

DR. BUSTANUL ARIFIN

PEMBANGUNAN PERTANIAN

Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi

Penerbit Grasindo

PEMBANGUNAN PERTANIAN
Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi

Bustanul Arifin

PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta 2005

PEMBANGUNAN PERTANIAN
Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi

Bustanul Arifin

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
© Bustanul Arifin
All rights reserved

Penerbit PT Grasindo, Jl. Palmerah Selatan 22-28, Jakarta 10270

ISBN 979-759-292-8

Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit PT Grasindo, Anggota
Ikapi, Jakarta, 2005

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan PT Gramedia, Jakarta

Isi di luar tanggung jawab Percetakan

Kata Pengantar

Pada dekade 1980an, sektor pertanian berperan sangat vital dalam ekonomi Indonesia karena pertanian sekaligus berfungsi sebagai basis atau landasan pembangunan ekonomi. Akan tetapi, sejak awal 1990an, seiring dengan menurunnya pangsa pertanian dalam struktur perekonomian atau Produk Domestik Bruto (PDB), pembangunan ekonomi dan kebijakan politik mulai meminggirkan sektor pertanian. Fokus pembangunan ekonomi lebih banyak diarahkan pada sektor industri dan jasa, bahkan yang berbasis teknologi tinggi dan intensif kapital. Ketika krisis ekonomi terjadi, agenda reformasi yang bergulir tanpa arah, proses desentralisasi ekonomi yang menghasilkan kesengsaraan dan penderitaan rakyat, rasanya tidak ada pilihan lain kecuali kembali menjadikan sektor pertanian sebagai landasan utama pembangunan ekonomi.

Pada saat ini Indonesia dipimpin oleh seorang Doktor Ilmu Ekonomi Pertanian, lulusan Institut Pertanian Bogor (IPB), salah satu perguruan tinggi ternama Indonesia. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang menang Pemilu 2004 langsung adalah seorang jenderal, atau pemegang pangkat tertinggi di kalangan militer. Kombinasi kemampuan intelektual dan kematangan karakter kepemimpinan dalam pengambilan keputusan kebijakan, seharusnya tidak akan membawa kegagalan dalam pembangunan pertanian. Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan SBY seharusnya mampu mewujudkan revitalisasi pertanian, baik dalam sikap, pola pikir, maupun basis utama kebijakan pembangunan ekonomi.

Buku “Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi” adalah upaya koherensi beberapa gagasan -- yang terserak di beberapa kesempatan -- tentang rekonstruksi,

reposisi, dan revitalisasi sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Pesan yang ingin disampaikan buku ini tidak terlalu muluk. Membangun sektor pertanian dan basis sumberdaya alam tidak dapat dilakukan secara sambilan dan *ad-hoc*, tapi perlu serentak dan komprehensif serta melibatkan pendukung penting seperti sektor infrastruktur, pembiayaan, perdagangan, pemasaran, penyuluhan, pengembangan sumber daya manusia, riset dan pengembangan (R&D) dan sebagainya. Tidak kalah pentingnya, penguatan birokrasi dan modal sosial (*social capital*) juga akan menjadi faktor vital karena pembangunan pertanian memerlukan jembatan penghubung yang kuat, yang mampu menerjemahkan ide-ide progresif strategis menjadi langkah kebijakan di tingkat lapangan, yang bersentuhan langsung dengan masyarakat banyak.

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada teman-teman peneliti, dosen, birokrat, dunia usaha swasta dan semi-swasta, aktivis lembaga swadaya masyarakat, para petani dan mahasiswa saya di Universitas Lampung, Institut Pertanian Bogor, Universitas Indoensia, Universitas Pajajaran, Universitas Riau dan sebagainya yang telah memberi semangat serta stimulasi penajaman pemikiran yang sangat progresif. Ucapan terima kasih juga pantas disampaikan kepada Penerbit Grasindo, terutama Pak Masri, Mbak Siska dan semua pihak yang telah membantu penerbitan buku ini. Kesalahan bukan pada mereka, tapi pada penulis. Saran dan kritik konstruktif senantiasa diharapkan. Selamat membaca.

Jakarta, Juni 2005

Penulis

Bustanul Arifin

Daftar Isi

Bab		Halaman
	Kata Pengantar	v
1.	Pendahuluan: Revitalisasi Pertanian.	1
	<i>Bagian I</i> <i>Paradigma Kebijakan</i>	
2.	Landasan Pembangunan Pertanian	11
3.	Arah Kebijakan Ekonomi: Reposisi Pertanian.	25
4.	Ekonomi Politik Pertanian: Membangun Keberpihakan	39
5.	Pembangunan Pertanian untuk Pengentasan Kemiskinan	57
	<i>Bagian II</i> <i>Kinerja Produk Strategis</i>	
6.	Perlukah Indonesia Berswasembada Beras	71
7.	Rekonstruksi Basis Produksi dan Restrukturisasi Industri Gula	93
8.	Wabah Flu Burung dan Ancaman Ketahanan Pangan	107
9.	Subsidi Pangan untuk Perbaikan Gizi Makro	125
10.	Pengembangan IPTEK Pertanian	139

Bagian III
Strategi Revitalisasi

11.	Pertanian di Tengah Asimetri Pasar Dunia	155
12.	Strategi Industrialisasi Pertanian	165
13.	Kelembagaan Produk Hilir Sektor Perkebunan . . .	181
14.	Peran Infrastruktur dalam Pembangunan Pertanian	193
15.	Penutup: Agenda Aksi Revitalisasi Pertanian. . .	213
	Sumber Tulisan	217
	Daftar Pustaka	221

Bab 1

Pendahuluan: Revitalisasi Pertanian

Strategi revitalisasi pertanian adalah salah satu dari strategi tiga jalur (*triple-track strategy*) yang digunakan Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Selengkapnya, ketiga jalur strategi itu adalah: (1) peningkatan pertumbuhan ekonomi di atas 6,5 persen per tahun melalui percepatan investasi dan ekspor; (2) pembenahan sektor riil untuk mampu menyerap tambahan angkatan kerja dan menciptakan lapangan kerja baru; dan (3) revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan untuk berkontribusi pada pengentasan kemiskinan. Strategi tiga jalur ini memang agak ideal dan mirip buku teks ekonomi pembangunan, dan konon dianggap sebagai manifestasi dari strategi pembangunan yang lebih *pro-growth*, *pro-employment* dan *pro-poor* yang saat ini menjadi referensi penting negara-negara di dunia..

Hasil besar berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat akan mampu diperoleh apabila strategi tersebut mampu diterjemahkan menjadi langkah kebijakan konkrit serta dapat dilaksanakan secara konsisten di lapangan. Akan tetapi, strategi tersebut hanya akan menjadi retorika belaka jika hanya menjadi jargon-jargon kebijakan dan tidak mampu dilaksanakan secara nyata di lapangan. *Track* ketiga, yaitu revitalisasi pertanian memiliki peluang yang sama besar untuk hanya menghasilkan jebakan retorika, apabila stimulasi ekonomi yang dicanangkan pada tahun pertama dan sepanjang lima tahun Kabinet Indonesia Bersatu tidak membawa dampak langsung pada ekonomi petani

dan perekonomian pedesaan umumnya. Beberapa landasan teori dan mazhab pemikiran yang dapat digunakan untuk aplikasi strategi revitalisasi pertanian dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

1.1 Mazhab Neoklasik

Dalam teori ekonomi pembangunan modern – yang sedikit neoklasik, sektor pertanian dapat dikatakan telah kembali vital atau menjadi basis pembangunan ekonomi suatu bangsa – apalagi pada kasus negara agraris seperti Indonesia – apabila telah menjadi pengganda pendapatan (*income multiplier*) dan pengganda tenaga kerja (*employment multiplier*). Pengganda pendapatan maksudnya bahwa sektor pertanian menghasilkan tambahan pendapatan bagi aktivitas ekonomi yang berhubungan langsung dengan sektor pertanian, seperti agroindustri dan *off-farm* lainnya. Pengganda tenaga kerja maksudnya bahwa sektor pertanian mampu menciptakan lapangan kerja baru di luar sektor pertanian, terutama karena begitu tingginya keterkaitan sektor pertanian dengan industri pengolahan hasil pertanian yang mampu menciptakan nilai tambah (*forward linkages*) dan meningkatkan sarana produksi dan infrastruktur ekonomi lainnya (*backward linkages*).

Langkah stimulasi ekonomi dengan program pembangunan infrastruktur besar-besaran – apalagi hanya skala besar dan fokus di tingkat perkotaan – termasuk dalam kategori pemikiran yang liberal tersebut. Dalam hal ini, tentu saja tidak terdapat keyakinan pemahaman bahwa sektor pertanian akan berfungsi sebagai tumpuan harapan bagi masyarakat untuk meningkatkan pendapatannya hanya dari sektor pertanian. Petani harus mencari tambahan penghasilan dari luar sektor pertanian, apabila masih ingin bertahan hidup, karena penghasilan dari sektor pertanian tidak akan cukup untuk menanggung tambahan biaya hidup yang semakin tidak terjangkau petani.

Demikian pula, terlalu salah apabila beranggapan bahwa sektor pertanian akan digunakan sebagai penyerap angkatan kerja yang mengalami pertumbuhan sangat cepat. Produktivitas sektor pertanian yang cukup rendah saat ini, misalnya dalam produk pangan sampai saat ini belum ada lagi kisah spektakuler seperti pada Revolusi Hijau sekitar satu generasi yang lalu yang mampu meningkatkan produktivitas empat kali lipat. Akibatnya, produktivitas tenaga kerja yang terlibat dalam sektor pertanian pasti cukup rendah karena tambahan tenaga kerja masih lebih cepat dibanding pertumbuhan kapasitas produksi pertanian, terutama bahan pangan. Dengan kata lain, mengandalkan penyerapan dan tambahan produktivitas tenaga kerja hanya dari sektor pertanian tidak akan mampu menolong mereka yang bahkan terlibat langsung dalam sektor pertanian.

Menurut mazhab neoklasik ini, stimulasi ekonomi pedesaan yang dicanangkan pemerintah dengan pembangunan infrastruktur seperti jalan produksi, jalan desa, saluran irigasi dan drainase menjadi begitu vital. Dampak langsung berupa peningkatan kesejahteraan petani dari investasi publik seperti itu memang tidak akan terlihat dalam waktu satu-dua tahun atau bahkan satu periode pemerintahan. Di mana pun di dunia, investasi publik seperti itu baru akan menuai hasil pada jangka menengah panjang, bersamaan dengan upaya konsisten peningkatan produktivitas dan efisiensi di sektor pertanian umumnya. Lebih penting lagi, selama ini yang sangat berjasa dalam investasi sektor pertanian adalah petani atau masyarakat sendiri, bukan pemerintah apalagi sektor swasta. Kontribusi *community investment* ini mencapai 68 persen (pada kasus komoditas beras dan karet), jauh lebih besar dibandingkan dengan kontribusi investasi publik (pemerintah) dan sektor swasta yang tercatat masing-masing hanya 24 persen dan 8 persen. (Hasil studi PSP-IPB, 2004).

1.2 Mazhab Strukturalis

Sektor pertanian dapat dikatakan *revive* atau hidup kembali apabila pendapatan petani telah meningkat dan kesejahteraannya membaik. Oleh karena itu, seluruh energi yang ada perlu diarahkan pada peningkatan kesejahteraan petani serta sektor pertanian dan pedesaan umumnya. Indikator ini memang merupakan perpaduan antara kinerja kuantitatif berupa berkurangnya angka-angka kemiskinan, terutama di pedesaan dan angka-angka kinerja kualitatif berupa rumusan kebijakan yang seluruhnya mengacu pada posisi sektor pertanian dalam kebijakan pembangunan ekonomi. Saat ini terdapat 36 juta penduduk miskin atau 17 persen dari total penduduk Indonesia. Lebih dari 15 juta orang miskin tersebut berada di daerah pedesaan dan umumnya terlibat atau berhubungan dengan sektor pertanian. Sebagian besar (72 persen) dari kelompok petani miskin adalah pertanian pangan (Data Badan Pusat Statistik, 2004), suatu ironi yang membuat miris mengingat kelompok petani inilah yang sangat berjasa bagi pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi Indonesia selama ini.

Rasanya tidak perlu diulang lagi di sini bahwa kebijakan pembangunan pertanian yang ditempuh Indonesia pasca krisis ekonomi atau tepatnya sejak pertengahan 1990an seakan serba salah, terutama karena tidak menempatkan petani sebagai subyek paling penting, berharga, dan harus dilindungi dalam percaturan ekonomi global yang semakin keras dan kadang tidak beradab. Kebijakan ekonomi dan upaya proteksi yang dimaksudkan untuk melindungi petani, seperti kebijakan pelarangan impor beras, tataniaga impor gula, pengenaan pajak ekspor kakao dan minyak sawit mentah-CPO. ternyata masih jauh dari sasaran. Alih-alih bermanfaat bagi petani dan sektor pertanian, kebijakan tersebut yang telah menimbulkan distorsi ekonomi lanjutan karena hasilnya dinikmati orang lain, kelompok di luar petani.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005-2009, sebenarnya terdapat beberapa agenda aksi revitalisasi pertanian yang dirumuskan pemerintah. Sepintas, program-program yang digulirkan memang tidak terlalu struktural, kecuali satu, yaitu program peningkatan kesejahteraan petani (nomor 3 dalam Bab 19 RPJM). Paling tidak, pencantuman secara eksplisit tersebut seakan memberi harapan perbaikan karena program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan daya saing masyarakat pertanian, terutama petani yang tidak dapat menjangkau akses terhadap sumberdaya usaha pertanian. Akan tetapi, langkah kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan petani tersebut masih takan terlihat hasilnya sekian tahun mendatang. Misalnya dalam program revitalisasi sistem penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan yang secara intensif, langkah integrasi dengan program sejenis di tingkat daerah (propinsi dan kabupaten) wajib dilakukan. Benar bahwa penumbuhan dan penguatan lembaga pertanian dan perdesaan menjadi sangat strategis. Akan tetapi hasil nyata berupa perbaikan posisi tawar petani, peternak dan nelayan relatif terhadap pedagang dan konsumen baru akan terlihat beberapa tahun ke depan.

Tantangan besar untuk melaksanakan strategi revitalisasi pertanian menurut mazhab strukturalis ini dapat dibagi menjadi dua level. Level pertama, tantangan tersebut berhubungan dengan ketidakmampuan birokrasi dan para pejuang sektor pertanian untuk meyakinkan para wakil rakyat dan penentu alokasi anggaran negara, baik di pusat dan maupun di daerah, untuk memberikan dukungan penuh pada revitalisasi pertanian. Level kedua, tantangan berhubungan dengan dominasi birokrasi yang berlebihan pada program revitalisasi pertanian seperti pada kasus penyusunan RPJM. Maksudnya, beberapa landasan strategis dan filosofis dikhawatirkan akan tereduksi menjadi kegiatan proyek pembangunan yang sangat mekanistik dan administratif belaka, sehingga terlalu jauh dari misi pembangunan pertanian menuju revitalisasi yang sebenarnya.

1.3 Mazhab Populis

Revitaliasi pertanian dapat dikatakan berhasil apabila telah pembangunan pertanian yang dijalankan mampu mengentaskan masyarakat petani dan warga pedesaan lain dari jeratan dan belenggu kemiskinan. Pemahaman ekonomi pembangunan modern – bahkan mazhab neoliberal sekalipun – telah semakin percaya bahwa pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan sektor pertanian semata tidak akan mampu memberantas kemiskinan. Para perumus kebijakan di negeri ini harus secara terus terang menunjukkan pemihakan yang serius, memberikan perhatian penuh pada petani dan kelompok miskin lainnya – minimal menunjukkan *sense of empathy* terhadap penderitaan rakyat. Langkah yang paling dasar adalah melaksanakan aktivitas kebijakan pembangunan ekonomi dan sosial yang menyentuh kelompok miskin secara langsung, melalui investasi besar-besaran di bidang hak-hak dasar masyarakat dalam sektor kesehatan, kecukupan gizi, serta pendidikan dasar dan menengah.

Untuk kelompok masyarakat yang sangat kekurangan, kaum marjinal dan rentan terhadap gejolak rawan pangan dan gangguan eksternal lain, pemerintah pusat dan daerah tidak harus berpikir dua kali untuk memberikan bantuan sosial dan cuma-cuma. Program yang mengarah pada *income-transfer* dan *safety-net* tentu diperlukan untuk mengatasi persoalan dalam jangka pendek. Kasus-kasus ledakan virus polio liar di beberapa tempat di pedesaan Indonesia karena buruknya sanitasi danantisipasi perumus kebijakan, penderitaan batin anak-anak miskin yang tidak mampu membayar uang sekolah dasar – sampai harus mencoba mengakhiri hidupnya karena program wajib belajar belum mampu diyakini sepenuhnya. Maksudnya cerita sedih yang sangat memiriskan perasaan seperti itu tidak boleh terjadi lagi dalam satu-dua tahun mendatang.

Demikian pula, langkah-langkah reforma agraria yang seakan maju-mundur sejak program transmigrasi tidak memperoleh perhatian memadai, perlu memperoleh perhatian yang lebih serius. Dalam RPJM 2004-2009 memang tidak secara

eksplisit disebutkan langkah-langkah pemihakan yang ingin dijalankan pemerintah. Akan tetapi, dalam draft Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2006, rancangan program yang mengarah kepada reforma agraria telah mulai disebutkan dalam butir C3 Revitalisasi Pertanian, point e (3) yang berbunyi “penataan pemanfaatan dan sertifikasi tanah di perdesaan, untuk mendukung akses terhadap lahan dan agunan untuk memperoleh permodalan”. Langkah tersebut memang baru merupakan titik awal atau prakondisi terhadap reforma agraria yang sebenarnya. Apakah draft program pemerintah tersebut menjadi kenyataan, masyarakat masih perlu bersabar menunggu realisasinya.

Tantangan terbesar revitalisasi pertanian menurut mazhab populis adalah skeptisme pemihakan terhadap penanggulangan kemiskinan, pemenuhan hak dan kebutuhan dasar masyarakat, pemberdayaan usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi (UMKMK). Masyarakat telah semakin kritis untuk percaya begitu saja bahwa pemihakan pemerintah dan para elit politik terhadap penanggulangan kemiskinan dan lain-lain tidak akan dapat steril sepenuhnya dari konsideran politik dan bahkan politisasi program-program yang diagendakan. Ketidakjelasan realisasi penyaluran dana kompensasi kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), kemungkinan politisasi terhadap pembagian beras untuk keluarga miskin (raskin), apalagi menjelang pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, serta berlarut-larutnya pembangunan kembali sekolah-sekolah yang rusak dan ambruk adalah sedikit saja dari skeptisme masyarakat terhadap keseriusan pemerintah.

Singkatnya, strategi revitalisasi pertanian yang digulirkan Pemerintahan Presiden SBY benar-benar merupakan ujian paling berat bagi para pemimpin di jajaran eksekutif, legislatif, yudikatif dan tokoh masyarakat di pusat dan di daerah. Memperlakukan strategi revitalisasi pertanian tersebut sebagai retorika politik belaka, tidak hanya berkonsekuensi buruk bagi kredibilitas para pimpinan dan perumus kebijakan, tetapi juga bagi masa depan berjuta-juta petani dan rakyat Indonesia umumnya.

1.4 Sistematika Argumen

Buku ini terdiri dari 15 bab, termasuk Bab Pendahuluan ini dan Bab Penutup – Agenda Aksi Revitalisasi. Sistematika argumen disusun sedemikian rupa menjadi tiga bagian besar, yaitu tentang paradigma kebijakan, kinerja produk strategis dan strategi revitalisasi. Bagian Paradigma Kebijakan terdiri dari empat bab tentang landasan pembangunan ekonomi; arah kebijakan ekonomi untuk reposisi sektor pertanian; ekonomi politik pertanian untuk membangun keberpihakan, serta pembangunan pertanian untuk pengentasan kemiskinan.

Bagian Kinerja Produksi Strategis meliputi lima bab besar tentang strategi kebijakan pangan atau pertanyaan seputar perlukah Indonesia berswasembada beras; rekonstruksi basis produksi dan restrukturisasi industri gula; fenomena atau wabah flu burung dan ancaman ketahanan pangan; subsidi pangan untuk perbaikan gizi makro masyarakat, serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) pertanian.

Bagian Strategi Revitalisasi menghimpun beberapa bab tentang pertanian Indonesia di tengah asimetri pasar dunia, strategi industrialisasi pertanian, pengembangan kelembagaan produk hilir sektor perkebunan, peran infrastruktur fisik (dan regulasi) dalam pembangunan pertanian. Penutup buku ini adalah agenda aksi revitalisasi pertanian yang harus dilakukan pemerintah dan perlu direspons oleh masyarakat, dunia usaha dan kalangan akademik atau siapa saja yang peduli terhadap pembangunan pertanian.

Bagian I

Paradigma Kebijakan

Bab 2

Landasan Pembangunan Pertanian

2.1 Pendahuluan

Anda yang berlatar belakang ekonomi pertanian atau ekonomi pembangunan pasti pernah membaca atau minimal mendengar literatur klasik pembangunan pertanian karya Arthur Mosher yang berjudul "*Getting Agriculture Moving*" atau lebih dikenal dalam Bahasa Indonesia dengan judul "Menggerakkan Sektor Pertanian." Walaupun saat ini karya tersebut telah terbilang klasik, kontribusi yang tidak terlupakan dari Mosher adalah kemampuannya menjelaskan secara sederhana dan gamblang tentang syarat pokok dan syarat pelancar dalam pembangunan pertanian. Ketersediaan pasar hasil, perubahan teknologi, faktor produksi, sistem insentif, dan transportasi dianggap sebagai syarat pokok; sedangkan faktor pendidikan, kredit produksi, kelembagaan petani, rehabilitasi lahan dan perencanaan pembangunan dikelompokkan sebagai syarat pelancar pembangunan pertanian. Beberapa negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia, bahkan dengan sabar mengikuti saran dan langkah kebijakan yang disarankan oleh Mosher.

Selama 16 tahun pertama masa administrasi Presiden Soeharto, sektor pertanian telah menjadi basis utama strategi pembangunan dan berperan cukup penting dalam perekonomian Indonesia. Investasi besar-besaran dalam sektor infrastruktur, sarana dan prasarana dasar seperti jalan, jembatan, bendungan, saluran irigasi dan lain-lain seakan menjadi menu dasar dalam strategi pembangunan ekonomi pada waktu itu. Kemudian, peningkatan produksi dan produktivitas bahan pangan, yang secara

kebetulan bersamaan dengan fenomena Revolusi Hijau, telah mampu mengentaskan masyarakat dari kelaparan dan kemiskinan dalam sejarah Indonesia modern. Kinerja besar yang sering dijadikan romantisasi pembangunan pertanian di Indonesia adalah pencapaian swasembada beras pada pertengahan 1980an, yang sempat mengantar Presiden Soeharto ke atas mimbar dan memperoleh penghargaan dari Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO).

Tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa kisah sukses pembangunan pertanian seakan berakhir pada momen swasembada tersebut. Setelah itu, sektor pertanian lebih banyak bermasalah dan mengalami peminggiran struktural karena kesalahan kebijakan yang lebih banyak berpihak pada sektor industri dan jasa. Terlalu banyak untuk diuraikan permasalahan yang menyelimuti proses transformasi struktur perekonomian Indonesia, mulai dari anggapan berlebihan, *taken for granted* bahwa sektor pertanian akan berkembang mengikuti skenario pembangunan ekonomi, industrialisasi, liberalisasi, sampai setting ekonomi politik konglomerasi dan kronisme yang tidak mendukung pembangunan pertanian.

Kemudian, ketika krisis ekonomi menerpa Indonesia pada akhir 1990an dan tidak secara kebetulan sektor pertanian menunjukkan kinerja positif, maka masyarakat banyak meletakkan ekspektasi besar. Sektor pertanian dianggap salah satu *leading sector* atau sektor unggulan yang dapat dijadikan lokomotif pemulihan ekonom. Ekspektasi tersebut terkesan berlebihan karena sejarah bangsa-bangsa di dunia tidak pernah mencatat bahwa sektor pertanian dapat digunakan sebagai lokomotif atau penarik gerbong sektor lain dalam pembangunan ekonomi. Dampak yang harus ditanggung sektor pertanian karena krisis multidimensional tersebut jelas tidak kecil. Beban sosial ekonomi politik dalam bentuk lonjakan pengangguran, penurunan upah riil, tingkat kemiskinan, dan kerusakan lingkungan hidup yang semula dapat dibagi rata dengan sektor non-pertanian, kini harus terganggu sendirian oleh sektor pertanian. Pola pertumbuhan

sektor pertanian di masa lampau walau berkontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi, ternyata tidak cukup signifikan dalam membawa dampak positif bagi kelompok pendapatan lapis bawah.

Bab ini bermaksud memberikan analisis terhadap perjalanan sektor pertanian, sebagai landasan berharga untuk membangun sektor pertanian yang tangguh dan berdaya saing. Bahkan, dalam makalah ini ditekankan bahwa pembangunan ekonomi harus ditempuh melalui rekonstruksi kembali sektor pertanian, minimal agar lebih terintegrasi ke dalam ekonomi makro, sebagai salah satu pengganda pendapatan (*income multiplier*) dan pengganda lapangan kerja (*employment multiplier*) yang mampu menggerakkan sektor-sektor lain dalam ekonomi. Beberapa langkah konkrit dalam upaya membangun pertanian tangguh dan berdaya saing akan menutup makalah ini.

2.2 Dimensi Baru Pembangunan Pertanian

Konsistensi pertumbuhan dalam pembangunan pertanian merupakan syarat wajib, bukan suatu opsi, bagi Indonesia untuk secara konsisten melakukan pembangunan pertanian. Seperti disebutkan sebelumnya, strategi revitalisasi sektor pertanian dan pembangunan pedesaan sebagai salah satu dari strategi tiga jalur yang dicanangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Konsistensi pertumbuhan yang dimaksudkan di sini tidak boleh mengganggu basis sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang sangat vital itu, sesuatu keniscayaan fenomena pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang telah semakin membumi. Pembangunan pertanian harus mampu membawa misi pemerataan, apabila ingin berkontribusi pada pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan pada ketahanan pangan.

Ketiga dimensi penting dalam pembangunan pertanian – pertumbuhan pertanian, pengentasan kemiskinan dan keberlanjutan

lingkungan hidup – sering kali bukan sesuatu yang komplementer. Oleh karena itu, diperlukan langkah yang ekstra hati-hati untuk mencapai ketiga tujuan pembangunan pertanian di atas sekaligus. Walaupun masih bergantung pada kondisi spesifik sosial-ekonomi dan agro-ekosistem, tingkat komplementer yang cukup tinggi mungkin dapat dicapai apabila pembangunan pertanian ke depan dapat lebih mengarah pada pertanian tangguh dan berdaya saing, sesuatu yang menjadi tema sentral makalah ini. Secara sederhana, penjelasan dari ketiga dimensi pembangunan pertanian tersebut dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

(a) Dimensi Broad-Based (Berspektrum Luas)

Pembangunan pertanian *broad-based* (berspektrum luas) pernah menjadi jargon wajib para ahli dan perumus kebijakan pada tahun 1950 dan 1960-an, yang lebih berorientasi pada pertumbuhan pertanian. Hal ini pun mungkin tidak harus dikesampingkan walaupun saat ini pembangunan pertanian juga berusaha mencapai misi dan tujuan pemerataan dan keberlanjutan lingkungan hidup. Pada waktu itu pernah populer istilah “LIMA P” dalam strategi pertumbuhan pertanian:

1. *Inovasi*, sistem penelitian, pengembangan dan penyuluhan pertanian (swasta dan pemerintah) yang menghasilkan dan menyebarluaskan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas;
2. *Infrastruktur*, sistem infrastruktur pedesaan yang memadai, khususnya jalan, transportasi dan irigasi ;
3. *Input*, sistem pengadaan dan distribusi pelayanan pertanian yang efisien, terutama input modern, pengolahan bahan baku, air irigasi, kredit, dll.;
4. *Institusi*, sistem kelembagaan pasar yang efisien dan membawa petani dalam memperoleh akses memadai terhadap pasar

domestik dan pasar dunia, serta sistem kelembagaan non-pasar yang mampu memberikan pelayanan pokok, terutama yang tidak dapat dilakukan oleh sektor swasta;

5. *Insentif*, sistem insentif dan kebijakan makro, perdagangan dan sektoral lain yang tidak mengganggu sektor pertanian.

(b) Dimensi Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan

Pada dekade 1970 dan 1980-an para ahli dan perumus kebijakan pembangunan mulai lebih memfokuskan misi dan tujuan pemerataan dalam pembangunan pertanian, agar mampu berkontribusi pada pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan, disamping tentunya pada pertumbuhan pertanian itu sendiri. Strategi pemerataan dalam pembangunan pertanian itu dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

1. Promosi pembangunan pertanian berspektrum luas. Sistem produksi pertanian umumnya memiliki skala ekonomi yang kecil, dibandingkan sistem pengolahan dan pemasaran. Oleh karena itu, pembangunan pertanian yang menempatkan rumah tangga petani sebagai kelompok sasaran jelas mampu membawa misi pemerataan dan efisiensi sekaligus. Disamping itu, usahatani berskala kecil dan menengah harus memperoleh prioritas perhatian utama dalam penelitian, pengembangan dan penyuluhan pertanian, dan dalam kredit, pemasaran dan penyediaan sarana produksi.
2. Pelaksanaan *land-reform* dengan program redistribusi berbasis pasar. Apabila produktivitas lahan lebih banyak terkonsentrasi pada usahatani berskala besar, strategi *land-reform* akan sangat relevan, tentunya dengan prinsip-prinsip ketelitian dan kehati-hatian.
3. Investasi sumberdaya manusia (SDM) di pedesaan. Tingkat pendidikan pedesaan, air bersih, kesehatan, keluarga berencana, dan program-program nutrisi merupakan sasaran

investasi SDM untuk meningkatkan produktivitas masyarakat miskin serta untuk meningkatkan peluang dan kesempatan mereka memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih layak.

4. Peranan wanita dalam pertanian dan kegiatan rumah tangga. Program-program pendidikan dan penyuluhan pertanian, kredit dan bantuan usaha kecil dan menengah sebaiknya juga menjangkau wanita tani dan pedesaan, karena demikian pentingnya peranan dan posisi mereka dalam pembangunan pertanian secara keseluruhan;
5. Partisipasi masyarakat pedesaan dalam pengambilan keputusan. Seluruh lapisan masyarakat pedesaan, bukan hanya kelas menengah dan elit pedesaan, harus berpartisipasi dalam penentuan prioritas program program investasi pemerintah, terutama yang berhubungan langsung dengan kehidupan masyarakat desa;
6. Pengembangan secara aktif perekonomian pedesaan non-usahatani. Sektor non-usahatani ini tidak saja merupakan sumber pendapatan dan kesempatan kerja bagi masyarakat desa, tetapi sekaligus sebagai tumpuan lonjakan pendapatan dan kesempatan kerja apabila sektor pertanian mampu tumbuh cukup tinggi.

(c) Dimensi Keberlanjutan dan Pelestarian Lingkungan Hidup

Dimensi keberlanjutan pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup yang mulai populer pada dekade 1990an dan akan makin populer di era milenium sekarang ini, tidak dimaksudkan bahwa pembangunan pertanian melupakan dua misi dan tujuan sebelumnya: pertumbuhan dan produktivitas serta pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan. Maksudnya, pembangunan pertanian kini juga diharapkan mampu mencapai tujuan tersebut tanpa merusak basis sumberdaya alam dan mampu

menjaga keberlanjutan lingkungan hidup. Beberapa strategi pembangunan pertanian berikut perlu diperhatikan:

1. Berikan prioritas pada daerah terkebelakang, walaupun kondisi sumberdaya di daerah tersebut tidak cukup baik. Dengan tingginya pertumbuhan penduduk dan minimnya peluang non-usahatani, pertumbuhan pertanian di daerah seperti itu mungkin merupakan satu-satunya harapan untuk memenuhi kebutuhan pangan dan kehidupan masyarakat. Jika tidak, harga yang harus dibayar mungkin jauh lebih mahal. Misalnya, migrasi dan *brain-drain* ke luar daerah akan makin besar, yang jelas akan menambah beban urbanisasi dan kemiskinan perkotaan; atau justru memperparah kemiskinan di pedesaan dan degradasi basis sumberdaya alam dan lingkungan hidup seperti hutan, tanah, lereng curam dan sebagainya. Pengembangan daerah terkebelakang ini masih memerlukan tambahan sumberdaya untuk pembangunan pertanian, bukan semata penyebaran sumberdaya dari daerah pertanian yang relatif lebih kaya yang sebenarnya masih memerlukan peningkatan produktivitas.
2. Perioritaskan penelitian bernuansa keberlanjutan lingkungan hidup tentang teknologi pertanian yang baru dikembangkan. Hal ini dapat memperluas spektrum pengelolaan sumberdaya alam, khususnya pada daerah aliran sungai dan pada daerah dengan kandungan dan berkah sumberdaya yang terbatas.
3. Tingkatkan hak dan kepemilikan petani terhadap sumberdaya alamnya. Hal ini tentu saja tidak berarti bahwa pemerintah harus melakukan investasi besar-besaran pada program administrasi dan registrasi lahan, seperti yang terjadi saat ini. Sistem lahan dengan hak adat dan ulayat dan dengan pola kepemilikan bersama, mungkin jauh lebih efektif dalam menggapai misi dan tujuan keberlanjutan tersebut.
4. Tingkatkan pengelolaan sumberdaya milik bersama (*common property resources*), atau boleh privatisasi asalkan tidak meninggalkan dampak eksternalitas yang sangat mengganggu.

5. Selesaikan masalah eksternalitas yang masih menggantung melalui sistem perpajakan yang optimal, denda atau ganti rugi yang memadai atau dengan pemberdayaan masyarakat lokal dan organisasi setempat. Sekedar catatan, penetapan harga pasar (bebas) mungkin bukan merupakan yang terbaik, karena persoalan eksternalitas mungkin memerlukan intervensi perpajakan dan subsidi yang lebih hati-hati.
6. Tingkatkan kinerja institusi pemerintah terkait yang bertanggung jawab mengenai pengelolaan sumberdaya alam. Jika perlu, pisahkan keputusan manajemen pada pengguna atau kelompok pengguna sumberdaya, asalkan sistem hak dan kepemilikan cukup mendukung.
7. Perbaiki distorsi harga yang memungkinkan penggunaan faktor produksi secara berlebihan. Hal ini mungkin saja diperlukan langkah-langkah spesifik yang mungkin saling bertentangan. Pencabutan subsidi pupuk dan pestisida dapat dilakukan untuk daerah atau mereka yang memiliki akses yang cukup besar; tapi penambahan subsidi pupuk dan pestisida juga dapat diterapkan pada daerah minus atau di mana terjadi penambangan tanah yang sangat ekstensif.
8. Ciptakan sistem monitoring sumberdaya alam untuk mengetahui dan memantau perubahan yang terjadi. Lebih penting lagi, beri petani pendidikan yang memadai dalam hal dampak-dampak lingkungan hidup atau tentang perlindungan dan konservasi lingkungan hidup, terutama untuk daerah-daerah yang memiliki nilai lingkungan hidup yang tinggi.

2.3 Perkembangan dan Kecenderungan Terkini

Untuk membangun pertanian tangguh dan berdaya saing, perkembangan dan kecenderungan terkini yang mewarnai dan mempengaruhi sektor pertanian pada empat dasa warsa terakhir sebenarnya patut dipertimbangkan. Pembangunan pertanian tidak

sekedar mengikuti falsafah klasik *supply-oriented* yang terlalu terfokus pada peningkatan produksi dan produktivitas semata. Pengalaman empiris telah cukup banyak bahwa falsafah orientasi produksi semata ternyata sangat rentan terhadap anjloknya harga produk, sebagaimana diprediksi hukum ekonomi. Pembangunan pertanian perlu juga lebih berlandaskan *demand-driven* yang lebih berorientasi pasar. Aktivitas produksi pertanian akan lebih sempurna apabila telah mempertimbangkan kecenderungan dan perkembangan permintaan, kebutuhan dan selera konsumen serta tuntutan persaingan global yang semakin ketat.

Pembangunan pertanian perlu sedapat mungkin mengkombinasikan strategi keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang lebih berdasarkan kandungan sumberdaya lokal dengan keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) yang bervisi jauh ke depan memperhatikan perkembangan dunia. Tuntutan desentralisasi kebijakan ekonomi yang demikian pesat adalah salah satu *entry point* untuk mewujudkan strategi pemanfaatan potensi daerah dan kandungan sumberdaya lokal yang pasti sangat besar. Sementara itu, fenomena globalisasi yang menuntut persaingan yang lebih keras juga menjadi faktor penting untuk melakukan penyesuaian strategi produksi dan pemasaran agar mampu bersaing pada tingkat pasar yang lebih tinggi dan kompleks.

Beberapa perkembangan penting dan kecenderungan terkini yang mempengaruhi model, pemikiran, strategi dan kebijakan pembangunan pertanian dapat diikhtisarkan sebagai berikut: *Pertama*, progress yang luar biasa besar dalam skema perdagangan dan globalisasi, walaupun masih kontroversi. Persaingan semakin ketat dan sengit, tidak hanya pada level keunggulan komparatif semata, tetapi pada level politik dan diplomasi. Wacana diskusi telah bergeser menjadi persoalan untuk melakukan “trik” sambil mengikuti atura-aturan yang telah disepakati dalam perundingan blok-blok perdagangan regional (AFTA, APEC) sampai ke tingkat organisasi perdagangan dunia (WTO, UNCTAD). Negara yang mampu memanfaatkan aturan,

“trik” dan kekuatan politik lain akan memetik manfaat yang sebesar-besarnya dari perdagangan dunia. Sedangkan pelaku ekonomi dan negara yang pasif, akan mengalami kerugian yang berlipat-lipat.

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 Asia. Kecenderungan spesialisasi ini diperkirakan berlanjut beberapa tahun ke depan, karena dunia usaha akan kembali kepada *core business* masing-masing. Konglomerat yang semula cenderung *doing a lot of things about everything* lambat laun akan lebih terspesialisasi karena akan sangat mahal harganya untuk melakukan banyak hal pada era globalisasi nanti. Diversifikasi usaha lebih banyak berupa upaya spesialisasi yang lebih sistematis, dari pada sekedar ekspansi usaha yang tidak terarah dan cenderung berdampak buruk bagi aktivitas perekonomian secara umum.

Ketiga, tingkat permintaan dunia (dan domestik) terhadap produk pertanian, terutama yang mempunyai elastisitas tinggi, meningkat beberapa kali lipat. Hal itu jelas sangat berhubungan dengan naiknya tingkat pendapatan (relatif), terutama mereka yang memiliki akses dan kemampuan memperoleh informasi, walau pada saat krisis sekalipun. Dalam wacana ilmu politik fenomena ini 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 itu sendiri. Maksudnya, ketidakmampuan menangkap kecenderungan perubahan-perubahan di atas akan dapat menjadi kesulitan terbesar dalam proses formulasi dan implementasi pembangunan pertanian.

Keempat, perkembangan *supermarket* yang demikian pesat pada dua dasa warsa terakhir, yang cenderung ”memanjakan” kenyamanan konsumen, terutama di perkotaan. Peningkatan pendapatan masyarakat, fenomena urbanisasi yang demikian cepat, akses terhadap sarana dan prasarana transportasi, harga yang

kompetitif dan terjangkau, serta kebersihan produk dan kenyamanan konsumen telah dianggap sebagai pemicu utama pertumbuhan *supermarket*. Bahkan saat ini, masyarakat miskin dan pinggiran perkotaan pun tidak segan-segan berbelanja dan menghabiskan waktunya di pusat perbelanjaan swalayan atau *supermarket*. Fenomena tersebut pastilah menuntut para petani dan pelaku ekonomi sektor pertanian untuk sedapat mungkin mengikuti perkembangan tersebut, minimal untuk meningkatkan mutu produk dan kebersihan komoditas yang dihasilkan.

2.4 Penutup: Re-format Pembangunan Ekonomi

Sebagai penutup, upaya membangun pertanian tangguh dan berdaya saing perlu dilengkapi dengan langkah re-format pembangunan ekonomi yang lebih utuh, minimal bagaimana sektor pertanian agar terintegrasi ke dalam pembangunan ekonomi makro secara nasional. Namun demikian, masyarakat pun tidak akan sudi apabila para perumus kebijakan masih terus menggunakan metode coba-coba (*trials and errors*) dalam membangun pertanian Indonesia. Kesalahan kebijakan sedikit saja pasti akan membenani masyarakat dalam bentuk biaya ekonomi, sosial dan politik, baik berupa ekonomi biaya tinggi maupun bentuk biaya eksternalitas yang dapat meresahkan.

Dalam kesempatan (Arifin, 2004), penulis menyebut upaya tersebut sebagai langkah rekonstruksi sektor pertanian dalam arti luas, mulai dari subsektor pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan sampai pada basis sumberdaya alam lainnya. Dalam bahasa ekonomi, langkah rekonstruksi tersebut dapat diukur dengan seberapa besar tingkat diversifikasi usaha ke arah penerimaan ekonomis yang lebih baik (*upward diversification*) atau bahkan transformasi besar dari *agriculture* menjadi *agribusiness*. Pergeseran komoditas pertanian dari bahan pangan berbasis padi ke non-padi seperti hortikultura, buah-

buah, tanaman keras dan lain-lain adalah salah satu bukti tingkat kelayakan usaha ekonomis yang lebih tinggi komoditas non-padi.

Namun demikian, langkah diversifikasi usaha ini pun tidak akan dapat berjalan mulus apabila pendapatan *overall* petani produsen masih rendah. Mereka 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 produsen pasti akan lebih leluasa melakukan diversifikasi usaha. Inilah perspektif mikro kelayakan usaha yang terus-menerus harus dibangun dan diberdayakan. Sedangkan dalam perspektif makro, negara (dan daerah) wajib untuk menyediakan atau memfasilitasi “lapangan” diversifikasi usaha tersebut dengan serangkaian kebijakan yang afirmatif tepat sasaran.

Dari beberapa uraian di atas, upaya rekonstruksi sektor pertanian harus mencari celah dan strategi reposisi yang lebih cemerlang agar sektor pertanian dapat kembali tumbuh dan berkembang, mampu mengentaskan masyarakat dari jeratan kemiskinan, serta melestarikan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Berbeda dengan era Arthur Mosher, sekarang ini perubahan lingkungan eksternal dan internal sektor pertanian telah berubah demikian cepat. Oleh karena itu, membangun pertanian tangguh dan berdaya saing memang perlu *all-out* dan dilaksanakan oleh seluruh komponen bangsa, yaitu: masyarakat politik (*political society*) eksekutif, legislatif dan yudikatif; masyarakat bisnis (*business society*) petani, koperasi, usaha besar, usaha kecil dan menengah (UKM); dan masyarakat madani (*civil society*) perguruan tinggi, lembaga riset, lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat dan kaum adat, serta asosiasi dan organisasi massa lainnya.

Tabel 2.1 Produksi Pertanian Penting (ribu ton)

	1990	1995	1998	2000	2003
Tanaman Pangan					
Padi	45.179	49.744	49.200	51.898	52.079
Jagung	6.734	8.246	10.169	9.677	10.910
Ubi kayu	15.830	15.441	14.696	16.089	18.477
Kedelai	1.487	1.680	1.306	1.018	672
Perkebunan					
Karet	1.275	1.573	1.661	1.752	1.792
Kelapa dalam	2.332	2.704	2.778	2.778	3.142
Kopi	413	450	514	495	697
Kelapa Sawit	2.413	4.480	5.640	6.553	9809
Gula	2.119	2.077	1.929	2.093	1.634
Perikanan					
Perikanan Laut	2.370	3.293	3.490	4.076	4.406
Perikanan Tawar	793	971	967	1.041	1.237
Kehutanan					
Kayu Bulat	24.409	24.027	19.027	13.798	10.086
Kayu Gergajian	3.919	1.730	2.707	3.021	1.135
Kayu Lapis	8.843	8.066	7.155	3.711	3.295

Sumber: World Bank (2005) diambil dari BPS (berbagai tahun)

Bab 3

Arah Kebijakan Ekonomi: Reposisi Sektor Pertanian

Pendahuluan

Hari Senin, tanggal 16 Mei 2005 Badan Pusat Statistik (BPS) Republik Indonesia mengumumkan bahwa pertumbuhan ekonomi triwulan pertama (Januari-Maret) 2005 tercatat 2,84 persen per tahun, relatif terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) triwulan keempat (Oktober-Desember) Tahun 2004. Tidak ada sesua yang cukup mengejutkan, semua berlangsung seperti biasa, saat BPS melakukan *press-release* periodik pada setiap awal bulan dan pertengahan bulan. Berita biasa tersebut menjadi agak istimewa ketika media memberitakannya dengan agak spektakuler dan menyebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia di bawah Kabinet Indonesia Bersatu mencapai 6,35 persen per tahun, relatif terhadap PDB triwulan pertama Tahun 2004. Mana angka yang benar? Kedua angka pertumbuhan di atas sama-sama benar karena dihitung dengan dua basis perbandingan yang berbeda. Angka statistik menjadi "liar" ketika telah dibumbui dengan interpretasi atau tafsiran untuk menonjolkan atau memojokkan sesuatu dengan agenda yang berbeda. Pertanyaan berikut, apakah karakter kebijakan ekonomi politik pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Muhammad Jusuf Kalla (MJK) telah menunjukkan *track* yang tepat dan perkiraan (ekspektasi) membawa kesejahteraan bagi petani Indonesia?

Memasuki tahun 2005 ini, perekonomian Indonesia sebenarnya telah ditandai beberapa signal yang menggembirakan, minimal dari ukuran-ukuran konvensional seperti meningkatnya konsumsi rumah tangga dan konsumsi pemerintah. Akan tetapi,

dua komponen penting seperti laju investasi dan perdagangan internasional masih harus berjuang menghadapi kendala-kendala yang lebih banyak bersifat struktural. Dengan laju investasi yang tidak terlalu besar – ditandai dari pembentukan modal tetap bruto (PMTB) serta komponen impor yang masih besar, peningkatan konsumsi di atas belum dapat dikatakan telah terjadi pemulihan yang berkualitas. Pada tahun 2004 yang lalu, ekonomi Indonesia diperkirakan tumbuh tidak sampai 5,2 persen per tahun seperti diperkirakan, suatu tingkat pertumbuhan yang belum mampu menyerap pertambahan angkatan kerja dua juta per tahun. Faktor perlambatan ekonomi global nampak cukup dominan dalam membentuk karakter ekonomi Indonesia, terutama Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa sebagai raksasa ekonomi dunia yang amat berpengaruh pada ekspor dan impor Indonesia dan pemulihan ekonomi umumnya.

Pemerintahan SBY-MJK sebenarnya sadar terhadap fakta empiris dan angka-angka pengangguran dan tingkat kemiskinan masih menjadi masalah serius karena tidak ada mekanisme standar yang mampu meningkatkan kepedulian para elit pemerintahan. Disamping itu, daya saing ekonomi nasional masih rendah dan tidak dapat dibanggakan karena kapasitas produksi domestik yang rendah. Persoalan disintermediasi sektor perbankan yang menjadi sorotan khusus Professor Joseph Stiglitz, Nobel Laureate tahun 2001 (Columbia University, Amerika Serikat) yang pernah datang ke Jakarta. Gejala disintermediasi – yang mengarah kepada disfungsi sektor perbankan -- masih menjadi kendala serius bagi peningkatan aktivitas produksi dan investasi karena persoalan struktural yang diderita semasa krisis ekonomi demikian dahsyat.

Seluruh anggota Kabinet Indonesia Bersatu harus bekerja ekstra keras untuk mengurai benang kusut tersebut dan merumuskan agenda kebijakan pertumbuhan dengan percepatan investasi dan peningkatan ekspor, sekaligus berupaya menerapkan seluruh agenda kebijakan pembenahan sektor riil yang terstruktur dan sistematis, sebagaimana tercantum dalam *triple-track strategy* pemerintah. Saat ini Indonesia sangat membutuhkan suatu upaya

konkrit untuk penyerapan lapangan kerja, pengurangan disparitas pendapatan di pedesaan dan aliran tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor ekonomi lainnya. Di sinilah esensi bahwa upaya pemberantasan kemiskinan yang dimaksudkan tentulah bukan langkah-langkah pemberian bantuan dan skema karitas belas-kasih (*charity*) seperti selama ini. Mungkin, langkah tersebut masih dibutuhkan dalam suatu dimensi bantuan sosial yang tidak mengikat terhadap golongan paling bawah dan sangat tidak mampu, tapi jelas tidak untuk pemberdayaan masyarakat dalam konteks ekonomi yang lebih bersifat progresif.

Peningkatan investasi dan ekspor sangatlah diperlukan untuk menggenjot pertumbuhan ekonomi sekaligus mampu meningkatkan penyerapan lapangan kerja. Bersama investasi publik atau pengeluaran pemerintah dan konsumsi masyarakat (dan pemerintah), komponen investasi dan ekspor sangat menentukan warna dan kualitas pemulihan ekonomi yang sebenarnya. Bagi negara berbasis sumberdaya alam sebesar Indonesia, nyaris tidak mungkin untuk mengandalkan pembangunan ekonomi hanya dari unsur konsumsi semata, sekalipun potensi untuk hal tersebut cukup besar. Dengan progres seperti press-release BPS tanggal 16 Mei 2005 tersebut, target pertumbuhan ekonomi rata-rata sebesar 6,5 persen per tahun sepanjang periode 2004-2009 nampak masih harus bekerja keras untuk mencapainya, walaupun bukan merupakan hal yang mustahil.

Bab ini mencoba menganalisis karakter kebijakan ekonomi Pemerintah SBY-MJK dan mencoba meluruskan arah revitalisasi pertanian, khususnya di tengah hiruk-pikuk target-target ekonomi makro yang terlalu besar. Analisis dimulai dengan pembedahan terhadap Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Kemudian, penelusuran lebih dalam akan dilakukan terhadap kerangka Revitalisasi Pertanian dan Pembangunan Pedesaan yang menjadi landasan kebijakan peningkatan kesejahteraan petani.

3.2 RPJM: Di Mana Posisi Petani

Saat ini Indonesia telah memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yang mirip Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) masa Orde Baru, walaupun hanya diperkuat dengan suatu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 7 Tahun 2005, berbeda dengan Repelita yang diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena bersatu dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). RPJM memang harus disiapkan seorang presiden terpilih sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, karena Indonesia tidak lagi memiliki GBHN seperti pada masa lalu. Apabila tidak, maka pemerintah akan berurusan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada akhir masa administrasinya tahun 2009 nanti.

Berdasarkan RPJM, Pemerintah kemudian menyusun Rencana Kerja Tahunan (RKP), yang kemudian diusulkan anggarannya kepada DPR, untuk dikuatkan menjadi Undang-Undang (UU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sebenarnya, draf RKP Tahun 2006 secara kebetulan telah dapat diakses oleh masyarakat melalui situs resmi pemerintah, walaupun tidak terlalu layak untuk dikupas di sini karena masih berupa draf dan sangat kasar. Sesuatu yang perlu menjadi perhatian adalah apakah ketidaklaziman seperti yang terjadi sekarang ini bahwa UU harus mengikuti Perpres yang secara hierarkli masih berada di bawahnya, nampaknya masyarakat telah semakin tidak peduli.

Secara fisik, dokumen RPJM tidaklah terlalu tebal, dibandingkan dengan GBHN, hanya terdiri dari 36 Bab sektiar, tidak sampai 200 halaman. Bagian I adalah Permasalahan dan Agenda Pembangunan Nasional, Bagian II Agenda Menciptakan Indonesia yang Aman dan Damai, Bagian III Agenda Menciptakan Indonesia yang Adil dan Demokratis, Bagian IV Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat, Bagian V Kerangka Ekonomi Makro dan Pembiayaan Pembangunan, dan Bagian VI

Penutup berupa Kaidah Pelaksanaan dan Penyusunan Rencana Kerja tahun 2010. Bagian II sampai IV adalah nafas utama agenda Kabinet Indonesia Bersatu.

Fokus perhatian di sini adalah pada dua langkah utama: revitalisasi pertanian (Bab 19) dan pembangunan pedesaan (Bab 25), yang seharusnya berhubungan langsung dengan pemberdayaan ekonomi rakyat. Dua langkah tersebut merupakan salah satu dari strategi tiga jalur (*triple-track strategy*) yang sering disampaikan oleh Presiden SBY pada berbagai kesempatan. Secara pribadi dan sebagai Doktor Ekonomi Pertanian lulusan Institut Pertanian Bogor (IPB), nampaknya Presiden SBY yakin sekali bahwa pembangunan pertanian memang merupakan salah satu kontributor penting dalam pengentasan kemiskinan, terutama di daerah pedesaan. Di tingkat teoritis dan empiris, para ahli ekonomi pertanian pun sepakat bahwa sektor pertanian telah terbukti menjadi pengganda pendapatan (*income multiplier*) dan pengganda tenaga kerja (*employment multiplier*) yang berkontribusi pada pembangunan ekonomi suatu bangsa. Tidak ada yang diragukan lagi, apabila rencana pembangunan memang dapat dilaksanakan.

Memperhatikan dengan seksama Bab 19 dan Bab 25 dalam RPJM, semakin terlihat bahwa dokumen RPJM tersebut dibuat dengan terburu-buru, karena UU No. 25/2004 mensyaratkan bahwa seorang presiden terpilih harus mengumumkan RPJM paling lama tiga bulan setelah pelantikannya. Akibatnya, banyak program pembangunan yang terkesan kabur, tumpang tindih dan tanpa koordinasi – sebagai penyakit lama dalam suatu birokrasi – atau manifestasi dari ego-sektoral atau ego-departemental. Boleh juga dianggap bahwa Bab 19 merupakan ”garapan” Departemen Pertanian, Departemen Perikanan dan Departemen Kehutanan, sedangkan Bab 25 adalah ”kerjaan” Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertanian. Demikian pula, boleh pula dianggap bahwa penjabaran agenda untuk meningkatkan kesejahteraan ini adalah ”mainan” Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Dalam Bab 19 Revitalisasi Pertanian, terdapat 5 program yang akan dilaksanakan dalam periode 2005-2009, yaitu: (1) peningkatan ketahanan pangan, (2) pengembangan agribisnis, (3) peningkatan kesejahteraan petani, (4) pengembangan sumberdaya perikanan, (5) pemantapan pemanfaatan potensi sumberdaya perikanan. Selain itu, masih terdapat juga 12 program pendukung yang secara langsung dan tidak langsung berhubungan dengan revitalisasi pertanian, seperti keamanan dalam negeri, kerjasama perdagangan internasional, pengembangan ekspor, sistem pendukung usaha mikro, kecil, menengah (UMKM), penataan ruang, pengembangan kelembagaan keuangan, ekonomi lokal, perlindungan dan konservasi sumberdaya alam, pengelolaan cadangan irigasi dan sebagainya.

Khusus tentang program peningkatan kesejahteraan petani, terdapat beberapa entry yang seakan memberi harapan perbaikan, karena program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan daya saing masyarakat pertanian, terutama petani yang tidak dapat menjangkau akses terhadap sumberdaya usaha pertanian. Kegiatan pokok yang akan dilakukan dalam program ini adalah: (1) revitalisasi sistem penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan yang secara intensif perlu dikoordinasikan dengan pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten; (2) renumbunan dan penguatan lembaga pertanian dan perdesaan untuk meningkatkan posisi tawar petani dan nelayan; (3) penyederhanaan mekanisme dukungan kepada petani dan pengurangan hambatan usaha pertanian; (4) pendidikan dan pelatihan sumberdaya manusia pertanian (antara lain petani, nelayan, penyuluh dan aparat pembina); (5) perlindungan terhadap petani dari persaingan usaha yang tidak sehat dan perdagangan yang tidak adil; dan (6). pengembangan upaya pengentasan kemiskinan.

Sementara itu dalam Bab 25 Pembangunan Perdesaan, terdapat 5 program penting, yaitu: (1) peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan, (2) pengembangan ekonomi lokal, (3) peningkatan infrastruktur pedesaan, (4) peningkatan kualitas sumberdaya manusia di pedesaan, dan (5) perlindungan dan

konservasi sumberdaya alam. Tiga program terakhir memang muncul kembali pada beberapa Bab 33 tentang Pembangunan Infrastruktur, Bab 27 dan Bab 28 tentang Akses Masyarakat terhadap Pendidikan dan Kesehatan yang Berkualitas, serta Bab 32 tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup. Hal tersebut sengaja *crosslisted* atau sekedar untuk memperkuat dan menegaskan kembali, masyarakat masih harus menyikapinya secara kritis. Tidak terlalu salah apabila disimpulkan bahwa dominasi birokrasi dalam penyusunan RPJM tersebut memang sangat kuat, walaupun sebenarnya mereka juga meyakini bahwa program pembangunan yang lebih partisipatif dan melibatkan banyak stakeholders – yang nota bene lebih mengerti tentang kebutuhan dan kapasitasnya – akan jauh lebih baik. Benar, bahwa sebagian dari anggota masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi diundang atau diajak serta pada pembahasan RPJM, akan tetapi tentu tidak ada jaminan penuh bahwa ide progresif dan gagasan inovatif mereka mampu terakomodasi dalam dokumen RPJM.

Apakah masyarakat masih memiliki ruang untuk mengawasi dan memperbaikinya? Tidak ada sesuatu yang tidak mungkin. *Public pressure* masih dapat dilakukan, baik melalui jalur politik formal melalui DPR, debat publik di media massa, pertukaran gagasan ilmiah melalui seminar dan jurnal akademik dan lain sebagainya. Semua komponen masyarakat pastilah menginginkan masa depan Indonesia yang lebih baik, dengan tingkat kesejahteraan dan rasa aman yang lebih sempurna. Semoga pula, diskusi kelompok terfokus seperti sekarang ini mampu memberikan dan mengalirkan ide-ide jernih dan progresif untuk perbaikan masyarakat Indonesia serta kedaulatan negara pada khususnya.

3.3 Tanda-Tanda ke Arah Pencapaian

Awal November 2004, Departemen Pertanian sendiri telah membuat program aksi 100 hari yang terdiri dari 8 program dan kegiatan prioritas, yaitu: (1) mencegah korupsi, kolusi dan nepotisme dalam rangka penciptaan tata pemerintahan yang baik; (2) mengamankan ketersediaan bahan pangan menghadapi hari-hari besar keagamaan; (3) memfasilitasi persiapan dan pelaksanaan musim tanam 2004/2005; (4) mengurangi pengangguran dan kemiskinan; (5) merumuskan kebijakan kelembagaan keuangan untuk pertanian dan pedesaan; (6) merumuskan kebijakan infrastruktur pertanian; (7) menangani impor ilegal dan pemalsuan sarana produksi pertanian; dan (8) merumuskan kebijakan perdagangan internasional.

Persoalan pokok saat ini adalah apakah selama enam bulan pemerintahan SBY-MJK telah menunjukkan rencana aksi yang mengarah pada ketiga program prioritas jangka menengah seperti di atas? Rasanya belum. Mungkin hanya dua dari delapan program aksi tersebut yang dapat dilaksanakan cukup baik, yaitu mengamankan ketersediaan bahan pangan menghadapi hari-hari besar keagamaan (nomor 2) dan memfasilitasi persiapan dan pelaksanaan musim tanam 2004/2005 (nomor 3). Sedangkan keenam program aksi lainnya terlalu sulit untuk dievaluasi karena selain lebih bernuansa strategis jangka-menengah panjang, juga tidak sampai saat ini tidak ada tanda-tanda kemajuan kinerja yang diumumkan dan dapat diakses oleh masyarakat luas.

Bahkan fenomena kekaburan ideologi tersebut sempat menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat karena pemerintah hampir selalu ragu-ragu dan tidak tergas dalam mengambil keputusan kebijakan. Contohnya misalnya tentang “perjuangan” untuk menambah subsidi pupuk amonium sulfat (ZA) dan fosfat (SP-36) sekitar Rp 309 milyar yang harus melibatkan “gaya parlemen jalanan petani tebu” untuk meyakinkan Panitia Anggaran di DPR, tentang pentingnya keberpihakan dan

pemberdayaan petani sebagai konstituen paling penting dalam sektor pertanian. Kasus perjuangan peningkatan harga tebusan lelang gula menjadi Rp 3800 per kilogram, atau sisa kasus hukum penanganan lelang gula impor ilegal 56 ribu ton yang berpotensi mengurangi penerimaan negara sebesar Rp 74 milyar karena perbedaan harga lelang dengan harga pasar atau terindikasi ketidakterbukaan pada penetapan pemenang lelang.

Sesuatu yang perlu menjadi catatan penting adalah bahwa Pemerintah masih belum mampu menjaga tingkat konsistensi data, terutama yang berhubungan dengan produksi beras sebagai pangan pokok penting dan strategis. Mungkin saja, karena kesulitan menjaga konsistensi ini, langkah keberpihakan pun masih terkesan ragu-ragu. Di dalam dokumen RPJM disebutkan bahwa arah kebijakan pertanian ditempuh dengan cara melakukan pengamanan lahan sawah di daerah irigasi berproduktivitas tinggi untuk mempertahankan tingkat produksi beras dalam negeri dengan ketersediaan sekitar 90-95 persen dari kebutuhan domestik. Di sini tentu saja implisit terkandung makna bahwa produksi beras domestik dalam negeri masih sedikit di bawah kebutuhan (konsumsi) beras domestik, sesuatu yang cukup wajar mengingat impor beras Indonesia masih cukup besar dan tercatat lebih dari 2,4 juta ton pada tahun 2003. Tahun 2004 lalu, dengan berlakunya kebijakan larangan impor sejak musim panen raya musim rendeng pada awal tahun, angka impor beras memang dapat ditekan, walaupun sampai saat ini tidak terdapat catatan akurat tentang impor beras yang dilakukan dengan cara selundupan (ilegal).

Hal yang cukup merisaukan adalah bahwa publikasi resmi Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa produksi beras tahun 2003 mencapai 52,1 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 33,9 juta ton beras. Demikian pula tentang data perkiraan resmi tentang produksi angka ramalan (Aram) III per Oktober 2004 menunjukkan produksi tahun 2004 mencapai 54,3 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara lebih dari 34 juta ton beras, suatu rekor angka produksi yang sangat optimistis (Lihat analisis lanjutan tentang ekonomi perberasan pada Bab 6). Sementara itu

angka perkiraan konsumsi beras rumah tangga diperkirakan terus menurun dan hanya mencapai 115,5 kilogram per kapita per tahun, yang juga merupakan angka rekor terendah sepanjang dasa warsa terakhir mengingat Indonesia adalah konsumen pemakan beras terbesar di dunia. Apabila jumlah penduduk Indonesia sebesar 214 juta orang dan perkiraan konsumsi beras oleh industri, kebutuhan untuk benih dan untuk kegunaan lain tidak lebih dari 12 persen, maka total kebutuhan beras domestik seharusnya sekitar 29 juta ton. Apabila semua perkiraan dan data di atas akurat dan dapat dipercaya, maka Indonesia seharusnya telah mencapai swsembada beras karena jumlah total produksi melebihi jumlah total konsumsi beras di dalam negeri.

Artinya, kedua basis data dalam dokumen politik resmi tersebut tidak sinkron, karena mungkin saja RPJM disusun berdasarkan perkembangan data sebelum tahun 2002 sementara angka ramalan BPS dibuat berdasarkan proyeksi terakhir yang terlalu optimis tanpa memperhitungkan kemungkinan gagal panen karena fenomena banjir di beberapa sentra produksi beras, plus serangkaian bencana alam yang sedang menimpa Indonesia akhir-akhir ini. Apakah perkiraan BPS – yang sering dijadikan referensi oleh Departemen Pertanian terdapat overestimasi atau asumsi dalam RPJM yang terlalu konservatif, nampaknya masyarakat masih harus menunggu klarifikasi resmi dari pemerintah.

Sangat dimungkinkan bahwa proses penyusunan Instruksi Presiden (Inpres) tentang perberasan yang dimaksudkan untuk menyempurnakan Inpres 9/2002 masih terkendala karena inkonsistensi basis data tersebut. Misalnya pun, pemerintah tetap akan mengumumkan Inpres Kebijakan Perberasan awal tahun 2005 ini, masyarakat mungkin akan bereaksi negatif, minimal skeptis, bahwa kebijakan terbaru tersebut akan membawa perbaikan bagi ekonomi perberasan di Indonesia dan bagi kesejahteraan petani beras pada khususnya. Dalam Inpres Perberasan yang baru nanti – setelah mengalami sekian kali revisi dan pembahasan yang cukup alot – pemerintah mencabut kata ”dasar”, sehingga harga referensi gabah dan beras berubah nama menjadi ”harga pembelian

pemerintah (HPP) dari sebelumnya "harga dasar pembelian pemerintah" (HDPP) . Selama ini pun, pemerintah (dan Perum Bulog) memang tidak mampu melaksanakan HDPP di seluruh pelosok daerah karena baik setting harga dasar tersebut maupun lingkungan kebijakannya telah berubah amat signifikan dari kebijakan asalnya "harga dasar" dan "harga atap" atau *price band* yang telah secara baik diterapkan Indonesia sejak tahun 1970-an.

3.4 Penutup: Reposisi Sektor Pertanian

Kini, semua telah semakin jelas bahwa pembangunan pertanian tidak dapat hanya dilakukan secara "sambilan" dan merupakan *by-products* strategi pemulihan ekonomi Indonesia secara umum. Pembangunan pertanian perlu diletakkan atau direposisi sebagai landasan utama pembangunan ekonomi, bukan sebagai lokomotif seperti yang sering dijadikan romantisasi berlebihan oleh para pejuang pertanian. Masih terdapat ruang dan waktu untuk melakukan manuver strategi pembangunan pertanian yang lebih mendasar, berwibawa, dan berideologi jelas khas Indonesia, agar mampu membawa manfaat besar bagi para petani dan bahkan berbagai kalangan pelaku usaha. Masyarakat masih berharap-harap cemas menunggu gebrakan kebijakan, minimal sistem insentif bagi petani miskin dan kalangan tidak bertanah.

Akan tetapi, masyarakat pun tidak akan sudi apabila para perumus kebijakan masih terus menggunakan metode coba-coba (*trials and errors*) dalam membangun pertanian Indonesia. Kesalahan kebijakan sedikit saja pasti akan membenani masyarakat dalam bentuk biaya ekonomi, sosial dan politik, baik berupa ekonomi biaya tinggi maupun bentuk biaya eksternalitas yang dapat meresahkan. Pada kasus beras, misalnya, struktur pasar beras sangat jauh dari tingkat persaingan sempurna, karena formasi harga ditentukan di pusat-pusat perdagangan yang sangat jauh dari pusat produksi di pedesaan. Maksudnya, *entry point* agenda

reformasi kebijakan yang harus dibenahi adalah upaya peningkatan efisiensi pada sistem tataniaga dan perdagangan komoditas pertanian, pengurangan derajat susut dan *loss* dan pengembangan diversifikasi usahatani dan diversifikasi pangan yang beragam, bermutu, bergizi dan seimbang.

Pemerintah perlu memperbaiki konsistensi basis data, terutama untuk subsektor pangan, khususnya beras, yang sering mengundang keraguan masyarakat. Data yang buruk pasti akan menghasilkan kebijakan yang buruk pula. Pemerintah, paling tidak, perlu melibatkan lembaga independen untuk mereview secara utuh kisah melonjaknya pertambahan produksi dan produktivitas beras nasional. Berbagi aspek strategis seperti peningkatan produktivitas dan nilai tambah ekspor tanaman perkebunan, peternakan (dan perikanan) masih akan relevan dalam jangka menengah, karena subsektor inilah yang selama ini menjadi *employment multipliers* bagi pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah.

Upaya pemberantasan kemiskinan dengan mengandalkan posisi strategis sektor pertanian dan pedesaan jelas amat erat kaitannya dengan penciptaan lapangan kerja, pengurangan disparitas pendapatan di pedesaan dan aliran tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor ekonomi lainnya. Oleh karenanya upaya pemberdayaan masyarakat dari lapisan yang terbawah, peningkatan usaha ekonomi produktif dan pemberian akses pasar yang memadai dapat menjadi pendongkrak berharga bagi pengentasan kemiskinan. Diperlukan strategi yang berbeda untuk lapisan masyarakat yang berbeda pula, karena karakter kewirausahaan tidak akan tercipta begitu saja. Dengan kata lain, diperlukan pemilahan program yang tegas antara misi sosial dari pengentasan kemiskinan dari misi ekonomi produktif dan pemberdayaan skala komersial menuju peningkatan akses pasar, sistem insentif dan informasi harga yang bermanfaat bagi segenap lapisan masyarakat.

Di satu sisi, strategi pengentasan kemiskinan dapat ditempuh melalui peningkatan alokasi anggaran untuk sektor

pendidikan dan kesehatan. Apabila amanat konstitusi dipenuhi, bahwa 30 persen dari anggaran negara dialokasikan secara efektif kepada pendidikan dan kesehatan, maka negara telah mampu membawa dan melaksanakan aspirasi rakyat secara langsung. Dalam konteks ini, peningkatan alokasi pendidikan pun harus disertai peningkatan pertumbuhan pertanian, jika diinginkan program pengentasan kemiskinan menjadi efektif. Jika sektor pertanian tidak tumbuh atau jika tidak terdapat peningkatan pendapatan petani, maka motivasi bagi orang tua petani untuk mengirim anaknya ke sekolah akan berkurang. Demikian pula sebaliknya, jika pendapatan petani meningkat (dan kesadarannya pun membaik), maka motivasi untuk mendidik anaknya pastilah akan semakin tinggi.

Di sisi lain, strategi pengentasan kemiskinan pun harus dikaitkan dengan peningkatan usaha ekonomi produktif dan perbaikan infrastruktur vital di pedesaan. Tanpa perbaikan infrastruktur ini, maka alokasi dana pendidikan menjadi tidak efisien karena biaya per unit menjadi sangat mahal. Sumberdaya sektor pertanian dengan pendidikan yang cukup pastilah amat penting bagi pengembangan institusi untuk pembangunan pertanian. Tidak berlebihan jika disimpulkan bahwa sektor pertanian tidak akan tumbuh baik pada lokasi dengan tingkat pendidikan rendah dan kelembagaan primitif, tidak responsif terhadap perubahan.

Terakhir, dalam konteks semangat desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah (Revisi menjadi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah), pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif investasi baru di tingkat daerah untuk mengembangkan sistem agribisnis yang mampu menyerap tenaga kerja dan meningkatkan pembangunan ekonomi di daerah. Pemerintah daerah dilarang keras membunuh inisiatif lokal itu, misal karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi ekonomi di daerah.

Pemerintah pusat perlu memberikan insentif yang lebih besar lagi untuk inisiatif investasi di tingkat daerah, demi masa depan pembangunan pertanian sebagai *income generating activities* dan *employment multipliers*, serta basis pemulihan pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih cerah dan berkelanjutan.

Bab 4.

Ekonomi Politik Pertanian: Membangun Keberpihakan

4.1 Pendahuluan

Pemilihan Umum 2004 dianggap sebagai tonggak penting dalam upaya membangun keberpihakan terhadap agribisnis dan agroindustri di Indonesia. Walaupun Pemilu merupakan ajang atau pintu gerbang dalam suatu seni politik pengelolaan kekuasaan, pembahasan mengenai permainan kekuasaan (*power game*) tidaklah lebih menarik dibandingkan penelusuran mendalam tentang konsep proses pertukaran biasa yang menghasilkan suatu manfaat bagi individu politisi dan konstituennya. Di sini, proses politik adalah suatu alat kerjasama untuk mencapai keuntungan timbal-balik (*mutual exchange*) atas pertukaran atau transaksi antar pelaku yang terlibat. Apabila konstituen menginginkan pembangunan keberpihakan yang lebih baik terhadap agribisnis dan agroindustri, maka politisi atau perumus kebijakan amat perlu untuk memperjuangkannya apabila ia masih ingin dihormati rakyatnya dan terpilih dalam skema kontrak sosial yang lebih beradab.

Benar bahwa hasil akhir (*outcome*) dari suatu pertukaran transaksi di atas amat tergantung pada aturan main yang telah disepakati atau konstitusi undang-undang negara dalam konteks yang lebih luas. Kemampuan untuk mengawal proses formulasi suatu aturan main atau konstitusi, kepiawaian melaksanakan keputusan kebijakan yang telah diambil, serta kebesaran hati untuk mengevaluasi dan melakukan reforms terhadap suatu stagnansi

dari kebijakan yang lama adalah domain atau bidang garapan disiplin ilmu ekonomi politik. Untuk mewujudkan pembangunan keberpihakan terhadap agribisnis dan agroindustri, penelusuran lebih dalam tentang interaksi antara pasar, negara, pelaku politik dan aktor ekonomi, terutama dalam bidang pertanian (dan bidang lain yang berhubungan) jelas lebih relevan dibandingkan dengan seni permainan politik dalam Pemilu itu sendiri.

Di penghujung abad 20 lalu, hampir semua orang mengakui bahwa keberkerjaan suatu sistem ekonomi dan proses politik merupakan dua sisi dari satu mata uang, sehingga disiplin ilmu ekonomi dan ilmu politik tidak dapat dipisahkan begitu saja. Apa pun bentuk suatu negara, apabila dua orang merasa memperoleh manfaat dengan melakukan pertukaran, suatu pasar – walaupun pada tingkat yang primitif – dapat terjadi. Akan tetapi, pasar tetap harus di-*governed* dalam suatu sistem kekuatan kelembagaan yang bernama negara, bahkan negara dapat mendikte tingkat suplai uang, suatu sistem *accounting* dalam pertukaran yang saat ini dianggap paling efisien. Demikian pula, masyarakat bukan hanya kelompok produsen dan konsumen suatu sistem perekonomian, tetapi mereka juga adalah warga negara dengan segala warna dan afiliasi politiknya yang dengan kekuatan tertentu tidak hanya dapat “mengatur” pasar, tetapi dapat pula mengambil alih secara langsung suatu sumberdaya yang dialokasikan oleh atau dalam sistem pasar. Di pihak lain, apa pun bentuk institusi negara, hukum-hukum yang meng-*govern* kekuatan pasar tidak dapat dibatalkan, artinya kekuatan suplai dan demand tetap dapat beroperasi, apa pun budaya, etnis, ideologi dan sistem politik yang dianut. Maksudnya, hampir tidak mungkin membuat prediksi suatu *outcome* dari sistem pasar tanpa membuat prediksi respons politik yang dapat saja menghasilkan *outcome* alternatif yang sangat berbeda.

Bab ini menganalisis ekonomi politik untuk membangun keberpihakan kepada agribisnis dan agroindustri di Indonesia. Struktur argumen dalam makalah ini diawali dengan pembahasan tentang urgensi pemahaman ekonomi politik pembangunan

pertanian. Pembahasan dilanjutkan tentang buruknya aransemen kelambagaan untuk merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan pemihakan agribisnis dan agroindustri secara umum di Indonesia. Bab ini menawarkan suatu solusi rekomendasi untuk meningkatkan integrasi kebijakan agribisnis dan agroindustri dengan pembangunan ekonomi makro secara umum. Pembinaan suatu sistem kontrak sosial dan kontrak politik antara politisi dan konstituennya nyaris mutlak harus dilakukan, untuk melakukan dan rekonstruksi pembangunan agribisnis dan sektor pertanian umumnya.

4.2 Urgensi Pemahaman Ekonomi Politik

Fenomena perjalanan dan kinerja sektor pertanian di Indonesia sering dikaitkan dengan fenomena rezim Orde Baru. Lebih khusus lagi, periode jatuh-bangun sektor pertanian sering dikaitkan dengan strategi pembangunan ekonomi makro dan kiprah Presiden Soeharto dalam menata dan memanfaatkan sektor pertanian sebagai basis pembangunan ekonomi dan politiknya. Selama 16 tahun awal rezim Orde Baru, sektor pertanian menjadi basis utama strategi pembangunan dan berperan cukup penting dalam perekonomian Indonesia. Pada periode 16 tahun kedua Orde Baru, sektor pertanian lebih banyak bermasalah dan mengalami peminggiran struktural karena kesalahan kebijakan yang lebih banyak berpihak pada sektor industri dan jasa.

Ketika Presiden Soeharto berhenti pada tahun 1998 dan rezim Orde Baru menjadi musuh bersama (*common enemy*), kontraksi pertumbuhan sektor pertanian sering juga dikaitkan dengan buruknya kualitas kebijakan dan lingkungan ekonomi politik yang terlalu terhegemoni dengan pusat kekuasaan. Namun setelah rezim pemerintahan berganti sampai tiga kali dan sektor pertanian pun masih menderita cukup serius, maka bangsa Indonesia seharusnya tidak lagi terpaku pada “kambing hitam” masa lalu. Walaupun mungkin masih terdapat “dendam politik” di

kalangan politisi untuk selalu menjelekkkan rezim Orde Baru, kalangan peneliti tidaklah seharusnya terbawa arus dan melempar seluruh permasalahan pada kegagalan masa lalu. Dunia akademik tidak harus melalaikan tanggung jawab utamanya dalam melakukan analisis kebijakan yang obyektif, jernih dan berkualitas untuk masa depan pertanian dan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu *entry point* yang dapat digunakan untuk menjelaskan keputusan politik tentang keberpihakan pemerintah terhadap sektor pertanian adalah kinerja pembangunan infrastruktur fisik (jalan, jembatan, sarana irigasi, listrik, telekomunikasi, dll.) disamping infrastruktur lunak dalam penelitian dan pengembangan (*research and development*= R&D) di bidang pertanian. Bahkan tidak sedikit yang menyimpulkan langkah kebijakan pemerintah pada periode 1970-1986 sebagai model ideal pembangunan pertanian, seakan mengikuti skenario buku teks. Dengan dukungan alokasi anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana, pembangunan pertanian memang menekankan pembangunan bahan pangan pokok dan ikutan lainnya. Sub-sektor tanaman pangan, tanaman perkebunan, peternakan dan perikanan secara cemerlang telah berkontribusi pada penguatan fondasi utama pembangunan pertanian sebagai basis utama pembangunan ekonomi Indonesia.

Akan tetapi, pembangunan pertanian benar-benar mengalami cobaan berat pasca tahun 1986, tepatnya sebelum krisis ekonomi melanda. Para politis, pejabat pemerintah dan kaum akademik memiliki presumsi (dan ekspektasi) yang salah terhadap sektor pertanian, apalagi kebijakan ekonomi makro “tidak ramah” pada sektor pertanian. Pemihakan yang berlebihan terhadap sektor industri dan jasa dengan kebijakan proteksi – sayangnya ditingkahi pemberian privilis khusus kepada segelintir pelaku usaha dengan kriteria yang tidak begitu jelas – telah berkontribusi pada upaya “peminggiran” sektor pertanian itu sendiri. Fenomena konglomerasi yang mewarnai perkembangan dunia usaha, terutama di sektor industri dan jasa tidak mampu diimbangi oleh pertumbuhan sektor pertanian yang memang secara teoritis memiliki respons suplai yang lambat. Proses transformasi struktur

ekonomi sendiri berjalan tidak terlalu mulus karena sektor pertanian dianggap dapat berkembang dengan sendirinya (*taken for granted*), terutama setelah pencapaian swasembada beras pada tahun 1984. Progres besar dalam bidang penelitian dan perubahan teknologi yang pernah dibanggakan pada dekade sebelumnya nyaris stagnan dan tidak membawa pencerahan apa-apa terhadap sektor pertanian dan sektor-sektor lain yang berhubungan.

Alat analisis untuk mengerti dan menjelaskan fenomena kebijakan dan pemihakan pemerintah terhadap sektor pertanian tentu saja tidak cukup apabila hanya menggunakan satu disiplin ilmu ekonomi atau disiplin ilmu politik saja. Maksudnya, diperlukan suatu alat analisis atau disiplin ilmu tersendiri untuk mampu mengerti dan memahami mengapa pemerintah harus mengatur pasar, mengapa dan bagaimana para politisi sibuk dan getol sekali pada nuansa pemerataan pendapatan, atau bagaimana kekuatan pasar dapat mempengaruhi hasil akhir atau *outcome* politik. Di sinilah, falsafah ilmu ekonomi dan ilmu politik tidak hanya harus difahami secara lebih menyeluruh, tetapi juga harus diletakkan pada perspektif teori yang sama. Perspektif teori itulah yang kemudian dikenal dengan ekonomi politik.

Jadi, disiplin ilmu ekonomi politik dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara berbagai aspek, proses dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi (produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi, dan lain-lain). Penelusuran mendalam tentang ekonomi politik biasanya didekati dari format dan pola hubungan antara: pemerintah, swasta, masyarakat, partai politik, organisasi buruh, lembaga konsumen, dan sebagainya. Pembahasan ekonomi politik jelas tidak dapat dipisahkan dari suatu kebijakan publik, mulai dari proses perancangan, perumusan, sistem organisasi dan implementasinya.

Sebagai suatu disiplin ilmu, ekonomi politik lahir dari pemikiran-pemikiran untuk menemukan sinergi, mengisi kekosongan (*cross-fertilization*) yang tidak dijumpai dalam satu disiplin ekonomi dan disiplin politik. Pada awalnya, para ahli ilmu politik agak resisten terhadap upaya sinergi seperti itu, karena

sangat didominasi oleh anggapan “imprialisme ekonomi” yang mulai merambah ke mana-mana, di luar batas kewajaran suatu disiplin ilmu. Alasan atau kekhawatiran seperti itu sangat masuk akal, mengingat teori-teori atau tepatnya paradigma pilihan rasional (*rational choice*) muncul pertama kali dalam bentuk struktur matematis formal, dan berkembang dalam domain teori-teori ekonomi mikro. Pada waktu itu nyaris tidak ada upaya untuk mengembangkan argumen-argumen deduktif ekonomis serta tidak terdapat karya-karya interdisipliner yang cukup kokoh yang dapat dijadikan referensi berharga.

Baru pada dekade 1950 dan 1960-an, tepatnya setelah Kenneth Arrow (1951) menghasilkan karya *Social Choice and Individual Values*, dan Mancur Olson (1965) menulis *The Logic of Collective Action*, paradigma pilihan rasional mulai memperoleh tempat dalam ilmu-ilmu politik. Karya-karya seminal berikutnya bermunculan, baik oleh disiplin ilmu politik, maupun oleh ilmu ekonomi, diantaranya adalah *The Theory of Political Coalitions* oleh William Riker (1962) dan *The Calculus of Consent* oleh James Buchanan dan Gordon Tullock (1962). Pada intinya, karya-karya itu menekankan bahwa kelembagaan dan prosedur yang mempengaruhi suatu alokasi sumberdaya yang amat langka ini adalah ciptaan manusia biasa (*human creations*). Premis di atas menjadi lebih luas, berkembang tidak hanya sekedar pilihan aturan-aturan pemungutan suara (*voting rules*), tapi mencakup pilihan-pilihan pengambilan keputusan sosial oleh suatu kelembagaan pasar secara desentralistik, atau oleh mekanisme sentralistik oleh negara atau oleh suatu institusi baru (*hybrid*) sama sekali yang harus segera ditemukan.

Perkembangan disiplin ilmu ekonomi politik di tingkat makro adalah pendalaman keterkaitan paradigma pilihan rasional dengan tahapan pembangunan ekonomi dan politik suatu negara. Bahkan, pada kasus tertentu, disiplin ekonomi politik juga dicoba dikaitkan dengan aspek budaya dan sosiologis yang selama ini dipinggirkan oleh para ahli ilmu politik dan ilmu ekonomi. Selama dua-tiga dekade terakhir, disiplin ilmu politik berkembang sangat

cepat karena seakan-akan menjadi “penyejuk segar” dari serangkaian pencarian metode atau pisau analisis untuk membedah kasus-kasus kebijakan publik yang ternyata tidak membawa masalah bagi sebagian besar masyarakat, dalam suatu domain negara berdaulat.

Walaupun demikian, tidak jarang ilmu ekonomi politik juga dapat terjebak pada pendangkalan analisis karena rasa frustrasi atau ketidak-mampuan seorang analis meletakkan dan membaca peta permasalahan yang sedang dihadapinya. Di Indonesia, pendangkalan seperti itu mudah terjadi karena terdapat suatu *common enemy* rezim Orde Baru, yang sering dianggap prima causa dari seluruh penyimpangan tujuan atau sasaran akhir dari kebijakan publik. Bahkan, kevakuman suatu rancang bangun platform (*grand-design*) kebijakan ekonomi dan sistem ekonomi negara Indonesia juga sering dijadikan tumpuan permasalahan utama ekonomi politik. Hal di atas memang merupakan masalah serius, tetapi bukanlah merupakan segala-galanya, karena semuanya adalah suatu proses yang tidak berujung pada satu titik.

Benar, bahwa suatu kebijakan ekonomi itu bukan merupakan keinginan atau langkah “mulia” suatu aktor tunggal yang bernama pemerintah, sebagai representasi negara – seperti yang sering didiseminasikan oleh rezim Orde Baru. Sesuai dengan nuansa perkembangan literatur ekonomi politik baru, kebijakan publik, terutama tentang ekonomi adalah suatu pilihan (terbaik) yang diperoleh melalui suatu perjuangan para kelompok kepentingan, yang berlangsung pada suatu setting institusi politik yang sedang berkuasa saat ini, bukan semata setting pasar. Setting pasar, seperti sering dijadikan rujukan dalam ekonomi neoklasik dan pembangunan, terasa terlalu naif dan sempit. Di sana terdapat suatu kredo (*creeds*) bahwa kebijakan ekonomi atau intervensi pemerintah hanya dapat dilakukan untuk membenahi kegagalan pasar (*market failures*) atau apabila struktur pasar sudah terlalu jauh dari bentuk persaingan sempurna, yang sebenarnya tidak pernah menjadi kenyataan. Tidaklah terlalu mengherankan apabila fokus analisis dalam ekonomi neoklasik dan ekonomi

pembangunan lebih banyak diarahkan pada upaya mencari (cari) sumber-sumber kegagalan pasar itu.

Lebih tragis lagi, apabila pasar telah dianggap segalanya, sebagai tujuan dan falsafah hidup dan sebagai tingkat optimal kesejahteraan suatu bangsa, sebagaimana referens ekonomi neoklasik yang senantiasa menganjurkan peran pemerintah seminimal mungkin. Dalam ekonomi neoklasik, juga sangat diyakini bahwa krisis ekonomi atau kemunduran suatu bangsa merupakan kombinasi akibat dari suatu kegagalan politik (*political failures*) pemerintah dan kegagalan pasar itu sendiri. Implikasinya adalah bahwa negara dapat dianggap sebagai suatu institusi yang berbahaya (*pernicious state*) bahkan menjadi predator (*predatory state*) karena kehadirannya menjadi faktor distortif dalam ekonomi.

Di tengah-tengah upaya pemulihan ekonomi yang masih tersendat seperti sekarang, Indonesia harus melakukan rekonstitusi ekonomi. Artinya, negara wajib membangun suatu struktur kelembagaan yang mampu mendorong inisiatif para pelaku dan agen ekonomi sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, sekaligus wajib menciptakan suatu proses dan kesempatan agar struktur kelembagaan itu dapat dimodifikasi jika kondisi sosial ekonomi memungkinkan. Sistem ekonomi akan dapat bekerja dengan baik dan menjadi *viable* apabila aransemen kelembagaan yang ada mampu secara jelas mencegah, melarang dan mengatasi dampak sosial yang amat merugikan. Sistem hak (*property rights*) dan kewajiban individu tidak akan pernah terwujud dengan baik apabila tidak ada struktur penegakan (*enforcement structure*) yang baik pula. Inilah esensi *nation state* yang tidak lain adalah sistem otoritas yang berfungsi untuk memberikan legitimasi kepada seluruh transaksi, yang jelas-jelas bukan merupakan predator atau pemangsa sistem ekonomi pasar. Di sinilah mulai langkah pertama rekonstitusi sistem ekonomi nasional Indonesia.

Pemilu 2004 seharusnya dapat dilihat sebagai arena rekonstitusi sistem ekonomi, yang sebenarnya diharapkan dapat tercantum atau termanifestasi dalam program ekonomi pemerintah baru kelak, calon penguasa dan pemikir di masa mendatang.

Mereka perlu secara rinci menjelaskan hal-hal berikut: kepentingan dan kedaulatan rakyat, mekanisme mengartikulasikan kepentingan ini melalui sistem legal dan sistem politik, definisi dan ruang lingkup modal alamiah dan modal yang diciptakan (*natural and created capital*). Hal itu dapat ditafsirkan bahwa suatu *nation state* harus mampu secara rinci menciptakan aransemen kelembagaan yang menyalurkan aspirasi individu ke dalam keputusan sosial yang bermanfaat pada rakyat banyak. Artinya, suatu *nation state* memerlukan lebih dari sekedar adanya pemerintahan baru melalui Pemilu, walau dibentuk berdasarkan hasil keputusan sosial yang sangat demokratis sekalipun. Ia sangat memerlukan peran dan tanggung jawab eksplisit dari pemerintah (dan lembaga kontrol legislatif dan yudikatif) sebagai agen dari entitas politik. Tanpa peran dan tanggung jawab itu, cikal bakal anarki akan tumbuh dengan subur. Pada era reformasi sekarang ini, hanya bermodalkan nyali dan agresivitas, seorang pejabat negara dan pekerja partai dapat menjadi sangat kaya dengan cara memburu rente, mengklaim dan “menjual” sesuatu yang bukan miliknya, dan sebagainya, yang seringkali mengatasnamakan kepentingan rakyat.

Upaya-upaya rekonstitusi, rekonsiliasi dan reformasi kebijakan ekonomi dapat dilihat sebagai suatu langkah sistematis beberapa komponen negara, terutama tingkah laku pemerintah atau kiat/cara pemerintah menentukan/membuat pilihan yang dapat membangun keberpihakan terhadap agribisnis dan agroindustri serta mempengaruhi roda perekonomian secara umum. Di sinilah tingkah laku pemerintah diletakkan sebagai faktor endogen dari keseluruhan proses perumusan kebijakan ekonomi. Kebijakan ekonomi, termasuk untuk membangun keberpihakan pada agribisnis dan agro tidak terbentuk dari suatu proses optimalisasi saja, yang jelas-jelas pasti terdistorsi oleh kepentingan pribadi, tetapi sebagai suatu produk kompromis dari sekumpulan kepentingan yang mengatasnamakan kepentingan bersama dan dibawa oleh para politisi dengan segala ambisi dan tujuannya dalam suatu proses transaksi politik. Domain ekonomi politik baru selalu *concerned* dengan peranan kelembagaan dalam setiap

perumusan, organisasi dan implementasi kebijakan pembangunan, seperti pesan utama yang termuat dalam buku ini.

4.3 Pemilu untuk Merumuskan Aransemen Kelembagaan

Dalam ekonomi politik, Pemilu adalah suatu proses kontrak politik antara politisi dan pemilihnya, sekaligus sebagai tonggak awal untuk merancang dan merumuskan suatu aransemen kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat banyak. Sebelum Pemilu, para politisi biasanya pun mencoba menawarkan sekian macam kebijakan atau bertindak altruistik yang seakan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pemilih. Hal tersebut memang “lumrah” terjadi di seluruh dunia, sehingga tidak harus diterjemahkan sebagai bentuk tanggung jawab besar, atau pengabdian yang tanpa pamrih. Politisi melakukan hal itu semua dengan ekspektasi mereka memperoleh dukungan dalam memperoleh suara, minimal dalam menjalankan kepentingannya. Sepanjang kebutuhan pemilih terpenuhi dan kalkulasi rasional para politisi bertemu, maka transaksi politik yang ditunjukkan dalam pemberian suara dalam Pemilu tersebut akan berlangsung mulus.

Namun tidak jarang, *mutual exchange* tersebut tidak terjadi dengan mudah karena dominasi kepentingan yang terlalu menonjol. Tuntutan dan ekspektasi masyarakat kadang terlalu berlebihan, sementara tawaran kebijakan dan/atau pemihakan oleh para politisi terlalu sarat dengan kepentingan sesaat jangka pendek, yang hanya menguntungkan diri dan kelompoknya saja. Tidak heran apabila Professor James Buchanan sebagai seorang Nobel Laureate Ilmu Ekonomi 1986 sempat mengatakan bahwa “seringkali percuma saja untuk menganjurkan para politisi melakukan suatu tindakan mulia atau mempengaruhi hasil akhir (*outcome*) untuk isu spesifik tertentu”. Hasil akhir dari suatu transaksi politik masih tergantung pada konstelasi politik yang ada di belakangnya. Oleh karena itu, dalam ilmu politik, basis kontrak politik dan basis konstitusional atau aransemen kelembagaan jauh

lebih penting dari pada memperbincangkan permainan kekuasaan yang sebenarnya amat statis dan pasif, walaupun kadang terlihat dinamis dari luar, bahkan menegangkan.

Proses kemajuan suatu bangsa dipengaruhi oleh suatu kebijakan ekonomi atau aransemen kelembagaan ekonomi yang melingkupinya, sehingga politisi (dan aparat birokrasi di bawahnya) bekerjasama dengan pelaku ekonomi dan masyarakat madani perlu senantiasa mempertajam dan meningkatkan efektivitas kelembagaan atau aturan main yang ada. Mereka perlu pula menjaga stabilitas kelembagaan tersebut, agar lebih mudah diprediksi oleh para stakeholders dan dapat diaplikasikan pada situasi berulang. Dalam ekonomi politik, kelembagaan umumnya didefinisikan sebagai suatu aturan yang dikenal, diikuti, dan ditegakkan secara baik oleh anggota masyarakat, yang memberi naungan (*liberty*) dan hambatan (*constraints*) bagi individu atau anggota masyarakat. Kelembagaan kadang ditulis secara formal dan ditegakkan oleh aparat pemerintah, tapi juga dapat tidak ditulis secara formal seperti pada aturan adat dan norma yang dianut masyarakat. Dalam konteks ini, kelembagaan memberi nafas dan ruang gerak bagi tumbuh dan berkembangnya suatu organisasi.

Contoh paling baru menjelang Pemilu dalam suatu aransemen kelembagaan sektor perkebunan yang amat sarat dengan kepentingan sesaat jangka pendek adalah rencana peraturan pemerintah (RPP) yang akan menjadi payung hukum untuk melegalkan pungutan ekspor (PE). Pengalaman sejarah masih terlalu segar untuk dilupakan begitu saja, bahwa suatu kebijakan publik sejenis itu pastilah menimbulkan distorsi yang parah, karena hanya menguntungkan sebagian kecil pelaku ekonomi dan merugikan sebagian besar pelaku yang lain, terutama petani. Para pedagang tidak akan rela menanggung biaya baru tersebut begitu saja, karena mereka pasti membebankannya kepada petani, pekebun atau nelayan sebagai produsen komoditas primer sektor pertanian.

Hampir seluruh pelaku agribisnis dan para analis ekonomi sepakat bahwa ekspor hasil pertanian perlu digerakkan kembali,

sebagai salah satu andalan dalam membangun struktur pemulihan ekonomi yang berkualitas, tidak hanya mengandalkan sektor konsumsi masyarakat semata. Kinerja ekspor komoditas hasil pertanian (dan perikanan) lebih banyak ditentukan oleh kapasitas produksi dan sistem budidaya di hulu, serta dukungan kebijakan di sektor hilir. Orang awam pun faham bahwa mustahil sekali mengharapkan kinerja yang baik apabila tidak ada dukungan yang memadai terhadap salah satu sektor yang amat vital tersebut. Tidak adanya skema perlindungan terhadap risiko fluktuasi harga kopi, teh dan tembakau dunia yang demikian tinggi dan (ketakutan terhadap rencana) Undang-Undang Bio-Terrorisme di Amerika Serikat (AS) juga amat mempengaruhi kinerja ekspor. Alih-alih melindungi petani dan pelaku, pemerintah bahkan berencana menerbitkan PP tentang PE terhadap beberapa komoditas strategis seperti kelapa sawit karet, cokelat dan lain-lain, sampai 60 persen. Argumen klasik untuk meningkatkan kinerja industri domestik masih terus digulirkan, walaupun masyarakat sadar bahwa langkah pungutan tersebut tidak lebih dari sekedar manifestasi peruburuan rente (*rent-seeking*) biasa, yang kerap dilakukan oleh suatu birokrasi dan elik politik

Sekalipun tidak sedang dilanda wabah flu burung, ekspor hasil pertanian beberapa waktu mendatang tidak akan berasal dari sektor perunggasan karena sistem produksi di sektor peternakan ini masih mengalami permasalahan struktural. Pada tahun 2003, ekspor komoditas unggas (*poultry*) Indonesia tidak sampai US\$ 2 juta, suatu penurunan yang amat signifikan dibandingkan kinerja ekspor unggas tahun 2000 yang mencapai US\$ 3 juta. Penurunan tingkat kompetitif atau daya saing produk peternakan Indonesia inilah yang perlu segera dipecahkan dan ditanggulangi, misalnya dengan peningkatan kapasitas pelaku usaha dalam memasuki kancah perdagangan dunia. Untuk ekspor hasil pertanian, Indonesia perlu menggenjot perolehan devisa dari komoditas hortikultura (buah-buahan, sayuran dan tanaman bunga) yang telah menunjukkan trend pertumbuhan yang positif, terutama untuk memperbaiki standar efisiensi, standar higienis dan kualitas ekspor yang menjadi syarat utama di pasar internasional.

Contoh kedua adalah aransemen kelembagaan yang dituangkan dalam kebijakan larangan impor beras pada saat panen raya, juga dengan argumen sama untuk melindungi petani dari anjloknya harga gabah dan beras karena serbuan beras impor. Sepintas lalu, langkah tersebut seakan benar-benar melindungi petani sebagai konstituen terbesar sektor pertanian, terutama apabila tidak dikaji mendalam tentang peluang permainan rente tentang rezin perijinan dan ekspektasi *benefit stream* di masa mendatang. Tidaklah terlalu aneh apabila saat ini berkembang berbagai lobi-lobi politik untuk menembus aransemen kelembagaan larangan impor beras dengan cara memobilisasi opini publik untuk percaya bahwa guyuran hujan dan genangan banjir di beberapa sentra produksi padi akan dapat menyebabkan gagal panen. Konsekuensinya, pemerintah akan menggunakan klausul perkecualian dari kebijakan tersebut untuk memberikan ijin impor pada saat larangan masih berlaku, terutama bagi beberapa aktor tertentu karena kondisi genting yang mendesak. Masyarakat pun telah faham apa yang akan terjadi, apalagi jika dikaitkan dengan pelaksanaan Pemilu 2004 mendatang. Singkatnya, kebijakan larangan impor tersebut adalah taruhan terbesar pemerintah Kabinet Gotong Royong terhadap kualitas kebijakan pendukung yang dibutuhkan seperti pengamanan pelabuhan impor, fenomena penyelundupan dan buruknya sistem administrasi dan pelaporan impor beras.

Sudut pandang (*angle*) lain yang dapat digunakan dalam membedah aransemen kelembagaan larangan impor adalah keraguan para perumus kebijakan terhadap tingkat efektivitas instrumen kebijakan perberasan dan bidang pangan lainnya. Pada kesempatan lain, penulis pernah menyampaikan bahwa salah satu penyebab tidak efektifnya sekian macam instrumen kebijakan untuk menjaga fluktuasi harga bahan pangan adalah buruknya kelembagaan pangan, baik yang tidak tertulis maupun yang tertulis (Arifin, 2003). Sejak tahun 2002, pemerintah sendiri sebenarnya mulai tidak yakin tentang instrumen harga pembelian pemerintah (HPP), sebagai pengganti harga dasar, yang ternyata masih digunakan. Bahkan sejak instrumen harga atap juga telah

ditinggalkan pada tahun 1980-an, kebijakan untuk melindungi konsumen diganti dengan kebijakan operasi pasar (OP), yang akhirnya ber-evolusi menjadi operasi pasar khusus (OPK) dan operasi pasar murni (OPM), dan sekarang berubah menjadi program beras untuk orang miskin (raskin).

Instrumen ini menekankan pada penjualan beras dengan harga yang tidak terlalu mahal, berdasarkan perkembangan harga paritas (*parity price*) dengan harga internasional. Program raskin juga mulai diadopsi oleh pemerintah daerah, dengan mekanisme yang hampir seragam, bahwa beras murah tersebut dijual ke pasar induk dan pasar tradisional. Setiap keluarga miskin memperoleh 10-20 kilogram beras bersubsidi tersebut, dengan administrasi dan kriteia yang dibuat oleh aparat pemerintah daerah. Sampai saat ini, instrumen ini amat diandalkan pemerintah untuk meredam tingginya harga eceran beras, terutama pada masa-masa sulit dan konflik. Tidak mustahil, instrumen ini dipergunakan sebagai justifikasi dan popularitas politik oleh para elit daerah (dan pusat), apalagi menjelang Pemilihan Umum dan pesta demokrasi lainnya.

Banyak skeptisme dan pesimisme bermunculan terhadap instrumen raskin dapat efektif mengembalikan harga ke tingkat “normal dan terjangkau”, terutama pada kondisi dan suasana kehidupan kemasyarakatan yang sedang “panas” pada masa transisi demokrasi seperti sekarang. Tidak jarang, laporan yang terpantau masyarakat pernah menyebutkan bahwa di beberapa tempat, program raskin memicu kesukisruhan dan telah dipergunakan sebagai “alat tawar” untuk tujuan tertentu yang jauh sekali dari esensi amanat ketahanan pangan. Debat publik tentang akar persoalan yang sebenarnya dari permasalahan kelembagaan di bidang pertanian sama sekali tidak tersentuh. Misalnya, struktur biaya (transaksi) yang dimiliki ekonomi pertanian Indonesia saat ini memang cukup tinggi, karena proses pemilihan instrumen kebijakan yang masih mengandalkan cara lama dan “pukul rata” dengan perspektif jangka pendek.

Perubahan fundamental yang dimaksud Coase (1992) dalam pidato ilmiahnya ketika menerima Hadiah Nobel 1991 di

Swedia adalah bahwa pengembangan kelembagaan adalah salah satu langkah penting dalam perbaikan distribusi sumberdaya dan peningkatan keadilan sosial. Dalam literatur ekonomi kelembagaan, definisi kelembagaan mencakup dua demarkasi penting, yaitu: konvensi (*conventions*) dan aturan main (*rules of the game*). Kelembagaan itu diartikan sebagai seperangkat aturan main atau tata cara untuk kelangsungan sekumpulan kepentingan (*a set of working rules of going concerns*). Jadi kelembagaan itu adalah kegiatan kolektif dalam suatu kontrol atau yurisdiksi, pembebasan atau liberasi, dan perluasan atau ekspansi kegiatan individu, seperti disebutkan di atas.

Kelembagaan akan amat menentukan “bagaimana seseorang atau sekelompok orang *harus* dan *tidak harus* mengerjakan sesuatu (kewajiban atau tugas), bagaimana mereka *boleh* mengerjakan sesuatu tanpa intervensi dari orang lain (kebolehan atau *liberty*), bagaimana mereka *dapat* (*mampu*) mengerjakan sesuatu dengan bantuan kekuatan kolektif (kemampuan atau hak), dan bagaimana mereka *tidak dapat* memperoleh kekuatan kolektif untuk mengerjakan sesuatu atas namanya (ketidakmampuan atau *exposure*). Oleh karena itu kelembagaan adalah serangkaian hubungan keteraturan (*ordered relationships*) antara beberapa orang yang menentukan hak, kewajiban atau tepatnya kewajiban menghargai hak orang lain, privilis, dan tanggung jawab mereka dalam masyarakat atau kelembagaan tersebut (Bromley, 1989).

Singkatnya, Pemilu 2004 memang diharapkan menjadi salah satu momentum saja dalam upaya memperbaiki dan mempertajam aransemen kelembagaan yang mampu membangun pemihakan terhadap agribisnis dan agroindustri. Contoh-contoh kasus di atas seharusnya mampu membuka ruang bahwa aransemen kelembagaan yang tidak berdasarkan fondasi teori dan bukti empiris yang kuat hanya akan menjelma menjadi perburuan rente. Apabila lingkungan eksternal dan sistem nilai yang melingkupinya telah banyak berubah, kelembagaan pun tidak boleh hanya berorientasi status-quo yang justru dapat merugikan.

Aransemen kelembagaan dalam format apa pun perlu mampu *support* kekerjaan pasar, khususnya untuk komoditas agribisnis dan agroindustri.

Apabila para ekonom, politisi, perumus kebijakan dan kaum elit lain di negeri ini memang serius ingin mengembangkan sektor pertanian, memajukan agribisnis dan agroindustri, tidak ada jalan lain kecuali harus menempatkan sektor sektor pertanian sebagai basis utama dan posisi kunci dalam strategi pembangunan ekonominya. Strategi demikian, terutama apabila didukung oleh pengembangan instituti dan *capacity building* lainnya, sekaligus dapat mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan.

Untuk membangun keberpihakan terhadap agribisnis dan agroindustri, beberapa hal berikut perlu diperhatikan. Kinerja agribisnis dan agroindustri Indonesia, terutama yang berorientasi ekspor masih akan bergantung pada sektor-sektor produksi di hulu yang memiliki keunggulan komparatif dengan akses pasar internasional yang lebih terbuka. Dukungan strategi yang memadai untuk menghasilkan pelaku agribisnis dan agroindustri, tenaga kerja terlatih dan terdidik dalam jumlah yang besar akan sangat bermanfaat untuk mengejar pasar ekspor internasional yang mampu memberikan nilai tambah tinggi. Hal yang penting lagi adalah bagaimana mengaitkan pembangunan pemihakan atau rekonstruksi pembangunan agribisnis tersebut dengan strategi pembangunan ekonomi yang lebih makro.

4.4 Penutup: Merealisasikan Keberpihakan

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, referensi sukses pembangunan agribisnis dengan pemihakan yang demikian tinggi dalam mengantar Indonesia mencapai tingkat swasembada pangan pada dekade 1980-an nampaknya terlalu mahal untuk dicapai pada saat ini dan beberapa tahun ke depan. Indonesia sukar sekali untuk melakukan investasi besar-besaran dalam bidang pertanian seperti

masa itu, karena pendapatan negara dari minyak dan gas bumi, dan penerimaan dari pajak tidak lagi cukup untuk mendukung pembangunan pertanian. Persoalan tingkat makro ekonomi, anggaran negara, neraca pembayaran dan kemauan atau sikap politik untuk mendukung dan mengaitkan kebijakan makro dengan keputusan manajemen dan intervensi di tingkat mikro masih menjadi titik lemah dalam reposisi kebijakan pertanian ke depan. Singkatnya, keberpihakan terhadap agribisnis dan agroindustri sama sekali tidak akan cukup apabila hanya ditunjukkan oleh pernyataan-pernyataan kebijakan dan janji-janji kosong yang tidak bermakna. Keberpihakan perlu terintegrasi dengan skema rekonstruksi pembangunan agribisnis dengan berbagai dimensinya.

Misalnya dalam sektor pangan on-farm, yang sering dijadikan amunisi debat publik. Peranan perubahan teknologi dalam fenomena Revolusi Hijau telah berkontribusi amat besar dalam proses produksi bahan pangan dan dalam pembangunan pertanian secara umum. Namun, ketika prestasi penelitian dan pengembangan untuk menemukan dan aplikasi teknologi pertanian mengalami stagnansi sejak 1990an dan tidak menghasilkan temuan yang spektakuler lagi, maka sektor pertanian dan masyarakat umumnya harus menanggung beban berat seperti itu. Dengan kata lain, ketidakmampuan Indonesia dan negara-negara Dunia Ketiga lainnya mempertahankan prestasi seperti masa Revolusi Hijau sangat berkait dengan kelambanan merespons perubahan paradigma perubahan teknologi itu yang telah masuk ke domain institusi dan kebijakan publik. Oleh karena itu, upaya rekonstruksi sektor pertanian harus mencari celah dan strategi reposisi yang lebih cemerlang agar sektor pertanian dapat kembali tumbuh dan berkembang, mampu meringankan masyarakat dari jeratan kemiskinan, serta melestarikan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Bab 5

Pembangunan Pertanian untuk Pengentasan Kemiskinan

5.1 Pendahuluan

Professor Nancy Peluso (Amerika Serikat) menulis buku yang cukup terkenal “*Rich Forests, Poor People*” yang berisi serangkaian paradoks pembangunan kehutanan, terutama di negara-negara berkembang. Manfaat ekonomi dan ekologi yang demikian besar dapat dihasilkan dari hutan telah mampu mengangkat harkat kehidupan dan derajat sebagian elit politik dan elit ekonomi, bahkan berkontribusi pada devisa dan neraca pembayaran negara. Akan tetapi, manfaat besar seperti itu sama sekali tidak mampu dinikmati lapisan terpenting masyarakat yang berada di sekitar hutan, bahkan justru sering menimbulkan bencana karena buruknya setting kebijakan, regulasi dan kelembagaan pendukung tentang pembangunan kehutanan.

Masyarakat di sekitar hutan tetap terjatuh kemiskinan dan kemelaratan, buruknya kualitas pendidikan dan pelayanan kesehatan, yang membuat mereka menjadi terasing di lingkungannya sendiri. Tidak jarang, masyarakat yang hidup di sekitar hutan menjadi target kekerasan para oknum penguasa karena sering dianggap “menghalangi” eksploitasi kepentingan dan kekayaan segelintir pemburu rente tersebut, yang umumnya bekerjasama dengan para cukong pemodal dari negara asing. Karya Professor Peluso tersebut memang cukup berpengaruh pada

pola pikir, diskusi akademik, debat publik, dan perumusan kebijakan bidang kehutanan dan sumberdaya alam lainnya. Saat ini, di hampir seluruh negara di dunia, agenda kebijakan kehutanan dan lingkungan hidup pada umumnya pasti mengikutsertakan dimensi pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas hidup dan pemberdayaan masyarakat, terutama di sekitar hutan agar mampu sejajar dengan saudara-saudaranya yang lain di pelosok negara.

Bab ini menganalisis peran pembangunan pertanian untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Pertama, ironi atau paradoks "keberlimpahan" sumberdaya alam dengan kemiskinan petani dan masyarakat desa akan dibahas. Kemudian, strategi pengentasan kemiskinan akan ditawarkan, dan dilanjutkan dengan langkah pemihakan melalui alokasi anggaran negara.

5.2 Pertanian dan Kemiskinan

Analogi yang sama sangat dengan mudah dijumpai di sektor pertanian Indonesia, yang memiliki potensi ekonomi dan sumberdaya yang sangat berlimpah, tapi petaninya yang merupakan konstituen terbesar masih terjerat kemiskinan struktural. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ketika menyampaikan sambutan pada Konferensi Dewan Ketahanan Pangan di Istana Negara awal Desember ini menyebutkan bahwa 55 persen dari jumlah penduduk miskin adalah petani, dan 75 persen dari petani miskin itu adalah petani tanaman pangan. Jika mengutip data dari Badan Pusat Statistik, pernyataan Presiden itu tidak jauh berbeda, karena dari 36 juta penduduk miskin (atau 17 persen dari total penduduk), lebih dari 15 juta orang miskin tersebut berada di daerah pedesaan, dan umumnya terlibat atau berhubungan dengan sektor pertanian (Tabel 5.1).

Tabel 5.1 Jumlah Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan

Tahun	Garis Kemiskinan		Penduduk di bawah garis kemiskinan					
	Rp/kapita/bulan		Jumlah (juta)			Persentase (%)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa
1976	4,522	2,849	10.0	44.2	54.2	38.8	40.4	40.1
1978	4,969	2,981	8.3	38.9	47.2	30.8	33.4	33.3
1980	6,831	4,449	9.5	32.8	42.3	29.0	28.4	28.6
1981	9,777	5,877	9.3	31.3	40.6	28.1	26.5	26.9
1984	13,731	7,746	9.3	25.7	35.0	23.1	21.2	21.6
1987	17,381	10,294	9.7	20.3	30.0	20.1	16.1	17.4
1990	20,614	13,295	9.4	17.8	27.2	16.8	14.3	15.1
1993	27,905	18,244	8.7	17.2	25.9	13.5	13.8	13.7
1996	38,246	27,413	7.2	15.3	22.5	9.7	12.3	11.3

Tahun	Garis Kemiskinan		Penduduk di bawah garis kemiskinan					
	Rp/kapita/bulan		Jumlah (juta)			Persentase (%)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota+ Desa
1996/a	42,032	31,366	9.6	24.9	34.5	13.6	19.9	17.7
1998/b	96,959	72,780	17.6	31.9	49.5	21.9	25.7	24.2
1999/c	92,409	74,272	15.7	32.7	48.4	19.5	26.1	23.5
2000/c	91,632	73,648	12.3	26.4	38.7	14.6	22.4	19.1
2001/c	100,011	80,382	8.6	29.3	37.9	9.8	24.8	18.4
2002/c	130,499	96,512	13.3	25.1	38.4	14.5	21.1	18.2
2003/c	138,803	105,888	12.2	25.1	37.3	13.6	20.2	17.4
2004/c	143,455	108,725	11.4	24.8	36.1	12.1	20.1	16.7

Keterangan

a/ Menggunakan garis kemiskinan menurut definisi BPS tahun 1998

b/ Menggunakan data Susenas Desember 1998 (khusus)

c/ Menggunakan data Susenas reguler

Sumber: Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

Maksudnya, betapa konstituen terbesar dari pembangunan pertanian, yang telah berjuang keras mengangkat harkat dan martabat bangsa, serta turut serta berkontribusi pada keberhasilan sistem ekonomi-politik nasional, ternyata tidak mampu menikmati keberhasilan tersebut secara baik. Apalagi, jika strategi pembangunan pertanian yang sedang ditempuh saat ini memang tidak menempatkan petani sebagai subyek paling penting, berharga, dan harus dilindungi. Upaya proteksi kebijakan yang dimaksudkan untuk melindungi petani, seperti kebijakan pelarangan impor beras, tataniaga impor gula, pengenaan pajak ekspor kakao (dan minyak sawit mentah-CPO), ternyata masih jauh dari sasaran, jika tidak dikatakan menimbulkan distorsi karena hasilnya dinikmati orang lain.

Paradoks seperti di atas memang cukup menyakitkan karena secara teoritis dan empiris, para ahli dan pejuang sektor pertanian merasa sangat yakin bahwa sektor vital tersebut telah dipercaya sebagai pengganda pendapatan (*income multiplier*) yang paling efektif dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Bahkan empat dekade sebelum Peluso, para peletak dasar analisis ekonomi pembangunan modern seperti Professor John Mellor dan Professor Bruce Johnston, dan generasi sesudahnya seperti Professor Alain de Janvri, Professor Peter Timmer telah berkali-kali mengatakan bahwa sektor pertanian sangat potensial untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja pedesaan. Pembangunan pertanian yang menjadi basis pembangunan ekonomi hampir seluruh negara di dunia akan meningkatkan produktivitas tanaman, terutama bahan pangan, melalui intensifikasi penggunaan lahan dan pemanfaatan sumberdaya ekoomi secara optimal. Apabila pendapatan petani ikut meningkat – sekalipun tingkat harga tidak berubah – maka ekonomi pedesaan akan berputar lebih baik, karena tingkat pengeluaran terhadap produk-produk *non-farm* juga meningkat. Pembangunan pertanian menjadi landasan utama menuju modernisasi pembangunan ekonomi, tanpa berlebihan untuk saling bersubsitisi (*trade-off*) antara sektor pertanian, industri dan jasa.

Bagi Indonesia persoalan menjadi lebih pelik karena jumlah petani gurem dengan lahan tidak sampai 0.5 hektar semakin lama semakin banyak. Hasil Sensus Pertanian 2003 menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga pertanian meningkat menjadi 25,4 juta dari sekitar 20,8 juta pada tahun 1993 atau meningkat sebesar 2,2 persen per tahun. Jumlah petani gurem pun ikut meningkat dari 10,8 juta (52,7 persen) menjadi 13,7 juta (56,5 persen) rumah tangga. Sebagaimana dapat diduga, sebagian besar dari petani gurem tersebut berada di Jawa karena 75 persen petani Jawa tergolong gurem atau meningkat dari 70 persen pada tahun 1993. Maksudnya, saat ini hanya 25 persen dari seluruh petani di Jawa yang dapat dikatakan berkecukupan dan tidak terjerat kemiskinan. Potret petani sebaliknya terjadi terjadi di Luar Pulau Jawa. Rumah tangga petani di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Papua dan lain-lain umumnya menguasai lahan rata-rata cukup besar, dan hanya 34 persen dari rumah tangga petani di sana yang tercatat menguasai lahan di bawah 0,5 hektar. Namun demikian, kecenderungan peningkatan jumlah petani gurem di Luar Jawa ini pun – karena pada Sensus Pertanian 1993 tercatat 31 persen – perlu diperhatikan dengan seksama mengingat, terutama apabila ancaman penurunan produksi, produktivitas dan kesejahteraan petani dapat menjadi semakin besar. Proses pemiskinan petani seperti ini – walaupun terasa terlalu simplistik – jelas dapat berimplikasi sangat luas, baik secara ekonomi, politik dan sosial kemasyarakatan.

5.3 Strategi Pengentasan Kemiskinan

Teori dasar kemiskinan yang disampaikan pemenang Hadiah Nobel Ekonomi Professor Amrtya Sen, semakin jelas terbukti di Indonesia. Menurut Sen yang asli India tersebut, petani miskin karena tidak memiliki kemampuan (*entitlement*) bahkan tidak memiliki kemerdekaan (*freedom*) untuk melakukan sesuatu bagi keluarga dan bangsanya. Sen berupaya memberikan penjelasan yang lebih komprehensif, tidak hanya fakta bahwa

petani tidak memiliki penghasilan yang memadai atau “akibat” dari suatu kemiskinan, namun lebih banyak tentang buruknya akses atau “sebab” terjadinya suatu kemiskinan. Dapat dibayangkan, dampak berantai yang pasti terjadi, apabila petani tidak memiliki akses terhadap lahan sebagai faktor produksi terpenting dalam suatu budidaya pertanian (*agriculture*), pastilah upaya peningkatan produksi, produktivitas dan pendapatan petani tidak akan mencapai hasil optimal. Lebih-lebih lagi, perbaikan akses ini menjadi begitu krusial dan sangat vital dalam dimensi bisnis pertanian (*agribusiness*) yang sangat mengedepankan kesatuan sistem dan tata-nilai yang utuh dari hulu, tengah, hilir dan pendukung seperti akses pasar, pemasaran, perbankan, pendidikan, penyuluhan, dan kebijakan pemerintah yang relevan.

Kini permasalahan terlihat semakin kusut, karena berbagai sistem insentif dan instrumen telah yang dibangun sepanjang satu dekade terakhir, masih belum mampu mengatasi persoalan “akses” yang paling mendasar tersebut. Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan Presiden SBY harus bekerja ekstra keras untuk mengurai benang kusut tersebut dan merumuskan penanggulangan yang terstruktur dan sistematis. Presiden SBY telah menyampaikannya secara terbuka kepada publik tentang tiga jalur (*triple-track strategy*) platform pembangunan yang dianutnya yang konon lebih *pro-growth, pro-employment dan pro-poor*: (1) peningkatan pertumbuhan ekonomi di atas 6,5 persen per tahun melalui percepatan investasi dan ekspor; (2) membenahan sektor riil untuk mampu menyerap tambahan angkatan kerja dan menciptakan lapangan kerja baru; dan (3) revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan untuk berkontribusi pada pengentasan kemiskinan.

Para anggota kabinetnya harus mampu menterjemahkan pernyataan politik di atas menjadi suatu agenda kebijakan yang mampu terlaksana, dapat dikelola secara baik, dan terukur secara kuantitatif untuk memudahkan pemantauan dan evaluasi. Khusus dalam penanggulangan paradoks pertanian seperti tema utama tulisan ini, upaya pemberantasan kemiskinan yang dimaksudkan tentulah bukan langkah-langkah pemberian bantuan dan skema karitas belas-kasihan (*charity*) seperti selama ini. Mungkin,

langkah tersebut masih dibutuhkan dalam suatu dimensi bantuan sosial yang tidak mengikat terhadap golongan paling bawah dan sangat tidak mampu, tapi jelas tidak untuk pemberdayaan masyarakat dalam konteks ekonomi yang lebih bersifat progresif. Saat ini Indonesia sangat membutuhkan suatu upaya konkrit untuk penyerapan lapangan kerja, pengurangan disparitas pendapatan di pedesaan dan aliran tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor ekonomi lainnya.

Apabila Presiden SBY telah secara terbuka menyampaikan *land-policy reform*, hal itu perlu ditindaklanjuti dengan segera menyelesaikan berbagai pekerjaan rumah tentang reforma agrarian yang terbengkalai, tanpa harus kehilangan esensi utama dari strategi tiga jalur di atas. Oleh karenanya upaya pemberdayaan masyarakat dari lapisan yang bawah yang masih aktif (*economically active poor*), peningkatan usaha ekonomi produktif dan pemberian akses (lahan, pasar, informasi, sumber keuangan dan lain-lain) yang lebih memadai dapat menjadi pendongkrak berharga bagi pengentasan kemiskinan, terutama di daerah pedesaan. Para lapis kedua dan ketiga perumus kebijakan, perlu pula merumuskan strategi yang berbeda untuk lapisan masyarakat yang berbeda, karena karakter kewirausahaan tidak akan tercipta begitu saja. Dengan kata lain, diperlukan pemilahan program yang tegas antara misi sosial dari pengentasan kemiskinan dari misi ekonomi produktif dan pemberdayaan skala komersial menuju peningkatan akses pasar, sistem insentif dan informasi harga yang bermanfaat bagi segenap lapisan masyarakat.

5.4 Pemihakan melalui Alokasi Anggaran

Selama tiga dasa warsa, sektor pertanian adalah pengganda pendapatan (*income multiplier*) paling efektif dalam pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Upaya pemberantasan kemiskinan ini jelas amat erat kaitannya dengan penciptaan lapangan kerja, pengurangan disparitas pendapatan di pedesaan dan aliran tenaga

kerja dari sektor pertanian ke sektor ekonomi lainnya. Oleh karenanya upaya pemberdayaan masyarakat dari lapisan yang terbawah, peningkatan usaha ekonomi produktif dan pemberian akses pasar yang memadai dapat menjadi pendongkrak berharga bagi pengentasan kemiskinan. Diperlukan strategi yang berbeda untuk lapisan masyarakat yang berbeda pula, karena karakter kewirausahaan tidak akan tercipta begitu saja. Dengan kata lain, diperlukan pemilahan program yang tegas antara misi sosial dari pengentasan kemiskinan dari misi ekonomi produktif dan pemberdayaan skala komersial menuju peningkatan akses pasar, sistem insentif dan informasi harga yang bermanfaat bagi segenap lapisan masyarakat.

Dalam konteks yang lebih luas, strategi pengentasan kemiskinan dapat ditempuh melalui peningkatan alokasi anggaran untuk sektor pendidikan dan kesehatan. Apabila amanat konstitusi dipenuhi, bahwa 20 persen dari anggaran negara dialokasikan secara efektif kepada pendidikan dan kesehatan, maka negara telah mampu membawa dan melaksanakan aspirasi rakyat secara langsung. Walaupun agak berat untuk dikerjakan oleh karakter pemeritahan seperti saat ini, peningkatan alokasi pendidikan pun harus disertai peningkatan pembangunan pertanian, jika diinginkan program pengentasan kemiskinan menjadi efektif. Berbagai studi empiris (lihat Arifin, 2004) menunjukkan bahwa apabila sektor pertanian tidak tumbuh atau jika tidak terdapat peningkatan pendapatan petani, maka motivasi bagi orang tua petani untuk mengirim anaknya ke sekolah akan berkurang.

Demikian pula sebaliknya, jika pendapatan petani meningkat (dan kesadarannya pun membaik), maka motivasi untuk mendidik anaknya pastilah akan semakin tinggi. Di sisi lain, strategi pengentasan kemiskinan pun harus dikaitkan dengan peningkatan usaha ekonomi produktif dan perbaikan infrastruktur vital di pedesaan. Tanpa perbaikan infrastruktur ini, maka alokasi dana pendidikan menjadi tidak efisien karena biaya per unit menjadi sangat mahal. Sumberdaya sektor pertanian dengan pendidikan yang cukup pastilah amat penting bagi pengembangan institusi untuk pembangunan pertanian. Tidak berlebihan jika

disimpulkan bahwa sektor pertanian tidak akan tumbuh baik pada lokasi dengan tingkat pendidikan rendah dan kelembagaan yang primitif dan tidak responsif terhadap perubahan.

Singkatnya, strategi penanggulangan paradoks yang agak strukturalis seperti di atas hanya dapat efektif apabila masalah fundamental tentang “akses” tersebut dapat dihilangkan, tentunya melalui pembangunan struktural yang mampu memutus siklus buruk antara “kemiskinan dan pendidikan”. Kini, kemauan politik pimpinan tertinggi negara minimal telah ada. Dukungan politik dan ekspektasi masyarakat pun sedang direngkuhnya terutama apabila pemerintah memang “tidak main-main” dengan persoalan korupsi dan *good governance* yang terus didengungkannya. Dengan kapital dan kapasitas yang demikian besar, langkah-langkah seperti di atas seharusnya tidak boleh gagal.

5.5 Penutup: Agenda Pemberdayaan

Agenda pembangunan pertanian yang dapat berkontribusi pada pengentasan kemiskinan – terutama untuk kelompok miskin aktif secara ekonomi adalah memberdayakan dan mengefektifkan jaringan kerja pada sentra produksi pertanian dan pusat-pusat pasar di perkotaan dan di wilayah lain. Tujuannya jelas, yaitu untuk memperbaiki komunikasi antar para petani pada masing-masing sentra produksi dan memperluas akses pasar, informasi sarana produksi, pembiayaan dan pemasaran. Manfaat berikutnya adalah informasi berharga tentang sistem produksi, manajemen usahatani, penanganan pasca panen, informasi pasar, potensi pemasaran, dan sumber-sumber penadanaan dapat ditukarpikirkan dengan baik.

Landasan utama agenda aksi seperti itu adalah strategi pembangunan pertanian yang berbasis kemasyarakatan (*community-based development*), sebagai alternatif dari pembangunan pertanian yang semata berbasis komoditas (*commodity-based development*). Dalam bahasa perencanaan pembangunan, strategi inilah yang dikenal dengan pendekatan keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkages*) yang sebenarnya lebih banyak berbasis pada sisi

permintaan (*demand-driven planning*). Beberapa pra-syarat yang harus dipenuhi untuk memberdayakan suatu jaringan kerja pembangunan pertanian dan keterkaitan desa-kota di atas adalah sebagai berikut:

Pertama, perbaikan basis kelompok-kelompok petani pada setiap areal sentra produksi. Dengan pertimbangan bahwa kelompok petani itu timbul atas keinginan dan kebutuhan dari dalam petani sendiri, komunikasi antar anggota dalam satu kelompok akan menjadi lebih lancar pula. Sesuatu yang berhubungan dengan strategi pemasaran dan pemanfaatan peluang-peluang pasar yang ada dapat dioptimalkan. Sasaran yang ingin dicapai adalah perbaikan sistem dan pengaliran sistem informasi pasar, terutama tentang harga sekarang danantisipasi harga waktu mendatang, sehingga sisi produksi primer menjadi sangat kuat.

Kedua, pemantapan dan pengembangan sistem institusi ekonomi rakyat yang mandiri -- semacam Koperasi Unit Desa (KUD) Mandiri Inti atau KMI pada era 1990an -- yang ada pada suatu lokasi pusat jaringan kerja. Hal ini dibuat dengan pertimbangan bahwa ide awal dalam pemberdayaan jaringan kerja sentra produksi komoditas utama atau yang berada pada pusat pertumbuhan agribisnis adalah karena eksistensi lembaga ekonomi rakyat yang maju dan unggulan dalam wilayah kerja tertentu. Lembaga ekonomi rakyat yang mandiri inilah yang kelak berfungsi sebagai mata rantai utama dalam pemberdayaan jaringan kerja antar-lembaga ekonomi rakyat dalam suatu wilayah administratif, serta pemberdayaan antar kelompok tani yang berada dalam wilayah kerja ekonomi rakyat berbasis agribisnis itu.

Ketiga, apabila strategi pengembangan pertanian berbasis komoditas masih harus diakomodasi, perencanaan pola tanam suatu wilayah yang memadai (*proper*) dalam suatu iklim dan semangat desentralisasi dan otonomi perumusan kebijakan pengembangan komoditas pangan dan hortikultura, komoditas perkebunan, dan pola pembangunan pertanian lahan kering pada umumnya. Sebagian besar para perumus kebijakan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah masih terlalu terkesima akan

kesuksesan sistem perintah yang cenderung mengikuti satu garis linier, yang sempat populer dan diterapkan bertahun-tahun untuk tanaman padi sawah. Mereka seakan lupa bahwa kondisi agro-ekologis tanaman lahan kering sangat berbeda dengan kondisi dan suasana padi sawah yang nyaris hampir seragam di beberapa tempat, misalnya tentang pola tanam, jadwal tabur, jadwal panen dan sebagainya. Komoditas lahan kering cenderung sangat *location-specific*, sehingga metode desentralisasi dalam perumusan pola tanam menjadi hampir mutlak.

Keempat, pembangunan dan perbaikan sarana dan prasarana pembangunan yang memadai, misalnya infrastruktur jalan desa dan jalan usahatani, sarana pengairan/irigasi untuk daerah yang memiliki sumberdaya air kurang memadai, dan sarana drainase untuk areal pertanian baru yang baru dibuka dan berasal dari reklamasi rawa dan tanah gambut, dan sarana lain yang memadai pada daerah yang menggunakan sistem sorjan dan pola pertanian pasang surut. Pembangunan perangkat lunak yang mendukung melalui desentralisasi pola pengembangan sumberdaya manusia. Apabila konsep penyuluhan seperti sekarang masih ingin diakomodasi, program pengadaan, pendidikan dan pelatihan terhadap tenaga-tenaga penyuluh pertanian lapangan (PPL) bidang non-pangan merupakan keniscayaan. Hal ini sangat relevan mengingat selama ini masih terkesan bahwa para petugas lapangan, sebagai ujung tombak terakhir yang diharapkan sangat mengerti permasalahan petani, agar tidak hanya mengetahui dan mendalami aspek padi dan perberasan saja, tetapi lebih luas pada pembangunan pertanian dan agribisnis.

Bagian II

Kinerja Produk Strategis

Bab 6.

Perlukah Indonesia Berswasembada Beras?

6.1 Pendahuluan

Pertama, saya perlu memohon maaf kepada para pembaca dan hadirin peserta Seminar Padi Nasional pada rangkaian acara Pekan Padi Nasional (PPN) II tahun 2004 ini karena saya tidak memiliki jawaban tegas terhadap “pertanyaan sederhana” di atas. Sebagian besar para pembaca, pejabat dan pegiat sektor pertanian rasanya akan menjawab “perlu” karena swasembada beras bukan sesuatu yang mustahil untuk dicapai. Indonesia pernah mencapainya secara gemilang pada pertengahan dekade 1980an, yang mengantar Presiden Soeharto ke mimbar kehormatan Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) dan Indonesia pernah dijadikan contoh sukses (*role model*) bagi negara berkembang lain di Dunia Ketiga, untuk mengentaskan masyarakat dari kelaparan dan kekurangan pangan.

Namun, saya pun yakin bahwa tidak sedikit dari pembaca yang menjawab pertanyaan “perlukah Indonesia berswasembada beras?” tersebut dengan “tergantung”, atau bahkan “tidak perlu”, mengingat perubahan yang begitu cepat telah terjadi pada kondisi internal dan lingkungan eksternal sistem produksi beras serta domain ketahanan pangan secara umum. Kondisi swasembada beras memang amat diperlukan apabila aktivitas impor beras yang dilakukan Indonesia selama ini telah menimbulkan ketergantungan yang akut, termasuk apabila cenderung menjelma menjadi keterjebakan pangan (*food trap*) yang dapat mempengaruhi sendi-sendi keberdaulatan ekonomi bangsa Indonesia. Akan tetapi apabila kondisi swasembada beras tersebut harus dicapai dengan

segala cara, sampai harus mengorbankan penguatan landasan pembangunan pertanian dalam arti luas, maka upaya mati-matian *at all costs* untuk mencapai swasembada beras menjadi tidak relevan lagi. Pembangunan ekonomi-politik Indonesia akan lebih brilian apabila mampu mencapai ketahanan pangan, yaitu tingkat “ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan menjadi lebih baik pada skala rumah tangga dan skala nasional.

Bab ini akan menelusuri ketiga argumen atau kemungkinan jawaban atas pertanyaan “perluah Indonesia berswasembada beras?” berikut beberapa penjelasannya. Setelah pendahuluan ini, argumen pertama tentang “perlunya” swasembada beras akan dibahas dari urgensi peningkatan produksi dan produktivitas beras dengan laju yang secara absolut harus lebih tinggi dibandingkan peningkatan permintaan beras. Argumen “tergantung” lebih ditekankan pada betapa besarnya secara historis biaya untuk mencapai dan mempertahankan swasembada beras tersebut. Pada bagian ketiga, penjelasan tentang tidak perlu swasembada, tapi tingkat ketahanan pangan dapat tercapai, dengan lebih menekankan pada aspek penyediaan dan aksesibilitas ketahanan pangan, terutama karena faktor musiman produksi beras dan persoalan tingkat distribusi yang nyaris berulang setiap tahun. Penutup tulisan ini adalah rekomendasi kebijakan sektor pertanian, khusus di bidang pangan agar lebih kompatibel dengan perubahan lingkungan global dan bahkan fenomena desentralisasi yang bergulir begitu cepat tak tertahankan.

6.2 Swasembada Beras Masih Perlu

Argumen utama untuk mendukung perlunya Indonesia berswasembada beras sebenarnya dilandasi tiga pertimbangan utama, yaitu: (1) kemampuan dan potensi swasembada beras memang cukup besar, (2) volume dan harga beras dunia sangat tidak stabil alias fluktuatif dan (2) ketergantungan pada beras

impor menjadi ancaman ekonomi dan politik, bahkan terhadap keberdaulatan bangsa. Penjelasan singkat tentang ketiga pertimbangan rasional di atas akan disampaikan berikut ini.

Pertama, kemampuan dan potensi swasembada beras Indonesia rasanya tidak perlu diragukan lagi, karena secara teoritis mustahil negara agraris besar seperti Indonesia tidak akan mampu mencapai swasembada beras. Dengan berkah kandungan sumberdaya alam dan kesuburan lahan, keanekaragaman genetika dan dukungan musim iklim tropis yang tiada taranya, masih banyak hal lagi yang mampu dicapai Indonesia dari sekedar swasembada beras. Tidak mustahil Indonesia pun dapat menjadi produsen beras dan bahan pangan lain yang cukup handal dan mampu menguasai pangsa pasar beras dunia. Argumen kemampuan dan potensi tersebut sering dipadu dengan romantisasi kisah keberhasilan Indonesia mencapai swasembada beras pada pertengahan tahun 1980-an. Swasembada beras sering dijadikan romantisasi *benchmark* keberhasilan kebijakan pangan nasional dan bahkan pembangunan pertanian secara umum.

Publikasi resmi Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa produksi beras tahun 2003 mencapai 52,1 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 32,8 juta ton beras. Demikian pula, perkiraan resmi tentang produksi angka ramalan (Aram) II per Juni 2004 menunjukkan produksi tahun ini mencapai 53,7 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 33,8 juta ton beras, suatu rekor angka produksi yang mungkin terlalu optimis. Sementara itu angka perkiraan konsumsi beras rumah tangga diperkirakan terus menurun dan hanya mencapai 115,5 kilogram per kapita per tahun, yang juga merupakan angka rekor terendah sepanjang dasa warsa terakhir mengingat Indonesia adalah konsumen pemakan beras terbesar di dunia. Apabila jumlah penduduk Indonesia sebesar 214 juta orang dan perkiraan konsumsi beras oleh industri, kebutuhan untuk benih dan untuk kegunaan lain tidak lebih dari 12 persen, maka total kebutuhan beras domestik seharusnya sekitar 29 juta ton. Apabila semua perkiraan dan data di atas akurat dan dapat dipercaya, maka Indonesia seharusnya telah mencapai swasembada beras karena

jumlah total produksi melebihi jumlah total konsumsi beras di dalam negeri.

Namun demikian, aplikasi pemahaman swasembada beras jelas tidak sesederhana atau selinier seperti angka neraca perhitungan tingkat makro tersebut. Semua orang faham bahwa sekitar 60 persen produksi beras di Indonesia terjadi pada saat musim panen raya pada bulan Februari-Mei yang menghasilkan surplus beras karena produksi jauh melebihi konsumsi. Sedangkan pada delapan bulan berikutnya, produksi beras Indonesia berada di bawah tingkat konsumsi secara nasional (Lihat Gambar 2 dan penjelasan pada Bagian 3) dan bahkan harus dipenuhi oleh beras impor karena Indonesia menghadapi permasalahan pola distribusi beras di pasar domestik yang cukup kompleks. Maksudnya, Indonesia masih perlu berfikir keras untuk mencapai swasembada beras yang sebenarnya, stok beras dan stok penyanggah nasional dapat berfungsi secara maksimal dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan beras di dalam negeri, jika perlu tidak terlalu mengandalkan basis impor.

Tabel 6.1 Kinerja Produktivitas dan Impor Beras, 1990-2004

Tahun	Luas Panen 000 ha	Produktivitas (ton/ha)	Produksi Gabah (000 ton)	Produksi Beras ^{a)} (000 ton)	Impor Beras ^{b)} (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
2002	11,521	4.47	51,490	32,369	3,100
2003	11,488	4.54	52,138	32,846	2,400
2004	11,844	4.53	53,666	33,809	2,000

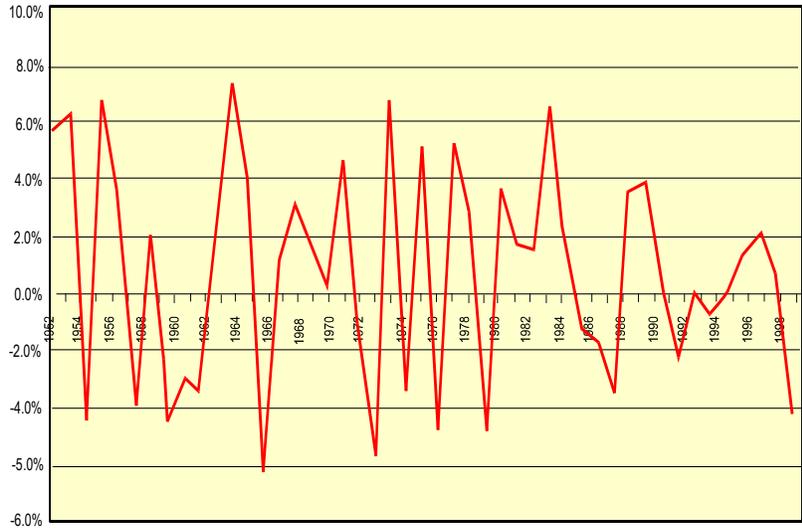
Notes: a) Faktor konversi 0.65 sebelum 1998 dan 0.63 setelah 1998

b) Data beras impor berasal dari beberapa sumber

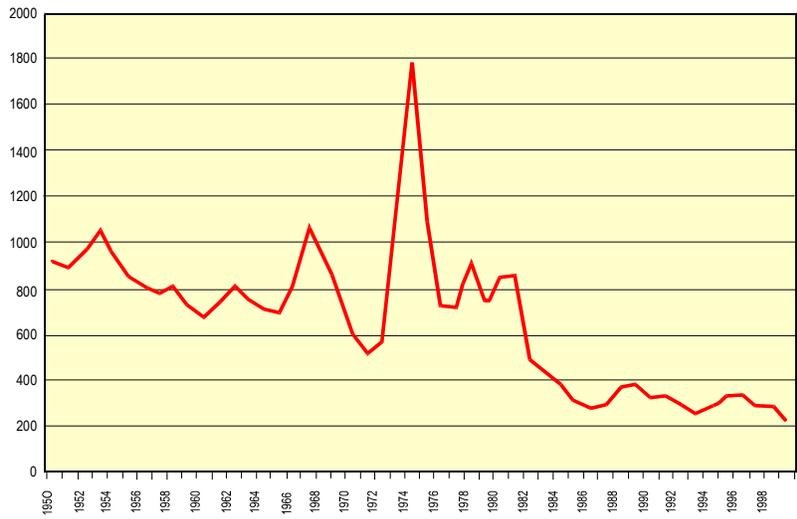
Sumber: Badan Pusat Statistik (berbagai tahun)

Kedua, pertimbangan tentang perlunya swasembada beras adalah karena volume produksi dan harga beras dunia sangat fluktuatif (Gambar 1). Benar, saat ini terdapat sekitar 23 juta ton beras yang dipasarkan di tingkat internasional, suatu lonjakan besar dibandingkan dengan sekitar 15 juta ton pada dekade 1980 dan 1990-an. Sementara itu laju peningkatan produksi bahan pangan lain juga tidak terlalu menggembirakan karena berbagai persoalan iklim, bencana, biofisik dan aspek sosial ekonomi politik

yang justru dapat mengancam tingkat pemenuhan kebutuhan pangan dunia. Data FAO menunjukkan terdapat laju kenaikan produksi pangan telah lebih lambat dibandingkan laju pertumbuhan penduduk dunia. Pada periode 1990-1996, produktivitas hanya naik sebesar 3 persen atau sekitar 0.5 persen per tahun, yang jauh lebih kecil dari laju pertumbuhan penduduk dunia yang mencapai 1.6 persen per tahun (Arifin, 2004). Apabila tidak terjadi lagi penemuan teknologi baru di bidang pertanian -- semisal benih, pupuk, dan pestisida -- keberlanjutan produksi pangan dunia jelas akan terancam, dan perangkap argumen yang dikemukakan Thomas Malthus akan berulang kembali. Kemungkinan terbesar penyebab menurunnya produktivitas adalah bahwa pertumbuhan produksi pangan yang terlalu mengandalkan penambahan luas panen dan aspek fisik lain telah terlalu jenuh (*exhausted*).



(a) Fluktuasi Produksi per kapita (%)



(b) Fluktuasi Harga Beras Dunia

Gambar 6.1 Perdagangan Beras Dunia (Sumber: Dawe, 2000)

Tiga faktor penting yang perlu terus diperhatikan dalam suatu sistem perdagangan dunia yang lebih terbuka sekalipun atau ketika hanya tarif bea masuk impor saja yang menjadi pembatas para importir dalam melakukan impor. *Pertama*, tingkat fluktuasi produksi domestik akan menyebabkan pula fluktuasi tingkat harga pasar domestik. Maksudnya, suatu eksese suplai yang terjadi pada musim panen akan menekan harga pada sekuensi berikutnya, apabila negara tidak mampu menyerapnya secara baik melalui instrumen kebijakan domestik yang ada. *Kedua*, instabilitas harga di pasar dunia akan menjelma menjadi instabilitas harga di tingkat domestik. Jika harga beras dunia turun karena beberapa negara produsen panen dalam waktu yang hampir bersamaan, maka pelaku usaha akan mengimpor beras dan menjualnya di pasar domestik dengan harga yang lebih tinggi. Demikian pula sebaliknya, jika harga beras dunia naik karena tingkat suplai dunia berkurang, maka harga beras domestik pun akan terdorong naik karena para pedagang melakukan ekspor beras. *Ketiga*, nilai tukar juga berpengaruh pada harga beras dunia (ekivalen dalam rupiah) yang pasti akan berpengaruh pada harga beras di pasar domestik. Tingkat volatilitas nilai tukar rupiah seperti yang terjadi pada puncak krisis ekonomi tahun 1998-1999 lalu berpengaruh pada instabilitas harga beras di pasar domestik, apalagi Indonesia tidak menerapkan kebijakan bea masuk impor beras.

Dalam hal ini, harga beras dunia memang amat berfluktuatif karena per bulan Juni 2004 telah mencapai US\$ 229,3 per ton untuk kualitas 25 percent *Thai broken*. Tingkat harga sebesar itu jauh cukup mahal dibandingkan dengan rata-rata harga pada tahun 2002 yang hanya US\$ 175 per ton atau pada tahun 2003 yang tercatat US\$ 181,7 per ton. Benar bahwa sepanjang setengah abad tahun terakhir, harga beras dunia menunjukkan kecenderungan yang semakin murah, dalam perspektif jangka panjang dengan fluktuasi terhebat 180 persen terjadi pada tahun 1970-an. Swasembada beras amat diperlukan bagi Indonesia, terutama apabila tiba-tiba harga beras dunia menjadi sangat mahal karena misalnya produksi dunia menurun, seperti yang telah menimpa Cina baru-baru. Karena faktor musim yang tidak terlalu

bersahabat bagi petani padi dan faktor non teknis lain, gejala penurunan produksi di negara-negara produsen besar seperti Thailand, India, dan Cina dikhawatirkan menurunkan volume beras yang diperdagangkan di pasar dunia karena pemenuhan konsumsi domestik di negaranya pastilah dijadikan prioritas utama.

Ketiga, swasembada beras memang diperlukan karena apabila impor bahan pangan terlalu besar dan menimbulkan ketergantungan yang akut, maka secara ekonomi dan politik, tingkat ketahanan pangan Indonesia juga akan melemah. Benar bahwa peta perdagangan dunia telah mulai berubah dan sedikit lebih terbuka, dibandingkan sekian tahun lalu. Namun hal itu tidak harus diterjemahkan bahwa Indonesia layak berpangku tangan dan menggantungkan pasokan pangan dari dunia internasional. Dalam konteks yang lebih spesifik, ketika beras impor membanjiri pasar domestik pada saat menjelang atau sekitar hari-hari besar dan istimewa, tingkat kepanikan masyarakat rasanya tidak terlalu tinggi. Tingkat antisipasi masyarakat, persepsi “positif” untuk meningkatkan konsumsi, serta kematangan psikologis massa telah menjadi semacam filter khusus bahwa dampak sosial-ekonomi yang ditimbulkan tidaklah begitu membahayakan. Namun, ketika beras impor telah membanjiri beberapa sentra produksi padi di Indonesia, ancaman berantai terhadap tingkat ketahanan pangan menjadi begitu serius, dan tidak mustahil mengancam tingkat keberdaulatan pangan bangsa Indonesia.

Dalam konteks ini, konsep keberdaulatan pangan (*food reliance*) sebenarnya lebih penting dan lebih strategis dari konsep swasembada pangan (*self sufficiency*) dan bahkan ketahanan pangan (*food security*) yang lebih bersifat ke dalam. Pada tingkat awal, ketergantungan yang begitu tinggi terhadap pangan impor adalah salah satu indikasi dari keberdaulatan pangan. Bentuk paling menakutkan dari buruknya keberdaulatan pangan adalah keterjebakan pangan (*food trap*). Negara hanya menggantungkan sepenuhnya pada pasokan pangan negara lain, sementara cadangan devisanya dan neraca pembayaran di dalam negerinya sangat buruk. Pemimpin politik manapun di dunia rasanya tidak akan rela

membiarkan masalah pangan ini berlarut-larut. Demikian pula pemimpin politik di Indonesia yang telah mengalami pahit-getirnya terlempar dari kekuasaan, seperti keempat presiden dari Soekarno, Soeharto, Habibie dan Abdurrahman Wahid yang tersukses hanya karena tidak mampu mengelola permasalahan pangan dan tidak terlalu baik dalam menyelesaikan tekan politik pangan yang demikian besar.

6.3 Swasembada Beras Tergantung pada Kinerja Manajemen

Dalam argumen ini, swasembada beras menjadi perlu atau tidak perlu amat sangat tergantung pada kinerja manajemen kebijakan pangan dan bahkan pertanian secara umum. Swasembada beras memang perlu untuk kembali dijadikan fokus kebijakan pangan, tapi tidak melalaikan kebijakan lain dalam pembangunan pertanian yang lebih komprehensif. Apabila kebijakan pangan hanya ditujukan untuk mengejar swasembada beras semata tanpa harus menghiraukan prioritas dan kebutuhan peningkatan produksi komoditas pertanian lain, maka makna yang terkandung pada swasembada tersebut menjadi hambar. Fokus perhatian yang terlalu besar, alokasi dana anggaran negara dan subsidi eksekutif pada usahatani padi sawah pernah menimbulkan suatu “ketidakadilan kebijakan”, karena subsektor strategis lain seperti perikanan, peternakan, perkebunan dan bahkan pertanian lahan kering secara umum hanya menerima perhatian kebijakan yang jauh dari memadai.

Demikian pula sebaliknya, tradisi pengambilan keputusan kebijakan yang terlalu *ad-hoc* justru telah menimbulkan fase dekonstruktif sektor pertanian, yang ternyata lebih sulit untuk dibangun kembali. Pengalaman historis bahwa swasembada beras adalah nyaris segalanya, justru telah menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir dengan sendirinya (*taken for granted*) dan melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang terjadi seperti dukungan pembangunan infrastruktur, pengembangan teknologi, dukungan riset dan penyuluhan yang

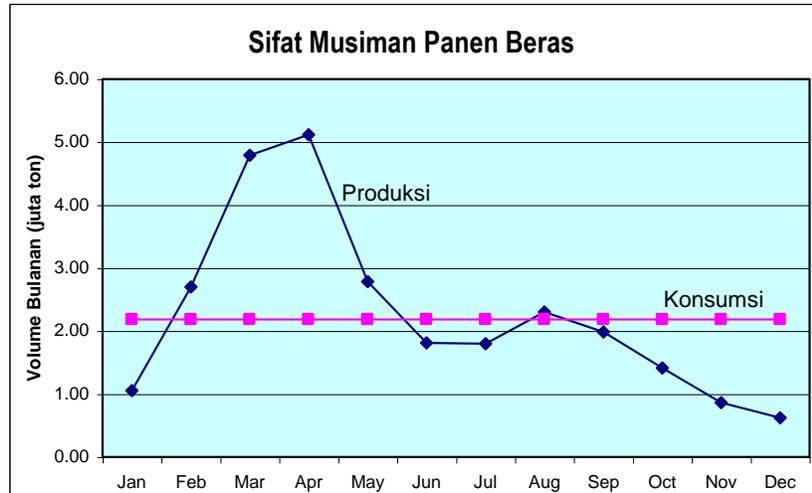
sangat intensif, serta peningkatan keterkaitan terhadap kebijakan ekonomi makro secara umum. Indikasi fase buruk sektor pertanian seperti saat sekarang sebenarnya telah muncul ketika kebijakan pembangunan ekonomi mengarah pada strategi industrialisasi *footloose* besar-besaran dengan proteksi tidak rasional berlebihan.

Sejak awal akhir 1980an dan awal 1990an, laju produksi pangan dan pertanian Indonesia secara umum telah mengalami perlambatan yang sangat signifikan. Pada periode 1985-1996, sektor pertanian memang mengalami kontraksi tingkat pertumbuhan di bawah 3.4 persen pertahun, amat kontras dengan periode sebelumnya (1978-1985) yang mengalami pertumbuhan produksi hampir 6 persen per tahun (Arifin, 2004). Pada periode tersebut subsektor tanaman pangan hanya tumbuh 1.90 persen per tahun (dihitung dari data BPS), suatu rekor buruk sepanjang sejarah modern pertanian Indonesia. Periode krusial awal 1990an tersebut sering disebut fase dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuhan oleh para perumus kebijakan. Dalam bahasa ekonomi, pertumbuhan produksi telah mencapai pada peningkatan yang semakin menurun (*diminishing return*). Aplikasi benih unggul, pupuk dan pestisida, atau yang lebih dikenal dengan teknologi biologi-kimiawai, yang selama ini merupakan andalan utama mungkin sudah mencapai titik jenuh. Demikian pula, investasi besar-besaran sarana dan prasarana irigasi juga sudah mulai menurun yang tentu saja erat kaitannya dengan menurunnya penerimaan ekonomis yang diperoleh petani atau penerimaan negara secara agregat.

Kombinasi kelalaian kebijakan pembangunan pertanian dan langkah pemihakan berlebihan pada sektor industri padat modal – apalagi ditingkahi proses konglomerasi dan nepotisme yang terlalu eksekutif – sedikit banyak telah berkontribusi pada kondisi sektor pertanian umumnya. Apalagi karakter perburuan rente dari pelaku ekonomi dan birokrasi yang amat sentralistis tidak begi saja mampu membawa visi kesejahteraan seperti diamanatkan oleh suatu tujuan kebijakan. Dampak paling buruk dari proses industrialisasi yang ditempuh dengan proses konglomerasi

tersebut, adalah tidak meratanya pembangunan antara pedesaan dan di perkotaan, bahkan antara Jawa dan Luar Jawa secara umum. Semua orang tahu, bahwa antiklimaks dari proses pembangunan yang amat timpang tersebut ikut berkontribusi pada krisis ekonomi Indonesia, yang sebenarnya secara teknis hanya dipicu oleh krisis nilai tukar dan krisis perbankan (moneter). Indonesia tidak berhasil melokalisir krisis moneter tersebut karena berdampak luas pada sendi-sendi perekonomian. Angka inflasi pun melonjak sampai 70 persen per tahun dan pengangguran terjadi di mana-mana karena pemutusan hubungan kerja sektor formal berlangsung secara besar-besaran. Pada tahap berikutnya, krisis ekonomi bahkan menular pada sistem politik yang memang sedang menjadi bentuk dan jati-dirinya setelah sekian lama terdominasi oleh hegemoni kekuasaan kekuatan Orde Baru yang demikian besar.

Ketika sektor pertanian harus menanggung dampak krisis ekonomi untuk menyerap limpahan tenaga kerja sektor informal dan perkotaan, daya tahan sektor pertanian tidak cukup kuat. Benar, pada periode 1998-2000 sektor pertanian sempat menjadi penyelamat ekonomi Indonesia, itu pun karena limpahan lonjakan nilai tukar dollar AS yang dinikmati komoditas ekspor sektor pertanian terutama perkebunan dan perikanan. Namun, ketika basis utama untuk membangun kualitas pertumbuhan sektor pertanian dilupakan begitu saja, sektor pertanian tidak mampu menciptakan lapangan kerja, apalagi jika harus menyerap pertumbuhan tenaga kerja baru, terutama di pedesaan. Akibatnya, dalam beberapa tahun terakhir sektor pertanian (dan petani) terus menerus terpojok dan terpinggirkan.



Gambar 6.2 Sifat musiman: perbedaan produksi dengan konsumsi

Dengan argumen seperti di atas, swasembada beras memang perlu tapi tergantung pada kinerja manajemen kebijakan. Apabila para penguasa politik dan perumus kebijakan mampu menjaga konsistensi kebijakan pembangunan pertanian, dengan tujuan yang jelas pula, maka langkah-langkah besar untuk mencapai swasembada beras perlu dilanjutkan. Namun sebaliknya, jika swasembada beras hanya menjadi tujuan akhir dari kebijakan pembangunan pertanian dan bahkan nyaris menjadi segalanya, maka terlalu banyak biaya sosial ekonomi politik yang dapat ditimbulkan. Indonesia telah memiliki pengalaman berharga pada periode Presiden Soeharto dan ternyata tidak mampu memikul biaya-biaya tersebut, sampai akhirnya muncul krisis yang berkepanjangan.

Dengan perubahan lingkungan internal dan eksternal yang begitu cepat seperti saat ini, Indonesia perlu lebih konsisten melakukan pembangunan pertanian dengan visi besar untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani. Ukuran identitas sederhana produktivitas pertanian yang amat terkenal

adalah bahwa produktivitas tenaga kerja (Y/L) merupakan produk perkalian dari produktivitas lahan (Y/A) dan rasio lahan terhadap tenaga kerja (A/L). Produktivitas tenaga kerja ini dianggap sebagai salah satu *proxy* ukuran kesejahteraan petani. Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja yang negatif berimplikasi proses pemiskinan petani karena pembangunan pertanian. Demikian pula sebaliknya, untuk pertumbuhan produktivitas tenaga kerja positif, yang berimplikasi peningkatan kesejahteraan, bahkan pengentasan masyarakat dari kemiskinan.

Sebagaimana aktivitas usahatani umumnya, sifat musiman beras di Indonesia sangat dominan, sehingga mempengaruhi aktivitas penyediaan (pengadaan) beras di dalam negeri, yang masih amat tergantung pada pola distribusi beras dan pangan secara umum. Sementara itu, sejak kejatuhan Presiden Soeharto dan ambruknya rezim Orde Baru, argumen yang paling menonjol adalah bahwa beberapa pilar untuk menopang kebijakan pangan itu telah runtuh satu persatu seiring dengan ambruknya rezim Orde Baru pada tahun 1998. Sistem komando yang amat linier dalam menjalankan administrasi kebijakan pangan tentu saja telah amat jarang ditemukan – sekalipun di satu sisi masyarakat mengakui tingkat kerapian dalam *delivery system* yang diterapkan. Badan Urusan Logistik (Bulog) yang telah resmi berubah menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perum Bulog, kini tidak lagi memiliki kekuatan monopoli baik dalam impor maupun dalam perdagangan domestik beras. Kemudahan pembiayaan sampai pada tingkat Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang pernah dimiliki Bulog juga telah dihapuskan. Apalagi Bulog juga tidak diperkenankan lagi melakukan intervensi pada komoditas strategis lain seperti terigu, minyak goreng, gula, bawang putih, kedelai, dan lain-lain.

Dengan status tingkat produksi dan sebaran musim panen yang demikian lebar serta laju konsumsi domestik yang senantiasa meningkat, Indonesia seakan memiliki kewajiban untuk melakukan manajemen distribusi beras di pasar domestik, termasuk manajemen impor beras dan bahan pangan lain sebaik-baiknya. Kaum awam pun

tahu bahwa manajemen produksi padi menghendaki keteraturan sistem jaringan irigasi primer, sekunder dan tersier tingkat petani, dan faktor-faktor penting lainnya. Masyarakat dapat menyaksikan dengan langsung bahwa banyak sekali jaringan irigasi yang rusak berat, mengalami sedimentasi dan pendangkalan karena minimnya perhatian pemerintah tingkat pusat dan tingkat daerah. Nilai rasa tanggung jawab pejabat pusat dan daerah masih perlu diperbaiki, paling tidak memiliki prioritas untuk mengalokasikan anggaran rehabilitasi atau O&M (*operation and maintenance*). Hal yang sering muncul ke permukaan justru saling lempar tanggung jawab. Dengan dalih era otonomi daerah, pemerintah pusat merasa bahwa infrastruktur yang paling vital tersebut adalah tanggung jawab pemerintah daerah karena berada dalam yurisdiksi daerah. Sementara pemerintah daerah tidak pernah merasa memiliki kewenangan manajemen untuk melakukan O&M jaringan irigasi karena selama ini memang merupakan “proyek pusat”, sekedar tidak menyebut bahwa pekerjaan tersebut “tidak menarik” bagi dan memerlukan pemahaman dan konsentrasi tinggi.

Aspek penting lain lagi yang perlu diperhatikan dalam mengupas relevansi untuk mencapai swasembada beras adalah biaya ekonomi-politik yang sebenarnya relatif besar dalam sejarah Indonesia melaksanakan swasembada beras tersebut. Dalam konteks pelaksanaan kebijakan stabilisasi harga beras, salah satu kebijakan untuk menopang swasembada, Timmer (2000) pernah menkompilasi biaya-biaya tersebut, sebagai berikut.

Tabel 6.2 Biaya dan Manfaat Kebijakan Stabilisasi

Periode Pelita	Biaya	Manfaat	Catatan tentang manfaat
	<i>US\$ juta tahun 1991</i>		
Pelita I (1969-1974)	30	300	Sekitar 1% dari pertumbuhan PDB
Pelita II (1974-1979)	40	270	Sekitar 0.61% dari pertumbuhan PDB
Pelita III (1979-1984)	80	n.d.	Pangsa terhadap pertumbuhan PDB seharusnya cukup besar karena swa-sembada telah tercapai saat itu.
Pelita IV (1985-1989)	80	n.d.	Pangsa terhadap pertumbuhan PDB seharusnya agak kecil karena ekonomi sedang mengalami restrukturisasi.
Pelita V (1989-1994)	90	180	Sekitar 0.19% dari pertumbuhan PDB. Indonesia kemudian melaksanakan kebijakan swasembada "on-trend".
Pelita VI (1994-1999)	n.d.	n.d.	Krisis ekonomi tahun 1997, dan Presiden Soeharto berhenti Mei 1998.

Sumber: Diadaptasi dari Pearson (1993) dan Timmer (1996, 2000)

Selama Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (Repelita I, 1969-1974), biaya stabilisasi mencapai US\$ 30 juta (dalam harga konstan 1991) per tahun. Biaya tersebut meningkat menjadi US\$ 40 juta dan US\$ 80 juta, masing-masing untuk Repelita II (1974-1979) dan Repelita III (1979-1984). Dalam sepuluh tahun pertama, kebijakan stabilisasi tersebut mampu

menghasilkan nilai tambah sebesar ekonomis US\$ 290 per tahun (dalam harga konstan 1991). Biaya stabilisasi tersebut tetap berkisar US\$ 80 juta pada Repelita IV dan V, karena Indonesia pernah mengadopsi kebijakan swasembada menurut menurut kecenderungan (*self sufficiency on trend*), bukan swasembada absolut tahun-per tahun.

6.4 Swesembada Beras Tidak Perlu

Dalam konteks ketahanan pangan, swasembada beras yang relatif statis dan lebih bernuansa produksi menjadi tidak perlu karena Indonesia dihadapkan pada kebutuhan untuk menjaga dan mencapai ketahanan pangan yang lebih baik, yang mencakup dua unsur pokok: yaitu “penyediaan” dan “aksesibilitas” bahan pangan. Di tingkat nasional, konsep ketahanan pangan ini mencakup penyediaan pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup serta dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Basis dari konsep ketahanan tingkat nasional ini adalah ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, terutama di tingkat pedesaan. Demikian pula sebaliknya, ketahanan pangan di tingkat rumah tangga merupakan prakondisi sangat penting untuk memupuk ketahanan pangan di tingkat nasional dan di tingkat regional.

Proporsi pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan merupakan salah satu indikator ketahanan pangan di tingkat rumah tangga tersebut. Semakin besar pangsa pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan, semakin rendah ketahanan pangan rumah tangga yang bersangkutan. Secara agregat pangsa pengeluaran bahan pangan tersebut mengalami penurunan dari sekitar 70 persen pada tahun 1980 menjadi 57 persen pada tahun 1990 dan menurun kurang dari 50 persen pada tahun 2000. Besarnya pangsa pendapatan yang digunakan untuk konsumsi pangan juga menunjukkan kecilnya bentuk kekayaan lain yang dapat dipertukarkan untuk memperoleh satu satuan bahan pangan.

Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan tentunya dapat ditempuh melalui: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya alam, manajemen dan pengembangan sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, asal tidak terlalu eksekutif, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Sedangkan komponen kedua dalam ketahanan pangan atau aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tataniaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen. Akses individu ini dapat juga ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan dan memuaskan berbagai pihak yang terlibat. Intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih nampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga-harga kebutuhan pokok pada musim tanam atau musim paceklik.

Dalam kesempatan lain, penulis pernah membahas 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*) (lihat Arifin, 2004). 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.

Namun demikian, Indonesia perlu segera menyelesaikan pekerjaan rumah untuk menentukan arah kebijakan ketahanan pangan ke depan, tidak sekedar terjebak pada skema kebijakan harga murah, perlu juga diarahkan untuk mencapai tingkat kecukupan pangan (*food adequacy*) yang lebih relevan dalam konteks ketahanan pangan. Kebijakan kecukupan pangan 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. 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, 2004)

Tingkat kesejahteraan petani dan konsumen beras Indonesia justru lebih banyak tergantung pada disparitas harga gabah di tingkat petani dengan harga eceran beras di tingkat konsumen. Semakin besar perbedaan harga tersebut, maka semakin besar pula potensi penurunan kesejahteraan petani, karena sebagian besar margin pemasaran beras hanya dinikmati oleh pedagang. Sejak kejatuhan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998, disparitas harga gabah di tingkat petani dengan harga eceran beras di tingkat konsumen melonjak berlipat-lipat sampai sekitar Rp 1,000 per kilogram. Pada periode 1980-an, pergerakan harga

gabah di tingkat petani dan harga beras di tingkat konsumen masih cukup harmonis.

Margin keuntungan dalam proses pemasaran dan distribusi beras nampak tersebar di antara para pelaku ekonomi perberasan seperti petani, pedagang pengumpul, pedagang besar dan grosir, walaupun pedagang cenderung memperoleh balas jasa yang lebih baik dibanding petani. Konsumen beras juga terlindungi oleh kebijakan yang ada, terutama kebijakan operasi pasar dan operasi pasar khusus (OPK) kepada kelompok miskin dan tidak mampu. Setidaknya, faktor-faktor inilah yang berkontribusi pada pencapaian swasembada beras pada saat itu. Namun, memasuki dekade 1990-an, harga gabah petani dan harga beras konsumen cenderung terpencar semakin besar, yang tentu saja semakin mempersulit disain kebijakan sektor pangan. Bahkan, pasca kejatuhan Presiden Soeharto pada 1998, disparitas harga tersebut semakin lebar, yang tentu saja membawa konsekuensi cukup pelik bagi manajemen ketahanan pangan di Indonesia.

Interpretasi dari fenomena ini dapat bermacam-macam, di antaranya bahwa biaya pengolahan atau penggilingan gabah menjadi beras melonjak secara signifikan seiring dengan hebatnya krisis ekonomi dan laju inflasi yang tinggi. Namun, ketika laju inflasi telah menurun sampai di bawah 10 persen dan disparitas harga masih bergeming sekitar Rp 800-1000 per kilogram, maka persoalan manajemen distribusi beras menjadi begitu penting dalam perdebatan tentang tingkat kesejahteraan petani. Semakin besar disparitas itu, maka semakin besarlah kemungkinan petani Indonesia tidak menikmati keuntungan atas hasil usahatannya. Hal inilah yang dapat menjadi sumber disinsentif bagi petani padi untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya, disamping tentunya tingkat referensi dan implementasi kebijakan harga dasar seperti disampaikan di atas.

Jika demikian, apakah solusi untuk mengenakan tarif bea masuk impor atau bahkan pelarangan impor seperti mada musim panen raya tahun 2004 ini dapat mencapai tingkat ketahanan pangan yang lebih baik? Belum tentu. Amat sulit untuk menjawab pertanyaan di atas dengan karakter birokrasi dan primitifnya

institusi ekonomi seperti sekarang ini. Pengalaman Indonesia dalam mengawal tarif impor beras Rp 430 per kilogram dalam tiga tahun terakhir – dan sering menimbulkan kontroversi seputar beras impor tidak tercatat (baca: selundupan) seharusnya menjadi pelajaran berharga bahwa betapa fragil-nya suatu kebijakan publik hanya mengedepankan banyak kepentingan tertentu. Pembenaan administrasi bea masuk dan penegakan sanksi hukum yang keras terhadap para penyelundup beras akan jauh lebih bermanfaat bagi ekonomi perberasan Indonesia, dibandingkan dengan pelarangan impor beras.

6.5 Penutup: Langkah ke Depan

Dalam bab ini memang ditekankan secara eksplisit dan implisit bahwa upaya mengejar swasembada beras tidak lebih penting dari upaya mencapai ketahanan pangan, terutama melalui langkah rekonstruksi pembangunan pertanian yang lebih memadai. Misalnya, hal itu dapat dilakukan dengan pemberian insentif, minimal di tingkat politis dan dalam alokasi anggaran, bahwa fasilitasi investasi di seluruh aspek infrastruktur keras dan lemah perlu ditingkatkan lagi. Dalam bahasa yang sedikit lugas, pemerintah pusat dan daerah 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 komponen dalam proses aliran produk dan faktor produksi dari pedesaan ke perkotaan.

Untuk itu, rekonstruksi pembangunan pertanian tidaklah harus diterjemahkan sebagai pemberian proteksi besar, yang cenderung berakhir dengan tragis, menghasilkan distorsi yang justru tidak dinikmati oleh petani. Dengan lemahnya kapasitas institusi dan kemampuan untuk melaksanakan atau meng-*enforce* kebijakan yang paling sederhana sekali pun, sistem proteksi besar-besaran hanya akan menguntungkan para politisi dan kelompok

kepentingan yang sering mengatas-namakan kepentingan petani. Apabila diyakini, model pengembangan agribisnis yang akan dipakai dalam menunjang pembangunan pertanian, kombinasi strategi keunggulan kompetitif dengan keunggulan komparatif suatu daerah otonom perlu dijabarkan secara rinci dan serius. Pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur (publik dan swasta) di pedesaan menjadi begitu relevan ketika nuansa kebutuhan pasar (kompetitif) dan sumberdaya potensial (komparatif) bertemu pada titik konvergensi dalam skema pengembangan agribisnis, sampai pada tingkat pedesaan sekalipun.

Contoh aplikasi yang paling nyata dalam jangka pendek adalah pengembangan lembaga keuangan pedesaan yang mudah terjangkau dan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat diharapkan dapat menjembatani kebutuhan mendesak dalam investasi dan modal kerja untuk diversifikasi usaha dan pengembangan agribisnis. Pada saat yang sama, pemerintah perlu memfasilitasi diversifikasi usaha tersebut melalui pengembangan teknologi peningkatan produksi dan pasca panen yang lebih location-specific, yang amat dibutuhkan dalam kerangka desentralisasi ekonomi seperti sekarang ini.

Bab 7

Rekonstruksi Basis Produksi dan Restrukturisasi Industri Gula

7.1 Pendahuluan

Selama tiga tahun terakhir, kinerja usahatani tebu, solusi temporal kebijakan tataniaga dan upaya revitalisasi industri gula di dalam negeri nyaris stagnan, jika tidak dikatakan justru menghasilkan serangkaian kemelut baru, termasuk isu gula selundupan yang tidak berujung. Di satu sisi, target pencapaian swasembada gula pada tahun 2007 pesimis dapat tercapai karena produksi gula domestik hanya mampu mencapai 2,0 juta ton, sedangkan tingkat konsumsi rumah tangga dan konsumsi industri makanan telah mencapai 3,5 juta ton dengan laju yang semakin cepat. Kekurangan pasokan gula yang harus dipenuhi dari impor sebesar 1,5 juta ton rasanya agak mustahil dapat terkejar dalam sisa waktu ke depan, mengingat terlalu banyak masalah yang harus diselesaikan. Basis usahatani tebu semakin tergeser oleh komoditas lain, terutama padi, palawija dan hortikultura yang menghasilkan pendapatan ekonomi tinggi berlipat. Apalagi langkah kebijakan pemihakan di sektor hulu yang vital tersebut masih berjalan biasa-biasa alias *business as usual*.

Upaya menangkal serbuan gula impor dengan solusi kebijakan tataniaga yang melalui surat keputusan menteri perindustrian dan perdagangan (SK No. 643/MPP/Kep/9/2002) nyaris mandul karena keterburuan kebijakan dan berbagai *entry*

barriers yang justru menimbulkan “jalan pintas” bagi para pemburu rente. Kemudian, upaya perbaikan kebijakan pengaturan impor gula (tataniaga gula) dengan penerbitan Kepmen baru yaitu No. 527MPP/Kep/9/2004 tertanggal 17 September 2004 tidak banyak menolong, karena skeptisme dan citra negatif terhadap pemerintah dan pelaku ekonomi gula telah terlanjur menjadi opini publik. Perbedaan marjin harga gula domestik dengan harga gula internasional yang demikian besar rasanya “terlalu manis” untuk tidak dimanfaatkan sebagai tambang keuntungan bagi siapa saja yang telah lama menekuni bisnis pergulaan. Harga gula FOB dunia saat ini sekitar 20 sen dollar AS, jika ditambah biaya angkut, asuransi, bongkar-muat dan lain-lain, dengan kurs nilai tukar sekarang, itu pun masih di bawah Rp 2.800 per kilogram. Maksudnya, apabila harga eceran di pasar domestik masih di atas Rp 4000 per kilogram bahkan jauh lebih tinggi pada masa-masa tertentu, maka “respon rasional” dari pelaku ekonomi masih terlalu kuat dibandingkan kualitas administrasi birokrasi saat ini. Akibatnya pencapaian tujuan ideal tataniaga gula untuk mendongkrak harga jual petani tebu dan untuk memberikan signal positif bagi pembenahan industri gula domestik mengalami hambatan.

Di sisi lain, langkah kebijakan revitalisasi agro-industri yang pernah digulirkan pada era pemerintahan sebelumnya juga tidak menghasilkan kemajuan berarti. Paket pembenahan yang terdiri dari restrukturisasi industri gula domestik, terutama pabrik gula tua milik negara (BUMN) di Jawa, termasuk langkah diplomasi reposisi gula Indonesia di pasar internasional, seakan menemui “tembok besar”, tidak hanya karena visi kebijakan yang berbeda, juga karena pragmatisme dan pengacuhan (*ignorance*) dari sebagian besar para perumus dan pelaksana kebijakan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Pabrik-pabrik gula tersebut seakan dibiarkan mati pelan-pelan karena tidak mampu bergelut dengan persoalan inefisiensi teknis dan ekonomis, serta ketidakterjangkauan upaya modernisasi, perubahan teknologi dan strategi reposisi industri, yang hampir menjadi prasyarat mutlak dalam dunia bisnis global seperti sekarang.

Bab ini membahas masalah pelik dan struktural di atas, dan merumuskan pemecahannya secara komprehensif dengan jiwa besar sambil menghilangkan perasaan ego-sektoral antarinstansi, memperbaiki mekanisme koordinasi dan *enforcement structure* dalam setiap jengkal langkah kebijakan. Suatu warisan permasalahan sekaligus tantangan besar pemerintahan saat ini, minimal agar tidak lagi terjebak pada rutinitas penyelesaian parsial yang membingungkan pelaku ekonomi dan masyarakat umum.

7.2 Rekonstruksi Basis Produksi

Dua aspek penting yang harus direkonstruksi dalam basis produksi di sini adalah sistem usahatani tebu dan efisiensi teknis dan ekonomis pabrik-pabrik gula. Kedua aspek ini perlu dibenahi secara bersamaan karena tidak mungkin berharap peningkatan efisiensi pabrik gula apabila kualitas rendemen gula dalam tebu petani ternyata sangat rendah. Demikian pula, mustahil berharap peningkatan produksi dan produktivitas tebu apabila insentif harga beli demikian rendah karena pabrik gula telah menderita inefisiensi yang akut, serta lemahnya dukungan permodalan dari sektor perbankan dan lembaga lain.

Seperti dijelaskan sebelumnya, sistem usahatani tebu telah mengalami pergeseran signifikan, jika tidak dikatakan telah “kalah abu” dalam dua dasa warsa terakhir karena beberapa komoditas lain bernilai ekonomi sangat tinggi semakin dikenal petani tebu. Apabila tidak mampu dikelola secara baik, tingkat substitusi komoditas seperti itu dapat menimbulkan dampak negatif bagi pencapaian tujuan kebijakan lain, seperti tingkat ketahanan pangan, diversifikasi produksi dan keuntungan ekonomis usahatani. Bahkan, tingkat substitusi tebu lahan basah dengan padi sawah pernah menjadi topik hangat beberapa waktu lalu karena peningkatan areal tanam tebu dapat mengurangi produksi padi cukup signifikan, dan jelas mengganggu tingkat ketahanan pangan.

Dalam 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 (Arifin, 2004). Gejala penurunan produksi dan produktivitas – sekaligus penurunan penerimaan ekonomis usahatani telah membuat banyak petani tebu mengkonversi menjadi usahatani lain atau dengan pola tanam lain yang lebih menguntungkan. Fenomena substitusi tersebut di atas, petani juga mengalihkan tebu lahan sawah ke lahan kering karena pertimbangan rasional ekonomis.

Tabel 7.1 Produksi dan Produktivitas Tebu dan Gula

Tahun	Luas Panen Tebu (ha)	Produksi Gula (ton)	Produktivitas (ton/ha)	Rendemen gula (%)
1990	364.977	2.119.509	5.81	7.55
1991	386.384	2.252.666	5.83	8.00
1992	404.439	2.306.430	5.70	7.21
1993	420.623	2.482.065	5.90	7.50
1994	428.836	2.453.886	5.72	8.04
1995	418.380	2.092.003	5.00	6.98
1996	403.260	2.094.195	5.19	7.32
1997	385.972	2.189.975	5.67	7.84
1998	378.293	1.491.553	3.94	5.49
1999	341.057	1.498.817	4.39	7.01
2000	351.062	1.876.951	5.35	7.40
2001	344.421	1.725.425	5.01	7.02
2002	350.722	1.755.433	5.01	6.88
2003	335.725	1.63.1919	4.86	7.21
2004	380.452	2.050.787	5.39	7.12

Sumber: Dewan Gula Indonesia, 2004

Data 2004 taksasi bulan Oktober 2004

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 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.

Langkah kebijakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tebu seakan tidak menghasilkan kinerja yang diharapkan baik karena menyangkat pembenahan kelembagaan yang demikian strategis. Sejak “terlepas” dari kebijakan sentralistis dan komando ala skema Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) pada awal era reformasi yang lalu, petani masih perlu dibiasakan untuk mengadopsi pilihan-pilihan ekonomis yang lebih rasional. Pemerintah perlu lebih terfokus pada langkah nyata dalam peningkatan akses permodalan, informasi pasar, pembenahan kelompok tani dan perbaikan sarana dan prasarana lain yang diharapkan mampu meningkatkan posisi tawar para petani dalam bernegosiasi dengan pabrik gula dan pelaku pasar lainnya. Dalam hal yang lebih operasional, pemerintah pusat perlu melakukan dialog dengan pemerintah daerah yang telah memasuki fase otonomi, agar diperoleh suatu strategi kebijakan yang bervisi pemberdayaan petani dan lapisan masyarakat lainnya.

Beberapa studi sebenarnya telah banyak dilakukan untuk mengantisipasi pergeseran usahatani tebu tanaman ekonomis lainnya, sehingga muncullah pilihan-pilihan rasional untuk pemanfaatan tebu lahan kering, bahkan di Luar Jawa. Hasil penelitian Soentoro, dkk (1999) menunjukkan bahwa pola tanam tebu dengan satu kali tanam baru dan satu kali kepras akan 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.

Tabel 7.2 Perbandingan Keuntungan Pola Usahatani Tebu dengan Berbagai Kurs

(Rp 1000)

Kurs (Rp/US\$)	Pola Tanam Alternatif			Tebu (Pola D)
	Pola A	Pola B	Pola C	
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)

Benar bahwa pendapatan luar usahatani 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. Pemerintah perlu lebih serius dalam menindaklanjuti hasil-hasil analisis kebijakan alternatif atau perubahan pola tanam usahatani seperti itu, karena

langkah kebijaksanaan tersebut dapat berkontribusi bagi pemandirian petani dan skema otonomi daerah, serta desentralisasi kebijakan ekonomi secara umum.

7.3 Restrukturisasi Industri Gula

Langkah pertama yang perlu dilakukan untuk melaksanakan strategi restrukturisasi industri gula adalah peningkatan efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis pabrik-pabrik gula, terutama di Jawa. Saat ini di Indonesia terdapat 63 pabrik gula: 50 pabrik gula kecil-kecil di Jawa dengan kapasitas 1.500 – 5.800 ton tebu per hari (TCD), 8 pabrik di Sumatra dengan kapasitas cukup besar 6.000 – 12.000 TCD, 4 pabrik di Sulawesi dengan kapasitas sedang 2.500 – 8.000 TCD, dan satu pabrik di Kalimantan Selatan (Pelaihari) dengan kapasitas 2000 TCD. Jika dibandingkan dengan data tahun 1930-an yang berjumlah 170 pabrik gula, gejala ambruknya industri gula domestik memang cukup memprihatinkan. Dukungan bahan baku produksi gula yang tidak memadai dan persaingan di tingkat global yang semakin ketat adalah sedikit faktor dari lonceng kematian industri gula. Disamping itu, karakter manajemen pabrik gula yang merupakan kombinasi gaya feodalistik dipadu dengan paternalistik BUMN semakin mempersulit upaya revitalisasi dan restrukturisasi industri gula di dalam negeri.

Tabel 7.3 Pabrik-Pabrik Gula dan Kapasitas Produksi di Luar Jawa (ton canes per day)

Nama Pabrik	Tahun	Provinsi	Kapasitas Produksi (TCD=ton tebu/hari)
Sumatra			
PT Gunung Madu Plantations	1978	Lampung	12.000
PT Gula Putih Mataram	1987	Lampung	12.000
PT Sweet Indo Lampung	1992	Lampung	11.000
PT Indo Lampung Perkasa	1998	Lampung	8.000
PT Bunga Mayang	1994	Lampung	6.000
PT Cinta Manis	1984	Sumatera Selatan	4.800
PT Sei Mayang	1983	Sumatra Utara	4.000
PT Kuala Madu	1984	Sumatra Utara	4.000
Sulawesi			
PT Bone	1975	Sulawesi Selatan	2.500
PT Takalar	1984	Sulawesi Selatan	3.500
PT Camming	1986	Sulawesi Selatan	3.000
PT Tulanghula	1992	Sulawesi Utara	8.000
Kalimantan			
PT Pelaihari	1986	Kalimantan Selatan	2.000

Sumber: Kantor Menko Perekonomian, 2001

Prioritas peningkatan efisiensi didasarkan pada analisis ekonomi dan simulasi efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis terhadap 63 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 dan bahkan biaya angkut dan asuransi.

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.

Disamping itu, pembenahan aspek mikro bisnis dan reposisi strategi mengarah pada perubahan budaya perusahaan (*corporate culture*) wajib segera dilakukan untuk pabrik gula di Jawa, terutama yang berada dalam skema pengelolaan BUMN induknya PT Perkebunan Nusantara (PTPN). Tidaklah tabu untuk belajar dari strategi bisnis dan manajemen pabrik gula skala besar dengan teknologi modern seperti di Lampung: PT Gunung Madu Plantations (GMP) dan PT Gula Putih Mataram (GPM), PT Sweet Indo Lampung (SIL) dan PT Indo Lampung Perkasa (ILP), yang menurut kriteria di atas telah efisien secara teknis dan ekonomis, terutama PT GMP dan PT GPM. Maksudnya, kebijakan revitalisasi industri gula dan restrukturisasi agro-industri di tingkat makro perlu juga lebih diarahkan pada upaya peningkatan daya saing industri secara keseluruhan.

Sementara itu, di tengah, solusi kebijakan tataniaga yang agak diskriminatif terhadap importir terdaftar (IT) dengan perolehan bahan baku 75 persen dari petani atau bekerja sama dengan petani tebu – sehingga hanya lima BUMN yang masuk

dalam ketentuan SK Menperindag No. 643/2002 perlu disempurnakan. Tanpa bermaksud memperpanjang pembahasan tentang gula impor yang diduga ilegal, “peningkatan status” kebijakan tataniaga dari level keputusan menteri menjadi keputusan presiden jelas tidak akan serta-merta mampu menyempurnakan kemelut tataniaga impor gula. Analisis menyeluruh dan landasan akademik terhadap kinerja kebijakan dan rencana kebijakan baru masih perlu dilakukan, termasuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat banyak tentang pencapaian SK 643 tersebut selama ini. Demikian pula, tawaran solusi untuk kembali melibatkan Perusahaan Umum (Perum) Bulog dalam impor gula perlu dilaksanakan secara hati-hati, terutama tentang kinerja partner bisnisnya serta keterkaitannya dengan pemberdayaan petani tebu.

7.4 Penutup: Harapan pada Gula Rafinasi?

Sebagai penutup, langkah nyata yang tidak kalah penting dalam upaya restrukturisasi industri gula domestik adalah perwujudan industri gula rafinasi (*refinery*) di dalam negeri. Selain untuk mendongkrak nilai tambah ekonomi, industri rafinasi gula memiliki pangsa pasar yang berbeda dengan industri gula putih biasa, karena ia lebih banyak tertuju pada industri makanan dan minuman di dalam negeri. Tidak dapat disangsikan lagi, bahwa investasi baru dan pengembangan industri gula rafinasi akan menjadi peluang besar bagi peningkatan kapasitas industri domestik dan penyerapan lapangan kerja.

Dalam bahasa ekonomi, pengembangan industri rafinasi akan membuka pilihan usaha yang lebih fleksibel bagi produsen gula di dalam negeri untuk mengolah bahan baku sesuai dengan potensi industri yang dimilikinya. Secara teknis agronomis, produksi tebu pada tanah-tanah dengan kandungan Fosfor (P) tinggi akan lebih menguntungkan secara ekonomis jika diolah menjadi gula rafinasi. Sedangkan pada tanah-tanah dengan

kandungan P rendah, maka pengolahan menjadi gula mentah (*raw sugar*) masih lebih menguntungkan. Pada fase awal, industri ini dapat memanfaatkan potensi bahan baku impor gula mentah (*raw sugar*) sampai terbentuk suatu struktur industri yang lebih sehat untuk memenuhi peningkatan konsumsi gula yang demikian pesat. Langkah-langkah nyata seperti inilah yang perlu segera ditindaklanjuti dari pada berpangku tangan menanti mukjizat swasembada.

**Tabel 7.4 Perkiraan Kapasitas Produksi Pabrik Gula di Jawa
(dalam ton per hari, TCD)**

No	Pabrik Gula	Kapasitas Nominal	Kapasitas Produksi	Utilisasi (%)	Rendemen gula (%)	Biaya Produksi (Rp/kg)
1	Jatiroto	6.000	5.700	96	7,2	1.447
2	Pesantren Baru	5.700	5.000	88	7,7	4.427
3	Ngadirejo	5.700	5.100	89	6,8	1.831
4	Gempol Krep	5.700	4.800	84	6,8	1.581
5	Sembo	5.000	4.250	85	7,4	2.281
6	Jatituh	4.000	3.500	87	4,7	1.719
7	Tasikmadu	4.000	2.900	72	5,7	2.509
8	Kebon Agung	4.000	3.800	95	5,7	t.d.
9	Rejo Agung	4.000	3.700	93	5,9	4.084
10	Krebet Baru II	3.800	3.750	99	6,4	1.674
11	Lestari	3.750	3.500	93	6,1	2.403
12	Tersana Baru	3.500	2.500	71	5,9	1.995
13	Sragi	3.500	2.800	80	6,4	2.540
14	Trangkil	3.500	3.300	93	5,3	t.d.
15	Krebet Baru I	3.200	3.170	99	6,9	1.674
16	Madukismo	3.200	3.200	100	6,5	2.066
17	Pakis Baru	3.000	2.800	92	4,6	t.d.
18	Cukir	2.900	2.500	86	5,9	2.876
19	Subang	2.800	2.700	96	4,4	2.120
20	Mojo	2.800	1.500	55	6,1	4.698
21	Rendeng	2.600	1.885	73	5,9	4.049
22	Prajean	2.550	2.000	78	7,6	1.789
23	Mojopanggung	2.500	2.350	94	5,8	3.293
24	Kedawung	2.500	2.300	92	7,0	2.312
25	Asembangus	2.500	2.370	95	6,8	2.013
26	Soedhono	2.500	1.900	76	6,3	2.284
27	Pagottan	2.500	1.950	78	7,4	2.369
28	Merican	2.100	1.850	88	5,5	2.982
29	Watatulis	2.100	1.800	87	6,1	2.142
30	Jombang Baru	2.100	1.850	88	6,1	3.300
31	Rejosari	2.000	1.750	87	6,4	2.421
32	Purwodadi	2.000	1.850	92	6,3	1.943
33	Jatibarang	2.000	1.600	80	7,6	4.959
34	Sumberharjo	2.000	1.600	80	7,1	4.995
35	Candi	2.000	1.800	90	6,0	3.525
36	Sindang Laut	2.000	1.800	90	6,5	2.703
37	Kanigoro	1.800	1.550	86	7,1	2.117
38	Pangka	1.800	1.400	76	7,4	2.410
39	Panji	1.750	1.500	86	7,4	2.109

40	Kremboong	1.500	1.300	85	6,3	2.342
41	Wonolangan	1.500	1.200	80	7,4	2.410
42	Gending	1.500	1.000	70	7,2	2.581
43	Gondang Baru	1.500	1.300	87	6,4	2.074
44	Karang Suwang	1.500	1.350	90	5,4	2.153
45	Tulangan	1.350	1.200	90	6,2	3.073
46	Pajakaran	1.200	1.100	92	7,2	2.615
47	Wringinanom	1.200	1.100	92	6,9	2.382
48	Kadhipaten	1.200	1.180	98	5,1	2.687
49	Olean	1.000	1.000	100	7,5	2.721
50	De Maas	900	700	78	7,5	2.635

Sumber: Kantor Menko Perekonomian, 2001

Bab 8

Wabah Flu Burung dan Ancaman Ketahanan Pangan

8.1 Pendahuluan

Wabah flu burung telah menyerang Indonesia, walau pada awalnya pemerintah enggan mengakui dan mengumumkannya secara resmi. Masyarakat pun pernah resah dan menganggap pemerintah secara sengaja melakukan “kebohongan pada publik” karena seakan berusaha menyembunyikan penyakit unggas tersebut. Sedangkan pemerintah dengan berbagai alasan telah melakukan pembelaan dan pertimbangan sedikit politis tentang keterlambatan “pengakuan kehadiran” wabah flu burung, yang sebenarnya telah melanda Indonesia sejak Agustus 2003.

Secara teknis, untuk memastikan karakter dan strain sebenarnya dari penyakit flu burung memang butuh waktu yang tidak sebentar. Para peneliti penyakit hewan konon telah melakukan penelitian mendalam tentang fenomena wabah flu burung sejak pertama dideteksi di Jawa dan Bali. Dikabarkan juga bahwa para ahli veteriner tersebut belum terlalu sepatat untuk memastikan jenis, tipe dan sub-tipe virus *avian influenza* yang amat mengerikan tersebut. Pada akhir tahun 2003, pemerintah sempat menyebut wabah yang melanda sektor peternakan itu adalah *Newcastle Disease* (ND) atau penyakit *tetelo* yang sepiantas memiliki gejala dan akibat yang agak mirip.

Baru pada tanggal 29 Januari 2004, setelah cukup banyak korban ayam berjatuhan dan sektor perunggasan terancam

bangkrut, pemerintah secara resmi “menyatakan perang” terhadap flu burung dan memerintahkan untuk memusnahkan ayam yang terkena flu burung. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pun merestui penggunaan dana bencana darurat sebesar Rp 212 milyar untuk keperluan penanggulangan wabah flu burung yang merisaukan tersebut. Angka resmi dari pemerintah, wabah penyakit flu burung dalam kurun waktu empat bulan terakhir telah membunuh 4,7 juta ekor ayam mengguncang sektor peternakan Indonesia, mengancam keselamatan para peternak dan bahkan mempengaruhi kesehatan masyarakat secara umum.

Dampak sebenarnya dari wabah penyakit flu burung bagi sektor peternakan, bagi ketahanan pangan dan bagi pemulihan ekonomi sampai saat ini masih simpang-siur, karena untuk melakukan estimasi yang kredibel tentang hal tersebut memang tidak mudah, walau sebenarnya juga tidak terlalu sulit. Kendala utama untuk menghasilkan angka estimasi yang dapat dipertanggungjawabkan adalah angka perkiraan kematian ayam yang terjadi sejak wabah tersebut melanda Indonesia. Rentang angka kematian ayam yang mencapai lebih 11 juta ekor (dari 4,7 juta versi pemerintah dan 16 juta versi non-pemerintah) terlalu besar untuk dijadikan referensi estimasi yang akurat.

Bab ini sebenarnya tidak dimaksudkan untuk menghasilkan suatu angka estimasi yang akurat, melainkan berupa upaya klarifikasi yang lebih komprehensif – walau masih cukup kasar -- tentang dampak wabah flu burung dan dampak *shock* sejenis bagi ketahanan pangan dan perjalanan pemulihan atau rekonstruksi pembangunan ekonomi Indonesia. Pertama, makalah ini membahas konsep dan dimensi ketahanan pangan, tidak sekedar pemenuhan kebutuhan dari produksi sendiri (swasembada) saja, tetapi menyangkut tingkat keberdaulatan pangan yang mengandung dimensi politis dan hubungan antar negara. Kemudian upaya klarifikasi dampak wabah flu disajikan agak lebih rinci, serta dilanjutkan pembahasan lebih komprehensif tentang pengaruhnya terhadap kinerja Revolusi Peternakan. Rekomendasi

kebijakan yang disampaikan pada akhir makalah ini adalah strategi promosi agribisnis berbasis peternakan.

8.2 Dimensi Ketahanan Pangan

Konsep ketahanan pangan lebih luas dibandingkan dengan konsep swasembada pangan – seperti sering digunakan dalam konteks produksi tanaman pangan – yang hanya berorientasi pada aspek fisik kecukupan produksi bahan pangan. Para ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung unsur pokok, yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas masyarakat, dan stabilitas harga pangan. Salah satu dari unsur di atas tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi bahan pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan – yang tentunya mencakup fungsi tempat, ruang dan waktu – juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.

Dalam dimensi yang lebih makro, eksternal, strategis dan politis, ketahanan pangan dapat menjelma menjadi keberdaulatan pangan (*food reliance*), yang merujuk pada suatu ancaman berat bagi keberdaulatan suatu bangsa yang tidak mampu memenuhi produksi pangan domestiknya. Ketergantungan yang begitu tinggi terhadap pangan impor adalah salah satu indikasi dari keberdaulatan pangan. Bentuk paling menakutkan dari buruknya keberdaulatan pangan adalah keterjebakan pangan (*food trap*). Negara hanya menggantungkan sepenuhnya pada pasokan pangan negara lain, sementara cadangan devisanya dan neraca pembayaran di dalam negerinya sangat buruk.

Dalam beberapa tahun terakhir, peningkatan produksi pangan di Indonesia tidak mampu memenuhi peningkatan

permintaan yang juga terus meningkat dan bervariasi. Kecuali ikan, rasio produksi domestik terhadap konsumsi bahan pangan Indonesia semua berada di bawah 100 persen. Untuk beras, angka itu mencapai 95.5 persen, jagung 98.5 persen, kedelai 76.2 dan gula 84.7 persen yang menandakan bahwa Indonesia masih harus mengandalkan impor untuk memenuhi kebutuhan bahan pangan tersebut. Untuk produk peternakan seperti daging sapi, daging ayam dan telur, angka rasio produksi terhadap konsumsi domestik berkisar 99 persen, kecuali susu yang amat rendah dan berada pada kisaran 44 persen. Tingginya ketergantungan terhadap susu impor harus menjadi perhatian serius, walaupun laju peningkatan produksi susu telah cukup tinggi, 5 persen per tahun (Tabel 8.1).

Tabel 8.1 Pertumbuhan Produksi dan Konsumsi Pangan (%)

Pangan Utama	Pertumbuhan produksi per tahun	Pertumbuhan konsumsi per tahun	Rata-rata pangsa produksi terhadap konsumsi domestik
Beras	3.14	2.96	95.50
Jagung	3.94	4.63	98.52
Kedelai	1.65	4.55	76.20
Gula	1.35	2.53	84.67
Daging Sapi	2.04	2.20	98.18
Daging Ayam	8.83	8.83	99.79
Susu	5.02	4.29	43.66
Telur	7.89	7.85	99.93
Ikan	4.51	4.34	100.75

Catatan: Pertumbuhan dihitung secara eksponensial 1970-2001

Sumber: Neraca Pangan FAO, 2003

Laju produk beras Indonesia selama tiga dasa warsa terakhir sebenarnya masih lebih tinggi dibanding laju konsumsinya. Hal yang harus diwaspadai saat ini adalah ketergantungan Indonesia (tepatnya: "ketagihan") terhadap impor

beras setelah krisis ekonomi juga menjadi semakin besar. Sejak 1997, laju peningkatan produksi beras hanya 0.5 persen per tahun sementara peningkatan konsumsi beras mencapai 0.8 persen per tahun (tidak tampak dalam Tabel). Sementara itu, menurut data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), tingkat konsumsi beras per kapita telah menurun sampai 116 kilogram per tahun. Mengingat angka indeks diversifikasi beras yang juga tinggi, maka gejala ketagihan impor beras Indonesia sebenarnya lebih banyak didorong karena upaya peburuan rente dari para pelaku (dan birokrasi pemerintah) karena aktivitas impor ini mampu menghasilkan keuntungan yang berlipat-lipat. Harga beras kualitas medium di pasar internasional yang hanya US\$ 180 per ton atau setara Rp 1600 per kilogram tentu saja menjadi insentif tersendiri dan arena spekulasi dagang yang menggiurkan.

Karakter komoditas jagung tidak jauh berbeda dan mengalami ketergantungan terhadap impor yang juga tinggi. Selama tiga dasa warsa terakhir, produksi jagung domestik tumbuh cukup lambat (3.9 persen) dibandingkan dengan kebutuhan domestiknya (4.6 persen), sehingga impor pun tidak dapat dihindarkan. Dalam hal kuantitas pun, data terakhir yang dapat dikumpulkan, produksi jagung domestik hanya berkisar 9.3 juta ton sedangkan konsumsinya bahkan mencapai 10.3 juta ton, menjadikan Indonesia perlu mengimpor jagung sekitar 1 juta ton per tahun terutama dalam beberapa tahun terakhir. Namun demikian, sampai saat ini tidak terdapat pernyataan yang *firm* dari pemerintah tentang upaya pengendalian impor melalui tarif bea masuk impor jagung, yang tentu saja menentukan tingkat kepastian usaha dari para pelaku ekonomi, terutama yang dalam sektor peternakan sebagai konsumen penting jagung Indonesia. Membangun sektor pertanian yang tangguh untuk menunjang tingkat keberdaulatan pangan tidak cukup hanya dengan slogan dan perang *statement* tanpa tindakan nyata di lapangan.

Bahan pangan kedelai dan gula nampaknya cukup berat untuk diselamatkan dalam waktu singkat. Perbedaan laju pertumbuhan produksi dan pertumbuhan konsumsi serta kecilnya

rasio produksi terhadap konsumsi domestik telah cukup untuk memperkuat kekhawatiran di atas. Kedelai memang bukan merupakan tanaman khas Indonesia karena lebih sesuai di daerah sub-tropis. Secara agronomis pun, kendala iklim dan serangan hama dan penyakit tanaman kedelai di Indonesia cukup sukar untuk dapat ditanggulangi oleh petani. Hal yang menarik untuk ditelusuri lebih serius ke depan adalah mengapa bangsa Indonesia amat gemar mengkonsumsi kedelai, dalam bentuk tahu, tempe, kecap dan sebagainya. Kedelai dapat menjadi ancaman keberdaulatan pangan Indonesia karena produsen kedelai utama dunia adalah AS yang dengan tingkat hegemoninya.

Demikian pula, ketergantungan Indonesia terhadap impor gula telah cukup besar selama tiga dasa warsa terakhir. Tingkat konsumsi gula domestik oleh rumah tangga dan industri makanan mencapai 3.7 juta ton, sementara produksi domestik hanya berkisar 2.4 juta ton. Kecenderungan konsumsi gula yang meningkat akhir-akhir ini, dan perbedaan produksi dan konsumsi di atas menjadikan Indonesia akan selalu tergantung pada gula impor lebih dari 1.3 juta ton per tahun. Gejala penurunan produksi dan produktivitas – sekaligus penurunan penerimaan ekonomis usahatani telah membuat banyak petani tebu mengkonversi menjadi usahatani lain atau dengan pola tanam lain yang lebih menguntungkan. Aktivitas impor gula juga sering terpleset menjadi perburuan rente para pengusaha dan politisi karena marjin keuntungan yang dapat diraup juga amat besar, antara Rp 1000 – Rp 2500 per kilogram, yang pasti amat menggiurkan bagi siapa pun. Fenomena tarik menarik kepentingan dan ambur-adulnya kebijakan tataniaga gula pada Kabinet Gotong Royong sekarang ini adalah salah satu bukti perburuan rente di atas. Hal yang cukup memiriskan perasaan adalah bahwa penunjukan sekian perusahaan negara perbuknan (PTPN), Perum Bulog dan terakhir PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) adalah atas nama petani dan konsumen.

Kinerja yang cukup baik hanya ditunjukkan oleh sektor peternakan dan perikanan walaupun tidak harus diartikan bahwa kedua sektor itu tidak mengalami tantangan berat, terutama setelah

wabah flu burung telah menyebar di seluruh pelosok negeri. Laju peningkatan konsumsi daging sapi sebesar 2.20 persen per tahun yang sedikit lebih cepat dibanding laju produksi 2.04 persen per tahun dalam kurun waktu tiga dasa warsa terakhir, menjadikan Indonesia harus memenuhinya dari daging impor. Hal yang harus segera dijawab adalah apakah keberdaulatan pangan Indonesia dapat terancam dari ketergantungan pada daging impor yang cukup tinggi tersebut. Kemampuan industri peternakan di Indonesia, baik di hulu maupun di hilir, masih perlu ditingkatkan kapasitas dan produktivitasnya untuk memenuhi tingkat peningkatan permintaan yang tinggi.

Apabila tidak terdapat wabah flu burung yang mengerikan tersebut, sektor peternakan Indonesia sebenarnya masih mampu mengandalkan kinerja industri perunggasan untuk menopang kebutuhan konsumsi protein daging ayam dan telur dari dalam negeri untuk berperan dalam ketahanan pangan bangsa. Demikian pula, kinerja produksi dan konsumsi dan telur di dalam negeri telah menggembirakan dan dapat dijadikan andalan untuk membangun keterkaitan kemitraan yang tangguh antara industri kecil dan industri menengah besar. Namun dengan mewabahnya penyakit flu burung saat ini, maka skema kemitraan agribisnis tersebut di atas tidaklah semulus yang diduga karena proses pengambilan keputusan pada keadaan darurat amatlah berbeda dengan keputusan pada kondisi normal. Suka atau tidak suka, wabah flu burung tersebut pasti menyebabkan dampak tertentu pada tingkat ketahanan pangan di dalam negeri dan proses pemulihan ekonomi yang masih tertatih-tatih.

8.3 Dampak pada Ketahanan Pangan

Dampak wabah flu burung pada ketahanan pangan di tanah air sebenarnya jauh lebih besar dari sekedar perhitungan matematis kerugian petani peternak karena telah mengalami kerugian ekonomis kematian anak ayam dan induknya. Dengan harga ayam Rp 12,000 saja per ekor, maka kerugian peternak karena flu burung

telah mencapai Rp 56 miliar batas bawah dan Rp 192 miliar batas atas. Kerugian ekonomi akan berlipat-lipat apabila penurunan laju permintaan daging ayam, telur dan bahan pangan dari *poultry* lainnya tidak dapat dihambat karena ketidaksiapan dan buruknya antisipasi pemerintah dan pelaku usaha terkait. Singkatnya, dampak wabah flu burung jelas bukan persoalan matematis biasa, namun amat terkait dengan permainan kepercayaan (*confidence game*) yang dilakukan pemerintah dan respons yang diberikan pelaku ekonomi dan anggota masyarakat lainnya.

Beberapa komponen tersebut di atas akan dicoba diuraikan berikut ini. Laju permintaan atau konsumsi terhadap daging ayam sangat tinggi, yaitu mencapai 8.83 persen per tahun selama tiga dasa warsa terakhir. Laju permintaan tersebut pernah anjlok minus 5.25 persen per tahun pada masa puncak krisis ekonomi, namun pulih kembali pasca krisis dan mencapai laju permintaan 9.75 persen per tahun pada tingkat konsumsi sekitar 820 ribu ton per tahun. Penurunan permintaan daging ayam sangat mungkin terjadi karena sifat konsumsi daging ayam yang sangat elastis terhadap perubahan harga dan perubahan selera konsumen, sekaligus menunjukkan barang substitusi daging ayam tersedia cukup banyak. Konsumen dengan mudah mampu menyediakan kebutuhan gizi dan protein yang berasal dari daging ayam dengan sumber protein alternatif dari daging sapi, ikan dan protein nabati lainnya. Benar bahwa dalam hal ini, tingkat ketahanan pangan dan kecukupan kalori dan/atau protein masyarakat tidak akan banyak terganggu karena penurunan permintaan daging ayam. Namun hal yang lebih krusial adalah sektor produksi daging ayam dan peternakan secara umum jelas tidak akan mampu menanggung penurunan permintaan daging ayam yang terus-menerus karena sektor perunggasan cukup sensitif terhadap perubahan lingkungan eksternalnya. Pemerintah dan segenap pelaku usaha perlu melakukan upaya ekstra untuk menanggulangi hal tersebut, misalnya dengan senantiasa melakukan promosi konfidensi peningkatan konsumsi daging ayam.

Berbeda dengan daging ayam, karakter permintaan telur ayam sedikit berbeda karena tidak terlalu elastis terhadap perubahan harga, perubahan harga barang substitusi dan faktor eksternal lain. Laju konsumsi telur yang mencapai 7.85 persen per tahun pada tiga dasa warsa terakhir, hanya mengalami kejutan sedikit (minus 0.59 persen) pada saat puncak krisis ekonomi, dan kembali membaik mencapai 11.23 persen per tahun pasca krisis ekonomi. Tingkat konsumsi yang mencapai sekitar 790 ribu ton per tahun dan masih akan meningkat, jelas amat berhubungan dengan persepsi/kesadaran masyarakat akan pentingnya telur sebagai sumber protein dan pemanfaatan eksotis lainnya. Walau pun tingkat konsumsi tersebut masih cukup kecil, namun secara keseluruhan permintaan telur ayam tidak akan banyak dipengaruhi oleh wabah flu burung. Masalah penting yang tersisa adalah apabila tingkat produksi telur ayam di dalam negeri terpengaruh – karena wabah flu burung banyak menyerang ayam petelur – dan tidak mampu mencukupi tingkat konsumsi domestik, maka impor telur ayam dapat menjadi alternatif walau pun tidak harus menjadi ketergantungan yang berkepanjangan.

Sebagaimana diketahui, sektor peternakan di Indonesia juga melibatkan usaha rumah tangga, ekonomi rakyat, dan karakter usaha kecil-menengah (UKM) yang menyerap jutaan lapangan kerja, terutama di pedesaan. Semakin lamban penanganan flu burung, pemusnahan, vaksinasi, langkah isolasi dan *biosafety* lainnya, maka semakin buruklah kepercayaan pelaku ekonomi pada kinerja pemerintah sekarang. Indonesia tidak boleh bermain-main dengan aktivitas sektor ekonomi yang sangat sensitif terhadap penyerapan lapangan kerja, apalagi sampai menyebabkan ledakan pengangguran. Jumlah peternak yang menggantungkan hidupnya pada sektor perunggasan mencapai sekitar 2 juta keluarga yang tersebar di seluruh Indonesia. Pukulan besar ketidakterjangkauan harga pakan ternak karena anjloknya nilai tukar rupiah semasa puncak krisis ekonomi adalah pengalaman terburuk bagi peternak skala kecil dan skala rumah tangga. Artinya, masyarakat perunggasan hanya berharap pemerintah mampu melakukan tugasnya secara baik dan sungguh-sungguh,

melakukan pemusnahan dan pencegahan dengan langkah vaksinasi, isolasi, dan *biosafety* yang amat dibutuhkan. Langkah ini identik dengan proses perumusan dan kualitas pengambilan kebijakan, yang transparan, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga tidak bervisi pemenuhan kepentingan sendiri dan kelompok kroninya semata, tapi lebih mementingkan masyarakat banyak.

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam menganalisis dampak wabah flu burung adalah tingkat keterkaitan ke belakang (*backward linkages*) subsektor unggas dengan industri pakan ternak juga amat kuat karena ketergantungan dan tingkat sensitivitas yang demikian tinggi. Kebutuhan pakan ternak yang mencapai 6,5 juta ton per tahun jelas bukan angka kecil, karena pasti berhubungan dengan tingkat kesehatan industri pakan domestik dan kontinuitas pasokan pakan ternak impor. Industri pakan ternak juga nyaris identik dengan investasi dan kapasitas produksi domestik, sehingga apabila terganggu sedikit saja, maka strategi untuk memperkuat fondasi pemulihan ekonomi juga pasti terganggu. Pada saat ini, Indoensia amat membutuhkan konsistensi produksi dan pemenuhan kapasitas industri dalam negeri sebagai salah satu basis penting penciptaan nilai tambah industri sebagai kontributor Produk Domestik Bruto (PDB) dan pemulihan ekonomi secara umum.

Disamping itu, keterkaitan ke depan (*forward linkages*) industri perunggasan dengan industri hasil makanan, industri hotel dan restoran dan sektor pariwisata lainnya juga demikian vital karena angka kesempatan kerja dan devisa yang dihasilkan juga amat besar. Sektor pariwisata secara umum memang amat terpukul karena gangguan keamanan dan *country risks* yang bertubi-tubi sejak tahun 2001 lalu ketika konflik horizontal di Kalimantan, Ambon, Poso dan sebagainya. Ledakan bom di Bali tahun 2002 bahkan secara drastis menurunkan laju kunjungan wisatawan mancanegara hampir 50 persen (tahunan) atau lebih 42 persen (bulanan). Walaupun gangguan keamanan pada tahun 2003 tidak terlalu menghancurkan sektor pariwisata – karena tingkat

kontraksinya telah sangat besar, namun larangan kunjungan (*travel-warning*) yang dikeluarkan beberapa negara, termasuk Australia dan Amerika Serikat, benar-benar amat memukul sektor pariwisata Indonesia. Apabila wabah flu burung tidak mampu ditanggulangi secara baik, maka industri hasil makanan, industri restoran, perhotelan dan bahkan industri pariwisata secara umum pasti mengalami pukulan kesekian yang boleh jadi jauh lebih dahsyat. Benar bahwa sektor ini secara alamiah akan mencari pasar-pasar baru dan strategi yang lebih progresif, tidak hanya dikombinasikan dengan potensi keunikan budaya atau keunggulan komparatif yang terkesan terlalu pasif, namun perlu lebih proaktif mencari dan mengikuti selera konsumen, sampai ke manca negara sekalipun, dan memfungsikan kantor perwakilan Indonesia di luar negeri.

8.4 Kejutan pada Perjalanan Revolusi Peternakan

Sedikit banyak, wabah flu burung di Indonesia pastilah menyebabkan kejutan (*shock*) pada perjalanan Revolusi Peternakan yang sedang berlangsung di sebagian besar belahan bumi. Pertumbuhan ekonomi atau PDB subsektor peternakan Indonesia memang tergolong fenomenal, karena pernah menyumbang seperlima dari total nilai tambah sektor pertanian secara keseluruhan. Puncak keemasan subsektor peternakan terjadi pada periode 1978-1986 – sebagaimana sektor pertanian umumnya – ketika laju pertumbuhan tercatat 7 persen per tahun (dihitung dari data Badan Pusat Statistik –BPS, lihat Arifin, 2003a). Sektor peternakan bahkan dapat disejajarkan dengan sektor tanaman pangan dan perikanan sebagai pengganda pendapatan (*income multiplier*) dan penyerap dan pencipta lapangan kerja pada sektor-sektor lain yang berhubungan (*employment multiplier*) yang tentu saja berkontribusi amat penting bagi struktur ekonomi Indonesia.

Tingginya angka pertumbuhan yang juga terjadi di belahan lain di muka bumi, sering dinamakan Revolusi Peternakan

(*Livestock Revolution*), yang sebenarnya telah dimulai sejak awal 1970-an. Revolusi Peternakan amat berbeda secara fundamental dengan Revolusi Hijau (*Green Revolution*) di sektor tanaman biji-bijian yang lebih banyak didorong oleh sisi suplai (*supply driven*) produksi dengan karakter perubahan teknologi baru biologi dan kimiawi seperti varietas unggul, pupuk, pestisida dan sebagainya. Revolusi peternakan didorong oleh sisi permintaan (*demand-driven*) karena perubahan konsumsi dari sumber kalori berbasis karbohidrat menjadi berbasis kandungan protein tinggi, dan persyaratan kualitas nutrisi dan kesehatan lainnya.

Tingkat konsumsi daging dan susu di negara berkembang memang tergolong memang masih 4-5 kali lebih rendah dibanding tingkat konsumsi di negara-negara maju. Namun laju peningkatan konsumsi daging di negara berkembang pada periode 1971-1995 tercatat 70 juta ton, sementara di negara-negara maju hanya 26 juta ton. Demikian pula untuk konsumsi susu yang meningkat 105 juta ton di negara berkembang dan hanya 50 juta ton di negara maju. Perbedaan statistik peningkatan konsumsi yang mencapai 2-3 kali lipat di atas juga cukup konsisten apabila diukur dengan indikator lain seperti nilai konsumsi dan kuantitas kalori yang dihasilkan (Delgado, *et al.*, 1999). Di Indonesia, Revolusi Peternakan ditandai oleh berkembang pesatnya industri ayam petelur, ayam pedaging dan ayam kampung, sejak akhir 1970an. Tidak kalah pentingnya, industri pakan ternak yang umumnya terkait dengan investasi asing dan beroperasi dengan skala besar juga tumbuh pesat, yang ditandai dengan maju dan membaiknya tingkat efisiensi industri basis peternakan secara umum.

Sesuai dengan karakter yang lebih dinamis, Revolusi Peternakan mensyaratkan peningkatan kapasitas sistem produksi dan distribusi dan antisipasi permasalahan lain seperti aspek lingkungan hidup dan masyarakat. Maksudnya, pemerintah dan pelaku industri peternakan harus mempersiapkan segala sesuatunya yang berhubungan dengan proses transformasi (revolusi) sistem nilai, budaya agribisnis secara terus menerus di sektor peternakan ini. Tidak ada pilihan lagi, bahwa pemerintah perlu menyusun

strategi kebijakan jangka panjang dan perencanaan investasi yang mampu mengakomodasi dan responsif terhadap permintaan konsumen, memperbaiki kualitas nutrisi, peningkatan pendapatan, dan mencegah dampak buruk di bidang kesehatan masyarakat. Di sinilah diperlukan kemampuan ekstra untuk mengantisipasi kompleksitas proses transformasi tersebut yang terjadi bersamaan dengan pertumbuhan penduduk, peningkatan permintaan, keterbatasan lahan pertanian dan tuntutan kualitas higienis produk peternakan serta dampaknya terhadap kesehatan masyarakat.

Tabel 8.2 Populasi Ternak Indonesia, 1998-2001 (ribu ekor)

Jenis Ternak	1998	1999	2000	2001
Sapi perah	322	332	354	368
Sapi ternak	11.634	11.276	11.009	11.192
Kerbau	2.829	2.504	2.405	2.287
Kuda	566	484	412	430
Kambing	13.560	12.701	12.566	12.456
Domba	7.144	7.226	7.427	7.294
Babi	7.798	7.042	5.357	5.867
Ayam kampung	267.898	256.653	259.257	262.631
Ayam petelur	38.861	45.531	69.366	66.928
Ayam pedaging	354.003	324.347	530.874	524.273
Itik	25.950	27.552	29.035	29.905

Sumber: BPS dari Ditjen Peternakan, 2003

Saat ini, populasi ayam di Indonesia tercatat 854 juta ekor, dengan komponen terbesar adalah ayam pedaging 524 juta ekor, ayam kampung 263 juta ekor dan ayam petelur 67 juta ekor (Tabel 2). Meningkatnya konsentrasi dan populasi ternak di kawasan pemukiman pastilah membuka peluang terjadinya penyakit zoonotik yang disebabkan bakteri salmonella, *E. coli* dan flu

burung yang menghebohkan tersebut. Dengan semakin terbukanya sekat-sekat negara dan kawasan pada zaman modern sekarang ini, maka pergerakan pelaku ekonomi pun semakin cepat dan pesat. Kontaminasi bakteri dan wabah penyakit yang terjadi di suatu tempat sangat besar kemungkinannya untuk tertular ke tempat lain, dan bahkan menimbulkan dampak buruk bagi manusia. Oleh karena itu, pemerintah wajib mengantisipasinya dan memperbaiki kualitas penegakan zoning dan peraturan kesehatan lainnya. Apalagi diketahui, bahwa korban jiwa yang disebabkan flu burung karena berinteraksi dengan reseptor atau binatang yang ditengarai menjadi tempat mutasi virus tersebut menjadi lebih ganas. Prinsip-prinsip dasar Revolusi Peternakan seperti inilah yang perlu dikuasai oleh pemerintah, para ahli dan perumus kebijakan lain, agar dapat disebarluaskan kepada masyarakat peternakan dan pelaku ekonomi lainnya.

Keberlanjutan fenomena Revolusi Peternakan di Indonesia sangat tergantung pada kualitas kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah. Krisis ekonomi karena buruknya fundamental ekonomi dan kualitas kebijakan yang sempat mengacaukan subsektor peternakan seharusnya dijadikan pelajaran yang amat berharga. Subsektor peternakan yang terlalu mengandalkan industri pakan ternak impor ternyata amat terpukul dan mengalami kontraksi sampai 1.92 persen per tahun pada periode 1997-2001 tersebut. Persoalan ketergantungan di atas tentu saja tidak dapat dipecahkan hanya dengan langkah kebijakan yang tidak berbasis pada menyentuh akar permasalahan yang sebenarnya.

Pemerintah dan pelaku peternakan sebenarnya telah mengetahui tentang struktur permasalahan ketimpangan dan dualisme “pembagian keuntungan” di sektor peternakan. Dalam kesempatan lain, penulis pernah menyampaikan (Arifin, 2002) bahwa pada industri ayam petelur, sebagian besar (68 persen) keuntungan usaha dinikmati oleh pabrik pakan ternak dan hanya 31 persen saja yang dinikmati peternak kecil, serta satu persen sisanya dinikmati oleh peternak pembibit. Gambaran yang tidak jauh berbeda juga dijumpai dalam industri ayam pedaging

(broiler), karena 72 persen keuntungan dinikmati oleh industri pakan ternak, 25 persen dinikmati pembibit dan 3 persen sisanya oleh peternak kecil. Permasalahan struktural di atas tentu saja tidak akan cukup apabila hanya dipecahkan secara parsial dan penganjuran kemitraan saja, tetapi memerlukan reforma mendasar, melibatkan peningkatan kapasitas dan akses pasar dan informasi, terutama untuk peternak kecil yang menjadi tulang punggung subsektor peternakan dan ekonomi Indonesia secara umum.

Uji kasus (*test case*) paling penting dari langkah reforma mendasar tersebut dapat dilihat dari kesungguhan dan akuntabilitas pemerintah dalam memberikan ganti rugi bagi peternak kecil yang telah dengan sukarela memusnahkan ayam yang terkontaminasi wabah flu burung. Panduan umum dan mekanisme pelaksanaan ganti rugi harus segera diselesaikan dan dilaksanakan secara transparan, tanpa terjebak pada pendekatan proyek, yang dapat terperangkap menjadi pertentangan kepentingan yang tidak berujung. Segenap jajaran birokrasi di pusat dan di daerah perlu bekerja bahu membahu, memberi pelayanan dan minimal menunjukkan tenggang rasa terhadap kerugian yang diderita peternak kecil. Demikian pula, para wakil rakyat di pusat (DPR) dan di daerah (DPRD) harus lebih pro-aktif memantau permasalahan yang ada, sejenak meninggalkan kebiasaan politisasi yang sering menjebak. Terlalu zhalim apabila ada pihak-pihak yang berupaya mengambil keuntungan dan *show off* politik di tengah penderitaan rakyat yang makin berat.

8.5 Penutup: Agribisnis Berbasis Peternakan

Pelajaran terpenting dari wabah flu burung bagi ketahanan pangan dan pemulihan ekonomi Indonesia secara umum adalah bahwa sistem agribisnis, terutama yang berbasis peternakan harus terus dibangun dan dikembangkan seiring dengan upaya besar pemulihan ekonomi dan pembangunan ekonomi daerah. Antisipasi terhadap gangguan dan ancaman pada salah satu sub-sistem harus

dilakukan sejak dini oleh semua pihak, terutama pemerintah dan pelaku sektor peternakan. Sistem pelaporan dan komunikasi antara bawahan dan atasan dalam birokrasi pemerintahan harus dilakukan transformasi total, tidak sekedar ABS (asal bapak senang) yang justru amat menyesatkan. Demikian pula, pemerintah tidak harus menunggu *pressure* dari masyarakat untuk sekedar bersikap hati-hati dan antisipasi terhadap serangan wabah yang terjadi. Pemerintah sebenarnya memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan setelah mempertimbangkan berbagai masukan dari *stakeholders*, terutama di sektor peternakan. Pelaku usaha perlu bekerjasama untuk kemajuan sektor peternakan secara umum, tidak hanya untuk menyelamatkan diri dan kelompoknya saja, namun mengorbankan masyarakat banyak. Pelaku usaha perlu menjunjung tinggi etika usaha dan keberadaban, tidak mengambil keuntungan eksekif di tengah penderitaan sesama pengusaha, apalagi jika harus merugikan negara dan masyarakat banyak.

Dalam bahasa kebijakan, kerjasama pemerintah, swasta dan masyarakat madani sangat diperlukan untuk menanggulangi “gangguan” pada sistem agribisnis berbasis peternakan, serta senantiasa melakukan promosi investasi agribisnis di daerah. Hampir semua sepakat bahwa investasi dan peningkatan kapasitas produksi industri berbasis agribisnis dapat menghasilkan dampak ganda terhadap aktivitas ekonomi masyarakat lainnya, serta turut berkontribusi bagi kemajuan dan kemandirian daerah-daerah otonom di Indonesia. Langkah inilah yang diharapkan dapat menghasilkan lapangan kerja baru dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, yang selama ini menjadi konstrain penting dalam membangun bangsa yang tangguh dan berdaya saing.

Untuk menggairahkan investasi agribisnis berbasis peternakan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang investor untuk menggarap dan memanfaatkan potensi dan peluang usaha peternakan dan agribisnis basis sumberdaya alam lain secara umum. Setiap daerah otonom perlu menjadi motivator dan fasilitator investasi – minimal dalam pertukaran informasi mengenai kandungan sumberdaya (*resource*

endowments) di daerah: lahan, tenaga kerja, sumber permodalan dan teknologi. Langkah awalnya dapat dimulai dari upaya penyediaan basis data dan informasi dalam menggalang kerjasama antar daerah serta dalam fungsi koordinasi yang dijalankan oleh propinsi (Arifin, 2003b). Pemerintah tingkat propinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat perlu menjadi koordinator yang lebih berwibawa untuk merumuskan dan menjalankan orkestra pengembangan ekonomi daerah. Hanya dengan langkah inilah semangat otonomi daerah akan dapat membawa misi kepentingan nasional, keutuhan bangsa dan kemajemukan perkembangan ekonomi yang mampu menghasilkan tingkat kemandirian daerah yang sebenarnya, bukan daerah-daerah kecil tidak berdaya dan tidak efisien.

Bab 9

Subsidi Pangan untuk Perbaikan Gizi Makro Masyarakat

9.1 Pendahuluan

Subsidi pangan atau distribusi pangan murah kepada Warga miskin dan tidak mampu adalah salah satu kebijakan peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan, terutama pangan pokok. Ukuran aksesibilitas ini dapat dijelaskan, misalnya, dengan pangsa atau proporsi pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan. Indikator aksesibilitas ini juga sering digunakan sebagai indikator ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, dan umumnya digabungkan dengan ukuran kecukupan gizi rumah tangga. Semakin besar pangsa pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan, semakin rendah ketahanan pangan rumah tangga yang bersangkutan. Besarnya pangsa pendapatan yang digunakan untuk konsumsi pangan juga menunjukkan kecilnya bentuk kekayaan lain yang dapat dipertukarkan untuk memperoleh satu satuan bahan pangan.

Akses individu terhadap pangan pokok dapat juga ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan dan memuaskan berbagai pihak yang terlibat. Intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih nampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga-harga kebutuhan pokok pada musim tanam atau musim paceklik. Karena beras juga merupakan pangan 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 pangan, terutama beras.

Untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi, pemerintah telah melaksanakan program subsidi pangan atau bantuan pangan murah, yang dikenal dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK), yang disatukan dengan program jaring pengaman sosial lainnya (JPS). Program OPK dipercayakan pelaksanaannya kepada Badan Urusan Logistik (Bulog) pada waktu itu, karena Bulog telah pernah melaksanakan program OPM (Operasi Pasar Murni) pada kondisi normal sebelum krisis ekonomi melanda. Sejak awal 2003, seiring dengan berubahnya status Bulog dari lembaga pemerintah non-departemen (LPND) menjadi perusahaan umum (Perum) Bulog, program OPK mengalami penyempurnaan dan berubah menjadi Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin).

Bab ini menganalisis kinerja Program Raskin, khususnya selama dua tahun terakhir 2003-2004, melakukan evaluasi terhadap kinerja dan pencapaian tujuan utamanya sebagai upaya perbaikan gizi makro masyarakat. Di dalam bab ini juga disampaikan upaya atau pemikiran mencari jalan keluar (*exit strategy*) untuk mengurangi ketergantungan keluarga miskin -- yang memiliki visi dan kemampuan menolong dirinya sendiri -- agar tidak terlalu tergantung pada bantuan dan subsidi pangan terus menerus.

9.2 Kebijakan Subsidi Pangan

Kebijakan peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan berupa pemberian bantuan pangan dengan harga disubsidi seperti dalam Program Raskin sebenarnya dimaksudkan untuk meningkatkan gizi makro masyarakat. Argumennya pun cukup sederhana, bahwa “penghematan” yang dilakukan masyarakat miskin dengan membeli “beras harga subsidi” dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan gizi makro keluarga, membeli tambahan protein dan mineral atau bahkan untuk investasi pendidikan dan

sumberdaya manusia lainnya. Dalam hal ini, bantuan subsidi pangan harus diletakkan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat, mampu menstimulasi ekonomi rumah tangga dan sedapat mungkin mampu mendorong pembangunan wilayah.

Hal lain yang perlu ditekankan adalah bahwa bantuan pangan seperti Program Raskin tersebut tidak boleh menciptakan sikap dan sifat ketergantungan dari masyarakat penerima. Program peningkatan aksesibilitas pangan yang baik perlu saling terkait dengan program-program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat lain, serta tidak mengganggu pengembangan produksi dan perdagangan pangan lokal. Di sinilah esensinya, program bantuan pangan seperti ini dapat secara sistematis berkontribusi pada peningkatan ketahanan pangan dan bahkan tidak mustahil membantu pengentasan kemiskinan. Di tingkat implementasi, prasyarat penting dari program bantuan pangan seperti Raskin adalah bahwa target penerima harus jelas, penyampaian tepat waktu, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, tepat sasaran.

Program Raskin mendistribusikan pangan pokok beras atau tepatnya menjual beras murah dengan harga Rp 1000/kg kepada keluarga miskin. Kriteria keluarga miskin yang digunakan adalah menurut definisi Badan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) untuk kategori pra-sejahtera dan sejahtera I. Setiap bulan keluarga miskin di seluruh Indonesia memperoleh subsidi beras atau dapat membeli beras murah maksimal 20 kilogram dengan kualitas medium. Angka sebesar 20 kilogram nampaknya diambil dari “Garis Kemiskinan” yang dikembangkan oleh Profesor Sajogyo, yaitu angka konsumsi setara beras sebesar 240 kilogram per tahun untuk masyarakat pedesaan dan 360 kilogram per tahun untuk masyarakat perkotaan. Maksudnya, cukup sulit untuk berharap banyak bahwa distribusi beras murah mampu berkontribusi pada pengentasan kemiskinan.

Implementasi kebijakan subsidi pangan ini menjadi sedikit rumit setelah otonomi daerah diberlakukan, walaupun secara praktis hal tersebut seharusnya tidak terjadi. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing dengan memperhatikan pedoman, norma, standar dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Menurut amanat PP 68/2002 tersebut, peran pemerintah daerah seharusnya lebih dominan atau lebih proporsional dalam mengambil inisiatif melaksanakan Program Raskin ini. Akan tetapi, karena dominasi perencanaan dan operasionalisasi berada dalam wewenang Bulog dan segenap divisi atau sub-divisinya di daerah, implementasi Program Raskin di tingkat lapangan banyak menemui hambatan.

Ketidakjelasan dalam pembagian peran antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan Perum Bulog dalam kegiatan pendistribusian Raskin, menurut teori ekonomi-politik telah menimbulkan persoalan klasik antara atasan dan bawahan atau *principal-agents* dan perosalan hierarki karena buruknya aransmen kelembagaan. Hal yang terjadi di lapangan adalah pemerintah daerah mengaku belum pernah mendapat petunjuk dari pemerintah pusat dan sering menghambat distribusi beras pada Program Raskin ini. Kemungkinan yang lain adalah bahwa Divisi Regional Perum Bulog di tingkat provinsi, serta Sub-Divisi di Tingkat Kabupaten/Kota sering terlambat melakukan distribusi beras, karena persoalan internal organisasi. Sementara itu, pemerintah daerah sering mengklaim bahwa dana pendampingan untuk operasi pelaksanaan Program Raskin telah tersedia. Domain birokrasi yang terlalu dominan dalam implementasi Program Raskin sering menjadi hambatan, misalnya komplain yang disampaikan oleh daerah atau provinsi surplus beras. Beras untuk Program Raskin yang berasal dari impor juga dapat menjadi insentif negatif bagi pencapaian ketahanan pangan secara nasional.

Beberapa pemikiran untuk mendukung kebijakan subsidi pangan sebagaimana Program Raskin dapat dirumuskan sebagai berikut (Lihat Suryana, 2003): Pertama, secara konseptual, kebijakan subsidi pangan harus dipandang sebagai salah satu upaya untuk memenuhi hak atas pangan setiap individu dan desain

program harus diletakkan dalam kerangka pemantapan ketahanan pangan rumah tangga dan wilayah. Rancangan subsidi pangan tetap harus dalam kerangka pemberdayaan masyarakat yang menempatkan pembangunan pertanian dan pedesaan sebagai strategi utama pembangunan ketahanan pangan berkelanjutan. Program bantuan pangan ini harus mampu menstimulasi pemberdayaan masyarakat pada tingkat rumah tangga dan mendorong pembangunan wilayah, utamanya dalam peningkatan produksi dan produktivitas pertanian dan pangan.

Kedua, subsidi pangan merupakan suatu intervensi untuk mengatasi keadaan darurat berupa kerawanan pangan sementara (transient) yang diakibatkan bencana alam, konflik sosial, gejolak politik dan mengatasi kelaparan atau rawan pangan. Subsidi pangan dapat diberikan gratis karena sifatnya untuk penyelamatan hidup dan kehidupan saat itu juga. Maksudnya, kebijakan subsidi pangan perlu dirancang sebagai upaya jangka pendek semaja atau tindakan penyelamatan, sehingga tidak bervisi regular dan terus-menerus, apalagi jika akan diperluas. Apabila penyebabnya utama rawan pangan dan kekuarangan akses pangan dapat diatasi atau kondisi kembali normal, kebijakan subsidi pangan harus disubstitusi. Langkah pemberdayaan masyarakat perlu dilakukan untuk mampu merespons terhadap berbagai alternatif insentif dan kebijakan lain yang dilaksanakan pemerintah.

Ketiga, kebijakan subsidi pangan tidak boleh menciptakan ketergantungan masyarakat penerima. Maksudnya, kebijakan ini tidak dirancang secara terpisah dengan program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat lainnya. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa kebijakan subsidi pangan tidak boleh mengganggu pengembangan produksi dan perdagangan pangan lokal. Selain itu, implementasi kebijakan subsidi pangan harus memiliki target penerima yang jelas, waktu penyampaiannya yang akurat, dan jika perlu memiliki strategi keluar (*exit strategy*) yang jelas pula.

9.3 Beberapa Studi Evaluasi Program Raskin

Beberapa studi evaluasi Program Raskin sebenarnya telah dilakukan oleh beberapa perguruan tinggi dan lembaga relevan lain (selengkapnya dapat dilihat dalam Tim INDEF, 2004). Misalnya, studi yang dilakukan oleh 35 perguruan tinggi di Indonesia telah melakukan evaluasi dengan hasil-hasil berikut: Bahwa program Raskin telah tepat sasaran 83.74 persen, tepat waktu 64.00 persen, tepat jumlah 59.74 persen dan tepat penyalura 44.90 persen. Tidak ada laporan tentang ketepatan harga dan ketepatan kualitas beras Raskin yang telah disalurkan. Dari hasil evaluasi tersebut, disimpulkan bahwa tercapai efektivitas keseluruhan sebesar 57.90 persen, yaitu suatu tingkat efektivitas yang tergolong sedang. Pada evaluasi Raskin ini, perhatian 35 perguruan tinggi tertuju kepada ketepatan jumlah beras yang disalurkan, yakni rata-rata sebesar 13.3 kg per bulan per keluarga miskin dengan berbagai alasan. Pemerintah pusat yang mengharapkan beras Raskin terdistribusi sebanyak 20 kg per keluarga miskin, nampaknya sulit menjadi kenyataan karena hampir semua daerah melakukan modifikasi berdasarkan musyawarah dan *local wisdom*. Untuk justifikasi, Surat Keterangan (SK) Gubernur/ Bupati/ Walikota dikeluarkan walaupun komitmen dana pendamping APBD tidak terlalu jelas.

Demikian pula, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan audit kinerja Raskin tahun 2003 dan mengambil kesimpulan sebagai berikut: Bahwa program raskin telah tepat sasaran 85.31 persen, tepat jumlah 82.07 persen, dan tepat waktu 87.19 persen. Beberapa propinsi bahkan mencatat kinerja lebih buruk dari rata-rata nasional, misalnya di propinsi Banten yang kinerja rata-ratanya dalam ketepatan sasaran, jumlah dan waktu sebesar 30.46 persen dan propinsi Sulawesi Tenggara sebesar 51.44 persen. Disamping itu, hal yang perlu diperhatikan secara seksama ialah bahwa kinerja tidak sempurna 100 persen seperti di atas seringkali dianggap BPKP sebagai penyimpangan anggaran negara. Oleh karenanya, diperlukan kearifan ekstra

dalam membuat tafsiran terhadap hasil analisis dan ketentuan perundangan.

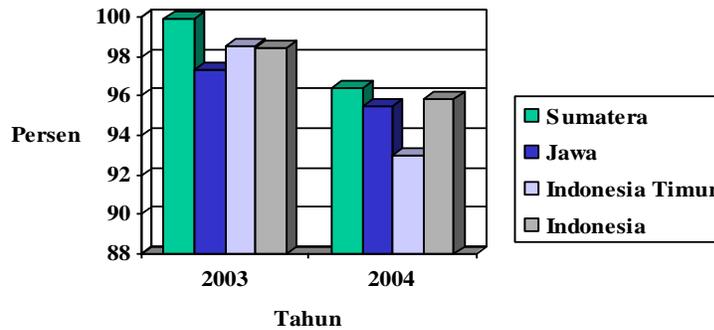
Lembaga Demografi UI (2003) juga telah mencatat beberapa temuan penting, seperti Kepala Keluarga miskin yang membutuhkan berjumlah lebih banyak daripada jumlah Kepala keluarga yang terdaftar dalam Raskin. Ketepatan sasaran mendapat sorotan penting, karena ketepatan sasaran mencapai 86%. Sehingga, pendataan Kepala Keluarga miskin disarankan oleh Lembaga Demografi UI perlu dilakukan oleh aparat paling rendah, yaitu Rukun Tetangga (RT)/Rukun Warga (RW). Ketepatan jumlah bervariasi antara 3.5 – 20 kg per kepala keluarga. Walaupun belum jelas bagaimana mekanisme kerja kelompok atau tim penilai untuk meningkatkan efektivitas raskin, tapi Lembaga Demografi UI menyarankan agar terbentuk “kelompok kerja penanggulangan kemiskinan tingkat desa/kelurahan” dan “tim penilai level daerah”.

Sementara itu, hasil evaluasi yang dilakukan oleh Universitas Brawijaya (2003) menyimpulkan bahwa program Raskin harus diimbangi dengan penguatan kelembagaan pangan, untuk mengantisipasi ancaman kerawanan pangan dan kemiskinan baru. Untuk memperbaiki distribusi Raskin, Universitas Brawijaya menyarankan agar pemerintah propinsi dan pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran pendamping Raskin. Universitas Brawijaya juga berpendapat terdapat masalah pada pendataan keluarga miskin dan masalah kecukupan pangan, sehingga mereka menyarankan agar terjadi peningkatan keseriusan untuk mengembangkan Sistem Informasi Pangan Nasional (SIPN) yang memuat semua data tentang masyarakat miskin, kebutuhan dasar pangan, kemampuan produksi, elastisitas seluruh bahan pangan dan sebagainya.

Dari beberapa studi atau evaluasi yang telah dilakukan, ternyata evaluasi Raskin yang ada selama ini tidak melakukan analisis terhadap pemenuhan gizi makro, sebagaimana tujuan awal program Raskin itu sendiri. Hal ini pun berhubungan dengan persoalan klasik buruknya aransemen kelembagaan dan struktur

penegakan aturan tidak mampu mendukung perubahan dalam dinamika masyarakat. Jika Program Raskin dimaksudkan pula untuk berkontribusi pada ketahanan pangan keluarga, maka integrasi kebijakan pangan perlu dirumuskan segera. Evaluasi Raskin selama ini juga belum mengaitkan dengan perubahan status Bulog menjadi perusahaan Umum (Perum) yang tidak terlepas dari tujuan komersialnya. Beberapa ruang perlu mendapat penajaman dalam implementasi peningkatan aksesibilitas masyarakat seperti dalam Program Raskin, seperti dugaan Raskin menghambat diversifikasi pangan dan pengembangan pangan lokal. Apabila tidak dilakukan pemantauan yang sungguh-sungguh, program Raskin dapat saja menekan harga gabah petani pada sentra produksi.

Benar bahwa selama dua tahun terakhir (2003-2004), realisasi penyaluran beras dalam program Raskin telah mencapai lebih dari 90 persen, karena beras bersubsidi tersebut sangat diperlukan oleh keluarga miskin (Gambar 9.1). Program yang merupakan tindak lanjut dari jaring pengaman sosial pada masa puncak krisis ekonomi tersebut cukup efektif dalam mengurangi beban biaya hidup dan penurunan daya beli masyarakat terutama pada tahun 2004. Sesuatu yang mendesak adalah penajaman sasaran program beras untuk keluarga miskin (raskin) agar benar-benar dinikmati oleh yang berhak. Sistem *direct dropping* kepada Lurah atau Kepala Desa setempat perlu disempurnakan dengan akurasi data basis status ekonomi peserta program ini.



Gambar 9.1 Realisasi Program Raskin 2003-2004 (Oktober)

Tidak berlebihan untuk disampaikan di sini bahwa basis data yang dikembangkan BKKBN perlu segera disempurnakan, disesuaikan dengan perkembangan kondisi terakhir di lapangan. Walaupun masih cukup relevan, pengelompokan keluarga miskin menjadi Pra-Sejahtera, Sejahtera I, II dan seterusnya perlu senantiasa dimutakhirkan (*updated*) untuk menjamin penajaman dan ketepatan sasaran Program Raskin.

9.4 Hasil Verifikasi Lapangan

Verifikasi di tingkat lapangan pun hampir menunjukkan hasil atau kecenderungan yang serupa. Di Propinsi Lampung, skor total efektivitas Raskin sebesar 71.83 persen, sedikit lebih rendah dari skor rata-rata nasional yang sebesar 78.2 persen. Rincian dari evaluasi ketepatan Raskin adalah sebagai berikut: tepat sasaran 100 persen, tepat waktu 93.3 persen, tepat jumlah 46.6 persen, tepat harga 30.8 persen dan tepat penyaluran 100.0 persen. Walaupun angka pemerintah tersebut seakan spektakuler, beras yang telah disalurkan tidak memiliki jaminan apakah tepat kualitas atau tidak. Dari empat desa yang dikunjungi, yaitu Desa Asto Mulyo dan

Desa Tanggul Angin di Kecamatan Punggur serta Desa Trimurjo dan Desa Simbar Waringin di Kecamatan Trimurjo, pada umumnya tidak terdapat masalah Raskin yang cukup serius.

Keluhan lebih banyak pada kualitas beras yang apek dan keras, tetapi tetap dibeli Kepala keluarga miskin karena mereka tidak memiliki persediaan beras, apalagi saat musim non-panen seperti saat observasi. Kepala Keluarga miskin di Desa Simbar Waringin Kecamatan Trimurjo selama 3 bulan tidak menerima Raskin karena terdapat masalah pada Kepala Desa. Tiga desa menerima Raskin utuh 20 kg per kepala keluarga miskin, tetapi satu desa menerima hanya 10 kg per Kepala Keluarga miskin dengan pertimbangan pemerataan jatah. Pertimbangan social yang seakan-akan kompromi – warga miskin yang tidak menerima Raskin umumnya enggan bergotong-royong atau aktivitas kolektif lainnya – justru mengancam tercapainya tujuan Raskin untuk meningkatkan gizi makro. Persoalan akses dan infrastruktur titik distribusi dapat membuka peluang ketidaktepatan harga.

Hasil verifikasi di desa-desa Jawa Tengah juga tidak terlalu jauh berbeda. Desa Polosiri merupakan daerah Inpres Desa tertinggal (IDT), sehingga dari 99 kepala keluarga (KK) di dusun Soko hanya 2 KK saja yang dianggap mampu hidup secara layak. Desa Polosiri selama lima tahun terakhir sering gagal panen karena diserang tikus. Pembagian beras Raskin tidak tepat sasaran, terutama karena KK yang tergolong orang kaya di desa turut menikmati Raskin. Demikian pula sebaliknya, keluarga yang amat layak disebut miskin, namun karena rumahnya tidak berlantai tanah, akhirnya tidak memperoleh beras Raskin.

Hampir sama dengan yang terjadi di Lampung, di Jawa Tengah, pembagian beras Raskin dilakukan juga oleh Lembaga Rembug Desa. Akibatnya, pagu Raskin yang semula 20 kg/KK menyusut menjadi 15 kg, 10 kg, 5 kg dan 3 kg, sehingga pagu Raskin yang sebenarnya menjadi tidak efektif. Di Kelurahan Ngampin beras dibagi di antara 50 KK dengan pembagian 5 kg bagi KK dengan kriteria Keluarga Sejahtera-I (KS-I) yang salah satunya dicirikan oleh kondisi bangunan rumah cukup baik. Beras

sejumlah 10 kg dibagikan kepada kepala keluarga yang termasuk dalam kategori Keluarga Pra-Sejahtera. Masalah ketidaktepatan kuantitas Raskin ini terjadi pada ketiga desa yang dikunjungi, walaupun tidak terlihat dalam laporan formal. Secara administratif pada “daftar realisasi penjualan beras” (form Model DPM-2) yang ditandatangani oleh para penerima Raskin, Satuan Tugas (Satgas) Raskin dan Kepala Desa/Lurah melaporkan di atas kertas bahwa telah dilakukan pembagian Raskin sebanyak 20 kg per kepala keluarga miskin dengan harga Rp 1000 per kg.

Hal lain yang ditemukan di lapangan ialah aparat desa dan aparat tingkat propinsi meyakini bahwa pagu Raskin 20 kg/KK tidak selalu mampu terbeli secara tunai oleh penerima Raskin. Amat sering dijumpai di lapangan, pagu Raskin 20 kg/KK seharga Rp 20.000 per bulan tersebut dibeli secara bergotong royong oleh kelompok keluarga miskin. Mereka bergotong-royong membeli sebanyak 10-10 kg, 15-5 kg, atau 10-5-5 kg tergantung pada komitmen awal dan jumlah keluarga miskin yang turut serta dalam gotong-royong tersebut. Argumen yang berkembang pun cukup menarik untuk disampaikan di sini. Cukup sulit bagi keluarga miskin di Jawa Tengah untuk mengumpulkan uang sebanyak Rp 20.000 dan dibelanjakan semua untuk beras, bahkan dengan cara mencicil sekalipun. Persoalan ketidakmampuan keluarga miskin untuk membayar tunai Raskin sesuai pagu 20 kg/KK ini menjadi bahan pertimbangan mengapa Rembug Desa mengambil keputusan untuk memperluas jumlah penerima, walaupun tidak semuanya berstatus “layak menerima” berdasarkan definisi BKKBN.

Menurut konsep kebijakan, Program Raskin ini bersifat target mandiri (*self food targeting*) yaitu subsidi diberikan untuk komoditas pangan yang banyak dikonsumsi keluarga miskin, apalagi yang menderita atau terancam menderita kekurangan pangan. Misalnya, Pemerintah Bangladesh mensubsidi tepung sorgum, bukan tepung terigu atau beras. Kedua jenis pangan terakhir banyak diminati kelompok menengah ke atas, sedangkan kelompok miskin lebih banyak mengkonsumsi pangan yang berasal dari tepung sorgum. Karena kelompok menengah dan kaya tidak menyenangi sorgum, maka dengan sendirinya bantuan

pangan ini langsung tertuju ke kelompok yang diinginkan atau dengan kata lain jenis pangan tersebut langsung memilih sasarannya (*self targeting*). Biaya bantuan pangan dengan pendekatan ini jauh lebih murah dibandingkan dengan pendekatan lain dan kebocorannya relatif kecil.

Sebagaimana layaknya program *self-food targeting* langkah subsidi pangan seperti Program Raskin ini dapat juga dilaksanakan dengan membedakan kualitas pangan (*quality differentiation*) seperti yang dilakukan oleh pemerintah Maroko dan Mesir. Kepada penduduk miskin yang kurang pangan, pemerintah membantu pangan dalam bentuk tepung gandum kasar dan warnanya gelap, sedangkan kelompok kaya mengkosumsi tepung gandum halus dan berwarna putih. Dengan *quality differentiation* ini memungkinkan pemerintah menghemat dan mencegah kebocoran bantuan pangan ke luar kelompok sasaran. Program OPK dahulu menempuh pendekatan ini, yaitu kepada keluarga rawan pangan hanya diberikan beras kualitas III (medium), sehingga beras ini kurang diminati oleh kelompok kaya. Pada waktu itu, Bulog kekurangan beras kualitas rendah awal tahun 1999. Beras kualitas utama turut dibagikan kepada keluarga miskin melalui program OPK, yang kemudian menimbulkan persoalan serius seperti kebocoran dan konflik. Hal ini pun sebenarnya menimbulkan pertanyaan tersendiri, apakah kelompok miskin tidak berhak memperoleh beras kualitas I dan II dalam Program Raskin?

Persoalan akurasi proses pencacahan terhadap kelompok miskin atau masyarakat yang berhak menerima Raskin merupakan sesuatu yang dapat berimplikasi serius di kemudian hari. Apalagi, Program Raskin dapat menjadi alat bargaining politik yang cukup kuat untuk pengambilan keputusan kolektif dan kelembagaan di desa. Oleh karena itu, Program Raskin sebaiknya tidak dilepaskan penuh pada pemerintah daerah dan pemerintah desa karena pada masa transisi politik seperti saat ini, program Raskin cukup rentan terhadap upaya politisasi dan pencarian dukungan menjelang pemilihan daerah secara langsung yang akan dimulai serentak di beberapa tempat pada pertengahan tahun 2005.

9.5 Penutup: Pencarian Exit Strategy

Sebagai penutup, akurasi basis data keluarga miskin dan lain-lain perlu dijaga serta senantiasa ditingkatkan konsistensinya. Hanya dengan demikian, upaya *exit strategy* masyarakat dari program sejenis bantuan pangan ini perlu segera dikembangkan. Pemerintah dituntut untuk menciptakan *linkages* atau “jembatan penghubung” antara strategi raskin dan kebijakan “naik kelas” pengentasan kemiskinan secara umum. Langkah pemberdayaan tersebut perlu mengikuti falsafah mendasar, yaitu dari pemberian bantuan yang hanya bersifat “sosial” menjadi aktivitas ekonomi produktif, minimal menuju ketahanan pangan. Dengan tambahan aktivitas yang berhubungan dengan penguatan sifat kewirausahaan (*entrepreneuership*), maka program bantuan subsidi harga pangan yang disertai pemberdayaan masyarakat akan dapat berkontribusi pada peningkatan aktivitas ekonomi rakyat, terutama kelompok usaha mikro, kecil dan menengah.

Dalam konteks yang lebih luas, upaya konkrit peningkatan gizi makro masyarakat dapat pula disinergikan dengan peningkatan pendapatan, khususnya kelompok tidak mampu seperti petani dan kaum konsumen miskin di perkotaan, bahkan dapat berkontribusi pada pengentasan kemiskinan secara umum. Untuk itu, target kuantitatif seperti sebagaimana komitmen Indonesia dalam mencapai *Millenium Development Goal* (MDG), yaitu untuk mengurangi angka kemiskinan yang ada sekarang menjadi setengahnya pada tahun 2015. Misalnya, Indonesia perlu secara berani mengemukakan akan mengurangi satu persen per tahun penduduk miskin dan kelaparan absolut mulai tahun 2005. Dengan memperbaiki target kuantitatif seperti tersebut, maka diharapkan jumlah dan komposisi jumlah penduduk miskin Indonesia akan dapat dikurangi dari sekitar 16,6 persen saat ini menjadi 8,3 persen pada akhir 2015 nanti.

Bab 10

Pengembangan IPTEK Pertanian

10.1 Pendahuluan

Mungkin tidak terlalu berlebihan untuk dikatakan bahwa di negara maju, ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) telah menjadi satu kesatuan utuh dengan proses pembangunan di hampir segala bidang. Berbagai macam inovasi dan terobosan ilmu IPTEK, termasuk dalam bidang pertanian, hampir menjadi agenda rutin para ilmwan dan anggota masyarakat lainnya. Sementara masalah paling mendasar di negara berkembang, tak terkecuali Indonesia adalah lemahnya tingkat penguasaan, pengembangan, dan aplikasi IPTEK pertanian masih sangat rendah. Total anggaran dana penelitian dan pengembangan (R&D) untuk pembangunan ekonomi masih jauh di bawah satu persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Tidaklah terlalu mengherankan apabila inovasi baru jarang sekali yang berasal dari negara dunia ketiga. Bahkan, lebih memilukan lagi, apabila inovasi itu berasal dari dunia ketiga, ilmuwan dan pelopornya tidak jarang berasal dari negara maju juga.

Dalam hal IPTEK bidang produksi pertanian, fenomena Revolusi Hijau telah mampu melonjakkan produksi bidang pangan dan pertanian umumnya, dengan perubahan teknologi biologi dan kimiawai serta teknologi mekanis yang begitu progresif. Bahkan, perubahan teknologi spektakuler di bidang pertanian tersebut telah merangsang inovasi kelembagaan, perubahan sistem nilai, dan telah mengarah pada perputaran ilmu pengetahuan pada tingkat yang lebih tinggi. Secara ekonomi, pengembangan dan aplikasi

IPTEK telah amat identik dengan kemajuan suatu bangsa karena teknologi baru dapat menekan biaya produksi meningkatkan produktivitas dan mendorong tingkat efisiensi. Sekali lagi, negara berkembang menghadapi kendala kelembagaan dalam pengembangan dan aplikasi IPTEK tersebut, seperti termuat dalam kutipan di atas. Dalam bahasa Douglas North (2000), penerima Hadiah Nobel Ekonomi tahun 1993, penciptaan insentif bagi masyarakat untuk melakukan investasi pada teknologi yang lebih efisien amatlah penting, dan perlu lebih inheren tercantum dalam kelembagaan yang ada.

Di Indonesia, kosa kata IPTEK bahkan pernah hampir identik dengan *high-tech* atau teknologi canggih dari bioteknologi, pesawat udara sampai teknologi nuklir, yang juga tidak dapat dilepaskan dari andil figur B.J. Habibie, Menteri Riset dan Teknologi dan Presiden Indonesia ke-3 yang amat fenomenal. Maksudnya, beberapa persoalan tentang kegagalan penguasaan, pengembangan dan aplikasi IPTEK tidak jarang dikaitkan dengan sikap politik B.J. Habibie dan rezim Orde Baru yang menyertainya, sesuatu penyederhanaan yang berlebihan tanpa basis analisis akademik-empiris yang memadai. Faktor-faktor percepatan kemajuan teknologi di sektor pertanian sering dilupakan begitu saja, termasuk oleh para ekonom pertanian yang sering terbawa arus penyederhanaan seperti itu. Hasil-hasil penelitian dan pengembangan teknologi bidang pertanian juga sering terperangkap dalam kendala kelembagaan yang masih agak primitif, misalnya ketika jaringan kerja antara para ilmuwan, peneliti, sektor swasta dan pemerintah tidak sebaik yang diharapkan.

Bab ini menganalisis pengembangan dan aplikasi IPTEK dalam pembangunan pertanian yang seharusnya telah berada dalam era globalisasi yang lebih terbuka, penuh persaingan dan perpacuan efisiensi ekonomi yang semakin ketat. Organisasi makalah ini akan menggunakan sistematika berikut: Pertama, peran teknologi dalam pembangunan pertanian akan dianalisis lebih mendalam, diikuti oleh pembahasan mengenai kegagalan

pelembagaan pengembangan dan aplikasi IPTEK yang berkontribusi pada dekonstruksi pembangunan pertanian di Indonesia. Pembahasan tentang fenomena globalisasi akan melengkapi arah kecenderungan perubahan yang demikian cepat. Penutup makalah ini adalah agenda kebijakan IPTEK ke depan agar lebih responsif terhadap perubahan global.

10.2 Teknologi dalam Pembangunan Pertanian

Peran perubahan teknologi dalam pembangunan pertanian dapat dianalisis dari kinerja Revolusi Hijau atau aplikasi teknologi biologi kimiawi dan teknologi mekanis ke dalam kebijakan ekonomi pembangunan. Pada era 1970-an Indonesia cukup berhasil membangun fondasi atau basis pertumbuhan ekonomi yang baik setelah pembangunan pertanian terintegrasi cukup baik ke dalam kebijakan ekonomi makro. Hampir semua analis sepakat bahwa hasil spektakuler berupa terpenuhinya kebutuhan pangan secara mandiri (swasembada) pada pertengahan 1980an adalah buah hasil dari perubahan teknologi di bidang produksi pertanian. Integrasi IPTEK dalam kebijakan pembangunan tersebut juga ditunjukkan oleh kinerja pembangunan ekonomi nasional yang mengalami tumbuh tinggi, bahkan lebih dari 7 persen per tahun. Kesempatan kerja meningkat pesat dan kemampuan sektor-sektor ekonomi dalam menyerap pertumbuhan tenaga kerja baru juga amat besar.

Akan tetapi, kondisi kondusif tersebut harus berakhir secara tragis ketika pada akhir 1980-an dan awal 1990-an ekonomi pertanian juga harus menderita cukup serius. Sektor pertanian mengalami fase dekonstruktif dan tumbuh cukup rendah sekitar 3.4 persen karena proteksi besar-besaran pada sektor industri, apalagi berlangsung melalui proses konglomerasi yang merapuhkan fondasi ekonomi umumnya. Pengembangan dan aplikasi IPTEK seakan meninggalkan sektor pertanian, ketika teknologi tinggi dan padat modal menjadi pilihan strategi kebijakan pembangunan

ekonomi. Proses transformasi struktur ekonomi sendiri berjalan tidak terlalu mulus karena sektor pertanian dianggap dapat berkembang dengan sendirinya (*taken for granted*), terutama setelah berbagai pihak merasa cukup sukses pencapaian swasembada beras tersebut. Progres besar dalam bidang penelitian dan perubahan teknologi yang pernah dibanggakan pada dekade sebelumnya nyaris stagnan dan tidak membawa pencerahan apa-apa terhadap sektor pertanian dan sektor-sektor lain yang berhubungan.

Ketika krisis ekonomi menimbulkan pengangguran besar dan limpahan tenaga kerja dari perkotaan tidak mampu tertampung di sektor pedesaan, pertanian pun harus menanggung beban ekonomi-politik yang tidak ringan. Ketangguhan sektor ini yang sempat dibanggakan pada saat puncak krisis moneter akhirnya tidak mampu bertahan lebih lama karena pembangunan pertanian dan proses transformasi ekonomi tidak dapat hanya disandarkan pada kenaikan harga-harga (inflasi) semata. Pergerakan tenaga kerja dari pedesaan ke perkotaan – dan sebaliknya – yang berlangsung cukup mulus sebelum krisis ekonomi tidak dapat lagi terjadi tanpa biaya sosial yang cukup tinggi. Sektor pendukung industri dan jasa yang selama itu mampu mengimbangi naiknya permintaan agregat karena pertumbuhan penduduk kini pun belum pulih karena rendahnya investasi dan aktivitas produksi yang mampu memperluas kesempatan kerja. Pada kesempatan lain (Arifin, 2004), penulis secara rinci menganalisis dengan cara melakukan dekomposisi berbagai fase perjalanan pembangunan pertanian, seperti terlihat pada Tabel 10.1.

Tabel 10.1 Perjalanan Pembangunan Pertanian (% per tahun)

Uraian	Konsolidasi 1967-78	Tumbuh tinggi 1978-86	Dekon struksi 1986-97	Krisis 1997-01
1. PDB Pertanian	3.39	5.72	3.38	1.57
Pangan	3.58	4.95	1.90	1.62
Perkebunan	4.53	5.85	6.23	1.29
Peternakan	2.02	6.99	5.78	-1.92
Perikanan	3.44	5.15	5.36	5.45
2. Produktivitas	3.57	6.76	3.99	-0.47
Prod. lahan	2.08	4.13	1.83	-1.45
Prod. tenaga kerja	2.32	5.57	2.03	-0.47

Sumber: Dihitung dari data BPS and FAO (Lihat Arifin, 2004)

Secara singkat, fase perjalanan pembangunan pertanian diikhtisarkan dalam Tabel 10.1 dengan mempertimbangkan kinerja dan pencapaian lain yang relevan. Pada tahap awal atau fase konsolidasi 1967-1978 sektor pertanian hanya tumbuh 3.4 persen, kemudian melonjak sangat tinggi dan mencapai 5.7 persen pada periode 1978-1986, kemudian kembali melambat 3.4 persen pada fase dekonstruksi 1986-1997 dan terus melambat 1.6 persen sampai periode krisis ekonomi (Tabel 10.1). Fase dekonstruksi merupakan titik belok yang cukup kritis, terutama karena perlambatan pada subsektor tanaman pangan berpengaruh signifikan pada kinerja sektor pertanian secara keseluruhan. Performa baik yang dicapai subsektor perkebunan dan peternakan nyaris tidak membawa dampak berarti karena daya beli yang terus menurun. Bahkan, ketergantungan terhadap komponen pakan ternak impor yang cukup besar menjadi salah satu pemicu kontraksi hampir 2 persen subsektor peternakan pada masa krisis ekonomi.

Salah satu *entry point* yang dapat digunakan untuk menjelaskan keputusan politik tentang keberpihakan pemerintah terhadap sektor pertanian adalah kinerja pembangunan infrastruktur fisik (jalan, jembatan, sarana irigasi, listrik, telekomunikasi, dll.) disamping infrastruktur lunak dalam penelitian dan pengembangan (*research and development*= R&D) di bidang pertanian. Bahkan tidak sedikit yang menyimpulkan langkah kebijakan pemerintah pada periode 1970-1986 sebagai model ideal pembangunan pertanian, seakan mengikuti skenario buku teks. Dengan dukungan alokasi anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana, pembangunan pertanian memang menekankan pembangunan bahan pangan pokok dan ikutan lainnya. Sub-sektor tanaman pangan, tanaman perkebunan, peternakan dan perikanan secara cemerlang telah berkontribusi pada penguatan fondasi utama pembangunan pertanian sebagai basis utama pembangunan ekonomi Indonesia.

Namun demikian, pembangunan pertanian benar-benar mengalami cobaan berat pasca tahun 1986, tepatnya sebelum krisis ekonomi melanda. Para politis, pejabat pemerintah dan kaum akademik memiliki presumsi (dan ekspektasi) yang salah terhadap sektor pertanian, apalagi kebijakan ekonomi makro “tidak ramah” pada sektor pertanian. Pemihakan yang berlebihan terhadap sektor industri dan jasa dengan kebijakan proteksi – sayangnya ditingkahi pemberian privilis khusus kepada segelintir pelaku usaha dengan kriteria yang tidak begitu jelas – telah berkontribusi pada upaya “peminggiran” sektor pertanian itu sendiri. Fenomena konglomerasi yang mewarnai perkembangan dunia usaha, terutama di sektor industri dan jasa tidak mampu diimbangi oleh pertumbuhan sektor pertanian yang memang secara teoritis memiliki respons suplai yang lambat.

Sejak awal akhir 1980an dan awal 1990an, laju produksi pangan dan pertanian Indonesia secara umum telah mengalami perlambatan yang sangat signifikan. Pada periode 1985-1996, sektor pertanian memang mengalami kontraksi tingkat pertumbuhan di bawah 3,4 persen pertahun, amat kontras dengan

periode sebelumnya (1978-1985) yang mengalami pertumbuhan produksi hampir 6 persen per tahun. Pada periode tersebut subsektor tanaman pangan hanya tumbuh 1.90 persen per tahun, suatu rekor buruk sepanjang sejarah modern pertanian Indonesia. Periode krusial awal 1990an tersebut sering disebut fase dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuhan oleh para perumus kebijakan. Dalam bahasa ekonomi, pertumbuhan produksi telah mencapai pada peningkatan yang semakin menurun (*diminishing return*). Aplikasi benih unggul, pupuk dan pestisida, atau yang lebih dikenal dengan teknologi biologi-kimiawai, yang selama ini merupakan andalan utama mungkin sudah mencapai titik jenuh. Demikian pula, investasi besar-besaran sarana dan prasarana irigasi juga sudah mulai menurun yang tentu saja erat kaitannya dengan menurunnya penerimaan ekonomis yang diperoleh petani atau penerimaan negara secara agregat.

Kombinasi kelalaian kebijakan pembangunan pertanian dan langkah pemihakan berlebihan pada sektor industri padat modal – apalagi ditingkahi proses konglomerasi dan nepotisme yang terlalu eksekutif – sedikit banyak telah berkontribusi pada kondisi sektor pertanian umumnya. Apalagi karakter perburuan rente dari pelaku ekonomi dan birokrasi yang amat sentralistis tidak begi saja mampu membawa visi kesejahteraan seperti diamanatkan oleh suatu tujuan kebijakan. Dampak paling buruk dari proses industrialisasi dengan konglomerasi tersebut, adalah tidak meratanya pembangunan antara pedesaan dan di perkotaan, bahkan antara Jawa dan Luar Jawa secara umum. Antiklimaks dari proses pembangunan yang amat timpang tersebut ikut berkontribusi pada krisis ekonomi Indonesia, yang sebenarnya secara teknis hanya dipicu oleh krisis nilai tukar dan krisis perbankan (moneter). Indonesia tidak berhasil melokalisir krisis moneter tersebut karena berdampak luas pada sendi-sendi perekonomian. Angka inflasi pun melonjak sampai 70 persen per tahun dan pengangguran terjadi di mana-mana karena pemutusan hubungan kerja sektor formal berlangsung secara besar-besaran. Walaupun pada tahun 2004 ini, angka inflasi telah dapat ditekan sampai di bawah 10

persen, persoalan berantai karena krisis ekonomi tersebut belum dapat secara tuntas dipecahkan hingga hari ini, ketika era globalisasi telah semakin memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

10.3 Kegagalan Pelembagaan Pengembangan Iptek

Fase dekonstruksi pembangunan pertanian sejak awal 1990an juga disebabkan oleh kegagalan Indonesia melakukan pelembagaan (institusionalisasi) pengembangan dan aplikasi IPTEK. Jurang pemisah (*gap*) antara hasil-hasil penelitian di laboratorium atau stasiun percobaan dan di tingkat lapangan atau kehidupan petani terasa semakin tinggi karena institusi yang ada tidak mampu menjembatannya dengan memadai. Dalam kasus beras, misalnya, dominasi peningkatan areal panen, penggunaan input dan teknologi modern, curahan tenaga intensif dan dukungan infrastruktur produksi telah membentuk pola peningkatan produksi dan produktivitas padi di Indonesia (Arifin 2001). Maksudnya, ketika perluasan areal panen dan penggunaan input modern tersebut telah mencapai titik jenuh atau mengalami laju kenaikan hasil yang semakin berkurang, lonjakan produksi, produktivitas, dan efisiensi nyaris amat sulit dijumpai. Para ekonom juga tidak mampu secara lugas melakukan penelusuran lebih mendalam terhadap isu-isu efisiensi penggunaan *input* modern tersebut, terutama untuk didekati dari aspek kelembagaan dan ekonomi-politik lainnya.

Sebenarnya, beberapa studi telah menunjukkan betapa signifikan dan pentingnya melakukan institusionalisasi proses produksi di bidang pertanian tersebut, minimal agar lebih mengarah pada pemberdayaan perangkat kelembagaan dan sosial ekonomi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi. Strategi pengembangan yang diambil tidak berlandaskan pada peningkatan penggunaan faktor produksi atau *input* modern dan teknologi biologi-kimiawi seperti pada pendahulunya, melainkan lebih berpedoman pada aspek *efisiensi* penggunaan benih unggul,

pupuk, pestisida, dan lain sebagainya. Peningkatan penggunaan *input* akan sia-sia saja jika tidak mempertimbangkan aspek kelembagaan dan sosial-ekonomis yang melatar belakangi penggunaan dan menentukan tingkat efisiensi aplikasi faktor-faktor produksi tersebut. Jika telah diyakini, bahwa proses produksi pertanian telah berada pada fase peningkatan yang makin menurun, maka strategi pertumbuhan yang mempertimbangkan faktor kelembagaan dan sosial-ekonomis menjadi hampir mutlak.

Sebenarnya, dalam teori fungsi produksi batas atas (*frontier production function*), telah dijelaskan tentang model alternatif dalam pelembagaan pengembangan dan aplikasi IPTEK tersebut. Beberapa variabel yang institusional yang diperkirakan menjadi determinan dalam aplikasi teknologi *input* modern adalah sebagai berikut: (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 mendukung.

Skenario di lapangan kurang lebih dapat dijelaskan sebagai berikut: tingkat penggunaan pupuk, benih unggul, air irigasi dan bahkan tenaga kerja luar keluarga sangat dipengaruhi oleh kondisi sarana dan prasarana setempat serta keempat faktor kelembagaan lainnya. Dapat 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 pernah terjadi di beberapa sentra produksi pertanian 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 sampai kepada petani, semakin sempurna tingkat dan kombinasi penggunaan faktor-faktor produksi pertanian. 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. 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.

Pelembagaan strategi pengembangan dan aplikasi IPTEK dalam pembangunan pertanian jelas memerlukan dukungan dan pemihakan pemerintah untuk menggulirkan aktivitas ekonomi, termasuk jika harus memberikan subsidi yang tepat sasaran. Sektor pertanian amat sangat tergantung pada investasi infrastruktur publik, sebagai komplemen investasi swasta oleh petani dan pelaku usaha agribisnis lainnya. Kebutuhan dukungan dari pemerintah ini bukan hanya karena skala usaha petani demikian kecil sehingga tidak mudah melakukan investasi dengan skala besar, namun juga karena secara geografis aktivitas pertanian tersebar secara luas sehingga biaya infrastruktur per jumlah penduduk memang harus tinggi. Saat ini, kualitas sarana dan prasarana publik justru sebagian besar (70 persen) semakin buruk, terutama jalan dan jaringan irigasi pada era otonomi daerah. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sama-sama saling mengandalkan (baca: tidak berbuat apa-apa) dalam menangani sarana yang amat vital tersebut. Seharusnya, dengan skema desentralisasi dan otonomi daerah, pembiayaan sarana publik akan makin efisien, karena mampu memobilisasi sumber dana lokal yang tersedia. Pembahasan tentang infrastruktur publik memang tidak akan pernah selesai, namun hal yang paling krusial di sini adalah sarana dan

prasarana publik haruslah mengurangi biaya produksi dan transportasi, sekaligus mampu meningkatkan porsi pendapatan yang diterima petani.

Dukungan pemerintah dalam hal penelitian dan pengembangan pertanian juga amat vital dalam penajaman strategi pelebagaan pengembangan dan aplikasi IPTEK di sektor pertanian. Alokasi anggaran pemerintah untuk penelitian amat kecil, hanya 0.1 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), atau yang terkecil dibandingkan alokasi dana riset negara-negara Kawasan Asia Tenggara. Benar bahwa petani telah melakukan riset sendiri, misalnya dengan mencari kombinasi benih dan bibit unggul menurut kriteria yang telah dikuasainya secara turun temurun. Tapi tidaklah banyak yang dapat diharapkan dari dana sekecil itu untuk menghasilkan karya penelitian dan perubahan teknologi, yang dibutuhkan pembangunan pertanian. Ketika dunia telah masuk pada penelitian bioteknologi dan transgenik yang amat canggih, Indonesia tentu saja tidak boleh berdiam diri dan hanya menjadi *end-user* dari produk riset dan teknologi. Dengan keunggulan keanekaragaman hayati (*biodiversity*) yang tiada taranya, Indonesia seharusnya mampu menjadi pelopor terdepan apabila didukung pembiayaan pemerintah.

10.4 Penutup: Agenda Kebijakan IPTEK ke Depan

Untuk menyempurnakan pengembangan dan aplikasi IPTEK dalam pembangunan pertanian dalam era globalisasi sekarang ini, agenda kebijakan ke depan perlu menyesuaikan dengan perubahan kelembagaan yang juga berkembang demikian cepat. Apabila dahulu, fokus kebijakan lebih banyak pada pembahasan kuantitas *input* yang digunakan, kini fokus tersebut telah bergeser pada efisiensi penggunaan teknologi biologi-kimiawi seperti benih unggul, pupuk, pestisida, dan lain-lain. Perubahan aransemennya kelembagaan yang menyertai pengembangan teknologi tidak dapat dilakukan secara sambilan (*ad-hoc*), tetapi secara holistik atau menyeluruh,

serta lebih serius serta dilengkapi kebijakan yang memadai. Studi 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*.

Di tingkat lapangan, hal tersebut perlu diterjemahkan melalui penelaahan yang terus-menerus untuk menemukan spesifikasi produksi pertanian 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 di bidang pertanian. Para 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. Dalam jangka panjang, desentralisasi seperti ini dapat mengurangi perbedaan tingkat efisiensi penggunaan faktor produksi serta produktivitas pertanian antar wilayah seperti yang dialami oleh Pulau Jawa dan Luar Jawa selama ini.

Beberapa aspek hangat berikut perlu menjadi prioritas agenda pengembangan dan aplikasi IPTEK ke depan: *bio-processing*, *bio-prospecting*, *bio-informatics*, *bio-safety* dalam konteks keamanan pangan, dan kultur jaringan. Tidak terbantahkan lagi, bahwa teknologi *bio-processing* amatlah prospektif untuk dikembangkan di Indonesia mengingat posisi geografis Indonesia yang terletak di kawasan keanekaragaman hayati amat besar (*mega-diversity*) akan amat menguntungkan untuk menghasilkan serangkaian terobosan dalam penyediaan bahan pangan, obat-obatan, pupuk, pestisida, benih, embrio, ensim, mikroba dan lain sebagainya. Untuk itulah diperlukan peran swasta yang lebih besar untuk melakukan investasi dalam hal identifikasi, isolasi, eksplorasi, utilisasi sumberdaya alam untuk peningkatan

kapasitas ekonomi pembangunan dan pengembangan sumberdaya manusia di Indonesia.

Demikian pula, teknologi *bio-prospecting* atau yang menghendaki presisi atau ketepatan tingkat efisiensi produksi, produktivitas optimal melalui kombinasi faktor produksi dan teknologi modern seperti pupuk dan pestisida. Teknologi *bio-informatics* amat diperluklan untuk pengembangan database genetika, biologi molekuler, analisis sekeunsi dan analisis statistik atau kuantitatif lainnya. Teknologi *bio-safety* sangat perlu untuk mendukung keamanan pangan, mengingat faktor kehati-hatian terhadap teknologi transgenik dan rekayasa genetika lainnya masih menjadi kontroversi publik. Teknologi kultur jaringan juga begitu vital terhadap pengembangan benih, plasma nutfah, jaringan tanaman, bahan dan media tanaman yang dibutuhkan dalam pembangunan pertanian.

Tabel 10.2 Anggaran untuk Ilmu Pengetahuan

	Pengeluaran untuk Pengetahuan		
	Total	% Total	% PDB
Negara Berkembang (109)	72,460	14.7	0.61
Afrika (24)	2,818	0.6	0.34
Asia (43)	48,994	9.9	0.70
America Latin (28)	12,521	2.5	0.50
Timur Tengah, Afrika Utra	7,472	1.5	0.57
Negara Maju (30)	420,217	85.3	2.31
TOTAL (139)	492,677	100.0	1.64

Sumber: Pardey and Beintema (2001). *Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel*. Washington, D.C.: IFPRI, October 26, 2001.

Tabel 10.3 Investasi Pemerintah dan Swasta untuk R&D

Kelompok Negara	Pengeluaran (US\$1 juta tahun 1993)		
	Pemerintah	Swasta	Total
Negara Berkembang	11,649 (94.5%)	672 (5.5%)	12,141
Negara Maju	10,215 (48.5%)	10,829 (51.5%)	21,044
TOTAL	21,692	11,411	33,204

Source: Pardey and Beintema (2001). *Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel*. Washington, D.C.: IFPRI, October 26, 2001.

Bagian III

Strategi Revitalisasi

Bab 11

Pertanian di Tengah Asimetri Pasar Dunia

11.1 Pendahuluan: Kesepakatan WTO

Akhir Juli 2004, melalui perundingan yang cukup alot antara negara maju dan negara berkembang, Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) akhirnya menghasilkan beberapa kesepakatan baru tentang sektor pertanian, jasa, akses pasar, dan lain-lain. Negara maju setuju untuk mengurangi subsidi bagi petani domestiknya sebesar 20 persen, memperlonggar beberapa peraturan di sektor jasa dan memperbaiki akses pasar bagi negara-negara berkembang atau mengurangi hambatan tariff dan non-tarif yang selama ini sering menjadi hambatan. Skema kesepakatan tersebut sebenarnya tidaklah terlalu istimewa karena merupakan amanat Deklarasi Doha 2001 yang mengagendakan seluruh negara anggota WTO untuk secara progresif menyelesaikan negosiasi perdagangan yang diperlukan sebelum 1 Januari 2005.

Bahkan, kesepakatan terbaru tersebut lebih banyak bernuansa “ke dalam” dan menyelamatkan eksistensi WTO sebagai suatu organisasi yang beranggotakan negara-negara berdaulat. Pengambilan keputusan secara konsensus (semacam musyawarah mufakat ala Indonesia) memang pernah amat dibanggakan oleh setiap negara anggota. Metode konsensus tersebut merupakan sesuatu yang amat kontras dibandingkan metode yang digunakan organisasi internasional lain seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, Asian Development Bank dan lain-lain yang lebih banyak sebagai kumpulan negara

pemodal (*shareholders*) yang pasti amat berpengaruh dalam setiap pengambilan keputusan-keputusan penting dan strategis.

Sebagai organisasi, WTO jelas amat trauma terhadap kegagalan pertemuan di Cancun (Meksiko) atau kekacauan plus keributan di Seattle (Amerika Serikat) beberapa waktu lalu. Polarisasi kepentingan antara negara maju dan negara berkembang yang amat tinggi menjelang dan sepanjang perundingan Genewa (Swiss) bulan lalu itu terasa begitu kuat. Basis argumen yang digunakan oleh kedua kutub pun juga cukup kontras, sekedar tidak mengatakan terdapat perbedaan ideologi yang mencolok. Negara maju seperti amat yakin bahwa perdagangan dan liberalisasi mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sekaligus tingkat kesejahteraan warga negaranya dan kemakmuran dunia umumnya.

Sebaliknya, negara berkembang tidak terlalu percaya pada argumen di atas, apalagi telah terdapat skeptisme amat besar terhadap faham neo-liberal negara maju, yang secara langsung dan tidak langsung bermaksud menguasai dunia melalui konglomerasi dan perusahaan raksasa multinasional. Suatu faham yang sebenarnya memperoleh momentum pasca Konsensus Washington era 1980an tersebut dianggap menyengsarakan negara negara berkembang karena dunia saat ini berada pada tingkat asimetris yang cukup besar. Kemampuan akses informasi pasar dan perbedaan hegemoni kekuatan modal ekonomi dan politik yang tidak seimbang antara negara maju diperkirakan dapat mempengaruhi skema dan iklim perdagangan dunia. Gagasan untuk mengedepankan perdagangan adil (*fair trade*) telah semakin mudah diterima oleh anggota-anggota WTO dibandingkan dengan sekedar perdagangan bebas (*free trade*) yang kadang terlalu naif.

11.2 Falsafah Perdagangan Internasional

Dalam falsafah ekonomi neoklasik – yang dianggap sebagai basis ideologi faham neo-liberal – disebutkan bahwa proses perdagangan internasional timbul karena perbedaan kandungan sumberdaya (*resource endowments*) yang dimiliki setiap negara di dunia. Dalam konteks statis, suatu negara melakukan perdagangan dan akan memperoleh manfaat dari aktivitas perdagangan tersebut karena perbedaan keuntungan komparatif (*comparative advantage*) yang dimilikinya. Asumsi yang digunakan dalam konteks statis ini adalah bahwa seluruh faktor produksi domestik seperti lahan, dan sumberdaya lain, tenaga kerja, dan modal adalah konstan. Paling tidak, ter-dapat tiga implikasi penting dari teori keuntungan komparatif yang menyertai per-dagangan internasional.

Pertama, suatu negara akan dapat meningkatkan pendapatannya dari perda-gangan karena pasar dunia mampu memberikan kesempatan untuk membeli ba-rang pada tingkat harga yang lebih murah dibandingkan apabila barang tersebut diproduksi di dalam negerinya, seandainya tidak ada perdagangan. *Kedua*, semakin kecil suatu negara – dalam ukuran kemampuan menguasai akses ekonomi perdagangan – semakin besar manfaat potensial yang dapat diperoleh dari perdagangan, walaupun negara lain akan memperoleh manfaat juga. *Ketiga*, suatu negara memperoleh manfaat terbesar dari perdagangan apabila mengekspor komoditas yang diproduksi dengan faktor produksi berlimpah (*abundant*) secara intensif, dan melakukan impor komoditas yang memerlukan faktor produksi yang relatif lebih langka (*scarce*). Esensi dari konsep keuntungan komparatif ini adalah bahwa dua negara yang terlibat perdagangan internasional memperoleh manfaat jika *harga relatif* komoditas yang dimiliki setiap negara berbeda, terutama apabila tidak ada perdagangan.

Akan tetapi, basis argumen neoklasik seperti di atas jelas tidak sepenuhnya benar karena fenomena perdagangan internasional tentu saja tidak dapat didekati hanya dari konteks keuntungan komparatif semata. Untuk keperluan didaktik-akademik atau model simplifikasi dunia nyata di bangku kuliah, pendekatan mekanistik seperti itu memang amat dibutuhkan, bukan untuk perumusan kebijakan pembangunan multidimensi. Perdagangan internasional telah melibatkan faktor non-ekonomi, seperti politik, pertahanan, keamanan dan faktor strategis lain, yang tentu saja tidak memadai apabila dijelaskan hanya dari aspek ekonomi semata. Kesediaan negara maju dalam kesepakatan WTO Juli lalu untuk mengurangi subsidi domestik 20 persen masih belum akan mampu secara efektif mengurangi gejala asimetris perdagangan dunia.

11.3 Kasus Asimetri Pasar Komoditas Pertanian

Untuk komoditas pertanian, gejala struktur pasar yang sangat asimetris antara pasar internasional dan pasar domestik telah terjadi sedemikian parah. Misalnya, dalam 25 tahun terakhir, harga kopi di pasar dunia turun 18 persen per tahun, tetapi harga di tingkat konsumen di Amerika Serikat justru naik sampai 240 persen. Demikian pula, harga rata-rata minyak kelapa sawit di pasar internasional mengalami penurunan 10 persen per tahun, tetapi harga produk hilir di pasar domestik mengalami kenaikan 40 persen (Arifin, 2004). Studi yang dilakukan Morisset (1998), Bank Dunia, terhadap sedikitnya tujuh komoditi penting dalam perdagangan dunia: daging sapi, kopi, minyak bumi mentah, beras, gula dan gandum juga menghasilkan kesimpulan pelebaran *spread* harga dunia dan harga konsumen pasar domestik. Negara-negara maju yang dijadikan fokus observasinya adalah Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Amerika Serikat. Menurut Morisset, *spread* harga pasar internasional dan pasar domestik makin lebar sampai dua kali lipat dari harga asal.

Selain persoalan fluktuasi harga di tingkat dunia yang amat berisiko tinggi, pasar dunia saat ini banyak ditandai gejala pelebaran (*spread*) harga antara kedua pasar internasional dan pasar domestik. Ketidakmampuan mengelola fluktuasi dan pelebaran harga ini dapat menjadi penghambat serius dalam pencapaian kondisi perdagangan internasional yang adil yang dapat saling me-nguntungkan antara negara-negara produsen dan negara-negara konsumen. Bagi negara-negara berkembang yang lebih banyak mengandalkan ekspor komoditas pertanian dan agroindustri, struktur pasar yang asimetris jelas merupakan ancaman sangat serius bagi pening-katan produksi, produktivitas dan ekspor komoditas tersebut. Dengan argumen inilah, seluruh pemerintahan di negara-negara berkembang masih harus bekerja keras, berjuang melalui diplomasi ekonomi internasional dan pemberdayaan seluruh sumberdaya ekonomi domestik untuk mengurangi ketidakadilan perdagangan dunia.

Lebih khusus lagi, pertanian Indonesia harus berhadapan dengan suatu tingkat pasar dunia yang cukup jauh dari tingkat simetris, sebagaimana disyaratkan dalam teori perdagangan internasional. Suatu laporan resmi Organisasi Kerja Sama Ekonomi untuk Pembangunan alias negara-negara maju tersebut (OECD, 2001) bahkan menyebutkan bahwa nilai proteksi yang diberikan kepada petani di sana mencapai 29 milyar dollar 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 ini, tentu saja negara-negara berkembang seperti Indonesia perlu berpikir ekstra keras untuk melakukan reformulasi kebijakan pangan, seperti beras dan bahan pangan strategis lainnya.

Kecurigaan terhadap hegemoni dan dominasi negara maju terhadap negara berkembang dalam hal perdagangan pangan dan komoditas pertanian lainnya amatlah beralasan karena data dan fakta berikut. Misalnya, Uni Eropa (UE) telah mengalokasikan total subsidi rata-rata US\$ 40 miliar per tahun kepada petaninya dalam rangka pemihakan besar kepada sektor pertanian. Hampir

setiap pelaku ekonomi faham betul bahwa UE sangat ketat dalam menerapkan proteksi terhadap komoditas pertanian, terutama yang telah diolah menjadi bernilai tambah tinggi seperti: gula, daging, buah dan sayuran. Ekspor biji coklat mungkin lebih mudah menembus pasar Eropa, dibandingkan ekspor coklat olahan, yang tentu saja amat sulit karena akan mengancam industri permen coklat di sana yang telah lama merajai dunia.

Sejak tahun 2002, Amerika Serikat (AS) memberikan subsidi sebesar US \$ 19 miliar per tahun kepada petaninya, atau sekitar dua kali dari dana yang dicadangkan untuk bantuan internasional (*foreign aid*), yang tentu saja sering menjadi bulan-bulanan dan topik alot dalam setiap perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Bayangkan, bagaimana dampaknya pada masa depan perdagangan dunia yang adil (*fair trade*) atau tepatnya pada tingkat kesetaraan dan kebersaingan negara berkembang dalam peta perdagangan dunia apabila subsidi besar-besaran dalam Undang-Undang Pertanian (*farm bill*) AS tersebut direncanakan dalam waktu 10 tahun mendatang.

Dalam hal beras, misalnya, AS telah mencadangkan sekitar US\$ 100 ribu subsidi per petani yang diberikan kepada kepada siapa pun yang mau mengganti tanamannya dengan padi. Negara Bagian di pantai barat seperti California dan Washington; dan Negara Bagian di Tenggara (Southeast) seperti Louisiana, South dan North Carolina memang sedang antusias mengembangkan agribisnis padi sawah. Target besar untuk menjadi produsen nomor dua beras dunia, dapat menjadi kenyataan, terutama ketika perundingan dan persaingan tingkat dunia dengan negara-negara Eropa Barat dalam hal gandum sering mengalami kendala besar, walaupun kadang terlalu politis. Betul, bahwa selama ini sebagian besar dari beras dunia masih disuplai oleh negara-negara Asia seperti Thailand, Burma, Vietnam, Cina, India, dan lain-lain, yang juga sekaligus berfungsi sebagai konsumen beras terbesar.

Tabel 11.1 Ketergantungan Impor Produk Pangan Ternak Negara Berkembang, 1990 – 2003 (%)

Negara	Daging Ayam	Tepung Daging	Susu	Keju
1. Bangladesh	2,2 (-241,9)	14,1 (44,6)	10,5 (0,4)	63,7 (0,2)
2. China	3,2 (11,2)	0,2 (6,6)	12,8 (0,8)	57,7 (6,8)
3. India	0,0 (60,9)	0,0 (0,0)	0,1 (4,0)	140,0 (12,8)
4. <u>Indonesia</u>	5,5 (-25,4)	3,4 (-30,5)	62,6 (-5,2)	101,6 (0,1)
5. Malaysia	113,5 (-5,0)	6,2 (4,8)	207,4 (-3,3)	100,6 (-3,2)
6. Pakistan	0,3 (56,8)	0,0 (0,0)	0,50 (-17,2)	100,0 (0,0)
7. Filipina	1,6 (14,1)	1,6 (-7,9)	102,2 (0,7)	101,2 (0,0)
8. Thailand	0,0 (13,9)	2,1 (26,5)	83,4 (-0,4)	75,6 (-0,5)
9. Vietnam	0,6 (-27,3)	0,4 (56,7)	91,4 (-1,8)	100,0 (0,0)

Keterangan:

Angka dalam kurung adalah pertumbuhan tingkat ketergantungan, dihitung secara eksponensial.

Sumber: Dihitung dari Data FAO (2003)

Kasus yang menimpa komoditas kapas mungkin layak menjadi perhatian serius. Subsidi besar-besaran sekitar US\$ 3,9 miliar yang diberikan kepada petani kapas di AS telah berkontribusi terhadap kelebihan keseimbangan penawaran (*over supply*), yang tentu saja menyebabkan anjloknya harga kapas dunia. Negara produsen kapas, yang kebetulan berada pada belahan negara berkembang seperti Chad dan Mali di Afrika Barat dan Brazil di Amerika Selatan pasti amat terpukul. Tahun 2001/2002 lalu kerugian di Brazil ditaksir mencapai US\$ 600 juta, suatu jumlah yang tidak sedikit, sehingga mendorong para aktivis, juru runding dan politisi “negara sepak bola” tersebut untuk mengajukan gugatan resmi kepada WTO September 2002. Namun, sampai sekarang belum ada keputusan yang telah dihasilkan. Hal yang menarik dari kasus di atas adalah mengapa hanya Brazil yang merasa mempunyai nyali dan berani maju menuntut AS di meja hijau perundingan WTO.

11.4 Penutup: Alternatif Jalan Keluar

Dari uraian di atas, betapa pemihakan pemerintah – minimal melalui stimulasi anggaran pembangunan di sektor pertanian dan sistem agribisnis secara umum, atau maksimal melalui integrasi dalam seluruh kebijakan ekonomi makro – untuk memperbesar dan lebih lebih mampu menciptakan dampak ganda (*multiplier effects*) pada sektor ekonomi lain yang secara potensial dapat diandalkan dalam pemulihan ekonomi. Di tingkat mikro, pertanian akan mampu menjadi masa depan dan basis pembangunan ekonomi Indonesia jika dikembangkan mengikuti falsafah besar dalam agribisnis: komersial, klaster dan “kedekatan” pasar dalam suatu sistem yang lebih beradab. Hampir seluruh negara maju di dunia memulai pembangunan ekonominya dari sektor pertanian dan sumberdaya lain. Indonesia hanya akan

menjadi negara pecundang saja dalam kancah peradaban global apabila masih terus-menerus meminggirkan sektor pertaniannya.

Bagi Indonesia, yang telah menjadi anggota aktif cukup lama dan bahkan menjadi salah satu anggota Cairns Group, menjalankan kesepakatan-kesepakatan WTO amat perlu dilaksanakan secara hati-hati dan terukur tanpa harus mengorbankan keutuhan dan keberdaulatan ekonomi bangsa. Indonesia memang lebih banyak dikenal sebagai “pasar” yang amat potensial bagi produk-produk dunia, dibandingkan sebagai negara produsen komoditas strategis dunia. Sasaran besar untuk melindungi petani dan memajukan empat produk pertanian utama: beras, jagung, kedelai dan gula akan selalu memenuhi hambatan apabila kebijakan di dalam negeri sendiri tidak konsisten.

Percobaan Indonesia “melarang sementara” impor beras sebagai salah satu bahan pangan strategis, dan pengaturan impor atau tanaia gula dengan melibatkan hanya lima importir terdaftar telah mengalami ujian bertubi-tubi di dalam negeri. Kasus harga jual gabah petani yang masih lebih rendah dari harga referensi pembelian pemerintah (HPP), dan fenomena penyelundupan gula yang telah merusak prinsip-prinsip sistem insentif. Tidak ada jalan lain, Indonesia harus segera menyempurnakan instrumen kebijakan pemberdayaan lain dan perlindungan bagi petani, seperti pengurangan susut pasca panen, sebagai komplemen kebijakan harga. Skema perbaikan dan restrukturisasi agro-industri gula pastilah lebih membawa perbaikan basis usahatani dan industri hilir dalam jangka panjang, dibandingkan dengan upaya buka-tutup seperti sekarang yang bernuansa jangka pendek, dan mudah diplesetkan menjadi ajang perburuan rente.

Demikian pula bagi komoditas jagung, dukungan sarana produksi, keterjaminan pasar sebagai pakan ternak, serta arah pengembangan agribisnis sektor peternakan akan lebih membekas dan mendasar bagi kualitas pemulihan ekonomi, dibandingkan dengan berdebat-kusir atas zoning kedaerahan untuk areal tanam jagung. Untuk kedelali yang sampai saat ini masih menghadapi kendala produksi cukup serius, upaya pencarian varietas kedelai

lahan tropis yang tahan serangan hama-penyakit juga akan dirasakan secara langsung oleh pelaku usahatani dan agribisnis.

Terakhir, Indonesia harus menempuh jalur diplomasi ekonomi dan perdagangan dunia secara bilateral untuk memperluas akses pasar bagi komoditas unggulan seperti di sektor perikanan (udang, tuna, cakalang), perkebunan (kelapa sawit, karet, coklat), perindustrian (*furniture, handy craft* dan produk elektronik *low-tech*). Akses pasar tidak akan datang dengan sendirinya, sekalipun WTO telah menghasilkan kesepakatan baru. Dukungan diplomat dan atase perdagangan pada kantor kedutaan dan perwakilan negara di luar negeri untuk memfasilitasi pertemuan dan transaksi bisnis antar negara pastilah amat berharga. Para putra-putri terbaik bangsa Indonesia sangat diharapkan kontribusinya untuk lebih pro-aktif “menjemput bola” para investor yang memiliki minat terhadap Indonesia. Minimal, pertukaran arus-informasi ekonomi antar dunia usaha dan antar negara dapat diperlancar, yang tentu tidak mustahil mampu meningkatkan nilai dan iklim investasi, yang amat dibutuhkan bagi pemulihan ekonomi.

Bab 12

Strategi Industrialisasi Pertanian

12.1 Pendahuluan

Pada awal 1990-an, Indonesia pernah memberikan perhatian besar pada strategi industrialisasi pertanian, sebagai upaya mengurangi ketimpangan pertumbuhan sektor pertanian dan sektor industri. Pertumbuhan sektor pertanian melambat sampai sekitar 3 persen per tahun karena persoalan struktural dan tidak ramahnya iklim, sementara sektor industri (manufaktur) tumbuh cukup tinggi dan hampir mencapai dua digit karena impor barang modal juga cukup pesat dan deregulasi yang digulirkan pemerintah. Pada waktu itu, strategi industriliasasi pertanian dianggap sebagai suatu opsi paling rasional, untuk mencapai suatu strategi pembangunan *broad-based* yang diharapkan mempercepat pemberantasan kemiskinan dan penciptaan kesempatan kerja baru. Maksudnya, strategi industrialisasi pertanian memang diharapkan untuk menciptakan keseimbangan sektoral dalam suatu proses transformasi struktur ekonomi, atau pergeseran peran dari dominasi sektor pertanian kepada dominasi sektor industri dan jasa dalam ekonomi Indonesia.

Beberapa langkah kebijakan pun dilakukan, mulai dari membenahan produktivitas di sektor primer atau usahatani dan budidaya pertanian di hulu, pengembangan sistem dan usaha agribisnis secara umum, integrasi vertikal dengan sektor sekunder dan tersier dalam bidang pengolahan, dukungan sektor pembiayaan oleh perbankan dan lembaga non-bank, stabilisasi ekonomi makro berupa pengendalian laju inflasi dan nilai tukar rupiah, dan lain

sebagainya. Akan tetapi, karena pada saat itu, Indonesia sedang menderita persoalan serius tentang skema integrasi vertikal yang nyaris tercampur-aduk dengan fenomena konglomerasi, pemusatan aset ekonomi pada beberapa gelintir pelaku, serta eksklusivisme kaum elit ekonomi dan politik yang dekat dengan pusat-pusat kekuasaan, maka strategi industrialisasi yang dilaksanakan Indonesia tidak mampu mencapai sasaran seperti disebutkan di atas.

Bahkan strategi industrialisasi pertanian yang dijalankan dengan sistem linier-komando seperti pada babak-babak akhir administrasi Presiden Soeharto, justru telah ikut berkontribusi pada krisis ekonomi Indonesia. Sektor industri pertanian (agroindustri) yang umumnya terkait dengan sistem konglomerasi tersebut tidak mampu melepaskan dari bayang-bayang tentang kredit macet, pelanggaran batas maksimum pemberian kredit (untuk kelomponya sendiri), utang luar negeri yang menumpuk dan sebagainya telah ikut membenani sektor perbankan domestik dan perekonomian nasional karena keharusan negara untuk melaksanakan rekapitalisasi perbankan. Kini, setelah Indonesia diterpa krisis multidimensi yang sangat rumit, strategi industrialisasi pertanian perlu dirumuskan dan dirancang secara hati-hati agar kesalahan serupa masa lalu tidak terulang kembali. Industrialisasi pertanian perlu berkontribusi pada pembangunan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja baru, suatu komitmen administrasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Bab ini menganalisis perjalanan strategi industrialisasi pertanian yang dilakukan Indonesia, mengupas beberapa kinerja industrialisasi pertanian selama ini, serta mencari jalan keluar yang lebih prospektif dalam perumusan strategi industrialisasi pertanian ke depan.

12.2 Prinsip-Prinsip Dasar

Beberapa prinsip penting industrialisasi pertanian secara konseptual dan secara empiris yang pernah diterapkan di Indonesia cukup bervariasi dan komprehensif. Prinsip itu tentu saja tidak sesempit definisi industrialisasi sekedar menakhisasi pertanian atau pengolahan hasil pertanian oleh sektor industri, tetapi jauh lebih luas dari itu karena mencakup proses peningkatan nilai tambah, sampai pada koordinasi dan integrasi vertikal antara sektor hulu dan sektor hilir. Dalam literatur, perbedaan fokus dan penekanan pun tampak cukup mencolok – yang sebenarnya tidak terlalu substansial. Di satu pihak, ada yang memperlakukan industrialisasi pertanian sebagai bagian dari seluruh rangkaian pembangunan sistem agribisnis. Di lain pihak, ada pula yang beranggapan bahwa proses industrialisasi adalah suatu keniscayaan seiring dengan proses transformasi struktur ekonomi dan merupakan tuntutan efisiensi dalam bidang usaha melalui integrasi vertikal dari hulu hingga hilir.

Mereka yang memiliki interest terhadap aspek mikro dari industrialisasi pertanian umumnya menekankan pada upaya peningkatan kemampuan industri pertanian untuk memenuhi permintaan dan tuntutan pasar, kebutuhan dan kepuasan konsumen, proses modernisasi dari tingkat usahatani sampai produk hilir, strategi bisnis dan percaturan dunia pemasaran, tantangan persaingan dan skema keterbukaan dalam konteks globalisasi dan lain sebagainya. Mereka yang mencoba mengikuti bingkai makro lebih menekankan pada pemilihan strategi industrialisasi pertanian yang tepat agar mampu memermulus perjalanan transformasi struktur perekonomian umumnya. Industrialisasi pertanian tidak lain adalah upaya peningkatan nilai tambah barang (dan jasa) sektor pertanian yang tidak hanya diharapkan mampu meningkatkan pembangunan ekonomi dan pendapatan petani, tetapi juga mampu menyerap tenaga kerja dan menciptakan lapangan kerja baru. Dalam literatur ekonomi pembangunan, langkah demikian sering dinamakan bahwa sektor

pertanian adalah pengganda pendapatan (*income multiplier*) dan pengganda tenaga kerja (*employment multiplier*).

Dalam literatur ekonomi regional, seperti “teori lokasi” yang berkembang sampai saat ini, faktor spasial dan lokasi dalam industrialisasi pertanian lebih sering terlupakan, dibandingkan industrialisasi manufaktur secara umum. Benar bahwa hipotesis von Thunen masih sering digunakan untuk menggambarkan dominasi integrasi spasial dalam proses produksi dan mengincar konsumen yang berada di lingkup perkotaan. Akan tetapi keputusan industrialisasi pertanian karena fungsi spasial umumnya tidak terlalu menonjol dibandingkan dengan keputusan untuk menerapkan strategi industrialisasi manufaktur. Hal ini tentulah sangat disayangkan mengingat komoditas hasil pertanian bersifat mudah rusak (*perishable*), perlu segera memperoleh penanganan lanjutan, seperti penyimpanan dan pengolahan. Pilihan keputusan untuk mendekati pada produsen atau pada konsumen masih banyak yang bersifat kasuistis, dan tergantung pada jenis komoditas atau industri pertanian primer, sehingga belum dapat digeneralisasi secara baik.

Setidaknya terdapat tiga prinsip industrialisasi pertanian yang cukup populer dan sering digunakan oleh negara-negara berkembang (Lihat Rachmat, 1997). Pertama adalah pembangunan berbasis pertanian (*agriculture-led development*) yang lebih menekankan pada potensi pasar dalam negeri dan memanfaatkan jumlah penduduk yang besar. Peningkatan daya beli masyarakat dapat ditempuh melalui peningkatan produktivitas, perluasan kesempatan kerja, perbaikan atau stabilisasi nilai tukar dan pembangunan industri yang terkait dengan sektor pertanian dan pedesaan. Kritik utama pada prinsip industrialisasi pertanian adalah bahwa skema ini terlalu berorientasi pada sisi suplai (*supply-driven*), yang tentu saja sangat rentan terhadap suatu eksekusi suplai dan anjloknya harga produk primer. Aktivitas industrialisasi tingkat lanjutan dalam *setting* umumnya mengakibatkan ketimpangan yang cukup parah karena manfaat ekonomis lebih

banyak dinikmati pelaku hilir, bukan petani di hulu sebagai pelaku atau entitas paling strategis.

Kedua, pembangunan pedesaan yang dirangsang oleh agroindustri (*agroindustry propelled rural development*) dengan pertimbangan bahwa sumberdaya di pedesaan lebih banyak menunjang produksi pertanian, karena mengandalkan lahan dan tenaga kerja. Sumberdaya pedesaan ini umumnya lebih terampil dalam hal usahatani di hulu, tetapi tidak terlalu terampil dalam produksi manufaktur di hilir. Maksudnya industrialisasi pertanian yang difokuskan pada daerah pedesaan akan merangsang peningkatan kualitas sumberdaya manusia pedesaan dan pembangunan pedesaan umumnya. Dalam prinsip ini pun secara jelas ditekankan pentingnya keterkaitan ke depan (*forward linkages*) dan ke belakang (*backward linkages*) dari suatu proses industrialisasi, yang akan berakumulasi menghasilkan nilai tambah yang cukup besar. Kelemahan utama prinsip industrialisasi ini adalah minimnya dukungan infrastruktur, investasi dan pendanaan dengan skala usaha ekonomi yang terbatas, sehingga masih terlalu mengandalkan dominasi peran pemerintah.

Ketiga, pembangunan daya dorong (*supply-push development*) yang menekankan pada pentingnya peningkatan produktivitas dan daya beli kaum miskin dan berfungsi sebagai gelombang pendorong bagi golongan kaya. Analogi yang sama diunakan untuk menggambarkan daya dorong pembangunan pedesaan (atau daerah secara umum) bagi pembangunan di daerah perkotaan (atau pusat aktivitas ekonomi dan kekuasaan). Prinsip industrialisasi di sini perlu memprioritaskan perhatian pada golongan miskin dan daerah pedesaan, bukan golongan kaya dan daerah perkotaan. Kritik paling mencolok dari prinsip *supply-push* ini selain karena terlalu statis dan tidak memanfaatkan peluang pasar dan permintaan, juga impresi ketidakberdayaan atau “dorongan keluar” bagi tenaga tidak terampil dari pedesaan ke perkotaan atau dari sektor pertanian ke sektor industri. Tingkat produktivitas tenaga kerja tidak terampil ini jelas berkait erat dengan kecilnya upah buruh dan dikhawatirkan menjadi faktor

kunci dalam penciptaan kemiskinan atau kantong-kantong baru kemiskinan di daerah perkotaan.

Tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa minimnya pemahaman terhadap prinsip-prinsip industrialisasi serta buruknya perencanaan strategi industrialisasi pertanian yang diterapkan Indonesia pada dekade 1990an telah mengakibatkan dampak buruk pada saat krisis ekonomi melanda. Ketika sektor pertanian dan agroindustri diharapkan menjadi katub pengaman krisis ekonomi, beban yang ditanggung sektor pertanian dan bahkan perekonomian secara umum justru semakin besar. Pergerakan tenaga kerja dari sektor pertanian ke industri atau dari pedesaan ke perkotaan menjadi macet karena dukungan faktor daya beli tidak memadai dan kebutuhan untuk *survival* demikian kuat. Para perumus kebijakan ekonomi di Indonesia seakan mengalami *deadlock* dalam menyusun dan mengelola strategi industrialisasi pertanian yang lebih prospektif, sesuatu yang aneh mengingat pengalaman Indonesia dalam melakukan industrialisasi telah cukup panjang.

12.3 Pengalaman Empiris Indonesia

Indonesia sebenarnya telah cukup lama melakukan proses industrialisasi pertanian. Bahkan dalam sektor perkebunan, industrialisasi pertanian telah dilakukan sejak masa penjajahan, dengan prinsip-prinsip ekonomi dualistik sebagaimana dikembangkan oleh Herman Boeke (1953). Boeke yang sebelum kemerdekaan memang membantu bekerja untuk Pemerintah Belanda melakukan penelitian tentang karakter dualistik perkebunan dan kolonisasi di Indonesia, yang menemukan suatu sistem paternalistik atau quasi-feodal yang hidup berdampingan dengan sistem tenaga kerja upahan biasa (*wage employment*). Temuan atau hipotesis dualistik Boeke ini pun sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru karena hal itu didasarkan pada model ekonomi dua sektor – pertanian dan industri atau sektor tradisional dan modern yang secara gamblang menggambarkan suatu organisasi ekonomi yang asimetris. Tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa landasan teori dualistik dan surplus tenaga kerja yang dikembangkan Arthur Lewis, penerima Nobel tahun 1979, juga berakar atau memperoleh bukti empiris dari penelitian Boeke di Indonesia, selain bukti-bukti lain di Eropa Barat pada masa itu. Model dualistik Lewis menggunakan tiga faktor produksi – lahan, tenaga kerja dan modal, serta dua sektor -- pertanian dan industri tersebut di atas.

Proses industrialisasi dilaksanakan dengan perbedaan yang amat prinsip, yaitu bahwa sektor industri manufaktur (modern) dijalankan dengan prinsip maksimisasi keuntungan biasa; sedangkan sektor pertanian (tradisional) dijalankan dengan norma-norma konvensional, bukan prinsip-prinsip produksi marjinal. Jadi, apabila konsep kelebihan tenaga kerja memang diartikan sebagai tingkat produktivitas marjinal yang mendekati nol, maka tingkat alokasi produksi dalam sektor pertanian hampir tidak mungkin untuk mengikuti prinsip-prinsip persaingan pasar sempurna. Artinya, tingkat upah buruh di sektor pertanian terlalu kecil untuk sekadar bertahan hidup, sehingga suatu norma tertentu

terkadang dijadikan basis pengambilan keputusan alokasi produksi. Proses industrialisasi yang dicirikan oleh karakter dualistik tersebut umumnya menghadapi kondisi asimetri produksi dan asimetri organisasi. Asimetri produksi maksudnya adalah bahwa penggunaan faktor produksi modal tidak digunakan sepenuhnya dalam sektor pertanian dan lahan tidak digunakan sepenuhnya dalam sektor industri. Sedang asimetri organisasi maksudnya tingkat penerimaan upah di kedua sektor tersebut tidak akan mencapai keseimbangan karena perbedaan produktivitas marginal tenaga kerja seperti telah disampaikan di atas.

Pada awal 1980-an, Indonesia telah mencoba mengadopsi hipotesis Boeke dan modal Lewis di atas dalam sektor perkebunan, dengan diterapkannya strategi atau pola perkebunan inti rakyat (PIR) untuk meningkatkan sinergi antara sektor modern yang didominasi oleh perusahaan negara perkebunan (PTPN) dan perusahaan swasta besar dengan sektor tradisional yang didominasi oleh perkebunan rakyat. Dalam pola PIR, perusahaan besar dan modern tersebut dinamakan perusahaan inti, sedangkan perkebunan rakyat disebut plasma. Strategi pembangunan yang sinergis antara inti dan plasma dalam pola PIR diibaratkan dengan perkembangan biologis suatu sel yang terdiri dari inti dan plasma. Analogi inilah yang digunakan untuk melakukan industrialisasi pertanian dalam bidang perkebunan, bahwa sektor modern dan sektor tradisional dapat tumbuh dan berkembang bersama-sama apabila kondisi asimetri produksi dan asimetri organisasi yang menjadi hambatan utama ekonomi dualistik dapat dipecahkan dan ditanggulangi. Kredit perbankan dengan bunga bersubsidi diberikan kepada perusahaan inti yang akan mengembangkan usahanya, baik di hulu berupa ekspansi areal kebun dan sistem produksi komoditas primer, maupun di hilir berupa pembangunan industri pengolahan.

Beberapa ketentuan kebijakan lain dalam Pola PIR sebenarnya cukup ketat yang memang diarahkan untuk memecah hambatan asimetri produksi dan asimetri organisasi tersebut. Misalnya perusahaan inti berkewajiban untuk melakukan

pembinaan, bantuan teknis kepada petani plasmeh, mulai dari peningkatan akses faktor produksi terutama bibit, pupuk dan pestisida, akses kredit secara kolektif untuk memperkuat modal kerja, bantuan sistem pemasaran bahkan sampai pada jaminan harga produk yang dihasilkan plasma. Perusahaan inti yang umumnya memiliki jaringan dan akses bagus kepada para perumus kebijakan dan lembaga pemerintah juga diharapkan mampu melakukan *pressure* untuk peningkatan sarana dasar dan prasarana pembangunan pada suatu wilayah kerjanya. Pemerintah sendiri pun memperoleh *support* dana utang luar negeri, terutama dari Bank Dunia, karena strategi pembangunan pola PIR itu memang prospektif dan berkontribusi pada peningkatan nilai tambah produksi dan pemenuhan pasar ekspor.

Hasil yang dicapai pun pada awalnya sangat baik dan mendongkrak kinerja pertumbuhan sektor perkebunan secara signifikan. Selama dekade 1980an dan 1990an, sektor perkebunan mencapai pertumbuhan rata-rata 6 persen per tahun, suatu tingkat pertumbuhan yang spektakuler, dan ikut mengangkat kinerja ekonomi Indonesia pada umumnya. Strategi industrialisasi dan pembangunan pertanian Pola PIR akhirnya direplikasi kepada tanaman perkebunan berumur pendek seperti tebu, yang dijalankan dengan skema Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), diaplikasikan pada sektor perikanan dengan Tambak Inti Rakyat (TIR), dicobakan kepada tanaman pangan dengan Pembangunan Pertanian Rakyat (PPR), dikembangkan pada sektor peternakan skema inti-rakyat, dan sebagainya. Kinerja beberapa sektor di atas sebenarnya cukup prospektif sampai pada awal 1990an, karena perikanan mampu mencapai angka pertumbuhan 5.8 persen per tahun, peternakan mencapai 5.4 persen dan tanaman pangan yang tidak cukup beruntung karena hanya mencatat angka pertumbuhan 3.3 persen per tahun (Arifin, 2004)

Akan tetapi, sangat disayangkan, bahwa pembenahan asimetri produksi dan asimetri organisasi Pola PIR tersebut belum sepenuhnya tuntas dilaksanakan. Bahkan, strategi industrialisasi yang mengandalkan pola manajemen proyek dan sistem komando

tersebut lebih banyak mempersubur terciptanya kegagalan pasar yang ditunjukkan oleh struktur pasar yang tidak sehat. Pada kesempatan lain (Arifin, 2004) menyimpulkan bahwa perusahaan inti yang diharapkan membina petani plasma, justru memanfaatkan *power* yang dimilikinya untuk menciptakan struktur pasar monopsonis. Pihak inti tidak jarang justru 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. Aktivitas pemasaran beberapa komoditas pertanian, sebagai salah satu elemen penting dalam industrialisasi pertanian menjadi terganggu, karena buruknya aransemen kelembagaan yang melingkupi strategi industrialisasi pertanian tersebut.

Akibat yang terburuk adalah bukan saja penurunan tingkat kesejahteraan petani sebagai pelaku kunci dalam proses industrialisasi, tetapi juga daya saing produk pertanian dan produk hasil olahan atau agro-industri Indonesia sangat lemah dalam kancah pasar internasional. Permasalahan struktural di tingkat domestik itulah yang menjadi faktor dominan lemahnya daya saing Indonesia, selain tentunya kemampuan menguasai tingkat teknologi dan informasi pasar yang dimiliki pelaku dan negara lain di arena perdagangan internasional yang jauh lebih besar. Kini, perekonomian dunia telah semakin “terbuka” dan semakin terintegrasi karena aktivitas perdagangan internasional dan sekian macam blok perdagangan serta kerjasama ekonomi kawasan yang semakin berkembang. Strategi industrialisasi pertanian ke depan harus diarahkan untuk meningkatkan keunggulan kompetitif (*competitive advantages*) di pasar internasional, dengan memanfaatkan keunggulan komparatif (*comparative advantages*) berupa kandungan berkah sumberdaya yang dimiliki daerah-daerah di Indonesia.

12.4 Kemitraan Tripartit Pemerintah-Swasta-Masyarakat

Pada awal abad 21 atau milenium ketiga ini, strategi industrialisasi pertanian dengan falsafah kemitraan tripartit pemerintah-swasta-masyarakat sebenarnya telah mulai diadopsi oleh beberapa negara, tidak terkecuali negara berkembang. Falsafah kemitraan ini memang diharapkan untuk menghasilkan suatu inovasi strategi pembangunan secara umum, mengingat industrialisasi pertanian adalah salah satu elemen dari pembangunan ekonomi suatu bangsa. Seiring dengan berkembangnya prinsip-prinsip *governance*, falsafah kemitraan ini pun sejalan dengan pergeseran peran pemerintah dari pelaku utama aktivitas ekonomi menjadi fasilitator dan dinamisor pembangunan. Masyarakat tidak lagi dianggap sebagai obyek pembangunan, melainkan telah menjadi subyek yang sangat penting dan bahkan menentukan perjalanan pembangunan ekonomi.

Falsafah kemitraan ini secara umum mengelompokkan pelaku pembangunan ke dalam tiga komponen utama, yaitu: dunia usaha (*business society*), penyelenggara negara (*political society*), dan masyarakat madani (*civil society*). Dunia usaha merujuk pada sektor swasta besar dan kecil yang seharusnya menjadi penggerak pembangunan ekonomi yang paling utama. Di Indonesia memang dikenal dengan berbagai bentuk dunia usaha atau sektor swasta (*private sector*) yang dilindungi dengan sekian macam perangkat undang-undang keperdataan, usaha kecil, dan perdagangan lainnya. Mereka memiliki prinsip utama tentang maksimisasi keuntungan untuk mempertahankan kelangsungan hidup, mengembangkan usaha, dan secara langsung dan tidak langsung berkontribusi pada pembangunan ekonomi. Sektor usaha tidak jarang menjadi ajang kritik karena sering kali merlupakan falsafah moralitas dan tanggung jawab sosial, sampai akhirnya berkembang suatu paradigma *social corporate responsibility*, karena visi keberlanjutan dan kesejahteraan jauh lebih penting dari sekedar mengeruk keuntungan.

Masyarakat madani (*civil society*) sebenarnya jauh lebih luas dari sekadar kelompok kepentingan masyarakat, karena berakar kata “madinah” dan “madaniah” yang berarti menjunjung tinggi keteraturan dan peradaban. Di Indonesia, *civil society* sering merujuk pada lembaga swadaya masyarakat (LSM), bahkan sampai perguruan tinggi, lembaga pengembang LSM, asosiasi dan lain-lain. LSM jelas bukan partai politik dan memang didirikan bukan untuk merebut kursi pemerintahan, baik di parlemen ataupun eksekutif. Falsafah sebuah *civil society* seharusnya mampu memperjuangkan nilai-nilai yang dipercaya dan dianutnya, tanpa harus tergoda untuk berpikir sempit, parsial dan kekanakan. LSM idealnya dibangun untuk memengaruhi atau mengontrol jalannya pemerintahan melalui area di luar dunia kepartaian. Sebagai kelompok kepentingan, LSM semestinya berhubungan dengan dunia kepartaian dan dunia usaha.

Di dunia demokrasi yang sudah maju, ketiga komponen tripartit ini sangat mesra berhubungan. Misalnya di Amerika Serikat, Partai Republik yang berkuasa saat ini sangat dekat dengan industri dan sektor swasta besar, sampai-sampai Presiden George W. Bush dikaitkan dengan skandal akuntansi Enron, World Com, Merck, Arthur Andersen dan serangan serta proyek besar rekonstruksi Irak dan lain-lain. Partai Republik juga amat dekat dengan LSM yang bergerak dalam isu agama, sebagaimana sikap konservatifnya yang tidak setuju terhadap aborsi. Sementara Partai Demokrat sangat dekat dan harmonis dengan *civil society* yang bergerak dalam isu perburuhan, lingkungan hidup, gender, dan multikulturalisme. Kebijakan President Clinton yang masih dikenang orang adalah langkah *affirmative action* yang amat relevan untuk mengembangkan usaha kecil menengah (UKM), termasuk kelompok minoritas kulit hitam yang memperoleh naunangan cukup memadai untuk berkiprah dalam dunia usaha dan pendidikan.

Di Indonesia, strategi pengembangan ekonomi berbasis pemberdayaan kemitraan tripartit ini memang relatif baru, dan memperoleh simpati setelah era reformasi ekonomi, atau tepatnya

setelah masyarakat letih dengan persekongkolan kaum elit politis dengan kalangan dunia usaha tanpa memperhatikan kesejahteraan masyarakat banyak. Dalam hal industrialisasi pertanian, strategi kemitraan tripartit dapat dibangun dan dikembangkan dengan beberapa prinsip-prinsip penting seperti: (1) tujuan bersama, (2) keaktifan seluruh elemen, (3) interdependensi dan komplementaritas dari setiap elemen, (4) hubungan yang hangat dan terbuka melalui suatu aturan main yang dirumuskan dan disetujui bersama (Lihat Hartwich et al. 2003).

Strategi industrialisasi dengan falsafah kemitraan tripartit harus dilandasi pada tujuan dan semangat bersama untuk meningkatkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab bersama dalam merumuskan suatu strategi industrialisasi pertanian berdasarkan berkah sumberdaya yang ada dan tuntutan peluang pasar yang lebih besar. Komposisi kemitraan itu sangat bervariasi, tetapi merupakan representasi pelaku ekonomi seperti petani sebagai produsen utama komoditas primer pertanian, pedagang, asosiasi, eksportir, industri pengolahan dan masyarakat hilir lainnya, elemen pemerintah pusat dan daerah, perguruan tinggi, lembaga riset, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sebagainya.

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, dan usaha kecil yang memasok berbagai kebutuhan produsen primer dan sekaligus membeli hasil usahatani. 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 sektor hilir, seperti perusahaan pengolahan skala menengah dan besar, eksportir, asosiasi usaha, kamar dagang dan industri, bahkan perbankan, lembaga keuangan dan sektor jasa lainnya. Perguruan tinggi, lembaga penelitian lain dan lembaga swadaya masyarakat berperan menjadi stimulator

R&D (penelitian dan pengembangan) untuk meningkatkan efisiensi dan menemukan inovasi-inovasi baru.

Di lain pihak, terdapat suatu kelompok pemain yang merupakan penyelenggara negara, terutama dari unsur eksekutif. Mereka meliputi berbagai departemen dan instansi pemerintahan pusat serta dinas-dinas yang ada di tingkat propinsi dan kabupaten/kota. daerah. Dengan format piramida seperti di atas, pada lapisan paling bawah pemerintahan daerah sampai ke tingkat kecamatan dan di bawahnya, seorang camat diharapkan mampu memahami tujuan besar dari industrialisasi pertanian. Di tengah, kelompok ini terdiri dari kantor atau dinas yang relevan dengan strategi industrialisasi pertanian secara umum dan berada di bawah kewenangan Bupati/Walikota. Di atasnya adalah instansi dan dinas propinsi di bawah Gubernur yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah dalam fungsi dekonsentrasi, sampai pada induk departemen sektoral di Jakarta. Mungkin unsur Bappeda perlu ada di setiap langkah industrialisasi karena badan perencanaan yang amat strategis tersebut sangat berperan besar dalam perencanaan dan koordinasi antar sektor, berikut berbagai aspek anggaran pembangunan.

Sesuatu yang harus ditekankan dalam falsafah kemitraan tripartit dalam strategi industrialisasi pertanian adalah kontribusi atau peran serta pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan investasi publik dan memberikan *guidelines* yang diperlukan bagi masa depan industrialisasi pertanian. Minimal, lembaga pemerintah ini perlu lebih aktif dalam kerjasama secara kelembagaan, untuk menurunkan biaya transaksi, meningkatkan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik, untuk mendorong para aktor ekonomi untuk terlibat lebih menyeluruh di dalamnya.

12.5 Penutup: Penajaman Strategi ke Depan

Sebagai penutup, penajaman strategi industrialisasi pertanian ke depan perlu terus diupayakan seiring dengan perubahan lingkungan yang demikian cepat. Prinsip utama dalam sistem produksi pertanian yang terlalu mengandalkan keunggulan kompartif perlu dilengkapi dengan pembangunan industri pengolahan yang lebih tangguh. Apabila langkah penting tersebut sudah dilakukan, maka upaya lain untuk meningkatkan kinerja, sinergi kegiatan dan penguatan fungsi intelijen pasar dan pencarian pasar-pasar baru dari produk-produk industri pertanian (agroindustri) dapat dilakukan secara bersama. Pembentukan aturan main, aransemen kelembagaan, mulai dari tingkat norma, konvensi sampai aturan main yang tertulis dalam format undang-undang, peraturan pemerintah, tanggung jawab, *reward and punishment* dan rasa kepemilikan dari setiap elemen dalam proses industrialisasi pertanian.

Sebagaimana menjadi salah satu argumen dalam makalah ini bahwa suatu falsafah kemitraan tripartit swasta-pemerintah-masyarakat dapat dikembangkan untuk mencapai tujuan peningkatan nilai tambah, pembentukan daya saing dan pengurangan kemiskinan di sektor pedesaan. Falsafah kemitraan ini sebenarnya masih berada dalam taraf wacana dan ujicoba dengan aktivitas-aktivitas lainnya. Artinya, langkah pemberdayaan kemitraan pemerintah-swasta dan masyarakat masih harus terus menerus disempurnakan dan dimodifikasi sedemikian rupa menyesuaikan dengan tuntutan efisiensi mikro serta akses stabilitas ekonomi makro yang disyaratkan. Sekadar prinsip, pemberdayaan kemitraan yang baik apabila pengambilan keputusan dilakukan secara otonom dan bersama-sama oleh seluruh stakeholders. Di banyak negara, tidak terkecuali di Indonesia pada saat ini, pemerintah memandang dirinya semata hanya bertanggung jawab pada pembuatan keputusan kebijakan, dan kurang menanggapi persoalan-persoalan nyata di tengah-tengah masyarakat, terutama suara hati petani, koperasi dan pengusaha kecil secara umum.

Pada kasus tertentu, pemerintah hanya “memberitahu” masyarakat dengan cara memberitakannya di media massa tentang keputusan kebijakan dan strategi industrialisasi pertanian yang dibuat. Dalam situasi semacam itu, masyarakat tidak mempunyai kesempatan mempengaruhi pemikiran dan pembuatan keputusan; hal ini mungkin saja dapat berakibat pada dampak sosial-ekonomi yang harus ditanggung masyarakat karena anggaran negara tidak dipergunakan secara produktif. Pada kasus yang lain, pemerintah mungkin melakukan “konsultasi” dengan masyarakat secara langsung atau melalui wakil- wakilnya yang dapat dipercaya seperti kelompok dan ketua asosiasi, sebelum proses pengambilan keputusan kebijakan. Apa pun mekanismenya, falsafah kemitraan tripartit tidak hanya diharapkan berkontribusi pada penyusunan strategi industrialisasi pertanian yang lebih baik, tetapi juga untuk meningkatkan *good governance*, agar masyarakat secara aktif dapat berbagi tanggung jawab dengan pemerintah untuk membuat inisiatif dan memobilisasi dana yang diperlukan untuk industrialisasi pertanian, peningkatan nilai tambah, perbaikan kualitas pembangunan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja baru.

Bab 13

Kelembagaan Produk Hilir Sektor Perkebunan

13.1 Pendahuluan: Urgensi Diversifikasi Produk

Salah satu persoalan paling signifikan dalam pembangunan industri basis perkebunan adalah lemahnya diversifikasi produk, lambatnya pendalaman strategi industri atau buruknya pengembangan produk hilir. Dampak dari hal tersebut sebenarnya telah diketahui oleh para peneliti, perumus kebijakan dan bahkan masyarakat luas, bahwa nilai tambah yang dihasilkan dari industri basis perkebunan tidak maksimal. Jika pun demikian, nilai tambah tersebut tidak dinikmati oleh petani pekebun sebagai *stakeholders* paling besar jumlahnya – dan paling penting secara politis – karena kecilnya elastisitas transmisi harga sebagian besar komoditas perkebunan dan pertanian dalam arti luas.

Dalam hal pemasaran dan penguasaan pangsa pasar internasional, komoditas perkebunan dan pertanian umumnya menderita gejala struktur pasar yang sangat asimetris antara pasar internasional dan pasar domestik. Gejala asimetri tersebut sering dianalogikan dengan fenomena serupa pada hubungan antara petani produsen dan pedagang atau konsumen, karena produsen komoditas perkebunan sebagian besar berada di negara-negara berkembang, sementara konsumen produk hilir perkebunan berada di negara-negara maju. Misalnya, dalam 25 tahun terakhir, harga kopi di pasar dunia turun 18 persen per tahun, tetapi harga di tingkat konsumen di Amerika Serikat justru naik sampai 240 persen. Demikian pula, harga rata-rata minyak kelapa sawit di pasar internasional mengalami penurunan 10 persen per tahun, tetapi harga produk hilir di pasar domestik mengalami kenaikan 40 persen (Arifin, 2004). Selain persoalan fluktuasi harga di tingkat

dunia yang amat berisiko tinggi, pasar dunia saat ini banyak ditandai gejala pelebaran (*spread*) harga antara kedua pasar internasional dan pasar domestik. Bagi negara-negara berkembang yang lebih banyak mengandalkan ekspor komoditas pertanian dan agroindustri, struktur pasar yang asimetris jelas merupakan ancaman sangat serius bagi peningkatan produksi, produktivitas dan ekspor komoditas tersebut.

Dengan argumen inilah, pemerintahan baru Indonesia dan bahkan seluruh pemerintahan negara-negara berkembang masih harus bekerja keras membenahi strategi pendalaman produk, dan melakukan pengembangan industri hilir secara lebih sistematis, disamping berjuang melalui diplomasi ekonomi internasional untuk mengurangi ketidakadilan perdagangan dunia. Makalah ini akan membahas penguatan jaringan kelembagaan untuk mendukung keberhasilan strategi diversifikasi produk dan pengembangan industri hilir perkebunan secara umum.

Terlebih dahulu, pengertian dan pemahaman kelembagaan perlu diletakkan pada proporsi yang lebih sempurna, karena kelembagaan tidak lain adalah aturan main (*rules of the game*) yang mampu memberi nafas bagi setiap organisasi, sampai ke tingkat pedesaan sekalipun. Kemudian, pembahasan dilanjutkan dengan *setting* dan jaringan kelembagaan yang perlu didukung oleh instrumen kebijakan yang memadai untuk mencapai suatu tingkat keberhasilan strategi diversifikasi produk yang lebih *sustainable* dan membawa manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Hal yang tidak kalah pentingnya di sini adalah bahwa upaya besar membangun jaringan kelembagaan diharapkan dapat berkontribusi pada suatu rekonstruksi kebijakan industri basis perkebunan dan pembangunan ekonomi Indonesia umumnya.

13.2 Klarifikasi Pengertian Kelembagaan

Definisi kelembagaan mencakup dua demarkasi penting, yaitu: konvensi (*conventions*) dan aturan main (*rules of the game*). Kelembagaan adalah suatu aturan yang dikenal dan diikuti secara baik oleh anggota masyarakat, yang memberi naungan (*liberty*) dan hambatan (*constraints*) bagi individu atau anggota masyarakat. Kelembagaan kadang ditulis secara formal dan ditegakkan oleh aparat pemerintah, tetapi kelembagaan juga dapat tidak ditulis secara formal seperti pada aturan adat dan norma yang dianut masyarakat. Kelembagaan umumnya dapat diprediksi (*predictable*) dan cukup stabil, serta dapat diaplikasikan pada situasi berulang. Di sini kelembagaan diartikan sebagai seperangkat aturan main atau tata cara untuk kelangsungan sekumpulan kepentingan (*a set of working rules of going concerns*). Jadi kelembagaan itu adalah kegiatan kolektif dalam suatu kontrol atau yurisdiksi, pembebasan atau liberasi, dan perluasan atau ekspansi kegiatan individu, seperti disebutkan di atas.

Kelembagaan amat menentukan “bagaimana seseorang atau sekelompok orang *harus* dan *tidak harus* mengerjakan sesuatu (kewajiban atau tugas), bagaimana mereka *boleh* mengerjakan sesuatu tanpa intervensi dari orang lain (kebolehan atau *liberty*), bagaimana mereka *dapat* (*mampu*) mengerjakan sesuatu dengan bantuan kekuatan kolektif (kemampuan atau hak), dan bagaimana mereka *tidak dapat* memperoleh kekuatan kolektif untuk mengerjakan sesuatu atas namanya (ketidakmampuan atau *exposure*). Oleh karena itu kelembagaan adalah serangkaian hubungan keteraturan (*ordered relationships*) antara beberapa orang yang menentukan hak, kewajiban atau tepatnya kewajiban menghargai hak orang lain, privili, dan tanggung jawab mereka dalam masyarakat atau kelembagaan tersebut (Bromley, 1989).

Dalam konteks di atas, kelembagaan sering dibedakan dengan organisasi, yang juga memiliki suatu struktur bagi interaksi antar manusia. Organisasi justru mendapat ruh dari suatu institusi

yang melingkupinya. Dengan analogi suatu permainan atau olah raga, North (1994) menganalogikan kelembagaan sebagai aturan main, sedangkan organisasi adalah kumpulan pemain yang seharusnya memiliki tujuan sama, yaitu untuk memenangkan pertandingan. Sebagai suatu organisasi, para pemain itu mengejar tujuan bersama tadi dengan kombinasi *skill*, ketrampilan, strategi dan koordinasi, dengan cara bermain fair dan kadang bermain kotor. Oleh karena itu, penyusunan model dan analisis terhadap strategi dan kemampuan suatu tim atau organisasi itu adalah *proses yang berbeda* dari penyusunan model dan analisis terhadap kreasi, evolusi, dan konsekuensi dari suatu aturan main atau kelembagaan.

Organisasi dapat berdiri dan eksis karena terdapat suatu aturan main yang menentukan (*define*) perjalanannya. Organisasi mencakup badan politik (partai politik, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), badan lain atau dalam bahasa Indonesia dikenal atau dirancukan sebagai “lembaga” baik tinggi maupun rendah, sampai departemen teknis); badan ekonomi (perusahaan, asosiasi, usahatani, koperasi); badan sosial (takmir mesjid, gereja, pesantren, kekerabatan), badan profesional (asosiasi profesi, persatuan peneliti, dokter, pengacara), badan pendidikan (sekolah, universitas, pelatihan kejuruan) dan bentuk-bentuk lainnya. Suatu perusahaan hanya dapat dikenal sebagai suatu badan legal karena terdapat suatu terdapat suatu aturan main yang menyatakan apa itu perusahaan, dan apa itu yang bukan perusahaan. Analogi di atas juga berlaku untuk sekolah, universitas, rumah sakit, pasar berjangka, bahkan DPR sekali pun. Sekali lagi, kelembagaan dapat *men-define* suatu organisasi atau program-program sosial, tapi organisai dan program-program itu lebih tepat diperlakukan bukan sebagai kelembagaan, tapi sebagai sesuatu yang memperoleh nafas dan definisi kelambagaan yang ada.

Dalam hubungan antara kelembagaan dan organisasi itu, sebenarnya terdapat dua aturan main (*working rules*) yang (1) *men-define* suatu organisasi vs. organanisasi lain yang ada dan (2) mempertegas struktur internal dari organisasi tadi. Aturan yang pertama lebih tegas terhadap aturan-aturan atau langkah-langkah

yang harus diikuti agar organisasi eksis dan tetap hidup, sedangkan aturang yang kedua lebih menekankan pada bagaimana pejabat atau pengurus organisasi diangkat, bagaimana laporan keuangan harus ditulis dan disampaikan, atau bagaimana suatu keputusan administratif dapat dibuat dan dipatuhi, dan sebagainya. Dalam istilah sehari-hari, kedua aturan main di atas berturut-turut dikenal sebagai (1) anggaran dasar, dan (2) anggaran rumah tangga.

13.3 Setting dan Jaringan Kelembagaan

Relevansi pembahasan setting dan jaringan kelembagaan menjadi begitu kuat dan memerlukan suatu instrumen kebijakan yang mendukung keseluruhan keberhasilan strategi diversifikasi produk. Suatu jaringan kelembagaan akan dilihat oleh sebagai tata nilai dan persepsi dan budaya masyarakat (*value system*) yang sebenarnya dapat diterjemahkan menjadi aturan main (*rules of the game*) yang meng-*govern* suatu strategi besar diversifikasi produk dan kebijakan tentang pendalaman industri umumnya. Di sinilah betapa relevannya pemhasana mengenai *property rights* dalam upaya pengembangan jaringan kelembagaan produk hilir perkebunan di pedesaan (dan apalagi di perkotaan). Apabila pelaku merasa tidak nyaman dengan setting yang berlaku saat ini, maka amatlah sulit untuk berharap bahwa pelaku akan merasa lebih nyaman dengan perubahan setting dan jaringan kelembagaan yang akan terjadi.

Disinilah mengapa aturan main, sistem penyampaian aspirasi, dan mekanisme internal lain, yang telah berkali-kali dibahas menjadi salah satu faktor amat penting dalam pengembangan jaringan kelembagaan untuk mendukung diversifikasi dan pengembangan industri hilir perkebunan. Tidak mungkin, suatu sistem yang tertutup akan bertahan lama di tengah *pressure* yang makin kuat dari masyarakat tentang keterbukaan, transparansi dan nilai akuntabilitas di setiap manajemen sektor publik.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana suatu jaringan kelembagaan industri hilir perkebunan suatu aktivitas dan instrumen kebijakan mampu men-*support* keberkerjaan pasar, khususnya untuk komoditas perkebunan. Dalam konteks struktur pasar, sekian macam asimetri pasar dan asimetri informasi mewarnai industri basis perkebunan sangat jauh dari tingkat persaingan sempurna, karena formasi harga ditentukan di pusat-pusat perdagangan yang sangat jauh dari pusat produksi di pedesaan. Aktor ekonomi yang terlibat dalam ekonomi pangan ini tidak semuanya berperan sebagai penerima harga (*price taker*) seperti halnya petani. Pedagang umumnya jauh lebih sejahtera (*well-off*) karena mereka dapat mempengaruhi harga, jika tidak dikatakan sebagai penentu harga (*price determinant*). Dalam konteks hubungan inti-plasma, tidak jarang pihak inti yang dibekali modal dan pengaruh lebih besar, bahkan melakukan langkah-langkah berani melakukan ekspansi usaha dan mengembangkan jaringan dengan lembaga keuangan dan perbankan, tanpa mengikutsertakan petani plasma karena informasi asimetris yang tidak sepenuhnya dapat ditangkap petani plasma.

Kasus masa lalu, bahwa pemotongan rantai tataniaga perdagangan komoditas perkebunan (dan bahan pangan) dengan memasukkan unsur koperasi pedesaan (KUD) dan badan pemasaran bersama – yang tidak lain adalah lembaga semacam kartel yang dilindungi – di dalamnya pernah dianggap sebagai alternatif penyelesaian. Akan tetapi, ketika kemudian ternyata cara penyelesaian tersebut menjadi kontributor yang amat signifikan terhadap distorsi pasar produk dan buruknya kinerja industri basis perkebunan secara umum, maka barulah kesadaran kolektif tentang fenomena tersebut muncul secara perlahan. Saat ini mudah sekali dijumpai bukti-bukti bahwa koperasi dan badan pemasaran bersama tersebut justru memetik keuntungan super-normal atas fluktuasi harga komoditas perkebunan. Mereka yang amat kental berhubungan dengan sistem birokrasi dan perumus kebijakan, yang dilakukan secara tertutup, justru menjadi pemburu rente dan sumber distorsi ekonomi yang meresahkan masyarakat banyak.

13.4 Penguatan Kelembagaan

Sebenarnya terdapat beberapa opsi untuk melakukan penguatan kelembagaan dan pengembangan jaringan kelembagaan, terutama untuk mendukung keberhasilan strategi diversifikasi produk dan pengembangan industri hilir perkebunan. Pertama adalah opsi pengembangan secara *supply-oriented* dengan peningkatan produksi dan produktivitas produk primer di hulu. Teknologi budidaya dan aplikasi *best management practices* dari aspek produksi dan pasca panen dapat dikategorikan ke dalam opsi pertama ini. Opsi kedua adalah dengan menerapkan strategi pembangunan secara *market-driven* atau juga dikenal dengan istilah pembangunan berbasis permintaan (*demand-driven*). Opsi ketiga adalah kombinasi atau sinergi dari kedua opsi di atas dengan mengkombinasikan strategi *supply oriented* dan *market driven* secara kondisional. Dalam bahasa ekonomi, kombinasi ini dikenal dengan strategi integrasi keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif atau strategi integrasi antara kelebihan potensi daerah/wilayah dan peluang pasar yang terbuka.

Opsi pertama mengandung beberapa kelemahan inheren seperti diprediksi hukum ekonomi – terutama karena karakter komoditas perkebunan dan pertanian umumnya – bahwa apabila produksi tinggi dan suplai berlimpah, maka produk akan mengalami tekanan harga ke bawah yang cukup kuat. Langkah intervensi kebijakan akan cukup sulit untuk menyelesaikan ritual masalah tersebut, terutama pada musim panen, apabila institusi yang melingkupinya sama sekali tidak berkembang (baca: masih primitif) untuk mendukung dan mengantisipasi perubahan lingkungan eksternal yang demikian cepat.

Sementara itu, opsi kedua dengan pembangunan ekonomi berbasis permintaan dapat mengatasi kendala-kendala tersebut di atas, karena orientasi utamanya adalah fenomena permintaan atau perkembangan pasar domestik dan internasional. Strategi *market driven* ini sebenarnya telah lama dikembangkan oleh para ahli

ekonomi regional, walaupun tidak pernah secara baik diterapkan di Indonesia. Penguatan kelembagaan dengan pendekatan basis pasar ini dilandasi dan diturunkan dari teori-teori ekonomi pembangunan yang sudah mapan, dan didukung oleh bukti empiris yang cukup, walaupun tidak berarti bahwa opsi ini tanpa kelemahan.

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 pra-kondisi ini hanya dapat terjadi apabila suatu daerah memiliki suatu keterkaitan yang efisien, yang menghubungkan produsen, pedagang dan *supplier* daerah pedesaan dan perkotaan di daerah tersebut dan sekitarnya.

Penguatan kelembagaan melalui pendekatan ekonomi dengan basis permintaan ini diarahkan untuk meningkatkan tingkat keterkaitan atau integrasi sentra produksi dengan sentra pasar dan pemasaran. Dalam konteks desentralisasi ekonomi, misalnya, daerah-daerah otonom di Indonesia – khususnya lagi daerah-daerah yang tertinggal – perlu memiliki terintegrasi 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 telah menunjukkan suatu jaringan kelembagaan dan organisasi ekonomi yang sangat erat. Misalnya dalam komoditas basis perkebunan, kluster ekonomi yang perlu dijadikan fokus utama adalah suatu sistem komoditas yang mencakup perusahaan besar, usaha kecil dan menengah, industri rumah tangga (dalam perkebunan Indonesia, lebih akrab dengan istilah inti-plasma) dan institusi pendukung lain yang terlibat dalam produksi, pengolahan, perdagangan dan ekspor dalam konteks integrasi dengan pasar yang lebih luas tersebut. Sekedar catatan, istilah “ekspor” dalam konteks ekonomi regional tidak hanya mencakup kegiatan perdagangan ke luar negeri saja, tetapi juga meliputi aktivitas perdagangan ke daerah lain dalam suatu wilayah ekonomi. Penekanan utama dari strategi basis permintaan ini adalah dampak berganda (*multiplier effects*) dari penerimaan perdagangan ekspor tersebut kepada aktivitas ekonomi lain, yang meliputi segenap sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Langkah paling penting dalam penguatan jaringan kelembagaan dan pengembangan fokus kluster ekonomi, seluruh aktor ekonomi atau elemen dalam jaringan kelembagaan 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.

Apabila langkah penting tersebut sudah dilakukan, maka upaya lain untuk meningkatkan kinerja, sinergi kegiatan dan penguatan fungsi intelijen pasar dan pencarian pasar-pasar baru dapat dilakukan secara bersama. Tidak ada pilihan lain, bahwa strategi penguatan kapasitas dan bahkan pemberdayaan masyarakat yang terlibat di dalam jaringan kelembagaan ini, harus menjadi prioritas utama. Pembentukan aturan main, tanggung jawab, *reward and punishment* dan rasa kepemilikan dari setiap elemen jaringan kelembagaan akan semakin signifikan dalam menentukan kinerja dan keberhasilan strategi diversifikasi produk dan pengembangan industri hilir untuk mencapai tujuan akhir meningkatkan kesejahteraan bersama.

13.5 Penutup: Prospek Diversifikasi Produk

Strategi penguatan kelembagaan (dalam arti sempit seperti organisasi dan dalam arti luas sebagai aturan main) melalui pendekatan *market driven* seperti di atas pastilah amat kompatibel dengan semangat keterbukaan, globalisasi, dan ekspektasi pemulihan ekonomi yang lebih berkelanjutan. Dalam wacana desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah saat ini pun, penguatan kelembagaan tersebut dapat ditempuh dengan pemberdayaan kemitraan segitiga (*triangle of partnership*) antara unsur swasta, unsur pemerintah dan masyarakat (*civil society*). Jalan yang ditempuh dengan penguatan kelembagaan secara kemitraan ini diharapkan lebih transparan dan *accountable* kepada masyarakat luas. Para *stakeholders* dapat berpartisipasi aktif dalam perencanaan pembangunan pertanian, karena inisiatif harus lebih responsif terhadap pasar, bukan semata pada program pemerintah. Pemerintah dapat saja melakukan intervensi kebijakan dengan falsafah besar peningkatan pelayanan publik, fasilitasi proses pembangunan dan perlindungan atau langkah afirmatif bagi kelompok tidak mampu secara terbuka dan *justifiable*.

Kontribusi pembenahan jaringan kelembagaan terhadap keberhasilan strategi diversifikasi produk dan pengembangan industri hilir secara umum masih tergantung pada beberapa kemampuan melakukan *adjustment* terhadap setting kebijakan tingkat internal dan antisipasi terhadap perubahan permintaan (domestik dan internasional) terhadap produk berbasis perkebunan. Di tingkat lapangan, hal tersebut perlu diterjemahkan melalui penelaahan yang terus-menerus untuk memperbaiki teknologi budidaya, spesifikasi produksi, keunggulan komparatif dan kompetitif, 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 industri berbasis perkebunan dan pembangunan ekonomi umumnya.

Tabel 13.1 Produksi Perkebunan Utama, menurut Skala Usaha

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Perkebunan Rakyat							
Karet	1,174	1,243	1,206	1,125	1,209	1,227	1,386
Kelapa/Kopra	2,620	2,690	2,904	2,951	3,069	3,011	3,142
Kopi	396	470	494	585	543	666	669
Kakao	264	370	305	354	560	564	573
Teh	33	34	35	39	40	45	45
Tembakau	206	102	132	140	196	189	205
Lada	47	64	61	69	82	90	90
Kelapa Sawit	1,293	1,348	1,544	1,978	2,798	3,427	3,646
Kayu Manis	37	42	38	41	77	78	92
Perkebunan Besar							
Karet	378	419	419	376	398	404	406
Kelapa/Kopra	84	88	91	97	94	57	88
Kopi	32	45	38	39	28	28	28
The	121	133	126	123	127	120	123
Gula /a	996	1,034	1,801	1,780	1,825	1,854	1,877
Tembakau	3.3	2.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.2
Kelapa Sawit	4,088	4,292	4,455	4,575	5,598	6,196	6,163

Keterangan:

a/Termasuk produksi gula oleh perkebunan rakyat

Sumber: Badan Pusat Statistik dan Departemen Pertanian

Bab 14

Peran Infrastruktur dalam Pembangunan Pertanian

1. Pendahuluan

Presiden Taiwan Lee Teng Hui di era 1980an sangat dikenang dunia karena telah mampu memadukan pembangunan infrastruktur fisik dan regulasi di hampir seluruh kebijakan ekonomi yang diambilnya. Model intensifikasi pertanian yang dikembangkan sangat memadai untuk peningkatan produksi dan produktivitas di sektor hulu, terutama karena konstrain areal luas wilayah Taiwan. Pembangunan besar-besaran infrastruktur fisik seperti jalan, jembatan, saluran irigasi, listrik, air bersih, telekomunikasi telah mampu menjadi “penghubung” yang paling efisien dalam aktivitas ekonomi di Taiwan. Penekanan awal pada kecukupan komoditas pangan, terutama beras, di dalam negeri dilakukan dengan kesadaran penuh karena tingginya laju pertumbuhan penduduk pada waktu itu. Presiden Lee mampu berhitung sangat cermat bahwa peningkatan produktivitas pangan harus lebih tinggi dari pertumbuhan permintaan bahan pangan karena laju pertumbuhan penduduk dan kemungkinan peningkatan pendapatan kelak. Presiden Lee faham betul bahwa hasil-hasil pertanian harus mampu diolah lebih lanjut dalam kerangka pengembangan agroindustri, karena hanya dengan itulah peningkatan nilai tambah sektor pertanian dapat terjamin dan mampu mengangkat harkat-martabat dan pendapatan petani serta melipatgandakan perputaran roda perekonomian.

Tidak hanya itu, Presiden Lee pun melakukan deregulasi ekonomi besar-besaran, menghilangkan hambatan perdagangan antar-daerah, menyederhanakan prosedur pajak, memberikan akses yang seimbang terhadap usaha kecil menengah (UKM) terhadap sumber pendanaan, perbankan dan non-perbankan, dan mengurangi pungutan di pelabuhan untuk stimulasi perdagangan internasional. Dalam beberapa saat, usaha besar – di hampir setiap bidang, mulai dari pertanian sampai elektronika – menjadi sangat tergantung pada UKM baik dalam kuantitas dan kualitas pasokan baku, maupun dalam kelancaran arus distribusi barang dan jasa. Strategi pengembangan teknologi yang ditempuh tidak asal *high-tech*, tapi lebih banyak didasarkan pada keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif Taiwan. Serapan tenaga kerja dan penciptaan lapangan kerja baru menjadi sangat tinggi, sampai pada kaum minoritas asal Asia Tenggara – yang beragama Islam dan tinggal di pegunungan bagian selatan negara pulau tersebut – memiliki pekerjaan dan menunjukkan produktivitas tenaga kerja yang tinggi. Hal yang sangat penting lagi adalah ekspor komoditas pertanian, manufaktur, elektronika dan *high-tech* lainnya mampu merajai pasar Asia dan bahkan dunia, dan membuat Taiwan dijuluki *Asian Four Tigers* bersama Hongkong, Korea Selatan, dan Singapura.

Rasanya tidak secara kebetulan apabila Presiden Lee meletakkan sektor pertanian sebagai landasan pembangunan ekonomi Taiwan. Presiden Lee Teng Hui adalah Doktor Ekonomi Pertanian dari salah satu perguruan tinggi ternama dunia, Cornell University, Amerika Serikat (AS). Sebelum terjun ke dunia politik dan menjadi Walikota Taipei, Dr. Lee Teng Hui memang dikenal sebagai ekonom pertanian yang tangguh, memiliki prinsip menghasilkan karya-karya akademik spektakuler dan berkualitas, serta menjadi salah satu andalan Universitas Nasional Taiwan. Pernah suatu waktu, karena kerasnya pertentangan politik di Taiwan, Dr. Lee berniat hendak kembali ke almamaternya dan sempat menjadi Guru Besar Tamu di Cornell University. Baru beberapa minggu menjalankan profesinya sebagai ekonom pertanian di Amerika Serikat, Dr. Lee dipanggil oleh kolega

politiknya untuk segera kembali ke Taiwan dan melanjutkan perjuangannya membangun negara. Tanggung jawab sebagai negarawan mampu mengalahkan kepentingan atau ambisi pribadinya sebagai seorang ilmuwan terkemuka di dunia. Seorang akademisi tidak akan bermanfaat bagi kemaslahatan umat manusia apabila hanya berpikiran untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya saja.

Dengan latar belakang sebagai seorang ekonom pertanian dan pengalaman akademik serta pergaulannya yang cukup panjang, untuk menggalang dukungan politik yang dibutuhkan, maka tidak terlalu sulit bagi Presiden Lee untuk menerapkan konsep-konsep dasar pembangunan ekonomi yang diyakininya baik dan benar. Sektor pertanian diyakininya mampu menjadi pengganda tenaga kerja (*employment multiplier*) karena menciptakan keterkaitan ke depan dan keterkaitan ke belakang yang sangat tinggi dengan sektor lain, serta mampu menjadi pengganda pendapatan (*income multiplier*) karena menstimulasi terciptanya nilai tambah yang tinggi yang sekaligus memacu peningkatan produktivitas sumberdaya manusia Taiwan. Sejarah keberhasilan Taiwan di bawah Lee Teng Hui memang sering dijadikan rujukan proses transformasi pembangunan ekonomi, dengan meletakkan sektor pertanian sebagai basis ekonomi, meningkatkan nilai tambah produk melalui strategi agroindustri yang beradab, memasuki sektor perdagangan dan jasa melalui dukungan usaha-kecil-menengah (UKM) yang tangguh, menggapai perubahan teknologi melalui pengembangan sumberdaya manusia yang berkualitas dan secara umum memfasilitasi aktivitas ekonomi pembangunan melalui prinsip pelayanan prima.

Bab ini membahas peran infrastruktur fisik dan regulasi dalam pengembangan agribisnis, terutama di daerah-daerah otonom di Indonesia, serta keterkaitannya dengan pengembangan wilayah dan pembangunan ekonomi nasional. Pengembangan agribisnis tidak hanya berupa pengembangan suatu komoditas unggulan di daerah, tetapi jauh lebih strategis dari itu karena mengedepankan suatu sistem budaya, organisasi dan manajemen

yang amat rasional. Pengembangan agribisnis harus dirancang sedemikian rupa untuk meningkatkan nilai tambah (komersial) yang dapat disebar dan dinikmati oleh seluruh pelaku ekonomi secara fair, dari petani produsen, pedagang dan konsumen dari segenap lapisan masyarakat.

Agribisnis mencakup sub-sistem sarana produksi atau bahan baku di hulu, proses produksi biologis di tingkat bisnis atau usahatani, aktivitas transformasi berbagai fungsi bentuk (pengolahan), waktu (penyimpanan atau pengawetan), dan tempat (pergudangan) di tengah, serta pemasaran dan perdagangan di hilir, dan subsistem pendukung lain seperti infrastruktur fisik, sektor jasa, permodalan, perbankan, dan sebagainya. Pengembangan agribisnis tentu saja tidak dapat dilakukan secara parsial mengingat agribisnis adalah suatu rangkaian sistem usaha berbasis pertanian dan sumberdaya lain, dari hulu sampai hilir. Memilah-milah suatu sistem agribisnis dalam satuan yang terpisah hanya akan menimbulkan gangguan serius dalam seluruh rangkaian yang ada, dan bahkan dapat menciptakan permasalahan tingkat berikutnya yang lebih dahsyat.

Sistematika argumen dalam bab ini diawali dengan kinerja infrastruktur fisik, terutama keterkaitannya dengan posisi dan daya saing perekonomian Indonesia di tingkat global. Pembahasan dilanjutkan dengan berbagai impresi kalangan dunia usaha terhadap beberapa faktor yang dianggap berpengaruh pada investasi dan aktivitas ekonomi. Ekspektasi terhadap *The Infrastructure Summit 2005* dibahas dari urgensi keterlibatan pihak swasta dalam pengembangan infrastruktur.

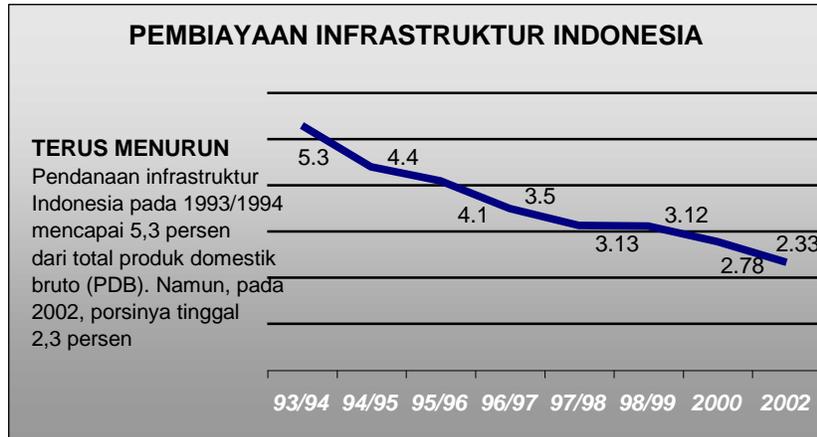
14.2 Kondisi Infrastruktur Indonesia

Menurut teori ekonomi pembangunan yang paling dasar sekalipun, infrastruktur adalah salah satu lokomotif perekonomian, karena mampu menjadi penggerak sektor-sektor lain dalam ekonomi suatu negara. Apabila sebuah proyek infrastruktur-seperti

jalan, jembatan, pelabuhan, atau irigasi dibangun, saat yang sama sebagian sektor riil pun langsung bergerak. Selain itu, ribuan bahkan jutaan tenaga kerja ikut terserap dalam proyek tersebut. Efek domino lainnya adalah daya beli masyarakat serta pertumbuhan ekonomi meningkat. Akan tetapi, krisis ekonomi Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 benar-benar telah memukul sektor infrastruktur dan sektor yang terkait lainnya.

Bulan September 1997 Presiden Soeharto menerbitkan Surat Keputusan Presiden (Kepres) 39/1997 yang memutuskan untuk menunda pembangunan banyak proyek infrastruktur, termasuk swasta. Pemerintah bermaksud untuk menyelamatkan kondisi keuangan negara karena banyak sekali sektor swasta yang bergerak di bidang infrastruktur ini mengalami kesulitan keuangan atau gagal memperoleh sumber dana. Sejak krisis ekonomi, memang praktis tidak ada pembangunan infrastruktur skala besar yang cukup signifikan. Disamping itu infrastruktur ada mengalami depresiasi atau penurunan kualitas sehingga tidak mampu berfungsi sepenuhnya.

Akibat yang tidak pernah diperhitungkan sebelumnya adalah rentannya keselamatan dan kualitas hidup serta timbulnya kerugian yang diderita masyarakat. Rusaknya infrastruktur fisik sampai ke pelosok daerah telah meningkatkan beban ekonomi yang harus ditanggung masyarakat, terutama kelompok berpenghasilan rendah. Dampak paling berat juga harus ditanggung oleh sektor pertanian atau agribisnis secara umum karena karakter komoditas agribisnis yang ambu (*bulky*) serta cepat rusak (*perishable*). Aliran barang dari produsen ke konsumen dan proses pengolahan atau peningkatan nilai tambah komoditas pertanian mengalami hambatan, atau harus berlangsung dengan biaya transportasi dan biaya transaksi yang sangat mahal. Singkatnya, buruknya kualitas dan rendahnya kuantitas infrastruktur sama sekali tidak mampu memberi dukungan yang amat dibutuhkan dalam keberlanjutan pembangunan ekonomi.



Gambar 14.1 Penurunan Pendanaan Infrastruktur
 (Sumber : Infrastructure Summit-Menko Perekonomian, 2005)

Selama selama sepuluh tahun terakhir di Indonesia terjadi penurunan pembiayaan infrastruktur secara simultan dari 5,3 persen terhadap PDB di tahun 1992/1993 hingga mencapai 2,3 persen terhadap PDB di tahun 2002. Penurunan ini disebabkan oleh semakin rendahnya pangsa (*share*) pembiayaan yang dilakukan oleh sektor pemerintah (pusat dan daerah) serta sektor swasta nasional. Penurunan ini semakin tidak menguntungkan karena pertumbuhan penduduk yang masih cukup tinggi 1.25 persen per tahun serta kebutuhan terhadap pelayanan ekonomi pasti semakin meningkat. Indonesia diperkirakan perlu waktu 10 sampai 15 tahun untuk mengejar ketertinggalan di bidang pembangunan infrastruktur.

Permasalahan kualitas dan kuantitas infrastruktur terjadi di hampir semua sektor, seperti jalan, pelabuhan, dan bandar udara, telekomunikasi, dan sektor tenaga listrik. Kondisi yang buruk ini juga terjadi pada sektor penyediaan air bersih, sanitasi, dan pembangunan rumah sederhana sehat. Dari 12 negara di Asia dan Australia, Indonesia menempati peringkat buruk untuk hampir semua sektor infrastruktur yang diamati, yaitu penyediaan tenaga listrik, jalan, telekomunikasi, dan penyediaan air bersih.

Tabel 14.2 Kinerja Indonesia di Bidang Infrastruktur

Indikator	Indonesia	Ranking Regional
Tingkat elektrifikasi (%)	53	11 dari 12
Telepon sambungan tetap (%)	4	12 dari 12
Pemakai telepon seluler (%)	6	9 dari 12
Akses terhadap sanitasi (%)	55	7 dari 11
Akses terhadap air bersih (%)	78	7 dari 11
Jaringan jalan (km per 1000 penduduk)	1.7	8 dari 12

Sumber : Bank Dunia, 2003

Di sektor tenaga listrik, rasio elektrifikasi Indonesia hanya 53,4 persen, menempati peringkat 11m yang untungnya masih berada di atas India dengan rasio elektrifikasi 43 persen. Untuk sektor telekomunikasi, Indonesia berada di peringkat paling bawah untuk pengadaan telepon tetap (*fixed line*) dengan rasio 3,6 per 100 penduduk, dan peringkat sembilan untuk telepon seluler dengan rasio 5,5 per 100 penduduk. Pada sektor penyediaan air bersih, Indonesia berada di peringkat tujuh dengan akses pelayanan air bersih hanya dimiliki 16 persen dari populasi penduduk. Di sektor jalan, Indonesia berada pada peringkat delapan dengan panjang jaringan jalan 1,7 kilometer per 1000 penduduk.

Seperti disebutkan, kualitas infrastruktur yang rendah akan memberatkan penduduk miskin dan perusahaan kecil. Dalam kasus air misalnya, penetapan harga yang murah tanpa didukung oleh infrastruktur seperti akses air bersih, justru hanya akan memberikan keuntungan kepada pedagang dan bukan kelompok miskin. Contohnya, air bersih yang dijual pemerintah dengan harga murah, dijual kembali oleh para pedagang kepada masyarakat -yang tak memiliki akses air- dengan harga yang berlipat . Kelangkaan

pasokan air bersih akan menaikkan harga dengan amat tajam, yang akhirnya sangat membebani kelompok miskin, di sisi lain memberikan keuntungan berlipat bagi pedagang.

Peningkatan pasokan listrik juga akan membantu kelompok miskin. Alasannya, harga yang mereka bayar untuk energi menjadi lebih murah. Biaya rata-rata untuk penyambungan rumah tangga yang sebesar Rp 1.147 - bila ada peningkatan pasokan listrik - jelas berada di bawah biaya rata-rata yang sebesar Rp 7.428 per kWh untuk mereka yang tidak memiliki sambungan (sebagian mereka adalah kelompok miskin).

Penyediaan akses listrik akan menurunkan biaya konsumsi energi, untuk mereka yang tidak memiliki sambungan, menjadi Rp 1.183 per kWh. Untuk kelompok industri, data statistik menyebutkan bahwa sebagian besar pengguna generator adalah perusahaan yang besar (dengan pekerja lebih dari 100 orang), sedang persentase penggunaan generator di perusahaan kecil dan menengah (dengan pekerja kurang dari 100) relatif kecil. Artinya, perusahaan kecil dan menengah lebih tergantung kepada pasokan PLN, sedangkan mayoritas perusahaan memiliki pembangkit listriknya sendiri.

Hal ini pun sebenarnya adalah sesuatu yang logis karena sumber energi listrik yang mengandalkan perusahaan swasta lain membutuhkan biaya yang lebih tinggi. Artinya, kelompok usaha atau rumah tangga yang memiliki kelompok penghasilan tinggi yang akan mampu atau memiliki akses terhadap generator listrik. Sejalan dengan meningkatnya harga solar, sebagian perusahaan besar ikut mengandalkan kebutuhan energi listriknya dari sumber yang berasal dari Badan Usaha Milin Negara (BUMN) Perusahaan Listrik Negara (PLN), konon untuk menghemat biaya. Implikasinya, apabila kinerja infrastruktur yang dimiliki PLN sangat buruk, maka kelompok industri usaha kecil dan menengah (UKM) akan sangat terpukul. Jadi. kelompok yang paling dirugikan karena keterbatasan infrastruktur adalah kelompok miskin dan industri kecil dan menengah.

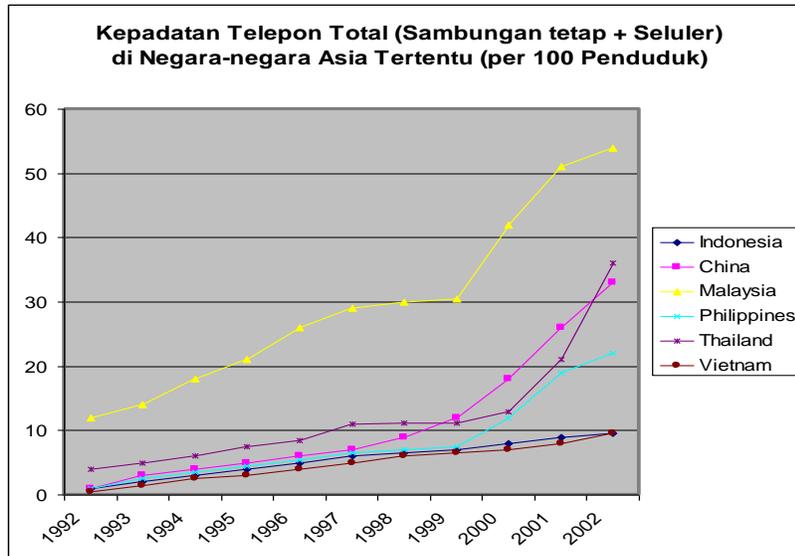
Di Indonesia, jalan tol pertama adalah Tol Jagorawi sepanjang 48 kilometer yang mulai dioperasikan tahun 1978. Pada saat ini panjang jalan tol di Indonesia mencakup 520 kilometer. Dari panjang jalan itu, jalan tol yang dikerjakan sektor swasta hanya sebesar 25 persen. Panjang jalan tol di Indonesia itu jelas jauh tertinggal dibandingkan dengan di Malaysia. Di Malaysia, pembangunan jalan tol dimulai baru sekitar 20 tahun lalu. Namun, saat ini panjang jalan tol di Malaysia mencapai 1.230 kilometer. Dari jumlah itu, hampir 100 persen dikerjakan oleh sektor swasta. Sebagai perbandingan lain, China telah memiliki jalan tol sepanjang lebih dari 100.000 kilometer dan jalan arteri sekitar 1,7 juta kilometer. Jaringan jalan di China adalah 1.384 kilometer untuk setiap satu juta penduduk. Di Indonesia, jaringan jalan adalah 126 kilometer untuk setiap satu juta penduduk. Pembangunan infrastruktur jalan yang sangat terbatas selama ini memang berdampak negatif terhadap kegiatan ekonomi. Dampak itu misalnya adalah lambatnya distribusi dan pengiriman barang.

Tabel 14.2. Perbandingan Jalan Beberapa Negara Asia Timur dan Tenggara (2002)

No	Negara	Penduduk (Juta)	Panjang jalan (Km)		Km/Jt
			Arteri	Tol	
1	Jepang	125	1,166,340	11,520	9,422
2	Malaysia	22	64,949	1,230	3,008
3	Korea	46	88,775	2,600	1,986
4	China	1,300	1,700,000	100,000	1,384
5	Indonesia	210	26,000	520	126

Sumber: Bank Dunia, 2003

Sementara itu di sektor telekomunikasi kondisi Indonesia masih cukup jauh dibanding tetangga terdekat serta China, tetapi hanya sejajar dengan Vietnam yang membangun infrastrukturnya belakangan setelah bangkit dari peperangan. Pertumbuhan yang sebenarnya berasal dari kontribusi telepon seluler, sementara untuk sambungan tetap (*fixed line*) laju peningkatan yang ada saat ini sangat tidak memadai dibanding permintaan yang terustumbuh.



Gambar 14.2 Teledensity di Indonesia dan Beberapa Negara Asia (Sumber : World Telecommunication Development Report, 2003)

Faktor-faktor infrastruktur fisik (serta infrastruktur regulasi) yang sangat buruk menjadi determinan penting dalam daya saing perekonomian secara umum. Daya saing juga dipengaruhi oleh iklim usaha kondusif yang sampai saat ini masih sangat lemah, seperti buruknya kepastian kebijakan, penegakan hukum, rendahnya kemandirian dan rasa aman, serta prediktibilitas dunia usaha dan iklim investasi umumnya. Aktivitas ekonomi apa pun, tidak terkecuali dalam bidang agroindustri atau agribisnis secara umum, faktor iklim usaha ini sangat signifikan dalam menentukan keputusan produksi dan investasi bagi dunia usaha.

14.3 Infrastruktur dan Kinerja Investasi

Faktor buruknya infrastruktur menjadi salah satu determinan kinerja investasi di Indonesia, disamping ketidakjelasan kebijakan pemerintah, faktor perburuhan, perpajakan dan kepabeanan. Ketidakjelasan kebijakan ekonomi di daerah juga menjadi krusial karena terdapat beban-beban tambahan yang harus ditanggung oleh investor dan sistem perekonomian umumnya karena bertambahnya kewenangan dan kekuasaan absolut di daerah. Survai terhadap kalangan dunia usaha oleh JETRO (Tabel 3) juga semakin menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah daerah sejak adanya otonomi dan kewenangan eksesif tersebut memang cukup mengganggu dunia usaha.

Hampir 70 persen responden dunia usaha mengeluhkan tentang buruknya implementasi otonomi daerah ini di lapangan, terutama karena mitos keliru di kalangan penyelenggara pemerintahan di daerah, bahwa desentralisasi ekonomi nyaris identik dengan upaya untuk menghasilkan penerimaan (asli) daerah sebesar-besarnya. Impresi buruk kalangan dunia usaha terhadap kinerja pemerintah daerah pasti sangat berhubungan dengan kinerja pemerintahan daerah secara umum. Keluhan tentang intervensi salah kaprah oleh pemerintah daerah terhadap persoalan-persoalan di daerah yang tidak memperoleh tanggapan memadai pun semakin menyurutkan minat para investor untuk berspekulasi membuka usaha baru di daerah. Persoalan kepastian untuk memperoleh ijin prinsip dan ijin usaha sangat rendah, yang sekaligus membuka peluang terjadinya tawar menawar (*bargaining*) antara pelaku usaha dan pemerintah daerah.

Tabel 14.3 Beberapa Faktor Penghambat Investasi

(% jawaban responden)

Negara	Kondisi infrastruktur tidak terlalu memadai	Kebijakan pemerintah daerah tidak jelas	Urusan perpajakan tidak jelas/ bermasalah	Prosedur perdagangan dan bea cukai bermasalah	Upah buruh naik, lebih tinggi dari produktivitas	Perburuhan dan derajat hubungan industrial
Thailand	15,6	9,5	46,3	62,8	41,6	7,1
Malaysia	23,6	16,5	11,0	33,9	52,1	6,6
Singapore	3,1	6,3	12,5	21,4	54,0	1,1
Indonesia	54,7	67,7	72,0	67,6	86,4	37,0
Philippines	75,5	47,9	20,9	37,1	36,5	25,7
Vietnam	63,8	61,3	40,0	56,8	29,5	11,5
India	72,2	14,8	55,6	58,5	55,7	26,2

Sumber: JETRO, 2004

Benar, bahwa ada beberapa investor yang sabar dan bersedia menuruti "permainan tidak bermutu" proses perijinan tersebut, tapi beberapa lain lagi tidak mampu mengikuti prosedur lingkungan investasi yang tidak standar tersebut. Kesan para investor terhadap kinerja pemerintah daerah di Indonesia jauh lebih buruk dibandingkan dengan kesan mereka terhadap lingkungan birokrasi di Singapura (6.4%), di Thailand (9.5%) dan Malaysia (16.5%) dan India (14.3%).

Dalam kaitan dengan permasalahan desentralisasi ekonomi tersebut, Tabel 14.3 di atas juga mengungkapkan persepsi dunia usaha dan perusahaan multinasional yang mengeluhkan urusan perpajakan di Indonesia, yang dianggap tidak jelas dan sering bermasalah (72%). Para responden ini komplain tentang prosedur praktik perdagangan internasional dan administrasi bea dan cukai kacau-balau (67%), sesuatu yang sebenarnya tidak terlalu mengejutkan bagi pelaku usaha di Indonesia. Kesan tersebut tentu saja sangat buruk dibandingkan dengan kesan yang sama untuk urusan perpajakan di Malaysia (11%) dan di Singapura (13%)

yang telah semakin modernized dan dapat diakses secara terbuka. Apabila negara-negara lain telah menerapkan prinsip *”low rate high compliance”*, maka hal yang sebaliknya terjadi di Indonesia yang masih saja menerapkan kebijakan intensifikasi pajak yang sering tanpa perhitungan matang.

Dari tarif pajak penghasilan (PPh) badan sebesar 30 persen, karena berbagai beban dan biaya tidak terduga lain – termasuk biaya piutang yang diragukan dan biaya promosi tertentu – maka tarif PPh efektif di Indonesia dapat mencapai 50 persen, suatu angka fantastis yang cukup menghalangi terciptanya iklim usaha yang kondusif. Negara tetangga Malaysia merencanakan menurunkan PPh menjadi 25 persen maksimum pada tahun 2005 (dari 28 persen selama ini) dengan strategi ekstensifikasi dan administrasi yang lebih efektif. Singapura pun merencanakan penurunan tarif PPh sampai 20 persen pada tahun 2005 untuk merangsang dunia usaha memperluas aktivitas bisnisnya, terutama pada masa-masa transisi seperti saat ini. Cina pun menjadi sangat terkenal ketika berani mengenakan PPh 20 persen untuk investor asing, yang akhirnya mampu merangsang tingkat pertumbuhan ekonomi di atas 8 persen per tahun. Sesuatu yang juga dapat dipetik menjadi pelajaran berharga dari Cina adalah keberaniannya menerapkan tarif PPh 15 persen pada zona khusus kawasan pembangunan ekonomi yang berpotensi tumbuh tinggi jauh di atas rata-rata.

Perhatian serius lebih banyak ditujukan pada kinerja pemerintahan, baik eksekutif maupun dan legislatif di daerah, yang selama empat tahun perjalanan otonomi daerah yang lama, terkesan tidak memiliki kesamaan visi dan pemahaman untuk membangun daerah dan ekonomi nasional, kecuali kesamaan kepentingan jangka pendek. Semakin banyaknya kasus pimpinan daerah yang berurusan dengan aparat kejaksaan, kepolisian dan penegak hukum lainnya, pun semakin menunjukkan bahwa kesadaran *meng-govern* (mengatur, menata dan menertibkan penyelenggaraan negara) yang masih sangat lemah. Fungsi melayani publik jauh terabaikan dibandingkan fungsi memerintah

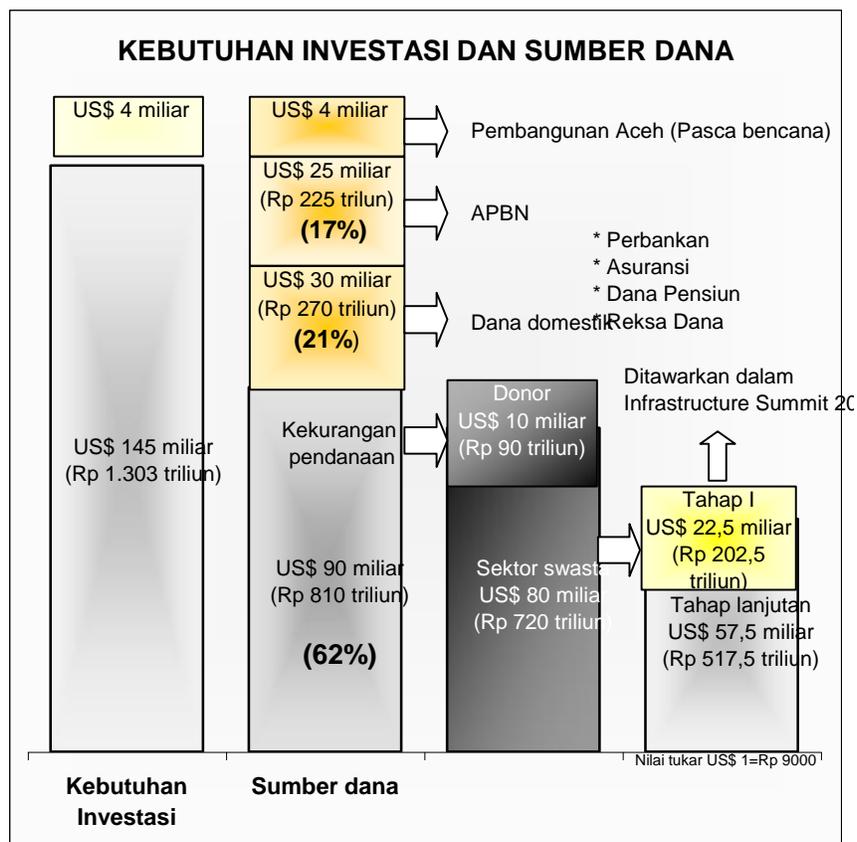
yang lebih dekat dengan sumbu-sumbu kekuasaan. Munculnya ribuan peraturan daerah baru dan pungutan-pungutan retribusi yang hanya memberatkan masyarakat justru menimbulkan dampak inflatoir, karena mengakibatkan kenaikan harga-harga umum.

Demikian pula, semakin banyaknya anggota dan mantan anggota legislatif daerah yang berurusan dengan penegak hukum, semakin mencitrakan ketidakarifan dalam penyelenggaraan negara di daerah. Tidak mustahil citra yang demikian dapat saja “menakutkan” bagi investor asing dan domestik yang ingin memulai usaha sebenarnya dan melakukan aktivitas produksi yang bersifat jangka menengah-panjang. Lebih lagi, peta politik di daerah yang agak sukar diduga, karena aliansi politik tidak diciptakan berdasarkan ideologi atau garis-garis perjuangan untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah. Pemahaman terhadap rencana pembangunan yang tidak seragam di antara penyelenggara negara di daerah sering kali menjadi melelahkan bagi para investor baru yang harus memulai usaha di daerah. Pelaku usaha ini harus mampu dan memiliki kemampuan ekstra untuk “menebak arah angin” yang berhembus di daerah, yang tentu saja menimbulkan tingkat ketidakpastian baru dan sangat mahal (*costly*).

14.4 Ekspektasi terhadap Infrastructure Summit 2005

Bulan Januari 2005, Indonesia mengadakan suatu pertemuan besar yang diberi nama Infrastructure Summit 2005. Identifikasi proyek infrastruktur yang akan dibangun beserta kebutuhan dan proyeksi sumber pendanaannya dalam lima tahun ke depan telah dilakukan. Terdapat tiga sumber dana yang diproyeksikan yaitu swasta, donor serta APBN (Lihat Gambar 14.3) Mengingat sumber pendanaan yang berasal dari anggaran negara (APBN) sangat terbatas, maka tumpuan harapan terbesar adalah dari investor swasta baik dalam maupun luar negeri yang dicoba dijaring melalui sebuah forum yang disebut *the*

Infrastructure Summit yang dilaksanakan di Jakarta tanggal 17-18 Januari 2005 dan dihadiri oleh 597 delegasi dari 19 negara. Proyeksi kebutuhan dana yang dihitung pemerintah lebih besar dibanding dengan usulan Bank Dunia yang berjumlah Rp 789 Triliun disebabkan masuknya berbagai usulan proyek baru termasuk untuk rehabilitasi bencana alam di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan di Kabupaten Nias pasca gempa dan Tsunami. Namun, secara umum ada benang merah yang sama dari keduanya yaitu besarnya harapan akan peran swasta dalam membiayainya.



Gambar 14.3 Kebutuhan dan Sumber Dana Pembangunan Infrastruktur (Sumber : The Infrastructure Summit, 2005)

Bank Dunia sebagai salah satu penyangga dana (utang luar negeri) memberikan usul pembangunan jaringan infrastruktur seperti jaringan listrik, jalan, air dan sanitasi, sistem transportasi, dan telekomunikasi (Tabel 4). Pinjaman umumnya diberikan kepada pemerintah atau melalui utang dua tahap (*two-steps loan*) yang dapat diberikan kepada badan usaha milik negara (BUMN) dan bahkan perusahaan swasta. Sedangkan perkiraan komposisi pendanaan dari sektor swasta diperkirakan mencapai 66 persen dari total kebutuhan dana pembangunan infrastruktur Indonesia dalam 5 tahun mendatang.

Tabel 14.4 Usulan Bank Dunia Pembelanjaan Infrastruktur ke Depan (Rp. Triliun)

Sumber dana	Listrik	Jalan	Air & Sanitasi	Transpor	Telkom	Total
APBN-RP	38.0	90.3	23.8	9.5	14.3	175.8
Donor	33.3	14.3	23.8	19.0	0.0	90.3
Swasta	90.3	61.8	114.0	133.0	123.5	522.5
Total	161.5	166.3	161.5	161.6	137.8	788.5
Pangsa Swasta	56%	37%	71%	82%	90%	66%

Sumber: Bank Dunia, 2003

Sesuatu yang telah semakin jelas adalah bahwa para investor asing dan domestik sangat berminat pada proyek infrastruktur skala besar seperti proyek jalan tol, pembangkit listrik, bandar udara serta pelabuhan. Dalam perspektif makro, pembangunan infrastruktur pasti mampu menggairahkan aktivitas perekonomian sampai ke pelosok negeri, tidak terkecuali aktivitas pembangunan pertanian, agro-industri dan pembangunan pedesaan yang menjadi salah satu strategi pembangunan ekonomi Presiden

SBY. Dalam perspektif pengembangan ekonomi daerah dan wilayah, pembangunan infrastruktur tersebut di satu sisi menjadi salah satu tulang punggung aktivitas dan daya tarik investasi di daerah. Di sisi lain, para pemimpin daerah perlu berupaya keras memberikan informasi yang sebenarnya bahwa pembangunan infrastruktur di daerahnya akan semakin meningkatkan nilai tambah serta perputaran roda ekonomi di daerah dan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Tabel 14.5 berikut ini menampilkan proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada pihak swasta, seperti pembangunan transmisi pipa gas, pembangkit listrik tenaga uap (PLTU), jalur kereta api, pelabuhan, bandara dan jalan tol.

Tabel 5. Proyek Infrastruktur yang Ditawarkan pada Investor

No	Nama Proyek	Total Biaya (juta US\$)
1.	Jalur transmisi pipa gas Kalimantan Timur jawa 1.220 km	1.475
2.	Jalur Transmisi pipa gas Jawa Timur, Jawa Barat 700 km	538
3.	Pembangunan PLTU Tanjung Jati A kapasitas 1.320 mw	1.311
4.	Pembangunan PLTU Tanjung Jati C kapasitas 1.320 mw	1.311
5.	Pembangunan PLTU Paiton 3-4 dengan kapasitas 800 mw	889
6.	Cincin Palapa 02; Pengembangan Jaringan Tulangpunggung (<i>backbone</i>) sepanjang 30.000 km	1.600
7.	Pengembangan Jaringan Akses jalur kereta api Manggarai-Soekarna Hatta 10.5 km	77
8.	Pengembangan Pelabuhan Kali Lamong di Surabaya	714
9.	Pengembangan Pelabuhan Ancol Timur Jakarta	487
10.	Pembangunan Bandara Baru di Medan, Sumatera Utara	250
11.	Perluasan Terminal Bandara Soekarna Hatta di Jakarta	178
12.	Pembangunan Bandara Lombok di Nusa Tenggara Barat	139
13.	Jalan tol JORR 2 sepanjang 90 km	983
14.	Jalan tol Cikampek-Cirebon sepanjang 114 km	812
15.	Jalan tol Probolinggo-Banyuwangi sepanjang 156 km	676
16.	Jalan tol Semarang-Solo sepanjang 80 km	427
17.	Jalan tol Ciawi- Sukabumi sepanjang 54 km	420
18.	Jalan tol Cileunyi- Sumedang-Dawuan sepanjang 56 km	413
19.	Jalan tol Bekasi- Cawang- Kmp Melayu sepanjang 21 km	405

Sumber: Kantor Menko Perekonomian, Januari 2005

Prioritas pembangunan infrastruktur tentu saja perlu memperhatikan berbagai potensi permasalahan yang mungkin timbul. Potensi masalah tersebut dapat menjadi kenyataan apabila pembangunan infrastruktur itu tidak didasarkan pada pertimbangan yang matang dan akuntabel. Misalnya, mengapa prioritas pembangunan justru jatuh pada proyek halan tol, bandar udara dan sebagainya? Mengapa bukan pembangunan jalan desa, jalan produksi, jaringan irigasi, saluran drainase, yang sangat dibutuhkan bagi sektor pertanian dan agribisnis secara umum? Berbagai pertanyaan di atas perlu segera dijawab oleh Tim Ekonomi Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan Presiden SBY.

14.5 Peningkatan Governance

Sesuatu yang perlu dijadikan acuan adalah peningkatan kualitas *governance* dalam pembangunan infrastruktur, sekaligus untuk mencegah “bancaan” para pemburu rente yang dekat dengan pusat-pusat kekuasaan. Potensi korupsi-kolusi dan nepotisme dalam proyek infrastruktur biasanya timbul dalam setiap tahapan berikut ini:

1. **Pemilihan proyek.** Hal ini dapat dilihat bahwa proyek yang rawan potensi perburuan rente biasanya dimajukan terlebih dahulu oleh para pelaksana. Kriteria yang komprehensif dan pemilihannya dilakukan secara transparan diperlukan di sini
2. **Proses tender.** *Pre-arranged winner* dalam proses tender merupakan praktek yang sulit diberantas, bahkan oleh pernyataan/pakta integritas yang diintroduksikan oleh Kepres 18/2000 tentang pengaturan proses tender
3. **Pola pembiayaan.** Pengaturan tentang siapa yang membiayai proyek (pusat, daerah, swasta) perlu diatur secara baik agar tidak terjadi perebutan proyek yang disebabkan konflik berbagai kepentingan pribadi.

4. **Implementasi.** Pengawasan proses pembangunan proyek lagi-lagi menjadi salah satu mata rantai yang harus dicermati agar kebocoran yang mungkin terjadi bisa diminimalkan
5. **Operasionalisasi dan perawatan.** Terakhir, dan ini yang sangat berat, apakah tekad untuk merawat infrastruktur yang ada juga setidaknya sama besarnya dengan tekad untuk membangunnya. Misalnya berapa banyak pelanggaran angkutan barang yang dihukum secara layak sementara dampak yang mereka timbulkan berupa biaya perawatan jalan sedemikian besarnya? Kegagalan untuk merawat infrastruktur akan menjadikan segala jerih payah dalam pembangunannya hanya akan menjadi sia-sia.

Bab 15

Penutup: Agenda Aksi Revitalisasi Pertanian

15.1 Ringkasan Kesimpulan

Pembangunan pertanian ditambah pemihakan yang demikian tinggi dalam mengantar Indonesia mencapai tingkat swasembada pangan pada dekade 1980-an nampaknya terlalu mahal untuk dicapai pada saat ini dan beberapa tahun ke depan. Dengan kata lain, pilihan strategi revitalisasi pertanian yang digulirkan pemerintah saat ini membawa konsekuensi anggaran yang tidak kecil. Sebenarnya, Indonesia sekarang agak sukar untuk melakukan investasi besar-besaran dalam bidang pertanian seperti masa itu, karena pendapatan negara dari minyak dan gas bumi, dan penerimaan dari pajak tidak lagi cukup untuk mendukung pembangunan pertanian. Persoalan tingkat makro ekonomi, anggaran negara, neraca pembayaran dan kemauan atau sikap politik untuk mendukung dan mengaitkan kebijakan makro dengan keputusan manajemen dan intervensi di tingkat mikro masih menjadi titik lemah dalam reposisi kebijakan pertanian ke depan.

Di dalam buku juga disampaikan bahwa pembangunan pertanian yang hanya bervisi proteksi tanpa upaya promosi dan pemihakan kepada petani cenderung berakhir dengan tragis, menghasilkan distorsi yang justru tidak dinikmati oleh petani. Dengan lemahnya kapasitas institusi dan kemampuan untuk

melaksanakan atau meng-*enforce* kebijakan yang paling sederhana sekalipun, sistem proteksi besar-besaran hanya menguntungkan para politisi dan kelompok kepentingan yang sering mengatasnamakan kepentingan petani. Pembangunan pertanian melalui strategi revitalisasi pertanian akan mampu membawa kesejahteraan bagi petani apabila dilakukan secara lebih adil dan berwibawa.

Dalam kosa-kata ekonomi politik, langkah revitalisasi pertanian dalam kerangka pembangunan pertanian ke depan harus mampu menurunkan biaya transaksi dalam proses produksi dan perdagangan meningkatkan pendapatan petani dalam proses perdagangan atau distribusi komoditas pertanian dan menggulirkan aktivitas ekonomi sektoral lainnya di pusat dan di daerah. Kebijakan ekonomi pertanian Indonesia harus mampu mengenali permasalahan biaya transaksi, risiko dan ketidakpastian dalam meratifikasi ekonomi pasar dan liberalisasi perdagangan. Mislanya, keputusan Indonesia untuk meratifikasi dan mengikatkan diri dengan ketentuan dan skema perdagangan dunia (WTO) telah membawa konsekuensi tantangan persaingan dunia yang semakin keras.

Disinilah betapa pentingnya langkah penguatan basis depan (*frontline*) pelaku pertanian dan sistem agribisnis, dalam kerangka pemihakan yang sungguh-sungguh terhadap dunia pertanian, terutama bagi petani sebagai pelaku terpenting. Daya saing komoditas pertanian Indonesia sebenarnya lebih banyak ditentukan oleh keseriusan seluruh pelaku ekonomi, akademisi dan pemerintah dalam meningkatkan efisiensi, mutu produk dan intelijen pasar yang memang amat dibutuhkan di era keterbukaan. Membiarkan produk pertanian “dihantam” oleh produk asing – apalagi di rumah sendiri – bukan merupakan sikap terpuji. Era keterbukaan tentu saja masih harus diikat dengan etika dan kesantunan yang menjunjung tinggi *level-palying field* yang lebih beradab.

15.2 Agenda Aksi Revitalisasi

Dari beberapa uraian di atas, agenda aksi revitalisasi pertanian yang perlu segera diambil dalam jangka pendek (dan jangka menengah) dengan pertimbangan yang matang dan hati-hati. Dengan demikian, sektor pertanian dapat kembali tumbuh dan berkembang (revitalisasi), mampu berkontribusi pada pengentaskan masyarakat dari jeratan kemiskinan, serta pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Beberapa agenda aksi tersebut dapat dituliskan sebagai berikut:

Pertama, melakukan integrasi pembangunan ketahanan pangan ke dalam kebijakan ekonomi makro Indonesia. Langkah awalnya dapat dimulai dengan upaya akselerasi pembangunan pedesaan dengan fokus kepentingan golongan pendapatan rendah. Dimensi pembangunan yang berorientasi pemerataan ini sangat relevan dengan pembangunan yang berdimensi pemberdayaan ekonomi kerakyatan. Akselerasi pembangunan pedesaan dapat ditunjang oleh peningkatan aksesabilitas masyarakat pedesaan, khususnya golongan pendapatan rendah, terhadap sumberdaya pembangunan pertanian seperti lahan dan kredit. Disamping itu, strategi pembangunan pedesaan yang mengarah pada penciptaan dan peningkatan kesempatan kerja, transfer pendapatan yang seimbang dan stabilitas suplai bahan pangan masih tetap compatible dengan dimensi peningkatan ketahanan pangan sampai ke tingkat rumah tangga sekalipun.

Kedua, merumuskan kebijakan alternatif apabila langkah aksi pertama tersebut menemui hambatan. Salah satu strategi *reserve* dalam pembangunan pertanian adalah pemberdayaan institusi dalam penggunaan input pertanian. Institusi yang dimaksud di sini adalah suatu perubahan besar dalam sistem nilai dan budaya baru dalam menterjemahkan fenomena peningkatan produksi, misalnya melalui perbaikan: (1) akses terhadap sarana/prasaran 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.

Ketiga, perhatian yang terlalu besar terhadap sisi produksi dapat menjadi bumerang, sebab isu ketahanan pangan nasional juga menyangkut aspek aksesabilitas masyarakat, yang tentunya sangat berhubungan dengan aspek distribusi dan konsumsi. Perhatian terhadap diversifikasi pangan dan pengadaan beras yang sangat berakibat langsung pada kesejahteraan rakyat Indonesia hendaknya dapat berimbang. Langkah yang perlu ditempuh adalah dengan mengintegrasikan strategi diversifikasi pangan dengan pengembangan *food technology* yang lebih membumi dan terjangkau masyarakat luas. Pemberian *tax-free* bagi dunia usaha yang melakukan investasi memadai dalam bidang penelitian dan pengembangan (R&D) dapat dijadikan pertimbangan berarti.

Keempat, memberikan kewenangan yang memadai kepada pemerintah pusat dan daerah perlu lebih serius dalam melakukan upaya rehabilitasi faktor pendukung sistem produksi di dalam negeri, penelitian dan pengembangan (R&D) untuk menghasilkan perubahan teknologi baru dan aspek sosial-ekonomi petani sebagai pelaku utama sistem produksi usahatani padi. Dukungan sekian macam jaringan infrastruktur publik jelas tidak dapat ditawar, misalnya saluran irigasi, jalan produksi dan jalan desa, air bersih, listrik dan telekomunikasi untuk mendukung seluruh komponen dalam proses aliran produk dan faktor produksi dari pedesaan ke perkotaan. Pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur (publik dan swasta) di pedesaan menjadi begitu relevan ketika nuansa kebutuhan pasar (kompetitif) dan sumberdaya potensial (komparatif) bertemu pada titik konvergensi dalam skema pengembangan agribisnis, sampai pada tingkat pedesaan sekalipun.

Sumber Tulisan

- Bab 2. Arifin, Bustanul. 2005. “Membangun Pertanian Tangguh dan Berdaya Saing. Makalah pada Studium Generale “Meningkatkan Peran Mahasiswa dalam Pembangunan Pertanian”, Perhimpunan Organisasi Profesi Mahasiswa Sosial-Ekonomi Pertanian Indonesia (POPMASEPI), tanggal 29 Maret, 2005 di Bogor
- Bab 3. Arifin, Bustanul. 2005. “Postur Kebijakan Ekonomi Politik Pemerintahan SBY-MJK: Di Mana Posisi Petani?” Makalah pada *Focus-Group Discussion* Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dengan tema “Petani dan Penguasa: Menyoal Agenda-Agenda Pemerintahan SBY-MJK di Bidang Reformasi Kebijakan terhadap Tanah, Petani dan Sumberdaya Alam”, tanggal 18 Mei 2005 di Jakarta.
- Bab 4. Arifin, Bustanul. 2005. “Ekonomi Politik Pertanian dan Pemilu 2004: Membangun Keberpihakan terhadap Agribisnis dan Agroindustri. Makalah pada Diskusi Panel “Politik Ekonomi Pertanian dan Pemilu 2004” dan Pengelepasan Lulusan Baru Program Magister Manajemen Agribisnis – Institut Pertanian Bogor (MMA-IPB), tanggal 28 Februari 2004 di Jakarta.
- Bab 5. Arifin, Bustanul. 2005. “RPJM untuk Siapa: Meluruskan Strategi Revitalisasi Pertanian”. Merluruskan Arah Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan” Makalah pada Diskusi Panel RPJM Nasional Bidang Ekonomi “Gerakan Indonesia Raya”, tanggal 27 Januari 2005 di Jakarta.

- Bab 6. Arifin, Bustanul. 2004. “Perlukah Indonesia Berswasembada Beras?” Makalah pada Seminar Padi Nasional tanggal 15 Juli 2004, sebagai salah satu agenda Pekan Padi Nasional (PPN) II 5-19 Juli 2004 di Balai Penelitian Tanaman Padi, Sukamandi-Subang, Jawa Barat.
- Bab 7. Arifin, Bustanul. 2004. “Rekonstruksi Basis Produksi dan Restrukturisasi Industri Gula”. Makalah pada Rapat Terbatas Ekonomi Gula “Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), tanggal 25 Mei 2005 di Jakarta.
- Bab 8. Arifin, Bustanul. 2004. “Dampak Wabah Flu Burung bagi Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi.” Makalah pada Seminar Dampak Flu Burung, Fakultas Peternakan Universitas Padjadjaran (UNPAD), tanggal 24 Februari 2004, di Bandung.
- Bab 9. Arifin, Bustanul. 2004. “Evaluasi Program Raskin dan Pemikiran untuk *Exit Strategy*”. Makalah pada *Focus Group Discussion* Evaluasi Program Raskin, Departemen Pertanian tanggal 4 November 2004, di Jakarta
- Bab 10. Arifin, Bustanul. 2004. “Pengembangan dan Aplikasi IPTEK dalam Era Globalisasi.” Makalah Kunci pada Seminar Hasil-Hasil Penelitian dalam rangka Dies-Natalis Universitas Lampung 2004 dengan tema “Pengembangan dan Aplikasi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dalam Era Globalisasi”, tanggal 16 September 2004 di Bandar Lampung.
- Bab 11. Arifin, Bustanul. 2004. “Pertanian Indonesia dalam Peta Perdagangan Dunia”. Makalah pada Seminar Terbatas dan Rapat Kerja Tahunan PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI) tanggal 31 Agustus 2004 di Jakarta.

- Bab 12. Arifin, Bustanul. 2005. “Strategi Industrialisasi Pertanian.” Makalah pada Sidang Pleno Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) XI, “Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Penciptaan Lapangan Kerja Baru”, pada tanggal 22-23 Maret 2005 di Jakarta.
- Bab 13. Arifin, Bustanul. 2004. “Membangun Jaringan Kelembagaan untuk Mendukung Keberhasilan Strategi Diversifikasi Produk dan Pengembangan Industri Hilir Perkebunan.” Makalah pada Seminar “Meningkatkan Daya Saing melalui Implementasi Teknologi Diversifikasi Produk Perkebunan, tanggal 30 September 2004 di Denpasar, Bali.
- Bab 14. Arifin, Bustanu. 2005. Peran Infrastruktur Fisik dan Regulasi dalam Pembangunan Agribisnis dan Agroindustri Unggulan Daerah” Makalah disampaikan pada Lokakarya “Pengembangan agribisnis dan agroindustri unggulan daerah yang mampu mendorong pertumbuhan investasi dan ekonomi daerah” Departemen Pertanian dan Ikatan Alumni Pelatihan UKM Agribisnis JICA (IKA UKM AJI) tanggal 16 Mei 2005 di Jakarta.

Daftar Pustaka

Arifin, Bustanul. 2004a. Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia. Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS.

Arifin, Bustanul. 2004b. Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Arifin, Bustanul dan Didik J. Rachbini. 2001. Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia (Grasindo).

Asian Development Bank. 2004. *Agriculture and Rural Development Strategy Study: Draft Report*. ADB TA Np. 3843-INO for the Government of Indonesia-Ministry of Agriculture. Bogor: Seameo Searca, Crescent, and IFPRI.

Badan Pusat Statistik. (berbagai tahun). Statistik Indonesia. Jakarta. BPS.

Bathrick, David. 1998. "Fostering Global Well-Being: A New Paradigm to Revitalize Agricultural and Rural Development". IFPRI Discussion Paper No. 26, Washington, D.C.

Bromley, Daniel. 1989. Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundation of Public Policy. New York: Basil Blackwell.

Bromley, Daniel. 2003. Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions. Madison: University of Wisconsin-Madison. February 2004.

Coase, Ronald. 1998. The New Institutional Economics. *American Economic Review* Vol. 88 (2), May 1998. pp: 73-74.

Dawe, David. 2002. "The Changing Structure of the World Rice Market 1950-2000", *Food Policy* XX (2002). Article-in-Press Version.

Delgado, Christopher, Mark Rosegrant, Henning Steinfeld, Simeon Ehui, and Calude Courbois. 1999. *Livestock to 2020: The Next Revolution*. Washington, D.C.: IFPRI

Garcia-Garcia, Jorge. 2000. "Indonesia's Trade and Price Interventions: Pro-Java and Pro-Urban". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36(3), December 2000, pp. 93-112.

Hartwich, Frank, Alejandra Engler-Palma, and Luis Fernando Vieira. 2003. Partnership for Innovation Development: Modeling reason and behavior in public-private partnership for agroindustrial development. Paper presented at the IV Conferences on Agri-Food Chain Economics and Management. Sao Paolo, Brazil, October 29-31, 2003.

Hodgson, Geoffrey M. 1998. "The Approach of Institutional Economics". *Journal of Economic Literature*. Vol 36. March 1998. pp" 166-192

Food and Agricultural Organization (FAO). 2004. FAO Statistics (FAOSTAT) CD Rom Version. Rome: FAO

Hayami, Yujiro and Vernon Ruttan. 1985. *Agricultural Development: Revised and Expanded Edition*. New York: Johns Hopkins University Press.

Kanbur, Ravi and J. McIntosh. 1986. "Dual Economy Models: Retrospect and Prospect". University of Essex Discussion Paper.

Martin, Will and Peter Warr. 1993. "Explaining the Relative Decline of Agriculture: A Supply-Side Analysis for Indonesia". *World Bank Economic Review*. Vol. 7(3), pp.: 381-401.

Martin, Will and Peter Warr. 1994. "Determinants of Agriculture's Relative Decline: Thailand". *Agricultural Economics*. Vol. 11. pp.: 219-235.

Mellor, John (ed.). 1995. *Agriculture on the Road to Industrialization*. New York: Johns Hopkins University Press.

Morisset, Jacques. 1998. The increasing Gap between World and Domestic Prices in Commodity Markets during the Past 25 Years. *The World Bank Economic Review*, Vol 12 (3), September 1998. pp: 503-526.

North, Douglass. 1994. "Economic Performance Through Time." *American Economic Review* 84 (June 1994): 359-368.

North, Douglas. 2000. "Revolution in Economics" in Claude Menard ed. *Institutions, Contracts and Organizations: Perspective from New Institutional Economics*. Northampton, MA.: Edward Elgar.

Pardey, J. and R. Beintema 2001. *Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel*. Washington, D.C.: IFPRI, October 26, 2001.

Pasandaran, Effendi. 2003. Sustaining Technological Progress to Support Rapid Agricultural Growth. Agency for Agricultural Research and Development, Ministry of Agriculture. Unpublished Manuscript.

Pearson, Scott R. 1993. "Financing Rice Price Stabilization in Indonesia." *Indonesian Food Journal*. Vol. 4, No. 7, pp. 83-96.

Rachmat, Muhcjidin. 1995. "Struktur dan Kinerja Agroindustri di Indonesia: Analisis Perubahan Tahun 1974-1993" dalam Erwidodo *et al.* (ed). "Peluang dan Tantangan Agribisnis Perkebunan, Peternakan dan Perikanan". Bogor: PPSE, pp: 22-41.

Rock, Michael T. 1999. "Reassessing the Effectiveness of Industrial Policy in Indonesia: Can Neoliberals be Wrong?" *World Development*. Vol. 27(4), pp: 691-704.

Rock, Michael T. 2002. "Exploring the Impact of Selective Interventions in Agriculture on the Growth of Manufactures in Indonesia, Malaysia and Thailand", *Journal of International Development*, Vol. 14. pp.: 485-510.

Rutherford, Malcolm. 1994. *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Simatupang, Pantjar. 1997. "Industrialisasi Pertanian sebagai Strategi Agribisnis dan Pembangunan Pertanian dalam Era Globalisasi" dalam Sudaryanto *et al.* "Industrialisasi, Rekayasa Sosial, dan Peran Pemerintah dalam Pembangunan Pertanian. Pp: 15-25.

Suryana, Ahmad. 2003 *Bantuan Pangan dalam Konteks Ketahanan Pangan*. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian.

Tim INDEF. 2005. *Prospek Ekonomi dan Bisnis 2005: Ilusi Stabilitas Ekonomi Makro*". Jakarta: Pustaka Indef.

Timmer, C. Peter. 1993. *Why Markets and Politics Undervalue the Role of Agricultural Development*. Benjamin Hibbard Memorial Lecture Series, at the Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin-Madison, in Madison, March 26, 1993.

Timmer, C. Peter. 2000. "The Macro Dimension of Food Security: Economic Growth, Equitable Distribution, and Food Price Stability". *Food Policy*. Vol. 25, pp.: 283-295.

Williamson, Oliver. 1998. "Institutions of Governance", *American Economic Review* Vol. 88 (2), May 1998. pp: 75-58.

World Bank. Commodity Price Data (*The Pink Sheet*). Various Issue.

World Bank. 2003. "*Indonesia Maintaining Stability, Deepening Reforms*". Report No. 25330-IND. The World Bank. Washington, DC.

World Bank. 2005. "*Indonesia: New Directions*". The World Bank Brief for The Consultative Group on Indonesia (CGI) January 19-20, 2005. Washington, DC.: The World Bank.

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

World Trade Organization. 2003. *Trade Policy Review Indonesia*. Geneva: WTO.

Indonesia perlu membangun pertanian tangguh dan berdaya saing dengan cara menjadikan pertanian sebagai landasan pembangunan ekonomi nasional. Strategi revitalisasi pertanian mengandung makna yang lebih besar dari sekadar menerjemahkan konsep menjadi langkah pemihakan di lapangan. Kesalahan kebijakan sedikit saja pasti akan membenani masyarakat dalam bentuk biaya ekonomi, sosial dan politik, baik berupa ekonomi biaya tinggi maupun bentuk biaya eksternalitas yang dapat meresahkan.



BUSTANUL ARIFIN, dilahirkan di Bangkalan, 27 Agustus 1963, meraih Sarjana Agribisnis dari Institut Pertanian Bogor (tahun 1985), Master of Science (M.Sc) dan Doctor of Philosophy (Ph.D) bidang Resource Economics dari University of Wisconsin-Madison (AS). Pada tahun 2005, penulis memperoleh penghargaan sebagai *Best Analyst and Observer of Economic and Business* dari Majalah *Business Review*. Buku ini adalah ke-25 atau ke-12 yang ditulisnya sendiri. Buku lainnya adalah Analisis Ekonomi Pertanian (Penerbit Kompas, 2005), Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia (Penerbit Ghalia Indonesia, 2004) *Food Security and Markets in Indonesia* (Mode, 2001) dll. Arifin telah menjadi konsultan dan nara sumber di berbagai lembaga nasional dan internasional, dan telah menulis ratusan artikel ekonomi pertanian dan ekonomi pembangunan di media massa.

ISBN 979-759-292-8

Penerbit Grasindo, Jakarta