

DR. BUSTANUL ARIFIN

ANALISIS
EKONOMI
PERTANIAN
INDONESIA



ANALISIS EKONOMI PERTANIAN INDONESIA

BUSTANUL ARIFIN

Penerbit *KOMPAS*, Jakarta

2004

ANALISIS EKONOMI PERTANIAN INDONESIA

Oleh

BUSTANUL ARIFIN

Penerbit *KOMPAS*, Jakarta

2004

ANALISIS EKONOMI PERTANIAN INDONESIA

oleh

Bustanul Arifin

ISBN 979-709-134-1

Desain Sampul:

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
Diterbitkan oleh Penerbit *KOMPAS*, Jakarta

Cetakan Pertama, 2004

KATA PENGANTAR

Pada awal kejatuhan rezim pemerintah Orde Baru, masyarakat dengan mudah menyimpulkan bahwa buruknya kinerja sektor pertanian lebih banyak disebabkan peminggiran struktural karena kesalahan kebijakan yang lebih banyak berpihak pada sektor industri dan jasa. 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. Kalangan akademik tidak seharusnya terbawa arus dan melempar seluruh permasalahan pada kegagalan masa lalu, dan melalaikan tanggung jawab utamanya memberikan kontribusi melakukan analisis kebijakan yang obyektif, jernih dan berkualitas untuk masa depan pertanian dan kesejahteraan masyarakat.

Buku “Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia” ini disusun sebagai referensi berharga atau bahan rujukan akademik dan bahkan untuk khalayak umum. Selain sebagai buku pegangan untuk mahasiswa tahun ke-3 dan ke-4 Fakultas Pertanian dan Fakultas Ekonomi di perguruan tinggi Indonesia, buku ini juga amat memadai untuk para praktisi dan perumus kebijakan yang peduli pada interaksi antara pasar, negara, pelaku politik dan aktor ekonomi dalam bidang pertanian, terutama tentang reposisi sektor pertanian dalam perekonomian Indonesia.

Sebagian besar materi dalam buku diambil dari “Analisis Ekonomi Bustanul Arifin” yang biasa muncul di Harian KOMPAS halaman utama hari Senin. Untuk memenuhi tingkat kedalaman analisis, pengembangan dan penelusuran terhadap landasan teori dan data

empiris dilakukan lebih lengkap dalam buku. Hal ini dilakukan untuk memenuhi unsur akademik-ilmiah suatu analisis tanpa kehilangan sifat populernya sebagai pembedahan terhadap kebijakan ekonomi pertanian. Pembaca yang memiliki pemahaman tentang prinsip-prinsip penting dalam ekonomi, seperti efisiensi, sistem distribusi, kaidah kebijakan dan lain-lain agak lebih mudah dalam memahami buku ini. Namun para pembaca yang tidak memiliki latar belakang ekonomi pertanian tidak perlu risau karena penyajian dan alur pembahasan dalam buku ini cukup jelas dan lugas. Penelusuran lanjutan masih dapat dilakukan dengan mengkaji lebih dalam atas sumber-sumber asli yang dirujuk dalam buku ini, sebagaimana tercantum dalam Daftar Pustaka. Di sanalah beberapa hal yang tidak secara detail disampaikan dalam buku ini, akan dapat ditemukan jawabannya, yang mungkin lebih memuaskan.

Penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada teman-teman dosen, peneliti, dan birokrat serta mahasiswa saya di Universitas Lampung, Universitas Indonesia, dan Institut Pertanian Bogor atas saran, stimulasi diskusi dan kerjasamanya selama ini. Ucapan terima kasih juga pantas disampaikan kepada Penerbit Buku KOMPAS yang mempublikasi buku ini, dan segenap rekan Desk Ekonomi Harian KOMPAS: Banu Astono, Andi Suruji, Sri Hartati Samhadi, Elly Roosita, Andreas Maryoto dan lain-lain yang tiada lelah mendorong saya untuk menghasilkan karya tulis yang bermutu dan dibutuhkan pembaca.

Tiada gading yang tak retak. Saran dan kritik konstruktif sangat diperlukan. Selamat membaca.

Jakarta, Tahun Baru 2004

Penulis,

Dr. Bustanul Arifin

DAFTAR ISI

Bab		Halaman
	Kata Pengantar	v
1.	Pendahuluan: Refleksi Ekonomi Pertanian	1
<i>Bagian I.</i> <i>Landasan Kebijakan Pertanian dan Pangan</i>		
2.	Pertanian sebagai Basis Ekonomi	17
3.	Ketahanan Pangan dalam Peta Perubahan Perdagangan Dunia	33
4.	Ancaman Keberdaulatan Pangan: Keharusan Reposisi Strategi	45
5.	Kesenjangan antara Teori dan Realitas Distribusi Pangan	59
6.	Pertanian Era Transisi: Inkonsistensi Kebijakan	75
<i>Bagian II.</i> <i>Ketidakterjangkauan Stabilisasi Harga</i>		
7.	Akhir Kebijakan Stabilisasi Harga	91

8.	Interaksi Parsial Negara dan Pasar dalam Transformasi <i>Parastatal</i>	103
9.	Kemelut Kelangkaan Pupuk: Primitifnya Kelembagaan	117
10.	Tradisi Bencana Kekeringan: Akumulasi Kelalaian Komitmen	127
11.	Pangan dan Format Perum Bulog: Ujian Efisiensi dan Transparansi	137

Bagian III.

Prospek Agribisnis dan Agro-Industri

12.	Strategi Pengembangan Agribisnis: Suatu Keniscayaan	155
13.	Agro-Industri Gula: Problema Struktural	171
14.	Agro-Industri Minyak Sawit: Inkonsistensi dan Distorsi	185
15.	Agro-Industri Berbasis Perkebunan: Dilema Integrasi Hulu-Hilir	203
16.	Agribisnis Berbasis Peternakan: Peluang Investasi yang Terlupakan	213

Bagian IV.

Reposisi Kebijakan Pertanian

17.	Riset untuk Pengembangan dan Perubahan Teknologi Pertanian	227
18.	Pengembangan Kelembagaan untuk Ketahanan Pangan	239
19.	Dimensi Lingkungan Hidup Pertanian dan Perdagangan	251
20.	Pertanian dalam Arena Dagan dan Diplomasi Ekonomi Dunia	263
21.	Penutup: Rekonstruksi dan Reposisi Kebijakan Ekonomi Pertanian	277
	Sumber Tulisan	287
	Daftar Pustaka	289

BAB 1

PENDAHULUAN:

REFLEKSI EKONOMI PERTANIAN

Proses perjalanan ekonomi pertanian Indonesia mengalami periode jatuh-bangun yang menarik untuk dianalisis dan ditelusuri lebih dalam. Periode jatuh bangun tersebut sebenarnya amat berhubungan erat dengan kebijakan ekonomi makro dan strategi pembangunan ekonomi secara umum. 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. Hasil besar yang secara nyata yang dirasakan langsung oleh masyarakat banyak adalah terpenuhinya kebutuhan pangan secara mandiri (swasembada) pada pertengahan 1980an.

Pada pada waktu itu ekonomi nasional tumbuh tinggi, bahkan lebih dari 7 persen per tahun, karena kuatnya basis pertanian dan sumber daya alam. 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 1980an dan awal 1990an ekonomi pertanian juga harus menderita cukup serius. Sektor pertanian mengalami fase dekonstruktif dan tumbuh rendah sekitar 3.4 persen karena proteksi besar-besaran pada sektor industri, apalagi berlangsung melalui proses konglomerasi yang merapuhkan fondasi ekonomi.

Ketika krisis ekonomi menimbulkan pengangguran besar dan limpahan tenaga kerja dari sektor 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, kapasitas dan aktivitas produksi yang mampu memperluas kesempatan kerja.

Pesan utama yang ingin disampaikan dalam buku ini adalah bahwa upaya rekonstruksi sektor pertanian harus dilakukan melalui integrasi kembali sektor pertanian ke dalam kebijakan ekonomi makro dan perbaikan di tingkat mikro usahatani dan agribisnis. Rangkaian analisis ekonomi yang dituangkan dalam buku ini amat relevan bagi para analis dan pengambil kebijakan serta bagi pembaca dari berbagai kalangan dalam perspektif merealisasikan wacana terpenting pasca krisis ekonomi menjadi aktivitas yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Indonesia harus lebih serius dalam membangun sektor pertanian dan basis sumberdaya alam, serta potensi ekonomi domestik lain dengan langkah pemihakan dan investasi yang dapat menciptakan pengganda pendapatan (*income multiplier*) bagi segenap lapisan masyarakat. Biaya sosial dan politik yang harus ditanggung ekonomi Indonesia akan teramat besar apabila masih terdapat kesalahan elementer yang tidak perlu dalam perumusan, organisasi dan implementasi kebijakan pembangunan pertanian.

1.1 Perjalanan Panjang Sektor Pertanian

Dalam sejarah modern Indonesia, pertumbuhan sektor pertanian sebenarnya mencatat suatu kinerja yang tidak terlalu buruk. Sektor pertanian tumbuh sekitar 3.73 persen rata-rata per tahun pada periode 1968-2001 (Arifin, 2003), suatu angka pertumbuhan yang tidak terlalu rendah. Peran subsektor pangan dan tanaman perkebunan cukup dominan dalam struktur pertumbuhan sektor pertanian tersebut sepanjang lebih dari tiga dasa warsa tersebut. Demikian pula subsektor peternakan dan perikanan juga berkontribusi amat penting dan cukup potensial dalam pembangunan fondasi sektor pertanian di Indonesia. Kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam melakukan transformasi struktur perekonomian juga merupakan refleksi dari prioritas dan strategi yang dipilih, walaupun sering melalaikan basis penting sektor pertanian dalam setting kebijakan ekonomi makro umumnya.

Hayami dan Ruttan (1985) telah mengembangkan suatu ukuran produktivitas pertanian yang cukup baik dengan lebih menekankan pada *outcome* tingkat kesejahteraan petani dan masyarakat. Produktivitas lahan dihitung dengan cara membandingkan tingkat produksi dengan luas lahan (*arable land*), sedangkan produktivitas tenaga kerja adalah dihitung dengan membandingkan produksi dengan jumlah tenaga kerja. 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.

Dalam hal ini, upaya peningkatan produktivitas pertanian atau tepatnya produktivitas lahan tidak mampu mengimbangi penurunan rasio lahan terhadap tenaga kerja. Pembangunan pertanian yang berbasis perubahan teknologi pertanian seharusnya membawa lonjakan hasil produksi sedemikian tinggi yang mampu meng-*offset* laju pertumbuhan tenaga kerja pertanian karena tingginya pertumbuhan penduduk. Pendalaman lebih jauh dari ukuran sederhana produktivitas ini akhirnya menghasilkan teori *induced innovation* terkait dengan ukuran harga relatif dan kandungan sumber daya yang berguna untuk analisis ekonomi kuantitatif tingkat lanjutan.

Perjalanan ekonomi pertanian Indonesia seakan cukup patuh pada skenario fungsi produksi seperti pada buku teks. 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 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.

Tabel 1.1 Perjalanan Ekonomi Pertanian (persen/tahun)

Uraian	Konso- lidasi 1967-78	Tumbuh tinggi 1978-86	Dekon- struksi 1986-97	Krisis ekonomi 1997-01
PDB Pertanian	3.39	5.72	3.38	1.57
➤ Tanaman pangan	3.58	4.95	1.90	1.62
➤ Tanaman 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
Produksi Pertanian	3.57	6.76	3.99	-0.47
➤ Produktivitas lahan	2.08	4.13	1.83	-1.45
➤ Produktivitas tenaga kerja	2.32	5.57	2.03	-0.47

Sumber: Dihitung dari data BPS and FAO (2003)

Penjelasan setiap fase penting pembangunan pertanian Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:

Fase Konsolidasi: 1967 -1978

Pada fase kondolidasi 1967-1978 ini, sektor pertanian tumbuh sekitar 3.39 persen, lebih banyak disebabkan kinerja subsektor tanaman pangan dan perkebunan yang tumbuh 3.58 dan 4.53 persen masing-masing. Produksi beras sendiri pada tahun 1970an mencapai lebih 2 juta ton, dan produktivitas telah

mencapai 2.5 ton per hektar, atau sekitar dua kali lipat kinerja tahun 1963. Tiga kebijakan penting yang perlu dicatat adalah (1) intensifikasi, (2) ekstensifikasi, dan (3) diversifikasi yang secara spektakuler didukung oleh mampu meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertanian. Dalam konteks usahatani, intensifikasi sering pula diterjemahkan penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, benih unggul, pestisida dan herbisida) dan teknologi mekanis (traktorisasi dan kombinasi manajemen air irigasi dan drainase). Ekstensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan dan pertanian lain. Diversifikasi adalah penganekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, usahatani terpadu peternakan dan perikanan yang telah menjadi andalan masyarakat pedesaan umumnya.

Fase ini sebenarnya amat penting untuk meletakkan fondasi yang kokoh untuk mencapai fase pertumbuhan tinggi yang terjadi pada periode 1978-1986 berikutnya. Perhatian besar yang ditunjukkan pemerintah untuk menggenjot pembangunan sarana atau infrastruktur vital seperti sarana irigasi, jalan dan industri pendukung seperti semen, pupuk dan lain-lain menjadi salah satu fondasi kokoh untuk mencapai fase tumbuh tinggi nantinya. Berbagai pembenahan institusi ekonomi seperti konsolidasi kelompok tani hamparan, koperasi unit desa (KUD) dan koperasi pertanian lainnya, terobosan skema pendanaan, sistem latihan dan kunjungan yang menjadi andalan sistem penyuluhan juga amat mewarnai integrasi kebijakan pertanian ke dalam strategi ekonomi makro secara umum. Peranan kredit pertanian – walaupun bersubsidi – keterjangkauan akses finansial sampai tingkat pelosok pedesaan adalah reformasi spektakuler bidang ekonomi yang tidak tertandingi di negara berkembang manapun.

Fase Tumbuh Tinggi: 1978 - 1986

Periode 1978 – 1986 adalah fase cukup penting bagi ekonomi pertanian Indonesia karena bertabur kisah sukses yang spektakuler. Sektor pertanian tumbuh lebih dari 5.7 persen, karena strategi pembangunan ekonomi memang berbasis pertanian. Peningkatan produksi pangan, perkebunan, perikanan dan peternakan hampir semuanya tumbuh tinggi dan bahkan mencatat angka pertumbuhan produksi 6.8 persen. Kontribusi riset atau ilmu pengetahuan dan teknologi dalam sektor pertanian telah melonjakkan kinerja produksi pertanian, terutama bahan pangan, seperti beras, jagung dan biji-bijian lainnya. Revolusi Hijau telah berjasa meningkatkan produktivitas pangan sampai 5.6 persen dan akhirnya mencapai puncaknya pada pencapaian swasembada pangan yang mengantar Presiden Soeharto ke meja kehormatan FAO pada konferensi pangan tingkat tinggi di Roma, Italia. Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pun cukup ampuh untuk mengentaskan masyarakat Indonesia dari kemiskinan karena tertolong tingginya pertumbuhan produktivitas lahan dan peningkatan efisiensi usahatani.

Hal lebih penting lagi adalah bahwa revolusi teknologi pangan pada saat itu juga menjadi salah satu indikasi tingkat pemerataan di tingkat pedesaan (bahkan perkotaan). Daerah produksi padi seakan amat identik dengan kesejahteraan pedesaan, seperti yang dialami daerah Pantai Utara Jawa dan sebagian besar Jawa, Lampung, Solok di Sumatra Barat, Maros di Sulawesi dan sebagainya. Berbagai kinerja baik yang ditunjukkan oleh institusi ekonomi dari tingkat desa seperti kelompok tani, koperasi pedesaan, sistem penyuluhan pendanaan, dan dukungan skema pendanaan dan sistem perbankan jelas tidak dapat dipisahkan dari manajemen pembangunan yang dijalankan Presiden Soeharto. Sistem linier dan komando pada saat itu

terlihat begitu efektif untuk menjalankan administrasi pemerintahan sampai ke tingkat pedesaan. Misalnya, kebijakan harga dasar gabah dan manajemen operasi pasar untuk menjaga stabilitas harga pangan di dalam negeri berjalan cukup efektif karena persyaratan detail implementasi kebijakan mulai dari kesiapan pergudangan, armada transportasi, dukungan kredit perbankan sampai pada *timing* pengumuman harga dasar baru,antisipasi perubahan harga beras di pasar dunia dan lain-lain juga diperhatikan secara seksama.

Namun demikian, kritik pun bermunculan karena proses pelaksanaan Revolusi Hijau itu sendiri menjadikan ketergantungan petani kecil dan buruh tani kepada para tuan tanah atau pada skala yang lebih luas. Berbagai norma dan kelembagaan di pedesaan juga mengalami perubahan, misalnya pada sistem penyakapan dan bagi hasil, cara panen dan pembagian upah buruh sektor pertanian, yang seringkali tidak mampu diikuti secara baik oleh petani kecil dan buruh tani. Berbagai inovasi di bidang pertanian tidak mampu digapai oleh mereka yang kurang memiliki akses informasi, penguasaan teknologi dan akses pasar yang juga berubah begitu cepat. Secara makro, terdapat beberapa kerisauan mengenai ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju karena benih bersertifikat kualitas tinggi berasal dari perusahaan multinasional yang *nota bene* berasal dari negara maju.

Fase Dekonstruksi: 1986 – 1997

Pada periode 1986 – 1997 sektor pertanian memang mengalami kontraksi tingkat pertumbuhan di bawah 3.4 persen pertahun, amat kontras dengan periode sebelumnya. Pada periode 1986-1997 ini sering dinamakan fase dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuhan (*ignorance*) oleh para perumus kebijakan dan bahkan oleh para ekonom sendiri. Anggapan keberhasilan swasembada pangan

telah menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir sendirinya (*taken for granted*) dan melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang terjadi pada periode-periode sebelumnya. Indikasi fase buruk sektor pertanian sebenarnya telah muncul pada awal 1990an ketika kebijakan teknokratik pembangunan ekonomi mengarah pada strategi industrialisasi *footloose* secara besar-besaran.

Sejak pertengahan 1980-an berbagai komponen proteksi untuk sektor industri diberikan, yang membawa dampak pada kinerja sektor industri dan manufaktur yang tumbuh pesat di atas dua digit. Hampir semua merasa bangga bahwa proses transformasi struktur perekonomian telah membawa hasil, maksudnya Indonesia telah bertransformasi dari negara agraris menjadi negara industri. Mungkin saja, proteksi yang diberika kepada sektor industri – tepatnya kepada beberapa pelaku tertentu saja – tidak disadari penuh oleh para perumus kebijakan waktu itu bahwa tindakan demikian amat tidak merugikan sektor pertanian. Upaya proteksi besar-besaran yang dilakukan secara sistematis tersebut benar-benar telah merapuhkan basis pertanian di tingkat yang paling dasar atau petani di pedesaan.

Kebijakan di bidang pertanian pun terkesan amat distortif karena dampak yang ditimbulkan justru meresahkan masyarakat. Generalisasi beberapa studi empiris yang menyimpulkan bahwa rantai tantaniaga komoditas pertanian terlalu panjang – sehingga harus diperpendek – telah menjadi salah satu penyebab ambruknya tingkat kesejahteraan petani dan melencengnya pembangunan pertanian di Indonesia. Efisiensi pemasaran tidak hanya ditentukan dari panjang atau pendeknya rantai tataniaga, tetapi ditentukan oleh tingkat balas jasa yang fair sesuai dengan jasa yang dikeluarkan oleh sekian pelaku pemasaran yang terlibat. Artinya, solusi kebijakan untuk memangkas rantai tataniaga dan mendirikan suatu lembaga pemasaran baru – walau sering mengatas-

namakan koperasi dan pembela kesejahteraan petani – haruslah diaplikasikan secara spesifik dan hati-hati. Apalagi, karakter perburuan rente (*rent-seeking*) 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 pada level 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.

Fase Krisis: 1997-2001

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 hanya tumbuh sekitar 1.9 persen per tahun. Tingkat pertumbuhan sebesar itu tentu saja 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. Tidak perlu disebut lagi, betapa pada musim kemarau petani harus menderita paling parah karena infrastruktur penting seperti bendungan dan saluran irigasi lalai diurus, baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Kualitas jalan rusak parah dan mengganggu sistem distribusi komoditas strategis, sehingga meningkatkan biaya transportasi secara signifikan. Dampak berikutnya adalah harga jual di tingkat konsumen melambung tinggi dan harga di tingkat petani produsen nyaris tidak berubah, sehingga tidak cukup menjadi insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Dalam bahasa ekonomi, elastisitas transmisi harga dari konsumen ke produsen sangat kecil sehingga petanilah yang harus menanggung perbedaan harga di tingkat konsumen dan tingkat produsen tersebut.

Sektor pertanian jelas memerlukan langkah nyata untuk merangsang investasi, meningkatkan nilai tambah dan mencari pasar-pasar baru di dalam negeri dan luar negeri. Keseriusan upaya merangsang pertumbuhan tinggi di sektor pertanian adalah suatu keharusan apabila pengembangan sistem agribisnis berkerakyatan yang lebih modern, mengikuti irama desentralisasi dan responsif terhadap perubahan global memang akan dijadikan prioritas. Namun kebijakan desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang seharusnya membawa kesejahteraan pada masyarakat, ternyata hanya menimbulkan euphoria politik berupa perubahan kewenangan sekelompok kecil elit di daerah.

Fase Transisi dan Desentralisasi: 2001 - sekarang

Fase transisi politik dan periode desentralisasi ekonomi saat ini memang tidak terlalu jelas bagi segenap pelaku ekonomi di Indonesia. Paket kebijakan desentralisasi ekonomi (dan politik) yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah masih menjadi taka-teki besar bagi pertanian Indonesia. Ketika kewenangan telah menjadi demikian besar, ketika masyarakat madani di daerah masih mencari bentuk untuk lebih berperan dalam seluruh tatanan kehidupan ekonomi dan politik, dan ketika sistem kontrol belum terbangun secara baik, kewenangan tidak jarang menjelma menjadi kekuasaan.

Kekuasaan yang demikian besar, walaupun sering diperhalus dalam format kekuasaan kolektif antara lembaga eksekutif dan legislatif plus segelintir elit pelaku ekonomi dan tokoh masyarakat di daerah, kekuasaan kolusif tersebut terkadang amat *powerful*. Selama tiga tahun perjalanan otonomi daerah, pejabat, politisi dan para elit pelaku ekonomi pusat terus saja melemparkan berita-berita miring tentang ketidak-siapan para pelaku dan perangkat institusi di daerah. Apabila terdapat dialog antara pusat dan daerah (dalam arti sebenarnya, bukan sekedar basa-basi) hal itu pun tidak lebih dari sekedar tindakan *ad-hoc* penyelesaian masalah sesaat alias “pemadaman kebakaran” di tingkat permukaan tanpa menyentuh esensi akar masalah yang sebenarnya. Akibatnya adalah terlalu banyak penyimpangan administratif (baca: korupsi) yang terjadi di daerah dan terakselerasi pada masa transisi pelaksanaan otonomi daerah selama tiga tahun terakhir.

Pembangunan pertanian dalam fase desentralisasi ekonomi perlu diterjemahkan menjadi peningkatan basis kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak

ganda aktivitas ekonomi lain di daerah. Otonomi daerah perlu diterjemahkan sebagai suatu kewenangan di daerah untuk lebih leluasa melakukan kombinasi strategi pemanfaatan suatu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang ada di suatu daerah otonom, khususnya dalam kerangka pembangunan pertanian dan sektor ekonomi lain pada umumnya.

Untuk itu, para elit daerah perlu lebih sungguh-sungguh untuk menentukan arah kebijakan ekonomi regional di daerah, apalagi sebagian besar dari rencana strategis pembangunan daerah adalah berbasis agribisnis dan sumberdaya lain. Setiap daerah otonom perlu menjadi motivator dan fasilitator – minimal dalam pertukaran informasi mengenai berkah sumberdaya (*resource endowments*): lahan, tenaga kerja, sumber permodalan dan teknologi – dalam bentuk penyediaan basis data dan informasi dalam menggalang kerjasama antar daerah serta dalam fungsi koordinasi yang dijalankan oleh propinsi. Elit tingkat propinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat perlu menjadi koordinator yang lebih berwibawa untuk merumuskan dan menjalankan orkestra pengembangan ekonomi daerah, harus membawa misi kepentingan nasional, keutuhan bangsa dan kemajemukan perkembangan ekonomi.

1.2 Sistematika Argumentasi

Argumentasi dan kontribusi substantif dari buku ini akan disajikan dengan sistematika penulisan yang mampu mengupas beberapa aspek penting ekonomi pertanian seperti landasan kebijakan pertanian dan pangan, ketidakterjangkauan stabilisasi harga pangan, prospek agribisnis dan agro-industri, dan reposisi kebijakan pertanian yang amat dibutuhkan ke depan. Bagian pertama menguraikan beberapa analisis tentang penurunan pagsa sektor pertanian dalam ekonomi,

ketahanan pangan dalam peta perubahan perdagangan dunia, keberdaulatan pangan yang sedikit luas dari pada konsep swasembada dan bahkan ketahanan pangan, kesenjangan antara teori dan realitas kebijakan pangan, serta beberapa inkonsistensi kebijakan pertanian dan pangan dalam era transisi demokrasi.

Bagian kedua menganalisis persoalan amat besar ketidakterjangkauan stabilisasi harga pangan, tidak hanya karena keterbatasan anggaran negara, tapi juga perubahan lingkungan eksternal dan kelembagaan yang begitu cepat. Secara khusus, bagian ini menganalisis fenomena anjloknya harga gabah di tingkat petani yang semakin sering terjadi, yang menandakan tidak berfungsinya serangkaian instrumen kebinakan pangan, akhir, perubahan format dan peran Badan Urusan Logistik (Bulog) dalam transformasi lembaga *parastatal* - yang pernah amat berjaya dalam mengawal stabilisasi pangan – menjadi institusi yang lebih rasional dengan prinsip-prinsip bisnis modern yang lebih transparan dan akuntabel. Analisis terhadap peristiwa kelangkaan pupuk dan bencana kekeringan yang seakan berulang setiap tahun, serta sintesis kebijakan pertanian dan pangan dalam era transisi sekarang ini.

Bagian ketiga merupakan kontribusi pemikiran tentang prospek sistem agribisnis dan agro-industri di Indonesia. Analisis diawali oleh strategi pengembangan agribisnis yang merupakan suatu keniscayaan karena perubahan budaya mengarah pada *high value products* dengan tingkat efisiensi tinggi namapknya suakr untuk dibendung. Prospek agribisnis dan agroindustri juga akan dilengkapi dengan analisis terhadap studi kasus komoditas gula, kelapa sawit, produk hilir perkebunan dan basis peternakan yang kemudian dikaitkan dengan pengembangan kawasan dan kemandirian daerah.

Bagian keempat dan bab penutup menggunakan argumentasi bahwa rekonstruksi dan reposisi kebijakan pertanian perlu diterjemakan sebagai pembenahan

aransemen kelembagaan, yang harus dirumuskan, di-*exercise*, direkonstruksi secara terus-menerus demi tercapainya integrasi sektor pertanian ke dalam ekonomi makro dan terciptanya tingkat efisiensi di tingkat mikro usahatani dan agribisnis modern yang mengarah pada kesejahteraan petani dan masyarakat Indonesia secara umum. Prasyarat standar seperti iklim usaha kondusif dan tingkat keramahan (*friendliness*) pasar, kepastian hukum dan keamanan dan kenyamanan berusaha perlu diwujudkan secara berkelanjutan.

Bagian I

**LANDASAN KEBIJAKAN
PERTANIAN DAN PANGAN**

BAB 2

PERTANIAN SEBAGAI BASIS EKONOMI

2.1 Pendahuluan

Di Indonesia dan negara berkembang lainnya, pembangunan pertanian tidak sesederhana yang diduga. Permasalahan yang paling krusial adalah bahwa pasar dan politik sama-sama meminggirkan (*undervalue*) sektor pertanian dan sektor-sektor lain dengan basis sumberdaya alam (*resources-based*). Kebijakan ekonomi dan politik sering tidak bersahabat dengan sektor yang amat strategis, merupakan basis ekonomi rakyat di pedesaan, menguasai hajat hidup sebagian besar penduduk, menyerap lebih separuh total tenaga kerja dan bahkan menjadi katub pengaman pada krisis ekonomi Indonesia.

Ada yang berargumen bahwa diskriminasi pasar terhadap sektor pertanian merupakan bagian dari rangkaian sejarah Orde Lama dan Orde Baru atau masa lalu yang buruk. Namun, ketika pemerintah reformasi tiga presiden yang konon paling demokratis juga tidak menunjukkan pemihakan yang serius terhadap pertanian dan basis sumberdaya alam lainnya, hipotesis yang berkembang adalah terdapat kesalah (kaprahan) struktural akut – minimal di tingkat persepsi dan pemahaman – yang menghinggapi kaum elit, termasuk para ekonom dan politisi.

Bab ini bertujuan untuk menganalisis fakta, opsi kebijakan dan tantangan pembangunan pertanian Indonesia ke depan. Pertama, bab ini mengklarifikasi

fakta bahwa pasar dan politik sama-sama meminggirkan (*undervalue*) sektor pertanian, baik di tingkat konsep maupun di tingkat aplikasi. Kedua, analisis tambahan juga dilakukan terhadap perjalanan empiris sektor pertanian Indonesia yang ternyata harus menanggung beban ekonomi politik sangat berat karena krisis multidimensional Indonesia. Terakhir adalah agenda strategi kebijakan pembangunan pertanian dan basis sumberdaya lain sebagai kerangka dasar pembangunan ekonomi yang harus dilakukan.

3.2 Basis Argumen: Paradoks Pembangunan

Dalam paradigma ekonomi pembangunan, sebenarnya telah diketahui secara luas bahwa terdapat paradoks pembangunan (*development paradox*) yang sangat mengganggu. Negara-negara maju, yang mengandalkan industri, yang berteknologi tinggi, yang memiliki tingkat pengasilan per kapita sangat besar umumnya memproteksi petaninya, yang *nota bene* hanya sedikit jumlahnya. Sedangkan negara-negara miskin, berbasis pertanian justru tidak ramah terhadap petaninya sendiri, walaupun sang petani merupakan mayoritas dan kontributor utama terhadap sistem politik, ekonomi dan perjalanan demokrasi negara.

Mazhab-mazhab ekonomi politik baru umumnya menggunakan model-model perburuan rente (*rent-seeking*), pilihan rasional (*rational choice*) dan biaya transaksi (*transaction costs*) untuk menjelaskan *abuse* dan pemelintiran kebijakan atau intervensi pemerintah ke dalam sektor pertanian. “Kerjasama politik” yang cukup rapi – tentu saja tidak transparan dan tidak *accountable* – antara pemburu rente dan perumus kebijakan, ditambah oleh gejala penyalahgunaan wewenang dan jabatan oleh para birokrat dan politisi itu sendiri telah membelokkan tujuan sebenarnya dari

suatu kebijakan pemerintah yang berniat untuk memajukan sektor pertanian. Akibat berikutnya adalah bahwa sektor pertanian (baca: petani) tetap menjadi korban, dan tidak dapat berperan banyak dalam pembangunan ekonomi suatu bangsa.

Sedang mazhab-mazhab ekonomi kontemporer (ekonomi pasar kuantitatif plus ekonomi politik) menggunakan model-model standar ekonomi pembangunan untuk sampai pada kesimpulan bahwa diskriminasi politik terhadap sektor pertanian itu telah membuat “nilai domestik” sektor pertanian jatuh di bawah nilai pasar yang sebenarnya, terutama apabila dihubungkan dengan *world market* yang nota bene masih sering dijadikan acuan. Lebih parah lagi, nuansa *undervalue* peran sektor pertanian itu makin tampak nyata pada tahap awal pembangunan. Implikasinya adalah apabila negara miskin tidak juga mengkoreksi diskriminasi terhadap sektor pertanian dan basis sumberdaya alam lainnya, dampak buruknya terhadap kinerja ekonomi negara tersebut bakal sangat besar.

Strategi koreksi seperti inilah yang harus segera dirinci pemerintah, apabila Indonesia ingin memajukan sektor pertanian dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Usulan-usulan untuk segera merumuskan *platform* atau *grand strategy* kebijakan pembangunan pertanian Indonesia sebenarnya telah banyak dikemukakan. Salah satunya adalah suatu strategi yang minimal mampu mem-*balance* beberapa sasaran strategis tentang: (1) kesejahteraan petani dan masyarakat, (2) ketahanan pangan dan efisiensi pertanian, (3) proses dan strategi industrialisasi, serta (4) kerangka perdagangan internasional (Lihat Arifin, 2000). Persoalan strategi koreksi dan revisi ini menjadi lebih rumit, apabila negara-negara maju masih memproteksi atau memanjakan sektor pertaniannya. Oleh karena itu, kehati-hatian dan ketelitian dalam melakukan *technical analysis* untuk mem-*balance*

beberapa sasaran di atas menjadi kata kunci yang tidak dapat ditawar.

2.3 Pasar *Undervalue* Sektor Pertanian

Ada beberapa fakta empiris yang membuat para ekonom (representasi dari pasar) selalu *undervalue* sektor pertanian. *Pertama*, kenyataan bahwa kontribusi atau pangsa (*share*) sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) suatu negara mengalami penurunan. Di negara-negara miskin, data Bank Dunia menunjukkan bahwa pangsa sektor pertanian terhadap PDB menurun dari sekitar 60 persen pada tahun 1965 menjadi sekitar 28 persen pada tahun 2000. Demikian pula di kelompok negara *middle-income*, persentase di atas menurun dari 22 persen menjadi 16 persen atau di negara maju, angka penurunannya tercatat dari 5 persen menjadi 2 persen untuk periode yang 1965-2000.

Di Indonesia, penurunan itu juga terekam dalam data Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan bahwa kontribusi sektor pertanian juga mengalami penurunan, dari sekitar 50 persen pada tahun 1960-an, 20.2 persen pada tahun 1988, turun menjadi 17.2 persen pada tahun 1996, dan hanya 15. persen pada tahun 2000 (Lihat Tabel 3.1).

Tabel 2.1 Pangsa Sektor Pertanian dalam Struktur Ekonomi Indonesia (%)

	1965	1975	1985	1995	2000
Struktur Ekonomi					
Pertanian	57.1	30.2	22.9	17.1	17.0
Industri	12.5	33.5	35.3	41.8	47.0
Jasa	31.4	36.3	42.8	41.1	36.0
Pangsa Tenaga kerja					
Pertanian	na	62	56	48	46
Sektor lain	na	38	44	52	54
Pangsa Perdagangan					
Impor (makanan)	11	17	11	15	17
Ekspor (barang primer)	65	24	16	18	12
Konsumsi (% PDB)					
Konsumsi total	na	74	72	68	68
Pangsa bahan makanan	na	38	30	33	33
Investasi Pertanian % total					
Subsidi pupuk	na	Na	4.4	1.6	0.7
Pertanian-irigasi	na	Na	18.1	10.2	10.4

Sumber: World Economic Indicator (World Bank) dan Statistik Indonesia (BPS) (berbagai tahun).

Sebenarnya, fakta penurunan pangsa itu merupakan fenomena alamiah biasa. Makin berkembang suatu negara, maka akan makin kecil kontribusi sektor pertanian atau sektor tradisional dalam PDB. Penjelasan

tentang proses penurunan kontribusi ini dapat dirunut balik jauh pada Hukum Engle, yang mengatakan bahwa jika pendapatan meningkat, maka proporsi pengeluaran terhadap bahan-bahan makanan – yang nota bene diproduksi sektor pertanian – akan makin menurun. Dalam istilah ekonomi, elastisitas permintaan terhadap makanan lebih kecil dari satu atau tidak anjal (*inelastic*), sehingga peningkatan permintaan terhadap bahan makanan tidaklah sebesar permintaan terhadap barang-barang hasil sektor industri dan jasa. Dengan sendirinya kontribusi sektor pertanian terhadap PDB akan makin kecil dengan semakin besarnya tingkat pendapatan.

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

Kedua, penurunan harga riil (*real price*) komoditas pertanian, terutama apabila dibandingkan dengan harga komoditas sektor industri dan jasa. Studi yang dilakukan oleh Timmer (1996) menunjukkan bahwa harga riil beras pada tahun 1950-an tercatat di atas US\$ 500 per ton, dan menurun sampai di bawah US\$ 160 per ton pada tahun 1990-an. Demikian pula, harga gandum dunia menunjukkan trend penurunan yang hampir serupa, terutama setelah krisis pangan dunia pada tahun 1970-an. Penurunan ini jelas saja makin menurunkan pangsa sektor pertanian dalam perekonomian suatu bangsa, sehingga terdapat persepsi dari kalangan elit pemerintahan untuk tidak terlalu memperhatikan dan mengembangkan sektor pertanian. Akibat yang paling buruk adalah bahwa investasi untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian

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

Bukti empiris terakhir dari penurunan alokasi ini adalah ketika pemerintah hanya menganggarkan Rp 5 triliun untuk pengeluaran pembangunan sektor pertanian pada Anggaran dan Belanja Negara (APBN) 2004 yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Masyarakat pantas bertanya-tanya tentang demikian besarnya kesenjangan antara tekad dan fakta langkah pemerintahan dalam mengembangkan sektor pertanian dan basis sumberdaya alam lain sebagai strategi basis pemulihan ekonomi.

Ketiga, gejala pelebaran *spread* harga dunia dan domestik komoditas pertanian atau harga di tingkat produsen dan harga di tingkat konsumen, yang sangat berhubungan dengan struktur pasar sangat tidak simetris. Dengan makin tingginya tingkat integrasi global, harga-harga komoditas pertanian cenderung menurun sejak tahun 1970-an, sebagaimana telah disebutkan di atas. Hal ini tentu saja dapat berakibat sangat buruk bagi negara-negara produsen, yang sebagian berada di negara-negara berkembang, terdapat disinsentif serius bagi individual petani produsen untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya, dan sebagainya. Namun demikian, harga di tingkat konsumen di negara-negara industri cenderung meningkat. Dalam istilah ekonomi, elastisitas transmisi harga komoditi pertanian ini sangat kecil, sehingga kenaikan harga di tingkat konsumen tidak dapat dinikmati oleh petani produsen. Kenaikan harga di pasar dunia biasanya dapat tertransmisi kepada harga domestik; tetapi penurunan harga dunia itu biasanya

tidak atau lambat sekali mampu mempengaruhi penurunan harga tingkat konsumen di pasar domestik.

Perbedaan (*spread*) harga di tingkat konsumen dan harga tingkat produsen atau harga di negara-negara industri ini cenderung makin lama makin melebar. Akibat yang paling buruk dari fenomena ini adalah iklim perdagangan dunia semakin tidak adil (*unfair trade*) karena negara-negara konsumen, didominasi oleh negara industri dan negara maju, yang seakan-akan mampu “mengatur dan menguasai” perdagangan komoditi di pasar internasional. 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 (World Bank, 1999).

2.4 Politik *Undervalue* Sektor Pertanian

Peminggiran yang dilakukan oleh politisi dan perumus kebijakan (representasi dari politik) terhadap sektor pertanian sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari argumen paradoks pembangunan di atas. Pada intinya, *undervalue* terhadap sektor pertanian lebih banyak disebabkan kalkulasi ekonomi rasional (dan personal) para politisi terhadap manfaat politis atau konsesi yang mereka peroleh apabila terlalu berpihak pada sektor dengan basis sumberdaya alam itu. Pada masa Orde Baru dulu, para politisi sangat piawai membaca situasi dan memperhitungkan kekuatan dinamis yang mampu mempengaruhi proses pembangunan ekonomi nasional. Artinya, pilihan strategis mereka untuk menempatkan ketahanan pangan tingkat nasional telah digunakan sebagai “kendaraan” mencapai ambisi politik yang

mereka tetapkan. Akan tetapi, keberpihakan semu seperti itu membawa dampak buruk kepada petani karena beberapa bias kebijakan (*policy bias*) yang menyertainya.

Beberapa bias kebijakan karena keputusan politik yang sangat tidak menguntungkan sektor pertanian itu dapat diikhtisarkan sebagai berikut: *Pertama*, bias perkotaan (*urban bias*) yang sangat umum menjangkiti para politisi yang kebanyakan memang tinggal di perkotaan. Kejadian kronis setiap musim panen mengenai anjloknya harga gabah petani adalah akibat dari ketidakampuhan kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) yang memang lebih dipengaruhi oleh bias perkotaan di atas. Masyarakat konsumen perkotaan yang lebih banyak menerima manfaat dari sekian macam program pemerintah, yang bahkan memberikan subsidi pada sektor pertanian (lihat Arifin, 2001a)

Demikian pula, warna *urban bias* menjadi begitu kental ketika pada musim paceklik atau krisis seperti pada pertengahan 1998 lalu. Pemerintah melakukan operasi pasar atau menjual beras murah untuk menahan melonjaknya harga eceran beras, yang apabila berlanjut jelas sangat tidak kondusif pada stabilitas politik. Subsidi senilai hampir Rp 10 triliun pada tahun anggaran lalu ternyata lebih banyak (hampir 70%) dinikmati konsumen yang nota bene tinggal di perkotaan. Benar bahwa pemerintah belakangan telah mempertajam sasaran operasi pasar khusus, misalnya melaksanakan program beras untuk rakyat miskin (*raskin*) beras agar dapat dinikmati oleh kaum miskin di perkotaan dan di pedesaan. Namun, representasi suara masyarakat petani di tingkat perumusan kebijakan jauh lebih kecil dibandingkan dengan akses politik konsumen dan kaum perkotaan apabila kepentingannya terganggu.

Kedua, bias kebijakan industrialisasi dan ekonomi makro yang jelas tidak dapat dipisahkan dari derajat pemahaman ekonomi para politisi dan *mind-set*

dari pemimpin nasional. Kebijakan industrilaisasi – walaupun harus melakukan proteksi industri – jelas amat diskriminatif terhadap sektor pertanian. Beberapa instrumen kebijakan seperti pajak impor, nilai tukar rendah, dan bahkan kuota tertentu untuk melindungi industri bayi – seperti kasus industri otomotif, petrokimia, tekstil dan lain-lain – telah mengakibatkan konsumen domestik, termasuk petani harus membayar harga beli produk-produk itu lebih mahal dari harga sebenarnya di tingkat internasional. Menurut istilah ekonomi, sektor industri yang diproteksi seperti itu justru tidak terpengaruh oleh perubahan atau apresiasi nilai tukar sehingga seluruh beban ekonomi politik karena apresiasi itu harus ditanggung sektor pertanian.

Kebijakan makroekonomi lain juga tidak berpihak pada sektor pertanian. Skandal bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang melibatkan pejabat penting dan kaum elit serta dana besar trilyunan rupiah yang dibutuhkan untuk rekapitalisasi perbankan – apalagi ditingkahi penjarahan bank-bank pemerintah – telah mengorbankan sektor pertanian. Begitu pula, kebijakan perdagangan internasional sampai pada program-program penguatan posisi para eksportir untuk komoditas ekspor hasil pertanian sekalipun juga terlalu diskriminatif. Kebijakan itu secara inheren telah melemahkan posisi tawar petani di pedesaan dan memperlemah acuan nilai tukar (*terms of trade*) sektor pertanian di Indonesia.

Ketiga, pemikiran mengenai ekonomi dualistik yang dioperasionalisasikan di Indonesia melalui pola inti-plasma, juga dibangun dengan karakter dikotomis: modern *versus* tradisional yang ternyata sangat merugikan sektor pertanian tradisional. Studi empiris terhadap beberapa komoditas perkebunan dengan pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR) ternyata mempersubur fenomena kegagalan pasar (*market failures*) yang ditunjukkan oleh struktur pasar yang sangat tidak sehat. Perusahaan inti yang diharapkan membina

petani plasma, justru memanfaatkan *power* yang dimilikinya untuk menciptakan struktur pasar monopsonis. Inti menjadi penentu harga (*price determinant*) untuk produk-produk yang dihasilkan petani plasma, sedangkan para petani plasma hanya menjadi penerima harga (*price taker*) karena kemampuan tawar yang demikian rendah.

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

Pada kesempatan lain, penulis memperkuat argumen di atas, terutama untuk kasus komoditas minyak kelapa sawit mentah (CPO) dan minyak goreng, serta komoditas tebu dan gula (Arifin dan Rachbini, 2001). Permasalahan struktural dari hulu sampai hilir untuk komoditas perkebunan strategis di atas telah mengurangi daya saing dan efisiensi Indonesia di pasar internasional. Harga rendah Rp 300-400/kg yang diterima petani plasma untuk tandan buah segar (TBS) jelas tidak berdiri sendiri, tetapi berkait dengan struktur monopsonis industri ini. Sementara itu di tengah-tengah harga CPO di pasar dunia yang anjlok, pemerintah masih menerapkan pajak ekspor 10 persen, walaupun telah ada tekad untuk menghapuskannya belakangan ini. Sedangkan tebu dan gula domestik jelas-jelas tidak mampu bersaing dengan gula dunia karena strategi tebu-rakyat intensifikasi (TRI) dan tebu rakyat bebas yang tidak lepas dari perburuan rente ekonomi oleh pelaku industri.

2.5 Penutup: Agenda Pemihakan Mendesak

Apabila para ekonom, politisi, perumus kebijakan dan kaum elit lain di negeri ini memang serius ingin mengembangkan sektor pertanian dan sumberdaya alam lainnya, 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 kuat dan berkelanjutan, serta meningkatkan stabilitas ekonomi dan politik, yang dapat berdampak pada konfidensi investor asing dan aliran modal.

Dengan kata lain, agenda politik mendesak ke depan, terutama bagi mereka yang merasa pejuang sektor pertanian adalah bagaimana meredefinisi pola pikir dan persepsi untuk mengembangkan sektor pertanian sebagai porsi terbesar dalam perekonomian negara. Ke luar, para pejuang ini: akademisi, peneliti, birokrat, politisi, pers, dan masyarakat lain dituntut senantiasa mendiseminasi hasil pemikirannya bahwa tanpa sektor pertanian yang tangguh, perekonomian Indonesia tidak akan mampu berputar. Upaya eliminasi bias politik dan diskriminasi kebijakan terhadap sektor pertanian, minimal menempatkan sektor pertanian pada posisi netral – sebagaimana lebih disukai oleh mazhab ekonomi neoklasik – akan dapat meningkatkan kinerja perekonomian. Bukti empiris menunjukkan bahwa tak satupun negara berkembang yang melakukan koreksi terhadap *undervalue* sektor pertanian, tidak mampu pulih dan tumbuh ekonominya dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Maksudnya, apabila Indonesia tidak segera melakukan koreksi *undervalue* tersebut, pemulihan ekonomi pasti sangat lambat.

Salah satu cara praktis, namun sangat strategis, dalam mendiseminasi dominasi kontribusi agribisnis dalam perekonomian suatu negara adalah dengan cara melakukan re-kategorisasi sektor-sektor yang sangat berhubungan dengan agribisnis. Prior dan Holt (1998) memperlakukan sektor agribisnis tidak sebagai penyedia bahan pangan dan agro-industri semata, tetapi memasukkan komponen manufacturing dan seluruh sektor jasa yang berhubungan dengan agribisnis. Hasilnya dapat diduga bahwa sektor agribisnis dan pertanian secara umum menjadi sangat dominan dan merupakan basis utama perekonomian suatu bangsa. Bahkan, di Amerika Serikat saja yang sangat terkenal sebagai negara industri terbesar, dengan re-kategorisasi seperti itu, pangsa atau kontribusi agribisnis dalam perekonomian tercatat 14 persen. Hal ini disebabkan karena pangsa sector manufaktur dan jasa di bidang agribisnis itu sendiri ternyata sangat besar yaitu 91 persen. Sementara untuk Indonesia, pangsa sektor pertanian saja dalam perekonomian yang tercatat hanya sekitar 20 persen, melonjak menjadi 53 persen apabila seluruh aktivitas sektor manufacturing dan jasa dimasukkan ke dalam perhitungan (Tabel 2.2).

Tabel 2.2 Pangsa Agribisnis dalam Pembangunan Ekonomi, Beberapa Negara

Negara	Pangsa terhadap PDB			Pangsa manufaktur & jasa dalam agribisnis
	Sektor Pertanian	Manufaktur dan jasa dlm Petanian (persen)	Seluruh agribisnis	
Filipina	21	50	71	70
India	27	41	68	60
Thailand	11	43	54	79
Indonesia	20	33	53	63
Malaysia	13	36	49	73
Korea Selatan	8	36	44	82
Chile	9	34	43	79
Argentina	11	29	39	73
Brazil	8	30	38	79
Mexico	9	27	37	75
Amerika Serikat	1	13	14	91

Catatan:

Seluruh agribisnis didefinisikan sebagai sektor pertanian plus sektor manufaktur dan jasa berhubungan dengan pertanian.

Sumber: Pryor, J. and T. Holt. (1998) "Agribusiness as an Engine of Growth". Washington, D.C.: USAID.

Data dan fakta seperti inilah yang perlu dijadikan acuan dan disampaikan secara sistematis oleh pejuang agribisnis dan sektor pertanian secara umum kepada masyarakat luas, terutama kepada para elit ekonomi dan politik negeri ini. Harapan berikutnya adalah bahwa ekonom pertanian, pekerja agribisnis dan pihak pihak lain yang sangat *concerned* tentang pembangunan agribisnis merasa lebih percaya diri dalam setiap langkah dan perjuangannya.

Terakhir, dengan tetap berlandaskan pada semangat desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif di tingkat daerah atau tingkat lokal untuk mengembangkan agribisnis, sektor pertanian secara umum dan basis sumberdaya alam lain. Pemerintah daerah dilarang keras membunuh inisiatif lokal itu, karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi pemanfaatan sumberdaya alam di daerah. Pemerintah pusat juga perlu memberikan insentif yang lebih besar lagi untuk inisiatif investasi di tingkat daerah, demi masa depan pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih cerah.

BAB 3

KETAHANAN PANGAN DALAM PETA PERUBAHAN PERDAGANGAN DUNIA

3.1 Pendahuluan

Konsep ketahanan pangan (*food security*) lebih luas dibandingkan dengan konsep swasembada pangan, yang hanya berorientasi pada aspek fisik kecukupan produksi bahan pangan. Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu “ketersediaan pangan” dan “aksesabilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. 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.

Sementara itu, di belahan bumi lain di dunia, pasar bahan pangan terutama beras mengalami perubahan yang cukup signifikan. Saat ini volume beras yang diperdagangkan di tingkat internasional telah makin besar atau sekitar 23 juta ton, tidak setipis 16 juta ton seperti selama ini, karena beberapa negara besar seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat telah mulai masuk ke pasar beras. Harga beras dunia per September 2003

dengan kualitas *Thai 25% broken* sebenarnya cukup tinggi, yaitu berkisar antara US\$ 180 per ton atau tidak sampai Rp 1.700 per kilogram dengan kurs nilai tukar sebesar Rp 8500 per dollar AS. Disamping itu, peta perdagangan dunia menjadi lebih pelik ketika pasar dunia tidak bisa lagi dianggap sebagai pasar yang steril dari praktik-praktik bisnis tidak sehat. Negara-negara industri maju menggunakan strategi proteksi ketat, subsidi besar kepada petaninya dan bahkan melakukan dumping harga di pasar internasional. Sementara negara-negara berkembang tidak memiliki kemewahan untuk melakukan subsidi seperti yang dilakukan oleh negara-negara besar tersebut.

Bab ini menelusuri skema ketahanan pangan di Indonesia dalam peta perubahan perdagangan dunia, yang terasa begitu cepat dan intensif dalam beberapa dasa warsa terakhir. Argumen yang digunakan adalah bahwa kelalaian membaca perdagangan dunia akan membawa konsekuensi yang tidak ringan bagi tingkat ketahanan pangan Indonesia. Beberapa rekomendasi kebijakan bidang pangan disampaikan agar Indonesia lebih kompatibel dengan perubahan dunia yang cepat.

3.2 Tonggak Ketahanan Pangan

Sebagaimana disebutkan, tonggak ketahanan pangan adalah ketersediaan atau kecukupan pangan dan aksesibilitas bahan pangan oleh anggota masyarakat. 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

penggunaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, 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 dan paceklik.

Organisasi Pangan dan Pertanian Sedunia (FAO) menetapkan beberapa kriteria tentang ancaman ketahanan pangan suatu negara. Kriteria itu antara lain: (1) tingginya proporsi penduduk yang kekurangan pangan; (2) tingginya proporsi kekurangan energi/ protein dari rata-rata kebutuhan energi/protein yang disyaratkan (*food gap*); (3) besarnya indeks Gini dari *food gap* konsumsi energi/protein; dan (4) besarnya koefisien variasi konsumsi/energi. Dengan kondisi ketahanan pangan nasional saat ini, Indonesia sebenarnya tengah menghadapi ancaman yang tidak ringan. Misalnya, proporsi penduduk Indonesia dengan tingkat konsumsi kalori kurang dari 2,150 kilo kalori (kcal) mencapai 56 persen; proporsi penduduk dengan konsumsi protein kurang dari 45 gram mencapai 38 persen; indeks Gini *food gap* konsumsi energi dan protein tercatat 0.36 dan 0.39; koefisien variasi konsumsi energi dan protein mencapai 28 dan 34 persen (lihat Arifin, 2001b).

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. Dalam hal ini, 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.

Misalnya dalam kasus beras, yang merupakan komoditas utama dan terpenting dalam konteks ketahanan pangan di Indonesia. 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 impor beras dan bahan pangan lain sebaik-baiknya. Apalagi secara politis, “keberhasilan” Indonesia mencapai swa sembada beras pada pertengahan tahun 1980-an tersebut sering dijadikan romantisasi *bench-mark* keberhasilan kebijakan pangan nasional. Masyarakat seakan tidak peduli bahwa sistem politik telah berubah dan peta perdagangan dunia pun sebenarnya juga telah berubah. Oleh karena itu, persoalannya pun telah berubah cukup jauh tidak sekedar apakah Indonesia

mampu menggapai kembali tingkat swasembada beras sebagai prasyarat ketahanan pangan di tingkat nasional. Kini, staregi mencapai ketahanan pangan tersebut perlu mengantisipasi peta perubahan perdagangan dunia yang juga berubah cukup pesat.

3.4 Perdagangan dan Distribusi Beras

Teori ekonomi mengajarkan tiga faktor penting yang perlu terus diperhatikan dalam suatu sistem perdagangan dunia yang lebih terbuka sekalipun atau ketika hanya tarif bea masuk impor 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 sekuesi berikutnya, apabila negara tidak mampu menyerapnya secara baik melalui instrument kebijakan domestik yang ada. *Kedua*, instabilitas harga di pasar dunia akan menjelma menjadi instabilitas hagra di tingkat domestik. Jika harga beras dunia turun karena beberapa negara produsen panen dalam waktu yang hampir bersamaan, maka pelaku usaha atau importir swasta 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 rupiah juga berpengaruh pada harga beras dunia (ekivalen dalam rupiah) yang pasti akan berpengaruh pada harga beras di pasar domestik. Dalam hal ini, tingkat volatilitas nilai tukar rupiah seperti yang terjadi pada puncak krisis ekonomi tahun 1998-1999 yang lalu juga berpengaruh pada instabilitas harga beras di pasar domestik, apalagi

Indonesia sama sekali tidak menerapkan kebijakan bea masuk impor beras.

Dalam hal perdagangan dan distribusi pangan, Indonesia masih menggunakan instrumen kebijakan lama dengan tarif bea masuk sebesar Rp 430 per kilogram, sebagai operasionalisasi dari Instruksi Presiden Nomor 9/2001 tentang Kebijakan Perberasan untuk menunjang ketahanan pangan tingkat nasional. Benar bahwa implementasi dari kebijakan pengendalian impor beras yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 368/ KMK.01/1999 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk atas Impor Beras dan Gula masih tidak menggembirakan.

Di tingkat lapangan, laju dan volumen impor beras tidak secara langsung dipengaruhi oleh besar-kecilnya tarif bea masuk setara 30 persen dari harga eceran tersebut. Bahkan, perbedaan margin harga yang demikian besar dan buruknya manajemen dan administrasi bea masuk tersebut telah berkontribusi pada besarnya laju penyelundupan beras impor ke pasar domestik. Sampai saat ini tidak terdapat estimasi angka yang pasti dari volume beras impor selundupan yang masuk ke Indonesia. Namun, perkiraan bahwa setengah dari total volume impor beras yang masuk adalah beras selundupan nampaknya tidaklah terlalu berlebihan. (Arifin, dkk. 2002).

Jika demikian, apakah solusi untuk mengenakan tarif bea masuk impor lebih tinggi dapat menjadi jaminan pelaksanaan manajemen impor beras? 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 seharusnya menjadi pelajaran berharga bahwa betapa fragil-nya suatu kebijakan publik hanya mengedepankan banyak kepentingan tertentu. Implikasinya, terlalu riskan bagi pemerintah untuk bermain-main dengan melakukan pelarangan

impor beras sekalipun hanya sementara, apalagi tidak pada waktu yang tepat. 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. Upaya penataan ulang dengan langkah pelarangan impor beras saat musim panen seakan menunjukkan kesan kepanikan saja di kalangan pemerintah dan kaum elit lainnya.

3.5 Asimetri di Tingkat Pasar Dunia

Di tengah upaya peningkatan ketahanan pangan tingkat nasional tersebut, 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 ketat 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.

Demikian pula 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 komponen 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 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.

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 per 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.

Dengan gagalnya konferensi tingkat tinggi atau putaran perundingan WTO di Cancun, Meksiko pada bulan September 2003 lalu, maka upaya diplomasi tingkat multi-lateral tidaklah semulus yang diperkirakan. Apalagi kecenderungan negara-negara maju untuk melakukan hubungan bilateral perdagangan bebas atau dikenal dengan sebutan Free-Trade Aggrement (FTA) dengan negara-negara tertentu. Amerika Serikat telah memiliki FTA dengan Singapura, Chile, Turki, Maroko dan lain-lain. Kecenderungan negara maju untuk menempuh kerjasama bilateral dengan negara berkembang memang menjadi tantangan tersendiri bagi masa depan WTO, yang memang berbasis anggota dan agak lebih demokratis dibandingkan lembaga internasional lain yang berbasis “saham”, seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional, dan lain-lain.

Indonesia sebenarnya cukup rajin menggalang kerjasama ekonomi untuk kawasan Asia Tenggara (ASEAN) atau yang lebih dikenal dengan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) atau kawasan yang lebih luas di Asia dan Pasifik (*APEC Asia-Pacific Economic Cooperation*). Bahkan, dalam konferensi tingkat tinggi ASEAN di Bali Oktober 2003 yang juga dihadiri negara mitra dagang penting seperti Jepang, Cina dan India, panitia penyelenggara di Indonesia mencoba mengemasnya dalam format *ASEAN Business and Investment Summit* (ASEAN-BIS). Salah satu kesepakatan dalam ASEAN-BIS tersebut adalah percepatan liberalisasi sektor pertanian dan pariwisata. Argumen utama yang dijadikan acuan adalah bahwa kedua sektor itu selain berhubungan langsung dengan lapisan ekonomi yang terbawah, juga meliputi sebagian besar dari pelaku ekonomi Kawasan ASEAN dan ketiga negara mitra bisnisnya (lihat uraian lebih lengkap dalam Bab 20).

Hal penting lain yang perlu dicermati adalah bahwa terdapat berapa kesamaan produk ekspor pertanian antara Indonesia dengan negara ASEAN lain, disamping karena memang pangsa yang tidak terlalu besar. Misalnya, Indonesia sering berkompetisi secara ketat dengan Malaysia dalam hal perdagangan minyak kelapa sawit (CPO) dan karet. Demikian pula untuk komoditas kopi, Indonesia pun harus bersaing dengan Vietnam, atau kelapa biasa yang harus bersaing dengan Filipina, dan sebagainya. Maksudnya, liberalisasi komoditas pertanian harus memberikan manfaat sebaik-baiknya apabila negara-negara sesama ASEAN bahu membahu menembus raksasa mitra dagang utama seperti Jepang, Cina dan India tersebut. Jika tidak, maka tidak mustahil tingkat ketahanan pangan di Indonesia juga mengalami cobaan yang paling hebat.

3.6 Penutup: Langkah ke Depan

Strategi ketahanan pangan di tengah peta perubahan perdagangan dunia memang perlu dipertajam, dari sektor hulu sampai hilir. Beberapa langkah ke depan atau rekomendasi kebijakan yang dapat dirumuskan sebagai alternatif, minimal sebagai komplemen, untuk meningkatkan ketahanan pangan adalah 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 strategi kemandirian pangan atau modifikasi dari swasembada pangan tersebut menemui hambatan. Salah satu bentuk strategi *reserve* dalam pembangunan pertanian adalah pemberdayaan institusional dalam penggunaan input pertanian. Peubah institusi yang mempengaruhi tingkat penggunaan input modern bidang pertanian mungkin dapat dikelompokkan menjadi: (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. Maksudnya, 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.

Keempat, gejala perubahan peta perdagangan dunia sebagaimana kaidah-kaidah globalisasi perlu diperlakukan sebagai ajang perpacuan peningkatan potensi dan pemanfaatan peluang yang ada. Lebih tepatnya, skema liberalisasi perlu dipandang sebagai arena kompetisi tingkat ilmu pengetahuan, riset dan teknologi dan kemampuan diplomasi tingkat internasional. Indonesia perlu lebih aktif mengisi arena kerjasama ekonomi itu sebagai upaya agak terstruktur untuk mempersiapkan pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat umum dalam memasuki persaingan global yang sebenarnya, kelak. Hal inilah yang perlu diyakini dan ditindaklanjuti bahwa bahwa persaingan atau kompetisi yang sehat dapat menghasilkan bangsa yang tangguh, mampu mandiri dan berbicara lebih signifikan pada arena global.

BAB 4

ANCAMAN KEBERDAULATAN PANGAN: KEHARUSAN REPOSISI STRATEGI

4.1 Pendahuluan

Ketika laju peningkatan produksi pangan di Indonesia tidak mampu memenuhi peningkatan permintaan yang juga terus meningkat dan bervariasi, Indonesia perlu sedikit taktis dan mencari bahan pangan dari pasar dunia. 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.

Suatu keanehan yang ditunjukkan oleh para elit politik, analis dan perumus kebijakan di Indonesia adalah bahwa mereka seakan peduli terhadap masalah pangan di dalam negeri, tetapi mereka lalai melakukan pemihakan pada sektor pertanian. Taruhan yang harus dibayar bangsa ini karena meminggirkan sektor pertanian adalah tingkat keberdaulatan pangan Indonesia yang akan tergadaikan. Konsep keberdaulatan pangan (*food reliance*) sebenarnya lebih penting dan lebih strategis dari konsep swa sembada 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.

Peliknya persoalan mikro keputusan tingkat petani untuk merespons musim kering atau melakukan penyesuaian musim tanam rendeng, menjadikan seluruh skenario pembangunan pertanian Indonesia diliputi ketidakpastian. Hal yang cukup mengganggu adalah respons para perumus kebijakan justru sibuk mencari-cari *excuse* untuk segera mengarahkan telunjuk kepada orang lain: pedagang, spekulan, atau bahkan kepada liberalisasi perdagangan, *grand-scenario* negara-negara besar dalam menguasai pasar beras di Indonesia yang memang amat potensial tersebut. Bab ini membahas esensi akar permasalahan di tingkat mikro petani, serta konsekuensi dan keterkaitannya dengan persoalan ketahanan pangan nasional di tingkat makro dan strategi pembangunan ekonomi Indonesia.

4.2 Stagnansi Produksi Pangan

Sejak awal akhir 1980an dan awal 1990-an, laju produksi pangan dan pertanian Indonesia secara umum telah mengalami perlambatan yang sangat signifikan. Sektor pertanian memang mengalami kontraksi tingkat pertumbuhan di bawah 3.4 persen pertahun, amat kontras dengan periode sebelumnya yang mengalami pertumbuhan produksi hampir 6 persen per tahun (Arifin, 2003). Pada periode tersebut subsektor tanaman pangan hanya tumbuh 1.90 persen per tahun (dhitung dari data BPS), suatu rekor terburuk sepanjang sejarah modern pertanian Indonesia. Pada periode tersebut sering disebut fase dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuan oleh perumus kebijakan. Anggapan keberhasilan swasembada pangan telah menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir sendirinya (*taken for granted*) dan melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang terjadi pada periode sebelumnya. Indikasi fase buruk sektor pertanian sebenarnya telah muncul pada 1990an ketika kebijakan pembangunan ekonomi mengarah pada strategi industrialisasi *footloose* besar-besaran dengan proteksi tidak rasional berlebihan.

Di tingkat dunia, kecenderungan yang sama juga terjadi. 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, 2001). 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 paling besar penyebab menurunnya produktivitas tersebut adalah bahwa sumber-sumber pertumbuhan tersebut sudah terlalu jenuh (*exhausted*).

Table 4.1 Luas Penen, Produksi, Produktivitas dan Impor Beras, 1990 – 2003

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	51,379	32,369	3,100
2003 ^{c)}	11,453	4.53	51,849	32,697	2,000

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

b) Data impor beras dikumpulkan dari berbagai sumber

c) Angka Ramalan III, Oktober 2003

Sumber: Badan Pusat Statistik, berbagai tahun

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 dapat diperoleh petani atau penerimaan negara secara agregat.

Taruhlah angka ramalan (Aram III) BPS Oktober 2003 ada benarnya (Tabel 4.1) bahwa produksi padi tahun 2003 mencapai 51,90 juta ton gabah kering giling (GKG). Tertundanya musim tanam *rendeng* karena kemarau yang berkepanjangan sejak tahun 2002 dan berulang pada 2003 mengancam produksi padi di masa mendatang. Sampai saat ini karakter performa produksi padi di Indonesia nyaris tidak mengalami perubahan. Peningkatan produksi padi lebih banyak disebabkan peningkatan areal panen atau tingkat intensifikasi, bukan karena perbaikan efisiensi produksi dan lonjakan teknologi karena penemuan varietas baru dan lain-lain.

Karena begitu dominannya faktor luas panen ini, kelalaian manajemen produksi padi dan buruknya manajemen stok bahan pangan akan menjadi kendala serius bagi kinerja produksi tahun 2003 nanti. Baiklah, untuk sementara isu alih fungsi lahan sawah menjadi kegunaan lain masih kontroversial secara politis, karena kualitas data yang buruk dan bukti empiris akademis tentang itu masih sukar diverifikasi dan direplikasi untuk analisis tingkat lanjutan. Namun, orang awam pun tahu bahwa manajemen produksi padi menghendaki keteraturan sistem jaringan irigasi, primer, sekunder dan tersier di tingkat petani, dan faktor-faktor penting lainnya. Masyarakat pun 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 (*sense of responsibility*) pejabat pusat dan daerah juga amat minim, untuk sekedar 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 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.

4.3 Neraca Bahan Pangan Utama

Dalam beberapa tahun terakhir, peningkatan produksi pangan di Indonesia tidak mampu memenuhi peningkatan permintaan yang juga terus meningkat dan bervariasi. Berdasarkan data neraca bahan pangan FAO 2003, rasio produksi domestik terhadap konsumsi bahan pangan Indonesia semua berada di bawah 100 persen, kecuali ikan. 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 tingkat ketergantungan Indonesia terhadap susu impor harus menjadi perhatian serius, walaupun laju peningkatan produksi susu telah cukup tinggi, yaitu 5 persen per tahun (Lihat Tabel 4.2).

Tabel 4.2 Pertumbuhan Produksi dan Konsumsi Pangan Utama 1970-2001 (persen)

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

Sumber: Dihitung dari 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 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. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, harga beras kualitas medium di pasar internasional yang hanya US\$ 180 per ton adalah insentif tersendiri dan menjadi 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 Amerika Serikat (AS) yang dengan tingkat hegemoninya.

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 margin 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. Laju peningkatan konsumsi daging sapi yang sedikit lebih cepat dibanding laju produksi 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. Sektor peternakan Indonesia masih mampu mengandalkan industri perunggasan (*poultry*) untuk menopang kebutuhan

konsumsi protein daging ayam dan telur dari dalam negeri. (Analisis lebih mendalam tentang Agribisnis Peternakan dapat dijumpai pada Bab 16).

4.4 Keraguan dalam *Positioning* Kebijakan

Di tingkat makro kebijakan, membanjirnya beras impor di daerah sentra produksi amat berhubungan dengan keragu-raguan atau sikap setengah hati pemerintah atau para politisi untuk segera mengambil posisi (*positioning*) tentang kebijakan pangan murah atau pangan mahal. Tidak jarang pemerintah seakan sengaja mengambangkan atau mengaburkan kedua kebijakan itu, sambil berupaya keras – minimal berjanji – untuk menegakkan segmentasi kebijakan pangan tersebut dengan baik. Sebagaimana diketahui, *pressure* kuat untuk menerapkan kebijakan pangan murah umumnya datang dari para ekonom *mainstream* yang memperoleh dukungan dari Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF), dengan alasan untuk membantu kaum miskin termasuk petani yang memang tercatat sebagai *net consumer* pada waktu tertentu. Sementara itu para advokat – minimal yang mengklaim sebagai pembela kepentingan petani – tetap dengan argumen lama bahwa hanya dengan kebijakan pangan mahal-lah petani Indonesia akan terbantu keluar dari jebakan kemiskinan yang selama ini dideritanya.

Apakah sengaja atau tidak, apakah terdapat strategi khusus dan afiliasi politik tertentu atau tidak, kedua ekstrim segmentasi itu sampai sekarang masih terpelihara dengan baik. Seharusnya semua pihak perlu sadar bahwa ketika hegemoni Badan Urusan Logistik (Bulog) tidak lagi sehebat pada masa Orde Baru, ketika suasana psikologis baru tentang kebanggaan pada otonomi daerah atau desentralisasi ekonomi begitu mengkristal, skema segmentasi kebijakan perlu segera

direvisi. Boleh saja pemerintah (pusat) amat percaya diri (*confident*) terhadap efektivitas instrumen kebijakan baru harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah kering giling (GKG) yang sudah dinaikkan 15 persen menjadi Rp 1725 per kilogram atau terhadap kebijakan proteksi bea masuk impor beras yang konon akan dinaikkan dari Rp 430 per kilogram menjadi Rp 720 per kilogram. Namun harus pula diingat, bahwa ketahanan pangan dan keberdaulatan pangan tidak hanya ditentukan oleh kebijakan harga dan kebijakan proteksi seperti HPP dan bea masuk tersebut. Beberapa tahun terakhir studi-studi ilmiah telah membuktikan bahwa kapasitas institusi di dalam negeri untuk sekedar menjalankan instrumen kebijakan yang sebenarnya “sederhana” tersebut tidak mampu efektif, sekedar tidak menyebutkan telah terjadi penyimpangan atau fenomena perburuan rente (*rent-seeking*) lainnya.

Konsekuensi logis dari buruknya aransemen kelembagaan adalah tidak tercapainya sasaran utama segmentasi kebijakan untuk memberikan insentif produktivitas bagi petani pada musim panen atau untuk menjaga lonjakan harga pangan pada masa-masa sulit, kemarau berkepanjangan, dan hari-hari besar dan penting lainnya juga tidak tercapai. Para peneliti dan perumus kebijakan harus bekerja lebih keras untuk menghasilkan rekomendasi yang lebih efektif lagi.

4.5 Agenda Jangka Pendek dan Menengah

Berikut akan disampaikan beberapa *entry-point* yang bersifat *ad-hoc* jangka pendek untuk membantu menanggulangi kepanikan masyarakat terhadap ancaman keberdaulatan pangan karena serbuan beras impor ke daerah sentra produksi. Namun, perlu diingat langkah *ad-hoc* saja tentu tidak cukup untuk memecahkan akar permasalahan yang sebenarnya.

Langkah jangka menengah dan panjang yang lebih mendasar juga disampaikan, termasuk serangkaian himbauan (*call*) kepada para analis ekonomi dan peneliti untuk berkontribusi pada upaya rekonstruksi kebijakan pangan dan pertanian secara umum.

Pertama, negara memang wajib turun tangan, segera mengerjakan sesuatu, karena fenomena beras impor di daerah sentra produksi adalah bukti dari ketidakefektifan pasar (*missing market*) dalam sistem produksi dan perdagangan beras di Indonesia. Dalam sisa waktu implementasi anggaran negara tahun berjalan APBN di pusat dan APBD di daerah, semua pekerjaan yang tersisa yang berhubungan dengan investasi, rehabilitasi dan O&M jaringan irigasi perlu diselesaikan. Argumen intervensi fiskal akan tetap relevan untuk menstimulasi aktivitas ekonomi, terutama di sektor produksi pangan dan pertanian. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu bahu-membahu untuk bekerjasama sama – tentunya dengan tanggung jawab yang berbeda – untuk lebih sungguh-sungguh lagi membenahi sistem dan jaringan irigasi. Apabila langkah untuk menurunkan hujan buatan telah dianggap layak secara teknis, ekonomis dan politis, prioritas target adalah daerah sentra produksi padi di Jawa yang sedang berada dalam keadaan darurat.

Kedua, segera lakukan penyelidikan dan audit khusus terhadap beras impor yang telah beredar di daerah sentra produksi, terutama di daerah-daerah rawan penyelundupan, dari Dumai, Belawan, Kuala Tungkal, dsb untuk sentra produksi di Sumatra, sampai ke Tanjung Periuk, Tanjung Perak, Cirebon, dsb untuk sentra produksi di Jawa. Apabila ditemukan penyimpangan dokumen dan persyaratan teknis lainnya, lakukan proses hukum secara tegas dan umumkan hasilnya kepada masyarakat luas. Betapa pun skeptis sikap masyarakat terhadap proses penegakan hukum, langkah psikologi massa seperti itu dapat berakibat positif bagi pembentukan dan perbaikan sistem insentif

produksi dan distribusi bahan pangan. Pada saat yang sama, langkah investigatif menyeluruh di atas harus disertai perbaikan interal, terutama bagi pelaksana kebijakan lapangan untuk lebih ketat menerapkan persyaratan mutu beras impor, kesesuaian dokumen negara asal dengan daerah tujuan dan sebagainya.

Ketiga, lebih berjangka menengah dan panjang atau tertuju bagi para analis ekonomi peneliti kebijakan. Serangan bertubi-tubi terhadap sistem ketahanan pangan di Indonesia sekarang ini seharusnya menjadi suatu titik balik untuk melakukan riset lebih teliti dan mempertajam analisis. Upaya stimulasi produksi pangan perlu memperhatikan dengan jeli karakter teknologi produksi, infrastruktur fisik dan informasi, pembiayaan, risiko dan sebagainya. Secara mikro, faktor-faktor di atas memang amat dominan dalam menentukan tingkat ke bekerjaan pasar dan kemampuan para petani merespons perubahan yang terjadi. Dari perspektif distribusi dan tataniaga, penajaman analisis perlu diarahkan pada kematangan institusional para pelaku ekonomi, tidak sekedar pengukuran marjin keuntungan dan aspek lain yang terlalu statis. Misalnya, apakah fragmentasi pasar juga berhubungan dengan pola hubungan, dimensi kekuasaan pedagang pengumpul, broker, atau pedagang besar di perkotaan, yang memiliki *power* tertentu dalam hal akses kepada penggilingan dan akses politik lainnya. Secara makro, dengan semakin gencarnya upaya penguasaan pasar atas nama “keterbukaan dan liberalisasi perdagangan”, argumen besar tentang keramahan pasar (*market-friendly*) perlu dikunyah, dicerna dan diterjemahkan secara lebih hati-hati, tidak ditelan mentah-mentah yang hanya menghasilkan kenaifan pasar (*market naïve*). Di sinilah pekerjaan rumah menangkal ancaman keberdaulatan pangan yang memang tidak mudah.

BAB 5

KESENJANGAN ANTARA TEORI DAN REALITAS DISTRIBUSI PANGAN

5.1 Pendahuluan

Kebijakan distribusi produk pertanian telah semakin “tidak populer” karena kinerjanya selama ini tidak menunjukkan dampak yang signifikan bagi terciptanya mekanisme pasar dan tingkat kesejahteraan petani sebagai pelaku dengan jumlah terbanyak. Boleh jadi, bahwa basis teoritis lembaga *parastatal* yang banyak didominasi oleh peran negara dalam menjaga stabilisasi harga bahan pangan penting yang strategis tersebut telah semakin melemah. Atau sistem nilai dan aransemen kelembagaan yang ada telah mengalami perubahan besar, sementara landasan teori dan kebijakan yang diambil masih menggunakan pola dan sistem nilai lama yang sudah usang.

Anggaran negara yang harus dihabiskan untuk menjalankan dan mempertahankan strategi *parastatal* tersebut memang cukup mahal, sedangkan kinerjanya semakin buruk karena aliansi dan kepentingan politis serta kepentingan sesaat yang lebih kental. Perubahan mendasar memang dibutuhkan di tengah lingkungan eksternal dan internalnya yang berubah begitu cepat, dengan semakin besarnya peran dunia usaha dalam pembangunan perekonomian.

Bab ini menganalisis kesenjangan (*gap*) antara teori dan realitas distribusi pangan sebagai landasan

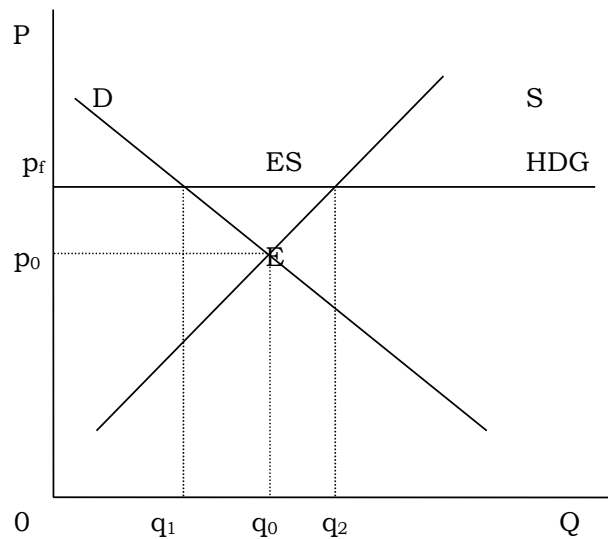
untuk menyempurnakan kebijakan distribusi pangan dan aspek pertanian secara umum. Dalam bab ini juga dilakukan evaluasi terhadap perjalanan kebijakan distribusi pangan selama ini, untuk dicarikan strategi perbaikannya bagi masa depan distribusi pangan dan produk pertanian lain di masa mendatang. Kebijakan yang distribusi yang baik adalah yang memiliki tujuan strategis untuk kesejahteraan masyarakat serta tidak mudah disalahgunakan oleh para petualang rente.

5.2 Landasan Teori Kebijakan Distribusi

Ritual masalah pangan yang menimpa Indonesia masih akan terus berlangsung, apabila para analis kebijakan dan politisi tidak berusaha menyelesaikannya dengan baik. Bayangkan, permasalahan yang terus berulang setiap tahun, bahkan dua kali atau lebih dalam setahun, tidak mampu diredam dengan instrumen kebijakan yang ada. Harga eceran beras jauh melambung tinggi umumnya terjadi pada musim tanam seperti Desember-Januari, musim kering dan paceklik pada bulan Juni-Agustus, dan hari-hari besar nasional seperti Idul Fitri, Natal dan Tahun Baru. Kemudian, harga gabah di tingkat petani anjlok, kadang sampai di bawah biaya produksi padi, walau pada tingkat subsisten sekalipun.

Kemudian karena pangan adalah kutuhan pokok asasi yang paling mendasar bagi setiap bangsa, negara wajib merasa bertanggung jawab untuk menyediakan pangan yang cukup, sehat, aman bagi dan terjangkau oleh segenap warga negara. Atas hasil pemikiran para ahli, ilmuwan dan peneliti, negara melakukan intervensi dengan menerapkan beberapa instrumen kebijakan bidang pangan. Instrumen kebijakan pangan yang dikenal dan dijalankan pemerintah dalam sejarah Indonesia modern adalah kebijakan harga dasar gabah

(kini berganti nama “harga pembelian pemerintah”) dan kebijakan perlindungan konsumen melalui operasi pasar (kini berubah menjadi “beras untuk orang miskin”). Kebijakan harga dasar dimaksudkan untuk melindungi petani padi dari ancaman anjoknya harga yang lebih parah lagi karena kelebihan penawaran (*excess supply*) pada musim panen. Untuk itu, negara melalui instansi yang ditunjuk melakukan pembelian gabah dari petani -- dengan syarat yang ditentukan tentang kadar air, tingkat kotor, butir hijau, butir hampa dan sebagainya -- sekaligus juga untuk mengisi stok pangan nasional dan stok penyangga (*buffer stock*) apabila sewaktu-waktu diperlukan. Artinya, negara melakukan pengadaan pangan pokok untuk kesejahteraan seluruh warganya.



Gambar 5.1 Harga Dasar di Atas Harga Keseimbangan

Kemudian, instrumen kebijakan operasi pasar (dengan basis teori harga atap) dimaksudkan untuk melindungi konsumen, terutama karena melambungnya harga eceran beras pada saat stok rumah tangga dan stok nasional menipis. Pada masa-masa sulit, fungsi intervensi negara dalam hal penyediaan pangan dan menjaga tingkat ketahanan pangan menjadi amat krusial ketika tingkat aksesabilitas masyarakat terhadap pangan makin kecil. Karena medan daya jangkau sektor swasta amat terbatas yang tidak akan mampu meraih seluruh pelosok tanah air, negara-lah yang mengambil alih tugas-tugas yang amat strategis tersebut, bahkan dari hulu, tengah sampai hilir.

Demikianlah teori dasar kebijakan distribusi komoditas pertanian, khususnya pangan, yang diberikan di perguruan tinggi manapun di Indonesia. Kondisi ideal seperti itulah yang menjadi pemahaman pokok yang dikuasai oleh mahasiswa ekonomi pertanian, ekonomi dan studi pembangunan dan lain-lain. Sebenarnya, tidak ada yang aneh dari instrumen tersebut baik secara akademik dan secara praktis. Secara akademik, landasan teori keseimbangan pasar dari instrumen kebijakan "standar" tersebut memang cukup kuat, bahwa fungsi negara amat dibutuhkan apabila pasar tidak mampu melaksanakan fungsinya dengan baik.

Penjelasan teoritis yang lebih komprehensif biasanya tidak jauh berbeda dari prinsip di atas, termasuk misalnya mengenai dinamika keseimbangan umum, sifat permintaan beras sebagai kebutuhan pokok yang inelastis, karakter *supply-response* komoditas pertanian yang agak lambat, dan sebagainya. Secara praktis, instrumen kebijakan harga dasar (pengadaan gabah) dan harga atap (operasi pasar beras) bahkan sering dijadikan sumber kebanggaan para politisi dan perumus kebijakan, terutama ketika dunia internasional pun mengakui prestasi Indonesia mencapai swasebada pangan pada pertengahan 1980an.

5.3 Keruntuhan Pilar Kebijakan Pangan

Namun, ketika ketahanan pangan mulai sering terganggu sejak 1990-an, beberapa analisis mengenai betapa fragilnya landasan kebijakan pangan standar itu mulai bermunculan. 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) 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.

Pada saat bersamaan di era 1990-an tersebut, pertanian Indonesia juga mengalami pukulan yang cukup bertubi-tubi. Penurunan laju pertumbuhan produksi tidak dapat dihindarkan karena secara kolektif Indonesia memang “lengah” melakukan rekonstruksi kebijakan pangan. Sekedar refresh balik, pukulan kepada sektor pertanian dapat diikhtisarkan sebagai berikut: pada tahun 1992-93 terjadi musim kemarau dan kekeringan hebat di mana-mana. Beberapa daerah menderita gagal panen dan bahkan mengalami rawan pangan yang cukup merisaukan. Tahun 1995-96 serangan hama wereng dan belalang di beberapa sentra produksi juga mengganggu kelancaran pasokan produksi padi dan bahan pangan lain. Kejadian yang paling parah adalah pada tahun 1997-98 ketika hempasan badai

kering El-Nino bersamaan waktunya dengan krisis moneter yang menjelma menjadi krisis ekonomi multi dimensional. Gagal panen dan rawan pangan terjadi di mana-mana, sehingga Indonesia mencatat rekor impor beras 5,8 juta ton, suatu angka tertinggi yang pernah terjadi pada zaman Indonesia modern.

Walaupun ada suatu analisis politik dengan teori konspirasi yang menyebutkan bahwa krisis pangan pada tahun 1998 tersebut memang sengaja dirancang pihak asing yang ingin meraup untung dengan hegemoni kekuatan yang dimilikinya, namun hal yang tidak dapat dibantah adalah bahwa instrumen kebijakan itu telah tidak ampuh lagi dengan kondisi sosial-ekonomi-politik Indonesia. Setelah didesak untuk segera memperbaiki kebijakan perberasannya, baru pada akhir tahun 2001 Indonesia memiliki kebijakan beras yang dituangkan dalam Instruksi Presiden (Inpres) No.9/2001 yang diberlakukan per 1 Januari 2002. Kebijakan tersebut merupakan hasil perjalanan panjang Tim Pengkajian Kebijakan Perberasan Nasional yang dibentuk pemerintah dan beranggotakan beberapa pakar yang sangat kompeten di bidang ini.

Semangat yang terkandung dalam Inpres perberasan itu sebenarnya tidak jauh berbeda dari kebijakan standar yang disebutkan di atas. Artinya, Inpres itu masih terlalu umum dan tidak secara rinci menjelaskan tanggung jawab dan cakupan pekerjaan seluruh 15 instansi yang disebut di dalamnya, dari Menko Perekonomian sampai Gubernur/Bupati dan Walikota. Tidak terlalu berlebihan apabila dikatakan bahwa kesenjangan antara teori dan realitas terletak pada aspek rinci (detail) dari perjalanan kebijakan tersebut. Perumus kebijakan dan aparat birokrasi (dan masyarakat yang peduli) masih harus menjabarkannya secara lebih baik agar dapat secara inheren sesuai dengan pekerjaan rutin mereka sehari-hari.

5.4 Peta Distribusi Pangan di Indonesia

Walaupun cukup banyak, studi-studi mengenai peta distribusi pangan di Indonesia tidak banyak mengungkap keterlibatan pemerintah dan masyarakat daerah dalam manajemen stok bahan pangan. Studi yang ada umumnya lebih banyak mengupas aspek-aspek konvensional seperti analisis pemasaran dan margin tataniaga beras, yang kadang mengarah pada kesimpulan perlunya campur tangan pemerintah dan Koperasi Unit Desa (KUD) karena struktur pasar beras tidak efisien, tidak bersaing sempurna dan sebagainya. Namun, tanpa mengurangi informasi dan interpretasi yang timbul, pemetaan pola distribusi seperti itu masih cenderung statis dan belum mampu menjawab persoalan-persoalan otonomi daerah dan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. Bahkan, karena kesimpulan yang terlalu seragam tersebut, terlalu banyak pihak dan pelaku ekonomi, yang sering mengatasnamakan petani dan kelompok tani dan koperasi, melakukan intervensi distribusi dan aktivitas lainnya, ternyata dipergunakan untuk kepentingannya sendiri dan kelompoknya.

Pada kesempatan lain, penulis pernah membuat peta daerah surplus dan daerah minus (di tingkat propinsi), yang sekaligus menunjukkan betapa distribusi pangan ini sangat strategis (Arifin, 2001b). Daerah surplus beras bahkan amat identik dengan kemakmuran karena dampak ganda (*multiplier effect*) terhadap sektor non pertanian yang lain yang demikian besar. Oleh karena itu, kebijakan harga dan kebijakan distribusi perlu tepat dan berkontribusi pada ketahanan pangan. Apabila harga ditetapkan terlalu mahal, maka dapat saja berarti bahwa petani dari daerah defisit padi telah mensubsidi petani di daerah surplus. Demikian pula sebaliknya, harga beras yang terlalu murah menjadi disinsentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

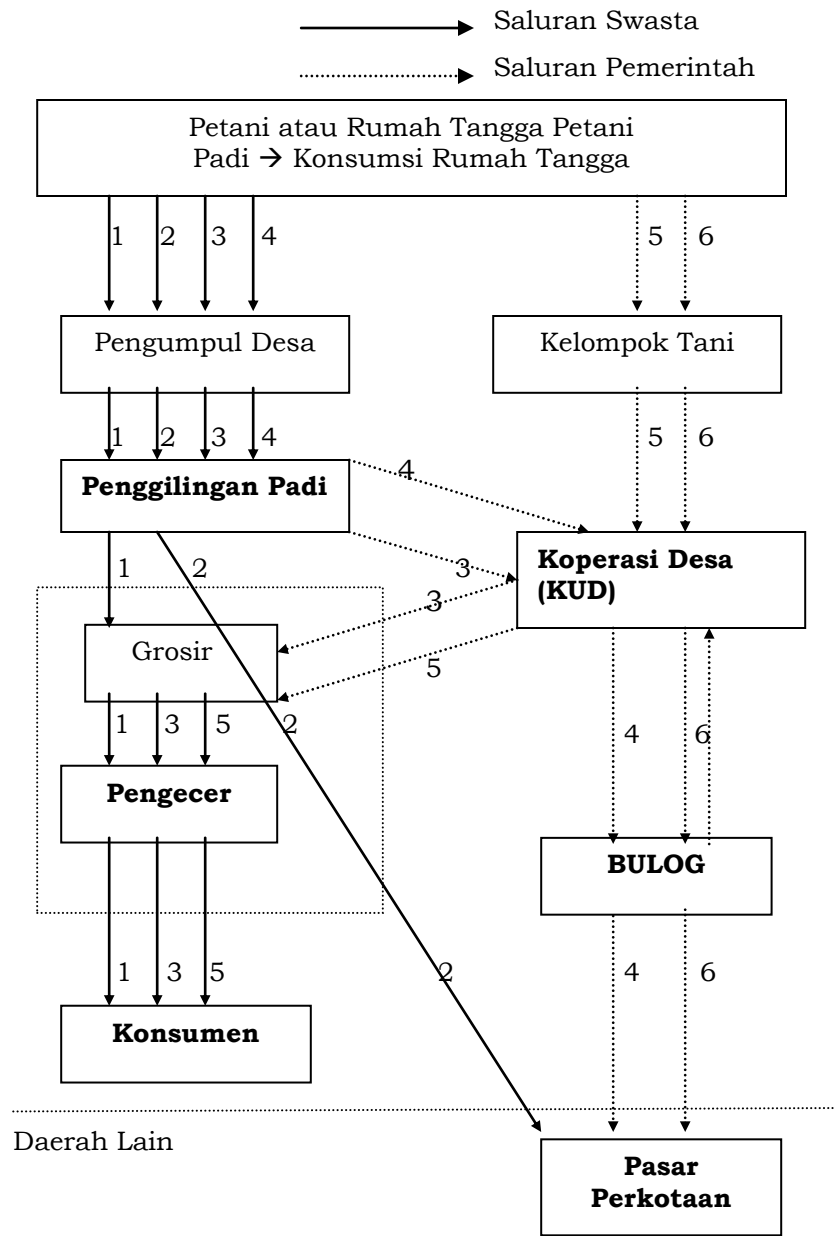
Tabel 5.1 Daerah Surplus dan Defisit Beras, 1995-1999

No	Daerah Surplus	Jumlah (ton)	Daerah Defisit	Jumlah (ton)	Surplus/Defisit
1	Sumatra				877,0
	DI Aceh	231,4	Riau	-222,0	
	Sumatera Utara	284,3	Jambi	-11,1	
	Sumatera Barat	386,8	Bengkulu	-11,5	
	Sumatera Selatan	39,9			
	Lampung	179,3			
	<i>Sub-Total</i>	<i>1.216,6</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-244,6</i>	
2	Jawa				2.467,5
	Jawa Barat	431,7	DKI Jakarta	-833,9	
	Jawa Tengah	1.483,1			
	DI Yogyakarta	81,0			
	Jawa Timur	1.305,7			
	<i>Sub-Total</i>	<i>3.301,4</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-833,9</i>	
3	Bali Nusa Teng				140,2
	Bali	89,0	Nusa Tengg Timur	-137,9	
	Nusa Tengg Barat	189,2			
	<i>Sub-Total</i>	<i>278,1</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-137,9</i>	
4	Kalimantan				214,7
	Kalimantan Selatan	304,3	Kalimantan Tengah	-29,8	
			Kalimantan Timur	-58,5	
			Kalimantan Barat	1,3	
	<i>Sub-Total</i>	<i>304,3</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>-89,6</i>	
5	Sulawesi				926,4
	Sulawesi Tengah	57,1		-120,1	
	Sulawesi Selatan	1.025,0		-35,6	
	<i>Sub-Total</i>	<i>1.082,1</i>		<i>-155,7</i>	
6	Maluku dan Irian				-254,5
			Maluku	-145,0	
			Irian Jaya	-109,4	
	<i>Sub-Total</i>		<i>Sub-Total</i>	<i>-254,5</i>	
	Indonesia				4.371,4

Sumber: Bulog, 2001

Arifin, dkk (2001) juga melakukan studi pemetaan perdagangan beras di Indonesia, dengan melakukan observasi lapangan di tiga sentra produksi beras di Jawa Timur, Jawa Barat, dan Lampung, serta pendalaman analisis di pusat-pusat pasar di daerah tersebut dan di DKI Jakarta. Hasil studi menunjukkan bahwa sebagian besar atau 90 persen dari total volume produksi beras di Indonesia digunakan untuk konsumsi sendiri. Dari pangsa kecil yang diperdagangkan itu, masih terdapat dua pola utama sistem pengadaan beras dalam negeri: pola swasta dan pola pemerintah. Walaupun sampai saat ini tidak ada data *reliable* berapa sebenarnya *share* masing-masing pola, estimasi 90:10 pola swasta dan pemerintah mungkin dapat menjadi referensi bagi studi distribusi beras di Indonesia.

Namun demikian, volume perdagangan yang sangat bervariasi menurut waktu dan musim juga perlu dipertimbangkan dengan hati-hati. Pola swasta dilakukan dengan cara berikut: (i) petani melakukan stok sendiri, konon mencapai 80 persen dari total produksinya, (ii) petani menyalurkan berasnya melalui penggilingan padi dan atau pedagang lain untuk diakses oleh konsumen atau disalurkan ke pusat-pusat pasar. Pola pengadaan beras melalui pemerintah maksudnya adalah: Bulog membeli beras petani melalui KUD dan pedagang dengan syarat-syarat khusus (kadar air 14 persen, kadar sosoh 5 persen, kadar patah 3 persen, dan sebagainya), lalu disimpan di gudang Dolog/Sub-Dolog, kemudian didistribusikan kepada kelompok masyarakat miskin melalui program operasi pasar khusus (OPK), yang mulai efektif sejak 1988. Bulog tidak lagi melakukan intervensi ke pasar umum dan alokasi kepada pegawai negeri sipil (PNS). Hal ini dapat berarti masyarakat di luar kelompok miskin mampu menerima gejolak fluktuasi harga beras di pasar umum.



Gambar 5.1 Saluran Distribusi Beras di Indonesia

5.5 Upaya Membendung Arus Impor

Setelah mengalami fase keragu-raguan yang amat tidak menentu, terutama sejak ditandatanganinya *Letter of Intent* (LoI) kepada Dana Moneter Internasional (IMF) awal Januari 1998, pemerintah akhirnya secara terang-terangan mengenakan pajak impor atau bea masuk cukup tinggi bagi komoditas pangan dan pertanian penting. Masyarakat tentu saja berharap bahwa rencana kebijakan protektif itu amat tulus bertujuan untuk melindungi petani dan meningkatkan kesejahteraannya bukan karena sekedar momentum “penentangan” terhadap IMF cukup hangat.

Apakah dengan sekedar penerapan tarif bea masuk tinggi terhadap produk pertanian tingkat kesejahteraan petani pasti terbantu begitu saja? Jawabannya tentu saja **belum**. Instrumen kebijakan protektif itu hanyalah langkah awal saja. Langkah berikutnya yang lebih komprehensif tentu saja masih perlu dirumuskan secara gamblang, dengan jangka waktu (*time-frame*) yang jelas pula, sehingga mudah difahami masyarakat luas, termasuk kalangan birokrasi sendiri. Pertanyaan yang perlu segera dijawab adalah seberapa mampu pemerintah “mengawal” kebijakan bea masuk tinggi itu dari sekian macam dampak distortif yang ditimbulkannya di kemudian hari. Jika tidak mampu, taruhannya bukan saja kredibilitas pemerintah di depan mata rakyatnya sendiri, tetapi nama baik bangsa Indonesia di percaturan dunia internasional.

Benar bahwa Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang beranggotakan 144 negara tersebut, memberikan toleransi proteksi *tariff bindings*, bahkan sampai 100 persen bagi komoditas pertanian (*raw products*) di negara-negara berkembang. Di balik itu, negara anggota WTO juga sepakat akan mengurangi tarif bea masuk tersebut secara bertahap sampai 2020 nanti. Disamping itu, *exercise* untuk melaksanakan skema

perdagangan dunia yang bebas dan adil (*free and fair trade*) juga dilaksanakan di sejumlah kerjasama ekonomi dan blok perdagangan tingkat regional seperti pada level Asean (AFTA) dan Asia Pasifik (APEC). Namun demikian, kehati-hatian dalam aplikasi tarif bea masuk masih tetap diperlukan mengingat ancaman distorsi yang ditimbulkannya masih tetap tinggi. Tidak jarang, kebijakan protektif untuk produk pertanian justru tidak dinikmati langsung oleh petani atau pelaku utama sektor pertanian, tetapi oleh para petualang dan pemburu rente yang sering menempel pada pusat-pusat kekuasaan, dengan mengatas- namakan petani.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, dalam konteks ketahanan pangan, dengan karakter petani Indonesia yang sebagian besar (76 persen) juga berfungsi sebagai *net-consumer* beras, analisis yang lebih mendalam terhadap dampak pengenaan bea masuk di Indonesia menjadi krusial. Di tingkat teori, pengenaan tarif atau bea masuk cenderung meningkatkan harga beras di tingkat produsen atau petani dalam negeri. Mekanismenya adalah bahwa bea masuk itu akan mengurangi surplus konsumen, menambah surplus produsen, dan meningkatkan penerimaan pemerintah. Dalam bahasa sederhana, pengenaan tarif bea masuk merupakan upaya pemerintah “mengambil bagian konsumen untuk ditransfer kepada produsen”. Petani akan merespons bea masuk itu, apabila elastisitas suplai beras positif, *ceteris paribus*. Produksi komoditas yang memperoleh perlindungan tarif akan meningkat, sedangkan tingkat konsumsi cenderung berkurang.

Untuk komoditas pokok seperti beras, dampak pengenaan tarif terhadap peningkatan harga beras di tingkat petani masih tergantung pada jumlah stok beras di dalam negeri, tidak hanya yang berada dalam kontrol pemerintah, tetapi juga stok yang dimiliki oleh swasta. Singkatnya, pemahaman yang lebih rinci dan teliti terhadap karakter komoditas pertanian yang akan diproteksi dengan tarif adalah pra-syarat mutlak bagi

implementasi penerapan tarif bea masuk tersebut. Rangkuman hasil penelitian berikut tidak dimaksudkan untuk menghalangi implementasi tarif bea masuk komoditas pertanian, tetapi sebagai *warning* kepada para perumus kebijakan di negeri ini agar lebih serius dalam menerapkan kebijakan protektif yang tentu saja menghendaki kehandalam aransemen kelembagaan plus para administratur sampai pelaksana tingkat lapangan.

Hasil studi Arifin dkk (2002) tentang implementasi tarif bea masuk impor beras sebesar Rp 430/kg (atau setara 30 persen harga konsumen) selama tahun 2000-2001 justru amat tidak efektif dalam memberikan perlindungan kepada petani padi, karena buruknya kapasitas kelembagaan di tingkat lapangan. Bahkan, terdapat kecenderungan *under-reporting* sampai 50 persen tentang volume impor beras yang sebenarnya dengan impor beras yang dilaporkan. Akibatnya, negara telah dirugikan ratusan milyar rupiah karena penerimaan pajak impor ternyata lebih kecil dari yang seharusnya diterima. Beberapa faktor yang berkontribusi pada ketidak-efektifan implementasi bea masuk impor tersebut antara lain: *pertama*, buruknya administrasi tentang identitas importir, sehingga beberapa importir tidak resmi amat leluasa beroperasi; *kedua*, adanya kartel perdagangan yang mengarah kepada mafia impor beras, bahkan satu-dua orang importir “menguasai” sekian banyak daftar importir yang tersebar di beberapa tempat; *ketiga*, kuatnya indikasi penyelundupan impor beras, terutama ke beberapa daerah “terbuka” seperti di Batam dan Dumai, karena terdapat disparitas harga yang amat besar (harga beras domestik yang berasal dari daerah sentra produksi di sekitarnya sangat tinggi, sedangkan harga beras impor dari Thailand dan Vietnam terkesan amat murah).

Dari beberapa penjelasan dan argumen di atas, maka sebenarnya tingkat kesejahteraan petani Indonesia tidak hanya ditentukan dari kebijakan tarif bea masuk komoditas pertanian semata. Pemerintah perlu melihat

kebijakan tarif bea masuk sebagai suatu langkah awal untuk melakukan pemihakan yang all-out kepada petani dan sektor pertanian secara umum. Kebijakan tarif bea masuk tinggi tidak akan dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama, apalagi dengan setting dan kapasitas kelembagaan seperti yang ada sekarang. Oleh karena itu, sekian macam kebijakan dan rencana tindak yang lebih rinci perlu segera diambil oleh pemerintah, terutama dalam periode fase pengenaan tarif tinggi bagi komoditas pertanian strategis.

5.6 Rekomendasi Penyempurnaan Kebijakan

Beberapa rekomendasi penyempurnaan kebijakan ke depan adalah sebagai berikut: Pertama, di sektor hulu dan paling strategis, integrasi seluruh kebijakan bidang pertanian (dan basis sumberdaya alam lain) dengan kebijakan ekonomi makro dan pemulihan ekonomi secara umum. Rekomendasi ini walaupun cukup radikal namun masih terkesan abstrak karena sasarannya terlalu besar. Pada intinya, rekomendasi ini berdimensi untuk mengembalikan kepercayaan petani dan pelaku ekonomi sektor basis sumberdaya ini kepada pemerintah bahwa mereka merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan. Implikasinya adalah bahwa kebijakan ini mengandung unsur pemberian insentif nyata kepada petani untuk tetap mau bertani dan menanam beras. Insentif itu harus mengandung makna pembelaan dan perlindungan bagi petani (terhadap persaingan dengan pasar global) melalui peningkatan produktivitas dan efisiensi produksi dan distribusi, serta dikaitkan dengan setting kebijakan pangan tingkat makro. Sekali lagi, pemberian insentif itu tidak boleh memanjakan petani karena kondisi alamiahnya saat ini, seperti lahan sempit, tidak efisien, akses teknologi dan informasi terbatas, dan sebagainya.

Kedua, di tengah dan aspek distribusi, terapi kejut (*shock therapy*) bagi pelanggar aturan, insentif bagi investasi dan manajemen stok oleh swasta, sekaligus menerapkan restitusi pendapatan bagi para pedagang dan Bulog yang sebenarnya telah mengambil marjin keuntungan yang paling besar dari perdagangan dan distribusi beras. Rekomendasi ini jelas berlandaskan presumsi bahwa *moral hazard* yang masih mengintai, tidak hanya Bulog, Dolog dan aparatnya ke tingkat satgas di lapangan, tetapi juga unsur birokrasi lain sampai ke tingkat daerah. Konsekuensi yang paling berat adalah apabila secara nyata sumber perburuan rente dalam “permainan beras” terbukti difasilitasi oleh para aparat birokrasi. Restitusi pendapatan dapat berupa pengenaan pajak berganda bagi mereka memperoleh previlis menikmati keuntungan besar, misalnya dari pengilangan dan perdagangan.

Ketiga, di hilir dan aspek konsumsi, sempurnakan *data base* yang sudah ada tentang kaum miskin dan kelompok rawan pangan lain. Penggunaan sistem kupon dalam operasi pasar khusus harus secara *all-out* dipantau oleh instansi yang diberi kewenangan, dalam hal ini Bulog/Dolog serta aparat Bupati/Walikota dan jajaran Pemerintah daerah. Mustahil memulai sesuatu yang baru tanpa pemantauan yang efektif. Rekomendasi lain jelas masih banyak. Namun hal yang perlu dicatat adalah bahwa keberhasilan manajemen konsumsi bahan pokok melalui diversifikasi tidak akan pernah menjadi kenyataan jika tidak terintegrasi dengan pengembangan teknologi pangan yang lebih beradab.

BAB 6

PERTANIAN ERA TRANSISI: INKONSISTENSI KEBIJAKAN

6.1 Pendahuluan

Pertanian Indonesia sedang berada pada era transisi demokrasi, perubahan sistem ekonomi politik yang harus bersamaan waktunya dengan pemulihan ekonomi. Karakter kebijakan pertanian dan pangan pada masa transisi ditunjukkan oleh inkonsistensi kebijakan, yang dapat menjadi kendala serius dalam merumuskan kebijakan yang lebih koheren untuk kesejahteraan rakyat. Boleh jadi fase inkonsistensi tersebut merupakan proses alamiah biasa dari suatu perubahan rezim administrasi pemerintahan yang otoriter ke arah sistem demokrasi yang mengedepankan keputusan kolektif dan melibatkan partisipasi masyarakat.

Bab ini menganalisis beberapa aspek dari suatu kebijakan pertanian dan pangan era transisi. Warna politik suatu kebijakan tentu tidak dapat diabaikan. Namun demikian, sesuatu yang hampir pasti adalah bahwa basis ilmiah dan obyektivitas suatu kebijakan pertanian haruslah dijunjung tinggi dan ditegakkan dengan sebaik-baiknya. Kebijakan publik adalah suatu keputusan politik kolektif yang dirumuskan melalui proses yang demokratis, mempertimbangkan beberapa dimensi kepentingan. Oleh karena itu, beberapa jalan keluar untuk mengakhiri tingkat inkonsistensi kebijakan tersebut akan ditawarkan pada akhir bab.

6.2 Hakikat Kebijakan Masa Transisi

Pada masa transisi demokrasi tidak normal seperti sekarang ini, sektor pertanian memperoleh ujian cukup berat. Beberapa kebijakan menderita inkonsistensi yang cukup serius, baik karena permasalahan struktural warisan dari pemerintah Orde Baru, maupun karena kurang seriusnya pemerintah transisi Presiden Abdurrahman Wahid terhadap sektor pertanian dan pembangunan ekonomi umumnya. Kabinet Gotong Royong pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri tentu saja menerima limpahan tugas dan pekerjaan rumah yang amat beragam, dan berat, apalagi basis ilmiah dari kebijakan yang diambilnya kadang tidak terlalu kuat.

Siapa pun yang menjadi pemimpin di negeri ini, masyarakat akan melakukan *pressure* standar untuk memperkuat basis pertanian dan sumberdaya alam lain untuk mencapai ketahanan pangan yang berkelanjutan sebagai amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Disamping itu, keniscayaan globalisasi perdagangan dan keterbukaan yang sebenarnya makin kompleks perlu dicerna lebih obyektif karena proses ratifikasi yang harus dilakukan perlu membawa perbaikan bagi pertanian dan kesejahteraan petani dan masyarakat banyak. Disamping itu, tuntutan efisiensi dan pengembangan agribisnis dengan nilai tambah tinggi akan mewarnai perjalanan pembangunan pertanian pada masa mendatang. Perubahan sistem politik di Indonesia yang kini lebih mengedepankan desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah masih menyisakan tantangan tersendiri.

Hampir semua agenda dan langkah kebijakan untuk merespons isu strategis dan permasalahan di atas terjebak dalam inkonsistensi, yang mungkin saja secara hakikat memang harus melewati fase *trade-off* yang agak rumit. Ketika Bank Dunia melakukan protes keras atas

rencana pembatasan impor beras oleh Badan Urusan Logistik (Bulog), lalu direspons para analis dan pejabat publik yang tidak kalah kerasnya, hal itu juga merupakan suatu indikasi absennya suatu kebijakan publik yang berwibawa dan tepat sasaran (*appropriate*). Demikian pula, ketika Departemen Pertanian “berang” terhadap angka estimasi penurunan produksi padi dan “bangga” terhadap estimasi peningkatan produksi padi yang disampaikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), maka indikasi inkonsistensi kebijakan semakin mengemuka. Apabila harga gabah di tingkat petani cukup rendah, tentu saja petani padi akan memilih menanam komoditas lain atau melakukan aktivitas *off-farm* yang dapat menjaga tingkat pendapatannya. Belum lagi, persoalan ego-sektoral yang tidak dapat begitu saja dihilangkan dari karakter birokrasi Indonesia, dan mungkin di hampir seluruh negara di dunia.

Beberapa inkonsistensi kebijakan pertanian dan pangan yang dianalisis disini seharusnya dapat dijadikan *entry point* pembenahan kebijakan oleh para perumus kebijakan dan petinggi lain di negeri ini. Penjelasan tentang inkonsistensi kebijakan juga dilengkapi opsi jalan keluar dan rekomendasi kebijakan, untuk mengurangi tingkat inkonsistensi itu di tingkat konsep dan aplikasi, dalam jangka pendek dan jangka menengah-panjang.

6.3 Sumber Inkonsistensi Kebijakan

Pangan murah vs kecukupan pangan

Kebijakan pangan murah (*cheap food policy*) selama ini menggunakan instrumen operasi pasar (dan operasi pasar khusus-OPK sejak krisis ekonomi). Argumen utamanya adalah bahwa berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 1999, sebagian besar (76 persen) rumah tangga adalah konsumen beras (*net consumer*) dan hanya 24 persen

sisanya produsen beras (*net producer*). Di daerah perkotaan, *net consumer* beras adalah 96 persen atau hanya 4 persen saja yang merupakan *net producer* beras. Di daerah pedesaan, *net consumer* beras sekitar 60 persen atau hanya 40 persen penduduk desa yang merupakan *net producer* beras.

Implikasinya adalah setiap kenaikan 10 persen harga beras akan menurunkan daya beli masyarakat perkotaan sebesar 8,6 persen dan masyarakat pedesaan sebesar 1,7 persen atau dapat menciptakan dua juta orang miskin baru (Ikhsan, 2001). Karena beras juga merupakan makanan pokok dengan karakteristik permintaan yang tidak elastis – perubahan harga tidak terlalu berpengaruh terhadap konsumsi beras – maka kelompok miskin itulah yang menderita cukup parah karena perubahan harga beras. Membagi-bagikan beras murah terus-menerus kepada kelompok ini tentu bukan cara yang bijak untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Kebijakan kecukupan pangan (*food adequacy*) yang dirancang untuk menjamin ketersediaan pangan di seluruh wilayah Indonesia, yang dapat terjangkau dan aman dikonsumsi masyarakat luas, sebagai bagian tak terpisahkan dari ketahanan pangan, khususnya di tingkat mikro. 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, 2001a).

Implikasinya adalah bahwa dalam konteks kebijakan pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan, kedua paket kebijakan pangan murah dan

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

Harga dasar vs perdagangan internasional

Walaupun masih dianggap sebagai salah satu komponen penting, kebijakan harga dasar tentulah bukan instrumen paling penting yang mutlak. Kebijakan harga dasar dimaksudkan untuk melindungi anjloknya harga gabah yang diterima petani, terutama pada saat musim panen raya, setiap Februari-April. Maksudnya, terlalu muluk apabila berharap banyak dari kebijakan harga dasar gabah mampu meningkatkan pendapatan petani dan pembangunan pedesaan. Cukup banyak sudah studi komprehensif yang menyatakan bahwa kebijakan harga dasar tersebut lebih banyak dinikmati oleh konsumen, terutama di perkotaan, bukan oleh petani padi di pedesaan. Sejak tahun 2000 kebijakan harga dasar gabah boleh dikatakan tidak efektif sama sekali, karena hampir 50 persen harga yang diterima petani jatuh di bawah harga dasar (kecuali tahun 2002 yang tercatat 10 persen), suatu rekor baru yang tidak pernah terjadi sejak Orde Baru.

Kebijakan harga dasar tersebut menjadi tidak konsisten dengan kebijakan di bidang perdagangan internasional karena tingkat harga beras dunia saat ini sedang anjlok, hanya sekitar US\$ 180 ton (FOB beras Thailand 25 persen). Secara ekonomis, harga beras impor jauh lebih murah dibandingkan harga produksi beras atau harga efektif di pasar domestik yang tercatat Rp 2.450/kg dan harga pembelian Bulog sebesar Rp 2.310/kg rata-rata untuk kualitas medium. Amat sulit bagi pemerintah untuk menjalankan instrumen kebijakan harga dasar apabila status beras ditetapkan sebagai komoditas ekonomi biasa, bukan sebagai kuasi barang publik yang memang memerlukan intervensi pemerintah. Walaupun pajak impor telah ditetapkan 30 persen, laju impor beras (oleh swasta dan masyarakat) masih tetap tinggi.

Persoalan kebijakan perdagangan internasional menjadi lebih pelik ketika pasar dunia tidak bisa lagi dianggap sebagai pasar yang steril dari praktik-praktik bisnis tidak sehat. Apalagi, saat ini volume beras yang diperdagangkan di tingkat internasional telah makin besar atau sekitar 23 juta ton, tidak setipis 16 juta ton seperti selama ini, karena beberapa negara besar seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat telah mulai masuk ke pasar beras. Mereka menggunakan strategi proteksi ketat, subsidi besar kepada petaninya dan bahkan melakukan *dumping* harga di pasar internasional. Suatu laporan resmi Organisasi Kerjasama Ekonomi (OECD) untuk Pembangunan alias negara-negara maju tersebut (OECD, 2001) bahkan menyebutkan bahwa nilai proteksi yang diberikan kepada petani di sana mencapai US\$ 29 milyar pada tahun 2000 atau 15 kali lipat dari total nilai beras yang diperdagangkan di pasar global. Dengan level proteksi efektif di negara maju yang mencapai 500 persen tersebut, tentu saja negara-negara berkembang seperti Indonesia perlu berpikir ekstra keras untuk melakukan reformulasi kebijakan harga beras dan bahan pangan strategis lainnya.

Peningkatan produksi vs sistem agribisnis

Kebijakan “tradisional” peningkatan produksi beras dan bahan pangan lain secara kasat mata banyak menghadapi kendala di lapangan. Selain karena kecilnya insentif harga tingkat petani seperti dijelaskan di atas, peningkatan produksi beras masih sangat terasosiasi dengan birokrasi, program dan proyek seperti Gerakan Mandiri Produksi Padi, Kedelai dan Jagung (Gema Palagung) dan sandi-sandi program sejenis, yang masih sentralistik dan ditentukan di Jakarta. Petani yang rasional, dengan perhitungan ekonomis yang paling sederhana sekalipun, pasti lebih tertarik untuk mengusahakan lahan dengan komoditas hortikultura, palawija dan tanaman keras, yang memberikan kontribusi penerimaan ekonomis lebih tinggi. Dengan semakin mahalnya harga pupuk, pestisida, upah tenaga kerja dan faktor produksi lainnya, perlambatan produksi beras jelas tidak terhindarkan. Akibatnya, pertumbuhan produksi padi pada dekade 1990-an hanya tercatat 0,89 persen atau sekitar separuh dari laju pertumbuhan penduduk. Konsekuensi lain dari buruknya kualitas aktivitas produksi padi adalah menurunnya rendemen beras dalam padi, dari sekitar 70 persen pada tahun 1950an menjadi sekitar 62 persen pada dekade 1990an.

Kebijakan pengembangan agribisnis di pedesaan tentu saja menghadapi kendala serius karena masalah struktural proses produksi di atas. Cukup sulit bagi sistem ekonomi politik manapun untuk mengembangkan agribisnis padi mengingat kontribusi ekonomi perberasan tidak sampai 30 persen dari total pendapatan rumah tangga petani. Sistem agribisnis di pedesaan juga tidak mampu tegak, apabila struktur pasar padi dan gabah terjebak dalam sekian macam asimetri pasar dan asimetri informasi di tingkat nasional dan internasional. Dalam bahasa ekonomi, struktur pasar beras sangat jauh dari kondisi persaingan

sempurna, karena formasi harga ditentukan di pusat-pusat perdagangan yang sangat jauh dari pusat produksi di pedesaan. Aktor ekonomi yang terlibat dalam ekonomi perberasan ini tidak semuanya berperan sebagai penerima harga (*price taker*) seperti halnya petani. Kehidupan pedagang beras umumnya jauh lebih sejahtera (*well-off*) karena mereka dapat mempengaruhi harga, jika tidak dikatakan sebagai penentu harga (*price determinator*). Pedagang besar dan penggilingan padi dengan modal besar tidak jarang melakukan upaya penimbunan beras pada saat-saat sulit, dan bahkan menentukan jenis merk dagang beras sesuai dengan perkembangan dan kecenderungan pasar.

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

masih sangat potensial untuk dapat ditingkatkan lagi produktivitasnya.

Otonomi daerah vs kepentingan nasional

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

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

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

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

6.4 Penutup: Agenda Kebijakan Transisional

Berdasarkan empat fokus analisis atau sumber inkonsistensi seperti dibahas di atas, maka agenda kebijakan transisional pertanian dan pangan dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

Pertama, jaminan ketersediaan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan di seluruh pelosok tanah air, termasuk daerah-daerah yang tertimpa bencana alam dan kemanusiaan. Di tingkat praktis, kebijakan Operasi Pasar Khusus (OPK) dan Beras untuk

Orang Miskin (raskin) perlu lebih dipertajam dan dimodifikasi sesuai dengan perubahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Jika diperlukan, upaya redistribusi pangan untuk kelompok miskin ini perlu disertai upaya restitusi pendapatan (*income restitution*) yang lebih adil, misalnya dengan mekanisme pajak progresif bagi para pedagang beras yang terlalu eksesif mengambil keuntungan abnormal. Pemerintah transisi perlu aktif mendorong pembentukan stok pangan daerah yang lebih rasional, dengan dukungan *data-base* yang dapat diakses oleh lembaga publik dan swasta yang memerlukannya.

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

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

Kemudian, apabila Bulog akan diberikan tugas tambahan sebagai suatu badan usaha perdagangan atau

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

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

Dalam jangka pendek, langkah 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 transisi juga perlu memfasilitasi diversifikasi usaha tersebut melalui pengembangan teknologi peningkatan produksi dan pasca panen yang lebih *location-specific*. Tidak terlalu berlebihan apabila dikatakan bahwa pengembangan kelembagaan di tingkat pedesaan, organisasi petani yang lebih tanggap terhadap perubahan, termasuk suatu koperasi pertanian yang lebih steril dari kepentingan birokrasi yang cenderung pragmatis.

Keempat, dialog terbuka (*open dialog*) -- dalam arti yang lebih mendalam dengan kerangka tahapan evolusioner yang jelas -- antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Agenda ini sangat berguna untuk menemukan beberapa sintesis persepsi dan keinginan daerah dengan pusat. Tidak akan terlalu produktif apabila pusat terus menerus mengesplotasi pemikiran dan presumsi bahwa daerah tidak siap dengan otonomi daerah atau kewenangan yang demikian besar. Demikian pula, akan terjadi kontra-produktif apabila daerah selalu bersikap dengan anggapan prejudice bahwa pusat tidak serius dan tidak sungguh-sungguh menyerahkan kewenangannya kepada daerah. Kedua pihak ini perlu sama-sama menyadari bahwa desentralisasi dan otonomi daerah adalah salah satu strategi untuk mengembangkan pertanian yang lebih khusus utk lokasi tertentu (*area-specific*) sekaligus berkontribusi pada pengembangan pedesaan.

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

Bagian II

***KETIDAKTERJANGKAUAN
STABILISASI HARGA***

BAB 7

AKHIR KEBIJAKAN STABILISASI HARGA

7.1 Pendahuluan

Bab ini membahas perjalanan panjang kebijakan stabilisasi harga bahan pangan, terutama beras, dan perannya dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Berbagai dimensi yang melingkupi kebijakan harga dasar ditelusuri lebih mendalam, dengan kerangka analisis ekonomi pertanian dan teori ekonomi pembangunan dan ekonomi politik. Organisasi penyajian bab ini diawali dengan penjelasan perubahan harga dasar gabah yang berganti nama menjadi harga pembelian pemerintah beserta basis argumen ekonomi dari kebijakan harga dasar. Pembahasan diteruskan dengan kinerja atau efektivitas kebijakan harga dasar tersebut dalam menahan anjloknya harga gabah di tingkat petani. Penutup bab ini adalah rekomendasi kebijakan ke depan untuk tidak terlalu mengedepankan pertimbangan politis kepentingan jangka pendek jika ingin meningkatkan kesejahteraan petani.

Hal yang menjadi permasalahan utama adalah bahwa esensi besar dari kebijakan harga sebagai satu rangkaian kesatuan dari kebijakan bidang pangan yang lain tidak pernah dijadikan pertimbangan secara serius. Dalam kebijakan harga dasar baru Inpres 9/2003 ini pun terdapat beberapa hal sangat penting yang hilang (*missing*) seperti kebijakan penunjang dan sistem pendukung (*supporting systems*) yang sangat diperlukan, misalnya kebijakan pembiayaan dan kebijakan

perdagangan internasional yang dapat menjaga *price parity* antara harga beras luar negeri dan beras dalam negeri. Suatu kebijakan *price support* seperti harga dasar itu memerlukan perangkat kebijakan lain yang harus komprehensif. Jika tidak, visi besar suatu kebijakan pangan seperti diamanatkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yaitu untuk ketahanan pangan dan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, hanya akan menjadi slogan dan retorika politik.

7.2 Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah

Seakan telah menjadi ritual kebijakan sejak rezim Orde Baru, Presiden Megawati Sukarnoputri akhirnya mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2003 tentang harga dasar beras, atau tepatnya kebijakan referensi harga pembelian pemerintah (HPP) kepada petani. Hampir sama format dan substansinya dengan kebijakan harga dasar sebelumnya (Inpres No. 8/2000), harga pembelian pemerintah melalui Badan Urusan Logistik (Bulog, sekarang telah berubah menjadi Perusahaan Umum Bulog) dinaikkan dari Rp 1.500 per kilogram menjadi Rp 1.725 per kilogram untuk gabah kering giling (GKG) dan HPP untuk beras naik dari Rp 2.470 per kilogram menjadi Rp 2.750 per kilogram. Persyaratan teknis lain tidak banyak mengalami perubahan, seperti kadar air maksimum 14 persen, butir hijau 5 persen, butir hampa, kuning dan merah 3 persen dan sebagainya. Disamping itu, implisit dalam Inpres 9/2003 tersebut adalah harga referensi sebesar Rp 1.230 per kilogram untuk gabah kering panen (GKP), tentunya dengan syarat kadar air yang tidak ketat.

Tujuan dari kebijakan harga dasar adalah untuk meningkatkan kesejahteraan petani, terutama untuk melindungi anjloknya harga di tingkat petani pada masa panen. Melalui kebijakan harga dasar, pemerintah

memang bermaksud untuk memberikan jaminan harga sehingga nanti petani akan menjual gabah, minimal dengan harga yang tidak lebih rendah dari harga dasar gabah yang telah ditetapkan. Di tingkat yang lebih strategis, kebijakan itu diharapkan mampu mewujudkan ketersediaan pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai, dan terjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Akan tetapi ketika media massa memberitakan kejatuhan harga gabah di beberapa tempat di Indonesia, konon sampai di bawah Rp 1.000 per kilogram untuk GKP, tidak hanya para peneliti, kaum awam pun juga bertanya-tanya seberapa efektif kebijakan harga dasar itu mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Pertanyaan serupa sebenarnya telah terlontar sejak tahun 1970-an, ketika pemerintah menempuh langkah intervensi dalam stabilisasi harga pangan, khususnya beras, mengingat begitu penting dan begitu strategisnya komoditas yang merupakan bahan pokok tersebut. Walaupun berbagai studi membuktikan bahwa kebijakan harga dasar lebih banyak dinikmati oleh konsumen dan pedagang, ekspektasi masyarakat yang begitu, membuat pemerintah tetap mengambil langkah kebijakan standar tersebut, dengan hanya meningkatkan secara berkala referensi harga yang digunakan untuk gabah dan untuk beras.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, kebijakan harga pembelian pemerintah ini menggunakan konsep harga dasar gabah dan harga beras, yang ditetapkan di atas harga keseimbangan. Prinsipnya pun sama, yaitu untuk menyerap kelebihan penawaran gabah (dan beras) pada musim panen, sekaligus untuk mengisi stok penyangga atau stok pangan nasional. Walaupun tidak eksplisit dicantumkan, kebijakan ini diikuti oleh kebijakan operasi pasar, yang sekarang bernama “beras untuk orang miskin” untuk menjaga tingkat ketahanan pangan, terutama bagi kaum miskin dan tidak mampu yang memiliki tingkat aksesabilitas yang amat terbatas.

Apabila di beberapa tempat, harga gabah di tingkat petani anjlok sampai di bawah referensi, yang sering berulang setiap tahun, bahkan dua kali dalam setahun, fenomena itu pun lebih sering dilihat sebagai kejadian biasa. Dalam kaidah dasar ilmu ekonomi (neoklasik), setiap musim panen dan suplai berlimpah, harga cenderung mendapat tekanan ke bawah, untuk selanjutnya pelaku meresponnya dengan menambah permintaan atau mengurangi suplai atau keduanya. Anjloknya harga gabah tersebut adalah mekanisme normal saja untuk mengakomodasi *cost of storage* (biaya penyimpanan, penjemuran, penggilingan, dan biaya pengolahan) dalam proses produksi beras.

Semakin buruk kualitas gabah petani (kadar air, tingkat patahan, dan kotoran), semakin besar pula *cost of storage* tersebut dan semakin rendahlah harganya. Apabila harga beras di tingkat konsumen tidak ikut jatuh, maka implisit di sini hanya petanilah yang harus membayar biaya-biaya tersebut kepada para pelaku ekonomi lain dalam seluruh rangkaian proses produksi beras: pedagang pengumpul, tengkulak, pedagang, penggilingan padi, distributor, grosir, pengecer dan bahkan kepada Bulog, yang baru saja resmi berganti nama menjadi Perum Bulog.

7.3 Beberapa Bukti Empiris

Anjloknya harga gabah menjadi kejadian luar biasa karena negara nyaris tidak dapat berbuat banyak terhadap fenomena yang terus berulang dari waktu ke waktu dengan pola yang sebenarnya dapat diketahui sebelumnya. Negara nyaris tidak berdaya ketika berbagai media massa secara konsisten memberitakan ajloknya harga gabah di tingkat petani sampai Rp 900 per kilogram untuk harga gabah kering panen (GKP). – Bahkan, di Jawa Tengah beberapa petani secara

aktraktif telah membakar gabahnya di depan kantor pemerintahan di daerah, sebagai protes atas buruknya pelayanan pemerintah dalam menyerap gabah petani. Dengan tidak menutup kemungkinan terdapat penyimpangan dalam implementasi kebijakan baru Inpres No. 9/2003 tersebut, faktor teknis kualitas gabah petani karena terlambatnya musim tanam tahun lalu karena bencana kekeringan yang cukup hebat.

Secara ilmiah, memang tidak cukup observasi untuk melakukan analisis kuantitatif dan memberikan kesimpulan yang kuat bahwa anjloknya harga gabah disebabkan karena tidak efektifnya kebijakan harga dasar yang baru. Periode satu tahun sepanjang 2003 ini masih terlalu singkat untuk melakukan uji akademik secara kuantitatif yang lebih komprehensif terhadap suatu kebijakan. Bisa saja, sarana dan prasarana yang menunjang sektor pertanian di beberapa tempat amat tidak kondusif dalam menunjang kenaikan harga dasar baru tersebut. Atau, terdapat pre-aransemen sosio-psikologis awal antara petani padi dan para pedagang di suatu tempat, yang juga mempengaruhi tingkat dan moda penjualan gabah petani kepada para pedagang atau kepada kontraktor yang ditunjuk melakukan pengadaan dalam negeri oleh Perum Bulog.

Tabel 7.1 Harga Bulanan Gabah di Tingkat Petani dan Harga Beras Dunia

Bulan	Harga Gabah Petani (Rp/kg)	Harga Beras Dunia (US\$/ton)	Nilai Tukar Rupiah (Rp/US\$)	Harga Beras Dunia (Rp/kg)
Januari	1,252	185.3	8,876	1,645
Februari	1,271	182.3	8,905	1,623
Maret	1,232	180.3	8,908	1,606
April	1,173	178.6	8,675	1,549
Mei	1,217	180.8	8,279	1,497
Juni	1,357	186.2	8,285	1,543
Juli	1,500	182.3	8,505	1,550
Agustus	1,700	178.5	8,547	1,526
September	1,679	180.0	8,455	1,522
Oktober	1,595	181.5	8,489	1,541
November	1,559	179.5	8,503	1,526
Desember	nd	nd	nd	nd
Rata2 2003	1,412	181.4	8,584	1,557

Sumber:

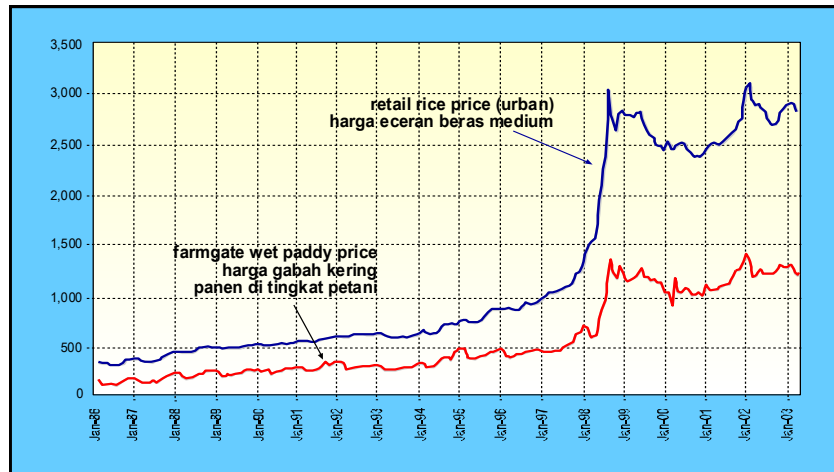
- Harga gabah petani BPS (*Laporan Monitorng Harga Gabah, sampai Desember 2003*)
- Nilai Tukar Rupiah adalah Kurs Tengah Bank Indonesia (sampai Desember 2003)
- Harga beras dunia FOB World Bank (*Commodity Price Data, Desember 2003*)

Sepanjang semester pertama tahun 2003, faktor kedua dan ketiga tidak banyak mewarnai kinerja ekonomi perberasan di dalam negeri. Harga beras dunia FOB relatif konstan dengan rata-rata US\$ 181 dollar per ton (Januari-November 2003), dengan perkecualian terjadi pada bulan Januari yang mencapai US 185/ton (Data diambil dari publikasi Bank Dunia, Desember 2003). Sedangkan nilai tukar rupiah juga cenderung

stabil pada tingkat Rp 8.400-8.500 per dollar Amerika Serikat (AS) dan menuju penguatan akhir-akhir ini. Dengan nilai tukar yang berlaku saat ini, harga beras dunia itu ekuivalen dengan Rp 1.600 per kilogram atau sekitar Rp 2.200 per kilogram setelah ditambah biaya angkut, asuransi, dan sebagainya, sementara harga eceran beras rata-rata di pasar domestik dengan kualitas setara 25% *broken* itu dapat mendekati Rp 3.000 per kilogram. Implikasi perbedaan margin harga itu adalah bahwa pasar beras domestik amat menggiurkan bagi siapa pun yang menjalankan aktivitas usaha dagang, khususnya impor beras. Oleh karena itu, kata kunci penting dalam distribusi beras di tingkat domestik adalah manajemen impor dan manajemen stok pengadaan beras domestik.

Tidak dimungkiri bahwa tingkat kesejahteraan petani 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 (Gambar 1).

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.



Gambar 7.1 Disparitas Harga Gabah Petani dan Harga Eceran Beras Konsumen

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 terpengaruh 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 usahataniannya. 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.

7.4 Efektivitas Instrumen Stabilisasi Harga

Instrumen kebijakan stabilisasi harga dikatakan efektif apabila mampu menjadi salah satu pengaman dari anjloknya harga gabah, terutama pada musim panen. Pada masa transisi tiga presiden setelah kejatuhan Presiden Soeharto, kebijakan harga dasar nyaris semakin tidak mampu menahan anjloknya harga gabah. Sekali lagi, hal itu terjadi karena besar kemungkinan kebijakan pendukung lain (*supporting policies*) seperti kebijakan tarif impor, kebijakan kredit ketahanan pangan dan lain-lain juga tidak secara inheren mampu berjalan dengan baik. Demikian pula, keragu-raguan Indonesia untuk meninggalkan liberalisasi perdagangan beras yang pernah diterapkan pada tahun 1998-1999 menjadi amat signifikan dalam menentukan arah kebijakan ekonomi beras lainnya.

Implikasinya adalah bahwa kebijakan harga dasar memang merupakan salah satu komponen penting, tetapi bukan instrumen terpenting yang mutlak.. Maksudnya, terlalu muluk apabila berharap banyak dari kebijakan harga dasar gabah, untuk mampu meningkatkan pendapatan petani dan pembangunan pedesaan. Tahun 2000, kebijakan harga dasar gabah boleh dikatakan tidak efektif sama sekali, karena hampir 50 persen harga yang diterima petani jatuh di bawah harga dasar, suatu "rekor" baru yang tidak pernah terjadi sejak Orde Baru (Lihat Tabel 6.2).

Tabel 7.2 Efektivitas Pengamanan Harga Gabah

	1997	1998 ^a	1999	2000	2001	2002	2003 ^b Nov
Harga dasar gabah (Rp/kg)	525	1.000	1.400	1.400	1.500	1.500	1.725
Harga gabah di bawah referensi (%)	0,8	3,8	8,3	48,3	17,13	9,61	49,62
Jumlah observasi	6.297	6.811	6.683	5.455	4.914	4.851	5.867
Harga dunia FOB(US\$/ton)	281,0	276,0	216,2	173,6	152,7	171,8	180,0

Catatan:

- a) Harga dasar direvisi empat kali, yaitu: Rp 525/kg (Januari), Rp 600/kg (April), Rp 1.000/kg (Juni) dan Rp 1.400/kg (Desember).
- b) Data dan observasi bersifat sementara, setelah Inpres 9/2003

Sumber: Diolah dari Tim Monitoring Harga oleh BPS, sampai Desember 2003

Amat sulit bagi Indonesia, siapa pun pemimpin pemerintahan untuk menjalankan instrumen kebijakan harga dasar, apabila prasyarat utama seperti tegaknya institusi dan dukungan sistem administrasi begitu lemah dan mudah menjelma menjadi peruburan rente (*rent-seeking*) biasa. Namun tentu saja, amatlah tidak bijak untuk “mengarahkan telunjuk” pada orang lain dari pada pada kesalahan sendiri, dalam hal ini pada sistem perdagangan dunia yang walau konon semakin terbuka, tapi masih cenderung asimetris dan tidak fair. Benar bahwa anjloknya harga gabah juga amat berhubungan dengan laju impor beras yang demikian

tinggi. Mereka seakan lupa bahwa ekonomi perberasan di Indonesia semakin terkait dengan perdagangan dunia. Paling tidak, pembentukan harga gabah dan beras di pasar domestik sedikit banyak pasti dipengaruhi harga dunia beras, yang cenderung turun dari waktu ke waktu. Tahun 2000, volume impor beras "hanya" tercatat 1,5 juta ton, suatu penurunan signifikan dibandingkan volume impor tahun 1998 (rekor tertinggi) 5,8 juta ton.

Skandal anjloknya harga beras dunia sampai 153 dollar AS per ton, bahkan pernah 120 dollar AS per ton (FOB untuk jenis *Thai 25% broken*) sejak tahun 2001 tersebut juga telah menyebabkan kebijakan harga dasar tidak efektif. Secara ekonomis, harga beras impor jauh lebih murah dibandingkan dengan harga produksi beras atau harga efektif di pasar domestik yang tercatat Rp 2.450/kg dan harga pembelian Bulog sebesar Rp 2.310/kg rata-rata untuk kualitas médium. Hal inilah yang pernah menyebabkan Indonesia mengalami “banjir beras impor”, tidak hanya dari jalur resmi, tetapi juga dari jalur penyelundupan. Mungkin saja memang terjadi hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara anjloknya harga gabah dan impor beras atau antara buruknya kinerja sektor pertanian negara-negara berkembang dan tingkat proteksi dan subsidi di negara-negara maju. Akan tetapi, seberapa langsung hubungan tersebut, analisis ilmiah yang lebih mendalam masih perlu dilakukan secara hati-hati dan teliti.

7.4 Penutup: Jalan Panjang Reposisi

Fenomena anjloknya harga gabah petani harus dipecahkan dengan strategi yang lebih spesifik, sesuai dengan pokok dan cakupan masalah yang dihadapi. Di tingkat yang paling dasar, pemerintah dan Bulog serta

semua jajarannya di daerah wajib melaksanakan tugasnya, yakni melakukan pengadaan beras, membeli gabah petani sesuai dengan HPP, dan ketentuan lain yang berlaku.

Dalam bahasa ekonomi, pembelian gabah ini adalah untuk "menyebarkan" *cost of storage* dalam proses produksi beras agar tidak semata-mata ditanggung petani dengan harga gabah yang anjlok. Namun, "disebar" kepada pelaku lain, paling tidak para pedagang, penggiling, dan Bulog. Benar, bahwa kualitas gabah petani panen kali ini memang buruk sehingga diperlukan suatu "upaya ekstra" untuk mampu menyerap sebanyak mungkin gabah yang ada.

Disinilah betapa perlunya untuk menolak gagasan-gagasan aneh yang berkembang di pemerintahan untuk membentuk tata niaga beras. Cukuplah sejarah pahit perjalanan kebijakan tata niaga suatu komoditas, yang hanya menimbulkan distorsi ekonomi dan membuka besar peluang perburuan rente dengan modus baru yang lebih canggih.

BAB 8

INTERAKSI PARSIAL NEGARA DAN PASAR DALAM TRANSFORMASI PARASTATAL

8.1 Pendahuluan

Selama beberapa dekade, Indonesia dan beberapa negara berkembang lain telah menerapkan kebijakan harga dasar dan harga atap (*dual pricing policies*) untuk komoditas pertanian, terutama makanan pokok. Untuk menjalankan kebijakan yang sebenarnya cukup rumit tersebut, sebuah lembaga *parastatal* umumnya didirikan, yang membantu melakukan pengadaan dan pembelian produk petani pada saat musim panen dan melakukan operasi pasar pada masa-masa sulit. Walaupun dengan biaya operasi dan tingkat efisiensi yang demikian tinggi, lembaga *parastatal* tersebut masih eksis di banyak negara Asia. Dominasi kepentingan politik nampak lebih dominan dari operasionalisasi kebijakan harga tersebut, dibanding dengan rasionalitas kebijakan ekonomi yang sedikit neo-klasik dan mengandalkan alokasi sumber daya pada tingkat efisiensi yang tinggi.

Walaupun dengan tingkat implementasi lembaga *parastatal* yang berbeda, justifikasi keputusan untuk menjalankan kebijakan stabilisasi harga di negara-negara Asia hampir sama, yaitu perlindungan harga bagi petani produsen dan konsumen miskin perkotaan karena besarnya disparitas harga antar musim dan antar spatial, yang juga disebabkan oleh buruknya infrastruktur publik seperti jalan, aliran informasi dan sarana atau prasarana pasar lainnya. Seperti berkali-kali disebutkan, Indonesia pun melaksanakan kebijakan

stabilisasi harga tersebut dengan sebuah lembaga parastatal yang bernama Badan Urusan Logistik (Bulog).

Indonesia sebenarnya telah melakukan suatu transformasi atau perubahan mendasar tentang lembaga *parastatal* tersebut, tepatnya sejak dekade 1980an. Pada waktu itu, instrumen harga atap (*ceiling price*) telah mulai ditinggalkan dan lebih mengkhususkan pada instrumen operasi pasar. Karena tingkat implementasi yang tidak memuaskan dan sering salah sasaran, operasi pasar dipertajam menjadi operasi pasar khusus (OPK). Persoalan utama seperti efektivitas dan efisiensi tetap muncul berulang-ulang setiap tahun, maka OPK dipertajam menjadi operasi pasar murni (OPM), dan terakhir, instrumen kebijakan itu diganti lagi menjadi Program Beras untuk Orang Miskin (Raskin).

Setelah kebijakan harga dasar gabah (*floor price*) semakin tidak efektif, karena tingkat harga yang berlaku di tingkat petani jauh di bawah harga dasar, instrumen kebijakan tersebut diubah menjadi harga pembelian pemerintah (*procurement price*) yang agak lebih fleksibel. Proses transformasi lembaga *parastatal* juga diperkuat dengan perubahan status Bulog, yang semula lembaga pemerintah non-departemen (LPND) berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) dan boleh bermotif mencari keuntungan (Pendalaman analisis disajikan di Bab 11). Namun sepanjang proses transformasi itu, interaksi antara negara dan pasar – keduanya sebagai basis atau penggerak sistem ketahanan pangan dan kebijakan pangan – ternyata berlangsung secara parsial. Karakter perburuan rente, pastilah masih sering dijumpai dalam interaksi parsial semacam itu.

Bab ini menganalisis interaksi negara dan pasar tersebut dalam kebijakan pangan terutama dalam proses transformasi parastatal menjadi lembaga perdagangan swasta. Dampak yang ditimbulkan karena pragmatisme interaksi tersebut juga akan disampaikan. Beberapa agenda kebijakan pangan ditawarkan pada akhir bab ini.

8.2 Fungsi Strategis Beras dalam Ekonomi

Di Indonesia, beras memberikan peran hingga sekitar 45 persen dari *total food-intake*, atau sekitar 80 persen dari sumber karbohidrat utama dalam pola konsumsi masyarakat Indonesia. Hal tersebut relatif merata diseluruh Indonesia, maksudnya secara nutrisi, ekonomi, sosial, dan budaya, beras tetap merupakan pangan terpenting bagi sebagian besar masyarakat. Kondisi ini sebenarnya merupakan hasil perekayasaan kultural yang memberi konsekuensi luas. Diantaranya adalah bahwa kebijakan pangan Indonesia harus menempatkan kebijakan perberasan (*rice policy*) sebagai salah satu pilar utamanya.

Di tingkat konsep, kontroversi suatu dampak distortif dalam kebijakan intervensi pasar dalam sistem perekonomian sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari perdebatan teoritis, konseptual yang telah berlangsung lama. Hampir semua penganut ekonomi arus tengah (*mainstream economists*) menolak keras campur tangan pemerintah dalam stabilisasi harga beberapa bahan pangan, terutama dalam rentang jangka panjang. Joseph Stiglitz, Martin Ravallion dan beberapa ekonomi Bank Dunia pernah secara tegas mengatakan bahwa manfaat yang dapat dipetik dari tindakan upaya stabilisasi harga umumnya sangat kecil, bahkan negatif.

Nama-nama lain seperti Kym Anderson, Yujiro Hayami, John Nash, Alberto Valdes juga pernah mensinyalir bahwa biaya transaksi (*transaction cost*) yang ditimbulkan oleh upaya intervensi pemerintah tersebut ternyata sangat besar. Mereka menyebut korupsi kronis yang senantiasa menyertai strategi stabilisasi harga bahan pangan di kebanyakan Dunia Ketiga adalah salah satu bentuk biaya transaksi yang harus ditanggung masyarakat luas. Bahkan, beberapa

kelompok kepentingan (*vested interest*) yang selalu melingkupi proses perumusan kebijakan intervensi tersebut justru memanfaatkannya bukan untuk tujuan implementasi stabilisasi harga semata, melainkan untuk kepentingannya sendiri.

Akan tetapi, juga tidak sedikit ekonom yang melihat betapa pentingnya suatu langkah stabilisasi harga bahan pangan yang harus ditempuh pemerintah. Misalnya, Peter Timmer dari Harvard University menolak tegas simplifikasi dan kesalahan persepsi para ekonom arus tengah di atas, terutama tentang betapa pentingnya arti stabilitas harga bahan pangan pada bangsa-bangsa Asia. Scott Pearson, Erik Monke Steve Tabor, dan beberapa ekonom lokal yang menekuni bidang ekonomi pangan ini juga sangat yakin bahwa stabilisasi harga bahan pangan sangat erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi, terutama dari perspektif makro.

Karena di kebanyakan negara berkembang bahan pangan merupakan bagian terbesar dari komponen konsumsi penduduk, fluktuasi harga pangan yang sangat tinggi dapat mengganggu stabilitas kehidupan ekonomi yang tentu saja sangat mempengaruhi kinerja pertumbuhan ekonomi. Beritik tolak dari pendapat inilah, upaya pemerintah dalam hal stabilisasi harga pangan dianggapnya masih cukup relevan, setidaknya sampai tercipta suatu fase di mana pangsa pengeluaran terhadap bahan makanan tidak lagi menjadi bagian yang sangat dominan.

Kondisi perberasan dan kebijakan pangan saat ini tidak terlepas dari sistem usaha perberasan yang masih membawa sistem yang dibangun dalam kerangka kebijakan swasembada beras pada jaman Orde Baru, yang sebenarnya sudah cukup komprehensif. Bagi petani, sistem tersebut berarti: (a) pemerintah menetapkan harga dasar, (b) pemerintah menyediakan KUT dan sarana produksi lainnya, (c) pemerintah membeli hasil produksi petani sesuai mutu yang

ditentukan, dan (d) pemerintah juga “melindungi” petani dari serbuan beras impor melalui pengaturan dan monopoli impor oleh Badan Urusan Logistik (Bulog), serta (e) Bulog melakukan manajemen stok untuk menjembatani perbedaan pola produksi dan konsumsi (Tim KKP HA-IPB, 2000).

Namun demikian sistem yang sentralistik tersebut tidak dapat dipertahankan lagi, karena lingkungan internal dan eksternal kebijakan yang berubah cukup cepat. Beberapa pra-kondisi memang masih dijumpa, misalnya: pemerintah masih menetapkan harga dasar gabah, mengeluarkan kebijakan kredit usahatani (KUT) tidak terlalu bagus, walaupun kinerjanya yang tidak baik karena terkontaminasi kepentingan politik jangka pendek. Kemudian, sebagai konsekuensi dari *Letter of Intent* (LoI) Pemerintah Indonesia kepada Dana Moneter Nasional (IMF), Bulog tidak lagi memiliki hak monopoli impor beras. Paket reformasi ekonomi dan keuangan IMF itu ternyata masih memasukkan provisi subsidi serta mendorong swasta dalam perdagangan komoditas pangan lain. Bulog juga tidak memperoleh priviledge dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) seperti dulu, sehingga dana pembelian gabah terlambat disalurkan, yang jelas amat mengganggu kegiatan utama pengadaan pangan, yaitu pembelian gabah petani.

8.3 Parsialisme dan Pragmatisme Kebijakan

Berhubung pilar-pilar kebijakan pangan di atas ikut rontok setelah jatuhnya rezim Orde Baru, arah reformasi kebijakan pangan seharusnya menyesuaikan dengan perubahan lingkungan yang demikian cepat. Maksudnya, strategi kebijakan yang terlalu parsial dan pragmatis akan menjadi hambatan tersendiri bagi hasil akhir kebijakan pangan yang diinginkan. Mengingat peran dan fungsi Badan Urusan Logistik (Bulog) saat ini

tidak sebesar pada masa lalu, dengan keleluasaan manajemen stok, pengendalian impor beras dan perdagangan dalam negeri, dan fasilitas dana murah dari kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI), maka kebijakan pangan yang cenderung pragmatis dan parsial sangat mungkin membawa distorsi baru dalam konteks ketahanan pangan dan kesejahteraan petani.

Masih belum hilang dari ingatan masyarakat bahwa pada sejak awal krisis ekonomi tahun 1998, kasus penyelundupan beras impor secara besar-besaran telah menghancurkan sendi-sendi kebijakan pangan secara signifikan. Sebagaimana biasa, pihak pemerintah tegas-tegas membantah atau minimal akan meneliti kebenaran berita-berita itu. Pada kondisi yang amat parsial dan pragmatis tersebut, beras impor ilegal yang telah beredar di pasaran secara luas dan sangat sulit dideteksi karena didatangkan bersamaan dengan beras impor resmi yang tercantum dalam dokumen impor. Hampir sama dengan kasus-kasus serupa sebelumnya, penyelundupan beras kali ini juga diduga melibatkan pejabat publik dan pelaku lama yang diperkirakan sangat faham tentang mekanisme perdagangan impor beras. Kebijakan yang tidak komprehensif itu juga telah menimbulkan berbagai kasus baru yang meresahkan masyarakat, misalnya kasus beras ilegal, beras oplos, penggantian karung dengan beras super dan lain-lain.

Disamping itu, penerapan bea masuk impor beras sejak awal tahun 2001 tidak semudah yang diduga, karena setiap perubahan (ekstrim) suatu kebijakan memerlukan proses penyesuaian (*adjustment process*) yang juga tidak sederhana. Walaupun masih terlalu dini untuk mengevaluasi dampak ekonomi dan politik dari kebijakan bea masuk impor beras itu, tetapi keterkaitan kebijakan yang baru itu dengan seluruh strategi pembangunan pertanian dan pangan jelas sangat erat. Sementara itu pemerintah sedang berhadapan dengan dua poros utama tekanan publik dalam kebijakan harga beras, yang membawa dilema tersendiri.

Di satu pihak, terdapat tekanan yang demikian tinggi untuk meningkatkan harga beras tingkat petani agar para petani dapat terangsang untuk memproduksi beras dan meningkatkan produktivitas padi di dalam negeri, seperti pada argumen pengenaan bea masuk impor ini. Sementara itu di lain pihak terdapat tekanan yang tidak kalah kuatnya, agar harga beras (dan kebutuhan pokok lain) tidak terlalu mahal, terutama pada saat daya beli anjlok seperti sekarang, karena petani Indonesia sebenarnya justru menjadi *net consumer* dari komoditas beras.

Pertanyaan yang tersisa adalah: Seberapa siapkah bangsa Indonesia untuk mematok harga petani jauh di atas tingkat harga internasional agar petani lebih sejahtera dan mempunyai insentif untuk memproduksi dan meningkatkan produktivitas? Sekedar perbandingan harga beras tingkat petani di Jepang mencapai 4-6 kali lipat di atas harga rata-rata dunia, sedangkan harga di Korea dan Malaysia berkisar sekitar dua kali lipat dari harga beras dunia. Selama ini, berbagai kebijakan pemerintah cenderung amat bias kepada konsumen perkotaan, sesuatu yang sering dipertanyakan masyarakat luas, mengingat kondisi atau status agraris dengan berjuta petani dan keluarganya terlibat di dalamnya.

Di tingkat teori, tarif atau bea masuk cenderung meningkatkan harga beras di tingkat produsen atau petani dalam negeri, karena mengurangi surplus konsumen, menambah surplus produsen, dan meningkatkan penerimaan pemerintah. Artinya, pengenaan tarif bea masuk beras merupakan upaya pemerintah untuk mengambil bagian konsumen dan ditransfer ke produsen. Petani akan merespons bea masuk itu, apabila elastisitas suplai beras positif, *ceteris paribus*. Pada waktu nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika di atas Rp 10.500, pemerintahan Orde Baru tetap melindungi konsumen dengan menjual beras 60 persen lebih rendah ketimbang harga paritas. Pada

masa transisi demokrasi seperti sekarang ini bias kepada konsumen ini tetap berlanjut. Hasil penelitian Sawit (2000) menunjukkan bahwa para konsumen telah meraup surplus atau keuntungan setara dengan Rp 37 triliun (73 persen) dinikmati oleh konsumen tingkat menengah ke atas dan hanya Rp 10 triliun yang dinikmati konsumen miskin. Sementara itu, keuntungan petani padi yang seharusnya bisa diraih, sebesar Rp 21 triliun, lenyap. Selama pemerintahan reformasi, keuntungan petani padi yang paling produktif pun, misalnya petani di Karawang, telah merosot sekitar 27 persen dan sebagian petani mulai enggan merawat tanamannya, apalagi menggunakan teknologi baru.

Instrumen kebijakan tarif atau bea masuk impor beras ini ditempuh sebagai konsekuensi logis dari penghapusan monopoli impor beras oleh Badan Urusan Logistik (Bulog), sejak masa pemerintahan transisi, dan atas anjuran Dana Moneter Internasional (IMF). Instrumen bea masuk itu dapat dianggap sebagai pilihan terbaik diantara sekian banyak alternatif buruk yang dihadapi pertanian Indonesia, seperti penghapusan subsidi pupuk, pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan lain-lain. Disamping itu seluruh hambatan non-tarif dihapus, artinya setiap importir umum boleh melakukan impor beras dengan kualitas di atas 5 persen broken.

8.4 Manajemen Produksi dan Distribusi

Proses transformasi lembaga *parastatal* menjadi lembaga perdagangan swasta, sayangnya berlangsung secara bersamaan dengan krisis ekonomi. Akibatnya, pergeseran pola konsumsi dari beras domestik yang *nota bene* berkualitas cukup tinggi, ke beras impor kualitas medium yang sedikit lebih rendah, pasti tidak terlepas dari penurunan daya beli konsumen. Banjirnya beras

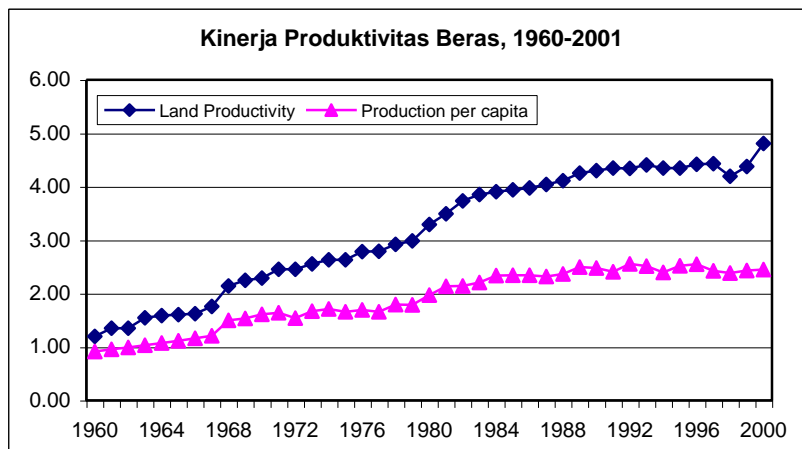
impor ini juga karena anjloknya produksi padi dalam negeri sejak awal tahun 1998 karena faktor alam dan berbagai permasalahan struktural dari sistem produksi, pengadaan dan manajemen stok dan distribusi beras di dalam negeri dari hulu sampai hilir.

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

Kesalahan perencanaan dan estimasi kebutuhan pengadaan beras dalam negeri – disengaja atau tidak – juga telah menyebabkan membengkaknya volume impor beras tahun 1998, baik untuk stok nasional maupun untuk operasi pasar. Pada tahun genting karena tragedi kemanusiaan kerusuhan massal dan kekeringan hebat tersebut, Indonesia melalui Bulog dan beberapa rekanan importir yang telah ditunjuk secara tidak transparan, telah mengimpor beras dengan jumlah 5,8 juta ton. Angka itu merupakan rekor volume impor yang cukup mengkhawatirkan, terutama pada saat negara berada dalam keadaan "kering devisa" seperti sekarang.

Akibatnya, stok beras nasional sangat berlimpah dan menimbulkan masalah tersendiri. Bulan Desember 1998, stok beras masih tercatat 2,1 juta ton walaupun sekian macam program OPK dalam kerangka Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk keluarga miskin dan miskin sekali telah dilaksanakan. Tahun 1999 jumlah impor beras menurun "hanya" sekitar 4,2 juta ton karena performa produksi telah lebih baik dibandingkan

tahun sebelumnya. Angka impor terus menurun sampai hanya 1,4 juta ton pada tahun 2001, sebelum akhirnya meningkat lebih 3 juta ton pada tahun 2002. Angka resmi impor beras pada tahun 2003 juga diperkirakan berkisar 2 juta ton karena performa produksi tidak jauh berbeda dari tahun-tahun sebelumnya.



Gambar 8.1 Kinerja Produktivitas Beras, 1960-2001

Ada yang berspekulasi bahwa kinerja produksi padi merupakan hasil dari kebijakan sandi produksi Gema Palagung (Gerakan Mandiri Produksi Padi, Kedelai dan Jagung). Tidak ada yang salah dari spekulasi di atas karena studi rinci tentang determinan produksi padi di Indonesia pun amat beragam. Demikian halnya, juga tidak terlalu keliru jika ada yang berargumen bahwa pencapaian produksi yang mendekati kondisi normal itu merupakan kerja keras para petani sendiri karena terlalu banyak program pemerintah di bidang produksi itu yang tidak tepat sasaran, sekadar tidak menyebut penyimpangan dan permasalahan struktural lain.

Di bidang distribusi pangan, selama tiga dasawarsa terakhir Indonesia menganut dua pola utama sistem pengadaan beras dalam negeri; pola swasta dan pola pemerintah. Walaupun sampai saat ini tidak ada data *reliable* berapa sebenarnya *share* masing-masing pola, estimasi 90 persen pola swasta dan 10 persen pola pemerintah mungkin dapat menjadi patokan (uraian lebih lengkap telah disampaikan dalam Bab 5). Namun demikian, volume perdagangan yang sangat bervariasi menurut waktu dan musim juga perlu dipertimbangkan dengan hati-hati.

Pada masa stabilisasi harga sampai akhir 1990an pola pengadaan beras melalui pemerintah sering-kali berakhir dengan “perumitan yang disengaja”, karena negara telah bersentuhan atau berinteraksi dengan pasar tanpa aransemen kelembagaan yang tegas dan transparan. Pedagang skala besar yang memperoleh surat perintah logistik ini lalu mengoper berasnya kepada pedagang skala menengah sampai pengecer di hampir setiap sudut pasar, yang tentunya bekerja dengan *fee* khusus.

Bahkan terdapat perbedaan atau segmentasi pasar berdasarkan faktor nonpasar dan elemen psiko-sosiologis yang sangat mencolok yang diberlakukan oleh pedagang besar kepada pedagang menengah dan pengecer. *Fee* itulah yang merupakan awal dari begitu dominannya aktivitas perburuan rente dalam peta perdagangan beras, baik di pasar domestik maupun internasional, yang menjadi pemicu utama distorsi ekonomi perberasan di Indonesia. Saat ini, secara resmi beberapa jenis *fee* seperti di atas memang tidak dikenal lagi. Namun secara aktual, sukar sekali masyarakat (dan pemerintah sendiri) untuk melakukan *monitoring* dan pengawalan yang ketat dan transparan terhadap manajemen distribusi pangan.

Demikian pula, pengadaan beras yang berasal dari impor juga diperumit dari tidak transparannya proses

tender dan penunjukan importir. Sekalipun pemerintah telah mengenakan bea masuk untuk mengelola impor beras, kebijakan bea masuk saja pasti tidak cukup untuk mencapai tingkat kesolidan kebijakan pangan yang diharapkan. Mustahil suatu kebijakan yang sangat pragmatis seperti impor, apalagi jika hanya berdiri sendiri, akan dapat meningkatkan harga di tingkat petani, sekaligus kesejahteraan mereka. Apabila pemerintah akan terus menerapkan bea masuk, atau justru meningkatkannya dari sekadar 30 persen seperti sekarang, tidak ada jalan lain kecuali meningkatkan perangkat dan aransemen kelembagaan termasuk pengawasan dan pengakuan hukum yang sangat berhubungan dengan kebijakan itu.

Salah satu kebijakan komplemen yang diperlukan adalah Operasi Pasar Khusus atau penjualan beras murah dengan sasaran dan kriteria penerima yang jelas, tidak memancing manipulasi dan kolusi pedagang besar, atau sekadar *free rider* yang sangat piawai memanfaatkan Kebijakan komplemen dan kebijakan pendukung di bidang produksi dan distribusi atau perdagangan haruslah cocok dengan strategi ekonomi perberasan secara umum. Hal yang perlu dicatat adalah biaya transaksi untuk suatu rezim ini jelas sangat besar, karena hal itu sangat berhubungan dengan kemampuan atau fungsi birokrasi dan administrasi kebijakan publik yang menyertainya.

Dengan kata lain, seluruh komponen dan pelaku ekonomi serta masyarakat harus siap menanggungnya. Demikian pula apabila pemerintah akan mengkaji ulang kebijakan pengenaan tarif bea masuk itu, pilihan yang harus diambil hanya dua; menegakkan mekanisme pasar atau memperbaiki pelaksanaan kebijakan pangan secara lebih transparan. Implikasinya adalah apabila pemerintah masih diberikan mandat oleh rakyat untuk melaksanakan kebijakan pangan, keputusan politik untuk meningkatkan kesejahteraan pelaku ekonomi perberasan, terutama petani dan konsumen miskin,

haruslah didukung *technical analysis* bidang ekonomi yang memadai dan mempertimbangkan tegaknya mekanisme pasar dan bekerjanya sistem kelembagaan yang ada. Mengingat begitu strategisnya komoditas beras ini, baik secara politik, ekonomi, budaya, dan lain-lain, langkah ke depan sebaiknya diarahkan pada penajaman target dari setiap kebijakan yang diterapkan, terutama apabila akan menerapkan segmentasi pasar untuk kelompok sasaran yang berbeda.

8.5 Penutup: Rekomendasi Kebijakan

Interaksi parsial dan tidak transparan antara negara dan pasar dalam kebijakan pertanian dan pangan telah menyebabkan berbagai distorsi ekonomi perberasan, bahkan telah meresahkan masyarakat banyak. Kebijakan pangan bea masuk impor ternyata sangat dilematis dan memerlukan penanganan yang cukup komprehensif. Respons pemerintah secara parsial dan terkesan pragmatis akan membawa dampak distorsi tingkat berikutnya, yang justru berakibat sangat buruk bagi perekonomian Indonesia.

Pemerintah harus memikirkan satu mekanisme kebijakan pengadaan dan perdagangan beras yang lebih adil dan terbuka dan *self-adjusted* (menyesuaikan sendiri) dengan variabel eksternal lain. Hal yang harus dicatat adalah bahwa Indonesia tidak akan pernah mampu memberlakukan bea masuk impor beras terus-menerus dalam waktu lama. Pada saat produksi dalam negeri anjlok karena hal-hal yang sukar dihindari, impor beras justru sangat diperlukan, pemerintah seharusnya memberi kemudahan bagi importir dan distributor.

Pemerintah juga tetap perlu melaksanakan kebijakan *targeted subsidy* di daerah-daerah rawan pangan, sehingga dampak eskalasi harga eceran beras tidak terlalu memberatkan konsumen, yang sebagian

besar *nota bene* juga petani beras berpendapatan rendah. Sebaliknya pada musim panen raya atau pada saat produksi domestik berlimpah, pengenaan bea masuk impor jelas sangat relevan, karena para petani harus dilindungi dari ancaman anjloknya tingkat harga.

Di bidang produksi dan distribusi pangan, proses penyimpangan manajemen stok dan mekanisme distribusi bahan pangan yang mengarah pada distorsi ekonomi, di atas kertas sebenarnya masih dapat dipecahkan. Langkah pemecahan itu pun tidak lain adalah fungsi dari pemerintah yang bersih dan berwibawa (*good governance*), transparansi pelaksanaan kebijakan dan pengawasan oleh kedaulatan rakyat yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi.

Apabila pemerintah masih ingin mempertahankan Bulog, karena demikian besarnya investasi yang telah dikeluarkan, serta sangat baiknya jaringan kerja dalam pengadaan dan distribusi beras, mandat dari rakyat untuk melakukan stabilisasi harga bahan pangan haruslah didukung oleh kebijakan lain yang cocok terhadap mandat tersebut. Penyelenggaraan proses tender misalnya, harus sehat dan melibatkan perusahaan yang cukup kompeten dalam impor beras, dan hendaknya ditopang oleh mekanisme kerja yang sehat dan tidak mengulangi kesalahan lama.

Tanpa aransemen kelembagaan yang baik dan tanpa dilandasi kepastian hukum yang memadai, landasan menuju persaingan sehat itu tidak akan pernah tercipta. Saat inilah kredibilitas perumus kebijakan di negeri ini sedang diuji keandalannya. Apabila kali ini tidak mampu, maka harapan untuk memiliki iklim persaingan usaha yang sehat di masa mendatang tidak akan pernah terlaksana.

BAB 9

KEMELUT KELANGKAAN PUPUK: PRIMITIFNYA KELEMBAGAAN

9.1 Pendahuluan

Pupuk dan padi adalah dua simbol dan metafor proses produksi pertanian atau sering digambarkan sebagai hubungan fungsional input dan output dalam sektor pertanian. Petani Indonesia telah mengenal pupuk organik (pupuk kandang dan pupuk daun) jauh sebelum Revolusi Hijau yang hampir identik dengan pupuk anorganik dan bahan kimia lain seperti pestisida dan herbisida. Pada periode awal kelahiran program BIMAS (Bimbingan Massal) dan INMAS (Intensifikasi Massal) di tahun 1960an, pupuk adalah elemen tidak terpisahkan dari perubahan teknologi dan perbaikan sistem budidaya usahatani padi dan biji-bijian lain.

Program BIMAS dan INMAS lahir dari proses perjalanan panjang upaya peningkatan produksi pangan dan pertanian umumnya, yang dipelopori oleh Institut Pertanian Bogor (IPB) dengan perbaikan secara massal teknik budidaya padi yang baik dan benar. Program itu kompatibel dengan fenomena Revolusi Hijau yang terjadi di belahan bumi lain, berupa penemuan varietas unggul baru, penggunaan pupuk dan pestisida, sehingga sering dinamakan perubahan teknologi biologi-kimiawi. Pemerintah Indonesia kemudian menterjemahkannya menjadi program Panca Usaha dan belakangan ditambahi menjadi Sapta Usaha. Lima mantra ajaib atau Panca Usaha tersebut adalah: (1) penggunaan benih unggul, (2) penggunaan pupuk dan pemupukan yang tepat, (3)

pengaturan jarak tanam, (4) pengelolaan air irigasi dan drainase, dan (5) penanggulangan hama dan penyakit tanaman. Dua unsur tambahan dalam Sapta Usaha adalah pemasaran dan pembiayaan.

Pada masa itu kebijakan tentang produksi dan distribusi pupuk pertanian amat terintegrasi dengan kebijakan pangan dan pembangunan pertanian secara umum, yang terus berlanjut sampai dekade 1980an dan 1990an. Pada masa yang sedikit “terpimpin” itu, harga pupuk (Urea) ditetapkan sedikit lebih rendah dari harga dasar gabah melalui mekanisme sederhana namun efektif “rumus tani” perbandingan harga gabah dan harga pupuk. Pertimbangannya pun cukup sederhana, bahwa pada tingkat yang paling dasar, petani diharapkan dapat berhitung secara ekonomis dalam membuat perencanaan produksi.

Dengan berputarnya waktu dan kenaikan harga umum (inflasi), harga pupuk juga tidak pernah lebih tinggi dari harga pupuk sampai awal 1990an. Namun, ketika subsidi harga pupuk semakin jauh dari sasaran dan hanya dinikmati oleh usaha besar perkebunan, maka pencabutan subsidi adalah langkah logis. Persoalan menjadi semakin pelik ketika harga pupuk di tingkat dunia masih lebih tinggi dibanding harga di tingkat domestik. Ekspor pupuk secara legal dan ilegal pun meningkat pesat karena tingkat rente yang dapat dikumpulkan juga tidak sedikit.

Bab ini menganalisis kemelut kelangkaan pupuk – pasca pencabutan subsidi – yang cenderung berulang setiap waktu, terutama apabila harga internasional pupuk meningkat. Dengan kasus klasik yang amat mengganggu ketahanan pangan dan rasa keadilan masyarakat, pemerintah diharapkan mengambil langkah yang radikal dalam bidang distribusi input pertanian yang paling strategis tersebut.

9.2 Penyebab Kelangkaan Pupuk

Kelangkaan pupuk yang menimpa beberapa daerah sentra produksi padi di Jawa sejak tahun 2002 dapat berimplikasi serius pada ketahanan pangan nasional. Sebenarnya, pola kelangkaan pupuk yang terjadi saat ini tidak jauh berbeda dengan pola kelangkaan pada tahun 1998/1999 sesaat setelah pencabutan subsidi harga pupuk. Pupuk menghilang dari pasaran dan dari sentra-sentra produksi padi karena pola distribusi yang amat buruk, terjadi semacam oligopoli sistem pemasaran dan skema ekspor tidak dapat “dikontrol” sepenuhnya oleh sistem kelembagaan yang ada.

Pada waktu itu masyarakat masih mampu memahaminya secara bijak – walaupun sempat terjadi gejolak di beberapa tempat – karena terdapat pola pergeseran kebijakan yang cukup fundamental. Memang masyarakat sempat protes keras terhadap pencabutan subsidi pupuk tersebut karena dilakukan pada saat krisis moneter sedang mencapai puncaknya, suku bunga dan laju inflasi jauh melambung tinggi di luar batas kewajaran dan bencana kekeringan El-Nino sedang mengganas di seluruh pelosok negeri.

Namun, karena beban defisit anggaran negara yang begitu berat dan ekspektasi menuju perbaikan dan Indonesia baru yang lebih beradab, masyarakat dengan besar hati menerima kenyataan tersebut, walaupun pahit. Artinya, masyarakat masih memberi tenggat waktu pada perumus kebijakan di negeri ini untuk segera memperbaiki sistem produksi dan pola pemasaran dan kelembagaan distribusi pupuk, agar lebih kompatibel dengan perubahan dan pembaharuan yang terjadi. Kini, setelah hampir empat tahun kemelut kelangkaan pupuk masih saja terjadi dan dengan pola yang tidak jauh berbeda dari fenomena pada awal reformasi tersebut, masyarakat juga berhak menilai

bahwa kinerja kelembagaan dan penegakan mekanisme pasar pada komoditas yang amat vital tersebut masih nol besar.

Satu-satunya *excuse* yang paling rasional atas kelangkaan pupuk sekarang ini adalah bahwa suatu perubahan fundamental memerlukan masa transisi. Namun, para perumus kebijakan seringkali sukar untuk memahami secara utuh, bahwa *excuse* seperti itu amat berbahaya bagi ketahanan pangan di tingkat nasional. Sedikit saja terdapat gangguan pada sistem provisi dan akses faktor produksi penting tersebut, ancaman terhadap penurunan produksi pertanian amat sangat besar, yang tentu saja mengganggu perjalanan aktivitas ekonomi masyarakat banyak.

9.3 Pupuk dan Produksi Pangan

Suka atau tidak suka, hingga saat ini, pupuk anorganik, terutama yang berbahan baku Nitrogen (Urea) dan Phosphat (SP-36/TSP), merupakan salah satu pra-syarat penting dalam intensifikasi proses produksi pertanian. Sebagaimana diketahui, Indonesia sedang menghadapi ancaman penurunan produksi padi, terutama di tingkat mikro petani dan lokalitas produksi, karena rusaknya lahan akibat bencana banjir dan ancaman musim kering

Secara nasional, produksi padi pada tahun 2001 dan 2002 berturut-turut mencapai 50,1 dan 51.4 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 29 dan 30 juta ton beras setelah dikurangi susut dan kebutuhan benih. Dengan tingkat permintaan beras yang mencapai di atas 31 juta ton, maka impor beras yang mencapai 2-3 juta ton bukanlah angka yang dapat dikatakan kecil.

Tabel 9.1 Kebutuhan Beras Indonesia, 1990 – 2001 (Juta ton)

Tahun	Konsumsi	Permintaan	Pemakaian	Jumlah Kebutuhan
	Rumah tangga	Antara	Lainnya	
1990	20.89	1.77	0.05	22.71
1991	21.12	2.21	0.31	23.64
1992	21.33	2.69	0.60	24.62
1993	21.58	3.11	0.85	25.54
1994	21.52	3.51	1.11	26.14
1995	21.46	4.26	1.59	27.31
1996	21.39	4.54	1.77	27.70
1997	21.43	4.86	1.96	28.25
1998	21.47	5.19	2.17	28.83
1999	21.51	5.52	2.38	29.41
2000	21.59	5.82	2.56	29.97
2001	21.62	6.00	2.67	30.29

Keterangan:

Konsumsi rumah tangga = konsumsi per kapita (Susenas) x jumlah penduduk (BPS); proporsi (I-O) x konsumsi RT

Permintaan lainnya = kebutuhan untuk perubahan stok, ekspor, dan penggunaan lain; proporsi (I-O) x konsumsi RT

Sumber: Bulog (2002)

Industri pupuk nasional sebenarnya telah faham di luar kepala bahwa apabila kebutuhan pupuk di pasar domestik tidak dapat dipenuhi maka tingkat ketahanan pangan Indonesia terganggu, seperti diuraikan di atas. Kebutuhan pupuk di dalam negeri juga meningkat cukup pesat walaupun sempat mengalami penurunan pada saat puncak krisis ekonomi. Misalnya, kebutuhan Urea yang telah mencapai 4,5 juta ton diperkirakan

masih akan tumbuh sebesar 3 persen per tahun, terutama karena permintaan dari sektor pertanian (FertEcon, 2000).

Kebutuhan tersebut masih akan tumbuh pesat apabila konsumsi Urea oleh sektor industri juga mengalami peningkatan yang tinggi. Benar, bahwa total produksi Urea yang mencapai 6,2 juta ton telah melebihi tingkat kebutuhan di dalam negeri tersebut, sehingga alokasi distribusi pupuk untuk pasar ekspor seakan memperoleh justifikasi. Namun, industri pupuk nasional juga amat faham bahwa pemenuhan kebutuhan pupuk di pasar domestik amat spesifik menurut lokasi (*location specific*) dan memerlukan waktu pengiriman (*time delivery*) yang tepat dan akurat. Artinya, apabila pada waktu dan tempat yang amat dibutuhkan, tiba-tiba pupuk teralokasi untuk kebutuhan pasar ekspor – bukan kebutuhan di pasar domestik – berarti sistem dan pola distribusi yang ada amat tidak memadai untuk mengikuti perubahan sistem ekonomi politik yang demikian cepat.

Saat ini pola distribusi dan penjualan pupuk dilakukan oleh PT Pupuk Sriwijaya (Pusri) sebagai suatu *holding company* dari seluruh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pupuk di tanah air. Kapasitas produksi 12 pabrik pupuk pada enam BUMN pupuk di Indonesia mencapai 6,95 juta ton dengan pangsa terbesar masih berada di tangan PT Pusri dan PT Pupuk Kaltim, yang masing-masing tercatat 2,26 juta ton (4 pabrik) dan 2,41 juta ton (4 pabrik). Selain pupuk Urea, pabrik pupuk PT Petrokimia Gresik juga memproduksi SP-36, ZA, dan pupuk majemuk untuk mengantisipasi kebutuhan pupuk pada masa mendatang. PT Pupuk Iskandar Muda (PIM) dan PT Pupuk Kujang merencanakan peningkatan kapasitas produksi sampai 1,2 juta ton dari sekitar 600 ribu ton masing-masing saat ini. Disamping itu, sebesar 630 ribu ton pupuk dapat diproduksi oleh perusahaan patungan PT Asean Aceh Fertilizer (AAF) yang berada di daerah konflik Aceh. Pola produksi pupuk di dalam

negeri rasanya tidaklah banyak mengalami permasalahan berarti, walaupun beberapa gangguan sistem produksi di beberapa pabrik pernah di-klaim sebagai penyebab kelangkaan pupuk.

Tabel 8.2 Kapasitas Produksi Pupuk Urea di Indonesia

Produsen Pupuk	Jumlah Pabrik	Kapasitas Produksi (ton/th)
PT Pupuk Kaltim	4	2.410.000
PT Pupuk Sriwidjaja	4	2.262.000
PT Pupuk Iskandar Muda	1	600.000
PT Pupuk Kujang	1	587.000
PT Petrokimia Gresik	1	462.000
PT ASEAN Aceh Fertilizer	1	630.000
Jumlah	12	6.951.000

Sumber: PT Pupuk Sriwidjaja, 2000

BUMN pupuk yang ada saat ini boleh saja berkeluh kesah bahwa harga gas bumi yang digunakan sebagai bahan baku pupuk terlalu mahal, karena terdapat kenaikan dari US 1,0 menjadi US\$ 1,8 per MMBTU. Sebenarnya harga gas sebesar itu telah menurun dibandingkan US\$ 1,5 – 2,0 per MMBTU pada saat subsidi pupuk petani dihapuskan per Desember 1998, walaupun konon lebih tinggi dibanding US\$ 0.7 harga gas bumi yang dibayar industri pupuk negara lain. Sistem produksi pupuk di dalam negeri memang menghadapi beberapa kendala, namun permasalahan sistem distribusi dan pemasaran pupuk saat ini lebih penting untuk segera dipecahkan secara tuntas.

Pola distribusi pupuk dari Lini I (Pabrik-Pelabuhan) ke Lini II (Pelabuhan-UPP) dan ke Lini III (Distributor Kabupaten) dilaksanakan oleh PT Pusri. Dalam pelaksanaan distribusi dan penjualan pupuk, PT Pusri bermitra dengan penyalur yang terdiri dari koperasi, BUMN dan swasta lainnya. PT Pusri juga melakukan penjualan kepada penyalur di Lini II/UPP dan Lini III/Kabupaten. Sedangkan penjualan dari Lini III ke Lini IV/Kecamatan dilakukan oleh Penyalur, dan penjualan kepada petani dilakukan oleh pengecer di Lini IV.

Dalam kondisi tertentu, PT Pusri dapat menjual langsung ke pengecer dan kelompok tani. Disinilah drama kelangkaan pupuk di dalam negeri dapat dimulai. Beberapa studi tentang pola distribusi ini menemukan bahwa kinerja dan keragaan pasar (*market performance*) komoditas pupuk di beberapa tempat bersifat monopoli/oligopoli karena privili para distributor dan penyalur dalam menentukan harga sehingga harga yang harus dibayar petani jauh lebih tinggi dari harga pabrik (Arifin, 2000). Sistem distribusi pupuk terasa amat kaku dan cenderung mengikuti pola komando yang amat jauh dari prinsip-prinsip persaingan yang sehat. Apakah karena kekakuan seperti inilah yang menyebabkan terjadinya “ekspor ilegal” pupuk ke luar negeri atau ke daerah-daerah yang tidak tercantum dalam ketentuan sistem distribusi yang disepakati, studi yang lebih mendalam masih perlu dilakukan.

9.4 Penutup: Perubahan Kebijakan

Pada tahun 1998 Tim Peneliti INDEF pernah merekomendasikan pemerintah untuk tidak membentuk *holding company* BUMN produsen pupuk, karena akan mengarah pada perilaku monopoli/oligopoli. Struktur pasar yang tidak sehat pasti akan lebih mudah

menentukan pola produksi dan suplai pupuk di pasar domestik (dan pasar ekspor), namun masyarakat konsumen harus membayar harga yang lebih mahal karena suplai yang tidak teratur tersebut. Kini, ancaman kelangkaan pupuk menjadi kenyataan dan perusahaan *holding* yang ditunjuk tidak dapat menunjukkan kinerja yang diharapkan masyarakat karena persoalan inefisiensi tidak dapat dipecahkan begitu saja.

Sekarang inilah saat yang tepat untuk mempertimbangkan proses menuju otonomi sistem distribusi dan pemasaran pupuk. Langkah awalnya bisa dimulai dari pemisahan Divisi Pemasaran PT Pusri menjadi suatu institusi yang otonom, yang tentu saja harus diikuti oleh seperangkat pembenahan yang diperlukan menuju suatu profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas yang memadai. Gagasan untuk memangkas rantai tata niaga pupuk dan menggantikannya dengan suatu badan pemasaran (*marketing board*) mungkin tidak *feasible* saat ini. Pengalaman beberapa badan pemasaran pada komoditas lain seperti minyak kelapa sawit (CPO), cengkeh, jeruk, dan sebagainya harus dijadikan pelajaran berharga bahwa efisiensi sistem distribusi tidak ditentukan dari panjang dan pendeknya rantai tataniaga, tetapi ditentukan oleh sistem balas jasa yang memadai pada seluruh aktor yang terlibat di dalamnya.

Apabila pemerintah memang serius ingin melakukan reposisi pengembangan industri pupuk nasional – tidak hanya untuk ketahanan pangan semata, tapi juga untuk meningkatkan kinerja industri manufaktur secara nasional – seharusnya pola persaingan yang sehat antar produsen pupuk juga perlu segera ditindaklanjuti. Teori ekonomi mengajarkan bahwa sistem kompetisi yang sehat akan menghasilkan suatu sistem ekonomi yang sehat pula. Analogi di dunia olah raga dapat dijadikan renungan, negara yang teratur menyelenggarakan sistem kompetisi yang baik, pasti menghasilkan kualitas tim nasional yang baik pula.

Artinya, apabila prinsip-prinsip dalam teori persaingan itu jauh dari kenyataan hidup, hanya ada dua kemungkinan: basis teori ekonominya yang salah atau perangkat kelembagaan yang ada tidak mampu mengikuti dinamika hidup masyarakat yang berubah demikian cepat.

BAB 10

TRADISI BENCANA KEKERINGAN: AKUMULASI KELALAIAN KOMITMEN

10.1 Pendahuluan

Tradisi bencana kekeringan yang sering menimpa Indonesia tidak hanya harus dilihat sebagai fenomena alam saja, tapi juga perlu diperlakukan sebagai suatu akumulasi kelalaian komitmen untuk memberikan *early warning system* (sistem peringatan dini) dengan langkah antisipasi yang lebih bermutu. Kekeringan amat nyata pengaruhnya pada daerah sentra produksi pertanian dan daerah miskin atau marjinal di Jawa. Kelalaian yang berulang pastilah menjadi peringatan keras bagi seluruh agenda pemulihan ekonomi. Kealpaan mengantisipasi kekeringan dan menentukan langkah-langkah rutin dan darurat (*emergency*) dalam konteks ketahanan pangan akan berakibat buruk pada seluruh upaya rekonstruksi kebijakan pangan dan pertanian yang sedang tertatih-tatih dicoba direkonstruksi kembali di Indonesia.

Karena bencana kekeringan telah masuk ke domain publik (baca: politik), maka tidak terhindarkan perdebatan pun juga bersangkutan-paut dengan fenomena pertentangan kepentingan yang kental. Di satu sisi, Pemerintah sibuk membantah – minimal menganggap sepele – bahwa kekeringan tidak terlalu membahayakan produksi pangan karena sekian macam program dan proyek pompanisasi, sumur pantek, embung penampung air, dan lain-lain telah dilaksanakan oleh pemerintah. Program dan proyek di atas tentu saja tidak akan berarti apa-apa apabila volume air tanah dan air

permukaan tanah telah menurun drastis karena perubahan iklim yang menjadi kurang bersahabat. Di sisi lain, pihak yang berseberangan dengan pemerintah seakan memperoleh amunisi baru untuk “mengolah isu” ancaman bencana kekeringan menjadi perdebatan politik yang tidak berujung-pangkal. Apabila perdebatan terdirivasi hanya pada level pinggiran seperti itu, masyarakat tentu amat kecewa dan menganggap para elit terlalu amat naïf. Bencana kekeringan bukanlah amunisi politik untuk tujuan sesaat jangka pendek, yang amat jauh dari prinsip-prinsip kesejahteraan, namun merupakan tragedi kemanusiaan apabila sangat mempengaruhi tingkat kehidupan dan aktivitas ekonomi masyarakat.

Bab ini menganalisis bencana kekeringan tidak hanya dari dampak yang ditimbulkannya, tetapi juga dari sumber penyebab yang paling dominan, yaitu buruknya komitmen kebijakan penanganan kekeringan. Misalnya, lemahnya sistem dan metode peringatan dini, tingkat ketidakpedulian para elit dan perumus kebijakan terhadap kedalaman masalah kekeringan atau ketidaksabaran politisi dalam mengolah isu kebijakan publik ini menjadi komoditas politik untuk keuntungan jangka pendek diri sendiri dan kelompoknya.

10.2 Kekeringan dan Produksi Pangan

Tahun 2002 bencana kekeringan yang melanda Indonesia telah merusak areal persawahan sampai 350 ribu hektar dan membuat gabah hampa (puso) hampir 42 ribu hektar. Tahun 2003, berdasarkan data yang dapat dipantau menunjukkan bahwa kekeringan juga menyebabkan rusaknya areal panen sampai 450 ribu hektar dan puso dapat mencapai lebih 100 ribu hektar. Dampak yang sebenarnya dari kekeringan tergantung pada keseriusan pemerintah dan anggota masyarakat

dalam menanggulangi akar permasalahan kekeringan, berikut dampak ikutan yang ditimbulkannya. Implikasi dampak kekeringan ini terhadap penurunan produksi pangan nasional – terutama beras – pasti merupakan ancaman serius, karena kekeringan yang parah dapat menurunkan produksi gabah lebih dari satu juta ton.

Secara makro beberapa estimasi ilmiah memang membenarkan bahwa efek perubahan suhu permukaan laut secara anomali (panas disebut El-Nino dan dingin disebut La-Nina) dan tekanan ketinggian laut (Osilasi Selatan) di Daerah Pasifik tidak akan separah seperti pada tahun 1997/1998 yang lalu. Namun karena tingkat keganasan musim kering dan dampak sosial-ekonomi yang mungkin lebih buruk, bencana kekeringan tidak boleh dianggap ringan, apalagi jika pemerintah tidak melakukan tindakan apa-apa.

Misalnya, apabila bencana kekeringan melanda, ini tidak ada satu pun pihak yang merasa bertanggung jawab untuk melaksanakan sekedar tugas kecil memberikan peringatan dini kepada masyarakat dan petani tentang ancaman kekeringan ini. Tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa sistem dan jaringan penyuluhan pertanian yang pernah amat rapi beberapa tahun lalu, dan menjadi salah satu kontributor utama pada keberhasilan kebijakan pangan, kini nyaris mati total karena hal-hal yang tidak prinsip, seperti pertentangan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah kadang terlalu resisten untuk mempersiapkan dan mengantisipasi segala sesuatu yang belum terjadi. Pemerintah umumnya baru bertindak setelah bencana benar-benar menjadi kenyataan dan masyarakat sibuk saling tuding antara satu dengan lainnya, seperti pada kasus banjir yang juga berulang setiap tahun.

Suatu studi amat lengkap tentang “Menggunakan data klimatologi El-Nino/Osilasi Selatan untuk prediksi produksi dan perencanaan kebijakan pangan Indonesia”

yang dilakukan Rosamond Naylor, Water Falcon dkk (2002) dari Stanford University (USA) perlu dijadikan rujukan. Mereka menggunakan Indeks ENSO (*El-Nino Southern Oscillation Index*) yang tidak terlalu ekstrim, yang dikenal dengan Nino 3.4 SSTA (*sea-surface temperature anomaly* atau anomali suhu permukaan laut) dengan rentang minus sampai plus 4 derajat Celcius. Perubahan iklim yang demikian ekstrim tersebut amat berpengaruh terhadap masa tanam (dan pola tanam) bahan pangan. Kekeringan atau curah hujan rendah pada bulan September-Desember akan memperlambat masa tanam, menurunkan areal panen pada Januari-April, dan tentu saja mempengaruhi produksi pangan, terutama padi (lihat Tabel 10.1).

Tabel 10.1 Areal Tanam Padi di Jawa pada Masa El-Nino dan La-Nina (ribu hektar)

Tahun	September	Oktober	November	Kumulatif
El-Nino				
1982	65	55	232	352
1994	67	83	510	660
1997	68	81	338	487
La-Nina				
1992	114	558	1050	1722
1996	98	458	1070	1626
1998	233	523	1065	1821

Sumber: BPS, dikutip dari Naylor dkk. (2002)

Dengan data areal panen dan pola produksi selama tiga dekade terakhir, studi itu menemukan bahwa musim kemarau atau anomali iklim pada El-Nino tersebut dapat mengurangi produksi padi sampai 4,8 juta ton gabah atau setara 3 juta ton beras. Tim Peneliti dari Universitas Stanford tersebut sampai pada kesimpulan bahwa setiap satu derajat Celcius kenaikan suhu anomali itu akan menyebabkan penurunan

produksi gabah di Indonesia sampai 1,4 juta ton. Namun untuk jagung, Naylor dkk tidak menemukan pola yang relatif jelas tentang dampak kekeringan terhadap produksi jagung. Mungkin karena karakter jagung yang relatif lebih tahan terhadap perubahan iklim – bahkan menjadi komoditas substitusi padi pada musim kering – pola tanam yang tidak seragam, mayoritas jagung yang lebih banyak ditanam di Jawa Timur, sehingga agregasi cukup sulit dilakukan.

Studi-studi sejenis tentang dampak kekeringan terhadap perekonomian rakyat sebenarnya telah banyak dilakukan. Pada kesempatan lain, penulis pernah melakukan estimasi dampak kekeringan dan kebakaran hutan dan lahan 1997/1998 yang kebetulan bersamaan dengan puncak krisis ekonomi (Arifin, 2000). Dengan fokus lokasi di Sumatra dan Kalimantan, hasil studi menyimpulkan bahwa ledakan pengangguran yang terjadi bersamaan dengan gejala pemiskinan masyarakat karena hilangnya aset-aset produktif yang dimilikinya dikhawatirkan dapat menimbulkan suasana sosiologis dan psikologis yang tidak kondusif pada sistem perekonomian rakyat secara keseluruhan. Tidak terlalu berlebihan apabila dikatakan bahwa *multiplier effects* dari fenomena kekeringan (El-Nino) turut berkontribusi pada beberapa peristiwa "*social unrest*" yang telah mengganggu stabilitas sosial-politik negara yang tengah tertimpa kesulitan multi-dimensi ini.

10.3 Dimensi Kebijakan dari Kekeringan

Dalam hal dimensi kebijakan dari bencana kekeringan, masyarakat juga berhak bertanya-tanya mengapa pemerintah amat resisten untuk sekedar mengakui kemungkinan dampak penurunan produksi gabah karena kekeringan tersebut. Misalnya, tentang angka ramalan (Aram) produksi padi yang dikeluarkan

Badan Pusat Statistik (BPS). Aram II per Juni 2003) menyebutkan bahwa produksi gabah Indonesia tahun ini diperkirakan akan mencapai 52 juta ton lebih. Lalu, setelah dilakukan penyesuaian terhadap dampak iklim, Aram III per Oktober 2003 turun hanya sampai 51.9 ton. Dukungan data iklim dari Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) juga memprakirakan bahwa kemarau sepanjang pada 2003 dianggap normal, karena memang di luar “skenario” musiman perubahan anomali suhu temperatur permukaan air laut masa El-Nino Osilasi Selatan (ENSO) tersebut.

Persoalannya kini terletak pada “kelapangan dada” para perumus kebijakan di negeri ini untuk mau belajar, mendengar dan menggunakan hasil penelitian tersebut – yang kadang memang terlalu akademik – untuk melakukan antisipasi bencana kekeringan bagi agenda pemulihan ekonomi dan perencanaan pembangunan secara umum. Semakin diam pemerintah, semakin parahlah penderitaan masyarakat karena kekeringan. Apa pun arah argumen yang berkembang pada pentas politik tersebut, petani dan masyarakat kecil akan menjadi korban dan yang paling berat harus menanggung bencana kekeringan ini apabila para elit tidak melakukan tindakan apa-apa.

Petani Indonesia benar-benar mengalami pukulan yang bertubi-tubi sejak era transisi pemerintahan ini. Belum hilang rasa kecewanya karena harus menghadapi kelangkaan pupuk, kenaikan harga barang dan inflasi tinggi, mismanajemen kebijakan proteksi impor bea masuk dan lain-lain, petani harus berjuang keras untuk menanggulangi bencana kekeringan yang nyaris di luar jangkauan dan kemampuan sebagian besar dari mereka. Demikian pula ketika musim hujan tiba. Petani dan kaum miskin perkotaan silih berganti harus terkena dampak bencana banjir, juga akibat kelalaian kebijakan.

Jika tidak terjadi perubahan fokus kebijakan, dan jika pemerintah tidak mau belajar dari kesalahannya,

balada kelalaian kebijakan seperti di atas masih akan terjadi pada tahun-tahun mendatang. Kelalaian kebijakan dalam penanggulangan kekeringan mungkin dianggap tidak berimplikasi banyak bagi perumus kebijakan, namun memiliki arti yang sangat penting, bahkan dapat berarti bencana besar bagi para petani, masyarakat pedesaan bahkan bagi perekonomian secara umum. Indonesia saat ini sedang mencoba secara tertatih-tatih bangkit melakukan rekonstruksi kebijakan pangan dan pertanian yang selama 10 tahun terakhir menderita pengacuan atau peminggiran yang serius.

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, strategi bias perkotaan (*urban bias*) dan pemihakan (proteksi) besar-besaran terhadap sektor industri manufaktur sejak akhir 1980-an – apalagi dengan skema konglomerasi – telah menjadi bencana bagi sektor pertanian secara keseluruhan. Sektor strategis yang coba diandalkan untuk menjadi basis pemulihan ekonomi dan menciptakan dampak ganda peningkatan kesempatan kerja dan pengentasan kemiskinan amat sulit untuk berbicara lebih banyak.

Hampir semua orang tahu bahwa pertanian hampir identik dengan manajemen air. Oleh karena itu, manajemen sistem irigasi, pengelolaan air dan rehabilitasi sumber-sumber air secara berkelanjutan menjadi kata kunci untuk menanggulangi, minimal untuk mengurangi dampak kekeringan yang lebih hebat. Pada kasus kekeringan tahun 2003, Kantor Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Kesra) mengambil inisiatif untuk menyerahkan bantuan pangan, bantuan air bersih dan program padat karya untuk merehabilitasi jaringan irigasi. Masyarakat pun berfikir bahwa langkah itu hanya untuk mengurangi dampak bencana kekeringan dan beban berat yang diderita petani dan warga pedesaan saja.

Langkah kuratif tersebut tidak akan mampu mengatasi masalah kekeringan yang lebih banyak

disebabkan ketidakmampuan tanah-tanah di Indonesia untuk menahan air atau curah hujan tahunan yang sebenarnya relatif besar, yaitu 2.700 mm per tahun. Artinya, masih diperlukan langkah aksi yang lebih sistematis untuk mengurangi luas, intensitas, dan durasi musim kemarau di Indonesia, dengan cara melakukan “injeksi” air ke dalam tanah, dengan langkah khusus, melibatkan instansi teknis dan strategis, jika perlu menjadi agenda khusus pemimpin tertinggi negeri ini. Studi-studi agro-klimatologi dan hirologi tentang hal itu telah banyak dilakukan, dan hasil-hasilnya pun siap diaplikasikan di dunia nyata.

Tahun 2003 ditandai oleh terlambatnya musim hujan dan terlalu cepatnya musim kemarau dari jadwal yang seharusnya. Durasi hujan yang amat singkat tersebut menyebabkan kapasitas simpan (*storage capacity*) tanah-tanah di Indonesia menurun drastis. Ketekoran atau defisit air yang terjadi di Indonesia telah berlangsung cukup lama, karena jumlah pemakaian air meningkat amat pesat seiring dengan cepatnya laju pertumbuhan penduduk dan aktivitas industri dan rumah tangga di perkotaan. Langkah “injeksi” air dan pemanenan air (*water harvesting*) tidaklah harus diartikan dengan mega proyek besar membangun bendungan dan menggusur penduduk, melainkan dapat dimulai dari skala kecil dan sederhana dengan dam parit atau *channel reservoir* yang sebenarnya secara hidrologis cukup mudah dikelola masyarakat.

Penanggulangan bencana kekeringan tidak boleh diterjemahkan sebagai manajemen proyek biasa yang amat kental dengan nuansa ketidak-terbukaan, korupsi dan segala macam permasalahan sosial-ekonomi di negara kita. Bencana kekeringan perlu dilihat sebagai bencana kemanusiaan dan kelalaian kebijakan, sehingga langkah-langkahnya pun perlu terfokus ke arah sana.

10.4 Penutup: Langkah Antisipasi

Langkah antisipatif yang perlu dilakukan pemerintah dan para elit sebenarnya relatif sederhana. Dalam jangka pendek, upaya-upaya konkrit seperti penyiapan dan pemberian bantuan darurat bahan pangan dan air minum/air bersih harus menjadi prioritas pemerintah, tanpa harus menunggu komando dan perdebatan tentang definisi bencana kekeringan itu sendiri. Di sinilah *test-case* paling krusial terhadap langkah preventif terhadap Tim Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana tanpa, harus menunggu suatu bencana sampai benar-benar datang, seperti dilakukan selama ini.

Dalam jangka menengah, pemerintah wajib memiliki suatu panduan umum tentang langkah kebijakan dan program aksi yang terintegrasi dalam rencana program tahunan yang tidak perlu menyimpang dari Program Pembangunan Nasional dan Daerah (Propenas dan Propeda) dan tentu saja wajib muncul dalam anggaran pusat dan anggaran daerah. Rencana kredit pedesaan untuk menyediakan aktivitas ekonomi dan alternatif lapangan kerja non-pertanian di pedesaan wajib pula direalisasikan, tanpa harus menterjemahkan menjadi isu-isu dangkal seperti perebutan proyek dan pengaruh politik dalam memikat hati para konstituen. Upaya dialog pusat-daerah tentang masa depan penyuluhan pertanian dan pendidikan kejuruan lain wajib ditindaklanjuti secara arif dan lebih produktif, bukan sekedar berkumpul beradu argumen tanpa hasil yang lebih konkrit. Akhirnya, masyarakat masih mempersilakan para elit menggunakan isu-isu lain dalam perdebatan politik untuk dan atas nama demokrasi, tapi tidak menggunakan bencana kekeringan sekarang ini sebagai amunisi politik.

Disamping itu, langkah konservasi hutan, daerah tangkapan dan sumber-sumber lain juga perlu secara

sistematis dilakukan, bukan merupakan slogan politik yang kosong dan menyesatkan masyarakat. Masyarakat awam, terutama di daerah pedesaan bukanlah obyek politik yang pasif, melainkan subyek penting yang justru membentuk karakter dan sistem ekonomi politik Indoensia. Inilah esensi dari strategi pembangunan berkelanjutan yang baru, yang perlu mengintegrasikan pembangunan ekonomi, sosial kemasyarakatan dan lingkungan hidup. Terlalu naif apabila kita yang hidup saat ini tidak meninggalkan kearifan apa-apa dan hanya menyisakan kesengsaraan bagi generasi mendatang.

BAB 11

PANGAN DAN FORMAT PERUM BULOG: UJIAN EFISIENSI DAN TRANSPARANSI

11.1 Pendahuluan

Setelah dianggap “berjaya” sebagai lembaga negara untuk stabilisasi harga pangan – tapi gagal untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan konsumen miskin – Badan Urusan Logistik (Bulog) telah diubah dari status lembaga pemerintah non-departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum), terhitung Agustus 2002. Perubahan paling mendasar karena perumisasi itu, tentu saja tidak sekedar perubahan misi besar dari “pengawal terdepan” kebijakan pangan menjadi salah satu pelaku ekonomi pangan yang berorientasi mencari keuntungan, tetapi juga lebih banyak menyangkut aspek strategis dari keseluruhan *setting* kebijakan pangan di tingkat mikro dan makro.

Sampai saat ini, pemerintah masih belum berani secara terbuka menyampaikan perubahan *setting* kebijakan pangan itu, terutama di tingkat makro yang tentu sangat mempengaruhi kebijakan organisasional dan implementasi lainnya. Akibatnya, kebijakan pangan yang diambil menjadi amat pragmatis, parsial dan cenderung hanya menunda permasalahan, jika tidak dapat dikatakan mengalihkan satu persoalan ke persoalan lainnya. Amanat yang diembankan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada pemerintah sebenarnya cukup sederhana, yaitu suatu tingkat ketahanan pangan dan kesejahteraan petani dan anggota masyarakat lainnya. Tidak salah apabila

masyarakat sering skeptis dan membuat presumsi mengenai ketidakefektifan institusi Badan Bimas Ketahanan Pangan (di bawah Departemen Pertanian) yang mengurus bidang pangan nasional, sama seperti skeptisme terhadap Bulog, dahulu.

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

Disamping itu, Bulog sebagai salah satu pengawal stabilisasi harga pangan saat ini mengalami persoalan ambruknya kredibilitas dan rendahnya kepercayaan masyarakat, walaupun lebih banyak karena perilaku perburuan rente (*rent seeking*) dan karakter korup birokrasi dalam menterjemahkan dan melaksanakan suatu instrumen kebijakan. Bab ini menganalisis masa depan kebijakan pangan pasca format baru Perum Bulog, serta difokuskan pada *setting* atau aspek ekonomi dari kebijakan pangan pasca perumisasi Bulog. Pembahasan tentang model organisasi atau administrasi dalam internal Bulog akan muncul dengan sendirinya.

11.2 Monopoli Cikal-Bakal Korupsi

Masih segar dalam ingatan masyarakat, bahwa Bulog yang cukup “disegani” pada masa lalu ternyata menjadi sumber inefisiensi sampai mencapai Rp 6,7 triliun sebagaimana dilaporkan hasil audit lembaga terkemuka Arthur Andersen (lihat Arifin dan Rachbini, 2001). Apalagi skandal demi skandal yang melibatkan pejabat tinggi negara karena dana non-budgeter yang bersumber dari Bulog juga telah menguras energi bangsa yang mencoba bangkit dari krisis multidimensi. Maksudnya, tidak pada tempatnya untuk berromantisasi menghidupkan kembali praktik-praktik menjalankan bisnis secara monopoli yang hampir pasti berujung pada korupsi, baik dalam domain publik maupun pasar.

Laporan indikasi adanya korupsi Bulog dari hasil audit Arthur Andersen memang cukup meresahkan, walau tidak terlalu mengejutkan. Indikasi korupsi yang konon bernilai puluhan triliun rupiah itu jelas tidak berdiri sendiri, tetapi sangat terkait dengan sepak terjang Bulog selama 30 tahun lebih yang menghasilkan distorsi ekonomi yang cukup parah. Distorsi tersebut membuat harga eceran bahan pangan yang ditangani Bulog, menjadi amat mahal, terutama jika dibandingkan dengan harga di tingkat petani produsen. Salah satu penyebab utama distorsi distribusi bahan pangan tersebut adalah kesalahan atau penyimpangan rangkaian kebijakan intervensi pasar yang dilakukan Bulog. Kebijakan stabilisasi harga, manajemen stok dan distribusi bahan pangan menjadi ajang perburuan rente bagi kelompok kepentingan: pelaku usaha, birokrat pusat dan daerah, dan tekanan politik untuk tujuan pragmatis yang kadang tidak masuk akal.

Di masa Orde Baru, Bulog ternyata berkontribusi pada terjadinya struktur, penguasaan pasar dan tataniaga tepung terigu yang sangat monopolis. Lisensi impor gandum yang diberikan kepada PT Bogasari

untuk diolah menjadi tepung terigu telah menjelma menjadi suatu keterpusatan kekuatan ekonomi, apalagi sangat terkait dengan fenomena konglomerasi penguasaan aset ekonomi dan sumberdaya produktif. Dengan harga tebusan impor sangat rendah yang diberikan kepada pihak pengolah, dan harga eceran yang sangat tinggi, konsumen Indonesia telah secara terselubung mensubsidi importir, pengolah dan distributor terigu.

Bekerjasama dengan pabrik dan asosiasi industri gula, Bulog pernah menguasai jaringan impor dan distribusi gula di dalam negeri dengan proteksi yang berlebihan. Akibatnya, harga eceran gula di dalam negeri dua-tiga kali lebih mahal dibandingkan harga gula internasional. Kemudian, setelah impor gula dibebaskan, dan distorsi ekonomi sedikit terpecahkan, ada tuntutan dari mereka yang pernah menikmati proteksi itu untuk *come back*, bahkan dengan argumen membela kepentingan petani. Bulog yang seharusnya lebih memfokuskan diri pada komoditas akhir minyak goreng, ternyata telah “keliru” melakukan stok penyangga pada minyak sawit mentah (CPO) dan mengalokasikannya kepada pabrik minyak goreng yang ditunjuk. Operasi pasar untuk tujuan stabilisasi harga eceran minyak goreng, akhirnya terpleset menjadi kendaraan *vested interest* tertentu untuk kepentingan sendiri dan kroni.

Pada awal reformasi tahun 1998, perbaikan internal Bulog telah dilakukan – walaupun harus melalui tekanan Dana Moneter Internasional IMF – dengan memberi batasan hanya mengendalikan beras, bukan beberapa komoditas strategis seperti pada masa Orde Baru. Aktivitas impor tidak lagi diberikan kepada importir khusus yang memperoleh lisensi dari Bulog, tetapi diserahkan sepenuhnya kepada importir umum dengan mekanisme pasar yang berlaku. Akan tetapi, walaupun pelaku lain seperti koperasi dan beberapa BUMN niaga telah dilibatkan, hal ini tidak berarti bahwa permasalahan distribusi dan stabilisasi harga beras

selesai begitu saja. Kebijakan stabilisasi harga, walau didukung oleh serangkaian operasi pasar, masih terlalu berpihak pada konsumen dan masyarakat perkotaan, bukan pada produsen. Harga beli gabah yang rendah, terutama pada musim panen menjadi disinsentif bagi petani untuk meningkatkan produktivitasnya.

Karena berbagai sepak terjangnya, Bulog bahkan harus menerima image negatif sebagai sumber inspirasi praktik-praktik korupsi di Indonesia. *Pertama*, pola manipulasi dan penyuapan hampir terjadi di setiap lini birokrasi yang tidak segan-segan menyalahgunakan wewenangnya untuk “memungut” dan minta komisi 15-20 persen dari nilai kontrak. Pola ini ditemukan sampai ke pelosok pedesaan. Pedagang desa/kecamatan dan koperasi unit desa (KUD) yang memperoleh lisensi pengadaan bahan pangan oleh Depot Logistik (DOLOG) dan Sub-Dolog. Kasus korupsi di Dolog Jaya yang telah sampai ke pengadilan adalah salah satu contohnya.

Kedua, pola semacam “mafia” dan faksionalisme sedikit lebih rapi, umumnya melibatkan kasus tanah dan properti, serta dan tidak jarang melibatkan intimidasi dan kekerasan. Terlepas dari dimensi politik yang menyertainya, kasus *ruilslag* segitiga antara komisaris, direksi Goro Batara Sakti dan Bulog yang melibatkan Hutomo Mandalaputra (Tommy Soeharto), Ricardo Gelael dan Mantan Kepala Bulog Beddu Amang adalah saksi hidup bagaimana pola semacam mafia itu mewarnai korupsi di Bulog, sering dikenal dengan pundi-pundi non-budgeter.

Ketiga, pola kolusi dan nepotisme, umum ditafsirkan sebagai upaya kelompok elit yang menjual akses politiknya, menyediakan akses ekonomi kepada keluarganya, serta untuk memperkaya diri sendiri dan keluarganya. Contohnya adalah bahwa di masa Orde Baru dulu, proses impor dan penunjukan importir beras tidak dilakukan secara transparan dan terbuka. Pengimpor beras terdiri dari para konglomerat kelas

kakap seperti Kelompok Salim dan para putra-putri (keluarga) mantan Presiden Soeharto. Para importir ini mampu meraup *fee* US \$10 - \$15 per ton, suatu jumlah yang cukup merangsang untuk meningkatkan jumlah impor beras ke Indonesia, apa pun hambatannya.

Keempat, pola korupsi terorganisir dan sistemik yang merupakan puncak tertinggi dari industri korupsi yang diderita Indonesia. Pola ini tentu sangat sulit diberantas, selain karena sukar dibuktikan, juga berkait erat dengan sistem politik yang sedang dijalankan oleh suatu rezim pemerintahan. Kelompok kepentingan atau elit kuat mempengaruhi proses perumusan kebijakan, mengeksploitasi kepentingan ekonomis, menguasai pelaksanaan kebijakan dan partisipasi massa. Skandal Buloggate 1 (Rp 35 milyar) bahkan menyeret Presiden Abdurrahman Wahid, Buloggate 2 (Rp 40 milyar) melibatkan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Akbar Tanjung, dan Sukhoigate melibatkan jajaran beberapa Kabinet Gotong-Royong yang berakhir “*happy-ending*” kompromistis di DPR.

Dari perspektif teori ekonomi politik, unsur monopoli inilah yang merupakan sinyal awal atau komponen terpenting dari perilaku, budaya dan penyakit korupsi yang diderita bangsa Indonesia. Pada kesempatan lain, penulis pernah membuat model sederhana tentang korupsi yang terbangun dari monopoli, ditambah diskrepansi, dikurangi transparansi ($K=M+D-T$). Model itu sekedar untuk mengkuantifikasi dampak sosial ekonomi korupsi, yang tentu membawa distorsi ekonomi, merusak sistem insentif yang dibangun melalui mekanisme pasar, serta menjadi sumber ekonomi biaya tinggi, yang menyebabkan inflasi tinggi, menurunkan daya beli masyarakat yang sedang tertimpa krisis ini (Arifin, 2002).

11.3 Ekspansi Bisnis Pangan di Bulog

Setelah menjadi perusahaan umum, Bulog tidak ubahnya dengan perusahaan perdagangan biasa, yang mengejar keuntungan, dan berkontribusi pada penerimaan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Permasalahan yang utama fungsi sekaligus: fungsi bisnis dan fungsi publik, yang sebenarnya tidak secara rinci diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) yang menjadi landasannya. Dalam hal beras, misalnya, Bulog masih menjadi jangkar utama program beras untuk orang miskin (raskin), bekerja sama dengan pemerintah daerah di seluruh Indonesia, sampai tingkat kabupaten dan kota. Disamping itu, Bulog juga masih diberikan tugas untuk melakukan pengadaan beras dalam negeri, terutama untuk tujuan stok penyangga dan stok nasional. Perum Bulog pun boleh melakukan impor untuk mendukung kebijakan pengadaan pangan di tingkat domestik.

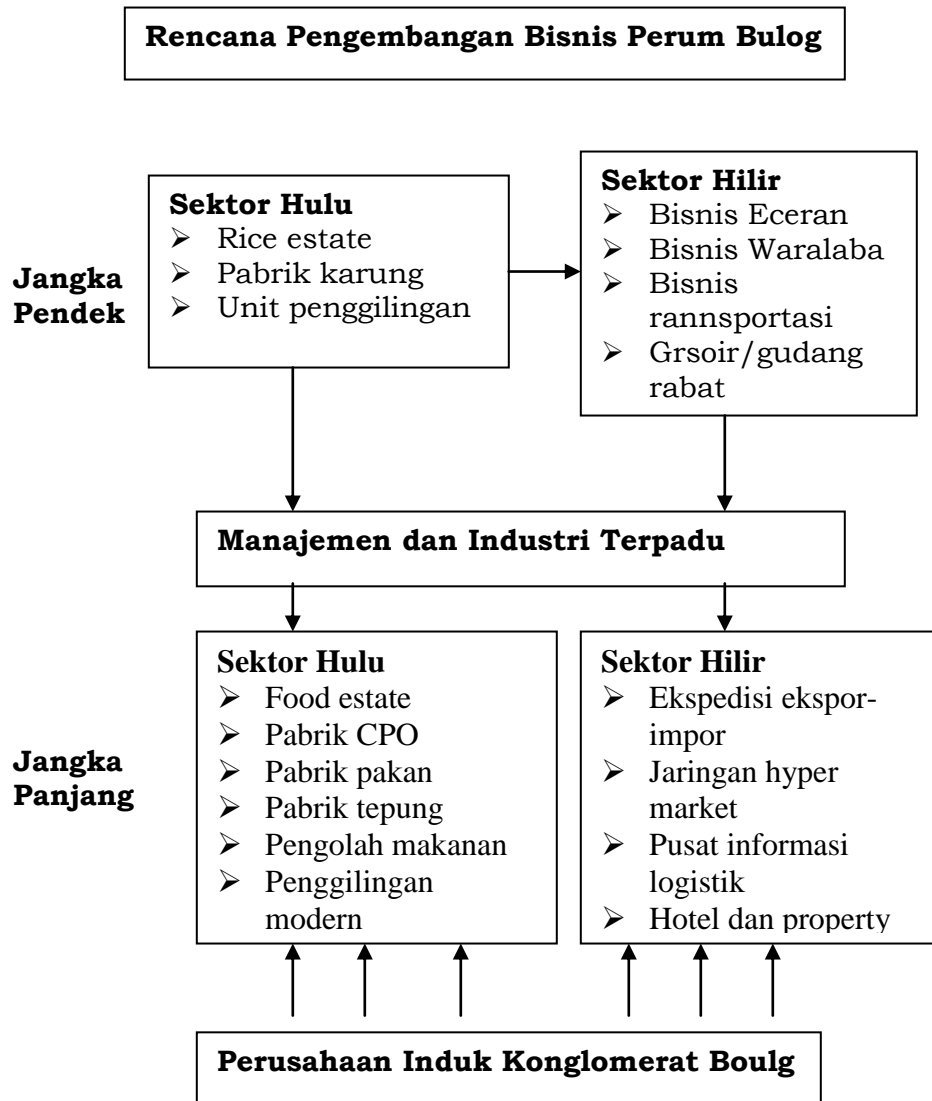
Untuk itu, Perum Bulog umumnya melakukan pengadaan beras sekitar 2 juta ton atau setara 8-9 persen dari produksi beras domestik. Pengadaan beras diutamakan berasal dari petani dalam negeri, atau boleh dari beras impor jika terdapat gangguan serius seperti kekeringan atau gagal panen. Misalnya, pada kasus panen raya tahun 2003, Bulog dan jajarannya di daerah “tidak mampu” lagi melakukan pembelian gabah petani, dengan alasan kadar air yang buruk dan gudang Bulog dipenuhi oleh beras impor, bukan beras petani. Salah satu penjelasan dalam fenomena diatas adalah bahwa stok berasl nasional yang memenuhi gudang Bulog selama ini tidak semuanya berasal dari produksi petani di dalam negeri, melainkan dari beras impor, yang dapat saja disuplai oleh kontraktor Bulog yang juga importir beras. Di satu sisi, Perum Bulog perlu berfikir untuk meraup keuntunga, namun di sisi lain perlu juga untuk berkontribusi pada ketahanan pangan domestik.

Dalam format baru sekarang, Perum Bulog secara mengejutkan telah membuat rencana bisnis (*business plan*) yang amat besar, mirip sebuah konglomerat, yang cenderung mengerjakan apa saja. Dalam jangka pendek Bulog berencana masuk ke bisnis hulu bidang pangan skala besar seperti padi skala besar (*rice estate*), penggilingan padi, pabrik karung. Bisnis hilir pangan yang menjadi incaran Perum Bulog adalah retail dan, jaringan waralabanya, transportasi, toko gudang rabat dan *super store*, unit penanggulangan hama, bisnis gudang penyimpanan untuk beras, gula, dan lain-lain (Gambar 11.1). Dalam jangka menengah-panjang, untuk bisnis hulu, Perum Bulog akan mengembangkan *rice estate* di atas menjadi *food estate*, pabrik CPO, pakan ternak, gandum dan pangan lain serta penggilingan padi modern berskala besar. Di hilir, Bulog akan masuk ke bisnis perdagangan seperti jaringan ekspor-impor, *hyper market* dan *super store*, pusat informasi logistik, hotel dan properti, pompa bensin dan distributor minyak dan gas, *cargo forwarding* untuk domestik dan luar negeri, sampai pada bisnis pendidikan dan konsultan.

Dari rencana ekspansi bisnis di atas, Perum Bulog nampaknya akan semakin mengurangi tanggung jawab sosialnya dan menekankan pada fungsi bisnis untuk mencari keuntungan maksimum. Dalam masa transisi sekarang, tentu amat diperlukan penegasan tugas bisnis dan tanggung jawab publiknya, terutama dalam menyalurkan beras murah untuk kaum miskin. Semakin tidak jelas pengalihan tugas publik ini kepada pemerintah daerah di seluruh Indonesia, semakin kacau lah masa depan sistem ketahanan pangan nasional. Apalagi jika pemerintah daerah lambat mengantisipasi tugas-tugas *emergency*, misalnya pada masa bencana alam, kekeringan dan kerusuhan sosial lainnya. Nuansa dan perspektif tingkat makro ketahanan pangan jelas sangat signifikan untuk mempertajam sasaran kebijakan ketahanan pangan nasional.

Sementara itu Perum Bulog sendiri menghadapi persoalan besar mengubah kultur perusahaan (*corporate culture*), dari yang terbiasa amat paternalistik menjadi berorientasi bisnis yang rasional sesuai tuntutan kaidah kaidah manajemen modern. Sebagaimana diketahui Bulog masih amat gemar untuk berlindung dibalik kata-kata “penugasan pemerintah” untuk suatu keputusan besar bisnis dan politik yang mengundang kontroversi publik. Kasus skandal jet-tempur Sukhoi buatan Rusia adalah salah satu contoh budaya paternalistik yang masih ada di Bulog, sekalipun telah berubah menjadi Perum. Aset Bulog saat ini diperkirakan Rp 840 miliar yang akhirnya dikonversi menjadi modal penyertaan pemerintah pada BUMN pangan tersebut. Bulog konon diminta untuk memberi dana talangan uang muka jet tempur Sukhoi, agar diimbal-belikan dengan produk pertanian Indonesia seperti CPO, karet, dan lain-lain.

Informasi yang beredar luas di tengah publik adalah keperluan uang muka jet-tempur tersebut yang mencapai Rp 234 miliar atau US\$ 26 juta. Untuk itu Bulog harus mengajukan pinjaman komersial kepada Bank Bukopin. Jumlah pinjaman di atas menjadi kontroversi karena modal awal kumulatif Bank Bukopin tercatat hanya Rp 270 miliar. Di atas semua itu kasus jet-tempur Sukhoi adalah penyimpangan tata-tertib administrasi keuangan negara, karena pengadaan pesawat tempur itu tidak melalui persetujuan DPR. Namun masyarakat pun menyaksikan bahwa Panitia Kerja (Panja) Sukhoi DPR akhirnya memutuskan untuk meneruskan pembelian Sukhoi agar dibiayai negara. Kasus Sukhoi adalah salah satu contoh buruk dalam kebijakan publik di Indonesia yang melibatkan Bulog. Masyarakat sebenarnya telah cukup letih dengan kasus-kasus seperti di atas, apalagi jika uang muka pembelian Sukhoi oleh Perum Bulog tersebut justru mengganggu program-program ketahanan seperti pengadaan dalam negeri yang berasal dari gabah petani dan pembagian beras murah untuk rakyat miskin.



Gambar 11.1 Rencana Induk Pengembangan Bulog

Dalam format baru sebagai BUMN, Perum Bulog harus siap secara sehat dengan para pesaingnya, dari tingkat petani sampai tingkat industri pangan seperti Indofood, jaringan super market seperti Matahari, Hero, Carrefour, Giant, Pertamina, Shell, BP (migas), Sudarpo (Cargo forwarding), Hotel Inna, Sahid, dan sebagainya. Budaya korporasi tentu menghendaki profesionalisme, etika bisnis dan tanggung jawab korporat, bukan hanya budaya paternalistik, menunggu perintah. Namun, pada waktu yang bersamaan, Perum Bulog masih memiliki tanggung jawab publik yang amat strategis seperti pada program raskin dan pengadaan domestik, untuk mampu berkontribusi pada ketahanan pangan nasional. Jika tidak mampu mengelola masa transisi ini, kedua fungsi bisnis dan fungsi sosial justru tidak ada yang tercapai.

11.4 Tantangan Baru Kebijakan Tingkat Makro

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

Ketiga agenda ini tentu saja tidak sederhana karena ketiganya sangat berkait erat, apalagi dalam konteks ekonomi pasar, mekanisme, serta perilaku pelaku ekonomi dan masyarakat luas. Pemulihan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi makro tidak akan berarti apa-apa jika tidak berorientasi keadilan sosial

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

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

Persoalannya adalah sektor pertanian Indonesia (dan di negara manapun di dunia) sukar sekali untuk dapat tumbuh dan berkembang tanpa subsidi dan keputusan politik atau pemihakan dari pemerintah. Ketidakhati-hatian dalam menter- jemahkan suatu tantangan baru dan persoalan mendasar sektor pertanian tersebut dapat menimbulkan distorsi kebijakan baru dalam perekonomian, bahkan berupa inefisiensi dan kebocoran anggaran, jika tidak menimbulkan masalah baru dengan dunia internasional. Oleh karena itu, Pemerintah senantiasa ditantang untuk dapat merumuskan suatu kebijakan transformasi struktural yang lebih beradab, terutama langkah-langkah kebijakan yang mampu menyeimbangkan sasaran kesejahteraan petani dan masyarakat luas, efisiensi sektor pertanian, strategi industrialisasi dan ratifikasi perdagangan internasional.

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

11.4 Penutup: Arah Kebijakan

Pasca perubahan format Bulog menjadi BUMN, arah kebijakan pangan yang dapat dipertimbangkan ke depan adalah:

Pertama, pemerintah dan unsur independen harus melakukan peninjauan ulang atas sistem perberasan secara mendasar: apakah format kebijakan perberasan masih akan mempertahankan sistem yang sentralistik dan mengandalkan birokrasi pemerintah atau memberi keleluasaan kepada sektor swasta. Pilihan strategi atau kebijakan pangan dengan membangun mekanisme pasar berkeadilan harus dikombinasikan dengan intervensi pemerintah yang efektif, efisien, dan transparan, guna melindungi rakyat dalam kerangka ketahanan pangan dan kesejahteraan petani.

Kedua, pemerintah harus mampu mengantisipasi terhadap gejala atau dampak ketidakefektifan dari kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP), bahwa harga di tingkat petani jangan sampai jatuh terlalu jauh dari harga referensi. Masalah ketersediaan dana dan masalah efektivitas gudang penyimpanan harus bisa diatasi segera, minimal agar tidak terjadi kelambanan penanganan pembelian beras-beras petani pada saat panen raya nanti. Hal ini disertai dengan usaha yang tegas dan nyata untuk mengembalikan kepercayaan petani kepada pemerintah dan memberi insentif nyata kepada petani untuk tetap mau bertani. Apabila pilihan pelepasan pada mekanisme pasar, bangsa Indonesia harus siap dengan segala risiko yang harus dihadapi. Diantaranya adalah kerentanan sistem ketahanan pangan akibat pasar beras dunia yang sangat fluktuatif dan harga dunia bukan indikator tingkat efisiensi, serta potensi kerawanan pangan global masa mendatang.

Ketiga, segera merumuskan suatu kebijakan pangan yang menyeluruh serta menjadi acuan dan kepentingan semua pihak, yang meliputi kejelasan keterkaitan antara kebijakan harga dasar dalam HPP, kebijakan tarif, konversi lahan, pembangunan infrastruktur, sistem perbankan, riset, dan lain-lain. Kebijakan pangan yang komprehensif tersebut harus dilengkapi instrumen yang berisi upaya-upaya yang sistematis untuk mengurangi ketergantungan yang berlebihan pada beras, yaitu dengan menyeimbangkan harga relatif beras terhadap pangan lain dan pengembangan berbagai infrastruktur penunjang bagi pengembangan kegiatan non-beras. Dengan demikian, kebijakan pangan Indonesia yang 'baru' harus dengan jelas dan tegas menyangkut arah dan pengaturan pengembangan pangan secara keseluruhan dan tidak hanya beras, walaupun kebijakan perberasan masih merupakan salah satu komponen utamanya.

Keempat, semangat otonomi daerah harus dijadikan modal utama untuk segera melakukan

desentralisasi manajemen stok beras. Manajemen stok merupakan hal yang sangat menentukan dalam sistem perberasan Indonesia, terutama karena kondisi produksi yang fluktuatif. Masalah harga selalu berkaitan dengan fluktuasi pasokan (yang saat ini sama dengan fluktuasi produksi). Oleh karena itu, manajemen stok beras menjadi sangat krusial. Di masa mendatang, manajemen stok tidak harus mengandalkan pemerintah, tetapi harus melibatkan masyarakat luas. Di sini pemerintah perlu memberikan perhatian serius untuk mendorong investasi besar oleh swasta dan masyarakat untuk melakukan manajemen stok beras. Kebijakan pangan ke depan tidak harus menggantungkan manajemen stok beras nasional sepenuhnya kepada pemerintah. Artinya manajemen stok harus mampu membuat pasokan tidak sama dengan produksi tetapi sama dengan permintaan, pada saat surplus produksi tersebut disimpan dan pada saat defisit stok tersebut dikeluarkan.

Kelima, pembelaan dan perlindungan bagi petani (terhadap persaingan dengan pasar global) melalui peningkatan produktivitas dan efisiensi produksi dan distribusi. Perlindungan tidak boleh memanjakan petani, sesuai dengan kondisi naturalnya saat ini (lahan sempit, dan lain-lain), sekaligus mampu meningkatkan kesejahteraannya. Sudah terlalu banyak kontribusi dan pengorbanan yang diberikan oleh petani Indonesia untuk stabilitas ekonomi-politik nasional, tetapi terlalu sedikit manfaat yang diterima petani karena harus ikut serta dalam agenda kebijakan negara.

Bagian III

**PROSPEK AGRIBISNIS
DAN AGRO-INDUSTRI**

BAB 12

STRATEGI PENGEMBANGAN AGRIBISNIS: SUATU KENISCAYAAN

12.1 Pendahuluan

Agribisnis sebagai sebuah sistem dan budaya baru mengelola basis sumberdaya alam telah dikenal di Indonesia sejak akhir 1970an. Namun karena esensi utama suatu sistem agribisnis sebagai keterkaitan seluruh komponen dan sub-sistem agribisnis, maka tidaklah mudah untuk merumuskan suatu strategi pengembangan yang terintegrasi, apalagi dengan faktor eksternal yang sukar sekali dikendalikan. Perumusan strategi pengembangan agribisnis menjadi tantangan tersendiri, walaupun segenap pejuang agribisnis telah meyakinkannya sebagai suatu keniscayaan saja. Karakter utama komoditas agribisnis memang mengandung risiko dan ketidakpastian, sehingga di sana terdapat sekaligus peluang berharga untuk mengelola risiko dan tingkat ketidakpastian tersebut.

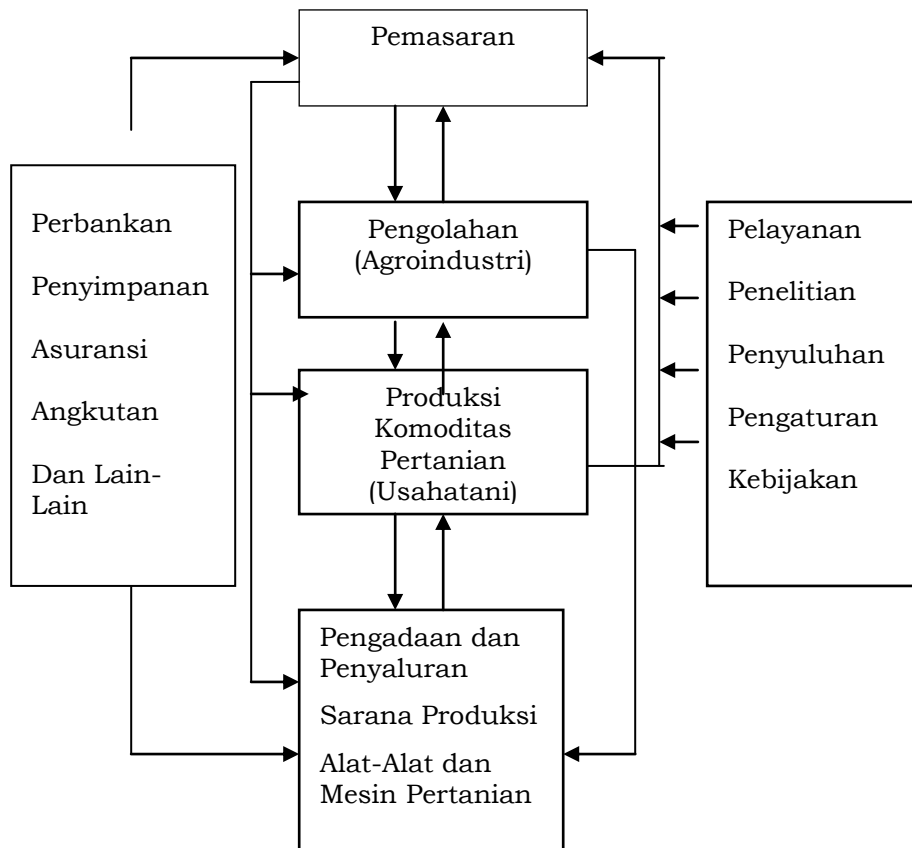
Boleh jadi bahwa pada saat ini para pelaku dan analis telah paham terhadap satu rangkaian kesatuan sistem agribisnis, dibanding misalnya 25 tahun lalu ketika konsep itu pertama kali diperkenalkan di Indonesia. Membangun agribisnis memang perlu secara integral dilakukan pada seluruh subsistem, dengan prioritas yang lebih dapat dicerna oleh para pelaku. Hal itu tidaklah harus diterjemahkan bahwa agribisnis akan bersifat eksklusif dan memiliki privilis tertentu. Bab ini menganalisis strategi pengembangan agribisnis dalam satu kesatuan yang utuh, sekaligus merumuskan formasi

makro-mikro yang dibutuhkan dalam upaya merealisasikan keinginan dan wacana terpenting pasca krisis ekonomi. Pesan utama yang ingin disampaikan dalam bab ini adalah bahwa Indonesia harus lebih serius lagi dalam membangun basis utama sumberdaya alam dan potensi ekonomi domestik dengan investasi yang lebih menguntungkan secara jangka panjang. Secara sistematis bab ini juga mengevaluasi perjalanan kebijakan agribisnis selama ini untuk memperoleh rekomendasi perbaikannya ke depan.

12.2 Esensi Sistem Agribisnis

Strategi pengembangan agribisnis bukan semata-mata persoalan manajemen bisnis di tingkat mikro namun sangat berkaitan dengan formasi kebijakan di tingkat makro dan kemampuan mensiasati dan menemukan terobosan strategi di tingkat entrepreneur. Keterpaduan formasi makro-mikro ini amat diperlukan mengingat agribisnis adalah suatu rangkaian sistem usaha berbasis pertanian dan sumberdaya lain, dari hulu sampai hilir.

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 jasa, permodalan, perbankan, dan sebagainya. Memilah-milah suatu sistem agribisnis dalam satuan yang terpisah hanya akan menimbulkan gangguan serius dalam seluruh rangkaian yang ada, dan tidak mustahil dapat menciptakan permasalahan tingkat berikutnya yang lebih dahsyat.



Gambar 7.1 Keterkaitan antar Subsistem dalam Sistem Agribisnis

Sistem agribisnis memang mengedepankan suatu sistem budaya, organisasi dan manajemen yang amat rasional, dirancang untuk memperoleh nilai tambah (komersial) yang dapat disebar dan dinikmati oleh seluruh pelaku ekonomi secara fair, dari petani produsen, pedagang dan konsumen dari segenap lapisan masyarakat. Membangun agribisnis di tingkat mikro tentu saja amat berhubungan dengan peningkatan kapasitas (*capacity building*) petani dan pelaku usahatani

sebagai aktor terpenting dalam agribisnis. Namun, membiarkan para petani dan pelaku agribisnis terjerumus dalam kancah perdagangan internasional yang makin tidak simetris ini tentu saja dapat melenyapkan seluruh upaya yang dilakukan secara susah payah di tingkat mikro tersebut. Kasus kontroversial tentang impor paha ayam asal Amerika Serikat atau pencegahan penyakit sapi gila adalah contoh kecil betapa langkah mikro di tingkat manajemen amat memerlukan dukungan kebijakan di tingkat makro yang lebih rasional dan serius.

Sikap resmi pemerintah Indonesia tentang strategi pembangunan pertanian yang berwawasan agribisnis adalah upaya sistemik yang dipandang ampuh untuk mencapai beberapa tujuan, antara lain: (1) menarik dan mendorong sektor pertanian, (2) menciptakan struktur perekonomian yang tangguh, efisien dan fleksibel, (3) menciptakan nilai tambah, (4) meningkatkan penerimaan devisa, menciptakan lapangan kerja, (5) memperbaiki pembagian pendapatan. Sedang beberapa faktor strategik yang terkait dengan kehandalan tatanan agribisnis dan agroindustri adalah: (1) lingkungan strategik, (2) tingkat permintaan, (3) sumberdaya dan (4) ilmu dan teknologi (Lihat Arifin, 2002).

Dalam perspektif ketahanan pangan, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004 juga telah mengamanatkan pemerintah untuk melaksanakan “pengembangan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan lokal, dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan, pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani”. Dari sini muncul strategi bahwa pengembangan ketahanan pangan perlu diupayakan melalui sistem dan usaha agribisnis di bidang pangan yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan dan terdesentralisasi (lihat Tampubolon, 2002).

Berdaya saing adalah bahwa bahan pangan harus memenuhi kaidah-kaidah efisiensi, sehingga usaha agribisnis pangan mampu meningkatkan pendapatan petani/peternak/nelayan produsen, yang sekaligus juga terjangkau oleh konsumen. Berkerakyatan di sini dapat dimaksudkan bahwa unit rumah tangga, mayoritas petani produsen dan konsumen, serta kaum miskin dan tidak mampu juga menjadi sasaran pengembangan ketahanan pangan, melalui proses pengambilan keputusan yang demokratis. Berkelanjutan merujuk pada keberlanjutan dan kemampuan agribisnis untuk meningkatkan kapasitas sumber daya pangan yang semakin baik, meningkatkan pendapatan masyarakat dan rasa keadilan antar ruang/tempat dan antar waktu/generasi. Terdesentralisasi berbasis kompetensi/keunggulan lokal, dengan mengedepankan pemanfaatan sumberdaya, kelembagaan dan budaya.local.

12.3 Karakter Komoditas Agribisnis

Komoditas agribisnis atau yang berbasis sumberdaya alam lain umumnya memiliki karakteristik tertentu yang menjadi tantangan tersendiri bagi pelaku agribisnis dan perumus kebijakan. Karakteristik yang bersifat alamiah memang cukup sulit untuk dipecahkan secara tiba-tiba tanpa upaya intervensi manusia dan pengembangan teknologi, yang bisa saja amat mahal dan sukar terjangkau. Namun, karakteristik yang terbentuk karena kegagalan pasar (*market failures*) seharusnya dapat dipecahkan dengan intervensi kebijakan dan perbaikan aransemen kelembagaan yang menjunjung tinggi mekanisme pasar dan aturan main, norma dan sistem nilai yang lebih adil dan beradab. Beberapa karakteristik penting komoditas pertanian dan basis sumberdaya alam lain diuraikan sebagai berikut:

Pertama, bersifat musiman. Komoditas agribisnis dihasilkan melalui proses biologis yang sangat tergantung pada iklim dan alam. Karakteristik tersebut menyebabkan volume produksi berfluktuasi antar musim, terutama antara musim panen dan musim tanam (paceklik). Pada musim panen, suplai produk melimpah, sehingga apabila permintaan konstan, maka harga akan turun. Sedangkan pada musim tanam atau paceklik, suplai produk pertanian amat terbatas, sehingga pada tingkat permintaan yang konstan, harga akan melambung tinggi. Fluktuasi harga yang disebabkan oleh fluktuasi produksi tersebut merupakan sumber risiko dan ketidakpastian dalam proses transaksi antar partisipan dalam sistem agribisnis. Subsistem penyimpanan dan pergudangan dalam agribisnis menjadi amat penting agar fluktuasi harga tidak terlalu ekstrim, sehingga risiko dan tingkat ketidakpastian dapat dikurangi.

Kedua, mudah rusak. Komoditas agribisnis umumnya dihasilkan dalam bentuk segar yang siap untuk dikonsumsi dan/atau diolah lebih lanjut. Apabila tidak segera dikonsumsi, maka volume dan mutu produk cepat menurun seiring dengan bertambahnya waktu. Akibatnya, nilai ekonomi komoditas agribisnis cepat anjlok, bahkan tidak berharga sama sekali, dan menjadi sumber kerugian terbesar bagi produsen (petani). Dalam agribisnis, subsistem pengolahan menjadi sangat penting dalam menjaga kualitas/volume komoditas, yang sekaligus dapat berfungsi untuk meningkatkan nilai tambah komoditas tersebut.

Ketiga, makan tempat atau amba. Komoditas agribisnis umumnya bermassa besar dan makan tempat alias *amba*, walaupun mungkin bobotnya ringan. Subsistem pemasaran dalam agribisnis amat bergantung pada kepiawaian pelaku ekonomi dalam mengelola karakteristik amba ini. Dalam subsistem agribisnis, aktivitas transportasi dan penyimpanan bahkan dapat menjadi amat krusial dalam menentukan

tingkat kesejahteraan seluruh pelaku agribisnis. Apabila pelaku ekonomi tidak memiliki akses dan tidak mampu menggapai biaya-biaya dalam subsistem transportasi dan penyimpanan tersebut, maka aktivitas pemasaran menjadi tidak efisien dan tidak membawa manfaat bagi pengembangan agribisnis selanjutnya.

Keempat, amat beragam. Volume dan mutu komoditas agribisnis (di subsistem produksi) amat beragam antar waktu dan antar daerah atau antar sentra produksi. Faktor genetik dan faktor lingkungan mungkin amat menonjol dalam keberagaman tersebut. Akan tetapi, faktor penguasaan teknologi juga turut menentukan tingkat keberagaman volume dan mutu produk pertanian di beberapa tempat dan waktu tertentu. Karakteristik ini sangat menentukan besarnya biaya transaksi yang meliputi biaya informasi, biaya negosiasi, dan pengamanan kontrak. Semakin besar variabilitas dalam volume dan mutu produk, maka akan semakin rumitlah proses transaksi ekonomi yang menyertainya. Akibatnya, biaya transaksi yang ditimbulkan juga menjadi semakin mahal dan sukar terjangkau para pelaku ekonomi. Harga komoditas agribisnis di tingkat petani (*farm gate*) juga menjadi beragam, sehingga tingkat keuntungan dan kesejahteraan petani produsen pasti beragam.

Kelima, transmisi harga rendah. Komoditas agribisnis memiliki elastisitas transmisi harga yang rendah dan kadang searah. Kenaikan harga komoditas agribisnis di tingkat konsumen tidak serta-merta dapat meningkatkan harga di tingkat petani produsen. Namun sebaliknya, penurunan harga di tingkat konsumen umumnya lebih cepat ditransmisikan kepada harga di tingkat petani produsen. Marjin harga antara tingkat konsumen dan tingkat produsen – yang biasanya terdiri dari biaya dan keuntungan pemasaran – umumnya dinikmati atau tersebar pada pelaku pemasaran yang bukan petani. Petani lebih banyak ditempatkan pada posisi yang hanya mengandalkan kehidupan ekonomi

usahatani dengan nilai tambah yang amat kecil. Implikasinya adalah bahwa aktivitas subsistem pemasaran dalam agribisnis masih ditantang untuk dapat berkontribusi dalam memberikan tambahan kesejahteraan pada petani sebagai pelaku sentral di sektor agribisnis.

Keenam, struktur pasar monopsonis. Komoditas agribisnis umumnya harus menghadapi struktur pasar yang monopsonis dan jauh dari prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Petani produsen senantiasa dihadapkan pada kekuatan pembeli, yang terdiri dari pedagang pengumpul dan pedagang besar, yang cukup besar dan membentuk satu kekuatan yang dapat “menentukan” harga beli. Proses terciptanya kegagalan pasar (*market failures*) tersebut amat berhubungan dengan faktor ekonomi dan faktor non-ekonomi yang menyertai seluruh proses pemasaran. Ketidakmampuan petani produsen dan kepiawaian pelaku pemasaran lain dalam menguasai aset dan akses ekonomi dalam proses produksi dan pemasaran komoditas agribisnis merupakan salah satu faktor ekonomi yang terpenting.

Namun, tingkat ketergantungan secara sosio-psikologis petani kepada para pedagang pengumpul dan pemberi atau peminjam modal usahatani juga menjadi krusial dan merupakan faktor non-ekonomi paling signifikan dalam fenomena struktur pasar yang amat monopsonis tersebut. Apakah suatu metode baru dalam membagi risiko (*risk sharing*) dan membagi keuntungan (*profit sharing*) akan mampu memperbaiki struktur pasar yang amat monopsonis ini, analisis dan pengkajian yang lebih mendalam dan hati-hati masih harus dilakukan dengan seksama. Kata kuncinya adalah ketersediaan suatu sistem informasi yang simetris dan berkualitas dan dapat diakses oleh seluruh pelaku agribisnis, terutama petani produsen.

12.4 Pengalaman Empiris Masa Lalu

Pengalaman empiris Indonesia masa lalu dalam mendesain dan melaksanakan suatu kebijakan agribisnis yang amat distortif tentu saja tidak harus terulang lagi di masa depan. Generalisasi beberapa studi empiris yang menyimpulkan bahwa rantai tantaniaga komoditas agribisnis terlalu panjang – sehingga harus diperpendek – telah menjadi salah satu penyebab ambruknya tingkat kesejahteraan petani dan melencengnya pembangunan agribisnis dan basis sumberdaya alam lain di Indonesia.

Efisiensi pemasaran tidak hanya ditentukan dari panjang atau pendeknya rantai tataniaga, tetapi ditentukan oleh tingkat balas jasa yang fair sesuai dengan jasa yang dikeluarkan oleh sekian pelaku pemasaran yang terlibat. Artinya, solusi kebijakan untuk memangkas rantai tataniaga dan mendirikan suatu lembaga pemasaran baru – walau sering mengatasnamakan koperasi dan pembela kesejahteraan petani – haruslah diaplikasikan secara spesifik dan hati-hati. Apalagi, karakter perburuan rente (*rent-seeking*) dari pelaku ekonomi dan birokrasi yang amat sentralistis tidak begi saja mampu membawa visi kesejahteraan seperti diamanatkan oleh suatu tujuan kebijakan.

Contohnya, betapa petani cengkeh menderita dan seakan tidak punya masa depan karena “diganggu” oleh kebijakan pemasaran atau tataniaga yang dilakukan oleh Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC) yang terbentuk pada masa Presiden Soeharto berkuasa. Pada dekade 1980-1990-an itu, petani cengkeh Indonesia hanya menikmati harga beli cengkeh BPPC tidak lebih dari Rp 2.500 per kilogram. Masyarakat awam pun tahu pasti bahwa BPPC yang amat monopsonis itu akhirnya menjual cengkeh yang telah di-sortir dan dikeringkan kepada pabrik rokok dan bahkan pasar ekspor dengan harga yang berlipat-lipat. Kini, setelah rezim berganti

dan BPPC telah dibubarkan, petani cengkeh di beberapa sentra produksi seperti di Manado, Maluku dan Maluku Utara, di Lampung dan propinsi lain di Sumatera telah menikmati harga beli sekitar Rp 80 ribu per kilogram.

Kisah keganasan lembaga tataniaga serupa untuk komoditas Jeruk Pontianak masa lalu tidak boleh terjadi lagi di masa mendatang. Aktivitas perburuan rente para pedagang dan tengkulak jeruk, oknum koperasi dan birokrasi yang tidak saja menyengsarakan petani, tetapi juga telah menghancurkan seluruh sistem komoditas andalan Kalimantan tersebut. Sejak kehadiran lembaga tataniaga pada periode pemerintahan Presiden Soeharto tersebut, banyak petani jeruk enggan memetik hasil panennya karena biaya produksi dan biaya panen terlalu tinggi untuk mampu ditanggung oleh petani karena harga jual jeruk di tingkat petani amatlah rendah. Di beberapa tempat di Kalimantan, petani bahkan menebangi pohon jeruknya dan menggantinya dengan komoditas lain yang memiliki nilai ekonomi lebih tinggi. Kehancuran sistem komoditas jeruk tersebut benar-benar tidak dapat pulih (*irreversible*) karena saat ini amat sukar untuk menyediakan sistem insentif agar pelaku ekonomi pada seluruh rangkaian sistem agribisnis Jeruk Pontianak meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Selain dua komoditas di atas, komoditas perkebunan juga menderita inkonsistensi kebijakan yang cukup parah, yang tentu saja amat berhubungan dengan proses identifikasi permasalahan pemasaran dan kesimpulan yang diambil. Misalnya, sejak muncul sebagai salah satu penghasil devisa potensial, komoditas minyak kelapa sawit mentah (*crude palm oil*=CPO) telah menjadi ajang spekulasi dan kongkalikong bisnis dengan berdalih badan pemasaran bersama. Akhirnya, masyarakat pun mafhum bahwa praktik usaha menyerupai kartel itu berorientasi hanya untuk memperjuangkan harga CPO murah sebagai bahan baku industri minyak goreng.

Di sini amat terlihat bahwa petani kelapa sawit yang *nota bene* berskala kecil ternyata harus mensubsidi industri besar minyak goreng dan seluruh produk turunannya. Demikian pula, langkah kebijakan Presiden Soeharto untuk menstabilkan harga minyak goreng – sebagai salah satu kebutuhan pokok – dengan melakukan proteksi pada komoditas CPO sering menimbulkan distorsi ekonomi. Hal ini disebabkan karena struktur pasar minyak goreng amat berbeda dengan struktur pasar CPO dan elastisitas transmisi harga kedua komoditas tersebut amat rendah.

Kejadian yang menimpa komoditas tebu, kopi, karet dan lain-lain sebenarnya amat serupa. Bahwa upaya untuk meningkatkan tingkat kebersaingan (*competitiveness*) produk hilir atau produk turunan dari komoditas perkebunan strategis di atas, kadang harus berakhir dengan penderitaan petani. Tingkat harga petani (*farm-gate price*) masih saja cukup rendah dan amat jauh dari tingkat harga (acuan) internasional yang berlaku, sehingga produk pertanian Indonesia memang selalu kalah bersaing di pasar dunia. Fungsi nilai tambah (*added value*) sedikit sekali yang dapat dinikmati oleh petani karena minimnya insentif yang diberikan pemerintah kepada, lemahnya kapasitas kelembagaan dan sikap kewirausahaan yang dimiliki petani, kelompok dan masyarakatnya. Beberapa studi telah menyimpulkan bahwa buruknya kinerja pemasaran beberapa komoditas perkebunan tersebut amat dipengaruhi oleh macetnya konsep kebijakan dualistik melalui pola inti-plasma yang amat populer tersebut (lihat Arifin, 2000).

Pemikiran dualistik itu berasal dari hipotesis J.H. Boeke (1953) yang melakukan penelitian tentang karakter dualistik perkebunan dan kolonisasi di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda. Hipotesis itu menganjurkan bahwa sektor modern dan sektor tradisional dapat tumbuh dan berkembang bersama-sama apabila dikelola secara baik dan obyektif. Namun

pada perjalanannya, pola inti-rakyat itu lebih banyak mempersubur terciptanya kegagalan pasar (*market failures*) yang ditunjukkan oleh struktur pasar yang sangat tidak sehat. Perusahaan inti yang diharapkan membina petani plasma, justru memanfaatkan *power* yang dimilikinya untuk menciptakan struktur pasar monopsonis. Inti menjadi penentu harga (*price determinator*) 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 penting menjadi macet, alias tidak membawa kesejahteraan seperti diharapkan.

Konsekuensi dari kegagalan pasar dan struktur pasar yang tidak sehat tersebut adalah bahwa komoditas agribisnis Indonesia menjadi amat lemah dan tidak mampu bersaing di 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. Sejauh mana komoditas agribisnis Indonesia mampu memetik manfaat dari fenomena perdagangan internasional dan gerakan globalisasi yang semakin mendunia, semua tergantung pada kemampuan melakukan penguatan lini depan dari aktivitas pemasaran komoditas pertanian dan seluruh rangkaian strategi pembangunan agribisnis yang dijalankan pelaku ekonomi dan pemerintah.

12.5 Penutup: Langkah ke Depan

Sebagai penutup, tingkat kelayakan usaha dan kinerja kebijakan pengembangan agribisnis sebenarnya dapat diukur dengan berapa besar tingkat diversifikasi usaha ke arah penerimaan ekonomis yang lebih baik (*upward diversification*). Pergeseran komoditas agribisnis dari bahan pangan berbasis padi ke komoditas non-padi seperti hortikultura, buah-buahan, tanaman keras dan lain-lain adalah salah satu bukti tingkat kelayakan usaha ekonomis yang lebih tinggi dari komoditas non-padi tersebut. 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 yang tepat sasaran.

Keputusan Indonesia untuk meratifikasi dan mengikat diri dengan ketentuan dan skema organisasi perdagangan dunia (WTO) telah membawa konsekuensi tantangan persaingan dunia yang semakin keras. Penguatan basis depan (*front-line*) sistem agribisnis Indonesia juga perlu diterjemahkan dengan langkah pemihakan yang sungguh-sungguh terhadap dunia agribisnis, terutama bagia petani sebagai pelaku

terpenting. Daya saing agribisnis Indonesia 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 agribisnis Indonesia “dihantam” oleh produk agribisnis asing – apalagi di rumah sendiri – jelas bukan merupakan sikap dan langkah terpuji. Era keterbukaan tentu saja masih harus diikat dengan etika dan kesantunan yang menjunjung tinggi *level-palying field* yang lebih beradab.

Terakhir dalam konteks era desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang semakin menggebu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif investasi baru di tingkat daerah untuk mengembangkan agribisnis dan basis sumberdaya alam lain. Pemerintah daerah dilarang keras membunuh inisiatif lokal itu, misal karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi agribisnis di daerah. Pemerintah pusat perlu memberikan insentif yang lebih besar lagi untuk inisiatif investasi di tingkat daerah, demi masa depan pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih cerah dan berkelanjutan.

Tabel 12.1 Produksi Pertanian Penting (ribu ton)

	1990	1995	1998	2000	2002
Tana. Pangan					
Padi	45.179	49.744	49.200	51.898	51.490
Jagung	6.734	8.246	10.169	9.677	9.654
Ubikayu	15.830	15.441	14.696	16.089	16.913
Kedelai	1.487	1.680	1.306	1.018	673
Perkebunan					
Karet	1.275	1.573	1.661	1.752	1.680
Kelapa dalam	2.332	2.704	2.778	2.778	Na
Kopi	413	450	514	495	260
Kelapa Sawit	2.413	4.480	5.640	5.771	5.189
Gula	2.119	2.077	1.929	2.093	2.078
Perikanan					
Perikanan Laut	2.370	3.293	3.490	4.076	Na
Perikanan Tawar	793	971	967	1.041	Na
Kehutanan					
Kayu Bulat	24.409	24.027	19.027	13.798	8.136
Kayu Gergajian	3.919	1.730	2.707	3.021	415
Kayu Lapis	8.843	8.066	7.155	3.711	1.202

Sumber: BPS (2003), World Bank (2003)

BAB 13

AGRO-INDUSTRI GULA: PROBLEMA STRUKTURAL

13.1 Pendahuluan

Komoditas gula masih dilanda kemelut struktural sejak zaman penjajahan Belanda dahulu sampai masa reformasi sekarang. Menariknya, pola dan struktur permasalahannya tidak jauh berbeda karena strategi pengembangan agro-industri gula sering kali terhambat oleh tumpang-tindih pencapaian tujuan kebijakan tataniaga tersebut – untuk meningkatkan produktivitas dan menjaga stabilitas harga gula domestik. Ada argumen bahwa mandat kebijakan tersebut terlalu berat untuk dicapai oleh administrasi pemerintahan yang sedang mengalami persoalan besar transparansi dan akuntabilitas yang amat mengganggu. Kemudian, muncul pula argumen tentang hakikat kebijakan itu sendiri yang tidak didukung oleh landasan teori ekonomi yang kokoh karena lingkungan eksternalnya telah banyak berubah.

Sementara itu, karakter komoditas gula yang amat dekat dengan sistem keputusan politik kolektif dan bahkan sistem sosialisme kental dengan kekerabatan tinggi yang membangun hubungan antara petani dan industri gula menjadi dimensi tersendiri. Masuknya fenomena atau sistem rasional ekonomi yang kapitalistik tidak dapat dengan mudah mampu mengubah basis kelembagaan yang telah terbangun cukup kuat di hulu. Sedangkan di tingkat internasional, dugaan dumping dan praktik tidak fair lainnya yang dilakukan negara

produsen gula cenderung dapat mengaburkan referensi tingkat efisiensi pada pasar gula internasional.

Bab ini menganalisis kemelut struktural agro-industri gula, yang umumnya amat berhubungan dengan kondisi lingkungan eksternal sampai ke tingkat global serta belum tuntasnya persoalan struktural di dalam negeri. Beberapa evaluasi tentang kinerja kebijakan tataniaga gula masa pemerintah transisi juga akan disampaikan, sebagai bahan referensi membenahi agro-industri gula, yang memang mendesak untuk segera diselesaikan sebaik-baiknya.

13.2 Kinerja Kebijakan Tataniaga

Sepanjang tahun 2003 telah tercatat beberapa peristiwa penting yang layak dijadikan bahan analisis dan referensi agar tidak terjadi hal serupa pada tahun-tahun mendatang. Bulan April 2003 mencatat suatu fenomena kelangkaan gula, yang tentu saja disertai eskalasi harga yang cukup tinggi. Fenomena rutin yang cenderung berulang setiap tahun tersebut memang meresahkan masyarakat, terutama dari kalangan konsumen rumah tangga dan dunia usaha, khususnya usaha kecil dan menengah (UKM) dengan bahan baku gula. Eskalasi harga di tingkat pengecer demikian liar, jauh di atas Rp 5000 dan mendekati Rp 6000 per kilogram atau bahkan lebih di beberapa tempat di tanah air. Kelangkaan yang pada awalnya hanya melanda kawasan Jakarta, Surabaya dan Pulau Jawa pada umumnya, akhirnya merata di seluruh pelosok tanah air. Hampir seluruh investigasi jurnalistik di lapangan sepakat bahwa terhambatnya pasokan, persoalan administrasi dan dugaan aksi spekulasi oleh para pedagang menjadi determinan kelangkaan gula saat ini.

Kemudian, lambat-laun analisis lanjutan terhadap kelangkaan gula pada masa genting tahun

2003 tersebut mulai mengarah pada buruknya mekanisme kerja, proses monitoring dan faktor pendukung lain dari kebijakan tataniaga gula. Sebagaimana diketahui, pemerintah Kabinet Gotong Royong yang tertuang dalam Surat Keputusan (SK) Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643/MPP/Kep/9/2002 tertanggal 23 September 2002 yang hanya membolehkan importir terdaftar (IT) – dengan perolehan bahan baku 75 persen dari petani atau bekerja sama dengan petani tebu setempat – untuk melakukan impor gula kristal putih (*plantation white sugar*) ketika harga gula tingkat petani mencapai di atas Rp 3.100 per kilogram. Dengan syarat yang agak khusus tersebut, maka hanya Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara (PTPN) IX, X, dan XI di Jawa Tengah dan Jawa Timur serta PT Rajawali Nusantara Indonesia yang mampu memenuhi ketentuan tersebut. Pemerintah seakan berharap bahwa keempat pelaku usaha tersebut diharapkan menjadi salah satu penyelamat rendahnya produksi dan produktivitas gula di dalam negeri, yang sekaligus peningkatan kesejahteraan petani tebu dan daya saing industri gula nasional.

Sampai tulisan ini dibuat, banyak kalangan menganggap bahwa isu kelangkaan gula tersebut telah mereda, karena di beberapa tempat di Indonesia harga telah “kembali normal” ke tingkat sekitar Rp 4000 per kilogram atau lebih sedikit. Namun hal itu tidaklah harus menutup kemungkinan untuk melakukan suatu analisis yang mendalam terhadap ekonomi gula di Indonesia karena sangat mungkin problem struktural seperti itu akan terulang lagi di masa mendatang. Kemudian terlalu banyak *stakeholders*, petani tebu, industri gula, pelaku ekonomi dan pemangku kepentingan sampai Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) yang terimbas (dirugikan dan diuntungkan) karena kualitas kebijakan tataniaga gula yang diambil pemerintah amat buruk dan menimbulkan dampak distorsi yang membingungkan.

Industri gula di Jawa yang terdiri dari sebagian besar BUMN, pabrik pengolahan yang relatif sangat tua, beroperasi dengan kinerja yang sangat tidak efisien, bahan baku yang dipasok oleh hasil kultivasi dari lahan kontrakan pabrik serta tebu rakyat dengan menggunakan lahan sawah irigasi. Akan tetapi di Luar Jawa, terutama di Lampung industri gula identik dengan pabrik baru yang dibangun oleh swasta dalam skala besar, dipasok oleh perkebunan tebu yang diusahakan sendiri di atas lahan kering, serta beroperasi dengan kinerja yang relatif efisien berdasarkan standar internasional.

Suatu kebijakan tataniaga atau pengenaan tarif impor akan memiliki dampak yang berbeda tergantung pada tingkat efisiensi dan produktivitas dari pabrik. Kebijakan proteksi melalui tarif impor akan memberikan perlindungan terhadap industri gula yang notabene efisien dan kompetitif yang didominasi oleh swasta besar. Karena itu usulan perlindungan tarif justru menyodorkan rente ekonomi kepada pelaku swasta besar di Luar Jawa, yang justru bertentangan dengan arah kebijakan reformasi.

Sedangkan terhadap industri gula di Jawa, kebijakan tarif impor akan tetap menghidupkan pabrik-pabrik tua yang sangat tidak layak untuk dipertahankan. Sebagai konsekuensi lebih lanjut, pemanfaatan lahan sawah untuk kultivasi tebu di Pulau Jawa akan terus berlangsung di bawah perlindungan rezim perdagangan. Padahal, pada rezim perdagangan bebas yang memungkinkan petani di Jawa untuk memilih – antara menanam padi atau menanam tebu – suatu perkiraan menjelaskan bahwa sekitar 90 persen atau lebih dari petani tebu akan beralih ke tanaman padi.

Trade off antara menanam padi dan menanam tebu di Pulau Jawa memiliki konsekuensi ekonomi yang sangat penting dalam skala nasional: konversi lahan persawahan beririgasi dari tebu ke tanaman padi harus dilihat sebagai pergeseran proporsi impor dari impor gula ke impor beras. Sebaliknya konversi lahan dari

padi ke tebu harus dilihat sebagai kebijakan mendorong produksi gula domesiyik sekaligus mendorong porsi impor beras. Suatu estimasi kasar menunjukkan, bahwa konversi lahan sawah beririgasi teknis dari tanaman tebu ke tanaman padi di Pulau Jawa berarti mendorong impor gula (dengan asumsi tanpa tarif impor) senilai hanya setengah dari nilai impor beras yang dapat dibendung melalui peningkatan produksi beras dalam negeri. Sebaliknya, proteksi melalui tarif impor akan meningkatkan impor beras senilai dua kali lipat dari nilai impor gula yang dapat tersedia secara domestik di lahan beririgasi di Jawa. Beberapa kenyataan di atas tentu saja tidak dapat dilepaskan dari kinerja produksi dan produktivitas yang semakin menurun dalam sejarah pertanian modern Indonesia.

13.3 Kinerja Produksi dan Produktivitas

Penurunan produksi, produktivitas dan rendemen tebu pada masa modern Indonesia sekarang memang amat mengkhawatirkan, sehingga ketergantungan terhadap gula impor menjadi sesuatu yang tidak dapat terbantahkan. Produksi gula Indonesia terendah terjadi pada tahun 1998, sebagai salah satu dampak dari bencana kekeringan karena pemanasan suhu di Asia Pasifik (El-Nino). Penampilan data pada tahun 1941 pada berikut hanya sebagai gambaran bahwa industri gula Indonesia pernah jaya dan membawa banyak manfaat bagi petani tebu dan lapisan masyarakat lainnya. Apabila tingkat konsumsi gula domestik oleh rumah tangga dan industri makanan mencapai 3.5 juta ton – dan cenderung meningkat akhir-akhir ini – sementara produksi domestik hanya berkisar 1.8 juta ton, maka Indonesia akan selalu tergantung pada gula impor lebih dari 1.6 juta ton per tahun.

Tabel 12.1 Produksi dan Produktivitas Gula Indonesia

Tahun	Areal Panen (ha)	Tebu		Kristal		Rendemen (%)
		Ton	Ton/ha	Ton	Ton/ha	
1990	364.977	28.066.731	76.9	2.119.509	5.81	7.55
1991	386.384	28.167.394	72.9	2.252.666	5.83	8.00
1992	404.439	31.991.125	79.1	2.306.430	5.70	7.21
1993	420.623	33.103.030	78.7	2.482.065	5.90	7.50
1994	428.836	30.533.123	71.2	2.453.886	5.72	8.04
1995	418.380	29.956.008	71.6	2.092.003	5.00	6.98
1996	403.260	28.591.134	70.9	2.094.195	5.19	7.32
1997	385.972	27.944.373	72.4	2.189.975	5.67	7.84
1998	378.293	27.176.569	71.8	1.491.553	3.94	5.49
1999	341.057	21.387.684	62.7	1.498.817	4.39	7.01
2000	351.062	25.371.251	72.3	1.876.951	5.35	7.40
1941	96.542	12.969.134	134.3	1.576.590	16.33	12.16

Sumber: Asosiasi Gula Indonesia (AGI), 2000

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 (tidak termuat dalam tabel, lihat Arifin 2001). 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. Petani juga mengalihkan tebu di lahan sawah ke lahan kering karena pertimbangan ekonomis di atas.

Di sektor hulu, fokus utama pembenahan peningkatan produksi gula dengan mengandalkan usahatani tebu lahan sawah di Jawa jelas sangat tidak bijaksana karena pengalaman dan trauma petani terhadap pola Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) yang amat linier-komando sukar dihilangkan begitu saja. Pola TRI masa lalu sering dianggap sebagai salah satu kontributor terhadap rendahnya produktivitas tebu per hektar, serta makin memburuknya kesejahteraan petani tebu. Pola “pembinaan” gaya lama plasma-inti yang menyerupai pola perkebunan inti rakyat (PIR) itu, di atas kertas, mensyaratkan suatu kemitraan antara petani tebu berskala kecil dan perusahaan pabrik gula berskala besar. Perusahaan inti memberikan pelayanan kepada petani plasma, seperti sarana produksi, bantuan teknis dan kredit usahatani sementara petani wajib menjual hasil usahanya kepada perusahaan inti atau pabrik gula yang berada di sekitar usahatani tebu.

Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, sebenarnya pernah muncul gagasan restrukturisasi industri gula, tepatnya peningkatan efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis pabrik-pabrik gula, terutama di Jawa. Prioritas peningkatan efisiensi didasarkan pada analisis ekonomi dan simulasi efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis terhadap 62 pabrik gula di Jawa dan Luar Jawa biasanya menggunakan kriteria-kriteria sebagai berikut. Efisiensi teknis adalah perbandingan antara produktivitas hablur yang dicapai oleh pabrik gula (dalam ton per hektar) dengan produktivitas hablur minimal yang secara teknis dapat dicapai oleh petani dan pabrik gula pada lahan sawah atau lahan kerin sebesar 6 ton/ha. Kriteria efisiensi ekonomis adalah perbandingan antara harga paritas impor sampai tingkat pabrik gula dengan biaya produksi rata-rata pada setiap pabrik gula. Sebagaimana biasanya, harga paritas impor ini masih tergantung pada harga FOB negara asal, tarif bea masuk dan kurs nilai tukar rupiah.

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

Tanpa bermaksud melakukan over-generalisasi, hasil analisis sederhana di atas juga menunjukkan bahwa pabrik gula di Luar Jawa tidak secara umum lebih baik dari pada pabrik gula di Jawa. Sehingga, apabila terdapat *pressure* kebijakan untuk segera mengalihkan kegiatan produksi gula ke Luar Jawa, skema, strategi, formulasi dan analisis kebijakan masih harus dilakukan lebih hati-hati lagi. Apabila aspek mikro yang lebih dominan, pemerintah juga perlu mempelajari kasus bisnis dan manajemen pabrik gula skala besar dengan teknologi modern di Lampung: PT Gunung Madu Plantations (GMP) dan PT Gula Putih Mataram (GPM) yang efisien secara teknis dan ekonomis. Kebijakan produksi tingkat makro perlu lebih diarahkan pada upaya peningkatan daya saing industri secara keseluruhan, dengan perbaikan efisiensi teknis-ekonomis dan produktivitasnya (lihat Arifin, 2001).

13.4 Distribusi dan Perdagangan Gula

Munculnya kebijakan proteksi dalam distribusi dan perdagangan gula dipicu dari anjloknya harga gula dunia (dan tingkat domestik) pada pertengahan tahun

2002 lalu. Di sanalah muncul *pressure* besar kepada pemerintah dari kalangan petani tebu dan industri gula demikian tinggi untuk segera melakukan “proteksi” terhadap industri gula domestik. Ada dugaan kuat bahwa pasar gula dunia terlalu “liar” untuk dikatakan cukup bebas dan adil (*free and fair*) sehingga terjadi *dumping* yang cukup besar pula, terutama dari negara-negara produsen besar seperti Brazil, China, India, Thailand, Meksiko dan lain-lain. Harga gula dunia turun drastis sejak tahun 1997 dan hanya mencapai 15.81 sen dollar per kilogram per Mei 2003 (data Bank Dunia per Juni 2003). Pasar gula di Amerika Serikat dan pasar Uni Eropa melakukan proteksi yang cukup ketat sehingga harga eceran di kedua kawasan tersebut sedikit lebih mahal, sekitar 48 sampai 58 sen dollar per kilogram. Karena kuatnya *pressure* petani (atau mereka yang mengatasnamakan kepentingan petani), Indonesia tidak hanya tetap pada jalur proteksi, tetapi sekaligus menetapkan kebijakan tataniaga gula.

Sedikit banyak, kebijakan tataniaga gula melalui SK No. 643/2002 Menteri Perindustrian dan Perdagangan dilandasi fenomena anjloknya harga gula itu. Memang, secara sepintas upaya untuk meredam anjloknya harga gula domestik pada waktu itu tersebut seakan tercapai karena sejak awal 2003 harga gula merambat naik. Namun, sejak kebijakan itu dikeluarkan, sebenarnya telah banyak keluhan bahwa SK tersebut terkesan terlambat karena musim giling tebu telah hampir selesai. Akibatnya, sasaran lain sebagai pemberian insentif bagi petani tebu dan industri gula domestik untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya, juga sukar terpenuhi. Karena sejak era reformasi, petani tidak lagi terikat pada sistem linier-komano Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), sistem insentif itu pun tidak mampu meredam konversi areal lahan tebu menjadi kegunaan lain, terutama yang memberikan penerimaan ekonomis lebih besar seperti tanaman buah-buahan dan hortikultura.

Tujuan jangka pendek dari kebijakan tataniaga gula untuk menaikkan harga gula domestik mungkin dapat dikatakan tercapai, karena praktis sejak awal tahun 2003 ini harga gula merambat naik secara perlahan tapi pasti. Namun, karena pada saat kebijakan tersebut dikeluarkan per akhir September 2002, musim giling tebu telah hampir selesai, maka kenaikan harga gula – dan harga beli pabrik terhadap produksi tebu petani – tidak terlalu banyak dinikmati oleh petani tebu. Demikian pula, argumen untuk merangsang peningkatan produksi dan produktivitas gula domestik tidak semudah yang diduga karena konversi areal lahan tebu menjadi kegunaan lain berlangsung demikian cepat. Di sisi lain, persoalan ketimpangan inefisiensi industri gula nasional juga demikian parah, sehingga kebijakan tataniaga gula tersebut hanya terkesan parsial pada sisi distribusi saja, tidak mampu menyentuh akar permasalahan yang demikian struktural tersebut.

Di tingkat distribusi, pemerintah dan kalangan industri gula nasional memang harus berjibaku dengan sekian macam persoalan perdagangan dunia di tingkat internasional, terutama karena semakin menurunnya harga internasional dan dugaan *dumping* yang dilakukan oleh negara produsen gula dan proteksi di negara-negara maju di Eropa dan Amerika Serikat. Berdasarkan data harga komoditas yang dipublikasi Bank Dunia (Pink Sheet, terbaru adalah Juni 2003) harga rata-rata gula di pasar dunia hanya tercatat 19.04 sen dollar per kilogram atau sekitar Rp 1600 per kilogram dengan kurs nilai tukar saat ini. Harga gula di pasar domestik Uni Eropa dan di Amerika Serikat memang lebih tinggi dari harga dunia, karena terdapat faktor asuransi dan proteksi yang diterapkan oleh negara besar tersebut (lihat Tabel 13.2).

Tabel 13.2 Perkembangan Harga Gula Dunia (sen dollar AS/kg)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Harga Gula di Uni Eropa	62.72	59.75	59.17	57.47	52.86	54.92	58.55
Harga Gula di Amerika Ser.	48.38	48.64	46.60	40.69	47.04	46.14	47.04
Harga Gula di Pasar Dunia	25.06	19.67	13.81	13.72	19.04	15.18	19.04

Catatan:

- Harga di Uni Eropa adalah harga CIF gula curah dari Afrika, Karibia dan Pasifik
- Harga di Amerika Serikat adalah harga gula impor CIF di pasar New York
- Harga Dunia adalah harga FOB harian berdasar ISA International Sugar Aggerement.

Sumber: Commodity Price Data (Pink Sheet Bank Dunia, Desember 2003)

Hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa penurunan harga gula sampai akhir tahun lalu lebih banyak disebabkan oleh adanya peningkatan suplai dan penurunan demand di pasar internasional. Kelompok negara pengekspor gula seperti Brazil, Thailand, China, India, Pakistan, dan Meksiko, juga sedang mencoba bangkit dari badai krisis. Akibatnya, Brasil yang merupakan produsen gula terbesar didunia, mata uangnya mengalami depresiasi sehingga ekspornya menjadi lebih kompetitif. Kondisi ini akan merangsang produksi gula di dalam negeri, dan menyebabkan kenaikan suplai gula di pasar internasional. Sementara negara-negara pengimpor gula seperti Rusia, Korsel, Uni Eropa, dan Indonesia juga tidak terlepas dari krisis ekonomi. Rusia sebagai pengimpor gula terbesar

saat ini sedang menderita krisis, sehingga permintaan terhadap impor gula turun sekitar 3,6 % per tahun. Sementara produksi gula domestik di Uni Eropa juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Gula impor yang masuk Indonesia umumnya memang lebih baik mutunya dan diperdagangkan pada kisaran 20 sen dollar AS per kilogram atau di bawah Rp 2000 per kilogram dengan kurs saat ini. Dengan kata lain, pasar domestik Indonesia memang amat menggiurkan bagi siapa pun yang melakukan impor gula. Bahkan dengan perbedaan harga yang demikian tinggi, laju penyelundupan gula ke pasar domestik juga tergolong tinggi karena kelemahan inheren geografis dan panjang pantai Indonesia serta buruknya aransemen kelembagaan dan birokrasi di dalam negeri karena koordinasi tingkat lapangan tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Oleh karena itu, sangatlah logis apabila margin harga gula impor dan harga eceran domestik menjadi begitu menggiurkan untuk diperebutkan, tidak hanya bagi para pemburu rente (*rent seekers*), tapi juga bagi pedagang normal yang berfikiran lurus.

Apabila salah satu simpul dari sistem tataniaga yang dibangun pemerintah itu tidak berfungsi secara baik: sebutlah pada buruknya administrasi di bea cukai, pelabuhan bongkar muat, atau bahkan mekanisme operasi pasar yang rawan spekulasi borongan dan penimbunan, maka kelangkaan gula adalah keniscayaan belaka. Maksudnya, apabila pasokan gula impor tersendat – atau dibuat terhambat – tentu saja, potensi untuk terjadi kelangkaan cukup besar. Kombinasi dari faktor kelancaran aliran barang dan dampak psikologis seperti itulah yang dapat memicu eskalasi harga yang demikian besar. Demikian pula, apabila pasokan impor tersebut terlalu lancar – karena laju impor yang demikian pesat, juga amat berpotensi menjadi faktor penekan harga gula tingkat petani atau harga beli pabrik gula di tingkat lapangan. Siapa pun akan mampu membaca potensi spekulasi seperti diuraikan di atas.

Benar, bahwa dukungan sistem produksi usahatani dan peningkatan efisiensi industri gula domestik menjadi faktor yang amat vital untuk mengurangi potensi spekulasi. Namun, semua orang tahu bahwa untuk memperbaiki sistem produksi dan distribusi yang menderita permasalahan struktural seperti pada agro industri gula di Indonesia, jelas memerlukan waktu yang tidak sebentar dan kesabaran yang ekstra tinggi.

13.5 Penutup: Perbaikan Kebijakan

Kebijakan publik apa pun, termasuk kebijakan tataniaga gula tersebut, mensyaratkan rapinya sistem pendukung (*supporting system*) – yang terdiri dari langkah *monitoring and enforcement* sampai pada sanksi tegas terhadap pelanggaran wewenang. Faktor penguasaan lapangan juga menjadi amat penting untuk dikesampingkan begitu saja. Berita-berita mengenai terlambatnya prosedur administrasi beacukai, lemahnya pencatatan bongkar muat, tidak efektifnya operasi pasar dan lain-lain sebenarnya tidaklah terlalu mengejutkan. Sementara itu, Badan Urusan Logistik (Bulog) yang telah mendapat dukungan politik untuk kembali menjalankan aktivitas usahanya (baca: berdagang) dengan payung Perusahaan Umum (Perum) konon sedang melakukan *exercise* awal melalui impor gula, konon sebesar 100 ribu ton, sebagai stok nasional saja. Dengan keleluasaan seperti itu, Bulog memang dibenarkan untuk “mengurus” sekian macam komoditas pangan, tidak hanya beras saja, sebagaimana *letter of intent* IMF lalu.

Hal yang amat vital untuk diperhatikan adalah apakah fenomena kelangkaan gula sekarang ini amat terkait dengan pengalaman dan karakter masa lalu Bulog yang amat erat kaitannya dengan monopoli dan distorsi ekonomi? Waktulah yang akan menjawabnya. Masyarakat tentu tidak ingin dibawa kembali kepada era

sistem distribusi komoditas strategis yang jauh dari beradab, karena perburuan rente dan aliansi politik yang demikian dahsyat, sehingga hanya menguntungkan beberapa kelompok saja. Pengalaman subsidi terhadap tepung terigu, distorsi minyak goreng, bawang putih dan bungkil kedelai masih terlalu segar untuk dilupakan begitu saja. Di sana, publik harus menanggungnya dengan harga eceran yang lebih tinggi, harga beli tingkat petani yang lebih rendah atau dana anggaran negara yang digunakan untuk subsidi yang jauh dari sasaran. Sekarang inilah masyarakat luas masih memiliki priviledge dan kesempatan, bahkan kewajiban untuk menyampaikan langkah apa yang terbaik untuk masa depan sistem distribusi bahan pokok dan komoditas strategis di Indonesia, serta masa depan perputaran perekonomian secara umum.

Dalam jangka menengah dan panjang, kebijakan tataniaga gula tersebut dan kebijakan apa pun yang tidak efektif perlu dikaji kembali, minimal dipertajam untuk meningkatkan efektivitasnya, atau dihapuskan saja apabila terbukti menjadi ajang perlombaan perburuan rente (*rent seeking*) untuk kepentingan sendiri, kelompok, atau untuk kepentingan partai politik tertentu. Kemelut kelangkaan dan permasalahan struktural agro-industri gula tidak akan dapat dipecahkan hanya dengan kebijakan parsial, namun memerlukan pembenahan menyeluruh dari sisi produksi sampai stimulasi investasi baru di sektor penting yang melibatkan hajat hidup orang banyak ini.

BAB 14

AGRO-INDUSTRI MINYAK SAWIT: INKONSISTENSI DAN DISTORSI

14.1 Pendahuluan

Fakta bahwa produk pertanian Indonesia hanya mengalami sedikit saja proses pengolahan dan peningkatan nilai tambah lainnya menjadi salah satu kontributor rendahnya pangsa sektor pertanian terhadap pendapatan nasional. Secara teoritis, sektor pertanian dikenal sebagai pengganda pendapatan dan pengganda tenaga kerja (*income and employment multipliers*) yang sekaligus mampu mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Strategi agro-industri lahir dari peningkatan keterkaitan antara sektor pertanian sebagai penyedia bahan baku dan sektor industri sebagai pengolah atau prosesor bahan baku produk pertanian tersebut.

Kasus minyak kelapa sawit amat menarik untuk dianalisis lebih dalam karena kebijakan agro-industri yang ditempuh pemerintah sering terperangkap ke dalam distorsi pasar yang cukup akut dari hulu sampai hilir. Dominasi sistem perkebunan kelapa sawit dalam skala rakyat tidak mampu secara signifikan mengangkat kesejahteraan petani sawit apabila sistem insentif harga dan balas jasa lain amat lemah. Dominasi segelintir kelompok usaha besar dalam industri minyak sawit mentah dan minyak goreng justru memperbesar peluang distorsi pasar karena kebijakan pemerintah hanya dinikmati oleh beberapa pelaku saja.

Bab ini menganalisis beberapa aspek kebijakan pengembangan agro-industri minyak kelapa sawit dengan menitikberatkan pada inkonsistensi dan distorsi yang telah ditimbulkannya. Pertama, pembahasan tentang legasi minyak kelapa sawit Indonesia, yang diperkirakan menjadi mampu menggeser posisi Malaysia setelah tahun 2005. Kemudian, pembahasan diarahkan pada berbagai inkonsistensi dan distorsi tersebut sebelum mengajukan beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam sektor agro-industri, sebagai bagian integral pemulihan ekonomi.

14.2 Legasi Minyak Kelapa Sawit

Indonesia adalah penghasil minyak kelapa sawit mentah (*Crude Palm Oil*= CPO) kedua terbesar dunia setelah Malaysia. Pangsa pasar Malaysia dalam minyak sawit dunia, baik produksi maupun ekspor, masih sangat dominan sampai saat ini. Produksi CPO diperkirakan mencapai 5.9 juta ton, sementara tingkat konsumsi dalam negeri tidak lebih dari 3.2 juta ton. Artinya, kelebihan produksi sebesar 2.7 juta ton itu pun seharusnya memang untuk pasar ekspor. Dengan laju pertumbuhan produksi dan ekspor yang mencapai dua digit pada lima tahun terakhir, dengan sedikit stagnansi yang dialami Malaysia, beberapa estimasi masih optimis bahwa Indonesia akan mampu menggeser posisi Malaysia sebagai produsen dan eksportir minyak sawit dunia pada tahun 2005 kelak.

Akan tetapi komoditas CPO mengalami sejarah distorsi pasar yang cukup parah dari hulu sampai hilir. Di sektor hulu, selain persoalan bibit unggul yang amat langka karena perusahaan penangkaran belum berkembang, juga terdapat disinsentif pajak ekspor di tengah situasi "haus devisa" seperti pada masa krisis ekonomi sekarang ini, yang sangat mempengaruhi

kegairahan petani/pekebun kelapa sawit dalam meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Kontroversi penjualan kebun kelapa sawit seluas 263 hektar eks milik Grup Salim yang dilakukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) sebagai pengelola asset konglomerat bermasalah kepada Kumpulan Guthrie Berhad dari Malaysia menjadikan target peningkatan kesejahteraan petani kelapa sawit Indonesia sedikit terganggu.

Nilai strategis komoditas kelapa sawit demikian tinggi, sehingga keputusan penjualan kebun-kebun dikhawatirkan dapat mengacaukan seluruh “skenario” dan prediksi pencapaian Indonesia sebagai produsen dan eksportir terbesar CPO di dunia, mengungguli Malaysia. Estimasi produksi pada tahun 2020 sebesar 17 juta ton itu sulit untuk dipenuhi apabila Malaysia justru melakukan ekspansi kebun kelapa sawit (ekstensifikasi) ke Indonesia dengan cara melakukan akuisisi dan pembelian kebun-kebun sawit Indonesia yang sedang mengalami masalah dengan BPPN. Bahkan, beberapa informasi lain menunjukkan bahwa pada dekade 1950-an, produksi kelapa sawit Malaysia masih berada di bawah produksi kelapa sawit Indonesia (lihat Arifin, 2001). Sementara produksi kelapa sawit Indonesia tidak banyak berkembang, produksi kelapa sawit Malaysia mengalami perkembangan yang sangat pesat, sehingga Malaysia menjadi negara penghasil kelapa sawit terbesar dunia hingga dewasa ini (Tabel 14.1).

Tabel 14.1 Produksi Minyak Sawit Dunia (000 ton)

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

Sumber: Oil World, 1994

Di sektor hilir, industri pengolahan dengan bahan baku kelapa sawit tidak berkembang sebagaimana diharapkan. Indonesia hanya mampu mengembangkan industri sederhana seperti pengolahan menjadi olein dan minyak goreng, bukan industri olahan berteknologi tinggi seperti kosmetika, biokimia dan lain-lain. Disamping itu, industri olein dan minyak goreng yang ada hanya dikuasai oleh satu atau dua perusahaan /konglomerat besar dengan penguasaan pangsa pasar yang sangat besar pula. Langkah pemerintah mengekang ekspor dan mengalokasikannya kepada pasar domestik dengan harga yang murah dapat dilihat sebagai bentuk distorsi ekonomi yang serius karena pemetik manfaat kebanyakan adalah pelaku ekonomi yang berjumlah hanya beberapa orang saja, sementara pelaku ekonomi

lain seperti petani dan pekebun dengan jumlah besar justru dirugikan. Skema pengembangan agro-industri seperti itu tidak banyak membawa manfaat pada pembangunan ekonomi, apalagi pada kesejahteraan masyarakat.

Ironisnya lagi, dengan harga tingkat tandan buah segar (TBS) di tingkat petani yang cenderung menurun, maka makin banyak produsen CPO termasuk petani kecil peserta plasma dalam pola perkebunan inti-rakyat (PIR) tidak berada dalam posisi diuntungkan oleh kebijakan agro-industri yang amat distortif tersebut. Para pelaku usaha skala kecil ini tidak memiliki akses informasi pasar dan permodalan yang memadai untuk dapat berkiprah di pasar internasional dalam perdagangan CPO. Mereka tentu saja tidak memiliki pabrik minyak goreng skala memadai, sehingga proteksi pemerintah berupa pengekangan ekspor atau badan pemasaran bersama lebih banyak dinikmati pelaku usaha skala besar, bahkan petani dan pekebun skala kecil ini secara langsung mensubsidi industri minyak goreng, yang kebanyakan dikuasai pemodal kuat dan konglomerat.

14.3 Beberapa Inkonsistensi dan Distorsi Kebijakan

(a) Disintegrasi Sistem Pengembangan Industri Hulu

Sejak awal pengembangannya, meningkatnya permintaan produksi minyak kelapa sawit (CPO) dari pasaran internasional serta produk industri hilir kelapa sawit seperti minyak goreng dan lain-lain dari pasaran domestik hanya dapat "ditangkap" oleh para investor yang tertarik menanamkan modalnya untuk memperluas areal tanam. Sistem dan visi yang dianut oleh pemerintah dalam pengembangan industri hulu selama ini terlalu berorientasi proyek. Tindakan yang diharapkan mampu menghasilkan industri minyak

kelapa sawit yang terintegrasi dari hulu sampai ke hilir ternyata menimbulkan disintegrasi pada pada sub-sistem penopang serta sub-sistem agribisnis yang lain di hulu itu sendiri.

Pesatnya pertumbuhan investasi bidang perkebunan kelapa sawit tersebut tidak diimbangi oleh pertumbuhan suplai bibit yang memadai, terutama karena tidak adanya insentif yang baik untuk memproduksi bibit/kecambah kelapa sawit. Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) memperkirakan bahwa sekitar 60 juta kecambah dibutuhkan oleh industri hulu kelapa sawit nasional. Sedangkan jumlah bibit yang mampu dihasilkan oleh produsen nasional baru sekitar 45 juta bibit, dan 70 persen dari jumlah tersebut dihasilkan oleh Perseroan Terbatas (PT) Perkebunan.

Tidak memadainya suplai bibit kecambah kelapa sawit disamping oleh oleh kualitas bibit yang relatif rendah, juga karena pesatnya pertumbuhan investasi yang tiba-tiba, serta adanya trend relokasi perkebunan kelapa sawit Malaysia ke beberapa daerah di Indonesia. Tingginya permintaan terhadap bibit kelapa sawit sebenarnya telah diantisipasi oleh perusahaan perkebunan swasta juga memproduksi bibit kecambah kelapa sawit, misalnya PT Lonsum Plantation dan PT Socfin Indonesia (Socfindo).

Upaya penanggulangan kekurangan bibit kecambah kelapa sawit dengan impor dari Malaysia misalnya sebaiknya tetap dilakukan dengan lebih hati-hati, apalagi dari negara-negara produsen yang mempunyai kinerja produksi dan ekspor yang tidak jauh lebih baik dari Indonesia, walaupun harganya cukup rendah. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat bahwa kelapa sawit merupakan tanaman tahunan, maksudnya masalah-masalah di bidang agronomis justru akan sangat berpengaruh pada produktivitas kelapa sawit.

Dalam jangka menengah dan panjang, kelangkaan bibit tampak akan menjadi salah satu penghambat investasi. Dengan kondisi industri pembibitan nasional seperti sekarang ini, perkiraan peta minyak sawit dunia seperti pada Tabel 12.1 di atas dan sebagaimana ditargetkan pula pemerintah tampaknya sulit terjadi. Di lain pihak, pengembangan industri bibit memerlukan investasi besar terutama karena kebutuhan akan kebun induk. Investasi kebun induk ini yang sulit untuk dilakukan oleh swasta. Peranan pemerintah dalam hal pengadaan kebun induk yang menjadi pendukung utama tumbuhnya industri-industri bibit berkualitas oleh swasta, karena itu diharapkan mempercepat pertumbuhan sektor hulu di masa depan.

Kebutuhan akan bibit berkualitas tinggi pada akhirnya akan berpengaruh pada produktifitas -- masalah klasik industri hulu di sektor pertanian umumnya. Untuk komoditas kelapa sawit misalnya, rata-rata produktivitas lahan selama sepuluh tahun terakhir tidak mengalami peningkatan yang berarti, tercatat hanya 4 ton per hektar, bahkan cukup berfluktuasi. Dari kebun sawit produktif atau tanaman menghasilkan, produktivitas perkebunan negara adalah yang paling tinggi, yaitu 4.4 ton per hektar, disusul perkebunan swasta dengan produktivitas 3.8 ton per hektar, dan terakhir perkebunan rakyat dengan produktivitas sebesar 3.5 ton per hektar. Permasalahan dalam manajemen produksi yang dihadapi oleh perkebunan rakyat menjadi salah satu penyebab rendahnya produktivitas per hektar kebun kelapa sawit. Demikian pula belum optimalnya produktivitas lahan kelapa sawit pada perkebunan swasta, lebih banyak karena masih terlalu mudanya umur tanaman. Hal yang perlu diingat adalah bahwa pesatnya pertambahan luas areal perkebunan swasta justru terjadi pada lima tahun terakhir.

(b) Distorsi Historis Penetapan Pajak Ekspor

Strategi penerapan pajak ekspor (PE) terhadap CPO dan produk turunannya merupakan agenda rutin pemerintah Indonesia sejak tahun 1980-an. Konon, kebijakan yang sangat distortif itu diambil adalah untuk menjaga stabilitas harga produk hilir minyak goreng. Pemerintah seakan lupa bahwa pasar minyak goreng mempunyai struktur yang sangat monopolistik atau oligopsolistik. Pergerakan harga eceran minyak goreng tidak ditentukan oleh mekanisme pasar persaingan sempurna, melainkan oleh kekuatan dan penguasaan pangsa pasar dan pangsa distribusi serta faktor psikologis, kepanikan konsumen, khususnya menjelang peristiwa istimewa seperti Hari Raya dan hajatan politik seperti Sidang Umum MPR dan Pemilihan Umum.

Melalui debat publik yang berkepanjangan mengenai kelangkaan minyak goreng dan masa depan kebijakan agro-industri nasional, sejak 1 September 1994 pemerintah secara resmi menetapkan pajak ekspor CPO dan produk turunannya melalui SK menteri Keuangan No. 440/KMK.017/1994. Besarnya pajak ekspor dapat bervariasi antara 40 - 60 persen tergantung besarnya perbedaan antara harga dasar CPO yang ditetapkan US\$ 435/ton dan harga FOB yang kadang mencapai US\$ 610/ton pada waktu itu.

Disamping itu, pada bulan Juli 1995 Badan Urusan Logistik (BULOG) makin mengintensifkan pengadaan stok penyangga CPO dengan mensyaratkan seluruh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) perkebunan dan beberapa produsen swasta besar CPO untuk mengalokasikan produknya kepada BULOG. Walhasil, sampai bulan November 1995 BULOG mampu menghimpun stok sebanyak 20 ribu ton CPO dan mengalami kesulitan sendiri karena BULOG tidak memiliki pabrik pengolahan minyak goreng. Akhirnya, BULOG sempat melakukan "blunder" dengan mengimpor Olein mentah dari Malaysia sampai mencapai 86 ribu

ton, dengan harapan dapat diproses secara cepat menjadi minyak goreng.

Pada bulan Juli 1998 pemerintah Indonesia kembali menetapkan kebijakan PE baru bagi produk minyak kelapa sawit mentah (CPO=*crude palm oil*) dan 12 produk turunannya. Pada bulan Januari-Maret 1998, pemerintah bahkan telah menetapkan untuk melarang seluruh ekspor CPO ke luar negeri, suatu keputusan kebijakan yang sangat tidak populer. Penetapan PE CPO pada bulan Juli 1998 menjadi sekitar 60% dari tingkat harga internasional -- dan bukan sekedar pada harga FOB (*free-on-board*) biasa seperti pada kebijakan lama -- mengundang kritik sangat tajam.

Pada bulan Juni 1999, pemerintah menurunkan pajak ekspor CPO dan produk turunannya menjadi 30 hingga 7 persen karena harga CPO di pasar dunia memang sedang anjlok. Harga internasional CPO (CIF di Rotterdam) pada bulan Mei 1999 sebesar US\$510 per ton, turun menjadi US\$410 per ton pada bulan Juni 1999. Keputusan penurunan PE CPO dan turunannya tertuang dalam SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 189/KMK/07/1999 ini mulai berlaku sejak 3 Juni 1999. Hal lain yang perlu dicatat dalam SK Menperindag itu adalah pembebasan pajak ekspor untuk kelapa dalam atau Coconut Oil (CnO) yang sebelumnya dikenakan PE sebesar 15% dan produk turunannya berupa RBD CnO dikenakan PE 10 persen. Tekanan publik dan para *stakeholders* untuk mencabut pajak ekspor karena manfaatnya jauh lebih kecil dibandingkan dengan mudharatnya, akhirnya sedikit mendekati kenyataan.

Tanggal 2 Juli 1999, pemerintah akhirnya menurunkan pajak ekspor (PE) CPO dan produk turunannya dari 30 persen menjadi 10 persen. Penurunan pajak ekspor kali ini pun sebenarnya merupakan suatu keniscayaan ekonomis belaka, karena tidak ada alasan bagi pemerintah untuk mengekang

ekspor CPO di tengah-tengah kebutuhan devisa yang sangat mendesak seperti saat ini. Disamping itu, penurunan pajak ekspor dapat meningkatkan tingkat “integrasi harga” antara pasar domestik dan pasar internasional. Pemerintah akan memperoleh kritik keras apabila pengekangan ekspor masih dilakukan karena harga CPO di pasar internasional yang cenderung anjlok sejak awal tahun 1999.

Pemerintah beranggapan pajak ekspor akan dapat menghambat ekspor, sehingga ketersediaan CPO dan stabilitas harga eceran minyak goreng di pasar domestik dapat terjaga. Namun suatu hal yang barangkali luput dari perhatian adalah situasi pasar minyak goreng dalam negeri yang sangat oligopolistik. Sekitar 60 hingga 65 persen pangsa pasar minyak goreng domestik dikuasai oleh dua kelompok perusahaan besar (Kelompok Salim dan Sinar Mas) yang terintegrasi dari hulu ke hilir, dari perkebunan, pengolahan CPO, industri minyak goreng, hingga ke pemasaran minyak goreng itu sendiri. Dalam situasi pasar seperti ini, akan teramat sulit mengharapkan berbagai macam kebijakan bekerja secara efektif untuk mempengaruhi harga minyak goreng dalam negeri, termasuk kebijakan pajak ekspor.

Harga minyak goreng dalam negeri menunjukkan perkembangan yang hampir sama sekali terlepas dari perubahan-perubahan besarnya pajak ekspor yang diberlakukan pemerintah. Perkembangan harga minyak goreng dalam negeri lebih banyak dipengaruhi oleh momentum-momentum permintaan, seperti Hari Raya Idul Fitri atau hari Raya Natal dan Tahun Baru. Pada kesempatan lain, studi Arifin (2000) tentang struktur monopoli pada pasar minyak goreng juga memperkuat kesimpulan di atas, bahwa pasar CPO dan pasar minyak goreng memiliki tingkat integrasi yang lemah sekali (elastisitas transmisi harga sekitar 0.46).

Pengenaan tarif pajak ekspor terhadap CPO karena itu tidak sekedar menghambat ekspor, tapi kebijakan ini telah mentrasfer subsidi oleh produsen kelapa sawit dan CPO kepada industri-industri minyak goreng dalam negeri. Karena itu, kebijakan inipun dikhawatirkan menghambat investasi yang berorientasi ekspor. Dalam jangka pendek, pemerintah perlu mengeleminasi Pajak Ekspor ini secara bertahap, paling tidak untuk memberikan kepastian arah kebijakan jangka panjang bagi investor CPO dan perkebunan sawit. Sejalan dengan pelaksanaan komitmen Putaran Uruguay dan beberapa komitmen internasional lainnya seperti AFTA dan APEC, dalam jangka panjang pemerintah perlu menghapus pajak ekspor atas CPO dan produk turunannya.

Kebijakan pajak ekspor CPO yang berkisar 5-10 persen kali ini, nampaknya akan dipertahankan oleh pemerintah untuk beberapa waktu mendatang, masih dengan argumen untuk melindungi industri hilir di dalam negeri. Bahkan beberapa produk turunan CPO seperti olein yang diproses lebih lanjut (RBO=*refined bleached olein*) -- terutama kemasan 5 kilogram dan bermerek --, stearin dan minyak inti sawit mentah (CPKO=*crude palm kernel oil*) semula dibebaskan, justru dikenakan pajak cukup tinggi sampai 20 persen.

(c) Mismanajemen Intervensi Pasar

Pada masa-masa “kejayaan” Badan Urusan Logistik (BULOG), pemerintah juga melakukan intervensi dengan menghimpun stok CPO dari perkebunan swasta dan perkebunan negara yang kemudian diolah menjadi minyak goreng curah, terutama menjelang hari-hari besar. BULOG kemudian melakukan operasi pasar langsung untuk menstabilkan harga minyak goreng. Biasanya BULOG menetapkan suatu stok penyangga pada hari-hari khusus pada bulan Ramadhan, menjelang Idul Fitri dan sebagainya. Mekanismenya

diatur oleh BULOG melalui instruksi kepada perusahaan produsen CPO milik pemerintah dan swasta untuk menyediakan CPO dalam jumlah tertentu (mendekati 100 ribu ton) dan dengan harga relatif murah.

Stok penyangga CPO yang dihimpun BULOG kemudian diolah menjadi minyak goreng melalui kerjasama pengolahan dengan swasta. Seperti halnya penerapan pajak ekspor, kebijakan stok penyangga CPO oleh BULOG ini dapat dikatakan tidak tepat. Dampak dari harga CPO yang murah ini akan merugikan petani karena sebagian stok dari produsen tersebut diperoleh dari hasil pengolahan tandan buah segar (TBS) milik petani. Dalam kaitannya dengan stok penyangga untuk menstabilkan harga minyak goreng, maka BULOG lebih tepat apabila menghimpun stok minyak goreng, bukan CPO. Hal ini karena komoditas yang sebenarnya menjadi kebutuhan pokok masyarakat adalah minyak goreng, bukan CPO.

Disamping ketidakefektifan intervensi pasar seperti disebutkan, pemerintah juga terlalu mengatur tataniaga CPO, terutama yang berasal dari Perusahaan Negara atau Perseroan Terbatas Perkebunan. Perusahaan milik negara penghasil CPO menyerahkan sebagian besar transaksinya kepada Kantor Pemasaran Bersama Perusahaan Perkebunan Milik Negara (KPB PTPN), walaupun diberi kesempatan untuk melakukan transaksi sendiri dengan pembeli dalam jumlah yang "terbatas" dan "terkontrol". Sebagian transaksi ekspor yang dilakukan oleh KPB juga harus melalui suatu agen sebelum sampai kepada importir atau konsumen yang mengolah CPO menjadi berbagai macam produk hilir di luar negeri. Para agen dalam tataniaga ekspor juga berperan sebagai komisioner, misalnya yang dilakukan oleh PT Indoham untuk pasar Eropa dan PT Mindi untuk pasar Asia dan Amerika.

Penentuan harga CPO domestik dimulai dengan "pemberitahuan" dari Departemen Perindustrian dan

Perdagangan dan BULOG kepada KPB PTP tentang tingkat harga CPO domestik. Berbekal "pemberitahuan" ini, KPB PTP menjual CPO di pasar domestik dengan tingkat harga "pemberitahuan" sebagai acuan. Namun, data mengenai kebijakan harga ini tidak dapat diperoleh diketahui publik secara transparan. Kebijakan harga ini dapat dikatakan bersifat distorsif, dalam arti bersifat bias ke bawah, sehingga perlu dieliminasi.

(d) Struktur Monopoli Pasar Minyak Goreng

Sebagaimana disinggung sebelumnya, serangkaian kebijakan pada pasar CPO ternyata kurang efektif untuk menjaga stabilitas harga minyak goreng dalam negeri. Dalam sepuluh tahun terakhir, trend harga minyak goreng dalam negeri menunjukkan kenaikan yang sangat tajam, dan justru mengikuti trend kenaikan harga minyak di pasaran dunia, walaupun harga CPO dalam negeri telah dibuat tetap. Kenaikan harga eceran rata-rata dan harga pedagang besar minyak goreng dalam negeri baik yang berasal dari CPO maupun yang berasal dari CCO (crude coconut oil/ minyak kelapa mentah) terlihat sangat drastis.

Pada kesempatan lain Arifin (2000) pernah menganalisis kenaikan harga eceran minyak goreng yang terus merambat naik dan mencapai Rp 3,200 per liter di beberapa tempat di kota besar atau sekitar dua kali lipat dari harga normal. Operasi pasar minyak goreng yang dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (BULOG) bekerjasama produsen minyak goreng Bimoli milik Kelompok Salim dengan harga jual Rp 2,100 mungkin efektif pada spot penjualan tertentu, tetapi tidak pada keseimbangan pasar secara keseluruhan. Fenomena pergerakan harga komoditas minyak goreng yang terkesan unik, karena keseimbangan harga baru tidak murni ditentukan mekanisme pasar (persaingan sempurna),

tetapi lebih banyak karena pengaruh psikologis dan faktor kepanikan yang ditentukan faktor eksternal. Maksudnya, apabila pengaruh faktor eksternal lebih dominan dari pada harga pasar biasa (*market-clearing price*), maka dapat dikatakan bahwa struktur dan tingkah laku pasar minyak goreng di dalam negeri jelas tidak sempurna.

Fluktuasi harga minyak goreng umumnya terjadi pada bulan Desember dan Januari dan menjelang hari raya Idul Fitri dan Idul Adha setiap tahunnya. Naiknya harga-harga pokok menjelang hari-hari besar sebenarnya dapat difahami secara mudah, mengingat lonjakan permintaan yang juga besar karena konsumsi di tingkat rumah tangga juga meningkat. Pola kenaikan harga eceran minyak goreng di Indonesia juga sangat unik, karena kenaikan harga merupakan lonjakan yang permanen dan cenderung tidak turun lagi secara signifikan pada bulan berikutnya. Artinya momentum hari besar nasional tersebut merupakan titik awal dari terbentuknya harga eceran baru yang berlaku di pasar. Kekuatan rebut tawar (*bargaining position*) produsen minyak goreng dalam negeri dalam mempengaruhi harga juga tidak dapat dipisahkan dari tingkah laku industri minyak goreng pada umumnya.

Dalam industri minyak goreng, kecenderungan yang terjadi pada waktu itu adalah bahwa suatu perusahaan "besar" membentuk beberapa perusahaan produsen minyak goreng, salah satu diantaranya dijadikan perusahaan "besar". Perusahaan kecil sering mengalami kondisi operasi jauh di bawah kapasitas terpasangnya (*under capacity*). Kapasitas produksi dari seluruh perusahaan penghasil minyak goreng sampai dengan Desember diperkirakan sekitar 5.710.182 ton per tahun. PT Intiboga Sejahtera yang tergabung dalam Kelompok Salim yang menjadi produsen minyak goreng Bimoli berhasil menggapai produksi sampai 118.890 ton Olein atau melebihi 90 persen dari kapasitas terpasangnya. Disamping itu, pada tahun yang sama perusahaan ini menghasilkan Stearin sejumlah 32.438

ton, dan Margarine sejumlah 9.390 ton. Sementara itu beberapa perusahaan kecil lainnya seperti PT Hasil Abadi Perdana, produsen minyak goreng merek dagang Vetco Mas, hanya beroperasi 60 persen kapasitas terpasangnya.

Minyak goreng merek Bimoli telah menguasai 75 persen pasar minyak goreng dalam negeri, suatu angka yang menakjubkan dan dapat sangat beralasan untuk disebutkan monopoli. Selain karena preferensi selera konsumen yang telah berhasil direbut dengan baik, produsen minyak goreng Bimoli juga memainkan peranan dalam mekanisme distribusi dari pedagang besar, distributor utama sampai pada pedagang pengecer atau outlet minyak goreng di pasar tradisional di beberapa kota besar.

Perusahaan yang masih tergabung dalam Kelompok Salim ini menunjuk PT Indomarco sebagai distributor utama minyak goreng, dan juga produk-produk lain Kelompok Salim seperti mie instant, kecap, tepung terigu dan lain-lain. Di Indonesia, PT Indomarco masih meliputi Pulau Jawa saja dan lagi akan merambah daerah-daerah strategis di Indonesia. Di Jawa terdapat enam cabang PT Indomarco dengan daerah jangkauan yang telah ditentukan, yaitu Cabang: (1) Jakarta, yang melayani pasar daerah Jabotabek (2) Bandung, untuk daerah Jawa Barat lainnya, (3) Semarang, untuk Pantai Utara Jawa, (4) Yogyakarta untuk daerah belahan selatan Jawa, (5) Surabaya untuk daerah Jawa Timur dan Madura, dan (6) Malang untuk daerah Selatan Jawa Timur.

Mekanisme pemasaran *door-to-door* sampai kota kecil di pelosok Jawa serta mekanisme kontrol dalam sistem distribusi seperti ini rupanya lebih disukai oleh produsen minyak goreng Bimoli, dibandingkan misalnya dengan sistem kontrak yang melibatkan perusahaan distributor lain yang tidak tergabung dalam Kelompok Salim. Dengan akal sehat, dapat diketahui bahwa produsen yang secara teroris termasuk kategori

monopoli jika menguasai fungsi distribusi ini akan dapat dengan leluasa mematok harga jual -- dan tentunya keuntungan yang diperoleh -- karena mekanisme pasar persaingan sempurna masih jauh dari kenyataan.

Sistem monopoli seperti ini bahkan sangat sukar diperbaiki karena umumnya fenomena kegagalan pasar (*market failure*) yang melingkupinya cenderung berlapis-lapis. Monopoli struktural merupakan cikal-bakal sistem monopoli informasi dan monopoli hukum atau peraturan perundangan yang telah dan akan dikeluarkan. Akibatnya sistem distribusi yang ada belum memberikan manfaat yang optimal bagi konsumen. Dalam hal ini konsumen juga mempunyai kedudukan dan posisi rebut tawar yang lemah dibandingkan produsen dan lembaga perantara lain yang terlibat.

14.4 Penutup: Alternatif Kebijakan

Suatu keputusan kebijakan agro-industri atau bahkan strategi pengembangan industrialisasi yang lebih luas, haruslah merupakan suatu hasil analisis teknis yang memadai. Kebijakan publik juga harus dilihat sebagai konsensus politik antar lembaga-lembaga pemerintah (Departemen Perindustrian dan Perdagangan Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Keuangan, dan lain-lain) serta petani sawit, produsen dan eksportir CPO, produsen pedagang, dan konsumen produk hilir. Dapat dibayangkan apa yang akan terjadi apabila suatu kebijakan publik dapat terombang-ambing mengikuti kehendak segelintir pelaku ekonomi. Kompromi-kompromi itulah yang perlu disampaikan kepada publik dengan lebih terbuka dan transparan.

Pemerintah seharusnya lebih pro-aktif dalam mempromosikan strategi pengembangan produk turunan (*deepening strategy*) minyak kelapa sawit, agar tidak hanya berorientasi pada industri minyak goreng

saja. Di negara-negara produsen minyak kelapa sawit, industri hilir CPO biasanya juga menghasilkan produk margarine, shortening, oleokimia, dan sabun. Di Indonesia, tingkat diversifikasi komoditas seperti itu nyaris tidak ada karena potensi nilai tambah CPO belum sepenuhnya dimanfaatkan, kecuali minyak goreng. Oleokimia, misalnya, telah menjadi produk olah lanjut CPO yang cukup mampu menambah kontribusi pada penerimaan ekspor Malaysia.

Kecenderungan relokasi perkebunan dan industri CPO Malaysia ke Indonesia, karena itu dapat diartikan pula sebagai strategi Malaysia mengembangkan industri-industri hilirnya yang hanya dapat dilakukan melalui ekspansi pengadaan bahan baku. Dengan kata lain, terjadi proses "*dynamic comparative advantage*" dimana Malaysia melakukan pendalaman industri dengan konsentrasi pada industri-industri hilir, sementara Indonesia menangkap peluang itu dengan perluasan pada industri hulu.

Kecenderungan dunia menunjukkan bahwa ekspor CPO tidak hanya bersaing dengan produk CPO negara produsen lainnya. Melainkan, yang lebih penting lagi adalah persaingan ketat antar jenis minyak nabati yang menyebabkan kinerja ekspor CPO menjadi rentan. Dalam jangka panjang karena itu, diperlukan kebijakan yang mengarahkan pendalaman industri untuk menciptakan diversifikasi produk-produk hilir. Pemerintah reformasi ini perlu memberikan berbagai kemudahan bagi pengembangan industri-industri hilir.

Ke depan pengembangan agroindustri dan komoditi CPO ini harus dilakukan dengan proses perencanaan yang benar-benar matang. Kemudahan-kemudahan yang diberikan kepada pihak swasta pada tahap investasi pembukaan kebun baru kelapa sawit cenderung berlebihan. Buruknya perencanaan pembangunan agroindustri baru terlihat pada saat kelapa sawit dari perkebunan besar swasta telah

memasuki fase produktif seperti sekarang ini. Pada awal investasi perkebunan swasta besar memperoleh fasilitas keuangan seperti kredit yang sangat murah dengan bunga yang rendah asalkan mampu mengikuti pola perkebunan inti rakyat (PIR), integrasi industri, pengembangan daerah baru, pemberdayaan usaha kecil dan lainnya.

Hal lain yang tidak pernah terpikirkan secara baik dari gejala “demam kelapa sawit” ini adalah dampaknya terhadap penurunan areal hutan alam dan laju deforestasi serta berkurangnya hak-hak dan kepemilikan masyarakat adat karena adanya konversi hutan menjadi kegunaan lain. Apabila beberapa aspek penting ini tidak difikirkan dalam agenda pengembangan agroindustri CPO, maka bencana yang lebih besar bukan mustahil akan segera datang. Demikian pula, manfaat maksimum terhadap perekonomian nasional tidak akan pernah tergapai apabila strategi dan promosi ekspor yang offensif tidak segera diterapkan.

BAB 15

AGROINDUSTRI BASIS PERKEBUNAN: DILEMA INTEGRASI HULU-HILIR

15.1 Pendahuluan

Pengembangan agro-ndustri berbasis perkebunan dengan lebih menekankan pada integrasi hulu dan hilir, mengalami permasalahan yang sangat dilematis. Di satu sisi, dukungan pasar atau industri hilir perkebunan sangat diperlukan untuk memajukan industri hulu atau produk-produk primer perkebunan. Oleh karena itu, strategi integrasi vertikal untuk meningkatkan keterkaitan antarsektor hulu dan sektor hilir dianggap suatu pilihan strategi terbaik untuk tujuan di atas, di samping karena tuntutan manajemen modern yang menghendaki tingkat efisiensi yang lebih tinggi. Namun di sisi lain, perjalanan sejarah bangsa Indonesia telah membuktikan bahwa integrasi vertikal itu merupakan salah satu cikal bakal-jika tidak dikatakan kontributor utama-proses konglomerasi, kapitalisme semu, dan kolusi ekonomi yang telah membawa Indonesia terjebak krisis multidimensional.

Sebagaimana diketahui, pada masa lalu industri hilir perkebunan dibangun dengan fondasi ekonomi pasar bersifat semu, strategi dan fokus pengembangan hanya didukung oleh proses konglomerasi, ekspansi usaha hanya berdasarkan visi perluasan pangsa pasar

semata – bukan berdasar profitabilitas usaha – sehingga integrasi industri hilir dan sektor primer di hulu hanya berdasarkan integrasi vertikal kepemilikan aset produktif yang mengarah pada keterpusatan kekuatan ekonomi dan kekuasaan. Strategi industrialisasi yang integratif seperti inilah yang sangat memukul dan meminggirkan sektor industri primer perkebunan serta pertanian secara umum, terutama selama sepuluh tahun terakhir.

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

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

15.2 Kinerja Industri Hilir Perkebunan

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

Sejalan dengan iklim keterbukaan, paket deregulasi tahun 1983 mengubah orientasi industri di Indonesia untuk tidak lagi terpaku pada pasar dalam negeri (*inward looking oriented*), melainkan lebih banyak berorientasi ekspor dan pasar luar negeri (*outward looking oriented*). Di tingkat teori, pergeseran strategi ini – serta nuansa *outward looking* yang lebih berbasis keunggulan komparatif sangat sejalan dengan kecenderungan pergeseran ke arah yang sesuai dengan “keberlimpahan” sumber daya alam dan tenaga kerja yang dimiliki Indonesia. Akibatnya, secara alamiah komoditas unggulan ekspor Indonesia pasca deregulasi adalah barang-barang yang padat tenaga kerja dan padat sumber daya alam, dan kebanyakan merupakan industri hilir perkebunan. Depresiasi rupiah terhadap dollar AS dan mata uang asing lain telah mengakibatkan

peningkatan “daya saing” produk-produk ekspor Indonesia. Namun karena berbagai kendala dalam impor bahan baku, keterbatasan modal dalam proses produksi dan masalah pembiayaan ekspor yang terkait dengan kelambatan proses restrukturisasi perbankan, peluang tersebut ternyata belum banyak dimanfaatkan.

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

Kriteria “standar” yang umum digunakan untuk melihat lebih jauh industri hilir berbasis perkebunan adalah: (1) keterkaitan output, (2) keterkaitan pendapatan, (3) multiplier output, (4) multiplier pendapatan, dan (5) multiplier nilai tambah. Di Indonesia terdapat tujuh jenis industri hilir yang memiliki keterkaitan langsung dan keterkaitan total di atas rata-rata: tekstil jadi kecuali pakaian; industri kayu lapis, perabotan rumah tangga; ban; pakaian jadi, permadani, tali dan tekstil lain, serta industri tekstil (Tabel 15.1).

Tabel 15.1 Industri Hilir dengan Keterkaitan dan Multiplier di Atas Rata-Rata

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

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

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

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

Namun demikian, kinerja industri hilir yang tidak menggemirakan tersebut sangat berhubungan dengan kinerja industri primer perkebunan secara keseluruhan.

15.3 Kinerja Industri Primer Perkebunan

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

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

Sebaliknya, untuk produk-produk olahan atau industri hilir perkebunan yang diproduksi oleh perusahaan inti, struktur pasar monopoli – atau

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

Tabel 15.2 Produksi Perkebunan Penting, 1990-2001

Tahun	Karet	CPO	PKO	Kakao	Kopi	Teh	Tebu
1990	315,300	2,096,900	445,800	41,500	25,500	129,100	2,173,200
1991	330,100	1,843,600	406,200	30,600	26,400	125,000	2,233,300
1992	335,000	2,186,000	483,100	39,500	23,900	113,000	2,344,600
1993	335,000	2,288,300	524,600	42,700	20,900	100,000	2,336,100
1994	326,400	1,930,300	472,100	43,700	19,700	98,000	2,420,700
1995	341,000	2,476,400	605,300	46,400	20,800	111,100	2,104,700
1996	334,600	2,569,500	626,600	48,800	28,500	132,000	2,160,100
1997	330,500	4,081,100	927,500	65,900	30,600	121,000	2,187,200
1998	332,600	4,013,100	912,068	60,926	28,500	132,700	1,928,697
1999	303,605	4,024,821	914,731	58,915	27,493	130,465	1,907,380
2000	336,200	4,094,073	930,603	60,572	29,500	127,902	1,896,367
2001+)	328,320	4,152,596	946,872	65,293	28,681	129,260	2,025,127

Keterangan

¹⁾. Termasuk produksi dari perkebunan rakyat.

+) Masih angka sementara

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2003

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

Distorsi struktural dari hulu sampai hilir tersebut dapat mengurangi daya saing dan efisiensi Indonesia di pasar internasional. Misalnya, harga rendah sekitar Rp 300/kg yang diterima petani plasma untuk tandan buah segar (TBS) jelas tidak berdiri sendiri, tetapi berkait dengan struktur monopsonis industri ini. Sementara itu di tengah-tengah harga CPO pasar dunia yang anjlok, pemerintah masih menerapkan pajak ekspor 5 persen, walaupun telah ada tekad untuk menguranginya sekitar 2-3 persen, bukan menghapuskannya. Sedangkan tebu dan gula domestik jelas-jelas tidak mampu bersaing dengan gula dunia karena strategi tebu-rakyat intensifikasi (TRI) dan tebu rakyat bebas yang tidak lepas dari perburuan rente ekonomi oleh pelaku industri di sektor hilir ini.

Sebenarnya kinerja produksi industri perkebunan primer meningkat cukup pesat sekalipun masih terdapat distorsi yang cukup serius di sektor hulu atau industri primer perkebunan (Tabel 15.2). Logika ekonomi sederhana menyimpulkan bahwa apabila distorsi dapat ditekan seminimal mungkin, nilai devisa pasti lebih banyak dapat dikumpulkan. Ekspor dari komoditas primer perkebunan ini dapat berkontribusi cukup signifikan terhadap pemulihan ekonomi dan sektoral besar seperti agro-industri dan pertanian umumnya.

15.4 Penutup: Langkah ke Depan

Untuk mempertajam strategi pengembangan agro-industri ke depan, diperlukan langkah-langkah *market reform*, walau tidak harus liberal, yang dapat berkontribusi pada pertumbuhan pertanian *broad base*, seperti deregulasi dan penyederhanaan prosedur birokrasi ekspor komoditas andalan pertanian, perkebunan dan perikanan. Opsi kebijakan lain yang dapat diterapkan selain *fixed* pajak ekspor (seperti pada kasus CPO) dengan periode masa berlaku yang belum jelas – dan cenderung *energy consuming* – adalah pajak ekspor dengan penyesuaian otomatis (*automatic export-tax adjustment*). Besaran persentase pajak ekspor dapat berlaku harian, karena formula yang dipakai dapat menyesuaikan secara otomatis terhadap perubahan harga ekspor dan kurs rupiah terhadap dollar AS dan sebagainya. Hanya saja, pemerintah harus memperbaiki kemampuan monitoring dan pengawasan kebijakan seperti ini, sesuatu yang menjadi titik lemah pemerintah transisi saat ini. Persoalan dominasi birokrasi ini juga dijumpai pada komoditas kopi, yang menderita distorsi serius karena pungutan atau iuran organisasi AEKI (Asosiasi Eksportir Kopi Indonesia) yang harus dibayar eksportir.

Terakhir, persoalan integrasi vertikal industri berbasis perkebunan masih sangat berhubungan dengan perkembangan ekonomi-politik di tanah air. Misalnya kasus beberapa waktu lalu tentang rencana beberapa kelompok pelaku usaha sektor perkebunan yang ingin mengenakan pungutan kepada setiap aktivitas ekonomi ekspor, impor, investasi, perdagangan di bidang perkebunan yang dikenal dengan Dana Bersama Perkebunan (darmabun). Pungutan-pungutan seperti itu akan menjadi suatu disinsentif bagi keseluruhan industri hulu dan hilir perkebunan, jika tidak dapat dikatakan menjadi sumber distorsi ekonomi karena

pelaku usaha akan membebankannya pada petani dan konsumen yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Untungnya, Presiden Abdurrahman Wahid, sebagai pejabat publik, masih cukup tanggap untuk tidak bersedia menandatangani rencana pungutan darmabun itu dalam suatu Keputusan Presiden (Kepres). Rupanya, diskusi publik di media massa, dan masukan khusus pada pejabat publik di sekitar istana kepresidenan masih didengar oleh Sang Presiden. Saat ini masyarakat sangat sensitif terhadap dana-dana publik diluar neraca (*non-budgeter*) yang tidak tercatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang sangat rentan terhadap penyalahgunaan dan penyimpangan serta sedang mengalami persoalan transparansi yang cukup serius.

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

BAB 16

AGRIBISNIS BERBASIS PETERNAKAN: PELUANG INVESTASI YANG TERLUPAKAN

16.1 Pendahuluan

Ketika krisis ekonomi menimbulkan tambahan pengangguran besar dan limpahan tenaga kerja dari sektor perkotaan, sektor pedesaan ternyata benar-benar tidak mampu menampung tenaga kerja tersebut. Sektor pertanian akhirnya harus menanggung beban ekonomi-politik tambahan yang memang berat. 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 belum pulih karena rendahnya investasi dan aktivitas produksi yang mampu memperluas kesempatan kerja.

Bab ini membahas suatu peluang investasi yang sering terlupakan tentang peluang agribisnis berbasis peternakan. Apabila dikaitkan dengan pengembangan kawasan dan kemandirian daerah, kawasan agribisnis dapat lebih bertumpu pada investasi dan perdagangan yang berpotensi menciptakan lapangan kerja produktif di daerah. Manfaat yang dipetik tidak hanya dapat dinikmati oleh kawasan agribisnis daerah bersangkutan, tetapi lebih mempererat kesatuan intra-regional dengan basis ekonomi (dan politik-keamanan) dengan daerah-

daerah lain sekitarnya. Pemulihan ekonomi yang lebih berkualitas perlu mengandalkan investasi yang dapat meningkatkan lapangan kerja dan pendapatan sekaligus mengentaskan kemiskinan. Bab ini juga menekankan pada aspek pengembangan kawasan agribisnis dalam konteks kemandirian daerah, bukan sekedar otonomi daerah, yang lebih bernuansa dinamis dan berperspektif ekonomi.

16.2 Agribisnis Berbasis Peternakan

Agribisnis berbasis peternakan adalah salah satu fenomena yang tumbuh pesat ketika basis lahan menjadi terbatas. Tuntutan sistem usahatani terpadu pun menjadi semakin rasional seiring dengan tuntutan efisiensi dan efektivitas penggunaan lahan, tenaga kerja, modal dan faktor produksi lain yang amat terbatas tersebut. Sementara itu, sektor peternakan sendiri yang amat terpukul pada krisis ekonomi – mengalami kontraksi pertumbuhan negatif 1.92 persen, perlu melakukan revitalisasi untuk menciptakan lapangan kerja dan mempercepat peningkatan pendapatan. Kinerja pertumbuhan ekonomi sektor peternakan pernah tumbuh cukup tinggi, yaitu mendekati 7 persen per tahun pada periode 1978-1986 karena peningkatan efisiensi dan efektivitas tersebut. Demikian pula, ketika sektor pertanian tanaman pangan mengalami fase dekonstruktif dan hanya tumbuh di bawah 2 persen pada periode 1986-1997, sektor peternakan justru mencapai hampir 6 persen pada periode yang sama (Arifin, 2003).

Ketergantungan sektor peternakan terhadap pakan ternak impor telah menjadi salah satu pemicu kontraksi pertumbuhan pada periode krisis ekonomi tersebut. Harga pakan ternak melonjak berlipat-lipat karena kurs mata uang Rupiah yang anjlok terhadap dollar Amerika Serikat (AS), menjadikan harga makanan

ternak dengan komponen impor cukup besar itu pun meningkat. Walaupun telah menunjukkan tanda-tanda pemulihan (Tabel 16.1), sektor peternakan masih harus berjuang keras melakukan revitalisasi usaha, menghadapi asimetri pasar dunia yang amat ganas dan mengelola basis produksi di dalam negeri, termasuk meningkatkan produksi jagung domestik sebagai salah satu komponen penting pakan ternak, sekaligus memperkuat industri pakan dalam negeri. Kontroversi impor paha ayam yang bernuansa “pemaksaan” dari AS beberapa waktu lalu, serta kemungkinan kasus serupa untuk impor kambing berpenyakit dari Australia adalah salah satu contoh kecil dari sekian tantangan besar yang dihadapi sektor peternakan.

Tabel 15.1 Populasi Ternak di Indonesia, 1998-2001
(000 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

Sektor peternakan harus dikembangkan dengan prinsip-prinsip agribisnis modern, meningkatkan keterkaitan antar komponen dan subsistem yang membangun sistem agribisnis secara utuh. Hanya dengan prinsip modern dan integrasi dengan basis usahatani di lapangan, sektor peternakan dapat menghasilkan produksi pangan yang mengimbangi lonjakan kebutuhan konsumsi yang meningkat cukup pesat (Tabel 16.2). Kebutuhan atau laju peningkatan konsumsi daging sapi yang sedikit lebih cepat dalam kurun waktu tiga dasa warsa terakhir, telah menjadikan Indonesia harus memenuhinya dari daging impor. Indonesia sebenarnya mampu mengandalkan industri perunggasan (*poultry*) untuk menopang kebutuhan konsumsi protein daging ayam dan telur dari dalam negeri, sekaligus membangun keterkaitan kemitraan yang tangguh antara industri kecil dan menengah besar dalam menggulirkan basis ekonomi industri ini.

Salah satu tantangan besar yang dihadapi sektor peternakan saat ini adalah laju konsumsi susu yang cukup rendah, yaitu 4.3 persen per tahun dibandingkan dengan upaya peningkatan susu dalam negeri sebesar 5 persen per tahun. Namun demikian, perbedaan tingkat pertumbuhan di atas tidak dapat diartikan tidak terjadi masalah serius, karena kebutuhan konsumsi susu tersebut tidak dipenuhi dari dalam negeri. Trend dan perkembangan neraca pangan keempat komoditas penting hasil peternakan ini dapat dilihat pada Gambar Lampiran.

**Tabel 16.2 Produksi dan Konsumsi Hasil Peternakan
1970-2001 (persen)**

Hasil Peternakan	Produksi	Konsumsi	Pangsa produksi thd konsumsi
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
Jagung (proksi makanan ternak)	3.94	4.63	98.52

Sumber: Dihitung dari Neraca Pangan FAO, 2003

Sebagai gambaran perbandingan, dalam Tabel 16.2 di atas juga ditampilkan neraca pangan jagung, sebagai salah satu proxy kinerja makan ternak di dalam negeri. Produksi jagung domestik tumbuh cukup lambat (3.9 persen) dibandingkan dengan tingkat kebutuhan domestiknya (4.6 persen), sehingga Indonesia masih perlu mengimpor jagung secara signifikan. 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, pemerintah masih terkesan ragu-ragu dalam menetapkan pajak impor atau bea masuk impor jagung. Mungkin saja, pemerintah masih belum percaya diri (*confident*) dalam mengambil kesimpulan analisis dalam hal keuntungan dan kerugian jangka pendek dan jangka panjang terhadap konsekuensi dari pembatasan impor jagung tersebut.

Keragu-raguan seperti itu amat berpengaruh pada keputusan yang diambil para pelaku usaha di dalam negeri, yang sebenarnya lebih mengarpakan kepastian hukum dan ketegasan pemerintah dalam mengawal sebuah kebijakan publik. Tidak berlebihan jika terdapat beberapa spekulasi bahwa upaya sekian macam gerakan dan slogan kebijakan pemerintah untuk mencapai swasembada produksi jagung hanyalah wacana politik saja, karena masih terdapat kontroversi di dalam negeri sendiri. Membangun kebijakan sektor pertanian yang tangguh untuk meningkatkan kemandirian bangsa memang tidak cukup hanya dengan slogan semata tanpa tindakan nyata di tingkat lapangan.

Terlepas dari kontroversi yang disebutkan di atas, agribisnis berbasis peternakan harus terus dibangun dan dikembangkan seiring dengan upaya besar pemulihan ekonomi dan pembangunan ekonomi daerah. Promosi investasi agribisnis di daerah akan dapat menghasilkan dampak ganda (*multiplier effects*) terhadap aktivitas ekonomi masyarakat lainnya. 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.

16.3 Kawasan Agribisnis dan Kemandirian Daerah

Pembangunan kawasan agribisnis merupakan salah satu faktor amat vital dalam konteks desentralisasi ekonomi karena hal itu akan sangat kompatibel dengan kebutuhan dan potensi sebagian besar daerah otonom Indonesia. Dalam kaitannya dengan fenomena otonomi daerah yang makin menggebu, hal yang lebih penting adalah upaya peningkatan kemandirian daerah dalam melakukan promosi investasi dan penciptaan lapangan kerja. Teori

ekonomi pun mengajarkan bahwa konsep desentralisasi ekonomi itu tidak lain adalah tuntutan efisiensi dan skala ekonomi yang lebih adil antara pusat dan daerah, sehingga lebih menguntungkan secara ekonomi dan sosial dalam skala yang lebih makro. Untuk mendukung tuntutan efisiensi dan skala ekonomi dalam konteks desentralisasi itu, memang diperlukan suatu prasyarat utama yang harus dipenuhi, yaitu pengorganisasian negara yang efisien pula. Ekonomi daerah menghendaki suatu pemerintahan bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) baik di pusat, maupaun daerah yang mampu menjalankan suatu kebijakan ekonomi secara efisien.

Saat ini sebenarnya diskusi publik dan wacana tentang manajemen kemandirian daerah masih sedang berlangsung, terutama apabila dikaitkan dengan keutuhan negara dan wawasan ke-Indonesiaan lainnya. Pertama, satu argumen menyatakan bahwa dalam konteks desentralisasi ekonomi, pemerintah pusat lebih merupakan dirijen dari suatu “orkestra” besar pemerintahan daerah. Komposisi “musik” pemerintah pusat, yang tidak dapat dijalankan oleh pemerintah daerah adalah fungsi-fungsi strategis mengenai kebijakan di moneter, diplomasi dan hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain yang amat strategis menjaga ke-Indonesiaan itu. Untuk hal-hal di luar itu, orkestra pemerintah pusat, dibantu pemerintah provinsi dalam fungsi dekonsentrasi, hanya berfungsi memberikan panduan besar (*guidelines*) pembangunan ekonomi dan arah strategi keterkaitan antar-daerah, antara daerah dan pusat yang tetap harus mendorong kemandirian daerah. Kritik besar pada argumen ini adalah bahwa target dan tujuan efisiensi, skala ekonomi, dan pemerataan di atas, tidak akan pernah tercapai sampai kapan pun karena efisiensi agregat, tidak sama dengan akumulasi efisiensi individual.

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

Ketiga, kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak ganda aktivitas ekonomi lain di daerah dan sekitarnya adalah apabila melalui kombinasi strategi pemanfaatan suatu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif suatu daerah. Kata kunci “kombinasi” kedua strategi di atas memang tidak mudah dilaksanakan, bukan karena nuansa “trade-off” diantara keduanya, tapi lebih banyak karena keterbatasan sumberdana dan kemampuan, prioritas strategi pembangunan memang harus dipilih. Mungkin saja, karena basis keunggulan komparatif itu lebih tua, maka *exercise* aplikasi strategi itu lebih memperoleh porsi perhatian dari peneliti ekonomi dan perdagangan internasional. Di tingkat paling sederhana, keunggulan

komparatif adalah basis utama pertukaran komoditas dan perdagangan, karena suatu daerah akan mempertukarkan barangnya yang memiliki keunggulan komparatif relatif lebih besar dengan daerah lain dengan keunggulan komparatif lebih kecil. Sedangkan strategi keunggulan kompetitif relatif lebih baru dan lebih banyak dikembangkan oleh para ahli manajemen dan administrasi bisnis, yang secara praktis mampu menterjemahkannya menjadi suatu strategi persaingan, minimal untuk dapat masuk dan berkiprah, bahkan dapat merebut dan menguasai pasar yang lebih luas.

Pemilihan dan aplikasi suatu strategi pengembangan ekonomi daerah menjadi begitu krusial dalam konteks desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah seperti sekarang. Langkah awal ini seharusnya merupakan suatu prasyarat bagi setiap daerah otonom, terutama apabila suatu daerah otonom tidak persis mengetahui posisi dan berkah sumberdaya-nya (*resource endowments*) sendiri. Dengan logika paling sederhana pun, cukup sukar bagi suatu daerah untuk merumuskan arah dan sasaran pengembangan ekonomi daerah apabila tempat awal berpijaknya (*initial steps*) tidak diketahui atau tidak dikuasainya. Pendekatan permintaan yang akan diuraikan berikut ini adalah salah satu saja dari sekian banyak pilihan strategi perencanaan pembangunan, yang amat perlu dikuasai oleh seluruh aktor ekonomi dan stakeholders seperti pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society*) yang sangat peduli terhadap pengembangan ekonomi daerah dalam kerangka desentralisasi ekonomi.

16.4 Penutup: Langkah ke Depan

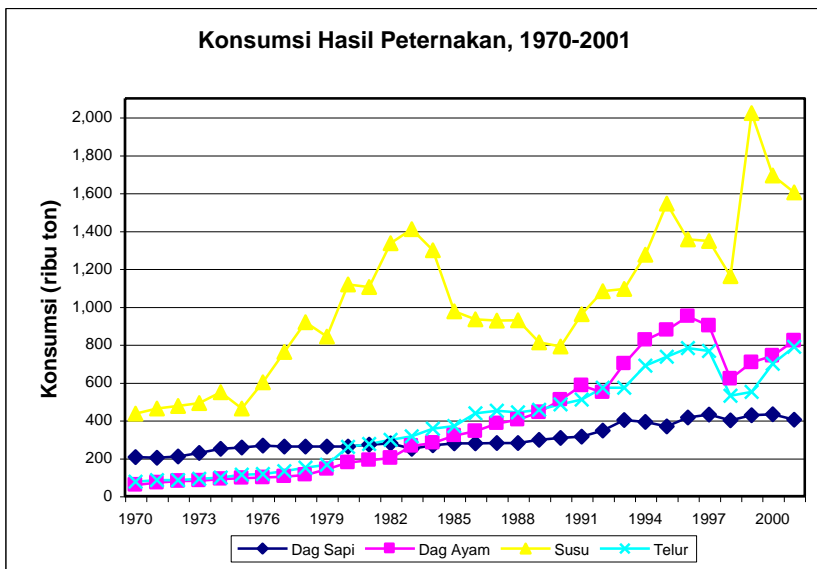
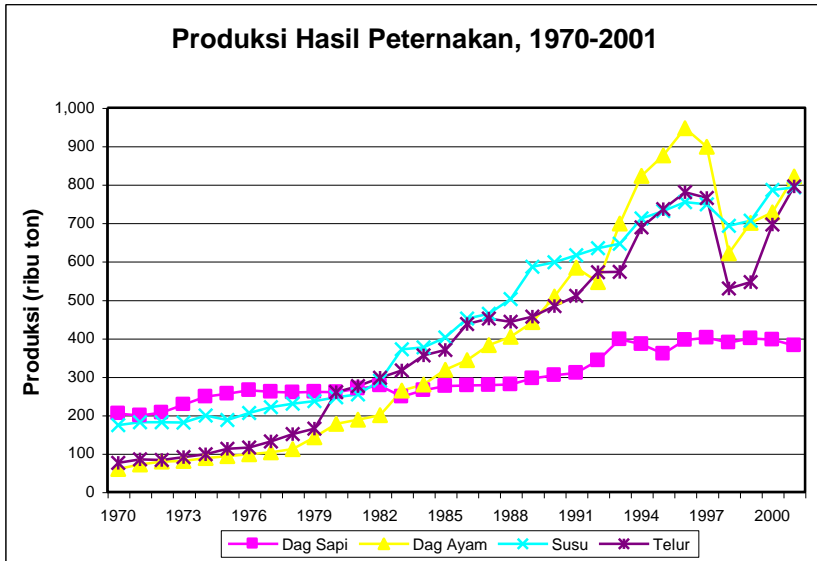
Untuk mewujudkan peluang investasi dan menjawab kebutuhan peningkatan lapangan kerja di pedesaan, pembangunan kawasan agribisnis berbasis peternakan perlu diarahkan kepada diversifikasi usaha ke arah penerimaan ekonomis yang lebih baik (*upward diversification*). Namun demikian, langkah diversifikasi usaha ini pun tidak akan dapat berjalan mulus apabila pendapatan *overall* 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 esensi sebenarnya dari desentralisasi ekonomi dan pembangunan ekonomi regional yang berbasis kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak ganda aktivitas ekonomi lain di daerah. Otonomi daerah perlu diterjemahkan sebagai suatu kewenangan daerah agar lebih leluasa mengembangkan kombinasi strategi pemanfaatan suatu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang ada di suatu daerah otonom. Kata kunci “kombinasi” kedua strategi di atas memang tidak mudah dilaksanakan, bukan karena nuansa “*trade-off*” diantara keduanya, tetapi lebih banyak karena keterbatasan sumberdana dan kemampuan, prioritas strategi pembangunan memang harus dipilih.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif investasi baru di tingkat daerah untuk mengembangkan agribisnis dan basis sumberdaya alam lain. Pemerintah daerah dilarang

keras membunuh inisiatif lokal itu, misal karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi agribisnis di daerah. Pemerintah pusat perlu memberikan insentif lebih besar untuk inisiatif investasi di tingkat daerah, demi masa depan pembangunan ekonomi Indonesia yang cerah dan berkelanjutan.

Para elit daerah perlu lebih sungguh-sungguh untuk menentukan arah kebijakan ekonomi regional di daerah. Pemilihan atau aplikasi strategi pengembangan ekonomi lokal menjadi begitu krusial dalam konteks desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah seperti sekarang. Setiap daerah otonom perlu menjadi motivator dan fasilitator – minimal dalam pertukaran informasi mengenai berkah sumberdaya (*resource endowments*): lahan, tenaga kerja, sumber permodalan dan teknologi – dalam bentuk penyediaan basis data dan informasi dalam menggalang kerjasama antar daerah serta dalam fungsi koordinasi yang dijalankan oleh propinsi. Para elit di tingkat propinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat perlu menjadi koordinator yang lebih berwibawa untuk merumuskan dan menjalankan orkestra pengembangan ekonomi daerah, harus membawa misi kepentingan nasional, keutuhan bangsa dan kemajemukan perkembangan ekonomi.



Gambar 16.1 Produksi dan Konsumsi Hasil Peternakan 1970 -2001

Bagian IV

**REPOSISI KEBIJAKAN
PERTANIAN**

BAB 17

RISET UNTUK PENGEMBANGAN DAN PERUBAHAN TEKNOLOGI PETANIAN

17.1 Pendahuluan

Hampir tidak dapat terbantahkan bahwa lonjakan produksi pertanian pada masa Revolusi Hijau tidak dapat dilepaskan begitu saja dari pencapaian besar perubahan teknologi biologi dan kimiawai serta teknologi mekanis yang begitu progresif. Perubahan ini juga merangsang inovasi kelembagaan, perubahan sistem nilai, mengarah pada perputaran ilmu pengetahuan pada tingkat yang lebih tinggi. Esensi riset dan pengembangan pun amat identik dengan kemajuan suatu bangsa karena teknologi dapat menekan biaya produksi meningkatkan produktivitas dan mendorong tingkat efisiensi.

Di Indonesia, kosa kata teknologi bahkan pernah 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 dan aplikasi teknologi tidak jarang dikaitkan dengan sikap politik B.J. Habibie dan rezim Orde Baru yang menyertainya, sesuatu penyederhanaan yang berlebihan tanpa basis analisis akademik-empiris. Faktor-faktor percepatan kemajuan teknologi di sektor pertanian sering dilupakan begitu saja.

Bab ini membahas riset untuk pengembangan dan perubahan teknologi bidang pertanian, dengan tujuan untuk meningkatkan tingkat produksi dan produktivitas pertanian, terutama melalui perubahan teknologi. Bab ini juga membahas bagaimana pengembangan ilmu dan teknologi mampu merangsang pola perumusan kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia pada umumnya dan pelebagaannya di tengah masyarakat.

17.2 Perubahan Teknologi Pertanian

Di negara maju, ilmu pengetahuan dan teknologi telah menjadi satu kesatuan dengan proses pembangunan di hampir segala bidang. Berbagai macam inovasi dan terobosan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk di bidang produksi pertanian, hampir menjadi agenda rutin para ilmwan dan anggota masyarakat lainnya. Persoalan di negara ketiga tak terkecuali Indonesia, tingkat aplikasi dan penguasaan teknologi bidang pertanian masih cukup rendah. Anggaran dana penelitian untuk sektor pertanian 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.

Dunia ketiga masih saja menghadapi kendala pelebagaan dan penerapan teknologi baru tersebut di kalangan para petani atau katakanlah masyarakat awam. Akibatnya, sosialisasi hasil penelitian dan pengembangan teknologi pertanian menghadapi kendala kelembagaan, karena misalnya jaringan kerja antar peneliti dan ilmuwan tidak sebaik yang diharapkan. Dalam bahasa Douglas North, 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.

“How do we account for the persistence of poverty in the midst of plenty? If we knew the source of plenty, why don't poor countries simply adopt policies that make for plenty? ... We must create incentives for people to invest in more efficient technology, increase their skills and organize efficient markets. Such incentives are embodied in institutions” (North, 2000)

Inovasi Teknologi

Di sini batasan teknologi hanya dimaksudkan sebagai seperangkat alat, pengetahuan manusia dan kelembagaan sosial-ekonomi untuk melaksanakan suatu ikhtiar atau usaha untuk menghasilkan sesuatu yang lebih baik. Dalam ekonomi produksi pertanian, teknologi adalah suatu cara, mekanisme dan proses produksi untuk melakukan kombinasi faktor-faktor produksi (input) dalam menghasilkan suatu produk (output). Perubahan teknologi dengan sendirinya dapat diartikan sebagai perubahan cara mengkombinasikan faktor produksi tadi. Sementara itu, produktivitas dimaksudkan sebagai suatu ukuran efisiensi yang berupa rasio produk dengan faktor produksi tertentu. Inovasi baru atau perubahan teknologi umumnya mampu menaikkan tingkat produksi sekaligus produktivitasnya.

Dalam bidang produksi pertanian terdapat dua jenis teknologi: teknologi mekanis untuk "menghemat tenaga kerja" dan teknologi biologi-kimiawi untuk "menghemat tanah". Teknologi mekanis sengaja dirancang untuk mensubstitusi (mengganti) faktor produksi tenaga kerja dengan mesin. Pada kondisi tertentu, tenaga kerja dapat dikatakan mampu mensubstitusi lahan karena semakin hari, produktivitas tenaga kerja umumnya makin meningkat, atau dengan kata lain tenaga kerja mampu

mengolah lahan lebih luas dibandingkan sebelumnya. Sedangkan teknologi biologis dan kimiawi tercipta untuk mengganti kelangkaan sumber daya lahan dengan pupuk dan benih unggul. Jadi, "perang" inovasi teknologi baru di bidang produksi pertanian sering terfokus pada jenis teknologi yang layak dilembagakan pada keadaan dan kandungan sumberdaya tertentu.

Misalnya, Amerika Serikat lebih gandrung kepada teknologi mekanis karena persediaan tenaga kerja di sektor pertanian memang sedikit sedangkan persediaan lahan pertaniannya sangat "luas". Di Jepang atau Taiwan lahan pertanian sudah terasa sangat sempit, sehingga teknologi biologis-kimiawi dianggap sebagai suatu kekuatan ajaib yang melonjakkan produksi pertanian cukup besar. Untuk kasus Indonesia, biasanya para ilmuwan, perumus kebijakan, dan orang awam pun akan mencari jalan aman dalam generalisasi dan percaya bahwa di tanah Jawa, Madura dan Bali lebih sesuai teknologi biologis-kimiawi dan untuk tanah Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya lebih sesuai dilembagakan teknologi mekanis.

Mereka lupa bahwa latar belakang dan sebab-akibat inovasi teknologi pertanian di luar negeri sangat jauh berbeda dengan di negara kita. Misalnya di Amerika Serikat, mekanisasi adalah sebuah hasil (akibat) dari kecilnya rasio tanah terhadap tenaga kerja, sedangkan di negara kita mengecilnya rasio tanah terhadap tenaga kerja adalah akibat dari mekanisasi itu sendiri.

Teknologi Mekanis

Hubungan keterkaitan antara revolusi industri dan revolusi pertanian yang terjadi pada abad 18 masih mengundang perdebatan sampai sekarang. Perdebatan tadi memang mewarnai tolok pikir dan perkembangan ilmu dan pengetahuan. Walaupun hal-ihwal ekonomisnya

hampir mirip, tetapi revolusi pertanian jelas berbeda dengan revolusi industri. Maksudnya, revolusi pertanian bukan sekedar penerapan atau adopsi metode-metode industrialisasi kepada proses produksi pertanian. Jika di industri proses mekanisasi merangsang terspesialisasinya tenaga kerja, di pertanian proses mekanisasi mengandung dimensi ruang dan waktu yang amat rumit. Bayangkan, untuk produksi tanaman pangan saja, mesin di sini harus mobil dan aktif. Keterpautan waktu antara pengolahan lahan, tanam, penanggulangan gulma, hama dan penyakit, panen dan sebagainya itu, memang memerlukan mesin spesialis khusus.

Tetapi sayangnya, pada sistem pertanian yang sangat mekanis, mobilitas dan spesialisasi seringkali mengakibatkan biaya investasi per tenaga kerja yang lebih tinggi dari pada di sektor industri. Dan itu berarti bahwa teradopsinya mekanisasi dalam bidang pertanian adalah untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja sektor pertanian. Begitulah perkembangan proses mekanisasi pertanian yang sengaja dirancang untuk meningkatkan produksi per tenaga kerja atau untuk memperluas lahan produktif melalui ekstensifikasi.

Teknologi Biologis-Kimiawi

Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa teknologi jenis ini relatif lebih signifikan dibandingkan teknologi mekanis, dan sebagai mana disebutkan sebelumnya merupakan kunci pokok melesatnya produksi pertanian yang kita nikmati sekarang. Sayang sekali, peranan jenis teknologi yang didalamnya termasuk juga *genetic engineering* ini lama sekali untuk dapat dimengerti oleh para ilmuwan sosial, politisi maupun perumus kebijakan.

Baru setelah Revolusi Hijau di tahun 1960-an menghasilkan lonjakan produksi beras dan biji-bijian lainnya yang cukup tajam, para pakar ilmu ekonomi

pertanian mulai mengutak-utik membuat analisis yang berhubungan dengan peningkatan produktivitas tanah. Dalam bidang peternakan, teknologi biologis-kimiawi itu dimaksudkan untuk meningkatkan produksi ternak per unit pakan atau per unit induk. Perkembangan teknologi biologis-kimiawi biasanya diiringi: (1) pengembangan sumber daya lahan dan air agar lebih sesuai dan "cocok" untuk pertumbuhan tanaman, (2) modifikasi sumber daya dengan jalan penambahan unsur hara organik dan anorganik ke dalam tanah atau penggunaan bahan kimia dan biologis untuk melindungi tanaman dari serangan hama dan penyakit, dan (3) seleksi varietas tanaman yang mampu beradaptasi dengan kedua kondisi di atas atau kondisi yang masih dalam lingkup pengawasan manusia.

Cerita sukses Jepang, Taiwan, dan Indonesia sendiri dalam melesatkan produksi padi dan tanaman biji-bijian lain sangat berkaitan erat dengan pengembangan varietas unggul yang sangat responsif terhadap pupuk anorganik. Dukungan infrastruktur irigasi, ketersediaan faktor-faktor produksi teknis seperti pupuk, pestisida, dan benih itu sendiri juga sangat berperan. Kendala produksi karena keterbatasan tanah hampir pasti dapat diatasi dengan pengembangan teknologi biologis-kimiawi. Para ekonom masih berbeda pendapat tentang apakah proses perubahan teknologi itu merupakan faktor eksogen dalam suatu sistem ekonomi - di sini berarti pengembangan kedua jenis teknologi merupakan produk atau hasil dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi - ataukah proses perubahan teknologi itu merupakan faktor endogen suatu sistem ekonomi. Dalam suatu sistem perekonomian yang dinamis, perubahan harga permintaan produk dan dan harga penawaran faktor produksi tidaklah dapat dipisahkan.

Misalnya, ketika permintaan terhadap bahan makanan naik karena naiknya jumlah penduduk atau meningkatnya pendapatan per kapita, permintaan terhadap faktor produksi bahan makanan tadi juga ikut naik secara proportional. Kenaikan permintaan tersebut

mengakibatkan berubahnya harga relatif faktor-faktor produksi. Akibat berikutnya tingkat pendapatan -- lebih-lebih distribusinya di kalangan para pemilik faktor produksi -- juga akan berubah sehingga hal tersebut kembali mempengaruhi permintaan secara keseluruhan. Itulah yang dinamakan keseimbangan umum dalam ekonomi. Apabila keseimbangan umum itu terganggu, maka timbullah apa yang dikenal dengan sebutan inovasi institusi, yang jauh lebih dahsyat dibanding hanya inovasi teknologi.

Inovasi Institusi

Perubahan atau inovasi institusi bermula dari inovasi ilmu dan teknologi yang tidak berjalan pada jalurnya sehingga timbul ketidak seimbangan ekonomis seperti yang telah diuraikan di atas. Salah satu contoh saja, gencarnya kampanye penggunaan pupuk telah menyebabkan menurunnya harga pupuk, baik harga riil maupun harga relatifnya terhadap tanah, apalagi penurunan itu disebabkan karena subsidi. Berhubung varietas lama biasanya tidak responsif terhadap pupuk, para ilmuwan dan lembaga lembaga penelitian berusaha menemukan varietas unggul baru dapat lebih kompatibel dengan aplikasi pemupukan dan unsur budidaya lainnya.

Inovasi institusi karena inovasi ilmu dan teknologi - sebenarnya karena adanya perubahan ketersediaan faktor produksi dan permintaan terhadap suatu produk - selayaknya mendapat tanggapan positif dari kalangan politisi dan birokrat, jika memang diinginkan untuk mensejahterkan pelaku-pelaku ekonomi. Seberapa besar biaya imbalan yang dikeluarkan karena inovasi institusi ini sebenarnya tergantung pada kesungguhan para "khalifah" institusi tersebut beserta sikap mental, budaya, serta ideologi yang dianutnya. Inovasi institusi juga berbentuk perubahan-perubahan pranata sosial dalam proses produksi pertanian. Bentuk-bentuk penyakapan

tanah, bagi hasil, dan sistem bawon juga berubah. Hal ini juga berkaitan dengan faktor produksi tenaga kerja yang sampai saat ini masih terus tumbuh dengan laju yang besar, karena laju pertumbuhan penduduk juga besar. Bagi Indonesia, teknologi baru yang tepat guna umumnya lebih banyak manfaatnya bagi petani, terutama untuk wilayah dengan penduduk padat karena sekaligus mampu menyerap banyak tenaga kerja.

Dengan teknologi varietas padi baru, buruh tani pada masyarakat Jawa di Lampung misalnya, merasa "aman" untuk ikut panen karena mereka telah memburuh selama kegiatan menyiang rumput. Bawon sebesar seperenam seperti yang sering berlaku untuk varietas lokal, sebagaimana di tanah Jawa dengan sendirinya telah mengubah tingkat efisiensi sistem produksi. Sekarang biaya tenaga kerja menjadi lebih hemat, jumlah buruh panen menjadi lebih sedikit karena ani-ani sudah tertinggal. Jika peningkatan produktivitas yang menjadi tujuan, perubahan kelembagaan ini telah mampu meningkatkan produktivitas tenaga kerja pertanian.

Buruh akan lebih "bergairah" bekerja, seakan-akan dia memperoleh insentif karena telah berpartisipasi dalam aktivitas usahatani. Para tuan tanah pun akan lebih dapat memetik manfaat ekonominya karena secara ekonomis mereka telah berusaha mengoptimalkan keuntungannya dengan menganut prinsip upah yang dikeluarkan paling tidak sama dengan produktivitas marjinal buruh. Secara mikro hal di atas memang telah mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan kaidah-kaidah ekonomi dan sosial, tapi mungkin saja belum mampu menjawab persoalan-persoalan makro dan agregat.

Lalu, akan di mana para tenaga kerja yang tidak tertampung di sektor pertanian itu akan ditempatkan? Tentu saja tidak terdapat jawaban sederhana terhadap pertanyaan di atas. Jawaban "standar" selama ini yang sering diajukan oleh para ekonom adalah tingkatkan daya

serap sektor non-pertanian sehingga kelebihan tenaga kerja sektor pertanian dapat terserap. Hal inilah esensi pembangunan ekonomi di Indonesia.

17.3 Fase Institusionalisasi Teknologi

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

Pada intinya, fase institusionalisasi proses produksi di bidang pertanian lebih mengarah pada pemberdayaan perangkat kelembagaan dan sosial ekonomi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi. Tidak jarang, para ahli menganggap bahwa fase institusionalisasi tersebut sering dikatakan Revolusi Hijau Generasi Kedua, karena perubahan yang dituju tidak lagi 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* hanya akan sia-sia jika tidak mempertimbangkan aspek kelembagaan dan

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

Dalam bahasa ekonometrika, kerangka analisis pada Revolusi Hijau Generasi Kedua ini tidak lagi pada hubungan kausatif antara penggunaan *input* (sebagai peubah bebas) dengan *output* yang dihasilkan (sebagai peubah tetap) seperti pada fungsi produksi biasa. Arah hubungan fungsional sebab-akibat tersebut menjadi berbalik, di mana tingkat penggunaan *input* sebagai peubah tetap, sementara aspek kelembagaan dan sosial ekonomis sebagai peubah bebasnya. Artinya, fokus analisis lebih terfokus pada karakteristik model fungsi produksi batas atas (*frontier production function model*). Peubah-peubah institusi yang mempengaruhi tingkat penggunaan *input* modern tersebut mungkin dapat dikelompokkan menjadi: (1) akses terhadap sarana /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 mendukung.

Skenario di lapangan kurang lebih dapat dijelaskan sebagai berikut: Tingkat penggunaan pupuk, benih unggul, air irigasi dan bahkan tenaga kerja luar keluarga jelas sangat dipengaruhi oleh kondisi sarana dan prasarana setempat serta keempat faktor kelembagaan lainnya. 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

terjadi belakangan ini di beberapa tempat di Indonesia, tingkat penggunaan pupuk (prill dan tablet) sangat dipengaruhi kelembagaan pasar pupuk serta *input-input* lain. Semakin tinggi harga eceran tertinggi efektif pupuk, semakin rendah tingkat penggunaan riil pupuk yang mungkin akan sangat mempengaruhi produktivitas sektor pertanian. Demikian pula, tentang proses atau kinerja penyebaran informasi pertanian. Semakin sempurna aliran informasi 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. Sedangkan pada fase institusionalisasi perubahan teknologi ini, argumennya sudah sedikit bergeser. Walaupun struktur kepemilikan tetap menjadi faktor sentral pada pengambilan keputusan untuk mencapai tingkat efisiensi, tetapi tingkat efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi sangat dipengaruhi oleh aspek-aspek institusi seperti terbatasnya akses kredit, informasi pasar *input* dan *output* yang dihadapi oleh para petani kecil dan penyakap.

17.5 Penutup: Langkah Operasionalisasi

Kebijakan riset dan pengembangan di bidang pertanian, terutama yang terkait dengan pengembangan di teknologi pertanian perlu menyesuaikan dengan perubahan kelembagaan di bidang pertanian. 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 aransemen kelembagaan yang menyertai pengembangan teknologi tidak dapat dilakukan secara sambilan, tetapi secara menyeluruh, lebih serius serta dilengkapi kebijakan publik yang memadai. Penelitian dan penelusuran lebih dalam tentang hubungan fungsional antara tingkat penggunaan *input* produksi pertanian dengan aspek kelembagaan serta kondisi sosial-ekonomis yang melingkupi proses produksi masih harus terus-menerus dilakukan. Sementara itu penentuan tingkat efisiensi teknis dan ekonomis, seperti pada fase sebelumnya, tetap diperlukan untuk mengetahui derajat kejenuhan penggunaan suatu *input*.

Upaya operasionalisasi kebijakan perubahan teknologi pertanian dapat diwujudkan melalui penelaahan yang terus-menerus untuk menemukan spesifikasi produksi yang tepat sesuai dengan kondisi agroklimat serta *setting* kelembagaan suatu daerah tertentu. Perbaikan kondisi sosial-ekonomi serta fungsi-fungsi kelembagaan tersebut dapat ditempuh melalui desentralisasi perumusan kebijakan teknologi 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 akan dapat mengurangi perbedaan tingkat efisiensi penggunaan faktor produksi serta produktivitas pertanian antar wilayah seperti yang dialami oleh Pulau Jawa dan Luar Jawa selama ini.

BAB 18

PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN UNTUK KETAHANAN PANGAN

18.1 Pendahuluan

Pengembangan kelembagaan pertanian jelas amat diperlukan untuk menunjang kerangka dasar ketahanan pangan di Indonesia. Kelembagaan adalah 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. Kelembagaan itu umumnya dapat diprediksi (*predictable*) dan cukup stabil, serta dapat diaplikasikan pada situasi berulang. Kelembagaan memberi nafas dan ruang gerak bagi tumbuh dan berkembangnya suatu organisasi.

Salah satu jenis kelembagaan yang berperan cukup penting dalam sektor pertanian adalah lumbung pangan atau lembaga “tunda jual” sebagai suatu instrumen kebijakan untuk mencapai suatu tingkat ketahanan pangan yang lebih *sustainable*. Persepsi di kalangan masyarakat bahwa lembaga “lumbung desa”, “lumbung pangan”, “lumbung sosial” dan sejenisnya yang pernah amat maju pada zaman dahulu kini nyaris tidak banyak berperan. Bahkan gagasan modernisasi lembaga tersebut juga berkembang dengan usulan pembangunan semacam silo (*silage*) di negara maju, *warehouse receipt system* (WRS) dengan menunda

penjualan barang, dan perdagangan berjangka (*futures trading*) yang hanya fokus pada perdagangan akta kontrak saja.

Bab ini menganalisis kelembagaan dan organisasi (lembaga) lumbung pangan untuk menunjang ketahanan pangan. Pembahasan dalam bab ini diawali oleh konsep dasar kelembagaan dalam ilmu ekonomi, dan sepintas tentang disiplin ilmu ekonomi kelembagaan yang mulai tumbuh pesat belakangan ini karena menjadi alternatif penjelasan berbagai fenomena yang tidak terpecahkan oleh ilmu ekonomi neoklasik. Pembahasan kemudian fokus pada lembaga “tunda jual” untuk gabah petani sebagai kasus penting yang perlu ditelusuri lebih dalam. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa pengembangan kelembagaan pangan ini sebenarnya dapat berkontribusi pada suatu rekonstruksi kebijakan pangan yang amat dibutuhkan Indonesia saat ini.

18.2 Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, 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. Menariknya, sejak tahun 2002, pemerintah sendiri mulai tidak yakin tentang instrumen harga pembelian pemerintah (HPP), sebagai pengganti harga dasar, yang ternyata masih digunakan. Bahkan, sejak 1980an instrumen harga atap juga telah ditinggalkan dan diganti dengan kebijakan operasi pasar ber-evolusi menjadi operasi pasar khusus (OPK) dan operasi pasar murni (OPM) yang akhirnya 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 kriteria 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 oleh media massa 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.

Mengutip pendapat penerima hadiah Nobel Ekonomi tahun 1991 Ronald Coase (University of Chicago) yang mengatakan sebagai berikut:

“What we are dealing with is a complex interrelated structure. The institutional structure of the economy may

be explained by the relative costs of different institutional arrangements, combined with parties' efforts to keep total costs at a minimum. Alongside price formation, the formation of the institutional structure is regarded as an integral step in the process of resource distribution". (Coase, 1992).

Perubahan fundamental yang dimaksud Coase dalam kutipan di atas 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, priviliis, 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 institusi yang melingkupinya. Dengan analogi suatu permainan atau olah raga, North (1990) 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. 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 (*legal entity*) 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 organisasi dan program-program itu lebih tepat diperlakukan

bukan sebagai kelembagaan, tapi sebagai sesuatu yang memperoleh nafas dan definisi dari kelambagaan.

Dalam hubungan antara kelembagaan dan organisasi itu, sebenarnya terdapat dua aturan main (*working rules*) yang (1) men-*define* suatu organisasi vs. organisasi 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 aturan 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 itu berturut-turut dikenal sebagai (1) anggaran dasar, dan (2) anggaran rumah tangga.

18.3 Misteri Lembaga “Tunda Jual”

Sebagaimana disebutkan, instrumen kebijakan “standar” tentang harga pangan tidak dapat meredam dan memecahkan disparitas harga pangan yang terlalu besar antara harga di tingkat petani dan di tingkat konsumen. Walaupun tidak terlalu besar, variasi harga pangan antar musim masih cukup signifikan dalam perjalanan ketahanan pangan di Indonesia. Akhir-akhir ini muncul beberapa gagasan untuk mengaktifkan dan mengefektifkan kembali kelembagaan ketahanan pangan termasuk lumbung pangan modern dan lembaga gadai gabah, dari tingkat pedesaan sampai ke perkotaan. Pemerintah Indonesia, i.e. Departemen Pertanian secara besar-besaran berupaya mengembangkan sistem kelembagaan “tunda jual” gabah tersebut, bahkan menjadikannya sebagai program utama sejak Menteri Pertanian Bungaran Saragih, disamping pengembangan

sistem agribisnis yang masih menjadi jargon utamanya namun sulit dilaksanakan di lapangan secara baik.

Solusi kelembagaan ketahanan pangan masih menjadi misteri ketika studi-studi yang dilakukan -- dengan analisis ex-ante terhadap suatu kebijakan yang akan ditetapkan -- tidak menunjukkan hasil yang menggembirakan. Apabila beberapa studi lain yang telah dan akan dilakukan menunjukkan kecenderungan temuan yang hampir sama, maka bentuk pragmatisme kebijakan dengan mereduksi kelembagaan ketahanan pangan menjadi sekedar pendirian lumbung-lumbung modern (silonisasi) di daerah pedesaan hanya akan mengorbankan ketahanan pangan nasional. Berikut beberapa penjelasan tentang kelembagaan ketahanan pangan yang dijumpai di Indonesia.

Pertama, kelembagaan lumbung pangan dan gadai gabah tidak layak secara finansial sehingga cukup sukar jika akan dikembangkan dengan prinsip-prinsip ekonomi dalam menunjang ketahanan pangan. Apabila pada masa lalu, harga pangan relatif stabil – perbedaan harga tertinggi dengan harga terendah sekitar 10 persen, terutama karena fungsi stabilitas harga yang dijalankan Bulog relatif berhasil – sehingga tambahan penerimaan akan lebih kecil dibanding tambahan biaya penyimpanan yang mencapai 35 persen. Implikasinya adalah bahwa petani dan masyarakat pedesaan tidak memiliki insentif yang cukup untuk melakukan kegiatan penyimpanan gabah dan beras.

Disamping itu, apabila pada periode pra-Bimas di tahun 1960-an dahulu, perbedaan harga terendah dengan harga tertinggi terjadi dalam satu tahun, kini perbedaan harga itu terjadi dalam setengah tahun saja karena perubahan varietas padi yang digunakan telah meningkatkan frekuensi panen menjadi dua kali setahun. Hasil studi Simatupang dan Syafaat (2002) tentang lembaga lumbung pangan pedesaan di Cirebon, Cianjur dan Tasikmalaya menunjukkan bahwa tingkat

bunga pinjaman lumbung berkisar 3,1 – 3,7 persen per bulan untuk lama pinjaman 5,5 bulan, yang jauh lebih tinggi dibanding bunga pasar 2,0 persen per bulan. Untuk periode penyimpanan selama tiga bulan, tambahan penerimaan yang diperoleh karena kenaikan harga jual hanya sebesar 9,1 persen dari harga awal, yang lebih rendah dari tambahan biaya penyimpanan yang harus dikeluarkan sebesar 11,1 persen.

Kedua, perubahan yang sangat cepat terjadi pada aspek eksternal kelembagaan ketahanan pangan tidak dapat diimbangi oleh perubahan di dalam lingkungan internal lumbung pangan. Dalam bahasa ekonomi, tingkat keseimbangan antara “batas luar” dan “batas dalam” suatu organisasi tidak terjadi sehingga pressure dari luar terlalu besar untuk dapat dikelola oleh unsur-unsur internal lumbung pangan. Misalnya, perbedaan harga di tingkat petani tidak semata-mata ditentukan oleh faktor musim panen, tetapi juga oleh harga paritas impor gabah, yang juga dipengaruhi harga beras internasional dan nilai tukar rupiah. Perubahan basis sosial menjadi basis ekonomi lumbung pangan juga ditunjukkan oleh perubahan orientasi dan motivasi usaha setiap anggota untuk memanfaatkan jasa dan pelayanan yang ditawarkan lumbung, misalnya usaha simpan-pinjam. Perubahan sistem pemilihan pengurus dan pimpinan lumbung pangan, dari bentuk panutan yang melibatkan tetua adat, menjadi agak terbuka dan demokratis tentu saja amat mempengaruhi posisi (*positioning*) yang sebenarnya dari lumbung pangan dalam konteks ketahanan pangan.

Ketiga, sistem tukar-menukar dengan uang (*monetary system*) yang telah memasuki seluruh lapisan masyarakat sampai ke pelosok-pelosok tanah air menjadi faktor yang amat penting dalam menganalisis kontribusi lumbung pangan dalam konteks ketahanan pangan yang lebih luas. Implikasinya adalah sistem kelembagaan atau aturan main di dalam lumbung pangan tidak dapat lagi diletakkan hanya pada

romantisasi masa lalu, tetapi harus berhubungan dengan *property rights* dalam upaya pengembangan kelembagaan pangan baik di pedesaan, maupun di perkotaan. Tidak mungkin, suatu sistem yang tertutup akan bertahan lama di tengah *pressure* yang makin kuat dari masyarakat tentang keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas di setiap manajemen barang dan kebutuhan publik. Artinya ketahanan pangan tidak akan pernah tercapai apabila lumbung pangan hanya bersifat defensif seperti masa lalu dan hanya sebagai cadangan pangan masyarakat. Ketahanan pangan perlu lebih berdimensi dinamis dan berupaya mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Agar hasil-hasil studi tentang pengembangan kelembagaan lokal pedesaan dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya dalam perumusan setting dan instrumen kebijakan ketahanan pangan, maka diperlukan suatu pengembangan hasil dan analisis pembahasan yang lebih komprehensif. Misalnya, dalam hal eksistensi suatu kelembagaan lumbung pangan di pedesaan yang amat sulit berkembang, kecuali terdapat stimulasi dari unsur eksternal. Bisa saja hal itu terjadi karena hampir seluruh organisasi dan kelembagaan lumbung pangan yang dijadikan responden bersifat tertutup atau agak tertutup. Oleh karena itu, apabila terdapat pembahasan yang lebih komprehensif mengenai aktivitas “tukar-menukar” dan “transaksi” antar anggota organisasi atau antar organisasi lumbung dalam suatu lokalitas tertentu maka pemahaman mengenai eksistensi serta keseimbangan “di dalam” dan “di luar” organisasi tersebut dapat lebih utuh.

Urgensi mengenai pembahasan setting dan instrumen kebijakan yang diperlukan menjadi sangat besar ketika pembahasan sampai pada pokok bahasan perbandingan fungsi dan operasional lumbung pangan serta tata nilai dan persepsi masyarakat (*value system*) yang sebenarnya dapat diterjemahkan menjadi aturan main yang meng-govern suatu sistem lumbung pangan

di pedesaan (*rules of the game*). Selain karena faktor etnis dan adat istiadat, maka tingkat pemahaman dan intensitas interaksi elemen masyarakat dengan sistem tukar menukar dengan uang (*monetary system*) yang amat jauh telah memasuki hampir seluruh pelosok di Indonesia, pastilah menjadi faktor yang amat penting dalam ketahanan pangan.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan betapa relevannya pemhasana mengenai *property rights* dalam upaya pengembangan kelembagaan pangan di pedesaan (apalagi di perkotaan). Misalnya, apakah terdapat perbedaan yang mencolok antara masyarakat yang lebih banyak mengandalkan lumbung milik rumah tangga masing-masing dengan mereka yang mengandalkan lumbung kesatuan yang dimiliki (mungkin dikuasai?) ketua adat. Sistem dan faktor *property rights* pasti menjadi suatu isu krusial pada masyarakat rasional dan tingkat di perkotaan, karena lumbung dalam bentuk fisik tidak lagi eksis dan sistem uang menjadi salah satu alternatif. Disinilah mengapa aturan main, sistem penyampaian aspirasi, dan mekanisme internal lain, yang telah berkali-kali dibahas menjadi salah satu faktor amat penting dalam pengembangan kelembagaan pangan.

Tidak mungkin suatu sistem yang tertutup akan bertahan lama di tengah *pressure* yang makin kuat dari masyarakat tentang keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas di setiap manajemen barang dan kebutuhan publik. Apabila mekanisme untuk “diaudit” tidak diterapkan secara baik, maka amat sulit untuk mengharapkan lumbung pangan akan dapat berkembang dan berkontribusi pada ketahanan pangan yang dicita-citakan seluruh warga negara. Artinya ketahanan pangan tidak akan pernah tercapai apabila lumbung pangan hanya bersifat defensif dan hanya sebagai cadangan pangan masyarakat. Ketahanan pangan perlu lebih berdimensi dinamis dan berupaya mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

18.4 Upaya Penyempurnaan Kelembagaan

Analisis tentang kelembagaan pertanian untuk ketahanan pangan sedikit banyak telah 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. Minimal, agar suatu kelembagaan ketahanan tidak hanya menjadi misteri dan perdebatan di kalangan akademisi, maka lumbung pangan harus mampu *support* keberkerjaan pasar, khususnya untuk komoditas pangan dan bahan pangan.

Dalam konteks struktur pasar, sekian macam asimetri pasar dan asimetri informasi mewarnai ekonomi beras nasional (dan internasional). 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. Implikasinya adalah bahwa hanya dengan upaya modernisasi dan peningkatan skala usaha lumbung pangan pedesaan tidak akan serta-merta meningkatkan derajat ketahanan pangan pada lapisan masyarakat terbawah. Apalagi hampir seluruh lapisan masyarakat tahu bahwa aktor ekonomi yang terlibat dalam ekonomi pangan 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*). Pedagang besar dan penggilingan (*miller*) dengan modal besar tidak jarang melakukan upaya penimbunan beras pada saat-saat sulit, dan bahkan menentukan jenis merk dagang beras sesuai dengan perkembangan dan kecenderungan pasar.

Pembahasan dan penelusuran mendalam tentang organisasi petani yang dapat menjalankan fungsi besar pengolahan (penggilingan padi) dan pergudangan beras (lumbung penyimpanan) masih harus dilakukan secara hati-hati dan teliti. Langkah modernisasi kelembagaan pangan perlu disesuaikan dengan kemampuan dan kapasitas pendukungnya, sampai ke tingkat petani di pedesaan. Amat tidak beradab apabila kebijakan yang dikeluarkan justru merugikan dan memperburuk nasib petani, yang telah banyak berkorban untuk kejayaan sistem ekonomi-politik Indonesia.

Ke depan, tidak boleh lagi terdapat simplifikasi pemikiran dan kebijakan bahwa pemotongan rantai tataniaga perdagangan pangan dengan memasukkan unsur koperasi pedesaan di dalamnya pernah dianggap sebagai alternatif. Terlalu banyak bukti empiris bahwa bahwa koperasi pedesaan justru memetik keuntungan super-normal atas disparitas harga bahan pangan. Mereka yang amat kental berhubungan dengan sistem birokrasi logistik yang tertutup, justru menjadi pemburu rente (*rent-seeker*) yang meresahkan. Langkah tidak terpuji ini tidak boleh terjadi lagi, walaupun dengan alasan untuk meningkatkan ketahanan pangan di tengah-tengah masyarakat.

BAB 19

DIMENSI LINGKUNGAN HIDUP PERTANIAN DAN PERDAGANGAN

19.1 Pendahuluan

Strategi pembangunan pertanian dekade 1950 dan 1960-an yang lebih banyak berorientasi pada pertumbuhan sektor pertanian, atau dikenal sebagai strategi basis lebar (*broad-base*). Kemudian pada dekade 1970 dan 1980-an para ekonom lebih memfokuskan pada misi dan tujuan pemerataan dalam pembangunan pertanian, agar mampu berkontribusi pada pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan, disamping tentunya pada pertumbuhan pertanian itu sendiri. Terakhir, pada dekade 1990 dan abad 21 ini, strategi pembangunan pertanian juga berusaha mencapai tiga misi dan tujuan sekaligus, yaitu pertumbuhan, pemerataan pendapatan dan keberlanjutan lingkungan hidup.

Skema liberalisasi perdagangan yang juga makin intensif sejak 1990an juga dikembangkan dengan tiga misi dan tujuan di atas. Targetnya adalah bahwa negara maju akan membebaskan perdagangannya pada tahun 2010 dan negara berkembang pada tahun 2020. Sektor pertanian yang diperkirakan akan menjadi ganjalan dalam setiap pertemuan kerjasama ekonomi regional (AFTA, APEC) dan forum perdagangan internasional (WTO, UNCTAD), ternyata tidak seburuk yang diduga. Namun, dimensi lingkungan hidup dalam skema perdagangan dan pembangunan pertanian tersebut sering terlupakan.

Bab ini menganalisis dimensi lingkungan hidup pembangunan pertanian dan kerjasama perdagangan regional dan internasional. Secara teoritis, keterkaitan antara liberalisasi perdagangan dan kualitas lingkungan hidup masih cukup rawan. Pertama, bab ini membahas evolusi transformasi strategi pembangunan pertanian yang umum diterapkan di dunia. Survei literatur tentang keterkaitan perdagangan bebas dan kualitas lingkungan hidup juga akan disampaikan. Agenda tambahan untuk mengantisipasi efek samping perdagangan bebas terhadap kualitas lingkungan hidup akan dirumuskan.

19.2 Evolusi Strategi Pembangunan Pertanian

Strategi pembangunan pertanian mengalami suatu proses evolusi yang menarik untuk ditelusuri lebih dalam. Pertama, pembangunan pertanian lebih banyak mengejar misi dan tujuan pertumbuhan pertanian (*broad-base*) karena terdapat ekspektasi akan terjadi suatu dampak menetes ke bawah (*trickle down*) mencapai pemerataan yang lebih baik. Kemudian strategi tersebut mengalami evolusi besar dengan meletakkan misi besar pemerataan pendapatan sebagai fokus utamanya, tanpa melupakan aspek pertumbuhan pertanian. Terakhir, strategi itu telah bergeser sedikit dengan memasukkan aspek lingkungan hidup, pelestarian dan keberlanjutan penggunaan sumber daya alam, disamping misi pertumbuhan dan pemerataan pendapatan. Ketiga strategi akan dibahas secara singkat berikut ini.

Strategi pertumbuhan pertanian banyak berbasis pada “LIMA I” yang terkenal masa itu, seperti:

- *Inovasi*, sistem penelitian, pengembangan dan penyuluhan pertanian (swasta dan pemerintah) yang menghasilkan dan menyebarluaskan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas;

- *Infrastruktur*, sistem infrastruktur pedesaan yang memadai, khususnya jalan, transportasi dan irigasi ;
- *Input*, sistem pengadaan dan distribusi pelayanan pertanian yang efisien, terutama input modern, pengolahan bahan baku, air irigasi, kredit, dll.;
- *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;
- *Insentif*, sistem insentif dan kebijakan makro, perdagangan dan sektoral lain yang tidak mengganggu sektor pertanian.

Strategi pembangunan pertanian dengan misi pemerataan pendapatan dapat diikhtisarkan berikut:

- 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.
- 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.

- 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.
- Peranan wanita dalam pertanian dan kegiatan rumah tangga. 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;
- 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;
- 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 tinggi.

Terakhir, pelestarian dan keberlanjutan lingkungan hidup yang mulai populer pada dekade 1990-an dan tetap populer pada abad 21 tidak dimaksudkan bahwa pembangunan pertanian melupakan dua misi dan tujuan sebelumnya: pertumbuhan dan produktivitas serta pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan. Strategi 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 (lihat Hazel, 1999) perlu diperhatikan:

- 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 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 memerlukan peningkatan produktivitas.
- 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.
- 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 keberlanjutan tersebut.

- Tingkatkan pengelolaan sumberdaya milik bersama, atau boleh privatisasi asalkan tidak meninggalkan dampak eksternalitas yang sangat mengganggu.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

19.3 Lingkungan Hidup dan Liberalisasi Perdagangan

Sebenarnya debat publik pembahasan hubungan antara perdagangan bebas dan lingkungan termasuk relatif baru, dibandingkan misalnya dengan perhatian terhadap perdagangan bebas itu sendiri. Jika tidak hati-hati, pemaparan perbedaan konseptual antara penganjur perdagangan bebas dan mereka yang peduli terhadap kelestarian lingkungan hidup tidak akan sampai pada titik temu yang diharapkan.

Keduanya berangkat dari titik tolak yang berbeda. Yang satu berangkat dari teori ekonomi *mainstream* yang agak dogmatis bahwa: perdagangan bebas itu baik karena akan mempercepat pertumbuhan ekonomi sehingga "kue" yang dapat dibagi-bagi pun akan lebih besar. Dengan makin besarnya "kue" tadi, maka akan makin besar pula kemungkinan untuk mencurahkan sumber daya yang ada untuk memperhatikan dan melestarikan lingkungan hidup. Pernyataan yang didukung penuh oleh badan persetujuan tarif dan perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade*=GATT, kini (*World Trade Organization* =WTO) menyatakan bahwa melalui perdagangan bebas, konsumen akan mempunyai kesempatan yang lebih leluasa untuk memilih produk-produk yang telah melalui proses produksi yang berwawasan lingkungan atau "*green*" products.

Sedangkan kubu yang "lebih hijau" berangkat dari kepedulian bahwa pertumbuhan ekonomi itu sendiri dapat mengakibatkan merosotnya mutu lingkungan hidup. Hal ini juga telah disadari oleh nama-nama besar ekonom *mainstream* seperti Paul Samuelson, Robert Solow dan lain-lain, dan tentunya oleh ekonom kontemporer yang telah menawarkan konsep pembangunan ekonomi yang berkelanjutan (*sustainable development*) seperti David Pearce, Jeremy Warford, Alan Randall, Robert Repetto, Edward Barbier dan lain-lain.

Dengan demikian pertanyaan menggelitik sangat logis dapat muncul. Bagaimana misalnya jika yang terjadi adalah bahwa pertumbuhan ekonomi itu sendiri telah membawa petaka bagi lingkungan hidup? Artinya perdagangan bebas dan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat lebih melestarikan lingkungan hidup, ternyata telah menjadi sumber penyebab kerusakan lingkungan. Lalu mana yang lebih dominan, sebagai penyelamat atau pembawa petaka?

Suatu temuan oleh Meadows *et al.* (1992) dalam *Beyond the Limits* menunjukkan bahwa pada tingkat global, setelah Perang Dunia II sampai sekarang, pertumbuhan ekonomi telah membawa kerusakan lingkungan, dari bermacam tolok ukur dan criteria yang digunakan. Hal yang lebih penting dari temuan Meadows adalah hampir setiap negara lebih cenderung memilih meningkatkan tingkat pendapatan walaupun itu harus mengorbankan mutu lingkungan hidup dan nasib generasi mendatang. Untuk itu, dalam laporan khususnya yang berjudul *Trade and Environment* GATT (1992) secara hati-hati menjelaskan bahwa hal yang lebih penting untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan adalah penetapan nilai atau harga yang memadai terhadap sumber daya alam dan lingkungan, karena sebenarnya tidak ada hubungan secara intrinsik antara pembangunan berkelanjutan dan perdagangan. Jika hal itu tidak dilakukan, cita-cita perdagangan berkelanjutan tidak akan tercapai dalam sistem ekonomi tertutup yang tanpa perdagangan sekalipun. Artinya, jika kebijakan yang diperlukan untuk terciptanya perdagangan yang berkelanjutan telah memadai, perdagangan justru dapat merangsang pembangunan ekonomi yang benar-benar *sustainable* dan berwawasan lingkungan.

Hal senada juga ditegaskan lagi oleh Anderson dan Blackhurst (1992) dalam *The Greening of World Trade Issues* yang sedikit lebih moderat, misalnya pernyataan bahwa perdagangan itu sendiri sebenarnya bukan merupakan penyebab langsung dari masalah-masalah

lingkungan hidup. Jika ternyata terdapat kasus bahwa perdagangan internasional memperburuk kondisi lingkungan hidup, pasti di sana telah terdapat suatu distorsi kebijakan publik dan iklim ekonomi. Mungkin saja memang begitu yang terjadi.

Akan tetapi para penganjur konsep perdagangan bebas kurang menyadari (*ignorance*) bahwa dalam kenyataan masalah eksternalitas sudah diperhitungkan. Misalnya saja tentang eksternalitas transportasi (*transport externality*). Biaya eksternalitas transportasi tidaklah cukup jika hanya dibebankan kepada harga jual produk saja. Transportasi menggunakan bahan bakar minyak dan gas bumi, yang tidak saja sering mengakibatkan masalah-masalah lingkungan hidup, tapi juga merupakan suatu sumber daya alam yang sangat langka. Naif sekali rasanya jika masalah eksternalitas seperti ini hanya dinilai sebatas harga jual eceran minyak saja dan mengabaikan, misalnya, cerita seputar Perang Teluk di Timur Tengah beberapa waktu lalu yang melibatkan operasi militer besar-besaran -- konon telah menelan biaya lebih dari US \$ 61 milyar dan korban mausia dan moral yang tak terhingga -- hanya untuk mengamankan pengiriman minyak ke negara-negara Barat. Maksudnya, dalam perekonomian di mana beberapa negara sangat bergantung pada perdagangan, termasuk juga kerjasama blok APEC dan AFTA, iklim persaingan yang tercipta justru dapat menafikan proses internalisasi biaya eksternal seperti di atas.

Sebagaimana diakui oleh Ropke (1994) dalam *Trade, Development and Sustainability*, negara-negara maju telah merasakan nikmatnya harga-harga kebutuhan pokok sehari-hari, terutama pangan, sandang, dan bahan bakar. Artinya sebisa mungkin masyarakat Barat ingin mempertahankan pola hidup dan sistem sosial yang demikian "nyaman" dengan cara, mau tidak mau, mengeksploitasi sumber daya alam langka seperti bahan bakar minyak dan merendahkan nilai (*underpricing*) biaya transportasi tersebut. Di sinilah peranan atau harapan

dunia Barat dan negara-negara maju di belahan bumi lain terhadap perdagangan bebas, termasuk juga menjaga jauh dari upaya-upaya proteksi dari partner dagangnya. Contoh paling nyata adalah kisah krisis minyak di dunia Barat pada tahun 1970-an yang telah melumpuhkan sebagian besar sektor perekonomian karena kepiawaiannya negara-negara pengekspor minyak OPEC memainkan harga -- tetapi kita negara-negara anggota OPEC justru sedang menikmati pesatnya pertumbuhan ekonomi.

Pengamatan Steininger (1994) di negara-negara maju, negara industri baru, dan negara berkembang menunjukkan bahwa kebijaksanaan lingkungan hidup seperti yang ada sekarang masih belum dapat mempengaruhi pola dan sistem perdagangan yang ada. Komponen biaya pengeluaran untuk keperluan pelestarian lingkungan hidup, misalnya penanggulangan polusi, di negara-negara maju pun masih sangat rendah. Pada industri-industri yang tergolong rawan polusi di AS biaya-biaya itu hanya 2 - 2.9 persen dari total biaya yang dikeluarkan. Di Austria pengeluaran untuk kepentingan lingkungan hidup juga tak lebih dari 5 persen dari total biaya industri-industri secara keseluruhan, kecuali pada sektor bahan bakar minyak dan gas bumi yang sudah mencapai hampir 16 persen, terutama pada lima tahun terakhir. Pada sektor industri pengolahan yang notabene relatif peka terhadap tingkat persaingan, pengeluaran untuk lingkungan hidup juga masih rendah. Misalnya di Eropa Barat, pengeluaran untuk pengelolaan lingkungan pada industri pengolahan besi baja hanya 4.45 persen, kimia 2.96 persen, dan kertas 3.83 persen, walaupun mungkin meningkat akhir-akhir ini. Artinya, penelusuran kerangka teoritis dan penelitian empiris tentang pengaruh perdagangan bebas terhadap kelestarian lingkungan masih harus terus dilakukan. Jika tidak, pembahasan mengenai masalah sensitif seperti ini akan terjebak dalam *debat kusir* atau konfrontasi yang mungkin akan gampang disusupi kepentingan lain.

19.4 Penutup: Alternatif Jalan Keluar

Kisah seputar pelarangan impor ikan tuna dari lima negara: Mexico, Venezuela, Panama, Ecuador dan Vanuatu oleh Amerika Serikat (AS) mungkin dapat dijadikan pelajaran bahwa jurus konfrontasi dalam upaya melestarikan lingkungan hidup tidak akan mampu menyelesaikan masalah. Menjelang akhir tahun 1990 itu, sekelompok "pencinta lingkungan" di AS telah bahwa proses penangkapan ikan di negara-negara itu telah mengakibatkan kematian ikan lumba-lumba (*dolphin*), salah satu satwa laut yang sudah tergolong langka.

Dasar hukum yang digunakan para aktivis AS itu adalah Undang-Undang dalam negerinya tentang Perlindungan Binatang Laut Menyusui tahun 1988 (*Marine Mammal Protection Act of 1988*). Karena waktu itu belum ada NAFTA (*North American Free-Trade Agreement*), Mexico terus-menerus mendesak suatu badan dalam GATT agar sudi mereview kembali tindakan Amerika Serikat tersebut. Hampir setahun kemudian atau tepatnya pada bulan Agustus 1991, melalui perundingan dan lobi yang cukup melelahkan akhirnya pihak GATT meloloskan permohonan Mexico. GATT menganggap bahwa larangan perdagangan antar negara tidak dapat didasarkan atas hukum dalam negeri AS, dan undang-undang domestik yang melindungi ikan lumba-lumba itu juga tidak dapat diterapkan di luar wilayah hukum AS.

Kasus seperti di atas akan selalu muncul ke permukaan dan dapat meliputi beberapa komoditas peka lingkungan hidup seperti produk-produk kehutanan dan bahkan minyak dan gas bumi. Masalahnya apakah peraturan perdagangan bebas yang dianut harus selalu tunduk terhadap undang-undang lingkungan hidup yang ada atau apakah akan terjadi penyalahgunaan wewenang proteksi karena undang-undang itu sendiri terlalu kaku untuk dapat ditembus oleh kaidah-kaidah perdagangan bebas, misalnya.

Paling tidak, terdapat dua jalan keluar yang dapat ditempuh suatu negara untuk menanggulangi iklim konfrontasi seperti tersebut di atas. *Pertama*, dengan cara menselaraskan peraturan dan perundangan lingkungan hidup dalam negeri dengan kecenderungan dan konsensus yang disepakati di tingkat internasional. Tujuannya adalah untuk mencegah atau mempersedikit penyalahgunaan wewenang proteksi agar konfrontasi seperti kasus di dapat dihindari. Dalam hal ini, sistem dan pelaksanaan perdagangan yang sudah ada tak perlu mengalami banyak perubahan. *Kedua*, dengan tetap mempertahankan perundangan lingkungan hidup dalam negeri, tetapi sistem perdagangan yang dianut haruslah sedemikian rupa memadai untuk mengantisipasi perbedaan kebijakan lingkungan hidup di negara-negara lain. Setiap tentu memiliki konsekuensi yang berbeda, dan kecil sekali kemungkinan untuk mengkombinasikan kedua pilihan di atas.

Tantangan yang akan dijumpai di lapangan adalah, sekali lagi, iklim ekonomi dan kebijakan dalam negeri suatu negara tidak terlalu kondusif untuk melaksanakan kaidah-kaidah perundangan lingkungan hidup yang berdimensi internasional dan peraturan perdagangan yang berwawasan lingkungan. Kecenderungan yang terjadi belakangan ini adalah beberapa negara dunia ketiga, mungkin tak terkecuali Indonesia, telah secara murahan "menyulap" proses pelabelan produk-produk ekspor terutama dari sektor kehutanan, ke dalam kategori tidak merusak lingkungan, hanya untuk memenuhi tuntutan *ecolabelling* dari negara-negara pengimpor. Namun, hal itu bukan berarti tidak ada optimisme dan perbaikan di masa mendatang karena nurani manusia sebenarnya masih cenderung mendambakan kebaikan.

BAB 20

PERTANIAN DALAM ARENA DAGANG DAN DIPLOMASI EKONOMI DUNIA

20.1 Pendahuluan

Berbagai kerjasama ekonomi yang mengarah pada liberalisasi perdagangan seperti AFTA (tingkat Asia Tenggara), APEC (tingkat Asia dan Pasifik) serta WTO (tingkat dunia) masih menghadapi tantangan besar karena fenomena asimetri yang dilakukan negara-negara maju. Perdagangan internasional tentu saja tidak hanya sekedar pergerakan barang dan jasa karena perbedaan keuntungan komparatif di antara negara-negara yang ada di dunia, melainkan juga hubungan diplomasi serta pergaulan ekonomi (dan politik) antar negara berikut segenap komponen yang menyertainya. Perdagangan internasional secara teoritis dapat menciptakan nilai tambah bagi negara peserta, untuk memperbaiki tingkat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan warganya.

Bab ini menganalisis posisi sektor pertanian dalam arena dagang dan diplomasi ekonomi dunia, agar Indonesia memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari fenomena globalisasi dan liberalisasi perdagangan. Pertama, review falsafah perdagangan internasional akan disampaikan untuk memberikan penyegaran dan pandangan umum tentang manfaat perdagangan. Lalu, fenomena liberalisasi dan globalisasi jua dianalisis, terutama dalam konteks pembangunan pertanian. Hasil studi empiris terakhir dampak liberalisasi pada produk pertanian disampaikan untuk memperkaya pembahasan

dalam bab ini. Terakhir, pelajaran diplomasi dari kerjasama ASEAN Plus tiga negara besar Asia: Jepang, Cina dan India dapat dijadikan referensi berharga dalam mengelola kepentingan ekonomi dan politik anggotanya untuk memenuhi kepentingan bersama yang perlu dijunjung tinggi untuk kemaslahatan umat manusia.

19.2 Falsafah Perdagangan Internasional

Di tingkat teori, 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 kom-paratif (*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 barang pada tingkat harga yang lebih murah dibandingkan apabila barang tersebut diproduksi di dalam negerinya, seandainya tidak ada perdagangan. *Kedua*, se-makin 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 akan 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 ter-libat perdagangan internasional akan memperoleh manfaat apabila *harga relatif* komoditas yang dimiliki setiap negara berbeda, terutama jika tidak ada perda-gangan. Namun, fenomena perdagangan internasional tentu saja tidak dapat didekati hanya dari konteks keuntungan komparatif semata. Perdagangan inter-nasional telah melibatkan faktor non-ekonomi, seperti politik, pertahanan, kea-manan dan faktor strategis lain, yang tentu saja tidak memadai apabila dijelaskan hanya dari aspek ekonomi semata. Untuk komoditas pertanian, perdagangan in-ternasional masih saja menghadapi gejala struktur pasar yang sangat asimetris antara pasar internasional dan pasar domestik.

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 (*fair trade*) yang dapat saling me-nguntungkan antara negara-negara produsen dan negara-negara konsumen, seperti dijelaskan oleh teori dasar di atas.

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. Akibat yang paling buruk dari fenomena ini adalah iklim perdagangan dunia semakin tidak adil (*unfair trade*), karena negara-negara konsumen didominasi oleh negara industri dan negara maju, yang seakan-akan mampu

mengatur dan menguasai perdagangan komoditas pertanian di pasar internasional.

20.3 Fenomena Liberalisasi dan Gerakan Globalisasi

Pada era globalisasi sekarang ini, secara formal Indonesia telah berperan aktif dalam perundingan dan turut meratifikasi beberapa persetujuan perdagangan internasional itu, terutama dalam Organisasi Perdagangan Dunia WTO. Indonesia telah mengikatkan diri dengan prinsip-prinsip dan ketentuan yang terdapat dalam detail peraturan WTO tersebut karena semangat keterbukaan telah terbentang demikian luas. Paradigma atau falsafah yang mendukung semangat keterbukaan itu adalah bahwa perkembangan perekonomian dunia yang semakin pesat, merupakan salah satu pemicu semakin terbukanya hubungan satu negara dengan negara lainnya sehingga sangat sedikit kemungkinan suatu negara terisolir dan tidak berhubungan dengan negara lainnya. Hal ini ditandai dengan semakin cepatnya aliran barang dan jasa antar negara.

Di tingkat teori perdagangan bebas antarnegara diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan negara yang ikut serta dalam perdagangan bebas dengan mengandalkan komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif. Indonesia sebagai suatu negara terbuka mempunyai komitmen untuk ikutserta dalam perdagangan bebas di berbagai kawasan. Selain di kawasan Asia Tenggara sendiri (ASEAN) dengan AFTA (*Asean Free Trade Area*), Indonesia juga menandatangani perjanjian perdagangan bebas Asia Pasifik, yang dikenal dengan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*).

Diantara perundingan tersebut, perjanjian AFTA adalah perjanjian yang paling cepat diimplementasikan yaitu tahun 2003, bahkan untuk beberapa komoditas

tertentu telah dilaksanakan sejak 2002. Keanggotaan AFTA adalah eksklusif untuk negara-negara ASEAN (6 negara ditambah 4 anggota baru. Kesepakatan AFTA juga bersifat *involuntary* (mengikat) sehingga AFTA cenderung menjadi blok perdagangan (*trading block*) diantara negara-negara Asia Tenggara.

Dengan perjanjian AFTA, perdagangan bebas akan terjadi antar negara ASEAN, sehingga diharapkan aliran perdagangan antar negara ASEAN semakin cepat dan secara terori lebih menguntungkan dan meningkatkan kesejahteraan negara-negara ASEAN. Sebagai anggota ASEAN, Indonesia menyepakati perjanjian AFTA pada pertemuan negara-negara ASEAN bulan Januari 1992 di Singapura. Pada perundingan tersebut disetujui pencapaian perdagangan bebas 15 tahun setelah 1 Januari 1993 atau pada tahun 2008. Pada permulaan perundingan, disetujui 15 grup komoditas yang akan diliberalisasi dengan cepat (*fast track*). Termasuk di dalamnya adalah minyak dari tumbuhan, pupuk dan produk dari karet. Pada produk *fast track* yang memiliki tarif lebih dari 20 persen, tarif secepatnya diturunkan menjadi 20 persen dan 0 – 5 persen dalam jangka waktu 10 tahun. Untuk komoditas *fast track* yang mempunyai tarif sama dengan atau dibawah 20 persen, tarif akan diturunkan menjadi 0 – 5 persen dalam 7 tahun.

Skema kesepakatan tarif untuk komoditas tertentu ini disebut sebagai skema kesepakatan tarif efektif atau *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Pada kesepakatan tarif ini, produk pertanian yang belum diproses tidak termasuk kedalam perdagangan bebas. Kesepakatan terakhir dari perundingan tentang AFTA adalah bahwa untuk produk pertanian yang belum diproses (*unprocessed product*), tarifnya diturunkan sampai 5 persen saja per tahun 2003, untuk seterusnya diturunkan tarifnya hingga 0 persen pada tahun 2010. Khusus untuk Indonesia dan Filipina terdapat fleksibilitas untuk tetap menerapkan tarif di atas 5

persen setelah tahun 2010 pada komoditas beras dan gula samnil membuat kriteria pengamanan bagi petani produsen di dalam negeri.

20.4 Dampak Perdagangan Bebas

Beberapa studi empiris tentang dampak perdagangan bebas ini bagi pertanian Indonesia tidak segemerlap seperti diperkirakan. Untuk komoditas ekspor asal Indonesia, masing-masing komoditas mempunyai pangsa pasar yang berbeda. Beberapa temuan dan kecenderungan penting dapat diikhtisarkan sebagai berikut: Untuk komoditas karet, hampir setengah dari nilai dan volume ekspor ditujukan ke Amerika Serikat dari tahun 1990 sampai dengan tahun 1995. Sedangkan untuk negara ASEAN, ekspor karet hanya ditujukan ke negara Singapura dengan kontribusi sekitar 10 persen dalam jangka waktu yang sama. Untuk kopi, 20 persen ekspor kopi adalah ke Jepang dan sekitar 10 persen ke Amerika Serikat. Satu-satunya negara ASEAN yang mengimpor kopi Indonesia adalah Singapura, sekitar 5 persen dari total ekspor kopi dalam waktu yang sama. Kecenderungan yang sama terjadi pada komoditas ekspor agribisnis lainnya, dengan tujuan ekspor terbesar adalah ke Amerika Serikat dan Jepang. Ekspor komoditas agribisnis Indonesia ke negara ASEAN relatif kecil, kecuali ke Singapura, yang sebenarnya juga melakukan re-ekspor komoditas Indonesia tersebut.

Selain pangsa pasar yang relatif kecil, terdapat beberapa kesamaan produk ekspor agribisnis antara Indonesia dengan negara ASEAN lainnya. Sebagai contoh adalah minyak kelapa sawit (CPO), Indonesia adalah produsen dan eksportir terbesar kedua di dunia setelah Malaysia. Dengan ketersediaan, kesesuaian lahan dan iklim serta dengan masih rendahnya upah buruh dibanding dengan Malaysia, perdagangan bebas akan memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk dapat

meningkatkan produksi dan ekspor minyak kelapa sawit sebagai salah satu penghasil devisa yang cukup besar.

Dari sisi impor, Indonesia sangat tergantung terhadap impor dari negara di luar ASEAN yaitu Amerika Serikat dan Jepang. Impor Indonesia terbesar dari negara sesama ASEAN adalah beras, terutama dari Thailand, yang memang mengalami peningkatan cukup signifikan dari tahun ke tahun. Sejak tahun 1995, impor beras Indonesia dari Thailand mencapai 30 persen dari total impor beras Indonesia. Tidaklah terlalu mengherankan apabila Indonesia mengusulkan penundaan tarif untuk 15 komoditas pertanian termasuk beras. Demikian pula, tidaklah terlalu mengejutkan apabila Thailand menentang usul penundaan tarif itu karena akan berimplikasi pada laju ekspor beras Thailand ke Indonesia. Suatu hal yang wajar pula apabila perbedaan kepentingan masing-masing negara-negara ASEAN masih mendominasi kesepakatan yang dibuat dalam AFTA (Arifin, 2001b).

Bagi Indonesia, mengingatkan diri dari perjanjian AFTA haruslah dilihat sebagai suatu *exercise* mempersiapkan komoditas andalannya, terutama di sektor basis sumberdaya alam ini, untuk dapat berperan lebih besar dalam skema APEC dan WTO. Perjanjian AFTA tidaklah serta merta dapat meningkatkan kesejahteraan petani Indonesia mengingat beberapa karakteristik yang telah disampaikan di atas. Fenomena perdagangan internasional ini dan gerakan globalisasi secara umum telah menjadi platform penting dalam memahami secara utuh dan menempatkan komoditas agribisnis secara proporsional. Tidak sedikit studi yang menunjukkan bahwa perdagangan internasional dan globalisasi masih belum mampu membawa kesejahteraan bagi banyak pelaku ekonomi, terutama di negara berkembang.

Maznur (2000) menyimpulkan bahwa globalisasi menyebabkan instabilitas di beberapa negara

berkembang, bahkan secara dramatis meningkatkan ketidakmerataan (*inequality*) antar negara dan di dalam suatu negara. Suatu Dewan Asia Tenggara untuk Ketahanan Pangan dan Perdagangan Sehat (*Southeast Asia Council for Food Security and Fair Trade*) secara tegas menyatakan bahwa gerakan globalisasi telah banyak membawa keuntungan bagi negara-negara maju dan mengakibatkan kesengsaraan bagi negara-negara berkembang (SEACON, 1999). Peta perdagangan dunia komoditas pertanian menjadi makin tidak simetris karena subsidi yang diberikan oleh negara-negara maju kepada para petani amatlah besar, karena posisi politik mereka yang amat strategis. Demikian pula Forum Internasional untuk Globalisasi IFG (*International Forum on Globalization*) secara terang-terangan mengeluarkan deklarasi (*Sienna Declaration*) yang menyatakan bahwa globalisasi tidak membawa manfaat ekonomis bagi seluruh bangsa, tetapi telah menciptakan suatu katastrofi lingkungan hidup, keresahan sosial, stagnansi ekonomi beberapa negara berkembang, peningkatan angka kemiskinan, kelaparan, dan petani tidak berlahan, migrasi dan dislokasi sosial, pengungsian dan lain-lain (lihat Arifin, 2001b).

Namun sebagaimana biasa, IMF dan Bank Dunia sebagai pengawal terdepan globalisasi dan perdagangan internasional selalu membantah seluruh argumen di atas. Misalnya, beberapa argumen negatif di atas cenderung mempersamakan antara globalisasi atau fenomena perdagangan internasional dengan sistem kapitalisme yang sering digunakan oleh negara-negara maju. Demikian pula, tidak sedikit argumen yang mendukung bahwa dengan semakin terbukanya ekonomi dunia karena perdagangan, maka pendapatan rata-rata seluruh negara di dunia juga meningkat amat pesat. Data makro menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan per kapita suatu negara juga merupakan kontributor utama penganugerahan status masyarakat dari kemiskinan. Argumen-argumen demikian memang

memperkuat bahwa permasalahan sebenarnya tidak berada pada gerakan globalisasi dan perdagangan internasional itu sendiri, melainkan lebih banyak karena faktor domestik yang masih lebih dominan berkontribusi bagi perangkap kemiskinan yang diderita masyarakat kecil di sektor pertanian dan pedesaan.

Studi terbaru yang dihimpun Bhagwati (2001) juga menunjukkan betapa Washington (representasi Blok Barat yang juga menunjukkan IMF dan Bank Dunia) telah melakukan kesalahan dalam mengelola dan melaksanakan gerakan globalisasi. Perdagangan bebas dan adil menjadi jargon yang amat mahal di luar meja perundingan karena Jepang dan Amerika Serikat telah menguasai sebagian besar perdagangan dunia. Amerika Serikat (AS) juga memberlakukan standar ganda tentang korupsi karena istilah teman (*friend*) yang berkonotasi positif ketika seorang pengusaha Asia berhubungan dagang dengan partner bisnisnya di AS, lalu berubah menjadi kroni (*crony*) yang berkonotasi amat negatif ketika yang bersangkutan menjalankan usahanya di negara sendiri di Asia. Pernyataan paling keras dari Bhagwati adalah bahwa krisis ekonomi yang melanda Asia pada akhir 1990-an itu jelas-jelas disebabkan oleh kongkalikong tingkat tinggi antara Wall Street di New York, IMF, Bank Dunia dan Departemen Keuangan AS di Washington, yang terlalu prematur memaksakan liberalisasi pasar modal dan sektor perbankan pada negara-negara Asia, termasuk Indonesia.

20.5 Pelajaran Diplomasi dari ASEAN Plus

Salah satu butir kesepakatan dalam konferensi tingkat tinggi ASEAN plus tiga (Jepang, Cina dan India) dalam hal bisnis dan investasi atau ASEAN-BIS (*Business and Investment Summit*) Oktober 2003 adalah percepatan liberalisasi sektor pertanian dan pariwisata.

Argumen utama yang dijadikan acuan adalah bahwa kedua sektor itu selain berhubungan langsung dengan lapisan ekonomi yang terbawah, juga meliputi sebagian besar dari pelaku ekonomi Kawasan ASEAN dan ketiga negara mitra bisnisnya. Harapan berikutnya, bahwa kedua sektor ekonomi vital tersebut dapat berkontribusi pada langkah nyata pengentasan kemiskinan dan pemulihan secara umum.

Secara politis, kesepakatan yang terangkum dalam uraian detail *Bali Concord* tersebut memang cukup penting, sekaligus sebagai ajang “*public relations*” terbuka bahwa negara-negara ASEAN dan ketiga raksasa ekonomi Asia mampu bekerja sama, menghasilkan kesimpulan demi “kebaikan bersama”. Pada pertengahan September 2003, dunia masih belum mampu melupakan kegagalan perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang berlangsung di Cancun, Meksiko, karena polarisasi negara maju dan negara berkembang demikian kuat. Argumen yang digunakan oleh kedua kutub pun juga cukup kontras. Negara maju menggunakan falsafah ekonomi neoklasik biasa, bahwa perdagangan dan liberalisasi mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sekaligus tingkat kesejahteraan warga negaranya. Sementara negara berkembang beranggapan bahwa dunia saat ini berada pada tingkat asimetris yang cukup besar karena hegemoni kekuatan modal ekonomi dan politik yang tidak seimbang, sehingga perdagangan adil jauh lebih penting dibanding hanya sekedar perdagangan bebas.

Hal penting yang harus segera diklarifikasi adalah seberapa besar Indonesia mampu memetik manfaat dari percepatan liberalisasi pertanian dan pariwisata tersebut? Sektor pariwisata memang amat terpuak 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.

Walaupun secara alamiah Indonesia akan mencari pasar-pasar baru sektor pariwisata ke manca negara dan pasar domestik, perumusan stategi baru dan kerjasama dagang, konvensi dan sektor jasa lain yang terkait amatlah relevan. Strategi *supply-driven* dengan hanya mengandalkan potensi keunikan budaya atau keunggulan komparatif dunia gemerlap 3-S (*sea, sand, and “sandwich”*) terkesan terlalu pasif dan kurang kompatibel dengan percepatan perubahan lingkungan global yang luar biasa. Staregi tersebut perlu dilengkapi dengan *demand-driven* dengan penelusuran karakter selera, permintaan atau sifat-sifat individu wisatawan manca negara dan domestik. Strategi proaktif seperti ini memang perlu memperoleh fasilitasi dari pemerintah, pejabat negara serta siapapun yang berperan sebagai duta pariwisata.

Sebenarnya, percepatan liberalisasi yang dimaksudkan dalam kesepatan ASEAN-BIS itu jauh lebih dalam maknanya dari sekedar nota kesepahaman untuk bekerjasama memajukan sektor pariwisata. Dalam dunia (diplomasi) perundingan sektor jasa, langkah itu menyangkut pula secara detail hal-hal berikut: (1) penguatan kapasitas sektor jasa di tingkat domestik, (2) perbaikan akses pada aspek distribusi dan penyebaran informasi, dan (3) liberalisasi akses pasar bagi sektor pendukung pariwisata. Oleh karea itu, agar Indonesia mampu memetik manfaat sebesar-besarnya dari langkah tersebut, maka proses negosiasi di tingkat operasional perlu dilakukan baik ke dalam intra-ASEAN maupun dengan mitra utama ASEAN, terutama Jepang,

Cina dan India. Tanpa upaya serius menjalankan pekerjaan rumah tersebut, percepatan liberalisasi sektor pariwisata hanya akan menjadi petaka bagi Indonesia. Misalnya, sektor perhotelan yang merupakan komponen terpenting dalam skema ini, Indonesia perlu segera membereskan beberapa hal yang berhubungan dengan persyaratan *joint venture*, pelatihan berjenjang, re-investasi dari keuntungan yang diperoleh, penggunaan “input” muatan lokal, serta kewajiban pelayanan universal (*universal service obligations*) seperti akses regional, pemerataan sosial dan sebagainya.

Secara umum, ekspor komoditas pertanian Indonesia ke negara ASEAN relatif kecil, kecuali ke Singapura, yang melakukan aktivitas re-ekspor ke belahan lain di dunia. Komoditas ekspor asal Indonesia seakan memiliki pangsa pasar yang unik dan sedikit merumitkan. Misalnya karet, lebih dari setengah dari nilai dan volume ekspor ditujukan ke Amerika Serikat (AS), bukan pada Jepang atau Cina yang terangkum dalam *Bali Concord* di atas. Untuk kopi, 20 persen ekspor kopi adalah ke Jepang dan sekitar 10 persen ke Amerika Serikat. Sebagaimana disebutkan, satu-satunya negara ASEAN yang mengimpor kopi Indonesia adalah Singapura, sekitar 5 persen dari total ekspor kopi Indonesia. Kecenderungan yang sama terjadi pada komoditas ekspor pertanian lainnya, dengan tujuan ekspor terbesar adalah ke Amerika Serikat dan Jepang. Dari sisi impor, Indonesia sangat tergantung pada impor dari negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan Jepang. Impor Indonesia terbesar dari negara sesama ASEAN adalah beras, terutama dari Thailand, yang memang mengalami peningkatan cukup signifikan dari tahun ke tahun.

Liberalisasi perdagangan akan memberikan manfaat sebaik-baiknya apabila negara-negara sesama ASEAN bahu membahu menembus raksasa mitra dagang utama seperti Jepang, Cina dan India tersebut, bukan bersaing sesamanya secara tidak sehat. Hal ini terjadi karena

komoditas yang diperdagangkan negara-negara ASEAN relatif sejenis, seperti kelapa sawit, karet, beras dan sebagainya. Bahkan lebih dari itu, ASEAN plus tiga (Jepang, Cina dan India) seharusnya mampu menjadi kawasan paling penting bagi perundingan ekonomi di tingkat yang lebih lebar seperti kerjasama Asia Pasifik (APEC) atau bahkan Organisasi Perdagangan Bebas (WTO) yang sepertinya perlu dicermati lebih serius.

20.6 Penutup: Masa Depan Diplomasi Ekonomi

Dalam pandangan positif, gejala liberalisasi perdagangan di sektor pertanian perlu diperlakukan sebagai ajang perpacuan peningkatan potensi dan pemanfaatan peluang yang ada. Lebih tepatnya, skema liberalisasi perlu dipandang sebagai arena kompetisi tingkat ilmu pengetahuan, riset dan teknologi dan kemampuan diplomasi tingkat internasional. Indonesia perlu lebih aktif mengisi arena kerjasama ekonomi itu sebagai upaya agak terstruktur untuk mempersiapkan pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat umum dalam memasuki persaingan global yang sebenarnya, kelak. Hal inilah yang perlu diyakini dan ditindaklanjuti bahwa bahwa persaingan atau kompetisi yang sehat dapat menghasilkan bangsa yang tangguh, mampu mandiri dan berbicara lebih signifikan pada arena global.

Demikian pula, tidak terlalu salah apabila liberalisasi hanya dipandang sebagai suatu ancaman besar yang akan menggulung kedaulatan suatu bangsa. Semua memang terpulang pada kearifan masyarakat secara umum, apakah masih rela dihantui dimensi keresahan, ketidakberdayaan dan keputusasaan. Hal yang tidak dapat dimungkiri adalah bahwa sistem ekonomi (bahkan sistem politik) suatu bangsa telah semakin terintegrasi, terutama dengan dibebaskannya arus pertukaran dan

perjalanan informasi yang mampu secara cepat menembus celah belahan dunia manapun. Terakhir, strategi penguatan garis depan (*front-line*) dunia usaha, aparat pemerintah, kaum intelektual dan lapisan adalah kerangka umum yang perlu disepakati. Sedangkan strategi yang lebih rinci masih perlu didiskusikan secara terbuka yang melibatkan berbagai elemen bangsa.

Kelayakan usaha bidang agribisnis, terhadap komoditas potensial domestik yang begitu tinggi, dapat musnah begitu saja ketika “benteng” kebijakan dan intelijen pasar di tingkat global ternyata cukup rapuh. Sambil menunggu dan tumbuh bersama dengan evolusi dari fenomena globalisasi tersebut, langkah pengembangan sektor pertanian, terutama dalam konteks agribisnis di tingkat mikro, perlu diarahkan untuk mempersiapkan seluruh pelaku untuk menghadapi tuntutan persaingan yang lebih keras. Penguasaan informasi pasar, perluasan jaringan kerja, perbaikan kelembagaan dan seluruh rangkaian sistem agribisnis perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya bagi pertanian Indonesia.

BAB 21

PENUTUP: REKONSTRUKSI DAN REPOSISI KEBIJAKAN EKONOMI PERTANIAN

Buku ini secara komprehensif telah menganalisis beberapa aspek penting dalam pembangunan pertanian, seperti landasan kebijakan pertanian dan pangan, ketidakterjangkauan stabilisasi harga, kinerja dan prospek agribisnis dan agroindustri serta tantangan reposisi kebijakan pertanian ke depan. Referensi sukses pembangunan pertanian 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.

Beberapa perubahan besar dan kecenderungan lain dalam pembangunan pertanian, terutama pada dua dasa warsa terakhir adalah: *Pertama*, progress yang luar biasa besar dalam skema perdagangan dan globalisasi. 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.

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 *do 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.

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.

Benar bahwa peranan perubahan teknologi dalam fenomena Revolusi Hijau berkontribusi amat besar dalam pembangunan pertanian selama ini. 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 juga 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 mengentaskan masyarakat dari jeratan kemiskinan, serta melestarikan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

21.1 Integrasi dengan Kebijakan Makro Ekonomi

Sektor pertanian wajib terintegrasi dengan skema kebijakan makro ekonomi karena seluruh elemen moneter dan fiskal amat terkait dengan pembangunan pertanian. Misalnya, tentang nilai tukar. Komoditas pertanian, terutama yang berorientasi ekspor, sangat diuntungkan dengan nilai tukar rupiah rendah (atau nilai tukar mata asing tinggi). Kopi, karet, lada, minyak sawit dan produk perikanan benar-benar mengalami *boom* dan membawa “berkah” bagi petani pada saat krisis moneter pada akhir 1990an. Akan tetapi, karena rendahnya nilai tukar juga mendongkrak harga-harga komoditas non-pertanian yang sangat dibutuhkan oleh petani, maka fenomena ekonomi makro di atas makin memperlemah posisi petani, dan menurunkan daya beli masyarakat

secara umum. Singkatnya, pembangunan pertanian tidak akan mampu berkelanjutan apabila hanya terfokus pada peningkatan harga-harga belaka, tanpa diikuti perbaikan daya beli, pendapatan dan akses informasi pasar yang menguntungkan.

Dalam hal tingkat suku bunga, sektor pertanian harus memperoleh tingkat bunga yang layak dan terjangkau bagi sebagian besar petani dan pelaku usaha agribisnis. Walaupun sejak tahun 2003 tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) telah turun jauh di bawah 9 persen, yang diikuti oleh penurunan suku bunga sektor perbankan, namun jumlah kredit investasi dan kredit modal kerja yang tersalurkan kepada sektor pertanian masih amat kecil. Berdasarkan data Bank Indonesia, pada tahun 2003 jumlah kredit investasi sektor pertanian tercatat Rp 10,3 triliun dari total Rp 54,6 atau sekitar 18,8 persen, sedangkan kredit modal kerja sektor pertanian hanya Rp 10,3 triliun dari total Rp 157,6 triliun atau sekitar 6,53 persen. Sektor pertanian tidak hanya memerlukan tingkat suku bunga yang tepat, tetapi juga akses dan kemudahan lain yang dapat dimengerti oleh pelaku sektor pertanian.

Laju inflasi yang rendah seharusnya menurunkan tingkat keragaman suku bunga yang dihadapi komoditas pertanian. Dalam bahasa yang berbeda, pertumbuhan sektor pertanian seharusnya tertolong oleh laju inflasi yang rendah. Namun hambatan besar sektor pertanian karena kecilnya anggaran pemerintah tidak akan banyak tertolong oleh rendahnya laju inflasi tersebut karena komoditas pertanian amat tergantung dari sarana dan prasarana publik, seperti kualitas jalan, irigasi, riset dan sistem informasi sampai tingkat pedesaan. Keputusan investasi dan modal kerja sektor pertanian juga masih terkait dengan status kepastian lahan (*land tenure*) dan kerapian administrasi yang menyertainya.

21.2 Dukungan Pembiayaan Pemerintah

Sektor pertanian jelas memerlukan dukungan dan pemihakan pemerintah untuk menggulirkan aktivitas ekonomi, memberikan subsidi tepat sasaran dalam pembangunan pertanian. 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 besaar, namun juga karena secara geografis aktivitas pertanian tersebar secara luas sehingga biaya infrastruktur per jumlah penduduk memang harus tinggi.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, 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 pendatan yang diterima petani.

Dukungan pemerintah dalam hal penelitian dan pengembangan pertanian juga amat vital dalam reposisi dan rekonstruksi sektor pertanian. Alokasi anggaran pemerintah untuk penelitian amat kecil, hanya 0.1 persen dari Produk Domestik Bruto, 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 oleh pembiayaan pemerintah.

Dukungan dan pemihakan pemerintah dalam bentuk subsidi jelas masih amat diperlukan, sepanjang tidak menimbulkan distorsi akut dan ketidaktepatan sasaran, yang hanya dinikmati oleh mereka yang tidak berhak. Indonesia sebaiknya mempertahankan subsidi pangan dalam bentuk program beras untuk orang miskin (*raskin*), dan kompensasi pencabutan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Indonesia harus secara tegas menghindari subsidi yang hanya dinikmati mereka yang tidak berhak, dan tidak langsung dapat dinikmati oleh petani dan pengusaha kecil. Beberapa kasus seputar agribisnis dan agro-industri yang dianalisis dalam buku ini adalah contoh-contoh dampak distortif subsidi jika hanya menguntungkan kelompok-kelompok yang secara hakikat tidak layak menerima subsidi.

21.3 Pengentasan Masyarakat dari Kemiskinan

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.

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 yang primitif dan tidak responsif terhadap perubahan.

21.4 Upaya Rekonstruksi dan Reposisi ke Depan

Rekonstruksi dan reposisi kebijakan pertanian sebenarnya 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/beras ke komoditas non-padi seperti hortikultura, buah-buahan, tanaman keras dan lain-lain adalah salah satu bukti tingkat kelayakan usaha ekonomis yang lebih tinggi dari komoditas non-padi tersebut. Namun demikian, langkah diversifikasi usaha ini pun tidak akan dapat berjalan mulus apabila pendapatan *overall* petani produsen masih rendah.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, petani 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 disyaratakan 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 yang tepat sasaran dengan menjunjung tinggi akuntabilitas publik.

Dalam kosa-kata ekonomi kelembagaan, upaya rekonstruksi dan reposisi kebijakan pertanian ke depan harus mampu menurunkan biaya transaksi dalam pertanian, 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, penolakan tegas presumsi simplistik bahwa persaingan bebas adalah yang terbaik menuju terciptanya ekonomi pasar yang tangguh, dan pertimbangan biaya langsung dan tidak langsung apabila menerapkan suatu instrumen kebijakan tertentu.

Mislanya, keputusan Indonesia untuk meratifikasi dan mengikat diri dengan ketentuan dan skema perdagangan dunia (WTO) telah membawa konsekuensi tantangan persaingan dunia yang semakin keras. Penguatan basis depan pelaku pertanian dan sistem agribisnis Indonesia juga perlu diterjemahkan dengan langkah pemihakan yang sungguh-sungguh terhadap dunia pertanian, terutama bagi petani sebagai pelaku terpenting. Daya saing komoditas pertanian Indonesia 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 Indonesia “dihantam” oleh produk asing – apalagi di rumah sendiri – bukan merupakan sikap dan langkah terpuji. Era keterbukaan tentu saja masih harus diikat dengan etika dan kesantunan yang menjunjung tinggi *level-palying field* yang lebih beradab.

Terakhir, dalam konteks semangat desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang semakin menggebu,

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 dan pemulihan pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih cerah dan berkelanjutan. Dengan upaya rekonstruksi dan reposisi seperti inilah, ekonomi pertanian Indonesia akan memberikan berkah dampak berganda bagi sektor ekonomi lain dan pemulihan ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

SUMBER TULISAN

Bagian I. Landasan Kebijakan Pertanian dan Pangan

- Bab 2 “Pemerintah Baru Jangan Abaikan Petani”. Artikel. Kompas, 31 Maret 2000.
- Bab 3 “Silang Pendapat Larangan Impor Beras”. Artikel. Kompas, 23 Juni 2003.
- Bab 4 “Ancaman Serius Ketahanan Pangan”. Artikel. Kompas, 28 Oktober 2002.
- Bab 5 “Masalah Pangan: Jurang antara Kebijakan dan Realitas”. Artikel. Kompas, 20 Januari 2002.
- Bab 6 “Kebijakan Pertanian dan Pangan Era Transisi”. Artikel. Kompas, 23 Agustus 2001.

Bagian II. Ketidakterjangkauan Stabilisasi Harga

- Bab 7 “Menelusuri Anjloknya Harga Gabah”. Artikel. Kompas, 12 Mei 2003.
- Bab 8 “Penanganan Beras Bersifat Parsial”. Artikel. Kompas, 19 Februari 2000. (Ditulis bersama Didik J. Rachbini, M. Nawir Messi, dan Dradjad H. Wibowo.)
- Bab 9 “Kemelut Kelangkaan Pupuk dan Ketahanan Pangan”. Artikel. Kompas, 20 Mei 2002.
- Bab 10 “Balada Kelalaian Kebijakan”. Artikel. Kompas, 25 Agustus 2003. “Bencana Kekeringan Bukan Amunisi Politik”. Artikel. Kompas, 8 Juli 2002.
- Bab 11 “*Setting* Kebijakan Pangan Pasca Perumisasi Bulog”. Artikel. 19 Maret 2001.

Bagian III. Prospek Agribisnis dan Agro-Industri

- Bab 12 “Negara Besar Cenderung Berlaku Tidak Adil”
Kutipan. Kompas, 10 April 2002. “Pabrik Pakan Kuasai 72 Persen Keuntungan Usaha”.
Kutipan. Kompas, 24 April 2002.
- Bab 13 “Tata Niaga Gula Dinilai Melahirkan Konspirasi Monopoli”. Kutipan. Kompas, 19 April 2003.
- Bab 14 “Mengungkap Tataniaga Industri Minyak Sawit”
Artikel. Kompas, 20 Agustus 1996. (Ditulis bersama Faisal H. Basri dan M.Nawir Messi)
- Bab 15 “Dilema Integrasi Vertikal Industri Berbasis Perkebunan”. Artikel. Kompas, 27 Januari 2001.
- Bab 16 “Agribisnis Berbasis Peternakan: Peluang Investasi yang Terlupaka”. Artikel. Kompas, 3 November 2003

Bagian IV. Reposisi Kebijakan Pertanian

- Bab 17 “Anggaran Sektor Pertanian Amat Minim”.
Kutipan. Kompas, 21 Mei 2002.
- Bab 18 “Petani dalam Cengkeraman Pengagep”.
Kutipan. Kompas, 16 November 2000.
- Bab 19 “Perdagangan Bebas Merusak Lingkungan?”
Artikel. Kompas, 27 November 1995.
- Bab 20 “AFTA dan Pertanian: Bagaimana Posisi Indonesia? Artikel. Kompas 30 Mei 2001.
(Ditulis bersama Rina Oktaviani).

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Bustanul. 2000. *Pembangunan Pertanian: Paradigma, Kinerja dan Opsi Kebijakan*. Jakarta:Pustaka Indef. 192 halaman.

Arifin, Bustanul. 2001a. *Spektrum Kebijakan Pertanian Indonesia: Telaah Struktur, Kasus dan Alternatif Strategi*. Jakarta: PT Erlangga. 185 halaman.

Arifin, Bustanul. 2001b. *Pertanian Era Transisi*. Bandar Lampung: Universitas Lampung Press. 188 halaman.

Arifin, Bustanul. 2002. *Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Pustaka Indef. 188 halaman.

Arifin, Bustanul. 2003. “Dekomposisi Pertumbuhan Pertanian Indonesia” Makalah pada Seminar Khusus Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial-Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Departemen Pertanian, tanggal 14 November 2003 di Bogor.

Arifin, Bustanul dan H.S. Dillon. 2000. *Asian Agriculture Facing the 21st Century*. Proceedings of the second conference of Asian Society of Agricultural Economists, Bali-Indonesia, August 6-9, 1996. Jakarta: ASEAE.

Arifin, Bustanul dan Didik J. Rachbini. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo. 294 hal.

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

Arifin, Bustanul, Rina Oktaviani dan Enny Sri Hartati. 2002. "Antiklimaks Kebijakan Impor Beras untuk Ketahanan Pangan. *Quarterly Review of the Indonesian Economy* (QRIE), Vol 5 (1), April 2002. pp. 45-58.

Arifin, Bustanul dan Bayu Krisnamurhti. 2003. "Operational Performance of Food Price Stabilization Policy: Reforms in Bulog, Indonesia." Paper presented at the Workshop on "Agribusiness: From Parastatals to Private Trade: Why, When and How", organized by CESS, LPEM-UI and IFPRI, December 15-16, 2003, in New Delhi, India.

Coase, Ronald. 1992. *The Institutional Structure of Production*" *American Economic Review*, September 1992

Boeke, J. Herman. 1953. *Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by Indonesia*. New York: Institute of Pacific Relations.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2001. "An Approach to Macro Food Policy". Working Paper No. 6. March, 2001. Jakarta: Bappenas.

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

Badan Urusan Logistik (Bulog). 2002. "Pemaparan Data/Informasi yang Berhubungan dengan Produksi, Impor, Konsumsi dan Cadangan Beras". Bahan Rapat Koordinasi Ketahanan Pangan, tanggal 11 April 2002 di Jakarta. (Tidak dipublikasikan).

Bhagwati, Jagdish. 2001. *The Wind of the Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization*. Cambridge: MIT Press.

Fertilizer Economics (FertEcon). 2000. World Fertilizer Forecast at the 4th Quarter of 2000. FertEcon.

Food and Agricultural Organization (FAO). 2002. FAO Statistics (FAOSTAT) CD Rom Version. Rome: FAO

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.

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

Ikhsan, Mohammad. 2001. Angka Kemiskinan dan Kebijakan Pangan. Makalah pada Diskusi Panel Alternatif Kebijakan Perberasan Nasional, Kerjasama PSP-IPB dan LPEM-UI, 16 Juli 2001, di Bogor.

Islam, N. and S. Thomas. 1996. "Food Grain Price Stabilization in Developing Countries: Issues and Experiences in Asia". *Food Policy Review* No. 3. Washington, D.C.: IFPRI

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

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

Meadows, D.H., D.L. Meadows, and J. Randers. 1992. *Beyond the Limits: Global Collapse or Sustainable Future*. London: Easthscan.

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

Maznur, Jay. 2000. "Does more international openness worsen inequality?" *Foreign Affairs*. January/February 2000.

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.

Naylor, Rosamond, Walter Falcon, Nikolas Wada and Daniel Rochberg. 2002. "Using El Niño–Southern Oscillation Climate Data to Improve Food Policy Planning In Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38 (1), April 2002: pp. 75–91.

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

Organization of Economic Cooperations for Development (OECD). 2001. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*. Paris.

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

Punyasavatsut, Chaiyuth and Ian Coxhead. 2002. "On the Decline of Agriculture in Developing Countries: A Reinterpretation of the Evidence". University of Wisconsin-Madison Staff Working Papers.

Pupuk Sriwijaya (PT Pusri). 2000. *Perjalanan Memasuki Abad XXI*. Empat Dasa Warsa PT Pupuk Sriwijaya dalam Pengabdian kepada Pembangunan Bangsa. Jakarta: PT Pusri.

Prior, J. dan T. Holt. 1998. *Agribusiness as an Engine of Growth*. Washington, D.C.: USAID.

Robinson, Sherman, M. El-Said and Nu Nu San. 1998. "Rice Policy, Trade, and Exchange Rate Changes in Indonesia: A General Equilibrium Analysis". IFPRI Discussion Paper No 27. June 1998. Washington, DC.

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.

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

Simatupang dan Syafaat. 2002. *Analisis Lembaga Tunda Jual Harga Gabah*. Jakarta: Badan Litbang Deptan.

Southeast Asia Council for Food Security and Fair Trade (SEACON). 1999. *Proceedings of the Conference on the People's Response to the Food Security Crisis in Southeast Asia*. October 1999. Bangkok: SEACON.

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

Tabor, Steven. 2001. Food Security, Rural Development and Rice Policy: An Integrated Perspective. (Draft) Report prepared for the Bureau of Food, Agriculture and Water Resources of Bappenas. 28 Juli 2001.

Tabor, Steven, M. Husein Sawit and H.S. Dillon. 2002. "Indonesian Rice Policy and the Choice of Trade Regime for Rice in Indonesia". Paper presented the Seminar on Rice Policy and Trade Regime at LPEM-UI, Jakarta on March 11, 2002.

Timmer, C. Peter. 1988. The Agricultural Transformation in H. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.). *Handbook of Development Economics*. Volume I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. pp.: 276-331.

Timmer, C. Peter. 1989. "Food Price Policy: The Rationale for Government Intervention" *Food Policy*, February 1989, pp: 17-27.

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. 1996. "Does Bulog Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should It Try?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol 32 (2). August 1996. pp: 45-74.

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.

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

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

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

Tim Indef. 1998. "Kemelut Kelangkaan Pupuk: Analisis Ekonomi Politik". INDEF Policy Assessment No. 4/1998, 11 Desember 1998.

Tim Indef. 1999. "Kontroversi Kebijakan Gula Nasional". INDEF Policy Assessments, No. 4/1999, 25 Juni. 1999.

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

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

World Bank. 2000. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.:The World Bank.

World Bank. 2001. World Development Report 2002: *Building Institutions for Markets*. Washington D.C.: The World Bank.

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

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

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

DR. BUSTANUL ARIFIN

ANALISIS EKONOMI PERTANIAN INDONESIA



"Dr. Bustanul Arifin adalah salah satu dari sedikit 'pengamat' yang mengemukakan pendapatnya berbasis fakta yang diperkuat dengan metodologi yang ketat. Tidak heran kemudian, seringkali pendapat Dr. Bustanul tidak sejalan dengan persepsi populus yang dipakai para politisi atau pengamat lainnya. Buku ini merupakan sebagian dari pendapat Dr. Bustanul yang disajikan sebagai bagian dari pendidikan publik dan merupakan tanggung jawab Dr. Bustanul sebagai intelektual".

Dr. Mohamad Ikhsan

Kepala Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM-FEUI)

"Saudara Bustanul Arifin adalah seorang pakar muda yang sangat produktif. Kumpulan karya yang mengungkapkan kebenaran sebagaimana termaktub dalam mazhabnya ini merupakan sumbangsih berharga bagi khazanah ekonomi pertanian kita."

Dr.H.S. Dillon

Ekonom Pertanian, Direktur Eksekutif KEMTRAAAN (Partnership for Governance Reform in Indonesia)

"...[B]agaimana kita membuat Sintesa Ekonomi Pertanian yang baik, sehingga Indonesia mampu menjadikan sektor pertanian dalam persepsi Mega Sektor Agribisnis Maju, Berkelas, dan Sejahtera. Buku ini sangat informatif dalam analisis ekonomi pertanian Indonesia, sehingga layak menjadi rujukan yang komprehensif".

Prof. Dr. E. Gumbira Said

Direktur Magister Manajemen Agribisnis, Institut Pertanian Bogor (MMA-IPB)

"Buku ini membahas tuntas pasang-surut sektor pertanian di Indonesia dengan titik pandang yang jernih. Penulis menguraikan problematika kontemporer dan tantangan ke depan sektor pertanian. Analisisnya menggunakan pendekatan ekonomi-politik, sehingga menguakkan tarik-menarik berbagai kepentingan dalam pemilihan kebijakan. Siapa pun yang peduli terhadap masa depan bangsa dan kesejahteraan rakyat, patut membaca buku ini."

Faisal H. Basri, S.E., M.A.

Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FE-UI)


KOMPAS
Penerbit Buku Kompas
Jl. Pemuda, Setiabudi 25-26
Jakarta 10272
e-mail: buku@kompas.com

ISBN 979-709-134-1



ISBN 9797091341