

© 2005 Sekolah Pascasarjana IPB
Makalah Individu
Pengantar Falsafah Sains (PPS702)
Program Pasca Sarjana / S3
Institut Pertanian Bogor
Sem 2 2004/5

Posted: 22 May, 2005

Dosen:
Prof. Dr. Ir. Rudy C. Tarumingkeng (penanggung jawab)
Prof. Dr. Ir. Zahrial Coto
Dr. Hardjanto

PEMBANGUNAN PERTANIAN SEBAGAI BASIS PERTUMBUHAN EKONOMI

Oleh :

Roni Dwi Susanto

A.161040071

roni@bappenas.go.id

Abstract

Menurunnya kontribusi sektor pertanian terhadap struktur perekonomian nasional tidak terlepas dari adanya beberapa titik lemah dalam kebijakan dan implementasi yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi (termasuk pertanian). Pemerintah telah melakukan berbagai pendekatan pembangunan sektor pertanian seperti pembangunan pertanian terpadu, pembangunan pertanian berwawasan lingkungan, dan pembangunan pertanian berwawasan agroindustri, namun upaya tersebut sampai saat ini belum menghasilkan pencapaian yang mengembirakan. Menempatkan pembangunan pertanian sebagai penggerak utama pembangunan ekonomi nasional (agricultural-led development) dengan segala tantangan yang harus dihadapi, baik yang sifatnya internal maupun eksternal, diharapkan mampu memecahkan persoalan ekonomi melalui pertumbuhan ekonomi dengan perluasan kesempatan kerja dan berusaha, peningkatan devisa, pemerataan, percepatan pembangunan ekonomi daerah, membangun ketahanan pangan dan pelestarian lingkungan hidup. Sejalan dengan kemajuan ilmu dan teknologi yang mempengaruhi corak berpikir petani, konsumen dan pelaku pembangunan pertanian yang lain, maka konsep klasik Mosher perlu disesuaikan, termasuk didalamnya reorientasi peran pemerintah.

Kata Kunci: Pembangunan Pertanian, Kontribusi, Pertumbuhan Ekonomi, Peran Pemerintah.

Mengapa Pertanian ?

Studi komprehensif dari berbagai disiplin keilmuan membuktikan betapa proses perkembangan ekonomi-baik dalam arti sempit industrialisasi maupun arti luas modernisasi-yang terjadi sejak Revolusi Industri di Inggris telah menimbulkan kemerosotan peranan masyarakat tradisional (golongan petani di perdesaan) yang makin bertambah cepat. Sebagai akibatnya, ketika terjadi pertumbuhan ekonomi, peranan golongan petani semakin menciut, dan sebagai gantinya, peranan masyarakat modern semakin meningkat. Sejalan dengan itu maka peranan golongan buruh industri, pedagang, pengusaha-pokoknya semua golongan masyarakat kota-juga semakin meningkat.

Ditinjau dari struktur perekonomian nasional, sektor pertanian menempati posisi yang penting dalam kontribusinya terhadap PDB. Pada saat krisis, sumbangan sektor pertanian terhadap PDB mengalami peningkatan paling besar dibanding sektor lainnya. Dari segi penyerapan tenaga kerja, pada tahun 2003 sektor pertanian mampu menyerap sekitar 46 persen, paling tinggi di antara sektor-sektor lain (Yudhoyono, 2004). Disisi lain kita **perlu mencermati menurunnya kontribusi sektor pertanian** terhadap perekonomian nasional dimana mulai tahun 1969-1973 atau Pelita I kontribusi sektor pertanian sebesar 33,69 %) sedangkan pada akhir tahun 2004 tercatat kontribusi sektor pertanian terhadap struktur perekonomian nasional sebesar 15,39% (Berita Resmi Statistik-BPS, 2004).

Menurunnya kontribusi sektor pertanian terhadap struktur perekonomian nasional tidak terlepas dari adanya beberapa titik lemah dalam kebijakan dan implementasi yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi (termasuk pertanian) antara lain:

1. Ketimpangan kebijakan makro dan mikro ekonomi. Perhatian pada kepentingan non-pertanian khususnya industri (pertanian menjadi residual) jauh lebih besar dan melecehkan pemenuhan kebutuhan penduduk serta kesejahteraan petani sering kali terabaikan, sehingga potensi sektor pertanian secara luas belum dikelola secara optimal.
2. Pembangunan pertanian bias perkotaan. Selama ini pembangunan pertanian cenderung lebih bias perkotaan (menguntungkan penduduk kota dan nilai

tambahnya lebih banyak dinikmati penduduk kota) dan nyaris mengabaikan tujuan kesejahteraan masyarakat pertanian yang sebagian besar tinggal di perdesaan (pertanian dan perdesaan termajinalkan).

3. Bias pembangunan pertanian pada beras. Pembangunan pertanian masa lalu amat bias pada padi dan beras. Sebagian besar upaya inovasi dan pembangunan teknologi program pertanian masa lalu difokuskan pada padi dan beras, sehingga inovasi dan pengembangan teknologi bagi produk pertanian lainnya berjalan sangat lamban bahkan tertinggal. Akibatnya ketika kebijakan diversifikasi konsumsi pangan digalakkan untuk mengurangi ketergantungan pada beras, kemampuan untuk menyediakan produk pangan non-beras Indonesia tidak memadai sehingga kesempatan ini diisi oleh aneka pangan impor.
4. Lemahnya kelompok pendukung kebijakan. Kebijakan lahir antara lain karena desakan masyarakat kepada *policy makers*. Kebijakan akan berjalan dengan baik bila didukung oleh pemerintah yang memahami tentang makna dan tujuan kebijakan tersebut disertai kelompok pendukung kebijakan tersebut baik kelompok formal (Partai dan Ormas) maupun non-formal di masyarakat. Lemahnya peran kelompok pendukung kebijakan pertanian untuk mengingatkan ‘penguasa’ menyebabkan kebijakan diresiduilkan bahkan disimpangkan implementasinya.

Paper ini dimulai dengan pertanyaan *mengapa pertanian* dikarenakan selain alasan di atas, juga mengingat bahwa lokasi geografis Indonesia yang terletak secara strategis di garis ekuator seharusnya menjadikan Indonesia sebagai negara agraris yang *ijo royo-royo gemah ripah loh jinawi*, sektor pertanian juga mendorong kesempatan berusaha untuk sektor yang lain (penyedia material untuk industri non pertanian) dan juga penghasil devisa dari hasil ekspor.

Pembangunan Pertanian

Pembangunan adalah kelanjutan dan peningkatan. Jika terdapat pandangan bahwa pembangunan ekonomi itu suatu proses untuk merubah suatu perekonomian dari yang menghasilkan barang-barang pertanian menjadi menghasilkan barang-barang industri dan jasa, maka akan terjadi banyak penafsiran yang salah terhadap teori tahapan pertumbuhan yang dikemukakan Rostow (1960). Memahami kritik-kritik yang dikemukakan

sehubungan dengan teori pertumbuhan Rostow maka negara Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 220 jutaan paling tidak, harus tetap dapat berswasembada pangan untuk memenuhi konsumsi penduduknya. Sekarang tinggal bagaimana **merencanakan dan melaksanakan pembangunan pertanian yang berkualitas**. Di masa lalu, dengan orientasi pada peningkatan produksi, maka yang menjadi motor penggerak sektor pertanian adalah usahatani dimana hasil usahatani menentukan perkembangan agribisnis hilir dan hulu. Hal ini memang sesuai pada masa itu, karena target pembangunan sektor pertanian masih diorientasikan untuk mencapai tingkat produksi semaksimal mungkin. Selain itu, konsumen juga belum *demanding demand* pada atribut-atribut produk yang lebih rinci dan lengkap.

Dewasa ini, dan terlebih lagi di masa yang akan datang, orientasi sektor pertanian telah berubah kepada orientasi pasar. Dengan berlangsungnya perubahan preferensi konsumen yang makin menuntut atribut produk yang lebih rinci dan lengkap serta adanya preferensi konsumen akan produk olahan, maka motor penggerak sektor pertanian harus berubah dari usahatani tradisional menuju pertanian yang modern. Dalam hal ini, untuk mengembangkan sektor pertanian yang moderen dan berdaya saing, agroindustri harus menjadi lokomotif dan sekaligus penentu kegiatan sub-sektor usahatani dan selanjutnya akan menentukan sub-sektor agribisnis hulu.

Memang diakui bahwa tidak mudah membangun sektor pertanian di Indonesia, mengingat petani yang jumlahnya jutaan dengan luas lahan yang relatif sempit. Bahkan ada lokasi lahan pertanian yang terpencar-pencar sehingga menyulitkan konsolidasi dan pembinaan, sarana dan prasarana yang tersedia tidak dimanfaatkan secara baik, sarana transportasi, terutama di luar Jawa, yang kurang mendukung menyebabkan biaya produksi menjadi mahal, dan masih banyak contoh yang lain. Disamping itu pertanian juga tidak terlepas dari *decreasing returns in production* karena dibatasi oleh ketersediaan lahan.

Pemerintah memang telah bekerja keras untuk membangun sektor pertanian. Berbagai pendekatan pembangunan sektor pertanian telah dicoba seperti pembangunan pertanian terpadu, pembangunan pertanian berwawasan lingkungan, dan pembangunan pertanian berwawasan agroindustri. Kalau diperhatikan secara baik maka upaya pendekatan pembangunan pertanian pada dasarnya berupaya untuk:

1. tetap menjaga dan memperhatikan prinsip keunggulan komparatif sehingga produk pertanian mampu berkompetisi;
2. terus meningkatkan keterampilan petani (masyarakat tani) sehingga mampu meningkatkan produktivitas pertanian;
3. terus mengupayakan sarana produksi yang mencukupi setiap saat diperlukan dengan tingkat harga yang terjangkau;
4. menyediakan dan meningkatkan fasilitas kredit bagi petani guna proses produksinya;
5. Penyediaan infrastruktur dan institusi/kelembagaan yang dapat meningkatkan nilai tambah hasil produksi pertanian.

Penampilan sektor pertanian memang bukan saja dipengaruhi oleh faktor internal tetapi faktor eksternal juga tidak kalah penting pengaruhnya pada penampilan sektor pertanian. Faktor eksternal ini, antara lain:

1. kebijakan makro ekonomi yang kadang-kadang kurang mendukung pembangunan pertanian;
2. krisis ekonomi yang berkepanjangan di Asia ini termasuk di Indonesia;
3. proteksi di sektor pertanian di negara maju;
4. adanya peraturan internasional yang dikemas dalam berbagai organisasi, di mana Indonesia menjadi anggotanya seperti *Asian Free Trade Area* (AFTA) dan *World Trade Organization* (WTO). Bahkan kesepakatan bilateral atau multilateral seperti perjanjian dengan *International Monetary Fund* (IMF) terkadang juga kurang mendukung sektor pertanian. Namun untuk mendukung pertanian, pemerintah dapat melakukan subsidi tidak langsung berupa pembangunan infrastruktur yang berhubungan langsung dengan kegiatan usaha tani, institusi/kelembagaan yang menunjang sistem usahatani dari proses penyediaan input, pasca panen dan pengolahan hasil, dan akses terhadap informasi pasar.

Meskipun Indonesia berhasil menjadi salah satu produsen terbesar pada beberapa komoditas pertanian dunia tetapi Indonesia belum memiliki kemampuan bersaing di pasar internasional. Selain itu, nilai tambah yang kita raih dari pemanfaatan keunggulan

komparatif tersebut masih relatif kecil, sehingga tingkat pendapatan masyarakat tetap rendah.

Belajar dari pengalaman masa lalu, pendekatan pembangunan pertanian dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dapat ditempuh melalui pendayagunaan keunggulan komparatif menjadi keunggulan bersaing dengan merancang **pembangunan pertanian yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pangan dalam negeri dan sistem agribisnis di mana pertanian, industri hulu pertanian, industri hilir pertanian serta sektor yang menyediakan jasa yang diperlukan, dikembangkan secara simultan dan harmonis.**

Dengan perkataan lain, dengan menempatkan pembangunan pertanian sebagai penggerak utama pembangunan ekonomi nasional (*agricultural-led development*) maka persoalan ekonomi Indonesia saat ini seperti pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja dan berusaha, peningkatan devisa, pemerataan, percepatan pembangunan ekonomi daerah, membangun ketahanan pangan dan pelestarian lingkungan hidup, akan dapat dipecahkan sekaligus dan berkelanjutan.

Kedepan pembangunan pertanian tidak cukup hanya melalui dorongan pemerintah dalam upaya peningkatan produksi, pembukaan lahan pertanian, tetapi lebih kearah pembangunan yang hasilnya tidak dapat dirasakan pada waktu singkat yaitu perubahan perilaku (baca: sikap mental dan budaya masyarakat pertanian) dalam berusahatani. Dan sependapat dengan paparan Pakpahan dalam Rekonstruksi dan Restrukturisasi Pertanian (2004) bahwa dalam rangka membangun pertanian dalam arti seluas-luasnya sebagai alternatif solusi masa depan Indonesia maka perlu dicermati, dipahami dan ditindaklanjuti terhadap beberapa hal berikut:

1. Kekuatan itu terletak dalam diri kita. Dalam era global, saling ketergantungan hanya dapat terwujud apabila didahului oleh kemandirian, tanpa kemandirian yang terjadi adalah ketergantungan.
2. Potensi besar hasil investasi petani. Dari karya nyata yang sudah ada tidak dapat dipungkiri bahwa petani dengan berbagai jenis tanaman dengan luasan jutaan hektar berada pada barisan terdepan sebagai investor utama negeri Indonesia. Kalau

pertanian tidak berkembang, penyebabnya bukan kesalahan petani, tetapi kekeliruan dari pengambil kebijakan dan pelaku ekonomi lainnya yang tak dapat mensyukuri, memberdayakan dan melanjutkan hasil petani tersebut. Kekuatan besar pertanian dewasa ini tersumbat atau mencari jalan sendiri-sendiri dalam kosmologinya.

3. Membalik arus dan gelombang sejarah. Jeff Sachs dalam Pakpahan (2004) mengemukakan bahwa terjadi kesenjangan yang makin lebar antara pendapatan per kapita negara-negara berkembang yang pada umumnya berada pada daerah tropika dengan negara maju yang pada umumnya berada di daerah dengan iklim *temperate*. Barang yang kita hasilkan langsung masuk ke “lautan pasar” tanpa kita olah dulu. Yang mengolah adalah pihak lain yang menguasai “bendungan-bendungan” berupa *storage* dan industri pengolahannya. Akibatnya *flow* yang lebih besar dan bernilai tinggi ada disana, di negara yang sudah maju. Arus ini harus dibalik, sehingga kita tidak hanya menghasilkan barang mentah berdasarkan *comparative advantage* tapi kita juga mampu meningkatkan keunggulan daya saing berdasarkan keunikan tanaman yang hanya dapat tumbuh di daerah tropis. Pada akhirnya sejarah nantinya yang menjawab apakah negara agraris mampu membalik sejarah.
4. Menggeser trend harga riil menurun menjadi sejajar. Dalam perjalanannya makin tampak bahwa organisasi perdagangan internasional seperti WTO tidak sepenuhnya dapat menjadi harapan bagi negara-negara berkembang untuk dapat menyelesaikan dan hidup dalam perdanganan global. Perdanganan kedepan harus mampu menggeser kurva harga-harga komoditas primer pertanian yang terus menurun, menjadi sejajar dengan produk olahannya.
5. Kekuatan *bargaining* petani sebagai instrumen menggeser kurva; Tidak ada cara lain untuk mengatasi *over supply* dan struktur pasar monopoli saat petani menjual produknya kecuali dengan membangun kelembagaan (*a set of working rules of going concern*) yang dapat meningkatkan *bargaining* bagi petani. Institusi petani yang kuat, besarnya perhatian serta dukungan pemerintah terhadap petani dan pertanian akan memberikan kekuatan *bargaining* petani.
6. Reinvestasi, Rekapitalisasi *Social Capital* dan Sumber Pertumbuhan Mendatang. Diperlukan reinvestasi baru terhadap investasi yang telah ditanamkan oleh pertanian, sekaligus melakukan rekapitalisasi *Social Capital*, mengingat kedua hal dimaksud

merupakan syarat untuk membangun sumber-sumber pertumbuhan dan kesejahteraan di masa mendatang.

Kiranya masih relevan apa yang disarankan oleh A.T. Mosher pada tahun 1960-an yang mengingatkan tentang perlunya penguasaan teknologi baru (Mosher, 1974). Pembangunan pertanian tidak bisa lepas dari penggunaan teknologi baru mengingat dinamika perubahan preferensi konsumen akan produk pertanian yang cepat berubah. Bahkan saat itu A.T. Mosher mengingatkan untuk memperhatikan lima faktor pokok yang senantiasa perlu dipenuhi, yaitu:

- Adanya pasar produk pertanian
- Adanya teknologi yang selalu berubah yang dikuasai petani
- Adanya atau tersedia sarana produksi secara lokal
- Adanya insentif produksi bagi petani
- Adanya transpor yang memadai.

Hanya saja sejalan dengan kemajuan ilmu dan teknologi yang mempengaruhi corak berpikir petani, konsumen dan pelaku pembangunan pertanian yang lain, maka konsep klasik Mosher tersebut perlu disesuaikan dengan memperhatikan empat faktor di bawah ini, yaitu:

- Pemanfaatan sumberdaya dengan tanpa harus merusak lingkungannya (*resource endowment*)
- Pemanfaatan teknologi yang senantiasa berubah (*technological endowment*)
- Pemanfaatan institusi atau kelembagaan yang saling menguntungkan pembangunan pertanian (*institutional endowment*)
- Pemanfaatan budaya untuk keberhasilan pembangunan pertanian (*cultural endowment*)

Semenjak krisis, sektor pertanian menjadi tempat pelarian tenaga kerja dari sektor-sektor lainnya yang ambruk diterpa krisis. Sementara pertanian yang dihadapkan pada *decreasing returns in production* karena dibatasi oleh ketersediaan lahan selama ini kurang mendapat perhatian yang serius dari pemerintah, maka dapat dibayangkan semakin rendahnya produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian pada masa-masa krisis

tersebut. Keadaan ini makin diperburuk dengan adanya kecenderungan penurunan ketersediaan lahan sebagai akibat terjadinya alih fungsi (*konversi*) lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian (untuk keperluan manufaktur dan perumahan). Untuk itu diperlukan peran pemerintah yang berpihak pada pertanian dengan tetap menopang tumbuhnya gairah investasi swasta untuk dapat mulai menampung tenaga kerja yang berlebihan dari sektor pertanian.

Kaitan Pembangunan Pertanian dan Pertumbuhan Ekonomi

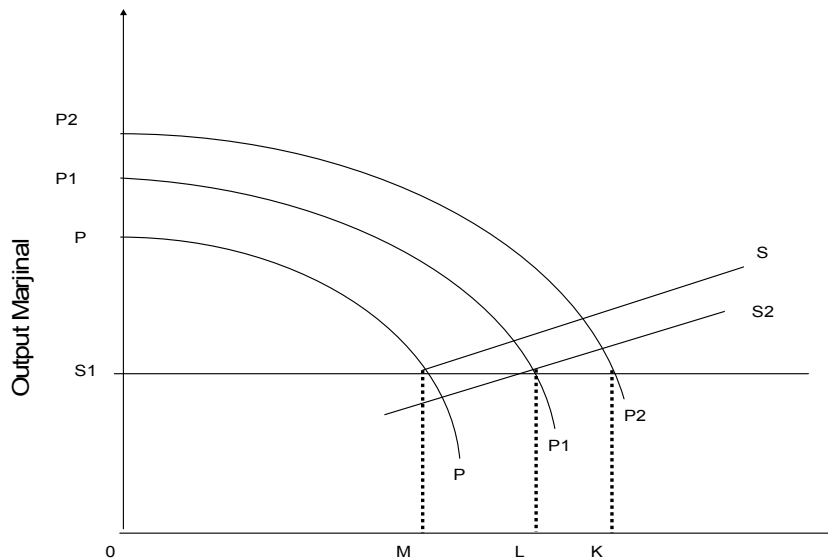
Pertumbuhan ekonomi ada dua bentuk: *extensively* yaitu dengan penggunaan banyak sumberdaya (seperti fisik, manusia atau *natural capital*) atau *intensively* yaitu dengan penggunaan sejumlah sumberdaya yang lebih efisien (lebih produktif). Ketika pertumbuhan ekonomi dicapai dengan menggunakan banyak tenaga kerja, hal tersebut tidak menghasilkan pertumbuhan pendapatan per kapita. Namun ketika pertumbuhan ekonomi dicapai melalui penggunaan sumberdaya yang lebih produktif, termasuk tenaga kerja, hal tersebut menghasilkan pendapatan per kapita yang lebih tinggi dan meningkatkan standar hidup rata-rata masyarakat.

Indonesia memasuki tahun 1998 dalam kondisi ekonomi yang sulit dan inflasi yang melambung menjadi 11,05. Pergantian kepala pemerintahan dari Suharto ke B.J. Habibie, pada tanggal 21 Mei 1998 tidak cukup kuat menahan jatuhnya rupiah. Di tahun tersebut rupiah mengalami depresiasi hampir 80 % dan inflasi melonjak menjadi 77.63%. Kondisi ini mengakibatkan hampir seluruh kegiatan ekonomi terhenti dan laju pertumbuhan ekonomi berada pada -13,13%. Salah satu sektor produksi yang mengalami kemerosotan paling dalam adalah industri pengolahan, yang sebelumnya dijadikan andalan ekspor nonmigas yang memiliki laju pertumbuhan per tahun sedikitnya 10%. Penyebab merosotnya industri pengolahan adalah rendahnya kemampuan belanja masyarakat dan kegiatan ekonomi yang lesu yang akhirnya mengakibatkan permintaan terhadap hasil produk ini berkurang. Disamping itu tingginya suku bunga pinjaman, dana kredit dari perbankan nasional yang terbatas dan harga bahan baku impor yang melonjak tinggi akibat dari rendahnya nilai rupiah serta penolakan bank-bank luar negeri terhadap surat pemberitahuan kredit dari bank nasional menghambat kegiatan industri. Pada akhirnya banyak perusahaan yang harus tutup usaha dan mengakibatkan tingginya angka pemutusan hubungan kerja. Kondisi ini

mengakibatkan sebagian besar masyarakat kehilangan pekerjaan dan pendapatan serta secara langsung meningkatkan jumlah penduduk miskin yang tidak mampu menjangkau kebutuhan pokoknya. Pada saat krisis, sumbangan sektor pertanian terhadap PDB mengalami peningkatan paling besar dibanding sektor lainnya. Dari segi penyerapan tenaga kerja, pada tahun 2003 sektor pertanian mampu menyerap sekitar 46 persen, paling tinggi di antara sektor-sektor lain.

Kesemua upaya dalam membangun pertanian dalam menggerakkan sektor lainnya dan peran pemerintah yang pada akhirnya secara bersama-sama mampu menjadi penggerak dalam pertumbuhan ekonomi, digambarkan secara baik oleh Yudhoyono (2004) dalam disertasinya dengan menggunakan Model Ekonomi-Politik Perekonomian Indonesia. Dari hasil simulasi terhadap kebijakan yang dilakukan (melalui kebijakan fiskal) terkait dengan masalah pertanian, diperoleh hasil bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah untuk pertanian sebesar 15% akan meningkatkan PDB, kemudian direspon dengan peningkatan permintaan tenaga kerja sehingga proporsi pengangguran dapat ditekan sebesar 4,9%. Pada gilirannya peningkatan PDB dan pengurangan pengangguran ini akan menurunkan angka kemiskinan baik di perkotaan maupun di perdesaan.

Kedepan diperlukan investasi yang serentak di sektor pertanian dan sektor industri dalam perekonomian. Untuk *pertumbuhan berimbang* dapat digambarkan dengan model perekonomian dual (*The dual economy model*) yang dikemukakan Fei dan Ranis (Hayami, 2001).



Sumber: Jhingan, M.L. (1994). Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan (p. 284)

Gambar 1. Pertumbuhan Berimbang model Fei-Ranis

Model Fei-Ranis merupakan suatu kondisi ideal bagaimana permintaan dan penawaran pada sektor industri dan sektor pertanian saling menyesuaikan sehingga selalu berada pada kondisi pertumbuhan berimbang. Tentu saja model Fei-Ranis ini tidak terlepas dari kritik karena dalam model tersebut belum mempertimbangkan bahwa persediaan tanah tidak tetap, upah institusional tidak di atas MPP (Produktifitas fisik marginal), upah institusional di sektor pertanian tidak konstan di atas MPP, model tertutup, komersialisasi sektor pertanian menjurus ke inflasi dan MPP tidak sama dengan nol.

Suatu strategi pertumbuhan ekonomi yang dimotori oleh sektor pertanian dan lapangan kerja menurut Mellor (1987) mempunyai tiga unsur. *Pertama*, laju pertumbuhan pertanian harus dipercepat meskipun luas tanah yang tersedia tetap. Dengan perubahan teknologi dalam pertanian maka masalah tersebut akan dapat diatasi. *Kedua*, permintaan domestik akan hasil pertanian harus tumbuh cepat meskipun permintaan itu tidak elastis. *Ketiga*, permintaan akan barang dan jasa yang ditimbulkan oleh proses-proses padat modal yang masih rendah harus dinaikkan. Ketiga unsur dimaksud secara terus menerus

akan saling berinteraksi dan bersinergi sehingga strategi pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada pertanian akan mencapai tujuan dan sarannya.

Kombinasi skenario kebijakan yang dikemukakan Yudhoyono (2004) dalam disertasinya selalu menunjukkan angka penyerapan tenaga kerja pada sektor pertanian yang relatif kecil dibandingkan sektor lainnya, hal ini diberikan alasan karena sektor pertanian saat ini telah menyerap tenaga kerja melebihi kapasitasnya (relatif sudah tinggi, yaitu sekitar 46% dari total tenaga kerja) sehingga peningkatan tenaga kerja yang besar ke sektor pertanian akan semakin menurunkan produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian.

Berdasarkan analisis yang ada ditunjukkan bahwa peningkatan PDB sektor pertanian, tentunya melalui pembangunan pertanian, sebesar 7% akan mendorong peningkatan PDB sektor lainnya sebesar 7,6% dan mendorong peningkatan total PDB sebesar 7,4%. Dari hasil tersebut dapat dinyatakan bahwa sektor pertanian mampu mendorong pertumbuhan sektor-sektor lainnya secara significant. Oleh karena itu tidak berlebihan **bila saat ini kita menjadikan Sektor Pertanian sebagai Basis Pertumbuhan Ekonomi.** Dan untuk itu semua diperlukan kemauan politik, khususnya peran pemerintah, yang memposisikan sektor pertanian menjadi sektor andalan.

Petani dan Pertanian dalam menghadapi Globalisasi

Dengan diratifikasinya beberapa kesepakatan internasional (GATT/WTO) dan regional (APEC, AFTA, MEE, NAFTA) serta blok-blok lainnya, maka pasar di dalam negeri terintegrasi kuat dengan pasar regional/internasional. Setiap negara mempunyai kesempatan untuk perluasan akses pasar (*market access*), pengurangan dukungan domestik (*domestic support*) yang dapat mendistorsi pasar dan pengurangan subsidi ekspor (*export subsidy*).

Beberapa implikasi dari dinamika lingkungan internasional tersebut, adalah: (i) Setiap negara harus meningkatkan daya saing produknya agar dapat berperan dalam perdagangan dunia, (ii) Dengan terbukanya informasi yang didorong oleh revolusi transportasi dan telekomunikasi menyebabkan kebijakan yang bersifat distorsi seperti kebijakan stabilisasi harga semakin sulit dilaksanakan pemerintah, karena dinamika harga internasional akan secara cepat langsung mempengaruhi kebijakan dalam negeri, (iii)

Globalisasi akan mempengaruhi pola konsumsi masyarakat dalam hal keragaman, mutu dan keamanan produk pangan. Permintaan akan berubah dari *komoditas ke produk* dengan memperhatikan aspek keamanan dan kesehatan produk, (iv) Meningkatnya kepedulian terhadap kelestarian lingkungan telah mempengaruhi pasar produk pertanian, sehingga proses produksi pertanian harus didasarkan pada kaidah-kaidah konservasi sumberdaya alam, dan (v) Peningkatan kepedulian juga terjadi pada aspek hak asasi manusia (HAM) dan gender serta perlindungan hak atas kekayaan intelektual (HAKI) dan merek dagang.

Tantangan pembangunan pertanian dilingkungan domestik berkaitan dengan pendayagunaan sumberdaya pertanian secara berkelanjutan, peningkatan efisiensi dan daya saing produk pertanian; pelaksanaan *good governance* dan penerapan otonomi daerah.

Permintaan terhadap produk pertanian terus meningkat sejalan dengan penambahan penduduk dan peningkatan kesejahteraannya, sementara dari sisi penyediaannya (*supply*) dihadapkan kelangkaan sumberdaya lahan dan air. Meningkatnya penduduk dan sektor di luar pertanian telah meningkatkan permintaan akan lahan dan air yang berakibat terjadinya konversi lahan pertanian produktif dan degradasi sumberdaya lahan dan air. Pada bagian usaha pertanian sebagian besar dilakukan oleh petani gurem yang mempunyai skala perusahaan yang sangat kecil. Kondisi ini menyulitkan upaya peningkatan efisiensi usaha agribisnis. Keberhasilan pembangunan pertanian juga dihadapkan kepada kendala masih besarnya ketergantungan terhadap iklim.

Soekartawi (2004) mengemukakan delapan aspek yang perlu diantisipasi pada era global sekarang ini dan masa mendatang khususnya dalam bidang pertanian, yaitu:

1. Pentingnya penguasaan teknologi dan informasi.

Aspek ini berjalan begitu cepat dan pengaruhnya dapat dilihat di berbagai segi kehidupan. Oleh karena itu, sektor pertanian perlu dibangun dengan memanfaatkan teknologi (dan informasi) guna menuju pertanian modern. Berhubung pertanian Indonesia sifatnya adalah *dual* yang diciptakan oleh Belanda di jaman kolonialisme dahulu maka pertanian di Indonesia bisa dicirikan menjadi pertanian skala besar (modern) seperti perkebunan dan pertanian skala kecil yang dicirikan oleh pertanian

konvensional atau pertanian rakyat. Perbedaan pertanian skala sempit (konvensional) dan skala besar (modern) disajikan di Tabel 2.

2. Meningkatnya jumlah *key players* di sektor pertanian.

Hal ini mengakibatkan sektor pertanian bukan menjadi sektor yang ditangani oleh Departemen Pertanian tetapi oleh banyak Departemen, seperti Departemen Perdagangan, Pekerjaan Umum, Perhubungan, dan Keuangan. Disini diperlukan koordinasi yang baik di antara lembaga tersebut. Di tingkat bawah juga demikian. Urusan pertanian bukan hanya menjadi urusan petani saja tetapi juga memerlukan partisipasi pedagang, Pemerintah Daerah, instansi yang menyalurkan sarana produksi, yang mengatur irigasi, yang membeli produk pertanian. Dengan makin majunya teknologi dan informasi dan makin modernnya sektor pertanian maka dinamika koordinasi/kerjasama antar lembaga dan produsen menjadi faktor kritis.

3. Meningkatnya perubahan preferensi konsumen pada produk-produk pertanian.

Perubahan preferensi konsumen perlu diantisipasi secara cepat. Dahulu, Konsumen dahulu menyenangi buah-buahan yang manis, kini mereka menyukai buah-buahan yang kurang manis. Contoh lain, konsumen di dalam negeri yang berpendapatan relatif tinggi cenderung mengkonsumsi buah-buahan impor.

4. Perubahan harga yang cepat karena munculnya *key players* baru di perdagangan produk-produk pertanian.

Kini banyak negara yang dahulu kurang tertarik mengembangkan sektor pertanian mulai melirik sektor pertanian untuk meningkatkan *product domestic bruto* (PDB) nya. Misalnya, Vietnam dan China kini, menjadi menjadi aktor perdagangan produk pertanian yang berkembang pesat di Asia. Vietnam menjadi negara pengekspor beras dan ikan, China negara pengekspor the, Australia memproduksi dan mengekspor produk merupakan pertanian tropis seperti mangga, dan nanas.

Tabel 1. Karakteristik Usahatani Skala Kecil dan Besar

No	Variabel	Usaha Tani	
		Skala Sempit	Skala Luas (Modern)
1.	Lahan	Relatif Sempit	Relatif Luas
2.	Status Lahan	Milik, Sewa, Sakap	Umumnya Hak Guna Usaha
3.	Pengelolaan Lahan	<ul style="list-style-type: none"> • Oleh petani sendiri • Sebagian tenaga upah • Sederhana 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebanyakan swasta • Tenaga upah • Sederhana
4.	Jenis Tanaman	Campuran dan Monokultur tanaman pangan	Monokultur tanaman perdagangan
5.	Teknologi	Sederhana	Modern
6.	Cara budidaya	Tradisional	Menggunakan teknologi modern
7.	Tenaga kerja	Manusia, ternak dan	Mekanik, mesin

		mekanik	
8.	Permodalan	Padat Karya	Padat modal
9.	Proses produksi	Di alam terbuka, tergantung alam	<ul style="list-style-type: none"> • Di alam terbuka, tergantung alam, dan • Di ruagan dan tidak tergantung alam
10.	Pengelolaan	Sederhana	Modern
11.	Cara pengambilan keputusan	Cepat dan jangka pendek	Cepat dan jangka panjang
12.	Standarisasi produksi	Relatif sulit	Relatif mudah
13.	Perputaran modal	Lama	Cepat
14.	Pasar	Domestik	Orientasi ekspor

Sumber: Soekartawi (1996), *Pembangunan Pertanian*, PT Rajawali Pers, Jakarta.

5. Meningkatnya kesadaran kesehatan menyebabkan perubahan kualitas produk pertanian.

Dengan semakin sadarnya konsumen akan aspek kesehatan maka produk pertanian harus bisa mengantisipasi dan menyesuaikan dengan perubahan preferensi konsumen ini. Karena faktor kesehatan ini maka produk pertanian yang bebas pestisida kini banyak diminati konsumen walaupun harganya relatif mahal.

6. Perubahan iklim yang kini mulai sulit diprediksi.
7. Pembiayaan usahatani yang sudah terlanjur mahal karena ekonomi biaya tinggi.
8. Menyempitnya lahan pertanian.

Di Indonesia, lahan pertanian semakin lama semakin sempit. Oleh karena itu pemerintah membuat program pencetakan sawah dan membuka lahan pertanian baru. Walaupun demikian, karena jumlah penduduk yang berjalan melebihi kecepatan pembukaan lahan pertanian baru maka tetap saja luas lahan pertanian menjadi sempit. Di sisi lain, pulau Jawa yang luas daratannya yang hanya sekitar 7% dari total luas Indonesia, dapat menghasilkan 60% lebih kebutuhan pangan, khususnya beras. Jumlah petani kecil (petani yang menguasai kurang dari 0,5 ha) menjadi semakin bertambah.

Selama dekade 1990-an jumlah petani gurem yang mengusahakan lahan <0,5 ha meningkat dengan laju 1,5 % dan jumlah buruh tani meningkat dengan laju hampir 5,0 % per tahun. Di lain pihak, 5 perusahaan perkebunan swasta besar menguasai lebih dari satu juta ha lahan perkebunan. Semua nilai tambah jatuh pada perusahaan besar di Jakarta, sedangkan masyarakat lainnya di daerah hanya menerima UMR dan pemerintah daerah

menerima PBB yang sangat rendah. Kebijakan ini merupakan kesalahan strategi pembangunan, yang harus diubah dengan memberikan penguasaan dan pengelolaan sumberdaya domestik pada petani dan masyarakat pedesaan secara berkeadilan. Pertumbuhan pertanian mulai menurun yang mencapai puncaknya ketika impor beras menjadi 6 juta ton tahun 1998 (25 % beras yang ada di pasar dunia) terbesar dalam sejarah.

Dari kenyataan ini dan bila dihubungkan dengan dengan tiga variabel untuk mampu berkompetisi di pasar global (kualitas sumberdaya, penguasaan teknologi, dan penguasaan manajemen) maka kesiapan petani kita di era global memang relatif berat. Oleh karena itu diperlukan kebijakan atau upaya yang memihak kepada petani agar mampu meningkatkan daya kompetisi untuk meningkatkan produktivitas pertanian.

Implikasi Kebijakan

Mengingat peran sektor pertanian masih menjadi andalan sebagian besar penduduk Indonesia dan terbukti tidak hanya mampu menahan badai krisis ekonomi tetapi juga dapat menyerap limpahan tenaga kerja yang tidak tertampung diluar sektor pertanian, mendorong munculnya kesempatan berusaha untuk sektor yang lain (penyedia material untuk industri non-pertanian), dan juga penghasil devisa dari hasil ekspor.

Seiring dengan terjadinya transformasi struktural maka sektor pertanian perlu dibangun dengan menyesuaikan perubahan struktural tersebut. Perubahan struktural ini, antara lain perubahan pembuat kebijakan sektor pertanian sehubungan dengan otonomi daerah, pangsa sektor pertanian terhadap PDB yang terus menurun, penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian yang selalu lebih rendah dari kenaikan produksi rata-rata (marginal produktivitas tenaga kerja yang semakin mendekati angka 0), keterkaitan sektor pertanian dan sektor ekonomi lain yang semakin tinggi, ketergantungan pangan yang sebagian besar (60%) ada di Jawa dengan luas tanah hanya 7% dari luas Indonesia sementara lahan di Jawa tidak mungkin bertambah luas lahannya, penghasil devisa di sektor pertanian untuk beberapa produk perkebunan dan perubahan preferensi konsumsi masyarakat yang begitu cepat.

Selanjutnya, kemampuan menguasai teknologi dan informasi diperlukan untuk mengantisipasi pertanian masa depan khususnya setelah diberlakukannya AFTA dan

WTO. Tujuannya agar produk pertanian kita mampu berkompetisi di pasar global. Untuk itu pertanian yang masih dicirikan dengan lahan yang sempit pengelolaannya harus diarahkan dengan mengikuti cara modern. Jenis tanamannya dipilih tanaman yang produksinya mempunyai nilai tambah yang tinggi dan mempunyai prospek pasar. Ketergantungan struktural perlu dikurangi, antara lain dengan mengarahkan pembangunan pertanian ke luar Jawa, orienasi ekspor tidak pada negara tertentu saja, dan melebarkan atau meningkatkan produk yang mempunyai elastisitas permintaan tinggi. Upaya membangun pertanian berdasarkan produk unggulan terpadu yang pernah dicoba perlu digali dan diteruskan untuk mencari produk yang mempunyai elastisitas permintaan tinggi.

Sementara itu, aspek manajerial diperlukan bukan saja untuk membina petani tetapi juga para pelaku pembangunan pertanian yang lain. Aspek koordinasi, pembinaan kelembagaan di pedesaan seperti kelembagaan keuangan Bank atau Non-Bank, penyuluh pertanian, penyalur sarana produksi, dan koperasi perlu ditingkatkan. Menciptakan petani yang mempunyai kemampuan manajerial yang tinggi atau petani yang mempunyai *entrepreneurship* (jiwa wiraswasta) perlu terus dikembangkan agar mereka mampu menggerakkan pembangunan pertanian di berbagai tempat. Sayangnya, produsen atau utamanya petani kita sebagian besar (79,7%) adalah tamat atau tidak tamat Sekolah Dasar. Dengan demikian diperlukan kebijakan yang selalu memihak pada kepentingan petani tetapi tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian WTO.

Dalam mengatasi masalah lahan pertanian, kedepan semakin diperlukan langkah komprehensif untuk menjamin ketersediaan lahan pertanian dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Hal ini mengingat, saat ini yang terjadi bukan perluasan areal tetapi justru pengurangan (konversi lahan pertanian produktif untuk nonpertanian sekitar 187.720 hektar per tahun, sekitar 30%-nya berada di pulau Jawa). Dari seluruh areal sawah yang ada saat ini yaitu sekitar 8,9 juta hektar dimana 42,9 persen diantaranya berada di pulau Jawa, pulau Bali 2,1 persen, di pulau Sumatera 22,4 persen, pulau Sulawesi 11,1 persen, Nusa Tenggara dan Maluku 6,4 persen, pulau Kalimantan 14,0 persen dan Papua 0,32 persen. Dengan memperhatikan daya dukung lahan dan produktivitas lahan di Jawa yang semakin menurun, maka perluasan areal pertanian di luar Jawa, khususnya wilayah Sumatera dan Kawasan Timur Indonesia merupakan suatu

upaya yang bijak untuk segera dilaksanakan dengan didukung oleh insentif yang menarik, baik berupa jaringan infrastruktur yang memadai maupun insentif bagi para pelaku usaha tani di areal pertanian yang baru dibuka.

Pada akhirnya keberhasilan pembangunan pertanian akan sangat tergantung dari komitmen seluruh *stakeholders* dan pihak-pihak yang terkait dalam pembangunan pertanian.

Sumber Bacaan:

Hayami, Yujiro. 2001. **Development Economics**. From the Poverty to the Wealth of Nations. Second Edition. Oxford University Press Inc., New York.

Irma Adelman, 1999. The Role of Government in Economic Development, Working paper No. 890, Department of Agriculture and Resource Economics and Policy, University of California at Berkeley, California Agriculture Experiment Station, May 1999.

Jhingan, M.L. 1994. Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan. Rajawali Press. Jakarta.

Julianery, B.E. 2002. Produk Domestik Bruto. Makalah Indonesia dalam Krisis 1997 – 2002. Kompas, Jakarta.

Mellor, John W. 1987 dalam Mengkaji Ulang Strategi-Strategi Pembangunan. Penerbit Univesitas Indonesia. Jakarta.

Yudhoyono, S.B. 2004. Pembangunan Pertanian dan Perdesaan sebagai Upaya Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran: Analisis Ekonomi-Politik Kebijakan Fiskal. Ringkasan Disertasi. Sekolah Pasca Sarjana-IPB. Bogor.

Soekartawi, 2004. Petani Indonesia dalam Menghadapi Persaingan Global. Universitas Brawijaya. Malang.

