

# MENILIK KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Oleh : Tri Noor Aziza<sup>1</sup>

*To establish agriculture as a leading sector through a planned, systematic and remain accommodating the existing condition process, a formula is needed to be the framework in preparing the agricultural policy. There are four main components in the framework of agricultural policy, there are : objectives that is expected to be achieved by the policy makers, constraints that limit the results that can be achieved, policies which consist of instruments that are used by the government to change the agricultural outcomes, and the implemented strategies through a well-coordinated policy implementation. It is expected that through the understanding of the agricultural framework, the policy makers can make the appropriate policies to accomplish the vision and mission of agricultural development*

**Keywords** : agriculture, framework, development

## 1. Tinjauan Umum

Sejak awal tahun 1970, paradigma pembangunan pertanian di Indonesia berubah drastis seiring perubahan paradigma pembangunan ekonomi kapitalistis yang bertumpu pada modal besar. Dalam kerangka pembangunan ekonomi saat itu, sektor pembangunan pertanian tidak lagi ditempatkan sebagai fondasi ekonomi nasional, tetapi dijadikan buffer (penyangga) guna menyukseskan industrialisasi yang dijadikan lokomotif pertumbuhan ekonomi.

Sebagai penyangga, yang terpenting bagi pemerintahan Orde Baru (Orba) adalah bagaimana mendongkrak produksi pangan dalam negeri tanpa harus berbelit-belit, cepat, dan tidak berisiko secara politik. Pilihan ini sebagai antitesis program *land reform* di masa Orde Lama (Orla) yang dijadikan landasan utama dalam program Pembangunan Pertanian Semesta.

Orba yang sejak kelahirannya menganut ideologi ekonomi kapitalis cenderung melaksanakan pembangunan pertanian melalui *by-pass approach* (jalan pintas), yaitu revolusi hijau tanpa reformasi agraria (pembaruan agraria). Ekspektasi masyarakat terhadap sektor pertanian sebagai penghela atau landasan pemulihan perekonomian demikian besar, terutama sejak krisis melanda Indonesia. Hal ini dikhawatirkan dapat menjadi kontra-produktif apabila prinsip-prinsip dan strategi kebijakan pembangunan tidak diseminasi secara efektif kepada masyarakat.

Perubahan paradigma ini menciptakan *missing link* dalam pelaksanaan pembangunan pertanian dari satu periode ke periode lain. pertanian tidak lagi dipandang dalam aspek menyeluruh, tetapi direduksi sebagai sekadar persoalan produksi, teknologi, dan harga. Oleh karena itu, peningkatan peran sektor pertanian sebagai salah satu alternatif sumber penghasilan bagi petani merupakan pilihan yang masih relevan dan sangat mendesak untuk diperbaharui.

## 2. Kebijakan Pembangunan Pertanian

Pada dasarnya formulasi kebijakan didasarkan pada berbagai pertimbangan baik politik, sosial-ekonomi, institusi, lingkungan, sumber daya, tingkat kelayakan, di samping faktor-faktor teknis. Sebagaimana telah dipahami bersama, pembangunan pertanian memiliki arti yang sangat strategis, tidak hanya bagi negara-negara berkembang, bagi negara maju pun pertanian tetap mendapat perhatian dan perlindungan yang sangat serius.

---

<sup>1</sup> Tri Noor Aziza, SP, MP adalah Pelaksana Bidang Kajian Aparatur di PKP2A III LAN Samarinda

Merumuskan kebijakan pertanian memang tidak mudah. Posisi di persimpangan banyak kepentingan, baik ekonomi maupun politik, membuat kebijakan pertanian kerap kali sulit melepaskan diri dari berbagai kontroversi. Kentalnya warna politik dalam berbagai kebijakan tampaknya menyulitkan perbaikan sektor potensial perekonomian Indonesia ini.

Titik berat pembangunan ekonomi di Indonesia sejak dulu menekankan di bidang industri, walaupun diharapkan adanya keseimbangan pertumbuhan industri dan pertanian, ternyata dunia pertanian yang nota bene lebih banyak berlangsung di wilayah pedesaan dan menjadi gantungan hidup lebih dari 75% penduduk Indonesia tidak mengalami perkembangan yang menyenangkan. Hal ini karena segala kebijakan dan subsidi negara lebih banyak ke dalam industri. Petani kesulitan dalam mengembangkan akses-akses sumber daya alam yakni tanah dan air, sarana produksi hingga kredit. Pengusaha dan sektor bisnislah yang menerima keuntungan pembangunan pertanian yang selama ini ada, karena mereka menguasai akses tersebut.

Menurut Bustanul (Kompas, 2004) mandeknya sektor pertanian berakar pada terlalu berpihaknya pemerintah pada sektor industri sejak pertengahan 1980-an. Menyusul periode pertumbuhan tinggi sektor pertanian satu dekade sebelumnya, pemerintah seolah menganggap pembangunan pertanian dapat bergulir dengan sendirinya. Asumsi ini membuat pemerintah mengacuhkan pertanian dalam strategi pembangunannya. Ini tidak terlepas dari pengaruh paradigma pembangunan saat itu yang menekankan industrialisasi. Pemerintah mencurahkan perhatiannya pada sektor industri, yang kemudian diterjemahkan dalam pelbagai kebijakan proteksi yang sistematis. Entah sadar atau tidak, proteksi besar-besaran ini telah merapuhkan basis pertanian pada tingkat petani.

Selain itu, kebijakan pertanian sejak tahun 1980-an itu pun cenderung distortif. Alasan memperpendek rantai tata niaga dipakai menciptakan lembaga-lembaga pemasaran baru. Namun, alih-alih meningkatkan efisiensi, upaya ini justru merusak kelembagaan pengelolaan pertanian. Kelemahan kelembagaan ini diperburuk oleh lemahnya penegakan hukum. Tanpa penegakan hukum, pemburu rente, baik pengusaha maupun birokrat, dapat mengambil kesempatan dalam kesempitan dari kelemahan kelembagaan. Tata niaga yang pendek dan wewenang yang terpusat di birokrasi membuka lebih jauh kesempatan perburuan rente ini.

Menurut Tito Pranolo (2000), kebijakan nasional pembangunan pertanian di suatu negara juga tentunya tidak lepas dari pengaruh faktor eksternal, apalagi dalam era globalisasi yang dicirikan adanya keterbukaan ekonomi dan perdagangan yang lebih bebas, akan sulit ditemukan adanya kebijakan nasional pembangunan pertanian yang steril dari pengaruh-pengaruh faktor eksternal. Faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan nasional pembangunan pertanian di Indonesia antara lain; (i) kesepakatan-kesepakatan internasional, seperti WTO, APEC dan AFTA; (ii) kebijaksanaan perdagangan komoditas pertanian di negara-negara mitra perdagangan Indonesia; (iii) lembaga-lembaga internasional yang memberikan bantuan kepada Indonesia terutama dalam masa krisis. Dalam situasi normal dimana tidak terjadi krisis, maka 2 (dua) faktor pertama itulah yang lebih banyak mempengaruhi kebijakan pembangunan pertanian, namun dalam situasi krisis seperti pada saat ini pengaruh dari lembaga-lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia akan lebih besar dari pada kesepakatan internasional seperti WTO, APEC dan AFTA, dalam mewarnai kebijakan pangan nasional.

### **3. Komponen Kerangka Kebijakan Pertanian (Policy Framework)**

Ada empat komponen utama dari framework kebijakan pertanian, yaitu: tujuan (*objectives*), kendala (*constraints*), kebijakan (*policies*), dan strategi (*strategies*).

*Objectives* adalah tujuan yang diharapkan akan dicapai oleh sebuah kebijakan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan. *Constraints* (kendala) adalah suatu keadaan yang membuat apa yang bisa dicapai menjadi terbatas. Kebijakan (*policies*) terdiri atas berbagai instrumen yang bisa digunakan pemerintah untuk merubah outcome pertanian. Sebuah kebijakan yang efektif akan merubah perilaku produsen, pedagang, dan konsumen dan menciptakan outcome baru dari sebuah perekonomian. Strategi (*strategies*) adalah seperangkat instrumen kebijakan yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai objective yang telah ditetapkan. Setiap strategi dilaksanakan melalui penerapan berbagai kebijakan yang terkordinasi dengan baik. Strategi para pengambil kebijakan terdiri atas seperangkat kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan outcome ekonomi (yang telah ditetapkan oleh para pengambil kebijakan).

Berbagai kebijakan tersebut pada pelaksanaannya akan menghadapi berbagai kendala ekonomi baik yang diakibatkan oleh aspek supply, demand, serta harga dunia yang bisa meningkatkan atau menghambat tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Penilaian dampak kebijakan terhadap pencapaian tujuan memungkinkan untuk melakukan penyesuaian strategi yang telah ditetapkan bila memang diperlukan. Singkatnya, pemerintah membuat strategi pembangunan pertanian dengan menentukan seperangkat kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dengan mempertimbangkan berbagai kendala ekonomi pada sektor pertanian.

### **3.1. Tujuan Dasar kebijakan pemerintah**

Pada hakikatnya, kebijakan pemerintah memiliki tiga tujuan utama yaitu efisiensi (*efficiency*), pemerataan (*equity*), dan ketahanan/stabilitas (*security/stability*).

- a. Efisiensi tercapai apabila alokasi sumberdaya ekonomi yang langka keberadaannya mampu menghasilkan pendapatan maksimum, serta alokasi barang dan jasa yang menghasilkan tingkat kepuasan konsumen yang paling tinggi.
- b. Pemerataan diartikan sebagai distribusi pendapatan di antara kelompok masyarakat atau wilayah yang menjadi target pembuat kebijakan. Biasanya, pemerataan yang lebih baik akan dicapai melalui distribusi pendapatan yang lebih baik atau lebih merata. Namun, karena kebijakan adalah aktivitas pemerintah, maka para penentu kebijakan (secara tidak langsung juga voters dalam sebuah sistem demokrasi) yang menentukan definisi pemerataan itu. Sebagai contoh, salah satu langkah menurut Awang Faroek Ishak<sup>2</sup> untuk mencapai tujuan pemerataan di Kalimantan Timur adalah melalui revitalisasi pertanian dalam arti luas yaitu dengan membuat kebijakan di sektor agribisnis di bidang perkebunan kelapa sawit. Tujuan kebijakan ini adalah untuk meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat melalui pengembangan perkebunan.
- c. Ketahanan (pangan) akan meningkat apabila stabilitas politik maupun ekonomi memungkinkan produsen maupun konsumen meminimumkan *adjustment costs*. Ketahanan pangan diartikan sebagai ketersediaan pangan pada tingkat harga yang stabil dan terjangkau. Terdapat tiga komponen kebijakan ketahanan pangan :
  - 1) Ketersediaan Pangan : Indonesia secara umum tidak memiliki masalah terhadap ketersediaan pangan. Produksi beras nasional menurut BPS pada tahun 2008 sekitar 60.251.073 ton dan konsumsi sedikit di atas tingkat produksi tersebut. Untuk Kalimantan, Propinsi Kalimantan Timur yang secara nasional berada di peringkat 3 terbawah, menurut hasil analisis kajian yang dilakukan oleh PKP2A III LAN

---

<sup>2</sup> Awang Faroek Ishak adalah Gubernur Kalimantan Timur

Samarinda (2008), ternyata berada pada posisi cukup rawan pangan, dilihat dari tingkat konsumsi dan ketersediaan pangan yang cenderung berimbang (mendekati 1,0 per kapita).

Tabel 1. Kondisi Ketahanan Pangan di Pulau Kalimantan Berdasarkan Tingkat Konsumsi Normatif terhadap Ketersediaan Serealia

Peringkat	Propinsi	Rasio Konsumsi/Ketersediaan serealia Per Kapita	Level Pangan
1	Kalimantan Selatan	0,23	Tahan Pangan
2	Kalimantan Barat	0,40	Cukup Tahan Pangan
3	Kalimantan Tengah	0,49	Cukup Rawan Pangan
4	Kalimantan Timur	0,61	Cukup Rawan Pangan

Sumber : PKP2A III LAN Samarinda, 2008

Adapun beberapa kebijakan kunci yang mempunyai pengaruh terhadap ketersediaan pangan nasional meliputi:

- Larangan impor beras
- Upaya Kementerian Pertanian/Dinas Pertanian untuk mendorong produksi pangan
- Pengaturan BULOG mengenai ketersediaan stok beras

2) Keterjangkauan Pangan : Elemen terpenting dari kebijakan ketahanan pangan ialah adanya jaminan bagi kaum miskin untuk menjangkau sumber makanan yang mencukupi. Jumlah penduduk miskin merupakan gambaran dari penduduk yang tidak memiliki akses yang produktif terhadap mata pencaharian yang memadai. Semakin besar jumlah penduduk miskin, maka semakin rendah pula akses mereka terhadap keterjangkauan pangan Peta Kerawanan Pangan Propinsi Kaltim (2004).

Berdasarkan data dari BPS Indonesia empat tahun terakhir ini, ada kecenderungan Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mengalami penurunan. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 2. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia

No.	Tahun	Jumlah RT Miskin (Jiwa)	Prosentase Penduduk Miskin (%)
1	2005	35,10 juta	15,97
2	2006	39,05 juta	17,75
3	2007	37,17 juta	16,58
4	2008	34,96 juta	15,42

Sumber : BPS Indonesia, 2006, 2008

\*) Analisis Kajian, 2009

Sedangkan jumlah penduduk miskin di Kalimantan Timur cenderung fluktuatif dalam tiga tahun terakhir ini. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Kalimantan Timur

No.	Tahun	Jumlah RT Miskin (Jiwa)	Prosentase Penduduk Miskin (%)
1	2006	299,1 ribu	10,57

2	2007	324,8 ribu	11,04
3	2008	286,4 ribu	9,51

Sumber : BPS Kalimantan timur, 2008

Cara yang dapat ditempuh untuk mencapai tujuan ini ialah dengan memperluas strategi pertumbuhan ekonomi, khususnya pertumbuhan yang memberikan manfaat bagi kaum miskin. Sejumlah kebijakan penting yang mempengaruhi keterjangkauan pangan meliputi:

- Program Raskin atau program bantuan langsung kepada masyarakat miskin
- Upaya BULOG untuk mempertahankan harga pagu beras
- Hambatan perdagangan yang mengakibatkan harga pangan domestik lebih tinggi dibandingkan harga dunia.

Sedangkan pada bulan Desember 2008, Pemerintah berencana menaikkan subsidi pertanian dalam Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (RAPBN) 2009. Kenaikan ini adalah prioritas pemerintah untuk mencapai keterjangkauan harga pangan bagi masyarakat miskin.

- 3) Kualitas Makanan dan Nutrisi : bagian dari kebijakan untuk menjamin ketersediaan pangan, ialah kualitas pangan itu sendiri. Artinya penduduk dapat mengkonsumsi nutrisi-nutrisi mikro (gizi dan vitamin) yang mencukupi untuk dapat hidup sehat. Konsumsi pangan pada setiap kelompok pengeluaran rumah tangga telah meningkat pada jenis-jenis pangan yang berkualitas lebih baik. Namun, seperti catatan di atas, keadaan nutrisi makanan belum menunjukkan tanda-tanda perbaikan sejak akhir krisis. Sejumlah kebijakan penting yang berpengaruh terhadap kualitas pangan dan nutrisi meliputi:

- Upaya melindungi sejumlah komoditas pangan penting
- Memperkenalkan program pangan tambahan setelah krisis
- Penyebarluasan dan pemasaran informasi mengenai nutrisi

Di dalam kerangka ini, setiap tujuan yang ingin dicapai oleh intervensi pemerintah akan terkait dengan paling tidak salah satu dari ketiga tujuan dasar yang telah disebutkan di atas yaitu efisiensi, pemerataan, dan ketahanan. Tidak jarang pula tujuan kebijakan tersebut hanya dapat tercapai setelah melalui fase *trade-offs* yang cukup rumit. Apabila tujuan stabilitas yang ingin dicapai, tujuan untuk mencapai efisiensi harus dikorbankan. Demikian pula antara tujuan efisiensi (pertumbuhan) sering *trade-offs* dengan tujuan pemerataan pendapatan.

### 3.2. Kendala-kendala yang Membatasi Kebijakan Pertanian

Sejak Indonesia menganut perdagangan bebas yang ditandai dengan masuknya menjadi anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tahun 1995, masalah pertanian menjadi semakin kompleks sebagai konsekuensi dari hasil kesepakatan terhadap pasal-pasal AoA (*Agreement on Agriculture*). Persoalan yang ada bukan lagi hanya di sawah, kebun, dan ladang saja, tetapi juga terkait dengan sektor lain, seperti perdagangan dan fiskal. Masalah yang muncul bukan lagi hanya soal hama penyakit, pupuk, dan iklim, tetapi juga masalah efisiensi, serangan produk impor, surplus produksi, penyelundupan, dan lain-lain.

Produktivitas hasil pertanian beberapa tahun terakhir mengalami kemunduran, penyebabnya adalah karena banyaknya persoalan yang melingkupinya. Ada tiga kendala utama yang membatasi gerak sebuah kebijakan yaitu :

**a. Penawaran dan produksi**

Penawaran dan produksi dibatasi oleh ketersediaan sumberdaya (lahan, tenaga kerja, dan modal), teknologi, harga input, dan kemampuan manajemen. Parameter-parameter ini merupakan komponen dari fungsi produksi sehingga membatasi kemampuan perekonomian dalam menghasilkan komoditas pertanian.

Secara statistik dapat dilihat bahwa lahan pertanian mengalami penyusutan dari tahun ke tahun akibat alih fungsi lahan produktif untuk pembangunan lokasi industri dan pemukiman. Cepatnya pertumbuhan jumlah penduduk menjadi salah satu faktor yang mempercepat semakin luasnya penggunaan lahan pertanian untuk pemukiman. Petani kecil yang tergusur dari lahan garapannya yakni sebanyak 24.257 Kepala Keluarga (KK) pada tahun 2007 meningkat jadi 31.267 KK di tahun 2008. Petani yang tidak mempunyai lahan (buruh tani) dan petani gurem (petani berlahan sempit, kurang dari 0,5 hektar) semakin hari semakin bertambah dengan laju pertumbuhan 2,2 persen per tahun (BPS, 2008).

Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yaitu merupakan program untuk mendistribusikan tanah kepada rakyat yang dicanangkan pemerintah SBY-JK<sup>3</sup> sejak tahun 2006, tidak pernah direalisasikan. Proses pengurangan besar-besaran lahan pertanian ini mengakibatkan menurunnya hasil produksi pertanian padi secara nasional. Dilema ini semakin diperparah lagi oleh terjadinya proses penurunan tingkat kesuburan tanah sebagai akibat penggunaan pupuk dan pestisida yang berlebihan.

Tahun 2008 pemerintah berencana membagikan tanah yang merupakan program *land reform* seluas 332.930 hektar yang tersebar di seluruh provinsi, minus DKI Jakarta. Dana yang disiapkan untuk program ini sebesar Rp137 miliar. Luas tanah yang akan dibagi di masing-masing provinsi sangat bervariasi, yang berkisar antara 2000 hingga 15.000 hektar. Terlalu di Sumut yakni 57.674 hektar (Kaltim Post Online, 2009). Namun sampai saat ini rencana ini tidak terdengar lagi kabarnya.

Dampak dari ketimpangan pertanian ini adalah berpindahnya tenaga kerja dari pertanian ke industri. Jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian berkurang 2,18 juta orang dari 42,32 juta pada Februari 2006 menjadi 40,14 juta pada Agustus 2006 hanya dalam hitungan satu semester. Di lain pihak pada periode Februari – Agustus 2006, ada penambahan penduduk yang bekerja di sejumlah sektor lain, antara lain: Sektor Jasa bertambah 0,79 juta, Perdagangan 0,65 juta, Konstruksi 0,33 juta, dan Industri 0,31 juta. Penambahan ini sebagian akibat limpahan dari berkurangnya penduduk yang bekerja di sektor pertanian. Di sisi lain, dibanding Februari 2008 sektor pertanian mengalami penurunan lapangan kerja sebanyak 1,36 juta orang, walaupun lapangan kerja sektor pertanian tetap yang terbesar 41,33 juta orang (40,3 %)<sup>4</sup>. Perpindahan petani ke industri merubah pola kehidupan mereka.

---

<sup>3</sup> Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla

<sup>4</sup> Data diambil dari BPS Indonesia yang dirilis tahun 2006 dan 2008 yang diunduh di website [http://www.bps.go.id/releases/Other\\_Press\\_Releases/Bahasa\\_Indonesia/more2.html](http://www.bps.go.id/releases/Other_Press_Releases/Bahasa_Indonesia/more2.html)

Kondisi berbeda justru terjadi di Kalimantan Timur, jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian, terus menunjukkan peningkatan dari sekitar 370 ribu orang pada bulan Agustus 2007 menjadi sekitar 425 ribu orang pada bulan Februari 2008 atau meningkat sekitar 55 ribu orang. Adanya musim panen menjadi penyebab meningkatnya pekerja di sektor ini.

Tabel. 3 Tenaga Kerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama Di Kalimantan Timur Periode Februari 2006 - Februari 2008

Lapangan Pekerjaan Utama	2006	2007		2008
	Februari	Februari	Agustus	Februari
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pertanian	361,746	386,194	369,702	425,453
Bangunan	77,238	75,175	69,207	81,276
Perdagangan	214,905	224,935	232,401	191,076
Transportasi	61,893	66,959	74,266	82,963
Jasa *)	180,246	163,988	196,124	164,195
Lainnya **)	191,577	182,601	149,925	162,019
<b>TOTAL</b>	<b>1,087,605</b>	<b>1,099,852</b>	<b>1,091,625</b>	<b>1,106,982</b>

Catatan:

\*) Jasa Kemasyarakatan, Keuangan & Jasa Perusahaan

\*\* \*) Pertambangan, Industri dan Listrik, gas & air

## b. Permintaan dan konsumsi

Permintaan dan konsumsi dibatasi oleh jumlah penduduk, pendapatan, selera, dan harga output. Parameter ini merupakan komponen dari fungsi permintaan sehingga membatasi kemampuan perekonomian dalam mengkonsumsi produk-produk pertanian.

Pertambahan penduduk merupakan faktor yang sangat dominan terhadap perubahan permintaan dan penawaran. Semakin banyaknya jumlah penduduk akan mengakibatkan meningkatnya permintaan dan konsumsi terhadap komoditas tertentu. Contoh, permintaan terhadap komoditas beras terus meningkat seiring dengan penambahan jumlah penduduk.

Jika selera masyarakat sedang mengarah kepada keinginan untuk membeli sesuatu jenis komoditas pada tingkat harga tertentu, maka akan terjadi pergeseran permintaan sekaligus pergeseran penawaran. Misalnya, masyarakat saat ini sedang gandrung untuk mengkonsumsi beras organik mengakibatkan banyaknya permintaan. Gejala ini mengakibatkan terjadinya permintaan beras yang sudah barang tentu, naiknya jumlah permintaan akan mengakibatkan naiknya jumlah penawaran.

Apabila pendapatan masyarakat bertambah, maka sudah barang tentu terjadi perubahan pola permintaan di pasar, sekaligus perubahan penawaran untuk komoditi tertentu. Misalnya, kenaikan gaji pegawai negeri dan karyawan swasta sudah pasti akan meningkatkan pendapatan pegawai negeri dan karyawan yang bersangkutan. Kenaikan ini mengakibatkan terjadinya perubahan baik permintaan maupun konsumsi terhadap beberapa komoditi tertentu pada tingkat harga tertentu.

### c. Harga

Harga komoditas yang diperdagangkan baik input maupun output, menentukan dan membatasi peluang untuk mengimpor dalam rangka meningkatkan supply domestik, dan mengeksport dalam rangka memperluas pasar bagi produk domestik.

Konsep harga dasar gabah yang tidak bisa dipertahankan lagi karena membutuhkan perangkat, baik dukungan dana maupun kebijakan lain, akhirnya harus menyerah pada sistem perdagangan dunia itu. Setidaknya harus dicari bentuk perlindungan harga baru lagi yang tidak membebani anggaran.

Ketiga parameter ekonomi ini menentukan pasar bagi sebuah komoditas pertanian dan merupakan kekuatan utama dalam mempengaruhi terbentuknya harga serta alokasi sumberdaya. Kendala-kendala ekonomi ini bisa mengarah kepada terjadinya *trade-offs* dalam pembuatan kebijakan.

Selain kendala dari sisi ekonomi, secara runtut Iskandar Andi Nuhung (2003) merinci masalah-masalah pembangunan pertanian sebagai berikut :

#### 1. Masalah Teknologi.

Belum berkembangnya secara baik teknologi dibidang pertanian sehingga produktifitas pertanian sangat rendah. Diperkirakan kehilangan pendapatan dari rendahnya produktifitas pertanian mencapai Rp 200 trilyun/tahun, belum termasuk perikanan dan kehutanan.

#### 2. Masalah Kelembagaan

Kelembagaan pendukung pembangunan pertanian seperti kelembagaan pasar, kelembagaan keuangan, kelembagaan komoditas, belum dapat secara baik diakses oleh para petani. Secara komprehensif, titik lemah kelembagaan dimulai dari penyediaan pupuk, pembelian gabah dan penerapan harga pembelian pemerintah (HPP), distribusi beras, maupun pengelolaan agribisnis.

#### 3. Masalah Pemasaran

Di tingkat '*grass root*' pemasaran hasil yang dirasa masih sangat sulit bagi petani, sehingga mereka sangat tergantung pada tengkulak-tengkulak yang tentu saja akan membeli hasil pertanian dengan harga yang rendah. Kesulitan dalam pemasaran tersebut disebabkan karena kurangnya infrastruktur jalan yang memadai untuk mendukung perjalanan pemasaran hasil dari produsen ke konsumen akibatnya memasarkan produksinya petani harus mengeluarkan biaya tranport yang cukup tinggi.

Di pasar ekspor ada kecenderungan yang surplus perdagangan hasil pertanian terus turun, baik karena pengaruh volume ekspor/impor maupun karena pengaruh harga.

#### 4. Masalah Informasi

Bagi petani, informasi cuaca dan iklim sangat membantu karena tanaman sangat peka terhadap perubahan cuaca dan iklim. Di Thailand begitu ada informasi kekeringan tahun ini, pemerintah setempat telah meminta petani agar tidak memaksakan menanam padi selama musim itu. Di Italia, informasi cuaca harian sangat cepat bahkan dikirim lewat radio sehingga petani bisa mengantisipasi kerusakan terhadap tanaman. Untuk daerah Kalimantan Timur yang beriklim tropika humida, dengan perbedaan yang tidak begitu tegas antara *musim* kemarau dan *musim* hujan sehingga pemerintah setempat khususnya Dinas Pertanian cukup kesulitan untuk menentukan waktu awal musim tanam.

Ada dua hal yang paling penting selain hal klasik *human error* (KKN), yaitu:

1. Tidak adanya keberlanjutan setiap program yang telah disusun dalam setiap pergantian pemegang keputusan dan kebijakan. Selalu ganti kegiatan mengikuti pergantian pimpinan.
2. Dalam struktur departemen atau badan yang mengurus pertanian dibentuk berdasarkan jumlah orang yang mau diangkat, dan bukan berdasarkan kapasitas kerja. Sehingga dalam setiap kebijakan selalu overlap yang pada akhirnya keputusan yang ditemukan selalu menacar tidak mengkerucut saya rasa penyebab kegagalan yakni SDM baik moral maupun produktivitas. Kedua komponen tersebut memiliki pengaruh kuat terhadap perkembangan dunia pertanian.

### **3.3. Kebijakan yang Mempengaruhi Sektor Pertanian.**

Sektor pertanian jelas tidak dapat berdiri sendiri, apalagi jika harus dijadikan beban ekonomi-politik sektor non pertanian seperti manufaktur, industri jasa, dan lain sebagainya yang pernah tumbuh dan berkembang dalam konteks yang sangat semu dan cenderung distortif. Harus ada upaya kongkrit untuk merestorasi kebijakan pertanian demi kepentingan nasional. Kebijakan - kebijakan yang dapat mempengaruhi sektor pertanian dapat digolongkan kepada tiga kategori sebagai berikut :

#### **3.3.1. Kebijakan Harga Pertanian**

Kebijakan harga komoditas pertanian merupakan kebijakan yang bersifat spesifik komoditas. Setiap kebijakan diterapkan untuk satu komoditas (misalnya, beras). Kebijakan harga juga bisa mempengaruhi input pertanian. Setiap instrumen kebijakan harga pertanian akan menimbulkan transfer baik dari produsen kepada konsumen dari komoditas bersangkutan, maupun anggaran pemerintah, atau sebaliknya. Beberapa kebijakan harga hanya mempengaruhi dua dari ketiga kelompok tersebut, sementara instrumen yang lain mempengaruhi seluruh dari ketiga kelompok tersebut. Secara umum, paling tidak satu kelompok menderita kerugian atau menjadi korban, dan paling tidak satu kelompok lainnya menerima manfaat dari kebijakan. Ada tiga jenis instrumen kebijakan yang umum diterapkan yaitu, pajak dan subsidi, hambatan perdagangan internasional, dan pengendalian langsung (*direct controls*).

- a. Pajak dan subsidi atas komoditas pertanian menyebabkan terjadinya transfer antara anggaran negara (publik) dengan produsen dan konsumen. Dalam hal pajak, transfer sumberdaya mengalir kepada pemerintah sementara dalam hal subsidi transfer sumberdaya berasal dari pemerintah. Sebagai contoh, subsidi pupuk merupakan transfer dari anggaran pemerintah pada pupuk. Pemerintah akan menyiapkan subsidi pupuk untuk para petani sebesar Rp16 triliun-Rp17 triliun untuk tahun 2009<sup>5</sup> (Amirul Hasan, 2009).
- b. Hambatan perdagangan internasional adalah pajak atau kuota yang sifatnya membatasi impor atau ekspor. Dengan melakukan hambatan perdagangan, instrumen kebijakan harga ini merubah tingkat harga dalam negeri. Hambatan impor dapat menaikkan harga komoditas pertanian dalam negeri. Sebagai contoh, pemerintah menetapkan kebijakan tarif (*ad valorem*) impor gula sebesar 25% untuk melindungi

---

<sup>5</sup> Pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono usai melakukan kunjungan kerja ke PT Pupuk Kujang, di Cikampek, Jawa Barat, Selasa (10/2/2009).

produk gula lokal dalam negeri<sup>6</sup>, selain itu dapat juga diberlakukan SNI sebagai hambatan impor. Sementara hambatan ekspor menurunkan harga dalam negeri menjadi lebih rendah dibandingkan dengan harga dunia. Contohnya, penurunan pajak ekspor CPO menjadi nol persen bertujuan untuk mengurangi hambatan ekspor, yang sebelumnya pajak ekspor CPO sebesar 7,5 %<sup>7</sup>.

### **3.3.2. Kebijakan Makroekonomi yang Mempengaruhi Pertanian.**

Kebijakan makroekonomi mencakup seluruh wilayah dalam satu negara, sehingga kebijakan ini akan mempengaruhi seluruh komoditas. Produsen dan konsumen komoditas pertanian amat dipengaruhi oleh kebijakan ini meskipun seringkali mereka tidak terlibat dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat nasional ini. Ada tiga kategori kebijakan makroekonomi yang mempengaruhi sektor pertanian, yaitu :

- a. Kebijakan fiskal dan moneter merupakan inti dari kebijakan makroekonomi, karena secara bersama-sama mereka mempengaruhi tingkat kegiatan ekonomi dan tingkat inflasi dalam perekonomian nasional, yang diukur melalui peningkatan indeks harga konsumen dan indeks harga produsen. Kebijakan moneter diartikan sebagai pengendalian pemerintah dalam pasokan (supply) uang dan kemudian permintaan agregat. Bila supply uang meningkat lebih tinggi dari pertumbuhan agregat barang dan jasa, maka akan timbul tekanan inflasi. Contoh kebijakan pemerintah di sektor moneter yang erat kaitannya dengan upaya-upaya pengembangan usaha kecil, khususnya yang berkaitan dengan pengembangan usaha pertanian misalnya kebijakan berkesinambungan perkreditan yang sesuai dan cocok dengan kebutuhan masyarakat usaha kecil. Kebijakan fiskal berhubungan dengan keseimbangan antara kebijakan pajak pemerintah yang meningkatkan pendapatan pemerintah dan kebijakan belanja publik yang menggunakan pendapatan tersebut. Apabila belanja pemerintah lebih besar dari pendapatannya, maka pemerintah mengalami fiskal defisit. Keadaan ini akan menimbulkan inflasi bila defisit tersebut ditutup dengan menambah supply uang.
- b. Kebijakan nilai tukar, secara langsung berpengaruh terhadap harga output dan biaya produksi pertanian. Nilai tukar adalah nilai konversi mata uang domestik terhadap mata uang asing. Sebagian besar komoditas pertanian diperdagangkan secara internasional dan sebagian besar negara mengimpor atau mengekspor sebagian dari kebutuhan atau hasil produk komoditas pertanian mereka. Untuk produk-produk yang diperdagangkan secara internasional, harga dunia akan sama dengan harga dalam negeri apabila tidak ada hambatan perdagangan. Dengan sendirinya, nilai tukar secara langsung mempengaruhi harga produk pertanian karena harga domestik (dinilai dalam mata uang dalam negeri) produk yang diperdagangkan sama dengan harga dunia (dinilai dalam mata uang asing) dikalikan dengan nilai tukarnya (rasio antara mata uang dalam negeri dengan mata uang asing).
- c. Kebijakan harga faktor domestik, secara langsung mempengaruhi biaya produksi pertanian. Faktor domestik utama terdiri atas lahan, tenaga kerja dan modal. Biaya lahan dan tenaga kerja biasanya merupakan porsi terbesar dari biaya produksi pertanian di negara berkembang. Pemerintah seringkali menerapkan kebijakan makroekonomi yang mempengaruhi nilai sewa lahan, upah tenaga kerja, atau tingkat

---

<sup>6</sup> A. Husni Malian dan Saptana adalah Peneliti Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor

<sup>7</sup> [http://bisnis.vivanews.com/news/read/6310-pe\\_cpo\\_0\\_\\_tak\\_pengaruh\\_harga\\_minyak\\_goreng](http://bisnis.vivanews.com/news/read/6310-pe_cpo_0__tak_pengaruh_harga_minyak_goreng)

bunga yang berlaku diseluruh wilayah negara tersebut. Kebijakan faktor domestik lainnya seperti upah minimum atau tingkat bunga maksimum, lebih mempengaruhi salah satu sektor dibanding sektor lainnya. Beberapa negara melaksanakan kebijakan khusus dalam upaya mengendalikan penggunaan lahan atau pengendalian eksploitasi sumberdaya alam, seperti air dan bahan mineral. Kebijakan makro tersebut bisa juga mempengaruhi biaya produksi pertanian.

### 3.3.3. Kebijakan Investasi Publik yang Mempengaruhi Pertanian

Kebijakan investasi publik dalam bentuk barang-barang modal pada infrastruktur, sumberdaya manusia, dan penelitian dan pengembangan teknologi dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Investasi publik dalam bentuk modal, yaitu dengan mengalokasikan pengeluaran investasi (modal) yang bersumber dari anggaran belanja negara (APBN). Salah satu masalah yang dihadapi oleh petani dan nelayan Indonesia adalah kesulitan dan kekurangan mendapatkan modal kerja. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah memberikan kredit modal kerja tanpa bunga dari APBN masing-masing sebesar RP. 3 trilyun kepada petani dan nelayan melalui BRI, bukan melalui kementerian Koperasi. Petani dan nelayan melakukan akad kredit orang per orang, bukan per kelompok tani atau kelompok nelayan. Sehingga jelas masing-masing pribadi petani dan nelayan berapa kredit yang mereka ambil , dan jelas bagi mereka pinjaman yang harus dikembalikan pada saat panen<sup>8</sup>.
- b. Investasi publik dalam bentuk infrastruktur adalah barang modal penting, seperti jalan, pelabuhan, dan jaringan irigasi untuk meningkatkan pendapatan produsen pertanian atau menurunkan biaya produksi.. Barang modal tersebut dikenal sebagai “barang-barang publik”, yang biayanya bersumber dari anggaran pemerintah. Investasi dalam bentuk infrastruktur sifatnya spesifik wilayah serta manfaatnya sebagian besar akan dinikmati oleh produsen dan konsumen di wilayah tersebut. Kebijakan investasi publik amat rumit karena infrastruktur tersebut harus dipelihara dan diperbaharui dari waktu ke waktu. Sebagai contoh, tahun 2009 ini pemerintah telah meresmikan Jembatan Suramadu yang menghubungkan Kota Surabaya dengan Pulau Madura dengan tujuan agar roda perekonomian di pulau Madura tidak tertinggal jauh dengan pesatnya perekonomian Surabaya. Untuk jangka pendek sektor pertanian dan peternakan yang merupakan sektor primer akan berkembang karena kegiatan ekonomi Madura masih bertumpu pada sektor pertanian primer diantaranya tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan, dan kehutanan<sup>9</sup>.
- c. Investasi publik dalam bentuk sumberdaya manusia termasuk didalamnya berbagai jenis pengeluaran pemerintah untuk meningkatkan tingkat keahlian atau keterampilan serta kondisi kesehatan produsen dan konsumen. Investasi dalam bentuk sekolah-sekolah pertanian (SPMA), pusat-pusat pelatihan dan penyuluhan (BPTP, BLPP), Kegiatan Magang Sekolah Lapang (SL) Pertanian merupakan contoh-contoh investasi publik yang dapat meningkatkan kapasitas sumberdaya

---

<sup>8</sup> Indonesia Makmur. <http://bs-ba.facebook.com/topic.php?uid=52224294670&topic=10909>

<sup>9</sup> Andreas Timothy, Suramadu Tingkatkan Perekonomian Madura. Diunduh pada <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/06/06/78503/4/2/Suramadu-Tingkatkan-Perekonomian-Madura>

manusia sektor pertanian. Investasi seperti ini amat menentukan dalam pembangunan jangka panjang, tetapi hasilnya memang baru akan terlihat dalam waktu yang lama.

Investasi publik dalam bentuk penelitian dan pengembangan teknologi merupakan contoh lain dari barang-barang publik yang secara langsung memberikan manfaat bagi produsen dan konsumen pertanian. Negara-negara yang mengalami pertumbuhan sektor pertanian yang tinggi biasanya melakukan investasi yang besar di bidang riset budidaya pertanian untuk mengadopsi teknologi yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga riset internasional, seperti penggunaan benih unggul baik untuk tanaman pangan maupun tanaman tahunan. Benih-benih unggul ini seringkali memerlukan penggunaan teknologi baru, pengaturan air yang lebih baik, dan penggunaan input yang lebih banyak. Untuk beberapa komoditas, terobosan teknologi yang dibiayai oleh dana publik, biasanya lebih pada teknologi pengolahan dibanding teknologi usahatani atau budi daya.

### **3.4. Strategi Para Pengambil Kebijakan Pertanian**

Dalam rangka memperlancar pelaksanaan pembangunan pertanian, sinkronisasi antar subsektor dan lintas sektor, serta koordinasi antara pusat dan daerah, dikembangkan manajemen yang terpadu yang mencakup aspek perencanaan, implementasi, pengendalian, pemantauan, evaluasi, pelaporan dan pengawasan yang sesuai dengan prinsip *good governance*.

Persoalan pertanian juga tidak hanya berkait dengan konsumsi dan produksi, tetapi juga soal daya dukung sektor pertanian yang komprehensif. Ada empat aspek menurut Syaiful Bahari<sup>10</sup> (2004) yang menjadi prasyarat melaksanakan pembangunan pertanian, yaitu:

#### **a. Akses terhadap kepemilikan tanah**

Apabila bercermin pada kisah sukses pembangunan pertanian di Jepang, Thailand, Korea Selatan, Taiwan, China, dan Vietnam, semuanya tidak terlepas dan diawali dengan perombakan dan penataan kembali struktur penguasaan tanah yang timpang melalui program reformasi agraria. Ketika industri telah menghasilkan surplus, sebagian keuntungan dikembalikan lagi ke sektor pertanian. Hal inilah yang tidak terjadi di Indonesia. Kasus di Indonesia, setelah pertanian diperas habis kemudian ditinggalkan. Surplus industri justru dipakai untuk konsumsi barang mewah, pembangunan properti, dan sebagian lagi dibawa lari ke luar negeri (*capital outflow*). Sedangkan pertanian hanya ditempatkan sebagai subordinasi sektor industri sehingga tidak pernah terjadi transformasi sosial-ekonomi di pedesaan maupun tingkat nasional.

*Land reform* sendiri mencakup redistribusi tanah kepada petani kecil dan buruh tani, penataan produksi melalui pembangunan infrastruktur pertanian, fasilitas permodalan dan teknologi tepat guna, penguatan kelembagaan/organisasi petani dalam bentuk koperasi atau asosiasi petani, dan proteksi terhadap produk-produk pertanian.

Tujuan *land reform* yang sesungguhnya untuk menumbuhkan keadilan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah masih jauh dari harapan. Padahal konstitusi kita

---

<sup>10</sup> Wakil Direktur Eksekutif Sekretariat Bina Desa

mengamanatkan bahwa penerima redistribusi tanah dalam *land reform* adalah petani miskin, penggarap, buruh tani dan subyek lainnya (UUPA 1960).<sup>11</sup>

Pemerintah harus memahami bahwa program *land reform* ini merupakan bagian dari strategi besar (*grand strategy*) pembangunan ekonomi. Program ini sebenarnya bertujuan merombak sistem ekonomi, dari yang sistem yang mengandalkan perusahaan-perusahaan pertanian, menjadi sistem yang menempatkan petani sebagai sokoguru ekonomi nasional yang didukung koperasi-koperasi.

Mungkin kelemahan kita selain *land reform* yang kurang memihak petani adalah kebijakan konsolidasi lahan dan penggunaan lahan yang kurang teratur. Negara-negara pertanian maju sudah sejak lama melakukan konsolidasi lahan untuk mendukung kesinambungan pembangunan pertanian mereka berikut meningkatkan taraf hidup petani. Di sisi lain penggunaan lahan untuk pertanian benar-benar diperuntukkan bagi pertanian. Dengan demikian lahan pertanian sebagai aset pembangunan pertanian tetap terjaga.

Sumber-sumber agraria merupakan faktor penting dalam pembangunan pertanian. Oleh karenanya diperlukan jaminan kepastian hukum atas penguasaan, kepemilikan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber-sumber agraria bagi rakyat. Untuk mewujudkan hal itu diperlukan "komitmen politik" yang sungguh-sungguh dari semua pihak untuk memberikan dasar dan arah reformasi agraria. Salah satu komitmen politik yang diperlukan ialah melakukan kaji ulang berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan agraria yang lebih berkeadilan. Sehingga dapat dikatakan bahwa *land reform* hingga kini adalah jalan terbaik bagi negara-negara agraris seperti Indonesia untuk melakukan transformasi sosial-ekonomi dan membangun. Jangan sampai kita membangun pertanian seperti membangun 'rumah di atas angin', tanpa disediakan alasnya lebih dulu.

Kalimantan Timur dengan luas wilayah 24.523.780 ha memiliki banyak potensi alam diantaranya berupa bahan tambang menjadi incaran para pengusaha tambang. Salah satu jenis tambang yang ada adalah batubara. Selama ini lokasi tambang biasanya jauh di pedalaman, namun saat ini lokasi tambang sudah merambah ke daerah pedesaan bahkan perkotaan. Sebagai contoh, aktivitas penambangan batubara di Kutai Kartanegara kian tidak terkendali. Tidak kurang dari 1.000 hektar lahan pertanian tergusur untuk kepentingan tambang ini (Sinar Tani Online, 2009). Laju konversi lahan pertanian ke lahan tambang di daerah pedesaan sulit dicegah karena petani tidak memiliki pilihan lain karena sebagian lokasi di sekitar lahan pertanian sudah dikupas untuk kegiatan tambang, sehingga tidak ada pilihan selain melepas lahannya yang juga dibeli dengan harga cukup tinggi. Setidaknya 5.000 ha lahan pertanian telah berkurang dalam lima tahun terakhir akibat kegiatan tambang batu bara dan celaknya pengurangan itu terjadi di sejumlah kawasan yang potensial.

Pemprov Kalimantan Timur akhirnya membuat kebijakan terhadap perusahaan tambang batubara dan jenis tambang lainnya yang menggunakan lahan pertanian, yaitu wajib mengganti dua kali lipat dari luas lahan yang dialih-fungsikan. Kebijakan itu dilakukan untuk menghindari berkurangnya lahan pertanian, seiring dengan semakin maraknya kegiatan usaha tambang. Selama ini alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pertambangan dilakukan hanya sekedar ganti rugi lahan kepada petani yang dampaknya kurang baik bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat. Contohnya, sejumlah petani yang

---

<sup>11</sup> Undang-undang No.5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria

menjual lahannya kepada perusahaan tambang langsung menggunakan hasil penjualan untuk kegiatan usaha namun hal itu tidak berhasil. Karena tidak memiliki keahlian lain kecuali bertani akhirnya petani tersebut menjadi buruh tani dengan pendapatan rendah. Oleh karena itu, guna mendukung kebijakan di atas, perlu dukungan aturan dan untuk itu sejumlah kabupaten/kota didorong untuk membuat aturan baik berupa Peraturan Daerah (Perda) atau aturan lain yang mengikat.

#### **b. Akses input dan proses produksi**

Upaya meningkatkan akses terhadap sarana input produksi pertanian memerlukan aksi nyata dari pemerintah daerah, antara lain: (1) penyusunan kebutuhan sarana produksi per tahun di setiap daerah sehingga akan mempermudah penyediaan sarana tersebut, (2) pembuatan alur distribusi setiap jenis sarana produksi yang diperlukan dan sekaligus memuat instansi atau lembaga yang bertanggungjawab disetiap tahapan penyediaan, (3) pembangunan dukungan sarana dan prasarana untuk menunjang distribusi sarana produksi, seperti sarana transportasi dan pergudangan dan (4) pemberian insentif kepada petani yang menerapkan pemakaian sarana produksi sesuai anjuran.

#### **c. Akses terhadap pasar**

Petani gurem - petani dengan lahan sempit, petani penggarap yang tidak punya lahan dan buruh tani lepas yang cuma mengharap upah sesaat - terjerat oleh belunggu berlapis: lahan yang tidak memenuhi skala ekonomis, *skill* dan teknologi terbelakang, tidak memiliki akses terhadap sumber pembiayaan, lingkungan infastruktur fisik yang tak memadai, dan tidak punya akses terhadap pasar.

Dari daftar kendala di atas, persolan yang paling sulit dihadapi adalah ketiadaan akses pasar. Baik karena rantai ijon maupun karena tidak tersedia pilihan peluang pemasaran lain. Realitas yang dihadapi oleh petani berbunyi: harga adalah nasib. Perbaikan teknologi dan fasilitas pembiayaan tidak banyak mengubah realitas pahit itu.

Karena itu, perbaikan nasib petani ditentukan oleh mampu atau tidaknya kita membangun sistim yang memberikan akses pasar lebih langsung kepada para petani, baik secara individual maupun melalui kelompok tani. Salah satu kredo pertanian modern berbunyi "*put your hands on the plough but put your eyes on the market*" Dalam konteks sistim resi gudang, ada dua prasyarat yang dibutuhkan untuk memutus isolasi petani dari pasar: Pertama, resi gudang yang diterbitkan haruslah berupa instrumen yang bisa diperdagangkan, dan kedua, penyediaan pasar sekunder resi gudang yang likuid dan transparan. Hanya dengan demikian upaya perbaikan teknologi, perbaikan kualitas hasil panen dan pembentukan kelompok tani untuk memperoleh skala ekonomis minimal, berpeluang memperbaiki posisi tawar petani, yang pada gilirannya memungkinkan perbaikan kualitas hidup petani gurem.

Upaya perbaikan nasib petani memang tak bisa dilakukan sepotong-sepotong. Kita harus membuka pintu-pintu yang memungkinkan mereka memperoleh sumber pembiayaan yang paling murah. Dan tak kalah penting, pintu-pintu yang memberikan akses pasar yang bersedia memberikan harga lebih pantas terhadap hasil keringat mereka.

#### **d. Akses terhadap kebebasan**

Strategi revitalisasi pertanian pun telah lama dicanangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setidaknya lebih dari 4 tahun yang lalu. Namun menurut Bustanul Arifin (2005), strategi kebijakan komprehensif yang masih abstrak tersebut masih perlu diterjemahkan lagi menjadi langkah kebijakan operasional yang lebih '*ground*'.

Pertama, kendala di tingkat strategis, bahwa dokumen revitalisasi pertanian tidak diperkuat dengan perangkat perundang-undangan yang mengikat, baik dalam bentuk peraturan pemerintah (PP) maupun peraturan presiden (perpres). Bahkan, secara hakikat, beberapa substansi dalam dokumen revitalisasi pertanian tidak dicantumkan secara eksplisit dalam Dokumen Politik tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009 yang telah tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005.

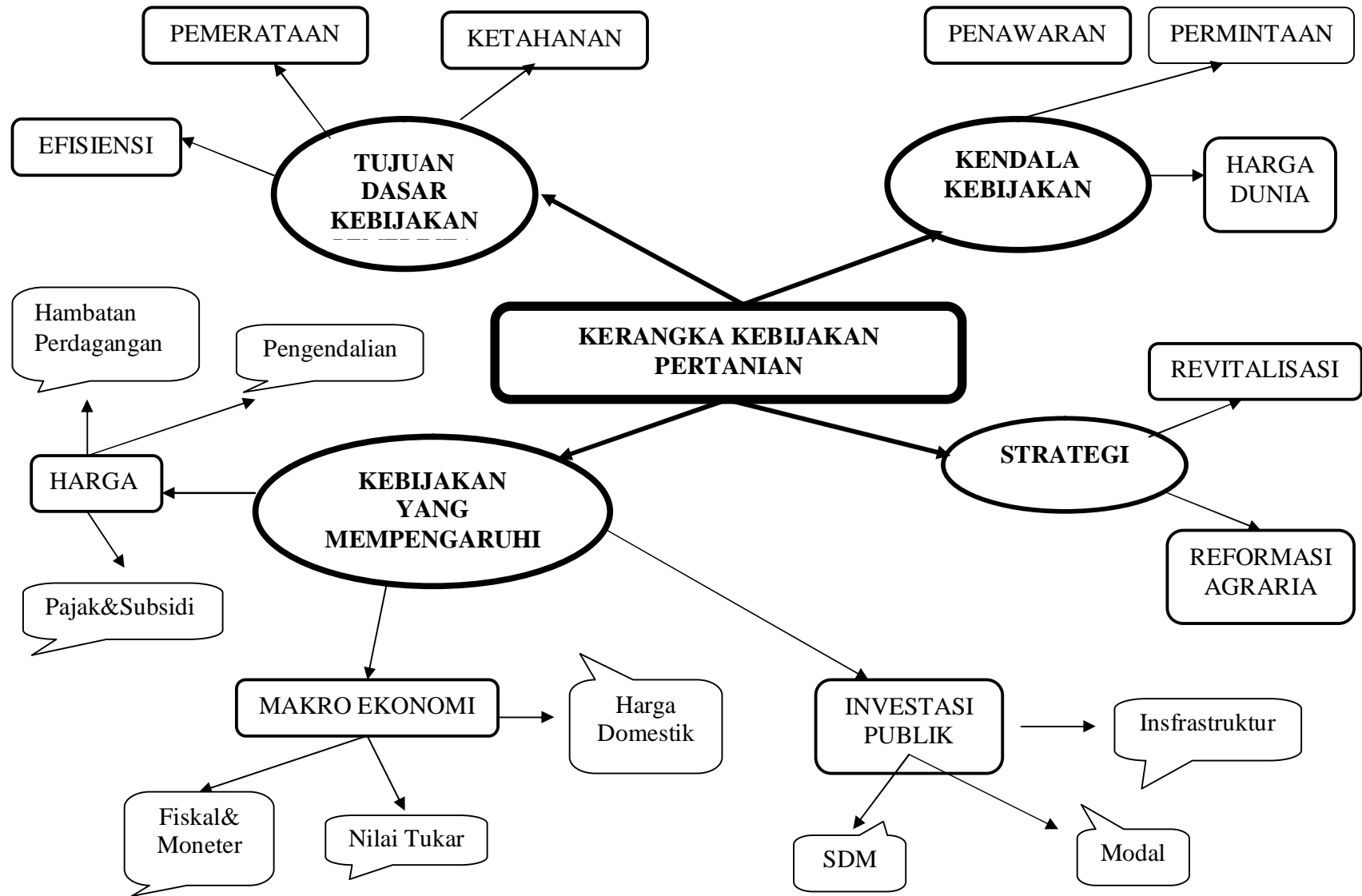
Solusi yang dapat ditawarkan untuk kendala tingkat strategis memang menjadi agak terbuka (mengambang). Pemerintah perlu segera merumuskan beberapa kebijakan yang lebih tematis, sebagaimana tercantum dalam dokumen dan disesuaikan dengan prioritas, urgensi, atau kalender kegiatan tingkat nasional dan tingkat global.

Pernah tercetus ide untuk merampungkan kebijakan pembiayaan pertanian pada momentum Tahun Keuangan Mikro 2005 (*Microfinance Year*) sehingga dapat lebih operasional. Kebijakan pengelolaan pertanahan perlu diselesaikan, minimal memberikan kepastian atas pro-kontra Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang semakin tidak jelas hingga saat ini.

Kebijakan infrastruktur pertanian yang menyangkut rehabilitasi irigasi pertanian, jalan desa, jalan usaha tani, dan sebagainya. Kebijakan ketahanan pangan, Kebijakan perdagangan internasional perlu diprioritaskan.

Strategi pembangunan pertanian harus dijabarkan dalam bentuk program yang konkrit, *reliable*, *workable* dan dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan. Sebagai contoh, menurut Hanung (2003), sebuah program pembangunan pertanian dapat meliputi :

- a. program peningkatan produksi
- b. Program pengembangan SDM
- c. Program Pengembangan sarana dan Prasarana
- d. Program Pengembangan Usaha
- e. Program Pengembangan Teknologi dan rekayasa pertanian
- f. Program penataan aset dan kelembagaan pertanian
- g. Program Peningkatan nilai tambah, daya saing, distribusi dan pemasaran
- h. Program Pembangunan Pertanian Wilayah Terpencil, perbatasan, KAPET dan KTI



## 5. Solusi

Di masa yang akan datang, di Indonesia maupun Kalimantan Timur pada khususnya diharapkan yang akan memimpin adalah sektor pertanian. Karena itu harus dimulai dengan pertanian yang menghormati ekosistem, serta diperlukan juga usaha-usaha mitigasi perubahan iklim. Karena manusia tidak mungkin dapat bertahan hidup tanpa lingkungan yang mampu memenuhi kebutuhan manusia

Selain itu, peranan pedesaan sebagai penyokong basis pertanian tidak dapat dipandang sebelah mata. Pedesaan dalam perekonomian tidak mesti berkonotasi ketertinggalan dengan masa depan suram, lalu harus ditinggalkan dan ditelantarkan. Contoh di Uni Eropa menunjukkan peran ekonomi pedesaan yang berkembang sehingga perannya tetap besar dalam perekonomian nasional walaupun peran sektor pertanian primer cenderung berkurang. Hasil satu studi yang dilakukan oleh Komisi Eropa menunjukkan peranan yang masih sangat penting sektor pedesaan dalam ekonomi Uni Eropa (UE) yang kini sudah beranggotakan 27 negara (UE-27). Areal tanah pedesaan meliputi 91% yang ditinggali jumlah penduduk 56% keseluruhan. Sektor pedesaan menghasilkan paling sedikit 49% Nilai Tambah Bruto (*Gross Added Value*) dan menyediakan lapangan kerja lebih dari 50%. Di banyak negara anggota peran ekonomi pedesaan bahkan masih dominan.

Ada lima upaya yang harus dan segera dilakukan agar momentum akselerasi pertumbuhan sektor pertanian dapat terus dipertahankan secara berkelanjutan yaitu:

- (a) Merenovasi dan memperluas infrastruktur fisik, utamanya sistem irigasi, sistem transportasi, sistem telekomunikasi dan kelistrikan pedesaan;
- (b) Revitalisasi sistem inovasi pertanian melalui penelitian dan pengembangan dan diseminasi teknologi pertanian;
- (c) Pengembangan kelembagaan agribisnis (tata pemerintahan, organisasi pengusaha dan jejaring usaha);
- (d) Rekonstruksi sistem insentif berproduksi dan investasi;
- (e) Pengelolaan pasar input dan output.

Berdasarkan hal tersebut, maka perlu adanya pengembangan usaha pertanian melalui pemanfaatan alsintan dan peningkatan keterampilan petani melalui pembinaan dan pelatihan, demi terwujudnya visi pembangunan pertanian yaitu untuk mewujudkan keluarga tani yang mampu mengelola pertanian yang tangguh dan mandiri, efisiensi serta berwawasan agribisnis menuju keluarga sejahtera, sehingga pertanian mampu menjadi komoditas unggulan dan menjadi sokoguru perekonomian Kalimantan Timur, maka perlu adanya keterpaduan program baik intern maupun lintas sektoral.

Dalam hal rekonstruksi kebijakan ekonomi pertanian, pemerintah perlu melakukan integrasi sektor pertanian dalam kebijakan makro agar tidak berat sebelah mendukung sektor industri. Selain itu, pemerintah perlu menyediakan sarana dan prasarana (termasuk untuk penelitian) serta memberikan subsidi bagi kelompok miskin yang kebanyakan berada di pedesaan.

Pendek kata, pemerintah perlu strategi peningkatan daya saing pertanian yang tidak menciptakan distorsi perekonomian. Pesan keberpihakan yang netral ini perlu menjadi perhatian politisi dan perumus kebijakan di tengah gencarnya politisasi isu pertanian dan pretensi perlindungan petani miskin.

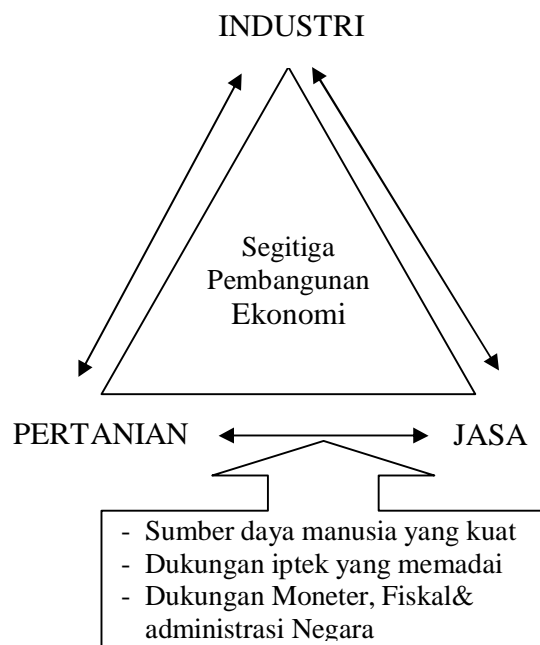
Pembangunan pertanian di Indonesia selama ini menunjukkan perkembangan pertanian, industri dan jasa yang saling terlepas dan berjalan sendiri sendiri. pembangunan pertanian yang terlepas dari pembangunan industri dan jasa telah menyebabkan hal-hal yang

merugikan Indonesia. Diantaranya industri pengolahan (agroindustri) berkembang di Indonesia, tetapi bahan bakunya berasal dari impor, peningkatan produksi pertanian tidak diikuti oleh perkembangan industri, perkembangan industri mesin dan peralatan tidak sesuai dengan kebutuhan pertanian.

Jadi membangun pertanian selama ini adalah pembangunan pertanian yang terlepas dengan pembangunan industri dan jasa. Oleh karena itu pembangunan pertanian saja akan tetap menempatkan perekonomian nasional pada perekonomian yang berbasis pertanian (*agricultural based economy*) yakni digerakan oleh kelimpahan sumberdaya alam dan tenaga kerja tak terdidik (*natural resources and unskill based*), dimana produk yang dihasilkan tetap dalam bentuk primer, dengan kata lain membangun pertanian saja hanya menempatkan perekonomian Indonesia terlena menikmati keunggulan komparatif (*comparative advantage*).

Adalah kebijakan yang tepat bagi bangsa Indonesia (Sejak tahun 1972) untuk meletakkan sektor pertanian sebagai landasan pembangunan bangsa. Hal ini mengingat peran strategis sektor pertanian dengan besarnya jumlah penduduk yang terlibat di dalamnya, yakni sebesar 51-52% (Hartarto, 2006). Namun masih saja terdapat banyak kelemahan dalam pembangunannya apabila berjalan sendiri.

Jawaban dari berbagai kelemahan pembangunan pertanian ini adalah dengan mengintegrasikan pembangunan pertanian dengan industri, dan jasa melalui pembangunan agribisnis yang mengintegrasikan pembangunan pertanian dengan pembangunan industri jasa. Paling tidak hal ini sudah tercermin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2008 yang mengharapakan pembangunan industri masa depan dikembangkan terpadu dengan pengembangan sektor pertanian. Karakteristik yang dimiliki Indonesia amat memungkinkan saat ini untuk membangun industri pertanian secara simultan diikuti dengan pengembangan sektor jasa.



Gambar 3. Segitiga Interdependensi Industri-Pertanian-Jasa

Selain itu, karakteristik yang dimiliki Indonesia saat ini amat memungkinkan untuk mengembangkan sektor teknologi - Industri – pertanian secara simultan. Teknologi dalam arti luas merupakan jawaban untuk mewujudkan pertanian modern, efisiensi, produktivitas tinggi, mutu bersaing dan menjamin kontinuitas *supply* dan *demand*. Sehingga pengembangan bioteknologi, teknologi spesifik dan lokasi sentra teknologi yang ramah lingkungan merupakan tuntutan pertanian mendatang.

Dan jika pembangunan pertanian dikelola secara baik, melalui penguatan pada setiap sumber daya termasuk aspek kebijakan, maka visi dan misi perbangunan pertanian akan dapat diwujudkan. @ Tri Noor Aziza

### Daftar Referensi

- Amirul Hasan, 2009. Subsidi Pupuk 2009 Rp17 Triliun. <http://economy.okezone.com/index.php/ReadStory/2009/02/10/277/191453/subsidi-pupuk-2009-rp17-triliun>
- BPS, 2009. Harvested Area, Yield Rate and Production of Paddy by Province, 2008. [http://www.bps.go.id/sector/agri/pangan/table1\\_2008.shtml](http://www.bps.go.id/sector/agri/pangan/table1_2008.shtml)
- \_\_\_\_\_, 2009. Berita Resmi Statistik Tahun 2007-2008. <http://www.bps.go.id/~kaltim/brs.html>
- \_\_\_\_\_, 2008. Profil Kemiskinan Di Indonesia [http://www.bps.go.id/releases/Other\\_Press\\_Releases/Bahasa\\_Indonesia/more3.html](http://www.bps.go.id/releases/Other_Press_Releases/Bahasa_Indonesia/more3.html)
- Bustanul Arifin, 2005. Kendala dan Solusi Alternatif Revitalisasi Pertanian. <http://www.kompas.com>
- Coen Reijntjes, Bertus Haverkort dan Ann WB, 1999. Pertanian Masa Depan, Pengantar Untuk Pertanian Berkelanjutan Dengan Input Luar Rendah. Kanisius, Yogyakarta.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kalimantan Timur. 2008. Laporan Tahunan 2007. Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kalimantan Timur, Samarinda.
- Hartarto Sartosenarto, 2006. Industrialisasi Serta Pembangunan Sektor Pertanian dan Jasa Menuju Visi Indonesia 2030. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- <http://www.resistbook.or.id/index.php?page=resensi&id=58> (=id
- <http://abgaduh.blogspot.com/2004/10/resensi-buku-rumitnya-masalah-ekonomi.html>
- [http://www.fp.brawijaya.ac.id/academic/pdf/13\\_6makalah.pdf](http://www.fp.brawijaya.ac.id/academic/pdf/13_6makalah.pdf)
- Husni Malian dan Saptana. Dampak Peningkatan Tarif Impor Gula Terhadap Pendapatan Petani Tebu. Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor

Iskandar Hadi Nuhung, 2003. Membangun Pertanian Masa Depan, Suatu Gagasan Pembaharuan. Aneka Ilmu, Jakarta.

Kaltim Post Online, 2009. Tak Cukup Hanya Bagi-Bagi Sertifikat. Rabu, 30 Juli 2008 <http://www.kaltimpost.co.id/?mib=berita.detail&id=5481>

Kerangka Analisis Kebijakan Pertanian. 2009. <http://hendri-wd.blogspot.com/2009/02/kerangka-analisis-kebijakan-pertanian.html>

Masyarakat Transparansi Indonesia, Ganti Atau Tidak Ganti?Mempersoalkan Undang-undang Tanah di Indonesia. Media Transparansi Edisi 2/Nov 1998. [http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi2/2berita\\_2.html](http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi2/2berita_2.html)

PKP2A III Lan Samarinda, 2008. Strategi Penguatan Ketahanan Pangan Menuju Pengembangan Wilayah berbasis Komoditas Unggulan. PKP2A III Lan, Samarinda.

Sinar Tani, 2009. Tambang Batubara Gusur Lahan Pertanian Kaltim. <http://www.sinartani.com/bumiair/tambang-batubara-gusur-lahan-pertanian-kaltim-1234756177.htm>.

Sinar Tani, 2009. Peran Penting Ekonomi Pedesaan di Uni Eropa <http://www.sinartani.com/iptek/peran-penting-ekonomi-pedesaan-uni-eropa-1240823163.htm>

Serikat Petani Indonesia, 2008. Pandangan Petani Atas Kebijakan Pertanian Pemerintah Tahun 2008 <http://www.spi.or.id>.

Syaiful Bahari, 2004. *Kegagalan Pembangunan Pertanian di Indonesia* <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0403/15/opini/910315.htm>

Tito Pranolo, 2000. Pembangunan Pertanian dan Liberalisasi Perdagangan Makalah disampaikan pada Konpernas XIII Perhepi, Jakarta 12 Pebruari 2000.

Umi Kalsum dan Agus Dwi Darmawan, 2008. PE CPO 0% Tak Pengaruhi Harga Minyak Goreng.[http://bisnis.vivanews.com/news/read/6310-pe-cpo0\\_tak\\_pengaruhinya\\_harga\\_minyak\\_goreng](http://bisnis.vivanews.com/news/read/6310-pe-cpo0_tak_pengaruhinya_harga_minyak_goreng)

## **PERATURAN PERUNDANGAN**

Undang-undang No.5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Kebijakan Industri Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum