakan dua juta orang miskin baru (Ikhsan, 2001). Karena beras juga merupakan makanan pokok dengan karakteristik permintaan yang tidak elastis –

perubahan harga tidak terlalu berpengaruh terhadap konsumsi beras – maka kelompok miskin itulah yang menderita cukup parah karena perubahan harga beras. Membagi-bagikan beras murah terus-menerus kepada kelompok ini tentu bukan cara yang bijak untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Kebijakan kecukupan pangan (*food adequacy*) yang dirancang untuk menjamin ketersediaan pangan di seluruh wilayah Indonesia, yang dapat terjangkau dan aman dikonsumsi masyarakat luas, sebagai bagian tak terpisahkan dari ketahanan pangan, khususnya di tingkat mikro. Data Susenas juga menunjukkan bahwa proporsi penduduk Indonesia dengan tingkat konsumsi kalori kurang dari 2.150 kilo kalori (kkal) mencapai 56 persen; proporsi penduduk dengan konsumsi protein kurang dari 45 gram mencapai 38 persen; indeks Gini *food gap* konsumsi energi dan protein tercatat 0,36 dan 0,39; dan koefisien variasi konsumsi energi dan protein mencapai 28 dan 34 persen. Dengan perspektif kecukupan kalori itu, maka indeks ketahanan pangan daerah perkotaan di Indonesia sedikit lebih baik dibanding dengan indeks di daerah pedesaan, yaitu 63 dibanding 67. Menariknya lagi, bahwa tidak terdapat hubungan yang signifikan antara variasi indeks ketahanan pangan dengan variasi tingkat pendapatan per propinsi. Demikian pula, variasi indeks ketahanan pangan tidak berbeda nyata menurut propinsi, baik tingkat pedesaan maupun tingkat perkotaan (Lihat Arifin, 2001).

Implikasinya adalah bahwa dalam konteks kebijakan pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan, kedua paket kebijakan pangan murah dan kecukupan pangan masih belum cukup. Pengentasan kemiskinan juga perlu bervisi pemberdayaan

masyarakat, sekaligus dapat menciptakan lapangan kerja produktif di pedesaan dan perkotaan. Perbaikan keterkaitan (*linkages*) aktivitas ekonomi di pedesaan dan perkotaan diharapkan mampu meningkatkan arus pergerakan produk dan jasa, yang sekaligus mampu menciptakan lapangan kerja baru. Dimensi lain yang perlu di-*cover* adalah struktur usahatani keluarga, sistem produksi yang tidak efisien, sampai pada aspek distribusi dan tataniaga beras yang sangat tidak berpihak pada petani produsen. Pengentasan kemiskinan perlu mempertimbangkan aspek kepemilikan atau penguasaan lahan yang amat marginal, akses terhadap faktor produksi dan teknologi baru, dan sebagainya.

(2) *Harga dasar vs perdagangan internasional*

Walaupun masih dianggap sebagai salah satu komponen penting, kebijakan harga dasar tentulah bukan instrumen paling penting yang mutlak. Kebijakan harga dasar dimaksudkan untuk melindungi anjloknya harga gabah yang diterima petani, terutama pada saat musim panen raya, setiap Februari-April. Maksudnya, terlalu muluk apabila berharap banyak dari kebijakan harga dasar gabah mampu meningkatkan pendapatan petani dan pembangunan pedesaan. Cukup banyak sudah studi komprehensif yang menyatakan bahwa kebijakan harga dasar tersebut lebih banyak dinikmati oleh konsumen, terutama di perkotaan, bukan oleh petani padi di pedesaan. Tahun 2000 lalu, kebijakan harga dasar gabah boleh dikatakan tidak efektif sama sekali, karena hampir 50 persen harga yang diterima petani jatuh di bawah harga dasar, suatu rekor baru yang tidak pernah terjadi sejak Orde Baru. Walaupun pada

tahun 2001 plafon harga dasar telah dinaikkan menjadi Rp 1.400/kg gabah kering panen (GKP) dan Rp 1.500/kg gabah kering giling (GKG), tingkat keberhasilan kebijakan harga dasar juga diragukan, karena kebijakan lain juga tidak mendukungnya.

Kebijakan harga dasar tersebut menjadi tidak konsisten dengan kebijakan di bidang perdagangan internasional karena tingkat harga beras dunia saat ini sedang anjlok, hanya sekitar US\$ 142/ton (FOB beras Thailand 10 persen *broken*) atau hanya US\$ 120/ton (Thailand 25 persen). Secara ekonomis, harga beras impor jauh lebih murah dibandingkan harga produksi beras atau harga efektif di pasar domestik yang tercatat Rp 2.450/kg dan harga pembelian Bulog sebesar Rp 2.310/kg rata-rata untuk kualitas medium. Amat sulit bagi pemerintah untuk menjalankan instrumen kebijakan harga dasar apabila status beras ditetapkan sebagai komoditas ekonomi biasa, bukan sebagai kuasi barang publik yang memang memerlukan intervensi pemerintah. Walaupun pajak impor telah ditetapkan 30 persen, laju impor beras (oleh swasta dan masyarakat) masih tetap tinggi. Tahun 2000, volume impor beras “hanya” tercatat 1,5 juta ton, suatu penurunan yang signifikan dibandingkan volume impor tahun 1998 yang mencapai rekor tertinggi 5,8 juta ton. Tahun 2001 ini, volume impor beras diperkirakan mencapai 1,4 juta ton, kebanyakan berasal dari Thailand dan Vietnam.

Persoalan aktual kebijakan perdagangan internasional menjadi lebih pelik ketika pasar dunia tidak bisa lagi dianggap sebagai pasar yang steril dari praktik-praktik bisnis tidak sehat. Apalagi, saat ini volume beras yang diperdagangkan di tingkat internasional telah makin besar atau sekitar 23 juta

ton, tidak setipis 16 juta ton seperti selama ini, karena beberapa negara besar seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat telah mulai masuk ke pasar beras. Seperti biasa, mereka menggunakan strategi proteksi ketat, subsidi besar kepada petaninya dan bahkan melakukan *dumping* harga di pasar internasional. Suatu laporan resmi Organisasi Kerjasama Ekonomi untuk Pembangunan alias negara-negara maju tersebut (OECD, 2001) bahkan menyebutkan bahwa nilai proteksi yang diberikan kepada petani di sana mencapai US\$ 29 milyar pada tahun 2000 atau 15 kali lipat dari total nilai beras yang diperdagangkan di pasar global. Dengan level proteksi efektif di negara maju yang mencapai 500 persen tersebut, tentu saja negara-negara berkembang seperti Indonesia perlu berfikir ekstra keras untuk melakukan reformulasi kebijakan harga beras dan pangan strategis lainnya.

(3) Peningkatan produksi vs sistem agribisnis

Kebijakan “tradisional” peningkatan produksi beras dan bahan pangan lain secara kasat mata banyak menghadapi kendala di lapangan. Selain karena kecilnya insentif harga tingkat petani seperti dijelaskan di atas, peningkatan produksi beras masih sangat terasosiasi dengan birokrasi, program dan proyek seperti Gerakan Mandiri Produksi Padi, Kedelai dan Jagung (Gema Palagung) dan sandi-sandi program sejenis, yang masih sentralistik dan ditentukan di Jakarta. Petani yang rasional, dengan perhitungan ekonomis yang paling sederhana sekalipun, pasti lebih tertarik untuk mengusahakan lahannya dengan komoditas hortikultura, palawija dan tanaman keras, yang memberikan kontribusi penerimaan ekonomis lebih tinggi. Dengan semakin

mahalannya harga pupuk, pestisida, upah tenaga kerja dan faktor produksi lainnya, perlambatan produksi beras tidak terhindarkan. Akibatnya, pertumbuhan produksi padi pada dekade 1990-an hanya tercatat 0,89 persen atau hanya sekitar separuh dari laju pertumbuhan penduduk. Konsekuensi lain dari buruknya kualitas aktivitas produksi padi tersebut adalah menurunnya rendemen beras dalam padi, dari sekitar 70 persen pada tahun 1950-an, menjadi sekitar 62 persen pada dekade 1990-an.

Kebijakan pengembangan agribisnis di pedesaan tentu saja menghadapi kendala serius karena masalah struktural proses produksi di atas. Cukup sulit bagi sistem ekonomi politik manapun untuk mengembangkan agribisnis padi mengingat kontribusi ekonomi perberasan tidak sampai 30 persen dari total pendapatan rumah tangga petani. Sistem agribisnis di pedesaan juga tidak mampu tegak, apabila struktur pasar padi dan gabah terjebak dalam sekian macam asimetri pasar dan asimetri informasi di tingkat nasional dan internasional. Dalam bahasa ekonomi, struktur pasar beras sangat jauh dari kondisi persaingan sempurna, karena formasi harga ditentukan di pusat-pusat perdagangan yang sangat jauh dari pusat produksi di pedesaan. Aktor ekonomi yang terlibat dalam ekonomi perberasan ini tidak semuanya berperan sebagai penerima harga (*price taker*) seperti halnya petani. Kehidupan pedagang beras umumnya jauh lebih sejahtera (*well-off*) karena mereka dapat mempengaruhi harga, jika tidak dikatakan sebagai penentu harga (*price determinator*). Pedagang besar dan penggilingan padi dengan modal besar tidak jarang melakukan upaya penimbunan beras pada saat-saat sulit, dan bahkan menentukan

jenis merk dagang beras sesuai dengan perkembangan dan kecenderungan pasar.

Pengembangan agribisnis di pedesaan dapat diukur dengan tingkat diversifikasi usaha ke arah penerimaan ekonomis yang lebih baik (*upward diversification*) seperti pada kasus bergesernya petani padi ke komoditas hortikultura, buah-buahan, tanaman keras dan lain-lain. Namun demikian, langkah diversifikasi usaha ini pun tidak akan dapat berjalan mulus apabila pendapatan petani masih rendah. Petani pasti memerlukan tambahan modal kerja dan investasi untuk adopsi teknologi baru, akses informasi, intensitas tenaga kerja proses produksi, manajemen pengolahan, pemasaran, dan pasca panen lain, baik secara individual maupun secara kelompok sebagaimana disyaratkan dalam sistem agribisnis. Apabila pilihan dan kesempatan tersedia, petani pasti akan lebih leluasa melakukan diversifikasi usaha. Akan tetapi, kendala non-ekonomis (tepatnya: non-harga) seperti faktor struktural di atas jelas mengurangi tingkat keberhasilan kebijakan pengembangan agribisnis di pedesaan. Demikian pula sebaliknya, apabila laju diversifikasi di Jawa dan Bali dari usahatani padi ke komoditas lain dengan nilai tambah tinggi berjalan terlalu cepat, maka amanat GBHN untuk mencapai suatu tingkat ketahanan pangan tidak akan pernah tercapai. Sementara itu, lahan-lahan pertanian beririgasi teknis di Kawasan Timur Indonesia masih sangat potensial untuk dapat ditingkatkan lagi produktivitasnya.

(4) Otonomi daerah vs kepentingan nasional

Kebijakan desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang telah dituangkan dalam Undang-Undang (UU) No. 22/1999 dan No. 25/1999, salah satunya dimaksudkan untuk mendekatkan perumus dan pelaksana kebijakan dengan rakyatnya sendiri. Argumennya pun cukup logis dan sederhana, bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat distimulasi lebih baik lagi. Harapannya adalah bahwa pengembangan pedesaan kembali kepada hakikat yang sebenarnya, yaitu pembangunan masyarakat yang lebih terintegrasi dengan kebutuhan dan kapasitasnya. Dalam *setting* kebijakan otonomi daerah saat ini, terdapat salah satu klausul tentang otonomi desa, yang merupakan suatu perubahan yang amat drastis, karena desa telah diperlakukan sebagai suatu unit kesatuan masyarakat sosial, tidak sekedar batas administratif semata.

Walaupun masih terlalu dini untuk mengevaluasi perjalanan kebijakan otonomi daerah, beberapa persoalan dasar desentralisasi lambat-laun mulai muncul ke permukaan. Misalnya, besarnya jurang pemisah antara kelengkapan infrastruktur lokal dan nasional terutama yang menyangkut kewenangan dan kompetensi, ketidak-seimbangan fiskal baik secara vertikal maupun secara horizontal antar daerah, sekedar tidak menyebut masalah sumberdaya manusia, yang sering membuat frustrasi para analis, pelaku usaha dan perumus kebijakan. Permasalahan mengenai alokasi tanggung jawab bersama antara pusat dan daerah atau antardaerah perlu dipertegas, terutama terhadap investasi publik yang melewati batas-batas administrasi suatu daerah otonom. Contoh kecil misalnya mengenai saluran

irigasi atau jaringan drainase yang harus melalui beberapa desa, kecamatan, bahkan beberapa kabupaten. Apabila karena atas nama otonomi daerah, pengelolaan infrastruktur publik seperti ini masih terkotak-kotak menurut kepentingan daerah otonom tertentu, maka tujuan besar pembangunan pertanian dan pedesaan secara nasional tidak akan pernah tercapai.

Kebijakan pembangunan pertanian dan pedesaan secara nasional tetap perlu berbasis pada satuan agro-ekosistem atau zona daerah aliran sungai (*watershed*). Artinya, tujuan kebijakan tidak perlu terganggu hanya karena struktur insentif ekonomi suatu daerah otonom yang terlalu mementingkan peningkatan pendapat asli daerah (PAD). Selain masalah infrastruktur publik seperti di atas, pusat perlu lebih pro-aktif dalam menyikapi sekian macam bentuk retribusi dan pungutan daerah yang pada hakikatnya mengekang pergerakan (bebas) barang dan jasa antardaerah. Petani kecil dan produsen miskinlah yang harus memikul beban-beban baru tersebut, karena para pedagang pasti tidak akan rela menanggungnya sendiri. Pemerintah pusat perlu membantu pemerintah daerah secara aktif dalam mengembangkan suatu basis penerimaan daerah yang lebih baik dan tidak menimbulkan dampak distortif bagi perekonomian.

Organisasi Pembahasan

Struktur organisasi pembahasan dalam buku ini akan dibagi menjadi empat bagian: landasan kebijakan, ketahanan pangan, korporasi berbasis sumberdaya

alam, dan tantangan otonomi daerah. Bagian pertama akan menguraikan kesalahan besar dalam landasan kebijakan pembangunan pertanian, yang direfleksikan oleh peminggiran struktural sektor pertanian oleh pasar dan politik. Pembahasan sejenis juga meliputi kontraksi agribisnis dan kesiapan Indonesia dalam perdagangan bebas ASEAN (AFTA). Analisis ekonomi kelembagaan juga diberikan pada perubahan teknologi di bidang pertanian yang telah sampai pada fase efisiensi, bukan lagi fase introduksi seperti pada Revolusi Hijau dulu.

Bagian kedua membahas ketahanan pangan yang kembali menghadapi persoalan terberatnya ketika beberapa kebijakan penting tidak memiliki penyanggah kuat untuk menjamin keberhasilannya. Analisis dimulai dari dilema pajak impor beras, skema kredit ketahanan pangan yang juga tidak berhasil, hierarki kebijakan harga dasar gabah dan formulasi *setting* kebijakan pangan pasca perumisasi Bulog, yang akan diberlakukan tahun 2001.

Bagian ketiga menfokuskan pada korporasi berbasis sumberdaya alam. Pembahasan meliputi pembenahan agro-industri gula serta analisis ekonomi keterkaitan industri hulu-hilir perkebunan yang juga menderita permasalahan struktural yang serius. Strategi restrukturisasi korporasi pertanian yang berada di BPPN juga akan disajikan dengan mengambil pelajaran dari kontroversi penjualan kebun sawit eks Grup Salim kepada Kumpulan Guthrie Berhad dari Malaysia. Reformulasi kebijakan sektor kehutanan akan menutup bagian ketiga.

Bagian keempat adalah tantangan otonomi daerah yang membawa konsekuensi besar pada kebijakan pangan, kemandirian daerah itu sendiri karena warna eforia yang masih terlalu dominan.

Strategi pembangunan ekonomi berbasis permintaan akan disampaikan sebelum penutup buku tentang agenda kebijakan pertanian era transisi.

Bagian I
Basis Kebijakan

Bab 2

Peminggiran Struktural Sektor Pertanian

Peminggiran struktural sektor pertanian terjadi secara sistematis dalam perjalanan sejarah pembangunan ekonomi suatu bangsa, tidak terkecuali di Indonesia. Orde Lama dan Orde Baru justru memanfaatkan sektor pertanian sebagai kendaraan politik untuk mencapai ambisi tertentu. Pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid, yang konon paling *legitimate* ini juga tidak menunjukkan pemihakan yang serius terhadap sektor pertanian.

Bab ini akan menjelaskan dan memberikan klarifikasi mengenai fakta *undervalue* terhadap sektor pertanian, baik di tingkat konsep maupun di tingkat aplikasi. Analisis empiris juga dilakukan terhadap perjalanan sektor pertanian Indonesia, yang ternyata harus menanggung beban ekonomi politik berat karena krisis multidimensional.

Paradoks Pembangunan

Dalam ekonomi pembangunan, sebenarnya telah diketahui secara luas bahwa terdapat paradoks

pembangunan (*development paradox*) yang sangat mengganggu secara konseptual terhadap sektor pertanian. Negara-negara maju, yang mengandalkan industri, yang berteknologi tinggi, yang memiliki tingkat pengasilan per kapita besar umumnya memproteksi petaninya, yang *nota bene* hanya sedikit jumlahnya. Sedangkan negara-negara miskin dan berbasis sumberdaya alam, cenderung sangat tidak ramah terhadap petaninya sendiri, walaupun sangat petani merupakan mayoritas dan kontributor utama terhadap sistem politik dan perjalanan demokrasi suatu negara.

Mazhab-mazhab ekonomi politik baru umumnya menggunakan model-model perburuan rente (*rent-seeking*), pilihan rasional (*rational choice*) dan biaya transaksi (*transaction costs*) untuk menjelaskan penyalahgunaan wewenang (*abuse*) dan pemelintiran kebijakan atau intervensi pemerintah ke dalam sektor pertanian. “Kerjasama politik” yang cukup rapi – tentu saja tidak transparan dan tidak *accountable* – antara pemburu rente dan perumus kebijakan, ditambah oleh gejala penyalahgunaan wewenang dan jabatan oleh para birokrat dan politisi itu sendiri telah membelokkan tujuan sebenarnya dari suatu kebijakan pemerintah yang berniat untuk memajukan sektor pertanian. Akibat berikutnya adalah bahwa sektor pertanian (baca: petani) tetap menjadi korban, dan tidak dapat berperan lebih banyak dalam pembangunan ekonomi suatu bangsa.

Sedangkan mazhab ekonomi kontemporer (ekonomi pasar kuantitatif plus ekonomi politik) umumnya menggunakan model-model ekonomi pembangunan. Mereka percaya bahwa diskriminasi politik terhadap sektor pertanian itu telah membuat

“nilai domestik” sektor pertanian jatuh di bawah nilai pasar yang sebenarnya, terutama apabila dihubungkan dengan *world market* yang nota bene masih sering dijadikan acuan. Lebih parah lagi, nuansa *undervalue* peran sektor pertanian itu makin tampak nyata pada tahap-tahap awal pembangunan. Artinya, apabila negara miskin tidak juga mengoreksi diskriminasi terhadap sektor pertanian, dampak buruknya terhadap kinerja ekonomi negara tersebut bakal sangat besar.

Strategi koreksi seperti inilah yang harus segera dirinci oleh Kabinet Abdurrahman Wahid. Apabila Indonesia ingin benar-benar memajukan sektor pertanian dan mengembangkan ekonomi kerakyatan, sebagaimana amanat rakyat yang terangkum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004. Usulan-usulan untuk segera merumuskan *platform* atau *grand strategy* kebijakan pembangunan pertanian Indonesia sebenarnya telah banyak dikemukakan. Salah satunya adalah suatu strategi yang minimal mampu mem-*balance* beberapa sasaran strategis tentang: (1) kesejahteraan petani dan masyarakat, (2) ketahanan pangan dan efisiensi pertanian, (3) proses dan strategi industrialisasi, dan (4) kerangka perdagangan internasional (Arifin, 2000a).. Persoalan strategi koreksi dan revisi ini menjadi lebih rumit, apabila negara-negara maju masih memproteksi atau memanjakan sektor pertaniannya. Oleh karena itu, kehati-hatian dan ketelitian dalam melakukan *technical analysis* untuk mem-*balance* beberapa sasaran di atas menjadi kata kunci yang tidak dapat ditawar lagi.

Fakta Empiris Terakhir

Fakta empiris berikut membuktikan bahwa pasar dan politik sama-sama *undervalue* sektor pertanian. *Pertama*, kenyataan bahwa kontribusi atau pangsa (*share*) sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) suatu negara mengalami penurunan. Di negara-negara miskin, data Bank Dunia menunjukkan bahwa pangsa sektor pertanian terhadap PDB menurun dari sekitar 60 persen pada tahun 1965 menjadi sekitar 30 persen pada tahun 1998. Demikian pula di kelompok negara *middle-income*, persentase di atas menurun dari 22 persen menjadi 16 persen atau di negara maju, angka penurunannya tercatat dari 5 persen menjadi 2 persen untuk periode yang sama (1965-1998). Di Indonesia, penurunan itu juga terekam dalam data Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan bahwa kontribusi sektor pertanian juga mengalami penurunan, dari sekitar 50 persen pada tahun 1960-an, 20,2 persen pada tahun 1988, turun menjadi 17,2 persen pada tahun 1996, dan hanya 14,9 persen pada tahun 1998.

Sebenarnya, fakta penurunan pangsa itu merupakan fenomena alamiah biasa. Makin berkembang suatu negara, maka akan makin kecil kontribusi sektor pertanian atau sektor tradisional dalam PDB. Penjelasan tentang proses penurunan kontribusi ini dapat dirunut balik jauh pada Hukum Engle, yang mengatakan bahwa jika pendapatan meningkat, maka proporsi pengeluaran terhadap bahan-bahan makanan – yang nota bene diproduksi sektor pertanian – akan makin menurun. Dalam istilah ekonomi, elastisitas permintaan terhadap makanan lebih kecil dari satu atau tidak anjal

(*inelastic*), sehingga peningkatan permintaan terhadap bahan makanan tidaklah sebesar permintaan terhadap barang-barang hasil sektor industri dan jasa. Dengan sendirinya kontribusi sektor pertanian terhadap PDB semakin kecil dengan makin besarnya tingkat pendapatan.

Apabila karena penurunan pangsa di atas terdapat suatu persepsi bahwa sektor pertanian menjadi tidak penting dalam proses pembangunan, maka kesalahan persepsi itu ternyata harus dibayar sangat mahal. Apalagi, pengembangan sektor industri dan jasa yang sering di-klaim sebagai representasi sektor modern dan masyarakat kota itu dibangun dengan basis paradigma konglomeratif, kapitalisme semu, integrasi vertikal dan horizontal yang justru menjadi pemicu ketidakbekerjaan suatu mekanisme pasar yang sehat dan beradab.

Kedua, penurunan harga riil (*real price*) komoditas pertanian, terutama jika dibandingkan dengan harga komoditas sektor industri dan jasa. Catatan Timmer (1997) tentang harga riil beras pada tahun 1950-an tercatat di atas US\$ 500 per ton, dan menurun sampai di bawah US\$ 160 per ton pada tahun 1990-an. Demikian pula, harga gandum juga menunjukkan *trend* penurunan yang hampir serupa, terutama setelah krisis pangan dunia pada tahun 1970-an. Penurunan ini jelas saja makin menurunkan pangsa sektor pertanian dalam perekonomian suatu bangsa, sehingga terdapat persepsi dari kalangan elit pemerintahan untuk tidak terlalu memperhatikan dan mengembangkan sektor pertanian. Akibat yang paling buruk adalah bahwa investasi untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian menjadi tidak atraktif. Untuk kasus sarana irigasi saja misalnya,

investasi baru dapat dikatakan *feasible* apabila harga riil padi sekitar US\$ 300 per ton. Apabila harga padi anjlok sampai US\$ 150 per ton, yang jelas sekali dapat mempengaruhi kelayakan ekonomis (dan sosial) investasi baru, sangatlah beralasan apabila perumus kebijakan tidak mengalokasikan dana besar untuk sektor pertanian.

Bukti empiris terakhir dari penurunan alokasi ini adalah ketika pemerintah hanya menganggarkan Rp 2,7 triliun untuk pengeluaran pembangunan sektor pertanian dan kehutanan pada Rencana Anggaran dan Belanja Negara (RAPBN) 2000. Benar, bahwa alokasi anggaran versi baru (2 Maret 2000) itu naik Rp 600 milyar dibandingkan dengan angka Rp 2,1 triliun versi 20 Januari 2000. Namun, angka Rp 2,7 triliun itu pun tidak sampai 60 persen dari pengeluaran pembangunan untuk sektor pertanian dan kehutanan pada APBN 1999/2000 yang telah mencapai Rp 4,6 triliun. Masyarakat pantas begitu skeptis karena demikian besarnya kesenjangan antara tekad dan fakta langkah pemerintahan Gus Dur dalam mengembangkan sektor pertanian dan basis sumberdaya alam lain, sebagai strategi basis pemulihan ekonomi nasional.

Penutup: Agenda Mendesak

Sebagai penutup, agenda mendesak ke depan adalah bagaimana meredefinisi pola pikir dan persepsi kaum elit untuk mengembangkan pertanian sebagai porsi terbesar dalam perekonomian negara. Mereka yang merasa pejuang sektor pertanian: akademisi, peneliti, birokrat, politisi, pers, dan anggota

masyarakat lain dituntut untuk senantiasa mendiseminasikan pemikirannya bahwa tanpa sektor pertanian, perekonomian Indonesia tidak akan mampu berputar. Para Pimpinan Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan dituntut untuk lebih percaya diri dalam memperjuangkan nasib petani dan bagsa umumnya.

Di tingkat aplikasi dengan tetap berlandaskan pada semangat desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif di tingkat daerah atau tingkat lokal untuk mengembangkan sektor pertanian. Pemerintah daerah dilarang keras membunuh inisiatif lokal itu, karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi agribisnis daerah. Langkah demikian juga dapat mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, berkelanjutan, serta meningkatkan stabilitas ekonomi dan politik, yang dapat berdampak pada konfidensi investor asing dan aliran modal pembangunan.

Tabel 2.1 Produksi Komoditas Pertanian Penting Indonesia (ribu ton)

	1990	1995	1999
Tanaman Pangan			
Padi	45.179	49.744	50.866
Jagung	6.734	8.246	9.204
Ubikayu	15.830	15.441	16.459
Tanaman Perkebunan			
Karet	1.275	1.573	1.715
Kelapa dalam	2.332	2.704	2.789
Kopi	413	450	511
Kelapa Sawit	2.413	4.480	5.989
Perikanan			
Perikanan Laut	2.370	3.293	3.950
Perikanan Tawar	793	971	1.020
Kehutanan			
Kayu Bulat	24.409	24.027	19.027
Kayu Gergajian	3.919	1.730	2.707
Kayu Lapis	8.843	8.066	7.155

Sumber: World Bank (2000)

Bab 3

Kontraksi Agribisnis dan Dinamika Perubahan

Setelah memperoleh pujian sebagai salah satu sektor yang mampu bertahan dan tumbuh selama krisis ekonomi, kini sektor pertanian dan agribisnis benar-benar sangat memprihatinkan. Selama triwulan I tahun 2000, pertumbuhan sektor pertanian – bersama peternakan, kehutanan dan perikanan – mengalami kontraksi yang paling buruk di antara lapangan usaha lainnya. Data Badan Pusat Statistik (BPS) hanya mencatat pertumbuhan minus 8,49 persen per tahun pada triwulan I 2000, atau merupakan penurunan yang sangat buruk dibandingkan pada triwulan yang sama tahun 1999, yang mencatat pertumbuhan positif 5,24 persen per tahun. Pada triwulan II tahun 2000, performa sektor pertanian juga minus 5,5 persen yang jelas sangat memukul rasa percaya diri bangsa Indonesia. Tidak ada kata lain, kecuali bahwa pemerintah harus memperhatikan dengan serius dan kerja nyata – bukan hanya retorika dan permainan kata-kata – tentang pembangunan agribisnis dan pertanian secara umum.

Seberapa seriuskah kontraksi agribisnis dapat mengancam agenda pemulihan ekonomi dan bagaimana kesiapan sektor agribisnis dalam menopang perekonomian nasional secara keseluruhan? Bagaimanakah strategi yang cukup *appropriately* untuk mengembangkan agribisnis di tengah perubahan eksternal yang begitu cepat? Pertanyaan-pertanyaan itu yang coba dijawab dan dijelaskan dalam bab ini.

Kontraksi Sektor Agribisnis

Kondisi kontraksi yang mengkhawatirkan tersebut jelas merupakan lampu kuning, tanda peringatan yang tidak dapat dianggap sederhana. Sukar dibayangkan akal sehat apabila negara besar, berbasis agraris dan kelautan, dengan sumberdaya alam amanah Tuhan berlimpah, justru mengalami krisis di bidang pertanian dan agribisnis. Kontraksi pertumbuhan sektor pertanian jelas tidak dapat dialamatkan kepada buruknya kinerja petani dan pengusaha sektor pertanian atau agribisnis semata, tetapi sangat berkait dengan buruknya kebijakan dan antisipasi pemerintah untuk menjaga dan memanfaatkan momentum ketangguhan dan potensi agribisnis yang demikian besar.

Peringatan dini yang disampaikan para pengamat, ekonom pertanian dan pihak lain pejuang sektor pertanian sejak awal tahun 1999 kepada pemerintah hanya dianggap angin lalu saja. Pemerintah dan banyak unsur masyarakat lainnya terlalu sibuk membanggakan “ketangguhan” sektor pertanian di tengah badai krisis ekonomi. Benar,

bahwa pada tahun 1998 yang lalu, di mana seluruh sektor perekonomian mengalami kontraksi (minus 13,8 persen per tahun), sektor pertanian justru mencatat pertumbuhan positif, itu pun hanya +0,26 persen per tahun. Basis yang cukup fragile tersebut bahkan sering dijadikan argumen untuk berpaling atau tidak mencurahkan perhatian yang cukup serius terhadap sektor pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan.

Secara teori, *supply response* komoditas pertanian dan agribisnis sangat rendah karena karakteristik pertanian yang masih sangat tergantung pada musim, risiko usaha yang cukup besar serta tenggang waktu (*time-lag*) antara perencanaan produksi, investasi dan masa panen hasil produksi atau *economic returns* dari suatu keputusan investasi dari sektor pertanian. Faktor lain yang secara tidak langsung berhubungan dengan rendahnya *supply response* itu adalah struktur pasar yang sangat tidak simetris, sehingga sebagian besar dari keuntungan atau *capital gain* sektor pertanian tidak dinikmati oleh petani atau pelaku utama di sektor produksi, yang nota bene banyak jumlahnya, tetapi lebih banyak dinikmati oleh pelaku lain, seperti pedagang, distributor dan konsumen. Akibatnya – walaupun masih bersifat sementara – suatu biaya yang cukup mahal dengan buruknya kinerja pertumbuhan sektor agribisnis dan pertanian secara umum pada semester pertama tahun 2000.

Tabel 3.1 Pertumbuhan Produk Domestik Bruto menurut Lapangan Usaha atas Dasar Harga Konstan 1993 (persen per tahun)

Lapangan Usaha	1999				2000
	Tw 1	Tw 2	Tw 3	Tw 4	Tw 1
Pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan	5,24	9,83	-6,16	-4,00	-8,49
Pertambangan dan penggalian	0,09	-0,29	1,34	-5,45	-0,31
Industri pengolahan	-6,90	9,03	1,12	8,51	7,17
Listrik, gas dan air minum	4,64	9,47	10,12	8,77	8,42
Bangunan	-8,81	1,76	9,72	12,53	12,95
Perdagangan, hotel, restoran	-15,52	0,99	4,35	11,57	4,56
Pengangkutan dan komunikasi	-17,75	-2,10	9,73	11,67	11,49
Keuangan dan jasa perusahaan	-22,38	-7,09	-4,76	5,83	5,44
Jasa-jasa	0,81	1,55	2,27	1,99	3,73
Produk Domestik Bruto	-7,03	3,70	1,18	5,01	3,21
PDB tanpa migas	-7,59	4,24	1,51	5,67	3,62

Keterangan: Pertumbuhan triwulan dihitung berdasarkan perbandingan data triwulanan dengan data triwulan yang sama tahun sebelumnya.

Sumber: Indikator Ekonomi BPS berbagai terbitan (diolah)

Basis argumen dan logika penjelasan terhadap kontraksi pertumbuhan sektor pertanian selama triwulan pertama tahun 2000 ini masih sangat berhubungan dengan kurang seriusnya perhatian

pemerintah terhadap sektor pertanian dan agribisnis. Kabinet Persatuan Pembangunan pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid yang juga diharapkan untuk lebih berpihak pada sektor pertanian dan perikanan juga cenderung mengulang kebiasaan buruk rezim kabinet-kabinet sebelumnya. Pada kesempatan lain, penulis pernah membahas kesalah (kaprahan) struktural akut – minimal di tingkat persepsi dan pemahaman – yang menghinggapi kaum elit, terutama ekonom dan politisi, terhadap sektor pertanian, disamping karena gejala *development paradox* di dunia pertanian yang masih sukar dipecahkan karena negara-negara maju memanjakan sektor pertaniannya, walaupun jumlah petaninya tidak sebanyak di negara berkembang (Arifin, 2000a).

Kesalahan struktural itu sangat berhubungan dengan fakta (1) semakin rendahnya pangsa sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), (2) semakin menurunnya harga riil komoditas pertanian, serta (3) semakin lebarnya *spread* harga komoditas pertanian di tingkat dunia dan harga domestik. Akibatnya, sektor agribisnis dan pertanian dianggap tidak begitu penting oleh para elit dan ekonom arus tengah di negeri ini, sekalipun dokumen politik Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil sidang umum dan sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah mengamanatkan Presiden Republik Indonesia untuk menjadikan sektor pertanian, kehutanan, perikanan dan sumberdaya alam lainnya sebagai basis pembangunan pemulihan ekonomi Indonesia.

Perilaku aneh lainnya ditunjukkan oleh kalangan politisi atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang juga masih tidak banyak memihak sektor

pertanian dan agribisnis, kecuali hanya beberapa orang saja. Apabila “terpaksa” harus memihak sektor pertanian, seringkali argumen yang dikemukakan tidak menyentuh persoalan substansial yang sebenarnya – walaupun terkesan cukup radikal – sehingga mudah dipatahkan oleh mitra kerjanya sendiri. Lemahnya basis akademik dari argumen para wakil rakyat, minimnya dukungan data atau analisis teknis-ekonomis dan politis yang lebih komprehensif untuk memperjuangkan pembangunan pertanian dan agribisnis menjadikan perjuangan para wakil rakyat sering berakhir sia-sia.

Fakta kontraksi sektor agribisnis dan pertanian secara umum, serta aspek ekonomi-politik yang melingkupinya, yang tentu saja tidak dapat dengan segera tertangani dalam jangka pendek. Para pelaku usaha dan perumus kebijakan masih perlu melihat perubahan-perubahan dan kecenderungan internal dan eksternal lebih jeli lagi.

Antisipasi dan Reposisi Strategi ke Depan

Di dunia agribisnis dan pertanian secara umum, terutama pada dua dasa warsa terakhir, sebenarnya telah terjadi perubahan besar dan kecenderungan ke depan yang dapat terpantau. Hal-hal inilah yang perlu diantisipasi dan dijadikan acuan untuk menentukan langkah ke depan, baik bagi pelaku usaha, perumus kebijakan dan unsur masyarakat lain yang peduli terhadap sektor agribisnis dan pertanian secara umum.

Pertama, progress luar biasa dalam iklim perdagangan dan globalisasi. Persaingan semakin

ketat dan sengit, tidak hanya pada level keunggulan komparatif semata, tetapi pada level politik dan diplomasi. Wacana diskusi mungkin saja telah bergeser menjadi persoalan untuk melakukan strategi offensif sambil mengikuti aturan-aturan yang telah disepakati dalam perundingan blok-blok perdagangan regional. Dalam jangka pendek, pemantauan secara lebih mendalam terhadap kecenderungan era baru perdagangan bebas ASEAN (AFTA), komisi ekonomi Asia-Pasifik (APEC), blok-blok perdagangan lain, sampai ke tingkat organisasi perdagangan dunia (WTO) harus mampu terantisipasi dengan baik.

Kedua, fokus dan spesialisasi menjadi makin diminati, terutama setelah proses konglomerasi – apalagi yang dilandasi kapitalisme semu plus kronisme dan manipulasi – telah terbukti menjadi faktor utama krisis ekonomi terbesar bangsa-bangsa di Asia. Kecenderungan ini diperkirakan berlanjut sampai beberapa tahun ke depan, karena dunia usaha akan kembali kepada *core business* masing-masing. Konglomerat yang semula cenderung “*do lots of things about everything*” lambat laun akan lebih terspesialisasi, karena akan sangat mahal harganya untuk melakukan beberapa hal sekaligus pada era globalisasi nanti. Diversifikasi usaha lebih banyak berupa upaya spesialisasi yang lebih sistematis, dari pada sekedar ekspansi usaha yang tidak terarah.

Ketiga, tingkat permintaan dunia (dan domestik) terhadap produk pertanian, terutama yang mempunyai elastisitas tinggi, cenderung meningkat beberapa kali lipat. Hal itu jelas sangat berhubungan dengan naiknya tingkat pendapatan (relatif), walaupun pada saat krisis sekalipun, atau dalam wacana ilmu politik dikenal dengan meningkatnya

kelas menengah yang cenderung lebih lugas. Buah dari itu semua adalah semakin kompleksnya hubungan keterkaitan antara sektor publik (pemerintah), sektor swasta dan proses perwujudan masyarakat madani (*civil society*). Maksudnya, pilihan strategi dan paradigma rencana pengembangan agribisnis dan pembangunan pertanian secara umum harus mempertimbangkan kecenderungan perubahan-perubahan di atas.

Oleh karena itu, sistem agribisnis modern di perkotaan menjadi sangat relevan untuk dijadikan salah satu alternatif, tepatnya sebagai komplemen dari wacana dan strategi kebijakan pengembangan agribisnis secara umum. Dengan basis areal yang sangat terbatas, tingkat upah tenaga kerja yang jauh lebih mahal, serta akses pada perubahan teknologi dan permodalan yang *nota bene* lebih cepat, privilege yang sangat baik ini seharusnya dapat dimanfaatkan secara lebih bijaksana. Artinya, pilihan strategi yang paling tepat untuk dikembangkan sebagai basis pengembangan adalah strategi yang berdasarkan permintaan atau berdasarkan pasar, karena nuansa keunggulan persaingan dapat dirumuskan secara baik.

Catatan Penutup

Strategi pengembangan agribisnis berbasis permintaan (*demand-driven*) ini sebenarnya telah lama dikembangkan oleh para ahli ekonomi regional dan perencana pembangunan, walaupun tidak pernah secara baik diterapkan di Indonesia. Unit fokusnya adalah aktivitas ekonomi suatu kesatuan *cluster*, yang melibatkan usaha besar, usaha kecil-menengah, rumah tangga dan institusi pendukung. Misalnya, dapat dimulai dengan kluster ekonomi sebagai berikut: (1) potensi permintaan dan ekspor yang besar, (2) mampu tumbuh tinggi *sustainable* di atas rata-rata, (3) melibatkan usaha kecil-menengah, serta (4) mampu menciptakan lapangan kerja produktif. Pembahasan lebih lengkap akan disampaikan pada Bagian IV.

Operasionalisasi strategi seperti di atas pun sebenarnya cukup sederhana namun memerlukan suatu kebesaran hati bagi perumus kebijakan untuk dapat menampung, mengolah dan mengembangkan ide-ide, inisiatif dan terobosan yang dikembangkan oleh sektor swasta. Langkah awal yang diperlukan adalah pemberdayaan suatu forum yang melibatkan tripartit: unsur swasta, unsur pemerintah dan masyarakat (*civil society*). Forum inilah yang diharapkan dapat menjadi jembatan penghubung antara keinginan atau inisiatif sektor swasta yang sangat progresif, keinginan birokrasi yang menghendaki keteraturan suatu rencana dan pelaksanaan, serta kepedulian masyarakat madani yang senantiasa harus memperjuangkan suatu nilai-nilai (positif) yang dianutnya.

Tabel 3.2 Konsumsi Urea Indonesia dan Dunia 1990-1999

(ribu ton)

Tahun	Konsumsi Urea Indonesia			Konsumsi Asia Pasifik	Konsumsi Dunia
	Pertanian	Industri	Total		
1990	2.978	247	3.225	45.648	74.910
1991	3.097	230	3.327	45.406	74.390
1992	3.410	278	3.688	49.561	78.390
1993	3.095	319	3.414	48.296	78.229
1994	3.288	290	3.578	52.792	82.827
1995	3.710	333	4.043	59.653	88.925
1996	3.918	344	4.262	63.605	94.083
1997	3.324	458	3.782	65.372	96.404
1998	4.290	479	4.769	65.098	99.424
1999	3.410	358	3.768	69.927	104.586
2000*	nd	nd	Nd	72.635	108.990

*) angka proyeksi

Sumber: Fertecon: Urea Outlook 2000, Quarter I

Bab 4

AFTA dan Pertanian Bagaimana Posisi Indonesia?

Tidak terasa, tahun 2003 sebentar lagi datang. Kerjasama blok perdagangan negara-negara Asia Tenggara yang dikenal dengan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area =AFTA*) akan segera diberlakukan. Debat publik dan perundingan mengenai kesiapan Indonesia dan negara ASEAN lain yang tertimpa krisis ekonomi terkesan maju mundur. Kadang, semangat untuk menunda perjanjian perdagangan bebas kawasan ASEAN itu menggebu-gebu karena kondisi Indonesia yang memang tidak akan pernah siap mengalami perubahan yang begitu besar. Tetapi tidak jarang, semangat keterbukaan, tekanan akuntabilitas dan keniscayaan globalisasi yang memang sedang menjadi *trend* dan jargon wajib akhir-akhir ini cenderung membiarkan atau tidak melakukan perubahan terhadap pemberlakuan AFTA itu.

Paradigma atau falsafah yang mendukung semangat keterbukaan itu adalah bahwa perkembangan perekonomian dunia yang semakin pesat pada abad ke-20 yang lalu, merupakan salah satu pemicu semakin terbukanya hubungan satu negara dengan negara lainnya sehingga sangat sedikit kemungkinan suatu negara terisolir dan tidak berhubungan dengan negara lain. Hal ini ditandai dengan semakin cepatnya aliran barang dan jasa antar negara. Perundingan-perundingan perdagangan di beberapa kawasan sudah dilakukan untuk mempercepat aliran barang dan jasa antar negara dengan mencanangkan perdagangan bebas di kawasan tersebut, salah satunya dengan cara menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan baik hambatan tarif maupun bukan tarif. Adanya perdagangan bebas antar negara diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan negara yang ikut serta dalam perdagangan bebas dengan mengandalkan komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif.

Indonesia sebagai suatu negara terbuka mempunyai komitmen untuk ikut serta dalam perdagangan bebas di berbagai kawasan. Selain di kawasan ASEAN dengan AFTA, Indonesia juga menandatangani perjanjian perdagangan bebas Asia Pasifik, yang dikenal dengan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Di tingkat dunia, Indonesia juga ikut menandatangani perjanjian perdagangan bebas *Uruguay Round* atau sekarang *World Trade Organization* (WTO). Diantara perundingan tersebut, perjanjian AFTA adalah yang paling cepat akan diimplementasikan yaitu pada tahun 2003. Bagaimana posisi Indonesia dan sampai sejauh kesiapan Indonesia dalam menghadapi AFTA terutama

untuk produk pertanian? Bab ini mencoba untuk menganalisis posisi dan kesiapan Indonesia dalam menghadapi AFTA.

Kesepakatan Indonesia dalam Perjanjian AFTA

Berbeda dengan kesepakatan perdagangan yang terdapat pada APEC dan WTO yang memiliki anggota lebih banyak (18 negara ditambah dengan 3 anggota baru pada APEC dan sebagian besar negara-negara di dunia pada WTO), keanggotaan AFTA adalah eksklusif untuk negara-negara ASEAN (6 negara ditambah 4 anggota baru). Kesepakatan AFTA juga bersifat *involuntary* dengan perjanjian yang mengikat sehingga kesepakatan AFTA cenderung menjadi *trading block* (blok perdagangan) diantara negara-negara ASEAN. Dengan perjanjian AFTA, perdagangan bebas akan terjadi antar negara ASEAN, sehingga diharapkan aliran perdagangan antar negara ASEAN semakin cepat dan secara teori lebih menguntungkan dan meningkatkan kesejahteraan negara-negara ASEAN.

Sebagai anggota ASEAN, Indonesia menyepakati perjanjian AFTA pada pertemuan negara-negara ASEAN bulan Januari 1992 di Singapura. Pada perundingan tersebut disetujui pencapaian perdagangan bebas 15 tahun setelah 1 Januari 1993 atau pada tahun 2008. Pada permulaan perundingan, disetujui 15 grup komoditas yang akan diliberalisasi dengan cepat (*fast track*). Termasuk didalamnya adalah minyak nabati, pupuk dan produk karet. Pada produk *fast track* yang memiliki tarif lebih dari 20 persen, tarif secepatnya diturunkan menjadi 20 persen dan 0 – 5 persen dalam jangka waktu 10

tahun. Untuk komoditas *fast track* yang mempunyai tarif sama dengan atau dibawah 20 persen, tarif akan diturunkan menjadi 0 – 5 persen dalam 7 tahun. Skema kesepakatan tarif untuk komoditas tertentu ini disebut kesepakatan tarif efektif atau *Common Effective Preferential Tariff*=CEPT. Pada kesepakatan tarif ini, produk pertanian yang belum diproses tidak termasuk ke dalam perdagangan bebas.

Pada pertemuan Menteri Ekonomi negara-negara ASEAN ke-26 di Chiang Mai, September 1994, jadwal perdagangan bebas dipercepat dari 15 tahun menjadi 10 tahun setelah tahun 1993 atau pada tahun 2003. Pada perundingan ini juga dicapai kesepakatan penurunan tarif pada produk pertanian yang belum diproses. Produk pertanian tersebut dibagi menjadi tiga kelompok berdasarkan jenis produk yang akan dibebaskan perdagangannya yaitu kelompok barang yang secepatnya di liberalisasi (*immediate inclusion list*), sementara dibebaskan dari liberalisasi (*temporary exclusion list*) dan masih bisa memiliki tarif (*sensitive list*).

Sebagai produsen komoditas pertanian dan sebagian besar masyarakatnya bekerja pada sektor pertanian, Indonesia diperkirakan akan mengalami kesulitan untuk memenuhi perjanjian tersebut. Pada pertemuan ASEAN di Desember 1995, Indonesia mengharapkan dimasukkannya 15 komoditas yang penting bagi dan menguasai hajat hidup orang banyak seperti beras, gula, terigu, bawang putih, kedele dan cengkeh dari *Temporary Exclusion List* kedalam *Sensitive List*. Ide itu sempat menjadi bahan tertawaan (*laughing stock*) negara-negara lain, terutama karena Indonesia bukan produsen gandum (terigu) dan dunia mengetahui bahwa negara sedang melindungi salah

satu pelaku usaha besar produsen tepung terigu. Disamping itu, beberapa komoditas di atas termasuk rangkain komoditas yang berada dalam sistem tataniaga yang dijalankan oleh Badan Urusan Logistik (BULOG). Usul Indonesia tersebut memang sempat didukung oleh Filipina, walaupun akhirnya Thailand dan sebagian besar negara-negara ASEAN lain tidak menyetujuinya.

Akhirnya, kesepakatan diantara negara-negara ASEAN itu diputuskan bahwa produk pertanian yang belum diproses (*unprocessed product*) tetap diturunkan tarifnya sampai 5 persen saja pada tahun 2003, untuk seterusnya diturunkan tarifnya hingga 0 persen pada tahun 2010. Khusus untuk Indonesia dan Filipina terdapat fleksibilitas untuk tetap menerapkan tarif di atas 5 persen setelah tahun 2010 pada komoditas beras dan gula dan membuat kriteria pengamanan bagi produsen domestik. Kesepakatan ini merupakan jalan tengah dan tentu saja tidak mengakomodir semua tuntutan Indonesia. Disamping perubahan yang diinginkan Indonesia dan Filipina, Malaysia juga menginginkan perubahan dalam implementasi penurunan tarif di sektor otomotif. Malaysia menginginkan penurunan tarif yang dimulai pada tahun 2000 untuk otomotif ditunda dan liberalisasi perdagangan automotif pada tahun 2003 tidak dilaksanakan. Sampai saat ini usulan tersebut belum dapat diakomodir.

Penolakan penurunan tarif pada komoditas tertentu di negara Indonesia, Filipina dan Malaysia menunjukkan bahwa keunggulan komparatif dan kompetitif antar negara ASEAN berbeda satu sama lain. Untuk negara dengan penduduk yang sebagian besar bekerja di sektor pertanian dan tergantung pada

sektor pertanian baik konsumsi maupun produksi. Misalnya Indonesia mengharapkan pengecualian untuk komoditas yang menjadi andalan ekspor atau komoditas impor yang sensitif terhadap kepentingan rakyat banyak. Demikian halnya dengan Malaysia yang juga melindungi *infant industry* nya dari serbuan otomotif impor.

Posisi Indonesia menghadapi AFTA?

Sekarang bagaimana posisi Indonesia untuk menghadapi AFTA? Indonesia sebagai negara produsen dan pengeksportor komoditas pertanian diuntungkan dengan turunnya tarif di negara pengimpor. Dengan diberlakukannya tarif 0 persen pada negara pengimpor, komoditas ekspor di negara pengimpor tersebut menjadi lebih murah dan diharapkan permintaan terhadap komoditas tersebut menjadi meningkat. Permintaan yang meningkat di negara pengimpor tentu saja akan memperbesar volume ekspor Indonesia. Tetapi disayangkan bahwa negara pengimpor produk non-migas (yang didalamnya terdapat produk pertanian) Indonesia sebagian besar bukan negara ASEAN. Pengimpor utama produk non-migas Indonesia adalah Amerika Serikat (AS) dan Jepang, masing-masing sekitar 20 persen atau seperlima dari total ekspor. Sementara itu, daya serap negara-negara ASEAN untuk komoditas non-migas Indonesia sangat kecil, sekitar 20 persen atau setara dengan pangsa pasar di AS dan Jepang saja. Persoalannya adalah bahwa negara-negara importir di luar ASEAN tersebut belum menurunkan import tarif nya pada tahun 2003.

Untuk komoditas ekspor pertanian, masing-masing komoditas mempuyai pangsa pasar yang berbeda. Analisis rinci per komoditas yang pernah dilakukan oleh Oktaviani (2000) menunjukkan kecenderungan sebagai berikut: Untuk komoditas karet, hampir setengah dari nilai dan volume ekspor ditujukan ke Amerika Serikat dari tahun 1990 sampai dengan tahun 1995. Sedangkan untuk negara ASEAN, ekspor karet hanya ditujukan ke negara Singapura dengan kontribusi sekitar 10 persen dalam rentang waktu yang sama. Untuk kopi, 20 persen ekspor kopi adalah ke Jepang dan sekitar 10 persen ke Amerika Serikat. Satu-satunya negara ASEAN yang mengimpor kopi Indonesia adalah Singapura yaitu sekitar 5 persen dari total ekspor kopi dalam waktu yang sama. Kecenderungan yang sama terjadi di komoditas ekspor pertanian lainnya dimana tujuan ekspor terbesar adalah ke Amerika Serikat dan Jepang. Ekspor komoditas pertanian Indonesia ke negara ASEAN relatif kecil, kecuali ke Singapura, yang sebenarnya juga melakukan aktivitas re-ekspor komoditas Indonesia tersebut..

Selain pangsa pasar yang relatif kecil pada produk pertanian di negara ASEAN, terdapat beberapa kesamaan produk ekspor pertanian antara Indonesia dengan negara ASEAN lainnya. Sebagai contoh adalah minyak kelapa sawit, Indonesia adalah produsen terbesar kedua di dunia setelah Malaysia. Pada tahun 1998, Indonesia merupakan negara produsen minyak kelapa sawit dengan pangsa sebesar 27 persen dan Malaysia 51 persen (Seng, 1997). Demikian juga untuk pangsa ekspor, Indonesia adalah negara eksportir terbesar kedua setelah Malaysia. Dengan ketersediaan, kesesuaian lahan dan iklim serta dengan masih rendahnya upah tenaga kerja dibanding

dengan Malaysia, perdagangan bebas akan memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk meningkatkan produksi dan ekspor minyak kelapa sawit.

Persoalan besar lain yang menyelimuti kesiapan Indonesia dalam AFTA dan perdagangan internasional yang lebih besar adalah bahwa keunggulan komparatif terhadap suatu produk antar negara ASEAN yang cenderung sama. Contoh kasus kelapa sawit mentah di atas serta contoh-contoh komoditas pertanian lain adalah salah satu indikasi tingkat keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang nyaris tidak terlalu berbeda tersebut. Hal ini jelas sangat berkait dengan karakteristik produk negara-negara ASEAN cenderung homogen, sehingga sedikit sekali aktivitas perdagangan antar sesama negara ASEAN. Disinilah negara-negara ASEAN justru cenderung saling bersaing sendiri di pasar internasional sehingga diperlukan kesepakatan bersama antara negara-negara ASEAN untuk memperkuat posisii tawar (*bargaining position*) di pasar internasional.

Dari sisi impor, Indonesia sangat tergantung terhadap impor dari negara di luar ASEAN yaitu Amerika Serikat dan Jepang. Impor Indonesia terbesar dari negara sesama ASEAN adalah beras, terutama dari Thailand, yang memang mengalami peningkatan cukup signifikan dari tahun ke tahun. Sejak tahun 1995, impor beras Indonesia dari Thailand mencapai 30 persen dari total impor beras Indonesia. Tidaklah terlalu mengherankan apabila Indonesia mengusulkan penundaan tarif untuk 15 komoditas pertanian termasuk beras. Demikian pula, tidaklah terlalu mengejutkan apabila Thailand menentang usul penundaan tarif itu karena akan berimplikasi pada

laju ekspor beras Thailand ke Indonesia. Suatu hal yang wajar pula apabila perbedaan kepentingan masing-masing negara-negara ASEAN masih mendominasi kesepakatan yang dibuat dalam AFTA.

Catatan Penutup

Sebagai penutup, tekanan anjloknya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing akhir-akhir ini sebenarnya menjadi peluang ekspor komoditas pertanian Indonesia. Akibatnya, produk pertanian Indonesia secara relatif lebih murah jika diukur dengan mata uang asing. Lebih banyaknya komponen domestik yang terdapat dalam komoditas pertanian, sebenarnya secara alamiah juga menambah daya saing produk pertanian. Kesempatan ini seharusnya dimanfaatkan Indonesia untuk mendorong ekspor terutama ekspor komoditas pertanian. Hal yang perlu diperhatikan adalah perancangan suatu sistem insentif ekonomi dan aransemen kelembagaan dalam perdagangan internasional yang dapat memberikan kemudahan dan kenyamanan bagi pelaku usaha dalam melakukan transaksi perdagangannya.

Kecilnya pangsa pasar perdagangan internasional negara-negara ASEAN oleh Indonesia dapat menjadi indikator bahwa implementasi AFTA memberikan dampak positif yang tidak begitu besar bagi Indonesia. Pada kesempatan lain, penulis juga pernah melakukan analisis dengan model keseimbangan umum (*Computable General Equilibrium*) dengan mengikutsertakan mobilitas modal dari luar (Oktaviani, 2000). Hasil studi menunjukkan bahwa dampak blok perdagangan AFTA

terhadap kesejahteraan warga negara juga lebih kecil dibandingkan dengan perdagangan bebas di kawasan yang lebih luas seperti APEC. Kesimpulan seperti ini sebenarnya sejalan dengan studi Feridhanusetyawan, dkk (2000) yang melihat bahwa perubahan nilai ekspor, nilai impor dan tingkat kesejahteraan Indonesia lebih kecil dibandingkan dengan setelah diberlakukannya APEC dan UR/WTO. Bagi negara-negara ASEAN, implementasi dari AFTA adalah lebih tepat apabila difokuskan untuk mengakselerasi kesepakatan perdagangan bebas pada kawasan yang lebih luas.

Dari nilai pangsa pasar impor komoditas pertanian Indonesia dari negara-negara ASEAN yang relatif kecil sekali (bahkan dapat diabaikan) – kecuali beras – dapat disimpulkan bahwa penurunan tarif masuk juga memberikan pengaruh yang relatif kecil. Dengan melihat besarnya pangsa pasar baik untuk komoditas ekspor maupun impor komoditas pertanian dapat disimpulkan bahwa dampak perdagangan bebas terutama pada komoditas pertanian tidak begitu besar terhadap peningkatan kesejahteraan Indonesia. Perdagangan bebas yang disepakati negara-negara ASEAN dalam AFTA yang mengarah pada blok perdagangan tidak terlalu memberikan dampak positif bagi Indonesia karena untuk produk pertanian justru Indonesia lebih banyak berdagang dengan negara-negara di luar ASEAN.

Dalam sisa waktu kurang dari dua tahun ini, diplomasi dan perundingan dalam implementasi AFTA lebih tepat jika diarahkan untuk mempercepat kesiapan seluruh negara ASEAN dalam menghadapi perdagangan bebas di kawasan yang lebih luas. Beberapa langkah memang pernah dilakukan, seperti

kesepakatan regional *Bold Measures* ASEAN yang sayangnya tidak memperoleh tindak lanjut memadai. Juga, ide pemasaran bersama sesama negara ASEAN untuk komoditas yang menjadi andalan bersama (seperti kelapa sawit) mungkin perlu segera direalisasikan, minimal untuk memperkuat posisi negara ASEAN di pasar dunia. Disinilah sebenarnya esensi besar dari suatu kesepakatan perjanjian blok perdagangan seperti AFTA.

Tabel 4.1 Indeks Harga beberapa Komoditas Penting di Pasar Dunia (1990=100)

Rata-rata Beras Periode	Kayu lapis	Karet	Kopi	Emas	M.sawit	Alum	Tembaga	Timah	Teh	Kapas	
	(Tokyo)	(N.Y)	(N.Y)	(Ldn)	(Eropa)	(Inggris)	(Ldn)	(Ldn)	(Ldn)	(USA)	(Bangkok)
1995	164,7	112,4	167,6	100,2	216,9	110,1	110,2	101,8	80,8	136,8	114,1
1996	148,8	81,8	134,9	101,1	183,5	91,9	86,2	109,2	87,2	81,4	84,5
1997	136,7	106,8	207,5	86,3	188,3	97,5	85,5	92,7	113,4	98,6	90,2
1998	105,6	104,7	148,5	76,7	231,6	82,8	62,1	91,0	117,4	94,0	112,8
1999	75,4	90,7	60,9	72,6	69,4	75,4	53,6	87,0	141,6	56,0	115,5
1995/ 96	160,0	76,1	152,0	101,6	204,5	105,2	106,8	103,9	81,4	92,0	122,0
1996/ 97	146,0	109,0	148,0	97,9	187,4	91,9	84,7	99,8	90,4	106,5	62,0
1997/ 98	130,2	105,9	208,7	82,6	195,6	95,5	78,7	90,3	126,2	96,2	107,5
1998/ 99	195,4	101,3	117,2	76,2	197,5	77,1	58,2	90,2	114,8	86,4	115,9
1999/ 100	76,3	90,7	60,8	72,8	60,8	81,6	57,0	88,9	143,2	55,4	109,4

Sumber: Lihat Arifin (2000)

Bab 5

Institusionalisasi Perubahan Teknologi di Bidang Pertanian

Selama tiga dasa warsa terakhir lebih, umat manusia telah menikmati hasil spektakuler dari perubahan teknologi pertanian, berupa peningkatan produksi dan produktivitas pertanian, terutama padi dan jenis biji-bijian lainnya. Perubahan teknologi itu sering disebut Revolusi Hijau, karena memang menunjukkan suatu proses perubahan teknologi budidaya pertanian secara besar-besaran dan cepat, memanfaatkan temuan-temuan dan terobosan baru hasil penelitian di bidang pertanian berupa: adopsi benih dan bibit unggul, penggunaan pupuk dan pestisida, pengelolaan air irigasi dan drainase, intensifikasi areal pertanian yang baru dibuka, dan lain-lain. Hasil nyata yang dapat dinikmati oleh bangsa Indonesia adalah tercapainya swasembada beras pada tahun 1984, dan diakui oleh dunia, yang sayangnya terlepas kembali sejak awal 1990-an.

Perlambatan Produksi

Hasil penelitian terakhir PPSE Badan Litbang Departemen Pertanian (2001) menunjukkan telah

terjadi penurunan pertumbuhan produksi padi secara signifikan. Dalam lima belas tahun terakhir, laju pertumbuhan produksi padi mengalami penurunan dari 3,3 persen pada awal Pelita IV (1984) menjadi 0,89 pada akhir Pelita VI (1998). Angka laju pertumbuhan itu jauh memburuk dibandingkan dengan laju pertumbuhan pada lima belas tahun pertama Orde Baru, yang mencatat pertumbuhan 4,5 persen pada awal Pelita I (1969) menjadi 6,3 persen pada akhir Pelita III (1983). Perlambatan laju pertumbuhan produksi beras dan sereal lain ini juga terjadi di belahan dunia lain. Pertumbuhan produksi yang begitu mengagumkan pada dua dasa warsa pertama tidak dapat dipertahankan pada dasa warsa terakhir. Data Organisasi Pangan Dunia (FAO) menunjukkan bahwa pada periode 1965-1984, laju pertumbuhan produksi padi, gandum dan jagung dunia berturut-turut adalah 3,1, 3,2 dan 2,8 persen per tahun. Angka pertumbuhan tersebut semuanya menurun pada periode 1985-1991 menjadi 2,2, 2,0 dan 0,0 persen untuk padi, gandum dan jagung.

Dari sekian banyak argumen yang ada, kemungkinan paling besar penyebab menurunnya produktivitas sektor pertanian adalah bahwa sumber-sumber pertumbuhan sudah terlalu jenuh (*exhausted*). Aplikasi benih unggul, pupuk dan pestisida, atau yang lebih dikenal dengan teknologi biologi-kimiawai, yang selama ini merupakan andalan utama Revolusi Hijau mungkin sudah mencapai titik jenuh dan lahan pertanian mengalami kelelahan (*land fatigue*) yang cukup serius. Demikian pula, investasi besar-besaran sarana dan prasarana irigasi juga sudah mulai menurun karena buruknya manajemen operasional dan pemeliharaan yang tentu saja erat kaitannya dengan menurunnya penerimaan ekonomis yang dapat

diperoleh oleh para petani atau penerimaan negara secara agregat. Sementara itu, proses perubahan teknologi di sektor pertanian itu telah masuk kepada suatu fase yang mementingkan efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi tersebut. Artinya, terdapat suatu aspek kelembagaan yang cukup krusial dan perlu mendapat perhatian yang memadai untuk mempertahankan dan mencari sumber-sumber pertumbuhan baru di sektor pertanian. Para ahli menamakan fase institusionalisasi proses produksi pertanian tersebut adalah *Revolusi Hijau Generasi Kedua*, untuk membedakan dengan fase introduksi atau Revolusi Hijau (Pertama) seperti dikenal selama ini. Bab ini bermaksud menguraikan fenomena institusionalisasi perubahan teknologi pertanian, terutama dalam kaitannya dengan strategi dan kebijakan pertanian dan pangan nasional.

Revolusi Hijau Generasi Kedua

Ilmu ekonomi telah memprediksi perlambatan laju pertumbuhan produksi dan penerimaan petani itu, yang dikenal dengan *The Law of Diminishing Returns*. Di sana juga terkandung argumen sentral bahwa bahwa kondisi agroekologis dan sosial-ekonomis telah mencapai titik jenuh untuk menopang tingkat penggunaan *input* modern pertanian. Walaupun hal ini tidak berimplikasi bahwa konversi lahan sawah produktif di Jawa menjadi kegunaan lain tidak signifikan, karena tingkat konsumsi beras terus meningkat menurut waktu. Sudah saatnya, penelusuran lebih mendalam terhadap isu-isu efisiensi penggunaan *input* modern didekati dari aspek kelembagaan dan aspek ekonomi-politik lainnya.

Pendekatan ini dapat dijadikan *komplemen* bagi sekian macam paket program peningkatan produksi pertanian, yang terlalu mengandalkan *supply-oriented*.

Pada intinya, fase institusionalisasi proses produksi di bidang pertanian lebih mengarah pada pemberdayaan perangkat kelembagaan dan sosial ekonomi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi. Dengan kata lain, Revolusi Hijau Generasi Kedua ini tidak lagi berlandaskan pada peningkatan penggunaan *input* modern atau teknologi biologi-kimiawi seperti pada pendahulunya, melainkan lebih berpedoman pada aspek *efisiensi* penggunaan benih unggul, pupuk, pestisida, dan lain sebagainya.

Peningkatan penggunaan *input* hanya akan sia-sia jika tidak mempertimbangkan aspek kelembagaan dan sosial-ekonomis yang melatar belakangi penggunaan dan menentukan tingkat efisiensi aplikasi faktor-faktor produksi tersebut. Lebih lagi, jika sudah diketahui bahwa proses produksi telah berada pada fase peningkatan yang makin menurun, maka strategi pertumbuhan yang mempertimbangkan faktor kelembagaan dan sosial-ekonomis menjadi hampir mutlak.

Dalam bahasa ekonometrika, kerangka analisis pada Revolusi Hijau Generasi Kedua ini tidak lagi pada hubungan kausatif antara penggunaan *input* (sebagai perubah bebas) dengan *output* yang dihasilkan (sebagai peubah tetap) seperti pada fungsi produksi biasa. Arah hubungan fungsional sebab-akibat tersebut menjadi berbalik, di mana tingkat penggunaan *input* sebagai peubah tetap, sementara aspek kelembagaan dan sosial ekonomis sebagai peubah bebasnya. Artinya, fokus analisis lebih terfokus pada karakteristik model fungsi

produksi batas atas (*frontier production function model*). Peubah-peubah institusi yang mempengaruhi tingkat penggunaan *input* modern tersebut mungkin dapat dikelompokkan menjadi: (1) akses terhadap sarana /prasarana publik yang meliputi: jalan, sekolah, saluran irigasi; (2) kelembagaan pasar yang meliputi: pasar pupuk, kredit, tenaga kerja dan pasar *output*; (3) penyebaran informasi pertanian; (4) struktur kepemilikan lahan serta sumber daya penting lainnya seperti sumur pompa dan traktor tangan; serta (5) karakteristik fisik seperti jenis, iklim dan struktur sosial yang mendukungnya.

Skenario di Lapangan

Skenario di lapangan kurang lebih dapat dijelaskan sebagai berikut: Tingkat penggunaan pupuk, benih unggul, air irigasi dan bahkan tenaga kerja luar keluarga jelas sangat dipengaruhi oleh kondisi sarana dan prasarana setempat serta keempat faktor kelembagaan lainnya. Bisa saja terjadi bahwa tingginya tingkat penggunaan tenaga kerja luar keluarga di suatu tempat sangat berhubungan erat dengan rendahnya tingkat upah serta tingginya hubungan *patron-clients* antar anggota masyarakat di suatu tempat tersebut. Sebagaimana yang terjadi belakangan ini di beberapa tempat di Indonesia, tingkat penggunaan pupuk (prill dan tablet) sangat dipengaruhi kelembagaan pasar pupuk serta *input-input* lain. Semakin tinggi harga eceran tertinggi efektif pupuk, semakin rendah tingkat penggunaan riil pupuk yang mungkin akan sangat mempengaruhi produktivitas sektor pertanian. Demikian pula, tentang proses atau kinerja penyebaran informasi pertanian. Semakin

sempurna aliran informasi tersebut sampai kepada petani, semakin sempurna tingkat dan kombinasi penggunaan faktor-faktor produksi pertanian.

Implikasinya adalah mungkin saja sistem penyuluhan pertanian dengan metode latihan dan kunjungan (laku) seperti yang sangat populer pada periode Revolusi Hijau (Pertama) tidak relevan lagi dengan keadaan sekarang. Para petani mungkin tidak perlu lagi di-*cekoki* dengan seperangkat pengetahuan tentang pentingnya menggunakan benih baru varietas unggul, pupuk, pestisida dan lain-lain. Mereka memerlukan teman berdiskusi, pendorong motivasi yang tidak menggurui, tidak sok pintar, tetapi mau mendengarkan keluhan serta jalan keluar menangani permasalahan yang dihadapi.

Metode penyampaian informasi yang efektif untuk keperluan tersebut adalah dengan pendekatan *farmer-first* (prioritas-petani), suatu metode yang partisipatif dan bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan petani. Fenomena yang terjadi di daerah hamparan produksi beras di Pakistan dan India mungkin menarik untuk dikemukakan di sini. Hasil penelitian menunjukkan lebih dari 90 persen petani di negara Asia Selatan tersebut tidak pernah mengunjungi petak percontohan (*demonstration plot*) yang dibuat oleh petugas penyuluh pertanian. Para petani (93 persen) tentu saja tidak dapat membandingkan perbedaan kinerja (produksi, produktivitas, serta karakteristik) lahan garapannya dengan kinerja petak percontohan. Maksudnya, tingkat efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi pertanian mungkin mustahil dapat tercapai jika proses penyebaran informasi tentang teknologi baru tersebut tidak berjalan dengan semestinya.

Dalam hal struktur kepemilikan, argumen lama menyatakan bahwa tingkat efisiensi penggunaan faktor produksi hampir tidak pernah tercapai karena bukan petani atau penyakap sendiri yang menikmati hasilnya. Artinya motivasi petani atau penyakap untuk meningkatkan tingkat efisiensi tersebut tidak selalu maksimum karena hasil akhirnya toh hanya akan dinikmati para tuan tanah. Sedangkan pada fase Revolusi Hijau Generasi Kedua ini, argumennya sudah sedikit bergeser. Walaupun struktur kepemilikan tetap menjadi faktor sentral pada pengambilan keputusan untuk mencapai tingkat efisiensi, tetapi tingkat efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi sangat dipengaruhi oleh aspek-aspek institusi seperti terbatasnya akses kredit, informasi pasar *input* dan *output* yang dihadapi oleh para petani kecil dan penyakap. Disamping itu, para tuan tanah tersebut dapat saja menentukan suatu tingkat efisiensi tertentu yang harus dicapai oleh petani dan penyakap.

Catatan Penutup

Demikian penjelasan singkat tentang laju pertumbuhan produksi pertanian pasca Revolusi Hijau yang dapat teramati. Tekanan pembahasan tidak lagi pada kuantitas *input* yang digunakan, tetapi pada efisiensi penggunaan teknologi biologi-kimiawi seperti benih unggul, pupuk, pestisida, dan lain-lain. Perubahan kelembagaan yang menjadi fokus Revolusi Hijau Generasi Kedua ini jelas tidak dapat dilakukan secara sambilan, tetapi secara menyeluruh, lebih serius serta dilengkapi kebijakan publik yang memadai. Penelitian dan penelusuran lebih dalam tentang hubungan fungsional antara tingkat penggunaan *input*

produksi pertanian dengan aspek kelembagaan serta kondisi sosial-ekonomis yang melingkupi proses produksi masih harus terus-menerus dilakukan. Sementara itu penentuan tingkat efisiensi teknis dan ekonomis, seperti pada fase sebelumnya, tetap diperlukan untuk mengetahui derajat kejenuhan penggunaan suatu *input*.

Upaya operasionalisasi untuk mendukung Revolusi Hijau Generasi Kedua itu misalnya dapat diwujudkan melalui penelaahan yang terus-menerus untuk menemukan spesifikasi produksi yang tepat sesuai dengan kondisi agroklimat serta *setting* kelembagaan suatu daerah tertentu. Perbaikan kondisi sosial-ekonomi serta fungsi-fungsi kelembagaan tersebut dapat ditempuh melalui desentralisasi perumusan kebijakan teknologi (*site-specific technologies*) di bidang pertanian. Para pengamat, peneliti, dan perumus kebijakan juga masih harus bekerja keras untuk menyempurnakan adaptasi teknologi biologi-kimiawi -- bukan sekedar adopsi pada beberapa kondisi ekologis dan sosial-ekonomis masyarakat Indonesia. Dalam jangka panjang, desentralisasi seperti ini akan dapat mengurangi perbedaan tingkat efisiensi penggunaan faktor produksi serta produktivitas pertanian antar wilayah seperti yang dialami oleh Pulau Jawa dan Pulau-Pulau Luar Jawa selama ini.

Bagian II
Ketahanan Pangan

Bab 6

Dilema Bea Masuk Beras Impor

Dalam pembahasan terakhir *Letter of Intent* antara Pemerintah Indonesia dengan Dana Moneter Internasional (IMF), beberapa komoditas penting pertanian dan pangan boleh dikenakan bea masuk (BM). Untuk komoditas beras dan gula, misalnya, IMF memberikan toleransi BM impor hingga 5 persen, sampai terdapat pembahasan lebih lanjut dalam kerangka liberalisasi organisasi perdagangan dunia (WTO) atau blok-blok perdagangan lain seperti Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) dan Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik (APEC).

Akan tetapi, penerapan BM impor beras ini tidak semudah yang diduga, sekalipun dengan alasan untuk melindungi petani dari serbuan beras impor yang relatif lebih murah. Indonesia saat ini sebenarnya sedang berhadapan dengan dua poros utama tekanan publik dalam kebijakan harga beras, yang sebenarnya membawa dilema tersendiri. Di satu pihak, terdapat tekanan yang demikian tinggi untuk

meningkatkan harga beras tingkat petani agar para petani dapat terangsang untuk terus memproduksi beras dan meningkatkan produktivitas padi di dalam negeri, seperti pada argumen pengenaan BM impor ini.

Sementara itu di lain pihak, terdapat tekanan yang tidak kalah kuat, agar harga beras (dan kebutuhan pokok lain) tidak terlalu mahal, terutama pada saat daya beli anjlok seperti sekarang, karena petani Indonesia sebenarnya justru menjadi *net consumer* dari komoditas beras ini. Dengan kata lain, *pressure* untuk menerapkan BM impor beras dengan harapan untuk meningkatkan harga tingkat petani dapat direformulasi menjadi suatu pertanyaan menarik berikut: Seberapa siapkah bangsa Indonesia untuk mematok harga petani jauh di atas (atau minimal sama dengan) tingkat harga internasional agar petani lebih sejahtera dan mempunyai insentif untuk berproduksi dan meningkatkan produktivitasnya?

Sekadar perbandingan, harga beras tingkat petani di Jepang mencapai 4-6 kali lipat di atas harga rata-rata dunia. Sedangkan harga di Korea dan Malaysia berkisar sekitar dua kali lipat dari harga beras dunia. Bab ini bermaksud untuk mencoba memberikan jawaban pada pertanyaan besar di atas.

Sistem Produksi

Sebenarnya, pergeseran pola konsumsi dari beras domestik, yang *nota bene* berkualitas cukup tinggi, ke beras impor yang sedikit lebih rendah, jelas tidak terlepas dari penurunan daya beli konsumen

selama krisis ekonomi. Juga, banjirnya beras impor ini karena anjloknya produksi padi dalam negeri sejak awal 1998 karena faktor alam dan berbagai permasalahan struktural dari sistem produksi, pengadaan dan manajemen stok dan distribusi beras di dalam negeri dari hulu sampai hilir.

Performa sistem produksi yang sukar diprediksi, gejala alih fungsi lahan subur/ irigasi yang pernah diprediksi mencapai 1 juta ha per tahun, dan gangguan iklim dan cuaca seperti gejala El Nino dan La Nina cukup mengganas dua tahun terakhir. Di samping itu, pola linier atau sistem komando dari atas ke bawah dalam penerapan pola bimbingan massal (Bimas) dengan pendekatan homogen, tidak lagi sesuai dengan karakteristik sistem sosial politik era keterbukaan sekarang serta kondisi agro-ekosistem lahan padi, yang juga meliputi lahan kering yang begitu heterogen.

Kemudian, membengkaknya volume impor beras pada 1998 jelas tidak dapat dilepaskan dari akurasi estimasi dan perencanaan pengadaan beras, baik untuk stok nasional maupun untuk operasi pasar. Pada 1998 itu, Indonesia melalui Bulog dan beberapa rekanan importir yang telah ditunjuk tidak secara transparan, mengimpor beras dengan jumlah 5,8 juta ton, suatu rekor volume impor yang cukup mengkhawatirkan terutama pada saat negara berada dalam keadaan "kering devisa" seperti sekarang. Akibatnya, stok beras nasional sangat berlimpah dan menimbulkan masalah tersendiri. Pada Desember 1998 stok beras masih tercatat 2,1 juta ton, walaupun sekian macam program operasi pasar khusus (OPK) dalam kerangka Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk keluarga miskin dan miskin sekali telah dilaksanakan.

Berikutnya, fenomena tidak populer dan memalukan seperti reekspor beras ke luar negeri karena perbedaan harga domestik dan harga dunia yang demikian besar, gejala beras "oplos" yang meresahkan, walaupun sempat terpolitisasi pertentangan pihak Bulog dan Menteri Koperasi dan PKP pada waktu itu.

Pengadaan Dalam Negeri

Pada tiga dasa warsa terakhir, Indonesia menganut dua pola utama sistem pengadaan beras dalam negeri: pola swasta dan pola pemerintah. Walaupun sampai saat ini tidak ada data *reliable* berapa sebenarnya *share* masing-masing pola, estimasi 80 persen pola swasta dan 20 persen pola pemerintah mungkin dapat menjadi patokan (*Arifin, dkk 1999*). Namun demikian, volume perdagangan yang sangat bervariasi menurut waktu dan musim juga perlu dipertimbangkan dengan hati-hati. Pola swasta dilakukan dengan cara berikut: (i) petani melakukan stok sendiri, konon mencapai lebih dari 60 persen dari total produksinya, (ii) petani menyalurkan berasnya melalui penggilingan padi dan atau pedagang lain untuk diakses oleh konsumen atau disalurkan ke pusat-pusat pasar.

Pola pengadaan beras melalui pemerintah maksudnya adalah: Bulog membeli beras petani melalui KUD dan pedagang dengan syarat-syarat khusus (kadar air 14 persen, kadar sosoh 5 persen, kadar patah 3 persen dan lain-lain), lalu disimpan di gudang Dolog/Sub-Dolog, kemudian dilempar ke pasar umum (dan operasi pasar pada saat-saat

tertentu) setelah alokasi untuk pegawai negeri sipil (PNS) dan militer tercukupi dan berlebih. Di sinilah mulainya "perumitan" pola pengadaan dan sistem distribusi yang sebenarnya sangat sederhana, karena negara telah bersentuhan dengan pasar tanpa aransemen kelembagaan yang transparan.

Pedagang skala besar yang memperoleh surat perintah logistik (prinlog) ini lalu mengoper berasnya kepada pedagang skala menengah sampai pengecer di hampir setiap sudut pasar, yang tentunya bekerja dengan *fee* khusus. Bahkan, terdapat perbedaan atau segmentasi pasar berdasarkan faktor non-pasar dan elemen psiko-sosiologis yang sangat mencolok yang diberlakukan pedagang besar kepada pedagang menengah dan pengecer. *Fee* inilah yang merupakan awal dari begitu dominannya aktivitas perburuan rente (*rent-seeking activities*) dalam peta perdagangan beras, baik di pasar domestik maupun internasional, yang sering menjadi pemicu distorsi ekonomi perberasan.

Catatan Penutup

Sebagai penutup, pengenalan BM beras impor jelas sangat dilematis dan memerlukan penanganan yang cukup komprehensif. Respons pemerintah secara parsial dan terkesan pragmatis akan membawa dampak distorsi tingkat berikutnya, yang justru berakibat sangat buruk bagi perekonomian Indonesia. Pemerintah harus memikirkan suatu mekanisme kebijakan pengadaan dan perdagangan beras yang lebih *fair* dan terbuka dan *self-adjusted* dengan variabel eksternal lain.

Indonesia tidak akan pernah mampu memberlakukan BM impor beras terus-menerus dalam waktu lama. Pada saat produksi dalam negeri anjlok karena hal-hal yang sukar dihindari, impor beras justru sangat diperlukan dan pemerintah seharusnya dapat memberi kemudahan bagi importir dan distributor. Pemerintah juga tetap perlu melaksanakan kebijakan *targeted subsidy* seperti OPK di daerah-daerah rawan pangan, sehingga dampak eskalasi harga eceran beras tidak terlalu memberatkan konsumen, yang sebagian besar *nota bene* juga petani beras berpendapatan rendah seperti dijelaskan di atas.

Sebaliknya, pada musim panen raya atau pada saat produksi domestik berlimpah, pengenaan BM impor jelas sangat relevan, karena para petani harus dilindungi dari ancaman anjloknya tingkat harga. Di sinilah pemerintah dalam hal ini Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian dan Perdagangan/Bulog perlu proaktif dan senantiasa waspada 24 jam sehari, 7 hari seminggu terhadap perubahan dan fluktuasi harga beras. Pemerintah baru sekarang ini tidak boleh berkarakter reaktif terhadap gejala dan *pressure* dari luar, yang jelas bertentangan dengan semangat Indonesia baru.

Tabel 6.1 Harga Domestik, Harga Dunia, Harga Border dan Laju Proteksi Nominal (Januari 1998-Maret 1999)

Bulan	Harga Beras Thai (US\$/ton)	Nilai Tukar (Rp/US\$)	Harga FOB Rp/kg	Harga Border (Rp/kg)	Harga Ecaran (Rp/kg)	NPR tariff= 0 persen
Jan 1998	250,00	10.375	2.593,75	3.300,39	1.350	59,10
Feb 1998	243,00	8.750	2.126,25	2.791,86	1.300	53,44
Mar 1998	246,00	8.325	2.047,95	2.596,16	1.200	53,78
Apr 1998	253,00	7.970	2.016,41	2.513,43	1.200	52,26
May 1998	265,00	10.525	2.789,13	3.403,79	1.350	60,34
Jun 1998	266,00	14.990	3.987,34	4.835,18	1.850	61,74
July 1998	270,00	13.000	3.510,00	4.319,67	1.900	56,02
Aug 1998	265,00	12.700	3.365,50	3.781,21	3.200	15,37
Sept 1998	275,00	10.700	2.942,50	3.707,55	2.725	26,50
Oct 1998	275,00	7.550	2.076,25	2.357,38	2.525	7,11
Nov 1998	257,00	8.200	2.107,40	2.384,33	2.527	5,98
Dec 1998	255,00	7.579	1.932,65	2.181,47	2.775	27,21
Jan 1999	259,00	8.519	2.206,42	2.490,50	2.751	10,46
Feb 1999	243,00	8.797	2.137,67	2.412,90	2.594	7,51
Mar 1999	228,00	9.008	2.053,82	2.318,25	2.382	2,75

Sumber: Bulog 1999

Table 6.2 Indeks Harga Makanan, Indeks Harga Konsumen, Nilai Tukar dan Harga Beras selama Krisis Ekonomi (Juni 1997–Maret 1999)

Bulan	Indeks Harga Beras 1996=100	Indeks Harga Konsumen 1996=100	Nilai Tukar		Harga Beras Konsumen (Rp/kg)	Perubahan (persen)
			Rupiah thd US\$	Perubahan (persen)		
Jun1997	104	105	2.450	0,40	1.033	
Nov 1997	117	110	3.648	-0,10	1.207	3,96
Dec 1997	121	112	4.650	27,47	1.215	0,66
Jan 1998	133	120	10.375	123,12	1.290	6,17
Feb 1998	158	135	8.750	-15,66	1.439	11,55
Mar 1998	167	142	8.325	-4,86	1.475	2,50
Apr 1998	177	149	7.970	-4,26	1.532	3,86
May 1998	183	157	10.525	32,06	1.621	5,81
Jun 1998	196	164	14.990	42,42	1.988	22,64
Jul 1998	220	178	13.000	-13,28	2.202	10,76
Aug 1998	240	189	12.700	-2,31	2.529	14,85
Sept 1998	261	196	10.700	-15,75	3.010	19,02
Oct 1998	256	196	7.550	-29,44	2.725	-9,47
Nov 1998	256	196	8.200	8,61	2.612	-4,15
Dec 1998	263	198	7.579	-7,57	2.773	6,16
Jan 1999	265	207	8.519	12,40	2.802	1,05
Feb 1999	266	210	8.797	3,26	2.758	-1,57
Mar 1999	265	208	9.008	2,40	2.702	-2,03

Sumber: Bank Indonesia (1999) dan Bulog (1999)

Bab 7

Skema Kredit Ketahanan Pangan

Berita mengenai keterlambatan penyaluran kredit ketahanan pangan (KKP) kepada petani padi di Indonesia sebenarnya tidak terlalu mengejutkan, walaupun sangat banyak yang menyesalkan. Akan tetapi, debat publik menjadi tidak produktif apabila para pejabat pemerintah dan sektor perbankan saling menyalahkan dan terlibat polemik di media masa. Seperti diketahui, pemerintah merencanakan menanggung sekitar Rp 400 – 600 milyar atau 10 persen dari plafon KKP sebesar Rp 4-6 triliun yang akan dilaksanakan oleh 26 bank-bank pelaksana. Ternyata sampai awal Desember 2000 atau setelah dua bulan dari awal musim tanam saat ini, KKP itu belum dikucurkan kepada petani.

KKP adalah skema baru subsidi bunga untuk aktivitas produksi petani padi, walaupun tidak merupakan subsidi langsung seperti kredit usahatani (KUT) masa lalu yang dikritik karena terlalu banyak penyimpangan. Sebagaimana kredit produksi lain,

KKP dimaksudkan untuk meningkatkan gairah petani padi dalam meningkatkan produksi dan produktivitasnya, agar secara nasional peta ketahanan pangan dapat tercapai. Minimal, pengadaan gabah dan stok penyangga (*buffer stock*) gabah dalam negeri dapat terjaga dan Indonesia dapat mengurangi volume impor beras, atau bahkan tidak melakukan impor sama sekali, seperti telah menjadi tekad Badan Urusan Logistik (Bulog) pada tahun 2001.

Konsekuensi Keterlambatan KKP

Keterlambatan KKP atau ancaman kegagalan kebijakan pangan yang lebih besar diperkirakan masih akan terjadi. Hal ini karena pembaruan kebijakan yang ditempuh Pemerintah Abdurrahman Wahid amat parsial dan masih menerapkan desain dan mekanisme yang digunakan Rezim Orde Baru. Sangat sulit untuk berharap suatu kebijakan pangan yang komprehensif dan lebih mengarah kepada sasaran apabila *supporting system*, aransemen institusi, system organisasi dan *enforcement* implemementasi dari suatu kebijakan itu masih tidak jelas, terlalu berorientasi proyek dan miskin strategi jangka panjang yang mudah dimengerti oleh seluruh lapisan perumus dan pelaksana kebijakan di lapangan. Akibatnya, pemerintah pun seakan-akan hilang rasa percaya dirinya karena berbagai instrumen yang ditawarkan masih jauh dari efektif.

Format yang digunakan pada *setting* kebijakan pangan saat ini tidak banyak mengalami perubahan dari format yang digunakan oleh Rezim Presiden

Soeharto. Semua orang tahu, bahwa kebijakan *price support* seperti harga dasar gabah (HDG) itu memerlukan perangkat kebijakan lain yang harus komprehensif dan mendukung visi besar suatu kebijakan pangan, yaitu untuk ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Melalui HDG, pemerintah bermaksud untuk memberikan jaminan harga sehingga nanti petani akan menjual gabah paling sedikit sesuai dengan HDG yang ditetapkan. Disamping itu, kebijakan HDG juga diharapkan mampu mewujudkan ketersediaan pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai, dan dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Mengingat peran dan fungsi Badan Urusan Logistik (Bulog) saat ini tidak sebesar pada masa lalu, dengan keleluasaan manajemen stok, pengendalian impor beras dan perdagangan dalam negeri, dan fasilitas dana murah dari kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI), maka kebijakan pangan yang cenderung pragmatis tersebut sukar untuk menjadi efektif. Skema kredit ketahanan pangan (KKP) yang sebenarnya cukup parsial seperti itu bahkan sangat mungkin dikhawatirkan membawa distorsi baru karena “hanya” persoalan buruknya organisasi kebijakan atau *delivery system* yang menyangkut bank pelaksana dan persyaratan teknis lainnya. Dalam konteks strategi besar seperti ketahanan pangan dan kesejahteraan petani, suatu *setting* kebijakan dan *delivery system* yang wibawa dan dapat dijunjung tinggi oleh para pelaksana di lapangan menjadi hampir mutlak. Persoalannya sekarang adalah apakah format kebijakan pangan yang harus digunakan Kabinet Sekarang masih harus mencontoh model kebijakan Orde Baru yang sangat sentralistik dengan pola yang amat linier? Seharusnya tidak.

Apa yang Harus Dilakukan?

Menteri Pertanian Bungaran Saragih, atau Menteri Koordinator Perekonomian Rizal Ramli sekalipun, tidak akan mampu “memerintah” para pimpinan bank pelaksana KKP begitu saja, atau bahkan tidak dapat “mengatur” para pengurus koperasi pertanian dan koperasi unit desa (KUD) untuk segera menyelesaikan rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK) akan pupuk, pestisida, dan sebagainya. Pemerintah juga tidak semudah dulu mengeluarkan “instruksi” kepada para Kepala Depot Logistik (Dolog) untuk mengatur pembelian dan pengadaan gabah, sekaligus melempar kontrak-kontrak pembelian beras-beras impor dengan kolusi tingkat tinggi seperti dulu.

Demikian pula, karena pemerintah transisi ini sedang berusaha meningkatkan kinerja perbankan, maka persoalan “agunan” yang sering dijadikan alasan keterlambatan atau minimal mispersepsi penyaluran KKP menjadi agak logis karena bank pelaksana sedang berusaha menerapkan asas-asas *prudential banking* yang selama ini dianggap paling krusial. Singkatnya, KKP dan instrumen kebijakan pangan lain masih akan berhadapan dengan *vicious circle* yang tidak ada ujung pangkalnya tersebut.

Oleh karena itu, pemerintah harus mampu mengantisipasi gejala atau dampak ketidakefektifan dari instrumen kebijakan kredit ketahanan pangan (KKP), kebijakan harga dasar gabah (HDG) atau instrumen lain dari kebijakan pangan, bahkan *at all cost*. Misalnya, antisipasi *default* atau tingkat pengembalian kredit dari KKP harus disampaikan secara terbuka kepada publik, agar memperoleh

tanggapan dan saran jalan keluar yang memadai. Acuan bahwa tingkat pengembalian kredit mikro cukup tinggi sebaiknya disikapi secara lebih hati-hati, karena tidak terlalu logis untuk berharap petani kecil bersikap sebagai *good citizen* sementara para konglomerat besar semakin seenaknya mempermainkan kredit perbankan

Disamping itu, pemerintah dan beberapa unsur independen harus melakukan peninjauan ulang atas sistem perberasan secara mendasar: apakah format kebijakan perberasan masih akan tetap mempertahankan sistem yang sentralistik dan berorientasi atau mengandalkan birokrasi pemerintah. Minimal, pemerintah harus memiliki jawaban tegas terhadap pertanyaan apakah format dan instrumen harga dasar dan subsidi input masih tetap dipertahankan untuk stabilisasi harga pangan. Pilihan strategi dan format kebijakan pangan dengan membangun mekanisme pasar berkeadilan (*fair-market mechanism*) dengan intervensi pemerintah yang cukup signifikan, guna melindungi rakyat dalam kerangka ketahanan pangan dan kesejahteraan petani.

Terakhir, pemerintah perlu segera melakukan reformulasi kebijakan pangan yang menyeluruh serta menjadi acuan dan kepentingan semua pihak, yang meliputi kejelasan keterkaitan antara kebijakan harga dasar, kebijakan tarif, konversi lahan, pembangunan infrastruktur, sistem perbankan, riset, dan lain-lain. Kebijakan pangan yang komprehensif tersebut harus dilengkapi instrumen yang berisi upaya-upaya yang sistematis untuk mengurangi ketergantungan yang berlebihan pada beras, yaitu dengan menyeimbangkan harga relatif beras terhadap pangan lain dan

pengembangan berbagai infrastruktur penunjang bagi pengembangan kegiatan non-beras. Dengan demikian, kebijakan pangan Indonesia yang baru harus dengan jelas dan tegas menyangkut arah dan pengaturan pengembangan pangan secara keseluruhan dan tidak hanya beras, walaupun kebijakan perberasan masih merupakan salah satu komponen utamanya.

Bab 8

Analisis Kebijakan Harga Dasar Gabah

Seperti diketahui Presiden Abdurrahman Wahid telah mengeluarkan kebijakan baru harga dasar gabah (HDG) melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2000 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 2001. Publik juga masih ingat, betapa tingginya desakan (*pressure*) masyarakat kepada pemerintah untuk segera memperbarui format kebijakan bidang pangan, karena kebijakan harga dasar yang lama (Inpres No. 32/1998) sudah tidak kompatibel lagi perubahan sosial-ekonomi-politik yang terjadi di dunia pertanian dan pangan. Media massa juga telah memberitakan beberapa kasus harga dasar gabah efektif di tingkat petani yang jauh di bawah harga dasar, bahkan mencapai Rp 750-800 per kilogram di beberapa tempat di Jawa. Dalam Inpres No. 8/2000 itu, harga dasar gabah kering giling (GKG) menjadi Rp 1.500 per kilogram, harga pembelian GKG oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) menjadi Rp 1.519 per kilogram, dan harga pembelian beras oleh Bulog adalah Rp 2.470 per kilogram. Persyaratan teknis lain tidak banyak mengalami perubahan, seperti kadar air

maksimum 14 persen, butir hijau 5 persen, butir hampa, kuning dan merah 3 persen dan sebagainya.

Hal yang perlu dianalisis adalah bukan hanya sekedar berapa besar tingkat harga dasar atau persyaratan teknis, melainkan juga format atau esensi kebijakan pangan baru tersebut, yang sama sekali sangat tidak komprehensif. Melalui HDG, pemerintah memang bermaksud untuk memberikan jaminan harga sehingga nanti petani akan menjual gabah, paling dengan harga yang tidak lebih rendah dari harga dasar gabah yang telah ditetapkan. Di tingkat yang lebih strategis, kebijakan itu diharapkan mampu mewujudkan ketersediaan pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai, dan dapat terjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Akan tetapi, dalam HDG yang baru itu terdapat beberapa hal sangat penting yang hilang (*missing*) seperti kebijakan penunjang dan sistem pendukung (*supporting systems*) yang sangat diperlukan, misalnya kebijakan pembiayaan dan kebijakan perdagangan internasional yang dapat menjaga *price parity* antara harga beras luar negeri dan beras dalam negeri. Suatu kebijakan *price support* seperti HDG itu memerlukan perangkat kebijakan lain yang harus komprehensif. Jika tidak, visi besar suatu kebijakan pangan seperti diamanatkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yaitu untuk ketahanan pangan dan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, hanya akan menjadi slogan dan retorika politik.

Dengan “pincang”nya kebijakan HDG baru itu, masyarakat layak untuk skeptis akan keberhasilan kebijakan itu mencapai tujuannya, minimal untuk stabilisasi harga gabah dan harga beras. Artinya, Bulog sebagai pengawal terdepan kebijakan HDG itu

akan menghadapi ujian akhir yang sangat berat, atau bahkan menerima suatu jebakan besar yang sukar sekali untuk tidak dilalui. Di tengah suasana politis skandal Buloggate (dan Bruneigate) yang memakan banyak energi, perang psikologis (psy-war) antara para legislatif dan eksekutif seperti sekarang, fokus dan opini publik pasti tertuju pada kehandalan aparat Bulog dalam melakukan implementasi harga dasargabah ini.

Memang sangat disayangkan, apabila hanya karena pertentangan kepentingan di antara kaum elit para politisi atau perumus kebijakan, nasib ketahanan pangan bangsa Indonesia atau kesejahteraan petani secara spesifik harus menjadi korban. Apalagi, muncul pula wacana mengenai harga pembelian pemerintah (HPP) atau *procurement price* yang digulirkan sebagai pola transisi pra liberalisasi seperti dikehendaki Dana Moneter Internasional (IMF), atau sebelum pemerintah atau Bulog tidak lagi berkewajiban untuk menstabilkan harga. Baiklah, satu per satu konsekuensi berat dari kebijakan “parsial” HDG itu akan diuraikan berikut ini.

Tingkat Politis Strategis

Pertama, keutuhan kebijakan pangan dikhawatirkan menjadi berantakan. Tidak dapat dibantah lagi bahwa untuk melakukan fungsi besar stabilisasi harga dan ketahanan pangan secara umum, keutuhan suatu kebijakan memang masih diperlukan. Banyak argumen telah dikemukakan bahwa di Indonesia dan kebanyakan Dunia Ketiga, pangan masih merupakan bagian terbesar dari

komponen konsumsi penduduk, sehingga fluktuasi harga pangan yang sangat tinggi dapat mengganggu stabilitas kehidupan ekonomi. Pemerintah rezim Orde Baru sadar betul mengenai posisi sentral itu, sehingga strategi ketahanan pangan dijadikan platform wajib di hampir setiap kebijakan, walaupun harus melalui sistem komando yang sangat linier. Pemerintah sekarang pun sebenarnya juga masih faham posisi atau fakta tersebut. Namun, karena suatu kebijakan juga memerlukan prasyarat utama aturan main, *leadership* dan sistem organisasi yang kuat pula, arah dan target kebijakan itu pun harus jelas.

Sangat disayangkan bahwa pemerintah sekarang tidak secara jelas memberi arah kebijakan (*policy direction*) bidang pangan ini ke depan, yang tentu saja tidak memiliki *time-frame* yang konkrit pula. Masyarakat perlu mengetahui dengan jelas apakah pada jangka panjang, persoalan ketahanan pangan ini akan diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar atau pemerintah masih akan terus melakukan intervensi bidang pangan, tentunya dengan kebijakan yang tepat. Di tingkat teori ekonomi, intervensi kebijakan bidang pangan bisa tidak diperlukan lagi, apabila pangsa konsumsi beras tidak lagi menjadi bagian dominan dari total konsumsi rumah tangga penduduk Indonesia, sesuatu yang tidak akan tercapai dalam waktu singkat.

Oleh karena itu, dengan kebijakan HDG yang tidak utuh tersebut, publik dapat saja membuat interpretasi bahwa pemerintah telah berusaha melakukan “liberalisasi” bidang pangan ini. Maksudnya, fokus kebijakan berada pada aspek makro transformasi struktural dari pertanian subsistens dan tradisional, menjadi pertanian

komersial dan modern, usahatani beras dengan lahan kurang dari 0,5 hektar dan subsidi proses produksi yang demikian tinggi, memang tidak efisien secara ekonomis. Tapi, argumen di atas jelas sangat simplistik, karena di sektor lain pun masih belum nampak arah kebijakan besar sektor pertanian yang berorientasi pada transformasi struktural ke arah proses produksi yang lebih efisien dan bernilai tambah tinggi. Disamping itu, mengubah struktur usahatani beras menjadi usahatani komoditas bernilai ekonomis tinggi pun tidak boleh dilakukan secara *piece meal* dan sepotong-potong, apalagi di tengah upaya pemulihan ekonomi yang masih tersendat.

Interpretasi publik yang lebih masuk akal dari kepincangan HDG ini adalah bahwa pemerintah (pusat) hanya ingin cari aman – jika tidak dikatakan lari dari masalah – tidak bersedia lagi menjadi tumpuan tudingan apabila harga gabah di tingkat petani berada jauh di bawah harga dasar. Persoalan di tingkat filosofis pentingnya kebijakan bidang pangan telah digeser menjadi persoalan implementif, alias manajemen tingkat lapangan, sekelas satuan tugas Depot Logistik (Dolog) dan Sub-Dolog atau tingkat kecamatan dan desa. Ironisnya juga, argumen otonomi daerah dan desentralisasi kebijakan juga sering dibawa-bawa, sebagai justifikasi dari upaya lepas tangan di atas.

Tingkat Organisasi

Kedua, sistem organisasi dan koordinasi kebijakan pangan sangat tidak kuat, bahkan cenderung tidak ada semangat kerjasama antar

instansi yang terlibat. Benar, bahwa sebagai konsekuensi dari *Letter of Intent* (LoI) kepada IMF, Bulog tidak lagi memiliki hak monopoli impor beras. Paket LoI itu juga masih memasukkan provisi subsidi dan mendorong peran swasta dalam perdagangan komoditas pangan lain. Bulog juga tidak memperoleh privilege dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) seperti sebelumnya, sehingga dana pembelian gabah tidak tersedia atau terlambat disalurkan, yang jelas sangat mengganggu kegiatan utama pengadaan pangan nasional, yaitu pembelian gabah dari petani. Dahulu, sistem organisasi kebijakan pangan menggunakan instrumen pembiayaan yang diperkuat oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Koperasi, Kepala Bulog dan Direktur Bank Rakyat Indonesia (BRI).

Walaupun hampir mustahil pada saat ini menggunakan instrumen serupa – karena persoalan siapa harus mengkoordinasi siapa, apalagi menggunakan platform dan agenda politik yang saling berseberangan – semangat kebersamaan sebagai birokrasi itu pun juga seharusnya masih harus dijunjung tinggi. Oleh karena itu, berita mengenai keterlambatan penyaluran kredit ketahanan pangan (KKP) kepada petani padi pada awal musim tanam yang lalu sebenarnya tidak terlalu mengejutkan, walaupun sangat banyak yang menyesalkan.

Sebagaimana kredit produksi lain, KKP dimaksudkan untuk meningkatkan gairah petani padi dalam meningkatkan produksi dan produktivitasnya, agar secara nasional peta ketahanan pangan dapat tercapai. Minimal, pengadaan gabah dan stok penyangga (*buffer stock*) gabah dalam negeri dapat terjaga dan Indonesia dapat mengurangi volume impor

beras, atau bahkan tidak melakukan impor sama sekali, seperti telah menjadi tekad Indonesia, khususnya Bulog pada tahun 2001 ini. Sampai Januari 2001, hanya beberapa tempat yang telah melaksanakan kebijakan KKP, bahkan telah bergeser dari ketentuan awal yang disepakati, seperti persyaratan agunan atau sertifikat tanah, yang akhirnya diberlakukan juga oleh para bank pelaksana.

Sistem organisasi dan koordinasi kebijakan yang juga buruk juga dikhawatirkan terjadi pada mekanisme fiskal, yang dalam hal ini kebijakan tarif atau bea masuk impor beras sekitar 30 persen. Di tingkat teori, tarif atau bea masuk cenderung meningkatkan harga beras di tingkat produsen atau petani dalam negeri, karena mengurangi surplus konsumen, menambah surplus produsen, dan meningkatkan penerimaan pemerintah. Artinya, pengenaan tarif bea masuk beras merupakan upaya pemerintah untuk mengambil bagian konsumen dan ditransfer ke produsen. Petani akan merespons bea masuk itu, apabila elastisitas suplai beras positif, *ceteris paribus*. Produksi beras akan meningkat, sedangkan konsumen cenderung mengurangi konsumsinya. Akan tetapi, dampak pengenaan tarif terhadap peningkatan harga beras di tingkat petani masih tergantung pada jumlah stok beras, terutama yang dimiliki swasta.

Implikasi kebijakan dari suatu instrumen tarif atau bea masuk impor menjadi sangat penting karena terdapat unsur-unsur dalam masyarakat yang diuntungkan dan dirugikan. Hasil penelitian Sawit (1999) menunjukkan bahwa para konsumen telah meraup surplus atau keuntungan setara dengan Rp 37 triliun – sekitar 73 persen dari jumlah di atas

dinikmati oleh konsumen tingkat menengah ke atas, hanya Rp 10 trilyun yang dinikmati konsumen miskin. Sementara itu, keuntungan petani padi yang seharusnya bisa diraih, sebesar Rp 21 trilyun, lenyap. Selama pemerintahan reformasi dahulu, keuntungan petani padi yang paling produktif pun, seperti petani di Karawang, telah merosot sekitar 27 persen, dan sebagian petani mulai enggan merawat tanamannya, apalagi menggunakan teknologi baru. Di sinilah pentingnya melakukan sistem organisasi atau koordinasi kebijakan di bidang pangan, apalagi fakta telah menunjukkan bahwa sebagian besar petani beras Indonesia merupakan *net-consumer* beras, termasuk kelompok petani miskin, dengan luas lahan rata-rata tidak sampai 0,5 hektar tersebut. Salah satu kebijakan komplementen yang diperlukan adalah operasi pasar khusus (OPK) atau penjualan beras murah dengan sasaran dan kriteria penerima yang jelas, tidak memancing manipulasi dan kolusi pedagang besar, atau sekedar pembonceng gratis (*free-rider*) yang sangat piawai memanfaatkan kesempatan.

Tingkat Implementasi

Ketiga, performa implementasi kebijakan jelas sangat ditentukan oleh setting atau aransemen kebijakan di atasnya atau tingkat politis dan tingkat organisasi. Buruknya setting kebijakan pasti diturunkan pada buruknya implementasi. Setting kebijakan HDG yang timpang seperti Inpres No.8/2000 ini hampir dapat dipastikan akan menderivasi berbagai penyimpangan pelaksanaan di lapangan. Saat ini, terdapat Rp 6,6 triliun kredit komersial untuk pengadaan pangan tahun 2001 ini,

yang konon akan dilaksanakan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin) dan Bank Mandiri. Benar, bahwa Bulog tidak lagi ditugaskan untuk menyalurkan kredit komersial di atas, namun Bulog dan Dolog masih memiliki mekanisme pemantauan daftar rekanan yang berhak bermitra dalam pengadaan pangan nasional. Namun, dengan presumsi *moral hazard* yang masih mengintai, tidak hanya Bulog, Dolog dan aparatnya ke tingkat satgas di lapangan, tetapi juga unsur birokrasi lain sampai ke tingkat daerah masih sangat mungkin dapat terjebak ke dalam “permainan menggiurkan” seperti itu.

Belum lagi, persoalan lemahnya pengawasan mutu (*quality control*) kadar air, kadar patah, dan sebagainya, terhadap gabah yang akan digiling atau terhadap beras yang akan dimasukkan ke dalam gudang, sangat masuk akal apabila skeptisme publik sangat besar terhadap keberhasilan kebijakan pangan sekarang ini. Singkatnya dengan lemahnya disain dan falsafah kebijakan, sistem organisasi dan implementasi kebijakan, jelas sangat sulit untuk berharap suatu kebijakan pangan yang utuh dan komprehensif dan lebih mengarah kepada sasaran besar ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Mustahil juga berharap kebijakan yang efektif apabila *supporting system*, aransemen institusi, dan *enforcement* implementasi dari suatu kebijakan ternyata hilang (dihilangkan), hanya karena miskoordinasi atau perseteruan para elit. Lalu, jika bukan para elit, politisi, konom dan birokrat, siapa lagi yang harus berbuat sesuatu untuk kesejahteraan petani?

Table 8.1 Luas Penen, Produksi, Produktivitas dan Impor Beras, 1990 – 2001

Tahun	Luas Panen (000 ha)	Produktivitas (ton/ha)	Produksi Gabah (000 ton)	Produksi Beras*) (000 ton)	Impor Beras (000 ton)
1990	10.502	4,30	45.179	29.366	29
1991	10.282	4,35	44.689	29.048	178
1992	11.103	4,34	48.240	31.356	634
1993	11.013	4,38	48.181	31.318	0
1994	10.734	4,35	46.641	30.317	876
1995	11.439	4,35	49.744	32.334	3.014
1996	11.569	4,41	51.101	33.215	1.090
1997	11.141	4,43	49.377	32.095	406
1998	11.613	4,17	48.472	30.537	5.765
1999	11.963	4,25	50.866	31.118	4.183
2000	11.793	4,40	51.898	32.345	1.513
2001**)	11.415	4,39	50.181	31.283	1.400

*/ Faktor konversi 0,68 sebelum tahun 1989, dan 0,65 setelah tahun 1989, lalu menurun menjadi 0,63 setelah tahun 1998.

***) Angka Estimasi

Sumber: BPS, *Produksi Padi dan Palawija di Indonesia 2001*, Ministry of Agriculture, *Bulletin Informasi Agribisnis*, Oct-Dec 1998, 1999 and Tim Pengkajian Perberasan Nasional, *Kajian Ekonomi Beras Nasional*, April 2001.

Table 8.2 Harga Beras (FOB), Harga Pembelian Bulog dan Persen Harga Pembelian terhadap Harga Beras FOB (Rp/kg)

Tahun	Harga Beras FOB	Harga Pembelian Bulog	persen Harga Pembelian thd H.FOB
1991	477,08	480	101
1992	478,40	536	112
1993	450,54	511	113
1994	586,01	592	101
1995	685,43	657	96
1996	778,84	738	95
1997	855,90	856	100
1998	2.725,29	1.660	61
1999	1.765,91	2.310	131
Jan 2000	1.520,19	2.310	152
Feb 2000	1.624,98	2.310	142
Mar 2000	1.584,72	2.310	146
Apr 2000	1.484,88	2.310	156
Mei 2000	1.544,57	2.310	150
Jun 2000	1.577,28	2.310	146
Jul 2000	1.610,35	2.310	143
Aug 2000	1.483,13	2.310	156
Sep 2000	1.444,52	2.310	160
Okt 2000	1.418,28	2.310	163
Rata2 2001			
Skenario 1	1.360,00	2.470	182
Skenario 2	1.402,50	2.470	176
Skenario 3	1.445,00	2.470	171
Skenario 4	1.487,50	2.470	166

Sumber: Sawit (2001)

Bab 9

***Setting* Kebijakan Pangan Pasca Perumisasi BULOG**

Setelah dianggap “berjaya” sebagai lembaga negara untuk stabilisasi harga pangan – tapi gagal untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan konsumen miskin –Badan Urusan Logistik (BULOG) direncanakan diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) per Juni 2001. Perubahan paling mendasar karena perumisasi itu, tentu saja tidak hanya sekedar perubahan misi besar dari sebagai “pengawal terdepan” kebijakan pangan menjadi salah satu pelaku ekonomi pangan yang juga berorientasi mencari keuntungan, tetapi juga lebih banyak menyangkut aspek strategis dari keseluruhan *setting* kebijakan pangan di tingkat mikro dan tingkat makro.

Sampai saat ini, pemerintah masih belum berani secara terbuka menyampaikan perubahan setting kebijakan pangan itu, terutama di tingkat makro yang tentu saja sangat mempengaruhi kebijakan organisasional dan implementif lainnya. Akibatnya, kebijakan pangan yang diambil menjadi amat pragmatis, parsial dan cenderung hanya

menunda permasalahan, jika tidak dapat dikatakan mengalihkan satu persoalan ke persoalan lainnya. Amanat yang diembankan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada pemerintah sebenarnya cukup sederhana, yaitu suatu tingkat ketahanan pangan (*food security*) dan kesejahteraan petani dan anggota masyarakat lainnya. Mungkin saja, pembahasan mengenai setting kebijakan pangan tingkat makro itu masih belum selesai di tingkat internal pemerintahan, sehingga telah banyak menimbulkan interpretasi yang amat melebar karena berbagai hal. Tidak salah apabila masyarakat sering membuat presumsi mengenai ketidakefektifan institusi negara seperti Bulog dan Badan Ketahanan Pangan (di bawah Departemen Pertanian) yang mengurus bidang pangan nasional.

Amanat GBHN tentang ketahanan pangan dapat memiliki perspektif mikro tentang kecukupan pangan dan gizi bagi seluruh lapisan masyarakat, dan juga dapat bermakna sangat makro tentang ketersediaan dan keterjangkauan bahan pangan dalam konteks pasar nasional, regional dan pasar lokal. Sedangkan, semua orang tahu bahwa mendesain suatu ketahanan pangan di tingkat mikro dan makro sekaligus, bukan pekerjaan yang mudah, apalagi di tengah era keterbukaan dan ekonomi pasar sekarang ini. Perubahan status Bulog menjadi Perum memang dapat dilihat sebagai salah satu langkah untuk proses disain kebijakan pangan kombinasi makro-mikro tersebut. Namun, proses “perumisasi” Bulog tanpa diikuti perubahan mendasar dalam setting kebijakan pangan tingkat nasional dapat menjadi sumber ketidakpastian baru, terutama apabila nuansa politik terlihat amat kental dalam perubahan status tersebut.

Disamping itu, Bulog sebagai salah satu pengawal stabilisasi harga pangan saat ini mengalami persoalan ambuknya kredibilitas dan rendahnya kepercayaan masyarakat, walaupun lebih banyak karena perilaku perburuan rente (*rent seeking*) dan karakter korup birokrasi dalam menterjemahkan dan melaksanakan suatu instrumen kebijakan. Bab ini hanya difokuskan pada setting atau aspek ekonomi dari kebijakan pangan pasca perumisasi Bulog, bukan pada model organisasi atau administrasi dalam internal Bulog, walau tidak menutup kemungkinan mengkaitkan antara keduanya.

Persoalan klasik bidang pangan

Persoalan klasik kebijakan pangan di Indonesia yang berulang setiap tahun adalah bahwa setiap musim panen seperti sekarang ini, harga gabah di tingkat petani anjlok, bahkan sampai di bawah harga dasar. Sementara pada musim tanam atau paceklik pada musim kemarau, harga eceran beras di tingkat konsumen melambung tinggi, melebihi tingkat kemampuan daya beli masyarakat miskin, terutama di perkotaan. Dengan siklus atau pola yang sebenarnya dapat diprediksi tersebut, kebijakan pangan sering kali menjelma menjadi komoditas politik apabila para politisi, para elit dan perumus kebijakan, tidak mampu mengambil langkah-langkah efektif untuk menjaga dampak ekonomis dan politis yang ditimbulkannya.

Bukti empiris sejarah perjalanan bangsa Indonesia yang masih belia ini menunjukkan bahwa kebijakan pangan dapat menjadi sangat dekat dengan

stabilisasi politik dan pemerintahan. Rezim pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru juga dibangun, berkembang dan jatuh karena berhubungan dengan instabilitas atau fluktuasi harga beras dan ketersediaan beras pada harga yang terjangkau masyarakat banyak. Oleh karena itu, apabila rezim transisional pemerintahan Abdurrahman Wahid sekarang masih mengulang kesalahan-kesalahan pendahulunya dalam formulasi, organisasi dan implementasi kebijakan pangan, tidak mustahil bahwa langkah itu dapat menjadi salah satu stimulator runtuhnya legitimasi dan rezim pemerintah.

Hal yang amat mengherankan adalah bahwa instrumen kebijakan pangan standar seperti penetapan harga dasar dan operasi pasar yang selama beberapa tahun terakhir terbukti kurang efektif, ternyata masih dipertahankan. Lebih aneh lagi, kebijakan pangan yang tidak efektif tersebut justru dilaksanakan secara pragmatis dan parsial – mungkin hanya sekedar mengikuti ritual kebijakan agar pemerintah terlihat bekerja serius – tanpa disertai kebijakan pendukung yang menjadi prasyarat utama suatu kebijakan publik. Contoh terbaru adalah kebijakan harga dasar gabah (HDG) yang tertuang dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2000 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 2001, yang tidak dilengkapi kebijakan pembiayaan (*setting* moneter) dan kebijakan perdagangan internasional yang dapat menjaga *price parity* antara harga beras luar negeri dan beras dalam negeri (*setting* fiskal). Benar bahwa sejak awal tahun 2000, pemerintah mengenakan bea masuk beras impor 30 persen atau sekitar Rp 430/kg terhadap beras yang diimpor oleh setiap importir umum, tentunya termasuk Bulog.

Namun, dengan lemahnya pengawasan impor beras dan dengan begitu “lebar dan luasnya” pelabuhan impor Indonesia, proses paritas atau “penyetaraan” harga beras domestik dan harga beras di pasar internasional tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Seperti diketahui, dalam Inpres No. 8/2000 itu harga dasar gabah kering giling (GKG) dinaikkan menjadi Rp 1.500 per kilogram, harga pembelian GKG oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) menjadi Rp 1.519 per kilogram, dan harga pembelian beras oleh Bulog adalah Rp 2.470 per kilogram. Persyaratan teknis lain tidak banyak mengalami perubahan, seperti kadar air maksimum 14 persen, butir hijau 5 persen, butir hampa, kuning dan merah 3 persen dan sebagainya. Walaupun musim panen raya belum tiba, namun beberapa media nasional telah memberitakan bahwa di beberapa tempat di Jawa petani hanya menerima harga Rp 800-1000 per kilogram, sangat jauh dari harga dasar. Tanda-tanda awal ini seharusnya dijadikan referensi untuk segera mengambil langkah alternatif, termasuk apabila harus menerapkan skema kebijakan pembiayaan atau penunjang lain.

Kejatuhan Harga Gabah

Kejatuhan harga gabah di bawah harga dasar itu memang cukup menyakitkan bagi petani padi, dan dikhawatirkan dapat menjadi disinsentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), selama tahun 2000 atau selama kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, harga gabah rata-rata tingkat petani yang berada di bawah harga dasar mencapai

48,26 persen, jauh lebih buruk dibanding dengan situasi selama tahun 1999, ketika hanya 8,29 persen harga gabah petani berada di bawah harga dasar gabah. Dengan lemahnya aransemen kelembagaan pada kebijakan harga dasar gabah versi Inpres No.8/200 tersebut, serta dengan buruknya pemihakan pemerintah sekarang kepada petani dan dunia pertanian umumnya, tidak mustahil harga gabah yang diterima petani pada tahun 2001 ini akan ambruk, jauh di bawah harga dasar.

Sekedar catatan, ketika krisis ekonomi mencapai puncaknya pada tahun 1998, harga gabah tingkat petani yang berada di bawah harga dasar hanya tercatat 3,77 persen, itu pun hanya terjadi pada bulan-bulan panen raya Maret-April. Pada awal krisis ekonomi tahun 1997 harga petani yang berada di bawah harga dasar tidak sampai satu persen, yang sekaligus menunjukkan bahwa masalah pangan tidaklah begitu signifikan pada masa itu. Bahkan, selama kurun waktu 1973-1992 harga gabah tingkat petani yang berada di bawah harga dasar hanya terjadi 10 kali dalam 240 bulan atau sekitar 4 persen (Arifin, 2001). Walaupun pada saat ini, tidak dimungkinkan lagi untuk memberikan kewenangan monopoli penuh kepada Bulog karena amat bertentangan dengan semangat transparansi dan persaingan sehat, reposisi Bulog sebagai perusahaan umum (perum) yang berperan ganda sebagai “pengawal” stabilisasi harga beras dan sebagai *profit-maker* akan sangat menentukan nasib kebijakan pangan nasional secara umum.

Di sinilah diperlukan seorang sosok profesional sebagai pemimpin Bulog pada masa transisi sekarang ini dan pasca perumisasi kelak, sekaligus sebagai

manajer dan pengambil keputusan yang tepat pada saat-saat genting yang tentu saja harus menguasai teknis-ekonomis kebijakan pangan, tidak terlalu partisan dan tidak hanya mementingkan kroni politiknya semata. Pada saat inilah dapat dikatakan masa transisi eksistensi Bulog yang sebenarnya. Jika pimpinan birokrasi tertinggi di negeri ini masih belum (mau) mengerti permasalahan kebijakan pangan, Bulog perlu menjadi lembaga terdepan untuk membela kepentingan petani, sekaligus dapat menjadi *the last resort* bagi kaum miskin perkotaan dan pedesaan untuk menyalurkan operasi pasar, apabila harga pangan menjadi sangat tinggi, tidak tergapai oleh daya beli masyarakat.

Tantangan Baru Kebijakan Tingkat Makro

Dengan tekanan publik tentang akuntabilitas dan manajemen operasional plus fakta keterbukaan ekonomi dan mekanisme pasar yang harus ditegakkan, tantangan baru kebijakan pangan tingkat makro adalah bagaimana melakukan integrasi agenda tiga kebijakan penting berikut: (1) pemulihan ekonomi dan pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang mampu berkelanjutan, (2) pengentasan kemiskinan dengan basis ekonomi pedesaan, dan (3) stabilitas sistem pangan nasional yang menjadi tumpuan ketahanan pangan.

Ketiga agenda ini tentu saja tidak sederhana karena ketiganya sangat berkait erat, apalagi dalam konteks ekonomi pasar, mekanisme, serta perilaku pelaku ekonomi dan masyarakat luas. Pemulihan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi makro tidak

akan berarti apa-apa jika tidak berorientasi keadilan sosial dan tidak menyentuh kaum miskin dan kaum marjinal. Maksudnya, upaya besar pengentasan kemiskinan atau kebijakan pemihakan kepada kaum lemah seperti penjualan beras murah dan operasi pasar khusus (OPK) hanya akan menjadi “obat gosok” sesaat tanpa dapat menyentuh akar permasalahan, alias tidak akan mampu berkelanjutan. Demikian pula, ketahanan pangan akan tercerai-berai apabila bahan pangan ini tiba-tiba menghilang dari pasar atau apabila harga pangan menjadi tidak terjangkau.

Hal yang sangat jelas adalah bahwa ketahanan pangan memerlukan suatu integrasi langkah pemulihan ekonomi atau kebijakan makroekonomi yang dapat menentukan tingkat “kecepatan” dan momentum pertumbuhan ekonomi, kebijakan ekonomi sektoral (jika masih dipercaya ada dan efektif). Ketahanan pangan juga memerlukan perubahan aransemen kelembagaan atau keputusan politik yang mampu efektif berkeadilan sosial dan terutama mengenai distribusi pangan ke pelosok tanah air yang dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Persoalannya adalah, sektor pertanian di Indonesia (dan di negara manapun di dunia) sukar sekali untuk dapat tumbuh dan berkembang tanpa subsidi dan keputusan politik atau pemihakan dari pemerintah. Ketidakhati-hatian dalam menterjemahkan suatu tantangan baru dan persoalan mendasar sektor pertanian tersebut dapat menimbulkan distorsi kebijakan baru dalam perekonomian, bahkan berupa inefisiensi dan kebocoran anggaran, jika tidak menimbulkan masalah baru dengan dunia internasional. Oleh karena itu,

pemerintah senantiasa ditantang untuk dapat merumuskan suatu kebijakan transformasi struktural yang lebih beradab, terutama langkah-langkah kebijakan yang mampu menyeimbangkan sasaran kesejahteraan petani dan masyarakat luas, efisiensi sektor pertanian, strategi industrialisasi dan ratifikasi perdagangan internasional.

Disinilah urgensi suatu *setting* kebijakan pangan yang lebih menyeluruh, sekalipun Bulog berubah fungsi menjadi perusahaan umum (perum). Kebijakan pangan perlu lebih kompatibel dengan tujuan efisiensi ekonomi jangka panjang, yang dengan dukungan pemihakan yang serius atau secara logika dapat berkontribusi pada keadilan sosial dan bahkan pada upaya pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Artinya, instabilitas ekonomi makro dan manuver-manuver politik yang tidak perlu dalam manajemen stok bahan pangan (terutama beras) dapat meyebabkan kebijakan pangan yang mungkin tidak kompatibel dengan tujuan efisiensi dan distribusi di atas. Orientasi pertumbuhan tinggi di sektor pertanian secara keseluruhan haruslah menjadi prioritas penting, terutama dalam jangka pendek. Barulah, wacana publik dan pembahasan berkala tapi bertarget mengenai basis mekanisme pasar dalam kebijakan pangan dapat digulirkan, terutama di dunia akademik dan lembaga penelitian.

Upaya Antisipasi Jangka Pendek

Sebagai penutup, upaya pembenahan jangka pendek untuk *setting* kebijakan pangan dapat diikhtisarkan sebagai berikut: *Pertama*, pemerintah

harus mampu mengantisipasi gejala atau dampak ketidakefektifan dari kebijakan harga dasar gabah yang baru, bahkan *at all cost*. Masalah ketersediaan dana dan masalah efektivitas gudang penyimpanan harus bisa diatasi segera, minimal agar tidak terjadi kelambanan penanganan pembelian beras-beras petani pada saat panen raya nanti. Hal ini disertai dengan usaha yang tegas dan nyata untuk mengembalikan kepercayaan petani kepada pemerintah, termasuk Bulog pasca permuisasi, dan memberi insentif nyata kepada petani untuk tetap mau bertani dan menanam beras. Apabila pilihan yang diambil adalah pelepasan pada mekanisme pasar, bangsa Indonesia harus siap dengan segala risiko yang harus dihadapi. Diantaranya adalah kerentanan sistem ketahanan pangan akibat pasar beras dunia yang sangat tipis, bergejolak, dan adanya potensi kerawanan pangan global pada masa yang akan datang.

Kedua, semangat otonomi daerah harus dijadikan modal utama untuk segera melakukan desentralisasi manajemen stok beras. Manajemen stok merupakan hal yang sangat menentukan dalam sistem perberasan Indonesia, terutama karena kondisi produksi yang fluktuatif. Sekedar catatan, produksi bulan Januari – Juni rata-rata mencapai sekitar 3,9 juta ton beras per bulan, sedangkan Juli – Desember rata-rata hanya mencapai sekitar 0,7 juta beras ton per bulan. Kondisi seperti itu tidak sesuai dengan kondisi konsumsi yang relatif konstan pada 2,3 juta ton beras per bulan. Masalah harga selalu berkaitan dengan fluktuasi pasokan, yang saat ini sama dengan fluktuasi produksi. Di masa mendatang, manajemen stok tidak harus mengandalkan pemerintah, tetapi harus melibatkan masyarakat luas. Pemerintah perlu

memberikan dorongan serius investasi besar oleh swasta dan masyarakat untuk melakukan manajemen stok beras.

Ketiga, pembelaan dan perlindungan bagi petani (terhadap persaingan dengan pasar global) melalui peningkatan produktivitas dan efisiensi produksi dan distribusi, serta dikaitkan dengan setting kebijakan pangan tingkat makro. Perlindungan tersebut tidak boleh memanjakan petani, sesuai dengan kondisi alamiahnya saat ini (lahan sempit, tidak efisien, akses teknologi dan informasi terbatas, dan sebagainya), sekaligus mampu meningkatkan kesejahteraannya. Sudah terlalu banyak kontribusi dan pengorbanan yang diberikan oleh petani Indonesia untuk stabilitas ekonomi-politik nasional, tetapi terlalu sedikit manfaat yang diterima petani karena harus berpartisipasi dalam agenda kebijakan.

Tabel 9.1 Kejatuhan Harga Gabah di Bawah Harga Dasar 1997-2000 (persen)

Tahun dan Bulan	Kejatuhan Harga (%)	Jumlah Observasi
1997	0,8	6.297
1998	3,8	6.811
1999	8,3	6.638
2000	48,3	5.455
Januari 2000	24,9	277
Februari 2000	26,2	385
Maret 2000	64,3	754
April 2000	64,6	610
Mei 2000	51,9	700
Juni 2000	42,7	515
Juli 2000	37,7	395
Agustus 2000	39,8	405
September 2000	48,5	431
Oktober 2000	46,2	353
November 2000	50,4	412
Desember 2000	53,3	218

Sumber: BPS, 2001

Bagian III
Korporasi Berbasis
Sumberdaya

Bab 10

Pembenahan Agro- Industri Gula

Setahun terakhir, diskusi publik mengenai paket pembenahan agro-industri gula praktis tidak menghasilkan kemajuan berarti. Paket pembenahan yang terdiri dari restrukturisasi industri gula domestik, terutama yang terkait dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), peningkatan efisiensi teknis dan ekonomis pabrik gula di Jawa, perbaikan kesejahteraan petani tebu dan konsumen gula, serta diplomasi reposisi gula Indonesia di pasar internasional, hampir semuanya menghadapi kendala struktural yang sangat menghambat keberhasilan program keseluruhan.

Mungkin sudah ditakdirkan, komoditas gula Indonesia tidak mampu keluar dari permasalahan struktural sejak zaman pemerintah penjajahan Belanda sampai zaman transisi demokrasi seperti sekarang. Pada prinsipnya permasalahan struktural itu sangat berhubungan dengan dominasi birokrasi yang cukup kental, dalam setiap pengambilan dan perumusan kebijakan publik. Artinya, proses perjalanan pembenahan agro-industri gula tidak

banyak didasarkan pada prinsip-prinsip mekanisme pasar yang menjunjung tinggi asas kewajaran dan keadilan bagi segenap pelakunya.

Kebijakan pemerintah – sebagaimana biasa – sering kali terpeleset untuk memenuhi berbagai kepentingan *vested*, baik berdasarkan *pressure* kepentingan nasional, maupun sekedar memenuhi *letter of intent* dengan Dana Moneter Internasional (IMF) sebagai penyandang dana besar pemulihan ekonomi Indonesia. Akibatnya, hasil akhir (*outcome*) dari kebijakan-kebijakan itu menjadi tidak mantap, membingungkan, menyimpang dari prinsip keadilan dan efisiensi, dan terlalu mudah diombang-ambingkan oleh protes-protes sesaat. Kebijakan pemerintah seharusnya tidak hanya berbasis kepentingan jangka pendek (Bahasa Jawa: *rujak sentul*), tetapi perlu lebih mendalam dan menyeluruh dengan dimensi jangka panjang yang lebih berkelanjutan.

Di tingkat teori, asumsi utama dari tegaknya suatu analisis kebijakan adalah bahwa kebijakan pemerintah telah didahului oleh pertimbangan dan perhitungan atau analisis teknis ekonomis yang memadai. Akan tetapi, apabila tahapan yang paling vital itu tidak dilalui – bahkan tidak jarang suatu kebijakan publik dirumuskan hanya berdasarkan kepentingan beberapa kelompok kepentingan saja – suatu analisis kebijakan tidak akan berarti apa-apa. Rekomendasi yang dihasilkan para analis pun terasa hambar karena dominasi birokrasi (dan politik) jauh lebih besar dibandingkan dengan pertimbangan teknis ekonomis dan mekanisme pasar yang sering menjadi landasar pijak para analis kebijakan. Beberapa elemen dari paket pembenahan itu akan diuraikan sebagai berikut:

Restrukturisasi Industri Gula Domestik

Program restrukturisasi industri gula domestik menghadapi resistensi yang cukup serius dari pabrik-pabrik gula tua dan inefisien di Jawa. Bulan Juni 1999, pada masa kepemimpinan Presiden B.J. Habibie, pemerintah membebaskan impor (bea masuk) gula dari pasar internasional. Kebijakan itu konon berusaha untuk tidak terlalu konservatif, antisipatif terhadap keterbukaan perdagangan dan merupakan konsekuensi logis dari *letter of Intent* IMF. Namun, resistensi kaum industriawan dan pedagang terhadap gula impor demikian tinggi. Berbagai lobi dan langkah politik pun dilakukan, walaupun harus menggunakan momen tuntutan aspirasi petani tebu.

Tidak sampai beberapa lama, bersamaan dengan jatuhnya Presiden Habibie, pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid telah mengenakan bea masuk impor gula sebesar 25 persen, sekaligus memanfaatkan tenggat waktu atau kompensasi Organisasi Perdagangan dunia (WTO) sampai 2005. Akan tetapi, tuntutan untuk memproteksi industri gula domestik masih berlanjut, terutama dengan argumen untuk melindungi petani di dalam negeri, yang jelas sekali merupakan komponen terbesar (dalam jumlah, tapi tidak dalam suara) dari seluruh *stakeholders* kebijakan gula nasional.

Dua bentuk tuntutan kebijakan yang telah disampaikan secara publik adalah tambahan kenaikan bea masuk impor minimal 65 persen (dari Himpunan Kerukunan Tani Indonesia HKTI dan dari Dewan Gula Indonesia DGI) dan sistem kuota (*non-tariff barrier*) atau pembatasan fisik pemasukan barang secara kuantitatif dari rencana sebuah badan

yang bernama Konsorsium Produsen dan Distributor Gula. Apakah tuntutan-tuntutan seperti itu dapat merevitalisasi industri gula domestik yang sedang lesu, **atau** justru mengembalikan permasalahan struktural industri gula seperti zaman dominasi suatu sistem tataniaga yang dikelola Badan Urusan Logistik (BULOG), analisis teknis ekonomis yang lebih mendalam masih harus dilakukan.

Hal yang perlu diingat adalah bahwa skema proteksi seperti itu cenderung distortif karena pengalaman empiris bangsa Indonesia dan masih primitifnya pranata, institusi ekonomi atau sistem kelembagaan yang ada, sekalipun dengan pemerintahan yang berlabel demokratis dan legitimate. Skema kebijakan protektif hanya dapat diberlakukan dengan beberapa catatan, diantaranya harus dalam jangka pendek, dengan tujuan dan mekanisme strategis yang kepentingan nasional yang lebih luas, serta dapat diterima oleh seluruh *stakeholders* industri gula. Intinya, suatu kebijakan protektif akan sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip *free and fair trade* – sekedar tidak menyebut ketentuan WTO – dan semangat keterbukaan, sesuatu yang harus diperjuangkan Indonesia di forum internasional yang lebih luas.

Peningkatan Efisiensi

Peningkatan efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis pabrik-pabrik gula di Jawa juga tidak semudah yang diduga. Prioritas peningkatan efisiensi didasarkan pada analisis ekonomi dan simulasi efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis terhadap 62

pabrik gula di Jawa dan Luar Jawa biasanya menggunakan kriteria-kriteria sebagai berikut. Efisiensi teknis adalah perbandingan antara produktivitas hablur yang dicapai oleh pabrik gula (dalam ton per hektar) dengan produktivitas hablur minimal yang secara teknis dapat dicapai oleh petani dan pabrik gula pada lahan sawah atau lahan kerin sebesar 6 ton/ha. Kriteria efisiensi ekonomis adalah perbandingan antara harga paritas impor sampai tingkat pabrik gula dengan biaya produksi rata-rata pada setiap pabrik gula. Sebagaimana biasanya, harga paritas impor ini masih tergantung pada harga FOB negara asal, tarif bea masuk dan kurs nilai tukar rupiah yang berlaku (lihat Arifin, 2000).

Dengan kriteria seperti di atas, sebanyak 26 pabrik gula di Jawa dan 7 pabrik di Luar Jawa tidak efisien secara teknis dan secara ekonomis. Sebaliknya, hanya 10 pabrik di Jawa dan 2 pabrik di Luar Jawa yang efisien secara teknis dan ekonomis. Kategori tengah-tengah adalah 2 pabrik di Jawa saja yang memiliki tingkat efisiensi secara ekonomis, tapi tidak secara teknis; serta 6 pabrik di Jawa dan 3 pabrik di Luar Jawa yang efisien secara teknis, tapi tidak secara ekonomis. Perubahan rezim kurs nilai tukar Rupiah sangat berpengaruh terhadap tingkat efisiensi teknis dan ekonomis pada pabrik gula, yang juga berhubungan erat dengan aktivitas perdagangan internasional.

Tanpa bermaksud melakukan over-generalisasi, hasil analisis sederhana di atas juga menunjukkan bahwa pabrik gula di Luar Jawa tidak secara umum lebih baik dari pada pabrik gula di Jawa. Sehingga, apabila terdapat *pressure* kebijakan untuk segera mengalihkan kegiatan produksi gula ke Luar Jawa,

skema, strategi, formulasi dan analisis kebijakan masih harus dilakukan lebih hati-hati lagi. Apabila aspek mikro yang lebih dominan, pemerintah juga perlu mempelajari kasus bisnis dan manajemen pabrik gula skala besar dengan teknologi modern di Lampung: PT Gunung Madu Plantations (GMP) dan PT Gula Putih Mataram (GPM) yang efisien secara teknis dan ekonomis. Kebijakan produksi tingkat makro perlu lebih diarahkan pada upaya peningkatan daya saing industri secara keseluruhan, dengan perbaikan efisiensi teknis-ekonomis dan produktivitasnya.

Perbaikan Kesejahteraan Petani

Perbaikan kesejahteraan petani gula dan konsumen gula, dari kalangan golongan pendapatan rendah masih menghadapi kendala. Pola tanam tebu rakyat intensifikasi (TRI) masa lalu merupakan salah satu kontributor terhadap rendahnya produktivitas tebu per hektar, serta makin memburuknya kesejahteraan petani tebu. Pola “pembinaan” gaya lama plasma-inti yang menyerupai pola perkebunan inti rakyat (PIR) itu, di atas kertas, mensyaratkan suatu kemitraan antara petani tebu berskala kecil dan perusahaan pabrik gula berskala besar. Perusahaan inti memberikan pelayanan kepada petani plasma, seperti sarana produksi, bantuan teknis dan kredit usahatani sementara petani wajib menjual hasil usahanya kepada perusahaan inti atau pabrik gula yang berada di sekitar areal usahatani tebu. Di Jawa, komposisi antara tebu rakyat atau petani plasma peserta TRI sekitar 67 persen, sedangkan 33 persen sisanya adalah tebu perusahaan.

Sebagaimana komoditas lain yang mengalami *over-regulated*, kinerja sistem dan pola tanam TRI ini tidak begitu menggembirakan, terlalu birokratis – melibatkan 27 instansi terkait – bahkan menjadi salah satu faktor inefisiensi dan penurunan produktivitas yang cukup serius. Dalam periode 25 tahun terakhir, produktivitas usahatani tebu menurun dari 96 ton menjadi 76 ton tebu per hektar. Rendemen atau kandungan gula dalam tebu juga menurun dari 9 persen menjadi 6 persen, pada periode 15 tahun terakhir. Dominasi perusahaan inti ini semakin terasa di beberapa tempat di Jawa, terutama apabila target areal tanam tidak tercapai.

Seiring dengan gema reformasi, melalui Inpres No: 5/1998, sistem dan pola tanam TRI dicabut karena alasan-alasan di atas. Sejak saat itu setiap petani dapat menentukan sendiri jenis tanaman yang dianggap paling menguntungkan dan merestrukturisasi pabrik-pabrik gula yang usahanya tidak efisien. Artinya, petani dengan bebas dapat memilih tanaman yang paling menguntungkan untuk dibudidayakan, sehingga mengakibatkan perubahan struktur pola tanam tebu di Indonesia.

Hanya dalam waktu satu tahun, banyak petani tebu yang mengalihkan lahan usahanya ke usahatani lain, terutama padi dan palawija. Pabrik gula masih dapat mengusahakan lahan bekas tebu rakyat, tetapi dengan sistem kontrak lahan dengan pembayaran di belakang. Hasil penelitian Tim INDEF (1999) menunjukkan bahwa komposisi terakhir pasca TRI menunjukkan bahwa tebu perusahaan dengan sistem kontrak lahan sebesar 70-75 persen, sedangkan tebu rakyat bebas 25-30 persen. Penjualan gula dari tebu petani bebas inipun tidak dilakukan oleh petani, tapi

kesepakatan antara pedagang dan pabrik. Dengan pergeseran struktur kepemilikan atau penguasaan lahan tebu tersebut, maka sebenarnya posisi petani tebu masih tidak banyak mengalami perubahan berarti, walaupun pemerintah telah menetapkan suatu tarif bea masuk impor, yang lebih banyak berhubungan langsung dengan industri gula.

Kebijakan produksi gula dengan mengandalkan usahatani tebu lahan sawah di Jawa jelas sangat tidak bijaksana karena hal-hal struktural seperti diuraikan di atas. Rata-rata produktivitas usahatani di Jawa selama 6 tahun terakhir berkisar antara 4,9 – 8,9 ton hablur per hektar atau dengan rata-rata 6,3 ton/ha di lahan sawah dan 2,5 – 6,8 ton hablur per hektar atau dengan rata-rata 4,7 ton/ha di lahan kering. Perbaikan manajemen produksi dan usahatani tebu, produktivitas di lahan kering masih dapat ditingkatkan menjadi 6 ton hablur/ha, dan di lahan sawah menjadi 10 ton hablur/ha.

Akan tetapi dengan terbukanya pilihan-pilihan petani tebu untuk mengkonversi menjadi usahatani lain atau dengan pola tanam lain yang lebih menguntungkan, maka usahatani tebu di lahan kering menjadi alternatif porsi kebijakan perbaikan kesejahteraan petani tebu dan sektor hulu lainnya di masa mendatang. Hasil penelitian Soentoro, dkk (1999) menunjukkan bahwa pola tanam tebu dengan satu kali tanam baru dan satu kali kepras menghasilkan penerimaan yang paling tinggi dan mampu bersaing dengan pola tanam padi dan palawija di lahan sawah beririgasi teknis sekalipun, dengan berbagai tingkat kurs rupiah. Implikasinya adalah bahwa usahatani tebu yang hanya memerlukan alokasi tenaga kerja rumah tangga secara intensif

selama 3 bulan, yang berarti dapat memberikan kesempatan bagi petani untuk mengalokasikan waktunya pada kegiatan usaha pada 9 bulan lainnya.

Karena pendapatan luar usahatani (*off-farm* dan *non-farm*) sangat penting bagi sebagian besar petani di Jawa, maka usahatani tebu di lahan kering dengan dukungan aktivitas ekonomi luar usahatani yang lebih produktif akan dapat meningkatkan pendapatan petani di Jawa dan berkontribusi besar bagi pengentasan masyarakat dari kemiskinan serta pengembangan wilayah secara umum. Kebijakan alternatif di masa transisi atau perubahan pola tanam usahatani seperti inilah yang harus dikembangkan oleh pemerintah, sekaligus untuk mengantisipasi pemandirian petani dan otonomi daerah, serta desentralisasi kebijakan ekonomi secara umum.

Diplomasi dan Reposisi Gula Indonesia

Posisi gula Indonesia dalam peta perdagangan internasional memang tidaklah menggembirakan, karena negara-negara produsen besar gula dunia sedang menghadapi persaingan pasar ekspor yang sangat ketat. Beberapa bulan mendatang, kecenderungan penurunan harga gula tingkat internasional diperkirakan terus berlangsung. Data Harga Komoditas Bank Dunia (Pink Sheet, Juli 2000) menunjukkan bahwa harga rata-rata gula di pasar dunia pada tahun 1998 tercatat sebesar 19,67 sen dollar AS per kilogram. Harga dunia itu menurun terus sampai menyentuh 13,81 sen dollar AS pada tahun 1999. Penurunan harga berlanjut sampai pada

bulan Juni 2000 ini yang tercatat hanya 13,72 sen dollar AS per kilogram.

Bahkan penurunan harga gula juga terjadi di pasar domestik Uni Eropa (dari 59,75 sen dollar per kilogram pada tahun 1998 menjadi 57,47 sen dollar per kilogram pada tahun Juni 2000) dan di pasar domestik Amerika Serikat (dari 48,64 sen dollar per kilogram pada tahun 1998 menjadi 40,69 sen dollar per kilogram). Hal ini tidak lain disebabkan oleh adanya peningkatan suplai dan penurunan demand di pasar internasional. Apakah dengan kondisi pasar gula internasional seperti di atas dapat disimpulkan terjadi dumping gula oleh negara produsen gula ke negara-negara konsumen? Boleh saja. Isu dumping inilah yang sering dijadikan legitimasi oleh kelompok industri dan produsen untuk meminta tambahan kembali proteksi gula domestik di Indonesia melalui tambahan bea masuk, sampai 65 persen seperti di atas.

Sekali lagi, akibat yang paling mencolok dari struktur industri gula yang diproteksi itu adalah inefisiensi dalam proses produksi gula serta rendahnya produksi dan produktivitas gula nasional. Peningkatan level konsumsi gula tidak mampu dipenuhi oleh produksi gula dalam negeri. Indonesia menjadi tergantung pada impor gula dunia, suatu ironi bagi suatu negara besar dengan sumberdaya alam melimpah dan potensial. Peningkatan volume impor gula juga merupakan konsekuensi logis dari permasalahan struktural serius yang sangat mempengaruhi kemampuan dan kinerja industri gula dalam negeri. Persoalannya adalah apakah pembenahan dan pengembangan agro-industri gula masih akan dilakukan dengan pola yang ada

sekarang, mengingat posisi dan pangsa industri gula Indonesia di pasar internasional sangat kecil dan tidak dapat bersaing.

Taruhlah gejala dumping gula di pasar internasional memang benar adanya, langkah penyelesaiannya bukan dengan “menggangu” industri gula domestik yang sudah sarat menanggung beban inefisiensi karena proteksi pasar. Salah satu jalan yang harus ditempuh adalah diplomasi perdagangan melalui Badan Perdagangan Dunia WTO, perundingan bilateral dan multi-lateral lain dengan mediator yang cukup adil dan obyektif. Langkah inilah yang sama sekali belum ditempuh oleh Pemerintah Indonesia.

Fakta lain yang harus dihadapi saat ini adalah bahwa permintaan gula di dalam negeri meningkat pesat, karena *trend* perkembangan industri makanan di dalam negeri cukup baik, sekalipun dalam kondisi krisis ekonomi. Pangsa industri rumah tangga, usaha kecil dan menengah yang menggunakan bahan baku gula cukup besar, sehingga kecenderungan harga gula murah atau keterjangkauan harga gula putih bagi industri kecil menengah dan kelompok konsumen berpendapatan menengah ke bawah perlu dipertahankan.

Catatan Penutup

Sebagai penutup, pembenahan agro-industri gula ke depan masih perlu dijabarkan lebih rinci agar menghasilkan manfaat besar bagi kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. *Di hulu*, kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah adalah yang mampu

memberikan insentif dan sinergi antara peningkatan produktivitas usahatani tebu dan efisiensi teknis dan ekonomis pabrik gula. Disamping itu, kebijakan yang dirumuskan harus merupakan kombinasi kepentingan mikro dan aspek makro yang lebih luas. *Di tengah*, walaupun dalam kondisi *public pressure* yang cukup tinggi, pemerintah sebaiknya tetap berorientasi bahwa kebijakan tarif bea masuk adalah sementara dan berdimensi jangka pendek. Sebentar lagi kebijakan perdagangan yang sangat protektif ini tidak akan populer pada kancah keterbukaan perdagangan dunia dan penganan perdagangan yang bebas dan adil.

Di hilir, langkah privatisasi beberapa pabrik-pabrik gula yang berstatus Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sektor perkebunan harus dilaksanakan secara sungguh sungguh dengan tahapan yang jelas. Modernisasi mesin, barang kapital dan tingkat teknologi pabrik-pabrik gula yang sudah berumur ratusan tahun, terutama di Jawa, harus segera dilakukan. Saat inilah waktu yang paling tepat untuk mendorong dan menggalang investasi baru di sektor industri gula dan agribisnis dan agroindustri secara umum.

Demikian pula, relokasi industri gula ke luar Jawa, harus melalui proses penelitian dan kajian teknis ekonomis dan politis yang lebih hati-hati. Hal ini sangat diperlukan untuk tidak menjebak proses dan semangat desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah ke dalam keputusan yang gegabah dan tidak bertanggung jawab. Revitalisasi dan insentif relokasi industri gula tetap harus mengacu pada pertimbangan efisiensi teknis dan ekonomis, serta penciptaan lapangan kerja baru, dan pemerataan peluang usaha

antardaerah. Pemerintah daerah (dan pemerintah pusat) perlu merespons dengan pemberian kemudahan ijin lokasi, ijin usaha, dan peraturan lain untuk memperkuat iklim usaha kondusif bagi perkembangan agribisnis dan agroindustri, yang merupakan amanat seluruh rakyat Indonesia.

Tabel 10.1 Perbandingan Keuntungan Ekonomi Pola Usahatani Tebu dengan Berbagai Kurs Rupiah terhadap Dollar AS.

(Rp 1000)

Kurs (Rp/US\$)	Pola Tanam Alternatif			Tanaman Tebu (Pola D)
	Pola A	Pola B	Pola C	
5.000	12.248	9.003	10.338	10.736
6.000	16.030	11.845	13.452	14.183
7.000	19.844	14.769	16.537	17.640
8.000	22.643	17.700	19.623	21.088
9.000	27.452	20.601	22.709	24.535
10.000	31.257	23.493	26.951	27.982

Keterangan

Pola A: Padi MK – Padi MH – Padi MK – Palawija – Padi MH – Padi MK

Pola B: Palawija – Palawija – Padi MH – Palawija – Palawija – Padi MH

Pola C: Padi MK – Bero - Padi MH – Bero – Padi MH – Padi MK

Pola D: ----- Tebu Tanaman ----- Tebu Kepras -----

MK = Musim Kering, MH = Musim Hujan

Sumber: Soentoro, Simatupang dan Erwidodo (1998)

Bab 11

Keterkaitan Industri Hulu-Hilir Perkebunan

Saat ini bangsa Indonesia sedang mengalami ujian besar untuk menentukan agenda strategi pengembangan industri hilir berbasis perkebunan dan sumberdaya alam lainnya. Kesalahan kecil saja terutama dari pihak pemerintah, akan terbayar mahal, bahkan bisa jadi menyebabkan krisis fase kedua yang pasti lebih hebat dampak sosialnya. Sebagaimana diketahui, pada masa lalu industri hilir perkebunan dibangun dengan fondasi ekonomi pasar bersifat semu, strategi dan fokus pengembangan hanya didukung oleh proses konglomerasi, ekspansi usaha hanya berdasarkan visi perluasan pangsa pasar semata – bukan berdasar profitabilitas usaha – sehingga integrasi industri hilir dan sektor primer di hulu hanya berdasarkan integrasi vertikal kepemilikan aset produktif yang mengarah pada keterpusatan kekuatan ekonomi dan kekuasaan. Strategi industrialisasi yang integratif seperti inilah yang sangat memukul dan meminggirkan sektor industri primer perkebunan serta pertanian secara umum, terutama selama sepuluh tahun terakhir.

Oleh karena itu, pemerintah senantiasa dituntut untuk melakukan reformasi strategi industrialisasi berbasis perkebunan dan di sektor-sektor lain, plus kebijakan makroekonomi yang mendukung (nilai tukar dan suku bunga) untuk mengembangkan industri hilir dan hulu berbasis perkebunan dan basis sumberdaya alam lainnya. Tanpa reformasi tersebut, tidak akan ada insentif untuk melakukan inovasi dan adopsi teknologi, investasi untuk meningkatkan nilai tambah dan lain-lain. Namun di lain pihak, peningkatan keterkaitan hulu-hilir atau integrasi vertikal industri hulu-hilir berbasis perkebunan ini perlu sekali dilakukan secara hati-hati, agar tidak terjebak pada kepentingan bisnis dan politik sesaat, dan dapat terhindar dari para petualang ekonomi dan politik dengan spirit perburuan rente yang masih belum dapat dideteksi dan ditangani dengan baik.

Bab ini menganalisis keterkaitan industri hulu dan hilir berbasis perkebunan di Indonesia, dengan fokus pembahasan diarahkan pada struktur, perilaku dan kinerjanya dalam beberapa tahun terakhir. Secara berturut-turut, bab ini menganalisis kinerja industri hilir perkebunan, terutama yang berpotensi ekspor dan kaitannya dengan kemampuan daya saing. Penutup bab ini adalah opsi kebijakan untuk meningkatkan kinerja dan peran industri hilir bidang perkebunan dalam perekonomian negara.

Kinerja Industri Hilir Perkebunan

Selain persoalan teknis, kontinuitas pasokan dan aspek kuantitas yang belum dapat dipecahkan segera, sebagian besar komoditas industri hilir Indonesia mengalami fase permasalahan struktural akut atau yang berhubungan dengan ulur tangan dan intervensi pemerintah. Beberapa komoditas ada yang menderita terlalu banyak dicampuri (*very highly regulated*) dan salah urus atau dalam istilah ekonomi politik adalah kegagalan negara (*state failure*). Beberapa lain lagi, komoditas industri hilir perkebunan itu mengalami perlakuan yang sangat tidak adil dari mekanisme pasar yang berlaku atau pasar tidak berada dalam kondisi persaingan sempurna atau dikenal dengan istilah kegagalan pasar (*market failure*). Pada keadaan yang kedua ini, tentu saja uluran tangan, kalau tidak dikatakan campur tangan, pemerintah masih diperlukan. Akan tetapi, keadaan menjadi lebih parah jika uluran tangan pemerintah dilakukan pada saat negara sedang mengalami kegagalan negara serta kredibilitas penyelenggara negara sedang ambruk.

Sejalan dengan iklim keterbukaan, paket deregulasi tahun 1983 mengubah orientasi industri di Indonesia untuk tidak lagi terpaku pada pasar dalam negeri (*inward looking oriented*), melainkan lebih banyak berorientasi ekspor dan pasar luar negeri (*outward looking oriented*). Di tingkat teori, pergeseran strategi ini – serta nuansa *outward looking* yang lebih berbasis keunggulan komparatif sangat sejalan dengan kecenderungan pergeseran ke arah yang sesuai dengan “keberlimpahan” sumber daya alam dan tenaga kerja yang dimiliki Indonesia. Akibatnya,

secara alamiah komoditas unggulan ekspor Indonesia pasca deregulasi adalah barang-barang yang padat tenaga kerja dan padat sumber daya alam, dan kebanyakan merupakan industri hilir perkebunan. Depresiasi rupiah terhadap dollar AS dan mata uang asing lain telah mengakibatkan peningkatan “daya saing” produk-produk ekspor Indonesia. Namun karena berbagai kendala dalam impor bahan baku, keterbatasan modal dalam proses produksi dan masalah pembiayaan ekspor yang terkait dengan kelambatan proses restrukturisasi perbankan, peluang tersebut ternyata belum banyak dimanfaatkan.

Analisis yang dilakukan Ramdani (1999) menunjukkan fakta struktur industri hilir perkebunan sebagai berikut: Kecuali kain tenun, yang merupakan produk hilir dari industri primer perkebunan kapas – yang nota bene tidak banyak terdapat di Indonesia, seluruh industri hilir perkebunan mengalami kontraksi ekspor yang cukup besar. Ekspor industri hilir kelapa sawit menurun 88 persen, ekspor mebel menurun 53 persen, kayu lapis menurun 19 persen dan sebagainya. Sementara itu, total ekspor industri manufaktur pada tahun 1997 tumbuh sebesar 9,79 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Namun pada tahun 1998 total ekspor menurun sebesar 2,02 persen, sementara total ekspor manufaktur turun menjadi 0,72 persen.

Kriteria “standar” yang umum digunakan untuk melihat lebih jauh industri hilir berbasis perkebunan adalah: (1) keterkaitan output, (2) keterkaitan pendapatan, (3) multiplier output, (4) multiplier pendapatan, dan (5) multiplier nilai tambah. Di Indonesia terdapat tujuh jenis industri hilir yang

memiliki keterkaitan langsung dan keterkaitan total di atas rata-rata: tekstil jadi kecuali pakaian; industri kayu lapis, perabotan rumah tangga; ban; pakaian jadi, permadani, tali dan tekstil lain, serta industri tekstil (Tabel 11.1).

Tabel 11.1 Industri Hilir dengan Keterkaitan dan Multiplier di Atas Rata-Rata

Kode IO	Sektor	Keterkaitan Output	Keterkaitan Pendapatan	Multiplier Output	Multiplier Pendapatan	Multiplier Nilai Tambah
75	Tekstil jadi kec. pakaian	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
83	Kayu lapis & sejenisnya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
85	Perabotan rumah tangga dari kayu, bambu, rotan	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
106	Ban	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
77	Pakaian jadi	Ya	Ya	Ya		Ya
78	Permadani, tali, tekstil	Ya	Ya	Ya		Ya
74	Tekstil	Ya		Ya		Ya

Sumber: Ramdani (1999), dari Tabel I-O tahun 1995

Industri hilir perkebunan yang memiliki angka multiplier pendapatan cukup tinggi di atas rata-rata sebenarnya tidak cukup banyak. Industri itu adalah industri ban, industri tekstil jadi kecuali pakaian, industri perabotan rumah tangga terbuat dari kayu, industri kayu lapis dan sejenisnya. Sementara itu, industri yang memiliki multiplier nilai tambah cukup tinggi adalah industri tekstil jadi kecuali pakaian, industri ban, industri pakaian jadi, industri perabotan rumah tangga terbuat dari kayu,

bambu dan rotan, industri kayu lapis dan sejenisnya, industri permadani, tali dan tekstil lainnya.

Industri hilir perkebunan yang memiliki potensi tinggi dalam menstimulasi perekonomian adalah industri tekstil jadi kecuali pakaian jadi, industri kayu lapis dan sejenisnya, industri perabotan rumah tangga terbuat dari kayu, bambu dan rotan, dan industri ban. Industri-industri lain umumnya memiliki beberapa kriteria baik di satu sisi, tapi tidak memiliki kriteria baik di sisi lain, seperti industri pakaian jadi, permadani, tali dan tekstil lainnya, serta industri tekstil secara umum. Namun demikian, kinerja industri hilir yang tidak menggembirakan tersebut sangat berhubungan dengan kinerja industri primer perkebunan secara keseluruhan.

Kinerja Industri Primer Perkebunan

Industri primer perkebunan juga tidak mengalami kinerja yang dapat dibanggakan, karena permasalahan klasik yang berhubungan dengan struktur dan perilaku industri secara keseluruhan. Beberapa studi bahkan mensinyalir bahwa pola ekonomi dualistik industri primer perkebunan yang dioperasionalkan di Indonesia melalui pola inti-plasma juga berkontribusi pada kinerja industri primer perkebunan secara umum. Strategi yang dibangun dengan karakter dikotomis: *modern versus tradisional* sebenarnya kurang dapat diaplikasikan dengan baik, bahkan sangat merugikan sektor pertanian atau perkebunan rakyat yang dikelola secara tradisional.

Studi empiris terhadap beberapa komoditas perkebunan dengan pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR) ternyata mempersubur fenomena kegagalan pasar (*market failures*) yang ditunjukkan oleh struktur pasar yang sangat tidak sehat, walaupun diakui pada beberapa kasus mampu meningkatkan kinerja ekspor sektor perkebunan (lihat Arifin, 2000). Perusahaan inti yang diharapkan membina petani plasma, justru memanfaatkan *power* yang dimilikinya untuk menciptakan struktur pasar monopsonis. Inti menjadi penentu harga (*price determinant*) untuk produk-produk yang dihasilkan petani plasma, sedangkan para petani plasma hanya menjadi penerima harga (*price taker*) karena kemampuan tawar yang demikian rendah.

Sebaliknya, untuk produk-produk olahan atau industri hilir perkebunan yang diproduksi oleh perusahaan inti, struktur pasar monopoli – atau tepatnya oligopoli yang menjurus ke kartel – lebih banyak dijumpai. Kekuatan dan privilege yang dimiliki perusahaan inti sebenarnya atas bantuan dan fasilitas tertentu yang diberikan birokrasi pemerintahan. Menariknya, pola inti-plasma ini sangat digemari oleh birokrasi, politisi dan tentunya perusahaan swasta, karena disamping secara ekonomis *feasible*, menguntungkan, dan mudah dilaksanakan, juga secara politis *justifiable* karena seakan-akan telah mengembangkan pola kemitraan yang baik.

Tabel 11.2. Perkembangan Nilai Ekspor Industri Primer Perkebunan, 1995-1999 (dalam US\$ 1000)

Industri Primer	1995	1996	1997	1998	1999
Karet	1963.636	1920.053	1.531.000	1.105.976	849.195
Kelapa Sawit	934.681	1060.583	1740.000	800.003	1114.242
Kopi	39.351	61.237	44.000	584.243	466.827
Kakao	308.328	377.502	420.000	502.906	423.321
Kelapa	93.571	266.474	402.000	206.021	209.362
Lada	155.430	98.864	163.000	188.919	192.365
The	87.719	112.342	89.000	113.207	96.254
Tembakau	61.456	84.370	105.000	147.552	91.833
Jambu Mete	21.308	23.751	19.000	34.997	42.388

Sumber: Departemen Kehutanan dan Perkebunan, 1999

Sekali lagi, permasalahan struktural dari beberapa industri hilir perkebunan masih belum dapat dilepaskan sepenuhnya dari kinerja industri primer yang tidak mendukung. Kasus buruknya kinerja industri minyak goreng Indonesia, jelas tidak dapat dilepaskan persoalan industri di belakangnya seperti minyak kelapa sawit mentah CPO atau industri primer perkebunan secara umum. Pajak ekspor (PE) CPO masih menjadi disinsentif di tengah situasi “haus devisa” seperti saat krisis seperti sekarang. Kondisi campur tangan “negatif” seperti itu amat mempengaruhi kegairahan petani kelapa sawit dalam meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Distorsi struktural dari hulu sampai hilir tersebut dapat mengurangi daya saing dan efisiensi Indonesia di pasar internasional. Misalnya, harga rendah sekitar Rp 300/kg yang diterima petani

plasma untuk tandan buah segar (TBS) jelas tidak berdiri sendiri, tetapi berkait dengan struktur monopsonis industri ini. Sementara itu di tengah-tengah harga CPO pasar dunia yang anjlok, pemerintah masih menerapkan pajak ekspor 5 persen, walaupun telah ada tekad untuk mengurangnya sekitar 2-3 persen, bukan menghapuskannya. Sedangkan tebu dan gula domestik jelas-jelas tidak mampu bersaing dengan gula dunia karena strategi tebu-rakyat intensifikasi (TRI) dan tebu rakyat bebas yang tidak lepas dari perburuan rente ekonomi oleh pelaku industri di sektor hilir ini.

Sebenarnya, volume dan nilai ekspor komoditas perkebunan meningkat cukup pesat sekalipun masih terdapat distorsi yang cukup serius di sektor hulu atau industri primer perkebunan (Tabel 11.2). Logika ekonomi sederhana pun menyimpulkan bahwa apabila distorsi dapat ditekan seminimal mungkin, nilai devisa pasti lebih banyak lagi yang dapat dikumpulkan. Pertumbuhan ekspor yang tinggi tentu saja dapat berkontribusi cukup signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan sektoral besar seperti pertanian, yang memang sangat dibutuhkan saat ini untuk menstimulasi ekonomi Indonesia.

Catatan Penutup: Langkah ke Depan

Untuk mempertajam strategi pengembangan agro-industri ke depan, diperlukan langkah-langkah *market reform*, walau tidak harus liberal, yang dapat berkontribusi pada pertumbuhan pertanian *broad base*, seperti deregulasi dan penyederhanaan prosedur birokrasi ekspor komoditas andalan pertanian,

perkebunan dan perikanan. Opsi kebijakan lain yang dapat diterapkan selain *fixed* pajak ekspor (seperti pada kasus CPO) dengan periode masa berlaku yang belum jelas – dan cenderung *energy consuming* – adalah pajak ekspor dengan penyesuaian otomatis (*automatic export-tax adjustment*). Besaran persentase pajak ekspor dapat berlaku harian, karena formula yang dipakai dapat menyesuaikan secara otomatis terhadap perubahan harga ekspor dan kurs rupiah terhadap dollar AS dan sebagainya. Hanya saja, pemerintah harus memperbaiki kemampuan monitoring dan pengawasan kebijakan seperti ini, sesuatu yang menjadi titik lemah pemerintah transisi saat ini. Persoalan dominasi birokrasi ini juga dijumpai pada komoditas kopi, yang menderita distorsi serius karena pungutan atau iuran organisasi AEKI (Asosiasi Eksportir Kopi Indonesia) yang harus dibayar eksportir.

Terakhir, persoalan integrasi vertikal industri berbasis perkebunan masih sangat berhubungan dengan perkembangan ekonomi-politik di tanah air. Misalnya kasus beberapa waktu lalu tentang rencana beberapa kelompok pelaku usaha sektor perkebunan yang ingin mengenakan pungutan kepada setiap aktivitas ekonomi ekspor, impor, investasi, perdagangan di bidang perkebunan yang dikenal dengan Dana Bersama Perkebunan (darmabun). Pungutan-pungutan seperti itu akan menjadi suatu disinsentif bagi keseluruhan industri hulu dan hilir perkebunan, jika tidak dapat dikatakan menjadi sumber distorsi ekonomi karena pelaku usaha akan membebankannya pada petani dan konsumen yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Untungnya, Presiden Abdurrahman Wahid, sebagai pejabat publik, masih cukup tanggap untuk tidak bersedia

menandatangani rencana pungutan darmabun itu dalam suatu Keputusan Presiden (Kepres). Rupanya, diskusi publik di media massa, dan masukan khusus pada pejabat publik di sekitar istana kepresidenan masih didengar oleh Sang Presiden. Saat ini masyarakat sangat sensitif terhadap dana-dana publik diluar neraca (*non-budgeter*) yang tidak tercatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang sangat rentan terhadap penyalahgunaan dan penyimpangan serta sedang mengalami persoalan transparansi yang cukup serius.

Untuk meningkatkan kualitas penelitian dan pengembangan (R&D), pembinaan sumberdaya manusia perkebunan, aplikasi teknologi dan kegiatan promosi sektor perkebunan, tentunya tidak cukup hanya dengan pengumpulan dana besar dan pelibatan pejabat publik. Pengembangan industri perkebunan, baik di hulu maupun di hilir haruslah terintegrasi ke dalam suatu platform dan agenda besar kebijakan pembangunan ekonomi secara umum, mudah dimengerti oleh seluruh anggota kabinet, terutama dalam lingkup ekonomi.

Tabel 11.3 Harga Internasional Beberapa Komoditas Ekspor Perkebunan Indonesia, 1997-2000 (US\$/ton)

Komoditas	1997	1998	1999	2000	Perub (persen)
	Periode Januari-Juni			Okt	
Karet RSS-1	1160	732	627	685	-41
Kelapa Sawit	559	663	511	229	-59
Kopi	1170	1880	1610	1749	-1
Kelapa Dalam	712	616	784	375	-47
Cokelat	1530	1710	1270	789	-48
Teh	1270	1900	1070	NA	NA

Sumber: ADB Report, 2001

Bab 12

Restrukturisasi Korporasi Perusahaan Pertanian di BPPN

Kontroversi penjualan kebun-kebun kelapa sawit eks milik Grup Salim yang berada dalam pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) kepada investor asal Malaysia, Kumpulan Guthrie Berhad (sering disingkat dengan KGB), telah menimbulkan kebingungan masyarakat. Banyak sekali isu-isu berseberangan telah dilontarkan, polemik di media massa dan debat publik mengenai hal kontroversial itu belum akan berakhir dalam waktu singkat.

Pihak yang mendukung atas transaksi penjualan itu umumnya cukup skeptis dan pragmatis, terutama untuk mengejar target pemasukan (setoran) BPPN kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2000 yang lalu. Target sebesar Rp 18,9 triliun itu akhirnya dapat terpenuhi karena pemasukan sebesar Rp 3,5 triliun dari hasil penjualan kebun eks milik Grup Salim. Argumen lain umumnya berkisar seputar ancaman ketidakpastian terhadap nasib 43.000 buruh di kebun-kebun eks milik Group Salim apabila penjualan tertunda, serta tambahan

beban yang harus ditanggung negara (BPPN) apabila transaksi penjualan itu tertunda-tunda.

Pihak yang menentang, bahkan secara habis-habisan, terhadap transaksi itu lebih menonjolkan sikap pesimisme akan terjadinya monopoli internasional minyak kelapa sawit di Malaysia, ancaman adanya integrasi vertikal industri hilir perkebunan, yang telah menjadi preseden buruk karena terasosiakan dengan proses awal konglomerasi dan kapitalisme semu, yang telah berdampak buruk membawa krisis ekonomi berkepanjangan. Bahkan, banyak sekali yang berpijak pada logika argumen luas areal penguasaan lahan, apalagi oleh pihak asing, dengan landasan Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 107/KPTS-II/1999 yang membatasi area kepemilikan perkebunan usaha besar, kecuali untuk perkebunan tebu, yakni maksimum 20.000 hektar dalam satu provinsi dan 100.000 hektar di seluruh Indonesia. Sedangkan total luas areal kebun kelapa sawit yang telah dikuasai pihak Guthrie mencapai 260.000 hektar atau melebihi ketentuan yang dicantumkan dalam SK Menteri di atas

Kasus kontroversial di atas layak untuk ditelusuri, ditelaah dan dianalisis dengan kerangka ekonomi politik yang lebih dalam dan lebih hati-hati, dengan mengedepankan tingkat obyektivitas kejernihan sikap. Manfaat yang sangat besar dari suatu kejernihan analisis adalah dihasilkannya suatu strategi restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian atau *road-map* panduan yang lebih obyektif mengenai langkah divestasi, privatisasi dan penjualan aset-aset yang dikuasai BPPN, terutama untuk sektor pertanian dan basis

sumberdaya alam lainnya. Tingkat urgensi analisis menjadi demikian berharga, karena intervensi politik pada tingkat yang sangat tinggi juga dapat mempengaruhi keputusan akhir.

Sampai pertengahan Februari 2001, BPPN akhirnya tidak mampu untuk membuat keputusan sendiri dan menyerahkan keputusan akhir mengenai penjualan perkebunan kelapa sawit eks Grup Salim seluas 262.653 hektar kepada investir Malaysia seharga Rp 3,3 trilyun itu, kepada pemerintah. Sebenarnya, uang hasil penjualan itu sendiri telah disetorkan oleh pihak Guthrie ke dalam *escrow account* (sebuah rekening penampung atas nama pihak ketiga yang juga diawasi pihak ketiga), tetapi belum diterima BPPN. Bisa saja BPPN menunda penuntasan (*closing*) transaksi penjualan kebun kelapa sawit ke Guthrie tersebut selama beberapa bulan, karena ada beberapa persyaratan akhir yang masih harus diselesaikan. Bahkan, tidak mustahil penjualan kebun sawit itu terancam dibatalkan, karena lobi-lobi tanpa henti plus desakan sejumlah kalangan, termasuk Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kelompok yang mengaku mewakili kepentingan petani Riau – sampai tingkat pimpinan birokrasi tertinggi di negeri ini. Selain karena isu bahwa kebun eks Grup Salim tersebut masih dalam sengketa dengan petani Riau, proses penjualannya dinilai juga tidak melalui tender terbuka, yang cenderung tidak mengikutsertakan masyarakat lokal dan pengusaha nasional sekalipun. Ada beberapa faktor ekonomi politik yang menyebabkan kesemrawutan seperti di atas terjadi, beberapa akan diuraikan di sini.

Visi-Misi BPPN Terlalu Simplistik

Visi atau misi besar yang diemban oleh BPPN untuk menyehatkan perbankan dan merestrukturisasi korporasi – termasuk hutang-hutang korporasi kepada perbankan yang sedang dicoba disehatkan BPPN – masih terlalu simpel, jika tidak dikatakan kurang jelas, karena lebih banyak berorientasi pada pemenuhan “setoran” pada anggaran negara (APBN). Pada beberapa kondisi, kesederhanaan seperti itu masih dapat dimaklumi. Akan tetapi, untuk perusahaan-perusahaan pertanian, BPPN perlu lebih lebih hati-hati, teliti, dan sedikit pro-aktif untuk melakukan penataan ulang atau restrukturisasi korporasi (*corporate restructuring*) perusahaan-perusahaan pertanian. Hal yang perlu dijadikan acuan oleh BPPN adalah bahwa restrukturisasi korporasi, divestasi dan privatisasi perusahaan-perusahaan pertanian memiliki dimensi sosial, ekonomi, psikologi yang sangat luas, berbeda dengan bidang usaha dan sektor-sektor lain dalam perekonomian.

Pelajaran berharga dari kontroversi penjualan kasus kebun sawit eks milik Grup Salim kepada Guthrie adalah bahwa BPPN perlu lebih hati-hati dan lebih rasional dalam membuat klasifikasi aset-aset yang ada. Pengelompokan atau klasifikasi aset-aset berdasarkan hanya pada faktor grup atau kepemilikan sebelumnya, jelas tidak boleh dilakukan lagi di masa datang. BPPN seharusnya mulai melakukan identifikasi aset-aset itu berdasarkan sektor ekonomi dan lapangan usaha, walaupun secara prinsip-prinsip akuntansi agak rumit dan *time consuming* dan mungkin agak mahal. Fokus dalam jangka pendek

tentunya perlu diarahkan pada perusahaan-perusahaan yang potensial prospektif, dapat dikembangkan dan mampu sebagai stimulus membaiknya iklim investasi dan dunia usaha pertanian, agribisnis dan agroindustri di Indonesia.

Saat ini masih banyak sekali aset-aset perusahaan-perusahaan pertanian, terutama eks konglomerat atau kelompok usaha yang bermasalah, yang berada dalam pengawasan BPPN. Nilai aset perusahaan-perusahaan perkebunan yang berada dalam Grup Salim saja tidak kurang Rp 3,9 triliun dari luas lahan perkebunan yang mencapai 228 ribu ha dengan produksi komersial minyak sawit mentah (CPO) mencapai 3,4 juta ton. Nilai aset tanaman kelapa sawit yang aktif memproduksi mencapai Rp 1,2 triliun, sementara nilai aset pabrik pengolahan CPO ditaksir sekitar Rp 4,6 triliun. Nilai aset di atas di luar perusahaan-perusahaan perkebunan tebu dan pabrik etanol di Lampung, pabrik minyak kelapa di Sulawesi Utara, pabrik minyak goreng Intiboga Sejahtera yang tersebar di Jakarta, Surabaya dan kota-kota lain seluas 3,7 juta ha (BPPN, 2001).

Selain kasus transaksi penjualan kebun kelapa sawit eks Grup Salim kepada Guhtrie di atas, perusahaan tambak udang terbesar Dipasena, dalam kelompok Gadjah Tunggal, saat ini sedang menghadapi persoalan manajemen yang sulit, yang mau tidak mau akan melibatkan BPPN. Di lokasi (Provinsi Lampung), perseteruan struktural antara perusahaan dengan petambak plasma masih belum menemukan jalan keluar yang memuaskan kedua belah pihak. Sementara keputusan akhir BPPN terhadap hutang-hutang induk konglomerasinya, Grup Gadjah Tunggal, juga dikhawatirkan kembali

pragmatis, apalagi prosedurnya belum banyak diketahui publik. Contoh kasus lain masih banyak. Misalnya, kelompok usaha besar Astra dan Sinar Mas dengan penguasaan aset perkebunan kelapa sawit, cokelat, dan lain-lain juga sedang dalam pengawasan BPPN.

Nilai Strategis Komoditas Kelapa Sawit

Nilai strategis komoditas kelapa sawit itu demikian tinggi, sehingga keputusan penjualan kebun-kebun dikhawatirkan dapat mengacaukan seluruh “skenario” dan prediksi pencapaian Indonesia sebagai produsen dan eksportir terbesar CPO di dunia, mengungguli Malaysia. Seperti diketahui, Indonesia adalah produsen CPO kedua terbesar dunia setelah Malaysia. Pangsa pasar Malaysia dalam minyak sawit dunia, baik produksi maupun ekspor, masih sangat dominan sampai saat ini. Poduksi CPO diperkirakan mencapai 7.5 juta ton, dengan komposisi konsumsi dalam negeri dan pasar ekspor masing-masing sekitar 3.5 juta ton lebih. Dengan laju pertumbuhan produksi dan ekspor yang mencapai dua digit sejak pertengahan 1990-an, serta dengan stagnansi yang dialami Malaysia karena persoalan lahan dan tenaga kerja, beberapa estimasi optimis bahwa Indonesia akan mampu menggeser posisi Malaysia sebagai produsen dan eksportir minyak sawit dunia pada tahun 2005 kelak (Tabel 12.1).

Tabel 12.1 Perkembangan Produksi Minyak Kelapa Sawit Dunia menurut Negara Produsen, 1980 - 2020 (ribu ton)

Tahun	Nigeria	Indonesia	Malaysia	Lainnya	Total
1980	433	721	2.576	879	4.549
1985	307	1.243	4.133	1.215	6.832
1990	580	2.413	6.092	1.858	10.948
1991	605	2.657	6.139	1.998	11.415
1995	780	4.731	7.596	2.256	15.363
2000	1.016	7.465	8.751	2.730	19.962
2005	1.297	9.891	9.901	3.154	24.248
2010	1.623	12.293	11.052	3.603	28.571
2015	1.995	14.438	11.595	4.067	32.095
2020	2.412	17.137	12.009	4.548	36.106

Sumber: Oil World, 1994

Estimasi produksi pada tahun 2020 sebesar 17 juta ton itu sulit untuk dipenuhi apabila Malaysia justru melakukan ekspansi kebun kelapa sawit (ekstensifikasi) ke Indonesia dengan cara melakukan akuisisi dan pembelian kebun-kebun sawit Indonesia yang sedang mengalami masalah dengan BPPN. Bahkan, beberapa informasi lain menunjukkan bahwa pada dekade 1950-an, produksi kelapa sawit Malaysia masih berada di bawah produksi kelapa sawit Indonesia. Sementara produksi kelapa sawit

Indonesia tidak banyak berkembang, produksi kelapa sawit Malaysia mengalami perkembangan yang sangat pesat, sehingga Malaysia menjadi negara penghasil kelapa sawit terbesar dunia hingga dewasa ini.

Mengingat potensi permintaan pasar dunia terhadap minyak sawit yang sangat besar dan di pihak lain Indonesia memiliki potensi yang sangat tinggi dalam menghasilkan minyak kelapa sawit, maka pada akhir 1970-an dan dekade 1980-an Indonesia melaksanakan pembangunan perkebunan kelapa sawit secara sistematis dan dalam hamparan lahan yang sangat luas. Hasil yang dicapai dari upaya ini adalah meningkatnya produksi kelapa sawit dari 691 ribu ton pada tahun 1980 menjadi 7,5 juta ton pada tahun 2000. Sementara, pada periode yang sama Malaysia sudah mencapai produksi kelapa sawit 2,6 juta ton pada tahun 1980 dan 8,8 juta pada tahun 2000 yang lalu. Fakta ini menunjukkan bahwa laju pertumbuhan produksi kelapa sawit Indonesia lebih dari tiga kali pertumbuhan produksi Malaysia. Dengan laju ini maka diperkirakan produksi kelapa sawit Indonesia dan Malaysia akan berimbang pada tahun 2005 dan mulai tahun 2010, produksi kelapa sawit Indonesia akan melebihi Malaysia, dan Indonesia akan menjadi produsen kelapa sawit terbesar dunia.

Berdasarkan uraian di atas, maka tahun 2000, 2005 dan 2010 merupakan tiga titik waktu yang memiliki arti yang sangat strategis bagi Indonesia, Malaysia dan dunia untuk bidang perkelapa-sawitan. Untuk Malaysia, tahun 2005 dan 2010 merupakan titik waktu yang tidak boleh terjadi mengingat apabila hal tersebut menjadi kenyataan maka Malaysia akan memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap Indonesia, khususnya dalam memenuhi bahan baku

industri pengolahan kelapa sawit yang sudah dibangun. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat lahan yang tersedia untuk perluasan areal perkebunan di Malaysia relatif sudah sangat terbatas. Oleh karena itu, sangatlah rasional apabila Malaysia sangat berminat untuk mengembangkan areal perkebunan kelapa sawit di luar wilayah negaranya, khususnya Indonesia. Lebih rasional lagi adalah berusaha sekuat tenaga untuk membeli perkebunan kelapa sawit yang sudah jadi, apalagi kalau harganya relatif murah. Dengan strategi membeli perkebunan kelapa sawit yang sudah jadi, maka dalam waktu yang lebih cepat dari yang diperkirakan, Malaysia telah memenangkan persaingan di pasar dunia.

Bagi Indonesia, apabila prediksi Oil World itu memang dapat dijadikan acuan, tahun 2000, 2005 dan 2010 adalah titik-titik waktu yang menentukan masa depan ekonomi kelapa sawit. Maksudnya, apabila Indonesia tidak hati-hati, maka skenario atau cita-cita untuk menjadi pemain utama atau tidak dalam bidang perkelapa-sawitan dunia tidak akan pernah tercapai. Namun demikian, cita-cita tersebut masih mungkin dapat dicapai apabila langkah-langkah kebijakan yang diambil dewasa ini tetap konsisten dengan skenario semula. Oleh karena itu, proses penjualan kelapa sawit eks Salim kepada Guhtrie Malaysia, yang kebetulan terjadi pada tahun 2000 dan 2001 ini menjadi demikian strategis dan mengandung implikasi ekonomi politik yang besar. Artinya kesalahan kecil saja dalam platform dan langkah restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian dapat menimbulkan konsekuensi ekonomi politik dan bisnis yang tidak menguntungkan bagi Indonesia sebagai suatu negara berdaulat.

Kebanggaan dan Nasionalisme

Aspek kebanggaan (*pride*) dan nasionalisme sebagai suatu bangsa berdaulat sering terbawa-bawa dalam berbagai kontroversi restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan yang berada dalam pengawasan BPPN. Apalagi untuk sektor pertanian dan perkebunan yang lebih banyak menyangkut hajat hidup orang banyak, serta melibatkan aspek tata ruang (*spatial*), persoalan kebanggaan dan nasionalisme ini menjadi lebih pelik. Sukar dibayangkan dengan akal sehat, apabila petani dan pekebun ternyata hanya menjadi tamu atau bahkan buruh di tanah garapannya sendiri, karena pemilik “besar” -nya adalah investor luar negeri. Walaupun argumen ini akan terkesan agak naif, di tengah maraknya globalisasi dan *borderless world* seperti sekarang, ikatan emosional antara petani dengan tanahnya menjadi demikian berharga, yang sukar untuk dapat dijelaskan dengan argumen-argumen teknis ekonomis semata.

Kemudian, argumen kebanggaan dan nasionalisme, apalagi yang bervisi sempit, dapat menjadi pengahalang serius atau bumerang kontra produktif terhadap iklim investasi dan kepastian usaha bagi dunia internasional. Di tengah-tengah posisi risiko usaha, hukum dan politik (*country risks*) Indonesia yang masih cukup buruk di mata dunia internasional, kontroversi penjualan kebun eks Salim kepada Guthrie, Malaysia dikhawatirkan dapat menjadi preseden buruk. Pihak asing dapat saja menganggap bahwa berbisnis di Indonesia serba diliputi ketidakpastian, dan keputusan kebijakan publik dapat berubah-ubah tanpa dapat diprediksi

dengan jelas. Oleh karena itu, agenda dan strategi kebijakan yang mengarah pada pembenahan sistem hukum dan aransemen kelembagaan mengenai restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian di BPPN menjadi hampir mutlak untuk pemulihan ekonomi ini.

Lebih baik lagi, aransemen kelembagaan yang harus diselesaikan itu dapat lebih obyektif, tidak terlalu mengikuti atau diombang-ambingkan oleh kepentingan politik sesaat atau aliansi kepentingan strategis yang mengarah pada diskriminasi bisnis. Artinya, BPPN dapat lebih leluasa bekerja dan mengambil keputusan akhir tanpa harus terganggu dengan tekanan-tekanan politik dan kepentingan, yang penuh dengan nuansa perburuan rente (*rent-seeking*) dan mengarah kepada ketertutupan. Betul, bahwa sukar sekali terjadi keputusan restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan yang berada dalam pengawasan BPPN dapat amat steril dari kepentingan politik. Akan tetapi, apabila aspek yang irrasional dapat dikurangi, dan tergantikan dengan dasar keputusan obyektif dan rasional, sebagai sebuah “lembaga baru”, BPPN telah dapat dianggap berkontribusi banyak pada pemulihan ekonomi Indonesia.

Catatan Penutup: Alternatif Jalan Keluar

Sebagai penutup, strategi restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian yang lebih komprehensif, tapi mudah dimengerti oleh seluruh lapisan pelaku ekonomi, perlu segera diselesaikan. Strategi dan platform yang baik, yang

disertai argumen analisis teknis yang memadai diharapkan dapat berkontribusi pada perbaikan penyusunan *road-map* restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian, sebagai bagian tidak terpisahkan dari upaya pemulihan ekonomi Indonesia yang lebih beradab dan berkeadilan sosial. Langkah-langkah itu dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

Pertama, re-identifikasi dan re-klasifikasi aset - aset korporasi eks konglomerat besar bermasalah berdasarkan lapangan ekonomi, bukan semata-mata berdasarkan kepemilikan saja. Hal ini menjadi begitu vital untuk sektor-sektor strategis dan melibatkan pelaku ekonomi besar dan menyangkut hidup orang banya seperti sektor pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan dan basis sumberdaya alam lainnya berdasarkan. Sekali lagi, langkah ini memang cukup mahal dan *time consuming*, tapi akan dapat dijadikan peta berharga bagi siapa pun yang akan mengembangkan sumber daya alam dan perekonomian Indonesia. Langkah ini juga perlu didukung oleh upaya penyediaan arus informasi dan arena diseminasi kondisi pasar kapital dan pasar investasi di tingkat internasional, regional dan lebih-lebih di pasar domestik.

Kedua, pembaruan dan perumusan ulang strategi pengembangan komoditas ekspor strategis atau kluster ekonomi dengan basis sumberdaya alam. Contoh kasus mengenai ketidakjelasan strategi industrialisasi komoditas kelapa sawit di atas hanya salah satu saja, karena korporasi perusahaan-perusahaan pertanian sebagai tambang devisa ekspor juga menghadapi risiko usaha dan risiko politik yang juga tidak kecil. Di dalam konteks ekonomi regional,

terdapat suatu pendekatan atau strategi pengembangan kluster ekonomi berbasis permintaan (*demand-driven*) atau berbasis pasar (*market-driven*), yang masih jarang diaplikasikan di Indonesia. Suatu kluster ekonomi tidak akan pernah dikembangkan apabila permintaan ekspor atau pasar dunia dari komoditas itu belum teridentifikasi dengan baik. Lembaga atau forum yang dapat memfasilitasi pertukaran informasi (*information exchange*) antara pelaku ekonomi sektor swasta, birokrasi dan sektor publik, serta masyarakat madani dapat menjadi motor terdepan dalam pendekatan pengembangan kluster ekonomi tersebut. Aplikasi pendekatan itu dapat cukup mudah dilakukan, apabila suatu sistem *corporate governance* telah tegak dan bekerja secara efektif, karena prinsip-prinsip demokrasi dan transparansi juga dijunjung tinggi.

Terakhir, perbaikan suatu sistem hukum dan aransemen kelembagaan yang meliputi peraturan perundangan, mekanisme dan kerangka kerja serta penyempurnaan rambu-rambu aturan main tentang restrukturisasi korporasi. Dampak baiknya, langkah itu tidak saja dapat meningkatkan rasa kebanggaan dan nasionalisme sebagai bangsa yang berdaulat, karena pelaku ekonomi terbesar, minimal dapat menjadi tuan rumah di negeri sendiri, tetapi juga dapat mencegah tekanan-tekanan politis dan pertentangan kepentingan para petualang dan kaum elit yang sering berupaya memburu rente pada setiap kesempatan.

Di tingkat operasional, hal itu dapat diterjemahkan sebagai pemberian insentif kepada pelaku pasar, pemberdayaan faktor kelembagaan yang secara langsung dan tidak langsung berhubungan

dengan dunia korporasi atau perusahaan pertanian. Di sinilah, esensi sebenarnya dari amanat konstitusi tentang sistem perekonomian berbasis pertanian dan sumberdaya alam lain di Indonesia.

Bab 13

Reformulasi Kebijakan Sektor Kehutanan

Rencana Pemerintah untuk mendirikan lima Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Kehutanan untuk mengelola hutan di seluruh Indonesia menarik untuk dikaji. Semua orang tahu, bahwa selama ini rente kehutanan secara eksekutif hanya dinikmati para pemegang hak pengusahaan hutan (HPH), para kroni penguasa, birokrasi di pusat dan daerah yang secara tidak transparan bergelut dengan bisnis besar di bidang sumber daya alam ini. Bagian terbesar porsi rente kehutanan pada waktu itu tidak masuk ke kas negara atau dalam saluran resmi lain, tetapi dibagi-bagi dengan kroni penguasa dalam bentuk saham-saham perusahaan HPH, kongsi bisnis antara pengusaha dan penguasa yang amat tidak jelas pertanggungjawabannya sampai pada korupsi, sogok-menoyok dan balas jasa gelap lain.

Interpretasi terhadap rencana pemerintah mendirikan BUMN kehutanan itu dapat bermacam-macam. Pemerintah dapat saja dianggap ikut-ikutan

ketagihan rente kehutanan yang selama ini dinikmati secara tidak wajar oleh pengusaha HPH dan kroni penguasa tadi, dianggap ingin menancapkan kuku-kuku kekuasaan dalam bidang usaha pengelolaan hutan dan memperkuat manajemen sentralistik dengan berlindung di balik platform otonomi daerah dan desentralisasi ekonomi yang masih belum jelas. Akan tetapi, Menteri Kehutanan Nur Mahmudi Ismail waktu itu pernah menyatakan bahwa BUMN Kehutanan akan sangat positif bagi keberlanjutan perusahaan hutan di Indonesia, karena sekaligus akan berfungsi sebagai pengawas perjalanan perusahaan-perusahaan pemegang hak perusahaan hutan (HPH).

Memang cukup berat bagi masyarakat luas untuk percaya begitu saja, bahwa pengelolaan kehutanan dengan model-model dominasi negara ala BUMN dianggap lebih baik dan lebih profesional dibandingkan dengan model swasta murni. Apalagi *pressure* privatisasi dan pengelolaan bisnis modern yang lebih terbuka dan responsif terhadap ekonomi pasar juga cukup besar. Terlalu banyak contoh-contoh BUMN yang tidak efisien dan tidak produktif, dan hanya sedikit sekali BUMN yang benar-benar *survive* karena prinsip-prinsip bisnis modern. Masyarakat masih amat trauma dengan beberapa BUMN yang cenderung menjadi “sapi perahan” penguasa, menderita penyakit *moral hazard* dan rasa kepemilikan dan tanggung jawab direksi yang amat rendah, serta persoalan standar manajemen usaha berbasis negara pada umumnya. Saat ini masyarakat cukup mafhum bahwa *blue-print* privatisasi dan pemberdayaan BUMN menjadi berantakan setelah pembubaran Kantor Menteri Negara P-BUMN dan manuver para politisi dan petualang bisnis yang lebih

tertarik menjual obral beberapa BUMN, terutama yang menjadi pasien Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Persoalan Utama Pengelolaan Hutan

Persoalan utama dalam pengelolaan hutan di Indonesia bukan hanya terletak pada siapa yang menjadi aktor utama pemegang hak penuh yang harus memanfaatkan dan mengambil manfaat ekonomis sumberdaya hutan. Hal yang paling krusial adalah dalam buruknya aransemen institusi (*institutional arrangements*) dan tidak tegaknya beberapa ketentuan dan manajemen silvikultur lainnya. Tidak ada enforcement yang memadai terhadap penyimpangan sistem dan volume tebang, pelaksanaan reboisasi, dan eksploitasi berlebihan lainnya, yang diduga menjadi sumber bencana bajir bandang dan longsor di penghujung tahun 2000.

Suatu laporan Bank Dunia (1995) menyatakan bahwa hutan Indonesia saat ini telah ditebang dengan laju yang melebihi kapasitas lestari yang ditetapkan (*sustainable recommended rate*). Rata-rata per tahun, volume tebangan tahunan yang dilakukan oleh para pemegang hak perusahaan hutan (HPH) mencapai 40 juta meter kubik. Sementara kapasitas lestari yang dianjurkan oleh Departemen Kehutanan hanya 22 juta meter kubik, dengan asumsi areal hutan Indonesia lebih besar dari 110 juta hektar. Kapasitas volume tersebut tentunya akan lebih kecil lagi, mengingat luas areal hutan produksi saat ini telah mengalami kerusakan yang sangat signifikan. Sementara itu, laju kerusakan hutan yang disebabkan

langsung oleh penebangan atau pengusahaan hutan berkisar antara 77 ribu hektar per tahun dan 120 ribu hektar per tahun. Pada kesempatan lain, penulis pernah mengidentifikasi kontributor penyebab kerusakan hutan di Indonesia berdasarkan asumsi dan lembaga yang mengeluarkan estimasi deforestasi tersebut (Arifin, 2000). Kerusakan hutan yang disebabkan langsung oleh pengusahaan hutan secara serampangan berkisar 10-20 persen dari areal hutan yang rusak atau 10-15 persen dari 800 ribu hektar areal hutan yang diusahakan. Memang, sangat disayangkan, bahwa hasil studi yang dapat dikumpulkan tidak merinci lebih jauh, spesifikasi kegiatan penebangan yang dianggap benar-benar merusak hutan tersebut.

Walaupun masih memerlukan pengkajian yang lebih mendalam, kejadian hancurnya hutan bekas HPH yang terjadi di empat propinsi besar di Sumatra: Aceh, Sumatra Utara, Sumatra Barat dan Riau dan di Sulawesi dan Irian Jaya dapat dijadikan pelajaran berharga tentang sistem manajemen pengelolaan hutan yang dianut saat ini. Dari total areal hutan seluas 760 ribu hektar yang diserahkan pengelolaannya kepada PT Inhutani IV, hanya sekitar 85 ribu hektar yang layak kelola secara ekonomis. Sementara 100 ribu hektar hutan, sebagian besar terdapat di Riau dan Sumatra Utara, setelah sebelumnya diserahkelolakan kepada perusahaan HPH, dinyatakan rusak secara total (Lihat Arifin, 2000). Hancurnya sumberdaya hutan sebagai paru-paru dunia tersebut jelas disebabkan sistem manajemen kehutanan dan sikap ketagihan rente para pengelola HPH seperti diuraikan sebelumnya.

Iuran Rendah dan Perburuan Rente

Ada yang menganggap bahwa kebijakan yang ada saat ini terlalu memberi peluang pada pemegang HPH untuk menguasai areal hutan yang teramat sangat luas bahkan sampai jutaan hektar. Hal ini disebabkan karena iuran wajib yang berlaku sekarang seperti iuran hak pengusahaan hutan (IHPH) atau *licence fee* dan iuran hasil hutan (IHH) atau *royalty fee* sangat rendah. Disamping itu penetapan besarnya iuran-iuran di atas sampai saat ini hanya berdasarkan volume kayu tebangan yang diperoleh, bukan berdasarkan luas areal kawasan hutan. Pengusahaan areal hutan yang berjuta hektar tersebut lebih berfungsi sebagai jaminan usaha para pemegang HPH di sektor lain atau hanya untuk tujuan spekulasi, artinya tidak semata untuk tujuan pemanfaatan kayu hutan. Makin lengkaplah fenomena bahwa pemegang HPH seakan berlomba-lomba untuk menguasai areal kawasan hutan yang lebih luas.

Jangka waktu hak pengusahaan hutan selama 20 tahun yang tergolong pendek juga sangat menyuburkan praktek dan sikap "pemburu rente" pada sebagian besar pelaku ekonomi sektor kehutanan. Bayangkan, jika siklus masa produktif kayu hutan adalah 35 tahun, maka para pemegang konsesi ini akan kembali menebang kayu hanya beberapa tahun setelah tebang pertama dan tentunya sebelum tenggang waktu konsesi 20 tahun habis. Kayu tegakan yang ada di hutan tentunya masih kecil dan belum umur ekonomis dan makin merangsang terjadinya sistem tebang habis dan kerusakan hutan secara umum. Benar bahwa pemerintah saat ini

sedang menggodok konsep untuk memperpanjang jangka waktu pengusahaan hutan, konon sampai 70 tahun. Permasalahannya bukan hanya terletak pada berapa lama jangka waktu konsesi itu diberikan, tetapi lebih pada berupa penerapan sistem manajemen silvikultur yang dianut. Artinya, jangka waktu 70 tahun pun belum merupakan jaminan bahwa pengelolaan sumberdaya hutan akan lestari dan berkelanjutan.

Catatan Penutup

Sebagai penutup, dari pada menciptakan permasalahan baru dengan BUMN Kehutanan, pemerintah sebaiknya memfokuskan pada hal-hal berikut:

Pertama, tingkatkan iklim persaingan yang sehat dalam bisnis pengelolaan hutan, sekaligus lebih tegas dalam keputusan perpanjangan dan pemberian konsesi baru. Misalnya, perpanjangan HPH dan penambahan areal konsesi hanya dapat dilakukan secara hati-hati setelah syarat-syarat yang berhubungan dengan kegiatan konservasi, perlindungan dan penghutanan kembali areal tebang terpenuhi dengan baik. Tujuannya adalah selain untuk lebih selektif dan tegas dalam visi konservasi, juga untuk meningkatkan kepastian usaha bagi para pemegang HPH lama maupun calon HPH baru. Di sinilah, para pemegang HPH ini dituntut minimal mampu mempunyai visi investasi jangka panjang dalam menuju pengelolaan hutan yang berkelanjutan dapat memadai.

Kedua, naikkan nilai nominal iuran-iuran wajib yang harus dibayar pemegang HPH kepada pemerintah seperti IHPH, IHH, dan DR agar pendapatan pemerintah dari sektor kehutanan dapat ditingkatkan secara lebih signifikan. Basis penetapan iuran ini seharusnya berdasarkan luas areal hutan yang dikuasai, bukan hanya berdasarkan volume kayu tebangan yang diperoleh. Dengan memperbesar iuran-iuran wajib dan menegakkan peraturan perundangan yang lebih mengarah pada konservasi dan perlindungan sumberdaya hutan, maka secara psikologis akan meningkatkan nilai intrinsik hutan, dan perannya di dalam perekonomian.

Ketiga, perbaiki tingkat transparansi dalam pengelolaan sumberdaya kehutanan secara umum serta keterlibatan masyarakat sekitar hutan. Karena bagaimanapun juga hakekat dari pemanfaatan sumberdaya kehutanan adalah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, menuju penghidupan yang lebih baik, dan keterjaminan kehidupan generasi mendatang.

Table 13.1 Konversi Hutan menjadi Lahan Perkebunan, 1982-1999 (hektar)

<i>Province</i>	Konversi Hutan ke Lahan			Areal untu Lahan	Total Konversi Hutan
	Produksi Terbatas	Produksi Tetap	Hutan Konversi		
D.I. Aceh	17.635	10.095	213.476	13.496	254.702
Sumut	10.904	23.928	75.050	1.757	111.639
Sumbar	550	30.117	101.115	3.104	134.886
Riau	94.616	140.025	1.253.333	45.056	1.533.030
Bengkulu	0	0	56.843	800	57.643
Jambi	27.675	19.645	256.594	11.960	315.874
Sumsel	0	9.265	48.644	0	57.909
Lampung	10.510	64.485	1.104	16.221	92.320
Dki Jaya	0	0	0	0	0
Jabar	0	0	0	0	0
Jateng	0	0	0	0	0
D.I.Y.	0	0	0	0	0
Jatim	0	0	0	0	0
Kalbar	0	0	65.605	23.795	89.400
Kaltim	0	2.507	425.306	6.925	437.738
Kalteng	0	89.989	332.118	5.946	428.053
Kalsel	0	26.454	162.835	390	189.678
Sulut	0	6.888	2.000	0	8.888
Sulteng	0	7.740	71.733	0	79.473
Sultra	0	0	7.862		7.862
Sulsel	802	0	84.134	0	84.936
Bali	0	0	0	0	0
Ntb	0	0	753	0	753
Ntt	0	0	0	0	0
Maluku	3.840	0	13.566	0	17.406
Irja	0	23.870	139.992	0	163.862
Total	166.532	455.009	3.312.064	129.450	4.063.055

Sumber: Departemen Kehutanan (dan Perkebunan), 1999

Bagian IV
Tantangan Otonomi
Daerah

Bab 14

Kebijakan Pangan dan Otonomi Daerah

Pengantar Anekdote

Salah seorang petinggi di bidang pertanian Kabupaten Karawang, Jawa Barat pada suatu kesempatan pernah menyampaikan – tentu saja memerlukan konfirmasi – bahwa Pemerintah Daerah (Pemda) Karawang akan segera melaksanakan manajemen stok bahan pangan, seperti dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (Bulog). Dengan pertimbangan untuk menjaga ketahanan pangan di daerahnya, dukungan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sekitar Rp 5 milyar telah dipersiapkan untuk program pengadaan pangan dan alokasi beras (murah) untuk golongan anggaran, seperti pegawai negeri sipil (PNS) dan kaum keluarga tidak mampu.

Rangkaian kegiatan yang dilakukan di daerah itu pun mirip dengan aktivitas rutin Bulog, yaitu membeli gabah petani mungkin dengan tingkat harga dasar gabah (HDG) yang berlaku, melakukan penggilingan dan pengolahan padi menjadi beras –

juga harus bermitra dengan perusahaan swasta penggilingan atau Koperasi Unit Desa (KUD) setempat, bahkan merencanakan memberi label “Beras Asli Karawang” di setiap kantong beras yang diproduksi di daerahnya, dan melakukan fungsi alokasi beras (*rationing*) terhadap golongan anggaran PNS dan masyarakat kurang mampu dengan menerapkan sejenis operasi pasar (dan operasi pasar khusus-OPK) pada saat krisis atau paceklik hebat.

Tanpa menguraikan dengan jelas mekanisme kerjasama dan koordinasi dengan lembaga relevan yang telah ada di daerah seperti Depot Logistik (Dolog) dan Sub-Dolog – terutama karena semangat Otonomi Daerah yang begitu menggebu – pihak Pemda juga telah membuat beberapa rencana aksi untuk memanfaatkan gudang-gudang Sub-Dolog pada beberapa aktivitas ekonomi penyimpanan, pengolahan dan penjemuran yang melibatkan unsur swasta nasional dan bahkan perusahaan multinasional. Dari pada gudang-gudang Dolog/ Sub-Dolog itu nganggur, dijadikan arena latihan sepak takraw, atau mubazir percuma karena target pengadaan pangan di daerah selalu berada di bawah kapasitas – kecuali laporannya saja yang mengatakan *full-capacity* - beberapa gagasan Pemda menyewakannya kepada perusahaan swasta memperoleh dukungan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau lembaga legislatif di daerah. Tambahan penerimaan atas sewa gudang bahan pangan bagi daerah dapat berarti tambahan pendapatan asli daerah (PAD), yang juga dapat berimplikasi tambahan kesejahteraan bagi daerah, karena usulan kenaikan gaji eksekutif dan legislatif daerah akan memperoleh dukungan besar dan disambut positif oleh para petinggi dan kaum elit daerah.

Tanpa *hard-feeling* dan tanpa bermaksud mendiskreditkan ide-ide yang berkembang di lingkungan Pemda Karawang, “cerita anekdot” seperti di atas dapat dengan mudah dijumpai di beberapa daerah lain di Indonesia. Atas nama otonomi daerah, beberapa pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia telah berinisiatif menterjemahkan platform kebijakan pangan menjadi suatu aktivitas ekonomi (baca: “kegiatan dagang”) yang di *set-up* untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), walaupun sering dibungkus dengan bahasa-bahasa eufimisme seperti menjaga tingkat ketahanan pangan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, dan lain-lain. Tidak ada yang salah dari tekad menggebu pemerintah daerah dan keinginan untuk meningkatkan PAD, karena esensi otonomi daerah salah satunya adalah kewenangan daerah untuk menjalankan rencana dan program pembangunan, sekaligus merupakan kemandirian daerah dalam mengambil keputusan sendiri – tanpa intervensi berlebihan dari pusat.

Akan tetapi, sukar terbayangkan “kekacauan” yang akan terjadi apabila seluruh daerah di Indonesia berfikir untuk melakukan kegiatan atau aktivitas ekonomi secara sendiri-sendiri dalam merumuskan, menjalankan dan mengevaluasi suatu kebijakan pangan. Masyarakat awam pun tahu bahwa kebijakan pangan – apalagi untuk menjalankan amanat besar Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yaitu untuk mencapai ketahanan pangan nasional (yang berkelanjutan) --tidak akan dapat dilaksanakan secara eceran (*retail*), sepotong-sepotong dan bersifat *ad-hoc*. Kebijakan pangan harus merupakan suatu kesatuan utuh atau bagian tidak terpisahkan dari platform dan setting kebijakan

pembangunan ekonomi makro serta nuansa dan aplikasi tingkat mikro yang menyentuh kehidupan petani, keluarganya dan masyarakat pedesaan umumnya.

Beberapa hal mengenai kebijakan pangan dalam keterkaitannya dengan kebijakan dan euphoria otonomi daerah itulah yang akan dibahas dalam bab ini. Pada bagian akhir, akan dicoba ditawarkan beberapa jalan keluar dan alternatif kebijakan yang dapat dijadikan guidelines dalam merumuskan kebijakan pangan dan otonomi daerah.

Rekonstruksi Kebijakan Pangan

Persoalan atau tantangan kebijakan pangan sekarang atau pada awal milenium ketiga ini merupakan yang terberat yang pernah dialami Indonesia. Kebijakan pangan itu sendiri harus direkonstruksi, didefinisi ulang, dan ditata kembali setelah mengalami fase “suram” (dekonstruksi) sejak akhir 1980—atau setelah Indonesia dianggap telah mencapai swasembada beras. Harga mahal dari kelangkaan Indonesia selama satu dasa warsa terakhir (1990-an) yang harus dibayar adalah perubahan status negara swasembada menjadi negara importir beras terbesar di dunia. Tidak hanya itu, daerah produsen beras di seluruh tanah air seperti Jalur Pantura di Jawa, aliran sungai Way Sekampung dan Way Seputih di Lampung, areal Danau Singkarak dan Solok di Sumatra Barat, lumbung padi di Maros Sulawesi Selatan, dsb. yang pernah dianggap sebagai “*the center of prosperity*” kini mengalami fase stagnansi atau pemburukan (*diminishing*) yang signifikan.

Seringkali terdengar berita-berita mengharukan dari media massa bahwa harga gabah dan nasib petani di daerah-daerah produsen beras itu menjadi “mangsa” dari suatu ketidakadilan baik disebabkan karena gejala sesaat maupun karena setting kebijakan pangan yang menghasilkan *outcome* yang amat sukar untuk berpihak kepada petani beras. Hasil penelitian ilmiah pun nyaris menunjukkan hal serupa bahwa elastisitas suplai beras menjadi makin kecil sehingga amat sukar bagi petani untuk mengandalkan sumber pendapatannya hanya dari komoditas beras. Akibatnya, proses rekonstruksi kebijakan pangan sebagai suatu platform besar di tingkat nasional menjadi makin berat karena pada saat yang bersamaan Indonesia sedang menerapkan paket strategi desentralisasi kebijakan ekonomi yang tertuang dalam produk hukum yang paling terkenal atau memperoleh perhatian yang paling besar, yaitu Undang-Undang (UU) No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Tidaklah terlalu mengherankan apabila kebijakan pangan sering kali menjelma menjadi komoditas politik karena pola atau siklus permasalahan bidang pangan telah diketahui masyarakat luas. Harga gabah umumnya anjlok pada musim panen raya di awal tahun yang tentu saja amat meresahkan petani padi, namun harga eceran beras juga menjadi sangat mahal dan nyaris tidak terjangkau oleh kalangan masyarakat berpendapatan rendah. Apabila para politisi, para elit dan perumus kebijakan tidak mampu mengambil langkah-langkah efektif untuk menjaga dampak ekonomis dan politis yang ditimbulkannya, nuansa politik itu menjadi makin kental. Sekali lagi, rezim transisional sekarang

ini juga menghadapi tuntutan “aneh” dari kalangan aparat pemerintah dan masyarakat daerah untuk mereduksi persoalan-persoalan manajemen stok bahan pangan menjadi barang eceran (*retail management*) karena euphoria otonomi daerah yang berlebihan.

Dampak Pragmatisme Kebijakan Pangan

Pada kesempatan lain, Arifin (2001) pernah melakukan analisis mengenai kemungkinan anjloknya harga gabah pada musim panen tahun 2001 ini karena *setting* kebijakan pangan yang diambil pemerintah sangat pragmatis dan hanya mengikuti ritual tahunan penyesuaian kebijakan harga dasar. Kejatuhan harga gabah di bawah harga dasar itu memang cukup menyakitkan bagi petani padi, dan dikhawatirkan dapat menjadi disinsentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Namun, sesuatu yang dapat dijadikan acuan pada era otonomi daerah sekalipun adalah bahwa Bulog masih tetap diperlukan sebagai lembaga terdepan untuk membela kepentingan petani, sekaligus dapat menjadi *the last resort* bagi kaum miskin perkotaan dan pedesaan untuk mampu menyalurkan operasi pasar, apabila harga pangan menjadi sangat tinggi, tidak tergapai oleh daya beli masyarakat. Persoalan yang lebih krusial adalah bagaimana melakukan koordinasi dan kerjasama di tingkat organisasi dan implementasi di lapangan agar institusi dan lembaga pemerintah tingkat pusat dengan sekian rangkaian organisasi dan lembaga di daerah, dengan memberi keleluasaan relatif lebih

besar kepada daerah dan tidak terlalu menonjolkan sistem linier dan komando seperti masa lalu. Apabila sistem dan mekanisme pasar mampu tegak dan berfungsi secara *fair*, proses kerjasama dan koordinasi itu akan lebih banyak didasari kepentingan atau pertimbangan ekonomis, bukan kepentingan birokratis semata apalagi dilandasi pertimbangan politis yang jelas amat *prone* terhadap perburuan rente.

Oleh karena itu, manajemen stok pangan nasional pada era otonom daerah – yang masih diamanatkan kepada Bulog dan Badan Ketahanan Pangan – perlu lebih dikaitkan dengan setting kebijakan pangan di tingkat makro serta dengan distribusi alur pergerakan pangan intra dan antar daerah, baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Kelalaian melakukan perpaduan di atas membawa konsekuensi persoalan ketahanan pangan nasional yang lebih buruk, yang tidak mustahil menjadi ancaman serius bagi keutuhan bangsa dan negara Indonesia beradulat.

Peta Distribusi Pangan

Walaupun cukup banyak, studi-studi mengenai peta distribusi pangan di Indonesia tidak banyak mengungkap keterlibatan pemerintah dan masyarakat daerah dalam manajemen stok bahan pangan. Studi yang ada umumnya lebih banyak mengupas aspek-aspek konvensional seperti analisis pemasaran dan margin tataniaga beras, yang kadang mengarah pada kesimpulan perlunya campur tangan pemerintah dan Koperasi Unit Desa (KUD) karena struktur pasar beras

tidak efisien, tidak bersaing sempurna dan sebagainya. Beberapa analisis yang membuat peta daerah surplus dan daerah minus (di tingkat propinsi) memang telah banyak dilakukan, seperti pada Tabel berikut. Namun, tanpa mengurangi informasi dan interpretasi yang timbul, pemetaan pola distribusi seperti masih cenderung statis dan belum mampu menjawab persoalan-persoalan otonomi daerah dan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat.

Tabel 14.1 Daerah Surplus dan Daerah Defisit Beras menurut Propinsi 1995-1999

Daerah Surplus	Jumlah (ton)	Daerah Defisit	Jumlah (ton)	Surplus Defisit
Sumatra				877,0
DI Aceh	231,4	Riau	-222,0	
Sumatera Utara	284,3	Jambi	-11,1	
Sumatera Barat	386,8	Bengkulu	-11,5	
Sumatera Selatan	39,9			
Lampung	179,3			
<i>Sub-Total</i>	<i>1.216,6</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-244,6</i>	
Jawa				2.467,5
Jawa Barat	431,7	DKI Jakarta	-833,9	
Jawa Tengah	1.483,1			
DI Yogyakarta	81,0			
Jawa Timur	1.305,7			
<i>Sub-Total</i>	<i>3.301,4</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-833,9</i>	
Bali - N.Tenggara				140,2
Bali	89,0	N.T. Timur	-137,9	
N.Tenggara Barat	189,2			
<i>Sub-Total</i>	<i>278,1</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-137,9</i>	
Kalimantan				214,7
Kal. Selatan	304,3	Kal. Tengah	-29,8	
		Kal. Timur	-58,5	
		Kal. Barat	1,3	
<i>Sub-Total</i>	<i>304,3</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-89,6</i>	
Sulawesi				926,4
Sulawesi Tengah	57,1		-120,1	
Sulawesi Selatan	1.025,0		-35,6	
<i>Sub-Total</i>	<i>1.082,1</i>		<i>-155,7</i>	
Maluku dan Irian				-254,5
		Maluku	-145,0	
		Irian Jaya	-109,4	
<i>Sub-Total</i>		Sub-Total	<i>-254,5</i>	
Indonesia				4.371,4

Sumber: Bulog, 2001

Tim INDEF (1999) pernah melakukan studi pemetaan perdagangan beras di Indonesia, dengan penekanan pada interaksi parsial antara negara dan pasar yang masih menyelimuti manajemen stok pangan. Dengan melakukan observasi lapangan di tiga sentra produksi beras di Jawa Timur, Jawa Barat, dan Lampung, serta pendalaman analisis di pusat-pusat pasar di daerah tersebut dan di DKI Jakarta, hasil studi menunjukkan bahwa sebagian besar atau sekitar 80 persen dari total volume produksi beras di Indonesia digunakan untuk konsumsi sendiri, sedangkan sisanya baru diperdagangkan di pasar domestik dan sebagian kecil pasar internasional. Dari pangsa kecil yang diperdagangkan itu, masih terdapat dua pola utama sistem pengadaan beras dalam negeri: pola swasta dan pola pemerintah. Walaupun sampai saat ini tidak ada data *reliable* berapa sebenarnya *share* masing-masing pola, estimasi 80 persen pola swasta dan 20 persen pola pemerintah mungkin dapat menjadi patokan.

Catatan Penutup: Rekomendasi Kebijakan

Sebagai penutup, semangat otonomi daerah tentunya harus dijadikan modal utama untuk segera melakukan desentralisasi manajemen stok beras dalam konteks kebijakan pangan nasional yang komprehensif. Manajemen stok merupakan hal yang sangat menentukan dalam sistem dan pola pengadaan pangan di Indonesia. Kondisi produksi beras masih amat fluktuatif dan tidak sesuai dengan kondisi konsumsi yang relatif konstan.

Desentralisasi manajemen stok beras menjadi sangat penting dalam merumuskan kebijakan pangan nasional dalam konteks desentralisasi ekonomi. Di masa mendatang, manajemen stok tidak harus mengandalkan pemerintah, tetapi harus melibatkan masyarakat luas. Di sinilah, pemerintah pusat dan daerah perlu memberikan perhatian serius untuk mendorong investasi, baik besar, menengah dan kecil oleh swasta dan masyarakat untuk melakukan manajemen stok beras.

Ke depan, pola perumusan kebijakan pangan dalam kerangka otonomi daerah ini tidak boleh lagi sentralistik dan linier, tetapi harus melibatkan partisipasi masyarakat, terutama sektor swasta, pemerintah dan masyarakat madani (*civil society*) secara umum. Partisipasi masyarakat harus terbingkai dalam suatu aransemen institusi yang menjunjung tinggi aturan main, konvensi dan hukum yang berlaku di negara Indonesia yang berdaulat ini. Di luar itu, partisipasi hanya menjadi anarki.

**Table 14.2 Distribusi Operasi Pasar Khusus (OPK)
November, Desember dan Kumulatif
Tahun 2000 (dalam kg)**

Province	November		December		Tahun 2000
	KK	Jumlah	KK	Jumlah	Jumlah
D.I. Aceh	373.536	6.184.940	372.574	6.320.649	48.595.548
Sumut	144.621	2.435.790	41.631	532.620	26.092.186
Riau	184.624	2.451.000	181.766	2.383.840	20.086.440
Sumbar	69.357	1.387.140	67.345	1.346.900	11.671.493
Jambi	156.317	1.313.998	86.330	1.217.166	10.525.853
Sumsel	368.197	6.508.719	325	6.500	21.208.764
Bengkulu	71.248	1.424.960	75.896	1.517.920	9.769.590
Lampung	571.225	9.139.596	578.095	9.243.669	64.968.913
Dki Jaya	82.799	1.655.980	93.012	1.860.240	12.914.559
Jabar	2.459.255	24.619.921	2.451.805	25.817.477	197.199.844
Jateng	2.044.117	40.882.340	2.137.563	42.751.250	356.946.020
D.I.Y.	220.297	2.863.861	220.297	2.863.861	21.144.302
Jatim	1.614.587	32.291.740	1.601.204	32.024.080	277.313.960
Kabar	241.991	2.483.934	227.379	2.465.316	18.856.273
Kaltim	57.203	784.820	102.572	1.286.580	7.765.580
Kalsel	203.457	2.380.710	200.890	2.485.865	17.916.880
Kalteng	108.248	2.164.967	69.336	1.386.696	10.076.446
Sulut	202.262	2.022.615	186.753	1.867.530	16.508.774
Sulteng	169.043	2.974.291	166.798	2.944.349	16.375.630
Sultra	212.521	4.250.420	161.030	3.220.600	22.629.140
Sulse	176.461	3.029.155	176.933	3.177.265	28.092.337
Bali	46.904	938.080	32.283	645.665	6.453.406
Ntb	409.362	6.976.738	409.362	6.999.581	39.169.693
Ntt	335.745	6.714.905	114.239	2.284.775	40.190.520
Maluku	180.737	3.614.740	207.527	4.150.530	18.429.380
Irja	219.106	4.177.604	228.651	4.152.690	31.134.716
Total					1.352.036.247

Sumber: Bulog, 2001

Bab 15

Desentralisasi dan Kemandirian Daerah

Dalam dua tahun terakhir, diskusi publik mengenai desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah mengalami intensitas yang cukup tinggi. Semangat “kebebasan” daerah otonom untuk segera “lepas” dari cengkeraman pusat terasa begitu menggebu, mulai dari pembahasan dan perumusan paket kebijakan desentralisasi ekonomi, tepatnya semenjak rezim otoriter Presiden Soeharto jatuh pada bulan Mei 1998, sampai pada pelaksanaannya saat ini. Dengan segala kekurangan dan keterbatasannya, Undang-Undang (UU) No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dapat disahkan pada pertengahan tahun 1999 dan dinyatakan berlaku per 1 Januari 2001.

Beberapa peraturan pemerintah (PP) yang cukup penting untuk mendukung kedua paket UUU itu telah dikeluarkan. Misalnya PP No. 25/2000 menjelaskan secara rinci pembagian urusan dan

kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam berbagai bidang di antaranya pertanian, perhubungan, kesehatan, pendidikan, kehutanan dan lain-lain. Demikian pula PP No. 104/2000 sampai PP No. 107/2000 menjadi begitu penting karena menjelaskan rinci tentang berbagai dana perimbangan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta pinjaman daerah. Dengan kewenangan seperti itu, persoalan desentralisasi ekonomi selanjutnya bergeser menjadi pemilihan beberapa strategi terobosan dan pendekatan pembangunan untuk pengembangan ekonomi lokal.

Namun demikian, sampai pertengahan tahun 2001 ini, rasanya tidak terlalu banyak daerah otonom yang telah secara konsisten merencanakan, memilih dan menerapkan suatu strategi pengembangan ekonomi lokal. Bahkan, tidak jarang beberapa studi ilmiah dan laporan media massa menunjukkan fenomena yang cukup mengkhawatirkan terhadap arah perjalanan otonomi daerah. Kewenangan daerah baru diterjemahkan menjadi keleluasaan menetapkan beberapa peraturan daerah (perda) yang amat tidak kondusif bagi pengembangan ekonomi lokal. Fokus dari langkah dan kebijakan daerah masih seputar peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), yang justru dapat berdampak *inflatoir*, jika tidak dikatakan justru menciptakan ketidakpastian baru di daerah yang sangat kontraproduktif bagi aktivitas investasi dan ekonomi lain di daerah.

Dalam konteks desentralisasi ekonomi, pengembangan ekonomi lokal merupakan suatu keniscayaan belaka karena sukar sekali diharapkan suatu pengembangan ekonomi yang dapat kompatibel

dengan kebutuhan dan potensi daerah apabila nuansa sentralistik masih terlalu kental. Teori ekonomi pun mengajarkan bahwa konsep desentralisasi ekonomi itu tidak lain adalah tuntutan efisiensi dan skala ekonomi yang lebih adil antara pusat dan daerah, sehingga lebih menguntungkan secara ekonomi dan sosial dalam skala yang lebih makro. Untuk mendukung tuntutan efisiensi dan skala ekonomi dalam konteks desentralisasi itu, memang diperlukan suatu prasyarat utama yang harus dipenuhi, yaitu pengorganisasian negara yang efisien pula. Dengan kata lain, pengembangan ekonomi lokal juga menghendaki suatu tata pemerintahan bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) baik di pusat, maupaun daerah yang mampu menjalankan suatu kebijakan ekonomi secara efisien.

Wacana Kemandirian Daerah

Saat ini sebenarnya diskusi publik dan wacana tentang manajemen kemandirian daerah masih sedang berlangsung, terutama apabila dikaitkan dengan keutuhan negara dan wawasan ke-Indonesiaan lainnya. *Pertama*, satu argumen menyatakan bahwa dalam konteks desentralisasi ekonomi, pemerintah pusat lebih merupakan dirijen dari suatu “orkestra” besar pemerintahan daerah. Komposisi “musik” pemerintah pusat, yang tidak dapat dijalankan oleh pemerintah daerah adalah fungsi-fungsi strategis mengenai kebijakan di moneter, diplomasi dan hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain yang amat strategis menjaga ke-Indonesiaan itu. Untuk hal-hal di luar itu, orkestra pemerintah pusat, dibantu pemerintah provinsi dalam

fungsi dekonsentrasi, hanya berfungsi memberikan panduan besar (*guidelines*) pembangunan ekonomi dan arah strategi keterkaitan antar-daerah, antara daerah dan pusat yang tetap harus mendorong kemandirian daerah. Kritik besar pada argumen ini adalah bahwa tujuan efisiensi, skala ekonomi, dan pemerataan di atas, tidak akan pernah tercapai sampai kapan pun karena efisiensi agregat, tidak sama dengan akumulasi efisiensi individual.

Kedua, kemandirian daerah yang dapat mendukung pengembangan ekonomi lokal adalah suatu strategi kombinasi kewenangan daerah untuk dapat berdiri sendiri dengan basis atau berkah sumberdaya yang dimiliki dengan kemampuan menciptakan interaksi dan keterkaitan secara ekonomi dengan daerah lain di sekitarnya atau dengan wilayah ekonomi lain yang lebih luas. Memang sangat disayangkan apabila argumen ini tidak memperoleh porsi pembahasan dan ketentuan di dalam UU No. 22/1999 dan No.25/1999, sehingga sangat sukar untuk berharap suatu desentralisasi yang dapat mencapai tingkat otonomi daerah yang sesungguhnya. Maksudnya, paket kebijakan desentralisasi (dua UU plus sekian PP) itu tidak secara tegas menjelaskan suatu bentuk interaksi ketergantungan ekonomi antar daerah atau pada suatu lokalitas dalam satu daerah, yang akan mendorong tercapainya kemandirian ekonomi daerah. Kritik atau keberatan utama terhadap argumen keterkaitan seperti itu adalah bahwa suatu daerah otonom justru dapat terjebak ke dalam suatu hegemoni ketergantungan, yang tidak hanya diciptakan oleh pusat pertumbuhan ekonomi di wilayah yang berdekatan, tapi juga di tingkat nasional dan tingkat internasional.

Ketiga, kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak ganda aktivitas ekonomi lain di daerah dan sekitarnya adalah apabila melalui kombinasi strategi pemanfaatan suatu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif suatu daerah. Kata kunci “kombinasi” kedua strategi di atas memang tidak mudah dilaksanakan, bukan karena nuansa “*trade-off*” diantara keduanya, tetapi lebih banyak karena keterbatasan sumberdana dan kemampuan, prioritas strategi pembangunan memang harus dipilih. Mungkin saja, karena basis keunggulan komparatif itu lebih tua, maka *exercise* aplikasi strategi itu lebih memperoleh porsi perhatian dari peneliti ekonomi dan perdagangan internasional. Di tingkat paling sederhana, keunggulan komparatif adalah basis utama pertukaran komoditas dan perdagangan, karena suatu daerah akan mempertukarkan barangnya yang memiliki keunggulan komparatif relatif lebih besar dengan daerah lain dengan keunggulan komparatif lebih kecil. Sedangkan strategi keunggulan kompetitif relatif lebih baru dan lebih banyak dikembangkan oleh manajemen dan administrasi bisnis, yang secara praktis menterjemahkannya menjadi suatu strategi persaingan, minimal untuk dapat masuk dan berkiprah, atau bahkan dapat merebut dan menguasai pasar yang lebih luas.

Pemilihan Strategi Pengembangan

Bertolak dari uraian sebelumnya, pemilihan dan aplikasi strategi pengembangan ekonomi lokal menjadi begitu krusial dalam konteks desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah seperti sekarang. Langkah awal ini seharusnya merupakan suatu prasyarat bagi setiap daerah otonom, terutama apabila suatu daerah otonom tidak persis mengetahui posisi dan berkah sumberdaya-nya (*resource endowments*) sendiri. Dengan logika paling sederhana pun, cukup sukar bagi suatu daerah untuk merumuskan arah dan sasaran pengembangan ekonomi lokal apabila tempat awal berpijaknya (*initial steps*) tidak diketahui atau tidak dikuasainya.

Salah satu strategi pengembangan ekonomi lokal yang perlu dipertimbangkan adalah pendekatan permintaan (*demand-driven*), yang sebenarnya telah lama dikembangkan oleh para ahli ekonomi regional. Mungkin karena tingkat “kerumitan”-nya atau karena kurang terdiseminasi secara baik di Indonesia, pendekatan ini tidak pernah secara baik dan konsisten diterapkan di Indonesia. Unit fokusnya adalah aktivitas kluster ekonomi atau komoditas di suatu wilayah, yang melibatkan: usaha besar, usaha kecil-menengah, rumah tangga dan institusi pendukung. Langkah awal operasionalisasinya dapat dimulai dari kluster ekonomi dengan kriteria berikut: (1) potensi permintaan dan ekspor yang besar, (2) mampu tumbuh tinggi *sustainable* di atas rata-rata, (3) melibatkan usaha kecil-menengah, (3) menciptakan lapangan kerja produktif, terutama bagi kelompok miskin (Lihat lebih rinci pada Bab 16 berikut)

Dengan demikian pengembangan ekonomi lokal berbasis permintaan di atas akan sangat kompatibel dengan desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah, karena dengan sendirinya akan melibatkan unsur tripartit: sektor swasta, pemerintah dan masyarakat (*civil society*) dan diharapkan lebih transparan dan *accountable* kepada masyarakat luas. Di sinilah para *stakeholders* dapat berpartisipasi aktif dalam perencanaan pembangunan, karena inisiatif harus lebih responsif terhadap pasar, bukan semata pada program pemerintah.

Tabel 15.1 Harga Beras (Kualitas Sedang) di Beberapa Kota Besar Indonesia, 2001 (Rp/kg)

Kota	Januari	Februari	Maret
Banda Aceh	2.360,00	2.400,00	2.400,00
Medan	2.522,03	2.536,30	2.470,50
Pekanbaru	2.400,00	2.550,00	2.550,00
Padang	3.334,85	3.334,85	3.329,17
Jambi	2.353,75	2.438,21	2.393,75
Palembang	2.357,10	2.408,89	2.492,78
Bengkulu	2.225,43	2.338,88	2.371,28
Lampung	2.315,00	2.558,33	2.504,17
Jakarta	2.558,65	2.716,37	2.723,68
Bandung	2.380,00	2.553,09	2.631,14
Semarang	2.232,20	2.278,50	2.279,00
Yogyakarta	2.183,38	2.293,03	2.241,43
Surabaya	2.158,21	2.232,69	2.203,21
Pontianak	2.300,00	2.300,00	2.300,00
Balikpapan	2.800,00	2.800,00	2.800,00
Banjarmasin	2.025,00	2.125,00	2.296,88
Palangkaraya	3.244,04	3.180,29	3.140,38
Menado	3.150,00	3.000,00	3.000,00
Palu	1.875,00	1.937,50	2.200,00
Kendari	1.875,00	1.906,25	2.098,75
Ujung Pandang	1.752,02	1.766,01	1.862,50
Denpasar	2.540,00	2.600,00	2.500,00
Mataram	2.001,79	2.024,10	1.959,98
Kupang	2.300,00	2.300,00	2.750,00
Jayapura	2.600,00	2.600,00	2.600,00
Rata-Rata	2.393,74	2.447,13	na

Sumber: Bulog 2001

Bab 16

Pembangunan Ekonomi Berbasis Permintaan

Dalam konteks desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang masih mencari bentuk seperti sekarang ini, pemilihan dan aplikasi suatu strategi pengembangan ekonomi lokal menjadi begitu krusial. Tidak dapat disangkal lagi, bahwa dengan implementasi paket desentralisasi UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 per 1 Januari 2001 lalu, tidak sedikit daerah otonom di Indonesia yang hanya mengetahui aspek kewenangannya sebagai birokrasi di daerah, bukan sebagai stimulator pembangunan ekonomi di daerah. Juga terdengar agak ironis apabila suatu daerah otonom tidak persis mengetahui posisi dan berkah sumber dayanya sendiri karena selama ini tidak pernah secara sistematis membuat dan mengembangkan peta potensi sumberdaya ini.

Dengan logika paling sederhana pun, cukup sukar bagi suatu daerah untuk merumuskan arah dan sasaran pengembangan ekonomi lokal apabila tempat awal berpijaknya (*initial steps*) tidak diketahui atau tidak dikuasainya. Bab ini akan membahas suatu pendekatan pembangunan ekonomi berbasis

permintaan (*demand-driven*) sebagai salah satu saja dari sekian banyak pilihan strategi perencanaan pembangunan dalam kerangka desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah. Pendekatan ini perlu dikuasai oleh seluruh aktor ekonomi dan *stakeholders* seperti pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society*) yang amat peduli terhadap pengembangan ekonomi lokal dalam kerangka desentralisasi ekonomi.

Pendekatan Permintaan

Pendekatan, strategi atau paradigma perencanaan pembangunan ekonomi berbasis permintaan (*demand-driven*) ini sebenarnya telah lama dikembangkan oleh para ahli ekonomi regional, walaupun tidak pernah secara baik diterapkan di Indonesia. Dalam konteks pengembangan ekonomi lokal, pendekatan ini dilandasi dan diturunkan dari teori-teori ekonomi pembangunan yang sudah mapan, dan didukung dengan bukti empiris yang cukup. Pada intinya, pendekatan berbasis permintaan ini meyakini bahwa untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang luas (*broad-base*) suatu daerah minimal harus memiliki dua kondisi berikut:

Pertama, daerah tersebut harus mampu dan berhasil dalam memasarkan produk (barang dan jasa) ke wilayah lain dalam suatu negara atau ekspor ke luar negeri. *Kedua*, penerimaan ekspor itu harus menghasilkan dampak ganda atau perputaran tambahan pendapatan dalam perekonomian lokal, minimal melalui pembelian faktor produksi dan pengeluaran rumah tangga terhadap barang

konsumen oleh segenap aktor ekonomi yang terlibat dalam aktivitas produksi dan ekspor. Kedua prakondisi ini hanya dapat terjadi apabila suatu daerah memiliki suatu keterkaitan yang efisien, yang menghubungkan produsen, pedagang dan *supplier* di daerah pedesaan dan perkotaan di daerah tersebut dan sekitarnya. Dalam kosa kata ekonomi regional, argumen seperti di atas dikenal dengan istilah pengembangan keterkaitan desa-kota atau *rural-urban linkages*.

Pengembangan ekonomi lokal dengan basis permintaan ini tentu saja diarahkan untuk meningkatkan tingkat keterkaitan atau integrasi daerah-daerah otonom di Indonesia – khususnya lagi daerah-daerah yang tertinggal – ke dalam pasar yang lebih luas atau ke dalam arus utama perekonomian. Oleh karenanya, pendekatan berbasis permintaan ini sering pula disebut pendekatan berbasis pasar (*market-driven*) karena orientasi utamanya adalah untuk memperbaiki akses pasar, minimal menghubungkan atau bahkan menciptakan pasar, di tingkat domestik dan internasional, bagi aktor ekonomi produksi dan ekspor di daerah. Fokus pendekatan ini dapat bermacam-macam, namun yang sering dipilih dalam suatu disain implementasi pendekatan berbasis permintaan untuk pengembangan ekonomi lokal adalah dengan kluster komoditas (*commodity clusters*), terutama yang merupakan kunci atau *starting point* utama di daerah. Pertimbangan fokus kluster ekonomi – bukan semata wilayah geografis – adalah untuk menerapkan suatu kombinasi strategi keunggulan komparatif dan kompetitif sekaligus.

Istilah kluster ekonomi itu sendiri sebenarnya sangat sederhana, yaitu suatu aktivitas ekonomi yang agak sejenis atau berkelompok dan berbasis suatu komoditas yang sama. Pada tingkat yang lebih luas, kluster ekonomi suatu komoditas tertentu, pasti mencakup perusahaan besar, usaha kecil dan menengah, industri rumah tangga dan institusi pendukung lain yang terlibat dalam produksi, pengolahan, perdagangan dan ekspor dalam konteks integrasi dengan pasar yang lebih luas tersebut. Dengan sendirinya, istilah “ekspor” dalam konteks ini atau dalam ekonomi regional secara umum tidak hanya mencakup kegiatan perdagangan ke luar negeri saja, tetapi juga meliputi aktivitas perdagangan ke daerah lain dalam suatu wilayah ekonomi. Penekanan yang diperlukan adalah pada dampak berganda dari penerimaan perdagangan ekspor tersebut kepada aktivitas ekonomi lain, yang meliputi segenap sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Untuk menjalankan fokus kluster ekonomi itu, seluruh aktor pengembangan ekonomi lokal haruslah memiliki informasi dan pengetahuan mendalam tentang beberapa hal kunci berikut: tingkat permintaan dunia, permintaan domestik, tingkat dan pasokan produksi primer (barang mentah), keterkaitan ke belakang dan ke depan (pengolahan, pengolahan lanjutan, pemasaran ekspor), serta jasa pendukung yang dapat menopang perputaran ekonomi lokal seperti jasa kredit, sarana dan infrastruktur lain yang relevan. Seluruh aktor ekonomi lokal harus pula memiliki pemahaman lebih mendalam tentang kendala dan peluang, tingkat keberkerjaan pasar atau institusi yang melingkupinya, derajat inisiatif, aspek insentif dan disinsentif yang mempengaruhi laju investasi oleh sektor swasta,

termasuk pula suatu strategi intervensi kebijakan – baik yang harus dirumuskan oleh pemerintah daerah, maupun oleh pemerintah pusat, plus serangkaian rencana aksi atau implementasi kebijakan tersebut beserta komponen evaluasinya.

Kriteria Penentuan Kluster Ekonomi

Berikut ini adalah kriteria untuk pemilihan kluster ekonomi yang dapat diterapkan pada pengembangan ekonomi lokal dengan basis atau pendekatan permintaan itu:

Pertama, potensi permintaan dari luar daerah (pasar ekspor) besar. Kriteria ini merupakan kriteria dasar dari suatu pendekatan *market-driven*. Informasi dasar mengenai potensi permintaan ini haruslah digali dan dikuasai, karena merupakan pra-syarat awal untuk menentukan strategi pembangunan berikutnya. Dengan kata lain, potensi pasar inilah yang sebenarnya basis informasi bagi pemilihan, perumusan dan implementasi strategi keunggulan kompetitif dengan pasar yang lebih luas. Tingkat permintaan pasar yang sebenarnya – bukan permintaan semu (*fake demand*) -- harus mampu diketahui dan dianalisis kecenderungan dan implikasinya kepada ekonomi lokal. Jika diperlukan, data rinci dan diidentifikasi lain mengenai pelaku ekonomi di pasar luar negeri itu harus juga dikuasai dan dijadikan acuan utama pengambilan keputusan.

Kedua, potensi mampu tumbuh tinggi di atas rata-rata dan *sustainable*. Kriteria ini secara implisit mengandung semangat strategi keunggulan komparatif, yang mungkin saja dapat kompatibel

dengan komoditas unggulan daerah. Pada langkah awal ini pun tidaklah terlalu bijak apabila pengembangan ekonomi lokal masih berlandaskan unsur coba-coba dengan berbasis komoditas sama sekali baru, dengan tingkat pertumbuhan rendah, walaupun mungkin potensial. Komponen keberlanjutan juga perlu diperhatikan agar dampak berganda dari pengembangan kluster dapat diciptakan dan dipertahankan pada masa-masa mendatang.

Ketiga, melibatkan usaha kecil-menengah. Kriteria ini sebenarnya secara ekonomi dan politik dapat diterima secara luas, apalagi di tengah-tengah perubahan paradigma strategi pembangunan ekonomi untuk mengembangkan ekonomi rakyat, tidak bertumpu pada konglomerasi dan usaha besar semata. Dengan sendirinya, pengembangan ekonomi lokal dengan basis industri atau usaha besar seperti pertambangan minyak dan gas bumi, batu bara dan sebagainya yang cenderung terpusat pada beberapa aktor saja atau *enclave economy*, tidak termasuk dalam pendekatan berbasis permintaan ini. Tingkat keterkaitan kluster ekonomi industri besar ini umumnya telah cukup tinggi, sehingga tidak terlalu relevan untuk dibahas dalam pengembangan ekonomi lokal ini.

Keempat, menciptakan lapangan kerja produktif bagi kelompok rumah tangga miskin. Kriteria ini, selain berdasarkan pertimbangan ekonomi dan pembangunan, juga berdasarkan pertimbangan politik atau kebijakan pemihakan yang harus ditunjukkan oleh pemerintah daerah, dan sektor swasta beserta komponen masyarakat madani lainnya. Lapangan kerja produktif hanya dapat diciptakan apabila, pendapatan dari perdagangan itu menciptakan

dampak ganda (*multiplier effects*) bagi aktivitas ekonomi lain, yang secara konsisten diharapkan meningkatkan pendapatan kelompok rumah tangga miskin di daerah. Dari sinilah, esensi pemihakan kepada kelompok pendapatan rendah dan upaya penciptaan lapangan kerja produktif dapat dikembangkan secara konsisten.

Pemberdayaan Kemitraan (Forum) Tripartit

Salah satu langkah aplikasi pendekatan berbasis permintaan ini adalah pemberdayaan kemitraan atau forum tripartit pelaku ekonomi dan stakeholders: swasta, pemerintah dan masyarakat madani (*civil society*). Paradigma perencanaan berbasis permintaan di atas akan sangat kompatibel dengan desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah, karena merupakan suatu katalisator pada sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) dan diharapkan lebih transparan dan *accountable* kepada masyarakat luas.

Pemberdayaan kemitraan tripartit itu dilandasi pada tujuan dan semangat bersama untuk meningkatkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab bersama dalam merumuskan suatu rencana dan kegiatan pembangunan di daerah untuk pengembangan ekonomi lokal. Komposisi kemitraan itu sangat bervariasi, tetapi merupakan representasi pelaku ekonomi seperti produsen, pedagang, eksportir, pengolah, pemerintah daerah/pusat, perguruan tinggi, lembaga riset lain, lembaga swadaya masyarakat dan sebagainya.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pendekatan berbasis permintaan dimulai dari pengembangan kluster ekonomi yang kebetulan berupa komoditi ekspor unggulan daerah. Karena kluster ekonomi itu adalah suatu himpunan kegiatan yang secara luas terhampar melewati desa dan kota dari produsen primer hingga titik akhir penjualan, maka titik akhir penjualan tersebut bagi perdagangan dalam suatu daerah adalah konsumen. Sedangkan untuk kegiatan ekspor atau perdagangan ke luar daerah titik akhir ini adalah eksportir daerah. Untuk suatu kluster tertentu, aktor-aktor dari sektor swasta dan masyarakat umum dapat diibaratkan dengan suatu piramida, walaupun bidang operasional mereka tidak dapat dibatasi kedalam suatu jurisdiksi wilayah kecamatan, kabupaten, atau propinsi.

Di lapisan dasar dari piramid tersebut terletak banyak produsen-produsen primer (petani atau nelayan) yang tersebar luas di seluruh daerah, mungkin terpusat di suatu lokasi, atau mungkin terorganisasi dalam kelompok usaha bersama atau koperasi. Di lapisan atasnya, adalah berbagai pedagang eceran hasil bumi, dan usaha kecil yang memasok berbagai kebutuhan produsen primer dan sekaligus membeli hasil bumi mentah. Di lapisan tengah adalah pedagang menengah, grosir, distributor, dan usaha menengah yang terlibat dalam pengolahan komoditi primer tersebut. Di lapisan teratas dari piramid terletak beberapa pemain dari bidang usaha berbeda, seperti perusahaan pengolahan besar, eksportir, asosiasi usaha (Kadin Daerah), bank-bank umum, lembaga swadaya masyarakat yang menawarkan berbagai jasa, dan mungkin lembaga-lembaga penelitian dan fakultas tertentu di universitas daerah dengan pengetahuan dan keahlian tertentu.

Pelaku ekonomi diatas merupakan suatu himpunan pemain yang dapat berkumpul dalam suatu kemitraan publik-swasta. Walaupun merupakan sesuatu yang relatif mudah untuk mengidentifikasi pemimpin dari organisasi-organisasi besar pada lapisan-lapisan atas piramida, namun hal ini menjadi sangat sulit untuk mendapatkan wakil-wakil yang efektif dari berbagai pemain di lapisan terbawah piramida tersebut.

Di sisi lain adalah suatu kelompok pemain yang merupakan pemerintah. Mereka meliputi berbagai departemen dan instansi dari pemerintahan daerah maupun pusat. Menggunakan cara berpikir yang serupa dengan di atas, pada lapisan paling bawah dari suatu pemerintahan daerah adalah kantor dinas-kantor dinas tingkat kecamatan di bawah Camat, dan di lapisan di atasnya adalah kabupaten di bawah Bupati, dan propinsi di bawah Gubernur. Sejajar dengan hal ini adalah kantor-kantor perwakilan dari pemerintahan pusat di tingkat kabupaten (Kandep) dan di tingkat propinsi (Kanwil), dan induk mereka departemen sektoral di tingkat nasional. Suatu kluster akan terisi wakil dari beberapa instansi dan badan pemerintah lain, tapi umumnya kantor Bappeda provinsi dan kabupaten/kota perlu ada di setiap kluster karena lembaga ini cukup strategis untuk berperan besar dalam perencanaan antar sektor dan anggaran pembangunan.

Catatan Penutup: Pemberdayaan Kemitraan

Strategi, paradigma atau pendekatan berbasis permintaan ini jelas masih dalam taraf wacana dan ujicoba. Artinya, pemberdayaan kemitraan dan

modifikasi yang diperlukan untuk daerah-daerah lain di Indonesia harus dikerjakan. Pemberdayaan kemitraan yang baik apabila pengambilan keputusan dilakukan secara otonom dan bersama-sama oleh seluruh stakeholders. Di banyak negara termasuk Indonesia pada saat ini, pemerintah memandang dirinya semata hanya bertugas untuk membuat suatu kebijakan dan kurang menanggapi kebutuhan produsen skala kecil dan usaha-kecil menengah pada umumnya.

Seringkali, pemerintah hanya “memberitahu” masyarakat setelah suatu keputusan dibuat. Dalam situasi semacam itu, masyarakat tidak mempunyai kesempatan mempengaruhi proses pengambilan keputusan kebijakan. Tidak terlalu mengherankan apabila dana pembangunan yang memang sangat terbatas ini tidak digunakan secara produktif. Pada kasus yang lain, pemerintah mungkin melakukan “konsultasi” dengan masyarakat atau mungkin mengundang wakil-wakilnya untuk berfungsi sebagai penasehat dalam pengambilan keputusan. Pemberdayaan kemitraan pada pendekatan permintaan ini direncanakan untuk menyiapkan mekanisme yang lebih kuat dan *credible* agar masyarakat secara aktif dapat membuat keputusan secara bersama-sama, termasuk dalam mobilisasi dana publik.

Organisasi atau forum kemitraan swasta-pemerintah dan masyarakat ini bukanlah merupakan alat atau kepanjangan pemerintah, namun sebagai organisasi otonom yang bebas mengajukan proposalnya sendiri. Organisasi itu diharapkan segera dapat mengimplementasikan program-programnya sendiri, terutama apabila cukup tersedia dana dari

pihak luar pemerintah, dan melakukan advokasi pandangannya dan membuat rekomendasi terhadap rencana dan kebijakan publik di daerah.

Cara pemikiran ini berbeda dengan pemikiran konvensional yang cenderung lebih sentralistik, dan membutuhkan perubahan fundamental cara pikir bagi individu pemerintah maupun swasta. Pengalaman berharga dari program PLED (*Partnership for Local Economic Development*) kerjasama UNDP dan Bappenas memperlihatkan bahwa anggota kemitraan di luar pemerintah secara perlahan mulai menyadari bahwa mereka mempunyai peran baru. Tadinya, mereka menjadi penonton pasif dalam pembangunan. Sekarang mereka memperoleh kesempatan untuk berperan aktif sebagai agen perubahan. Anggota kemitraan dari pemerintah juga mulai belajar bahwa mereka tidak lagi membuat keputusan dari atas kebawah, namun mereka sekarang mendapat kesempatan untuk mengalokasikan sumber dana publik berdasar kebutuhan masyarakat dan pasar.

Tabel 16.1 Jumlah dan Persentase Orang Miskin di Desa dan di Kota, 1976-1988

Tahun	Persentase Orang Miskin (Angka Headcount Index)			Jumlah Orang Miskin (Juta orang)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1976	38,79	40,37	40,08	10,0	44,2	54,2
1978	30,84	33,38	33,31	8,3	38,9	47,2
1980	29,04	28,42	28,56	9,5	32,8	42,3
1981	28,06	26,49	26,85	9,3	31,3	40,6
1984	23,14	21,18	21,64	9,3	25,7	35,0
1987	20,14	16,14	17,42	9,7	20,3	30,0
1990	16,75	14,33	15,08	9,4	17,8	27,2
1993	13,45	13,79	13,67	8,7	17,2	25,9
1996	9,71	12,30	11,34	7,2	15,3	22,5
1996 a*	13,6	19,9	17,7	9,6	24,9	34,5
Dec 1998*	21,9	25,7	24,2	17,6	31,9	49,5
Feb 1999*	19,5	26,1	23,5	15,7	32,7	48,4
Aug 1999*	15,1	20,2	18,2	12,4	25,1	37,5

Keterangan: * Berdasarkan hasil Susenas Desember 1998 dan Agustus 1999

Sumber: BPS, 2000

Bab 17

Penutup: Kebijakan Era Transisi

Buku ini telah membahas landasan kebijakan dan persoalan strategis sektor pertanian; tantangan ketahanan pangan yang amat tidak sederhana, restrukturisasi korporasi perusahaan pertanian dan agroindustri yang tidak berujung pangkal, serta eforia otonomi daerah yang amat dekat dengan isu etno-nasionalisme sempit. Pada masa transisi demokrasi dan perubahan sistem ekonomi-politik yang serba tidak normal seperti sekarang, kebijakan pertanian dan basis sumber daya alam lainnya harus dipertajam, dan jika memungkinkan, perlu diformat ulang dengan sasaran dan kerangka waktu (*time-frame*) yang jelas.

Sasaran kebijakan jangka pendek tentu saja perlu lebih kompatibel dengan agenda pemulihan ekonomi Indonesia. Demikian pula, konvergensi sasaran kebijakan jangka menengah dan jangka panjang juga harus mengacu pada *setting* makro kebijakan pertanian.

Di tingkat makro, tantangan baru kebijakan pertanian adalah bagaimana melakukan integrasi agenda tiga kebijakan penting sebagai berikut: (1) pemulihan ekonomi dan pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang mampu berkelanjutan, (2) pengentasan kemiskinan dengan basis ekonomi pedesaan, dan (3) stabilitas sistem pangan nasional yang menjadi tumpuan ketahanan pangan. Ketiga agenda ini tentu saja tidak sederhana karena ketiganya sangat berkait erat, apalagi dalam konteks ekonomi pasar, mekanisme, serta perilaku pelaku ekonomi dan masyarakat luas.

Kebijakan pertumbuhan pertanian *broad base* perlu bersesuaian dengan kebijakan pengentasan kemiskinan dan pengembangan pedesaan. Ketiga pilar ini perlu lebih kuat secara bersama-sama, agar menjadi landasan reformasi kebijakan di masa mendatang, khususnya dalam mengantisipasi perubahan internal dan eksternal yang demikian dinamis. Pemulihan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi makro tidak akan berarti apa-apa jika tidak berorientasi keadilan sosial dan tidak menyentuh kaum miskin dan marjinal. Demikian pula, ketahanan pangan akan tercerai-berai apabila bahan pangan ini tiba-tiba menghilang dari pasar atau apabila harga pangan tidak terjangkau.

Hal yang sangat jelas adalah bahwa ketahanan pangan memerlukan suatu integrasi langkah pemulihan ekonomi atau kebijakan makroekonomi yang dapat menentukan tingkat “kecepatan” dan momentum pertumbuhan ekonomi, kebijakan ekonomi sektoral (jika masih dipercaya ada dan efektif), serta perubahan aransemennya kelembagaan atau keputusan politik yang mampu efektif

berkeadilan sosial dan terutama mengenai distribusi pangan ke pelosok tanah air yang dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Persoalannya adalah bahwa sektor pertanian di Indonesia (dan di negara manapun di dunia) sukar sekali untuk dapat tumbuh dan berkembang tanpa subsidi dan keputusan politik atau pemihakan dari pemerintah

Agenda Kebijakan Transisional

Berdasarkan empat fokus analisis yang telah dikupas dalam buku ini, maka agenda kebijakan transisional sektor pertanian dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

Pertama, jaminan ketersediaan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan di seluruh pelosok tanah air, termasuk daerah-daerah yang tertimpa bencana alam dan kemanusiaan. Di tingkat praktis, kebijakan Operasi Pasar Khusus (OPK) perlu lebih dipertajam dan dimodifikasi sesuai dengan perubahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Jika diperlukan, upaya redistribusi pangan untuk kelompok miskin ini perlu disertai upaya restitusi pendapatan (*income restitution*) yang lebih adil, misalnya dengan mekanisme pajak progresif bagi para pedagang beras yang terlalu eksekif mengambil keuntungan abnormal. Pemerintah transisi perlu mendorong secara aktif pembentukan stok pangan daerah yang lebih rasional, dengan dukungan *database* yang dapat diakses oleh segenap lembaga publik dan lembaga swasta yang memerlukannya.

Sudah terlalu lama pemerintah pusat dan daerah tidak melakukan monitoring perubahan tingkat pendapatan pedesaan. Saat inilah waktunya untuk melakukan investasi besar yang dapat segera bermanfaat bagi agenda kebijakan ekonomi secara keseluruhan. Artinya, komitmen di tingkat makro, serta koordinasi kebijakan fiskal dan moneter juga amat diperlukan untuk mendukung kebijakan dan program jaminan ketersediaan pangan .

Kedua, lebih serius dan *firm* melaksanakan agenda perlindungan terhadap petani, baik melalui implementasi kebijakan harga perlindungan petani (HPP) maupun diplomasi dalam perdagangan internasional. Langkahnya, pemerintah transisi sekarang ini perlu segera menetapkan mekanisme penentuan HPP tersebut, jika perlu melibatkan unsur independen seperti lembaga penelitian non-pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat. Basis keputusan rasional dan obyektif tentu saja perlu dikedepankan, bukan lagi memanfaatkan kekuatan asimetris aparat birokrasi dan pedagang dan tengkulak yang cenderung masih dilandasi kepentingan *rent seeking*, yang amat jauh dari prinsip-prinsip keadilan.

Kemudian, apabila Bulog akan diberikan tugas tambahan sebagai suatu badan usaha perdagangan atau *state trading enterprises* (STE), misi besar sebagai *buyer of the last resort* juga perlu dipikirkan lagi. Diplomasi di tingkat internasional perlu lebih aktif, karena tekanan non-ekonomis dari negara-negara maju juga makin gencar. Tugas tersebut tentu saja tidak ringan, karena melibatkan kerjasama serius dan koordinasi beberapa instansi pemerintah seperti: Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Luar Negeri dan lainnya.

Ketiga, integrasi pengembangan agribisnis dengan peningkatan produksi di hulu, atau dalam bahasa ekonomi adalah kombinasi strategi keunggulan kompetitif dengan keunggulan komparatif. Pembangunan infrastruktur (publik dan swasta) di pedesaan menjadi begitu relevan ketika nuansa kebutuhan pasar (kompetitif) dan sumberdaya potensial (komparatif) bertemu pada titik konvergensi pengembangan agribisnis, sampai pada tingkat pedesaan sekalipun. Pemerintah transisi perlu lebih serius melakukan upaya rehabilitasi terhadap sekian macam jaringan infrastruktur publik: saluran irigasi, jalan produksi dan jalan desa, air bersih, listrik dan telekomunikasi untuk mendukung seluruh sub-sistem agribisnis di pedesaan dan di perkotaan.

Dalam jangka pendek, langkah dan agenda pengembangan lembaga keuangan pedesaan yang mudah terjangkau dan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat luas diharapkan dapat menjembatani kebutuhan mendesak dalam investasi dan modal kerja untuk diversifikasi usaha dan pengembangan agribisnis. Pada saat yang sama, pemerintah transisi juga perlu memfasilitasi diversifikasi usaha tersebut melalui pengembangan teknologi peningkatan produksi dan pasca panen yang lebih *location-specific*. Tidak terlalu berlebihan apabila dikatakan bahwa suatu pengembangan kelembagaan di tingkat pedesaan, organisasi petani yang lebih tanggap terhadap perubahan, termasuk suatu koperasi pertanian yang lebih steril dari kepentingan birokrasi yang cenderung pragmatis.

Keempat, dialog terbuka (*open dialog*) -- dalam arti yang lebih mendalam dengan kerangka tahapan evolusioner yang jelas -- antara pemerintah pusat dan

pemerintah daerah. Agenda ini sangat berguna untuk menemukan beberapa sintesis persepsi dan keinginan daerah dengan pusat. Tidak akan terlalu produktif apabila pusat terus menerus mengexploitasi pemikiran dan presumsi bahwa daerah tidak siap dengan otonomi daerah atau kewenangan yang demikian besar. Demikian pula, akan terjadi kontra-produktif apabila daerah selalu bersikap dengan anggapan *prejudice* bahwa pusat tidak serius dan tidak sungguh-sungguh menyerahkan kewenangannya kepada daerah. Kedua pihak ini perlu sama-sama menyadari bahwa desentralisasi dan otonomi daerah adalah salah satu strategi untuk mengembangkan pertanian yang lebih *area-specific* sekaligus berkontribusi pada pengembangan pedesaan.

Masa-masa sentralistik yang amat *top-down* sudah lewat, apalagi dampak yang ditimbulkannya pun cukup menyakitkan, seperti inefisiensi dan tidak termanfaakannya kapasitas institusional yang menghasilkan biaya sosial-politik yang juga tidak sedikit. Namun demikian, kedua pihak juga perlu menyadari bahwa implementasi desentralisasi dan otonomi daerah tidaklah sederhana, karena dapat terpleset menjadi fragmentasi pasar yang tidak perlu, perburuan rente para elit daerah (dan pusat) yang sering mengeksploitasi dan abuse akses ekonomi dan politik yang dimilikinya. Agenda kebijakan yang mampu mengenali dan mengantisipasi beberapa hal inilah yang perlu segera dirumuskan dan dilaksanakan.

Sumber Tulisan

- Bab 1 Kebijakan Pertanian dan Pangan Era Transisi. *Kompas*, 23 Agustus 2001.
- Bab 2 Peminggiran Struktural Sektor Pertanian. *Media Indonesia*, 12 April 2000.
- Bab 3 Lampu Kuning Sektor Pertanian dan Agribisnis. *Republika*, 13 Juli 2000.
- Bab 4 AFTA & Pertanian: Bagaimana Posisi Indonesia? *Kompas*, 30 Mei 2001 (ditulis bersama Rina Oktaviani)
- Bab 5 Institusionalisasi Perubahan Teknologi Bidang Pertanian. Makalah pada Diskusi Panel dan Talk Show Teknologi Pertanian: Kini dan Esok. Badan Litbang Deptan, 4 April 2001 di Jakarta.
- Bab 6 Dilema Bea Masuk Beras Impor. *Suara Pembaruan*, 14 Desember 1999.
- Bab 7 Kredit Ketahanan Pangan. Majalah *GAMMA*, 9 Januari 2001.
- Bab 8 Kebijakan Baru Harga Dasar Gabah: Ujian Akhir atau Jebakan untuk Bulog? *Republika*, 29 Januari 2001.
- Bab 9 *Setting* Kebijakan Pangan Pasca Perumisasi Bulog. *Kompas*, 19 Maret 2001.

- Bab 10 Pembenahan Agroindustri Gula. *Media Indonesia*, 23 dan 24 Agustus 2000.
- Bab 11 Keterkaitan Industri Hilir dan Hulu Industri Berbasis Perkebunan. Makalah pada Seminar Kebijakan Industri Hilir Perkebunan menuju Integrasi dan Koordinasi Vertikal Berdaya Saing Tinggi. Asosiasi Peneliti Perkebunan Indonesia (APPI), 14 September 2000 di Jakarta.
- Bab 12 Restrukturisasi Korporasi Perusahaan Pertanian di BPPN: Pelajaran dari Kontroversi Penjualan Kebun Eks Grup Salim kepada Kumpulan Guthrie. Makalah Forum Kajian Kebijakan Himpunan Alumni Institut Pertanian Bogor (HA-IPB). 22 Februari 2001 di Jakarta.
- Bab 13 Ketagihan Rente Kehutanan. *Majalah SWA*, 10 Januari 2001.
- Bab 14 Kebijakan Pangan dan Otonomi Daerah. Makalah pada Diskusi Kebijakan Pangan dan Otonomi Daerah, Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI), 24 April 2001 di Jakarta.
- Bab 15 Desentralisasi dan Pengembangan Ekonomi Lokal. *Suara Pembaruan*, 19 Juni 2001.
- Bab 16 Pembangunan Ekonomi Berbasis Permintaan: Strategi Desentralisasi Ekonomi dan Otonomi Daerah, *Media Indonesia*, 3 Juni 2001.
- Bab 17 Kebijakan Pertanian dan Pangan Era Transisi. *Kompas*, 23 Agustus 2001.

Daftar Pustaka

Arifin, Bustanul. 2000a. *Pembangunan Pertanian: Pradigma, Kinerja dan Opsi Kebijakan*. Jakarta: INDEF Press. 168 hal.

Arifin, Bustanul. 2000b. “Pembangunan Agribisnis sebagai Basis Ekonomi Indonesia: Suatu Telaah Ekonomi-Politik”, *Jurnal Agrimedia* September 2000.

Arifin, Bustanul. 2001a. *Spektrum Kebijakan Pertanian Indonesia: Telaah Struktur, Kasus dan Alternatif Strategi*. Jakarta: PT Erlangga. 178 hal.

Arifin, Bustanul. 2001b. Catatan Kritis Reformulasi Kebijakan Reformulasi Kebijakan Ekonomi Beras Nasional. Makalah pada Diskusi Panel Alternatif Kebijakan Perberasan Nasional, Kerjasama PSP-IPB dan LPEM-UI, 16 Juli 2001, di Bogor.

Arifin, Bustanul, Didik J. Rachbini, M. Nawir Messi dan Dradjad H. Wibowo. 2000. “Interaksi Negara dan Pasar dalam Kebijakan Pertanian dan Pangan”. INDEF Policy Assessments No. 2000. 18 Februari 2000. Jakarta: INDEF.

Arifin, Bustanul dan Didik J. Rachbini. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: INDEF dan FISIP-UI. 294 hal.

Arifin, Bustanul, Achmad Munir, Enny Sri Hartatai dan Didik J. Rachbini. 2001. *Food Security and Markets in Indonesia: State and Market Interaction in Rice Trade*. Quezon City: MODE Inc. 112 pages.

Asian Development Bank. 2001. *Assessment of Poverty in Indonesia*. Manila: ADB.

Badan Perencanaan Nasional (Bappenas). 2001) *PROPENAS 2000-2004: Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional*. Jakarta: Bappenas

Badan Pusat Statistik (BPS). (Berbagai Terbitan). *Statistik Indonesia*. Jakarta: BPS.

Badan Pusat Statistik. 2001. *Ramalan II: Produksi Padi dan Palawija di Indonesia: 2001*.

Feridhanusetyawan, Tubagus, Mari Pangestu dan Erwidodo. 2000. *Trade Liberalization in the Asia Pacific: the Benefit for Indonesia*. Makalah pada Seminar "Policy Analysis of Linkages between Indonesia's Agricultural Production, Trade and Environment", 12 Juni 2000, di Jakarta.

Oktaviani, Rina. 2000. *The Impact of APEC Trade Liberalisation on the Indonesian Economy and Its Agricultural Sector*. Ph.D. Dissertation. Sydney: The University of Sydney.

OECD. 2001. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*. Paris.

Pearson, Scott. 1998. *An Assessment of Rice Policy Options in Indonesia*. Jakarta: USAID Report.

Sawit, Husein. 2000. "Komoditas Beras: Bela Petani, atau Konsumen?", *Majalah GATRA*, Nomor 11/VI, 29 Januari 2000.

Seng, C.C. 1997. "Future trends of crude palm oil production in major producing regions and the relative position of palm oil in the world market of oils and fats". Paper presented at the 22nd World Congress and Exhibition of the International Society for Fat Research, Palm Oil Research Institute of Malaysia (PORIM), Kuala Lumpur, 8-12 September.

<http://porim.gov.my/homepage96/p4av4n1.html>.

Sekretariat Jenderal ASEAN. 2001. *Acceleration of AFTA*. <http://www.asean.or.id/reader/vol4>

Simatupang, Pantjar. 1999. "Toward Sustainable Food Security: The Need for a New Paradigm." Paper prepared for international seminar, *The Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis: Lessons and Future Directions*, 17-18 February, CASER, Bogor.

Slayton, Tom. 1999, 2000, 2001). *The Rice Trader*, various issues, Singapore.

Suryana, Achmad dan Tahlim Sudaryanto 1997. *Penawaran, Permittaan Pangan dan Perilaku Kebiasaan Makan*. Bogor: PPSE Deptan.

Tabor, Steven. 2001. *Food Security, Rural Development and Rice Policy: An Integrated Perspective*. (Draft) Report prepared for the Bureau of

Food, Agriculture and Water Resources of Bappenas.
28 Juli 2001.

Timmer, Peter. 2001. *Food Security in an Era of Decentralization*. Report prepared for IRSA, draft copy. Jakarta.

Tim Kajian Kebijakan Pembangunan Himpunan Alumni IPB. 2000. "Kebijakan Pangan untuk Kesejahteraan Petani". Bahan Press Release 13 April 2000. Jakarta: HA-IPB.

Tim Pengkajian Kebijakan Perberasan Nasional. 2001. "Reformulasi Kebijakan Ekonomi Beras Nasional". 8 Juni 2001, Jakarta: Bappenas.

United Nations. 2000. *Indonesia: Common Country Assessment*. Jakarta: UNDP

World Bank. 1999. *Indonesia: From Crisis to Opportunity*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 2001. *Poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy*. Washington D.C.: The World Bank.

World Trade Organization 2001. *WTO Agricultural Negotiations: the Issues, and Where we are Now*, Geneva.

Pertanian Indonesia sedang berada pada era transisi demokrasi, perubahan sistem ekonomi politik yang harus bersamaan waktunya dengan pemulihan ekonomi. Setelah sekian lama pertanian Indonesia menderita permasalahan struktural warisan pemerintah Orde Baru, peminggiran (undervalue) sistematis yang berlanjut pada pemerintah transisi Abdurrahman Wahid, kini pada masa kabinet baru Gotong Royong Presiden Megawati Sukarnoputri, pertanian masih memerlukan kebijakan yang tepat dan efektif. Buku ini membahas landasan kebijakan, ketahanan pangan, korporasi basis sumberdaya alam, dan tantangan otonomi daerah yang dianggap terlalu dini, yang dapat dijadikan referensi berharga bagi masyarakat luas: palaku ekonomi, perumus kebijakan, dan dunia akademik.



BUSTANUL ARIFIN lahir di Bangkalan, 27 Agustus 1963, meraih gelar Sarjana Agribisnis dari Institut Pertanian Bogor (1985). Gelar *Master of Science* (1991) dan *Doctor of Philosophy* (1995) bidang *Resource Economics* diperoleh dari University of Wisconsin-Madison (USA). Karier akademiknya dimulai dari Unila, IPB, dan UI; konsultan ekonomi JBIC, World Bank, USAID; Tim Ahli DPR-RI, Senior Policy Adviser UNDP-Bappenas dan Direktur INDEF. Buku ini adalah ke-12 yang telah ditulisnya, yang lain adalah: *Spektrum Kebijakan Pertanian* (Erlangga, 2001), *Pengelolaan Sumber daya Alam Indonesia* (Erlangga: 2001), *Food Security and Markets in Indonesia* (MODE, 2001), *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik* (INDEF, 2001) dll.

ISBN: 979-8287-32-0

Universitas Lampung Press
Bandar Lampung 35145