

DANA PELAYANAN UMUM: SUDAH REPRESENTATIFKAH KEBIJAKAN BANTUAN DOMESTIK INDONESIA DI SEKTOR PERTANIAN?

Sri Nuryanti dan Frans B.M. Dabukke
Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

ABSTRACT

Domestic Support that included in Green Box is other term of support for farmer in according to agricultural and rural development. So far, developing countries' domestic support is limited. Among General services becomes the most important one among domestic support items. Regarding to competitiveness improvement, domestic support policy is being non-price factor of productivity and efficiency improvement. As most budgets are decentralized to local level, general services becomes important one for agricultural and rural developments. Nonetheless, necessary to analyze and calculate the magnitude of domestic support which related to general services of green box for national and local level. The budget of Indonesian domestic support during 2001–2005 tended to increase. The highest percentage of budget was allocated for domestic food aid for the needy. Then follow by stockholding for food security, general services, and disaster relief. Calculation on whether general services and domestic support budget for national level not aggregately accounted local level yet. The nominal value did not reflect the real allocations. The calculation of green box budget as part of domestic support has ignored role of general services. General services budget has been most allocated for infrastructure, research, pest and disease control, and promotion and marketing activities. On local level, only 29 per cent budget allocated for general services. Three largest components were allocated for infrastructure, extension, and promotion and marketing activities.

Key words: *domestic support, budget, general services, activity.*

PENDAHULUAN

Memasuki Putaran Doha, Negara-negara berkembang (NB) anggota WTO menegosiasikan dua provisi penting, yaitu *special product* (SP) dan *special safeguard mechanism* (SSM). Keduanya harus fleksibel dalam implementasinya. Dengan didukung keberadaan *domestic support* (DS) yang selama ini ada, diharapkan tujuan pemberian SP dan SSM akan lebih mudah dicapai. Kebijakan yang terkait dengan SP harus dirancang sedemikian rupa, sehingga mampu mendorong berkembangnya agroindustri hilir yang kuat. Sementara itu, pemanfaatan fleksibilitas SSM yang optimal akan melindungi produk dari gejolak impor yang berlebihan agar produk yang sedang dikembangkan dapat berjalan tanpa mendapat gangguan dari gejolak impor tersebut.

AGRO EKONOMI

Sejak awal *special product* dirancang bukan untuk tujuan swasembada, namun untuk memperkuat struktur agroindustri di wilayah perdesaan yang belum siap untuk dilepas untuk bersaing dengan produk luar negeri. Produk ini diusahakan oleh petani kecil dan subsisten yang tidak dapat diharapkan dapat bersaing dalam jangka pendek. Dengan perlindungan, diharapkan produk tersebut mampu mengoptimalkan potensi daya saing, membuka lapangan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, dan mengendalikan arus urbanisasi. Semua itu, akan berpengaruh positif terhadap *food security*, *livelihood security*, dan *rural development*, sebagai tujuan SP (Husein Sawit *et al.* 2006).

Demikian juga SSM tidak dirancang untuk tujuan swasembada. SSM adalah instrumen proteksi dari gejolak impor yang diterapkan pada jangka waktu tertentu (sementara). Instrumen ini berguna bagi produk yang berpotensi daya saing, atau dengan adanya fleksibilitas SP akan mampu bersaing dengan produk impor, namun masih rawan atau rapuh terhadap resiko yang timbul sebagai akibat gejolak impor yang berlebihan (Husein Sawit *et al.* 2006). Seandainya penentuan SP telah dilakukan, maka pertanyaan selanjutnya antara lain adalah (1) Bentuk dukungan (*domestic support*) apa yang telah ada, (2) Apakah Indonesia akan meneruskannya?, dan (3) Bentuk-bentuk *support* apa yang perlu dibuat agar tujuan SP dapat terealisasi?.

Domestic Support (DS) terutama yang masuk dalam *Green Box* (GB) adalah bentuk lain yang dapat diberikan kepada petani dan terkait dengan pembangunan pertanian dan perdesaan. Selama ini, besaran DS yang dilakukan NB amat terbatas, termasuk Indonesia. Diantara DS yang penting harus diperhatikan di NB adalah bantuan yang terkait dengan Pelayanan Umum (*General Services*) karena terkait erat dengan membangun daya saing dengan *non-price factor*, peningkatan produktivitas dan efisiensi, tidak hanya di usahatani itu sendiri, tetapi juga kegiatan pascapanen. Pengeluaran untuk Pelayanan Umum menjadi penting, manakala hampir semua *budget* pembangunan diserahkan ke daerah. Atau dengan kata lain, banyak dana pembangunan pertanian dan pembangunan perdesaan telah didesentralisasikan. Ini penting pula untuk dipahami dan dianalisa. Oleh karena itu perlu kajian tentang besaran DS terutama yang terkait dengan *General Services* (GS) yang ada dalam GB, baik dari pemerintah pusat, maupun dari pemerintah daerah.

METODOLOGI

Perhitungan besaran dana DS berdasarkan pengeluaran terpenting, yaitu *green box* (GB). Itu meliputi pelayanan umum, pembayaran untuk bencana alam, bantuan pangan untuk yang memerlukannya, dan stok penyangga untuk tujuan ketahanan pangan.

Besaran DS diukur secara nasional. Khusus untuk data Pelayanan Umum dihitung berdasarkan alokasi daftar isian proyek untuk enam provinsi contoh. Data yang digunakan adalah pengeluaran pemerintah pusat untuk pelayanan atau dukungan untuk sektor pertanian atau perdesaan. Definisi pelayanan umum dari DS yang menjadi salah satu ukuran GB adalah seperti terinci dalam Tabel 1.

AGRO EKONOMI

Tabel 1. Cakupan, Definisi, dan Kode Tolok Ukur Kegiatan *General Services*

Cakupan General Service	Definisi sesuai dengan AoA WTO (Annex 2)	Kode Tolok Ukur ¹
Penelitian (<i>Research</i>)	Penelitian umum, penelitian yang terkait dengan program lingkungan, program penelitian yang terkait dengan produk tertentu, penelitian yang terkait dengan peningkatan produksi pertanian (<i>general research research in connection with environmental programs, research programmers relating to particular products, research relating to improve agriculture production</i>)	1306, 1334, 2205, 2227, 2603, 3210, 3315, 4338, 4340, 5201, 5203, 5206, 6102, 6201, 6301, 6310, 6330, 6410, 6501, 6601
Pengendalian hama dan penyakit (<i>Pest and disease control</i>)	Pengendalian hama dan penyakit umum dan produk khusus seperti peringatan dini, karantina, dan eradikasi (<i>general and product specific pest and disease control measure such as early warning systems, quarantine and eradication</i>)	0401, 1205, 1335, 2227, 4338, 4340, 5102, 5201, 5203, 5206, 6301, 6601, 7101
Pelatihan (<i>Training</i>) fasilitas	Pelatihan umum dan khusus (sekolah pertanian) (<i>general and specialist training facilities (Agriculture schools)</i>)	2205, 2227, 2603, 3210, 3315, 4225, 5102, 5121, 5201, 5203, 5206, 6410, 6601, 7120
Bimbingan dan penyuluhan (<i>Extension and advisory</i>)	Provisi yang berarti memfasilitasi transfer informasi dan hasil penelitian kepada produsen dan konsumen (<i>the provision of means to facilitate the transfer of information and the results of research to producers and consumers</i>)	0401, 1205, 1321, 1324, 1335, 2205, 2227, 2603, 3210, 3315, 3403, 3419, 4340, 4352, 5102, 5201, 5203, 5206, 5225, 6340, 6501, 6601, 7101
Inspeksi atau pengawasan (<i>Inspection</i>)	Pelayanan inspeksi umum dan yang berkaitan dengan produk khusus yang berkaitan dengan kesehatan, keamanan konsumsi dan grading atau untuk tujuan standarisasi (<i>general inspection services and the inspection of particular products for health, safety, grading or standardization purposes</i>)	2205, 2227, 2603, 3315, 4340, 5201, 5203, 5206, 6301, 6601, 7101
Promosi dan pemasaran (<i>Marketing and promotion</i>)	Informasi pasar, saran dan promosi yang berkaitan dengan produk khusus, tetapi tidak termasuk pengeluaran untuk tujuan yang tidak dapat dispesifikasi yang dapat digunakan oleh penjual untuk mengurangi harga jual atau yang berkaitan erat dengan manfaat ekonomi langsung yang dikeluarkan (<i>market information, advice and promotion relating to particular products but excluding expenditure for unspecified purposes that could be used by sellers to reduce their selling price or confer a direct economic benefit to purchases</i>)	0401, 2608, 3315, 5121, 5201, 5203, 5206, 6201, 6601, 7101, 7120
Prasarana atau infrastruktur (<i>Infrastructure</i>)	Jaringan listrik, jalan dan arti lain dari transport, pasar, dan fasilitas pelabuhan (terminal barang), fasilitas air bersih, waduk dan jaringan irigasi, dan pekerjaan keseluruhan pengeluaran adalah yang langsung pada provisi atau hanya pengerjaan konstruksi kapital saja dan harus tidak termasuk provisi subsidi pada fasilitas pertanian kecuali untuk tujuan retikulasi pada penggunaan fasilitas public umum. Hal ini tidak termasuk subsidi untuk biaya operasional atau pengenaan biaya pada pengguna. (<i>electricity reticulation, road and other means of transport, market and port facilities, water supply facilities, dams and drainage schemes, and infrastructural works associated with environmental programmes. In all cases the expenditure shall be directed to the provision or construction of capital work only, and shall be exclude the subsidized provision of on farm facilities other than for the reticulation of generally available public utilities. It shall not include subsidies to inputs or operating costs, or preferential user charges</i>)	1102, 1205, 1321, 1324, 1337, 2205, 2603, 3203, 3210, 3302, 3310, 3402, 3403, 3408, 3415, 3417, 3418, 3419, 3434, 4208, 4212, 4214, 4225, 4303, 4340, 5201, 5203, 5206, 6601

Keterangan:

1. Kode data base Anggaran Pembangunan Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan
2. Data yang dianalisa hanya mencakup pengeluaran pembangunan pusat (dana APBN) dalam bentuk rupiah murni, sehingga tidak termasuk Proyek Hubungan Luar Negeri (PHLN) maupun Proyek Bantuan Luar Negeri (BLN).
3. Disini hanya dicantumkan kode tolok ukur kegiatan. Padahal di dalamnya masih mengandung sub tolok ukur dan kegiatan sehingga dapat terjadi kode tolok ukur yang sama akan masuk dalam lebih dari satu cakupan services, karena dalam satu kode tolok ukur tersebut mengandung sub tolok ukur atau jenis kegiatan yang tercakup dalam jenis services yang berbeda-beda.
4. Nilai masing-masing dari cakupan services merupakan penjumlahan dari nilai-nilai masing-masing kode tolok ukur yang tercakup dalam setiap cakupan services.

Sumber: Hutabarat *et al.* (2004) dalam Husein Sawit (2005a).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Domestic support merupakan salah satu pilar dari *Agreement on Agriculture* (AoA), selain *market access* (MA), dan *export subsidy* (ES). Diantara 148 anggota WTO, hanya 35 negara yang menyampaikan notifikasi penggunaan subsidi domestik yang mendistorsi perdagangan tersebut dalam *schedule* mereka. Selama periode 1995-2001, data notifikasi yang tersedia untuk negara-negara seperti UE, AS, dan Jepang terhitung hampir mencapai 91% dari total subsidi domestik yang digunakan (Fergusson 2005). Secara umum Deklarasi Doha mengharuskan penurunan jenis bantuan domestik yang mendistorsi perdagangan. Sebagai perwujudan *Special and Differential Treatment* (SDT) untuk negara berkembang, termasuk Indonesia memperoleh pemotongan yang lebih kecil dan periode implementasi yang lebih lama.

Dalam AoA dirancang agar DS diubah sedemikian rupa, sehingga nantinya dapat dihilangkan. Atau kalau pun DS ada, kecil sekali pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi untuk masing-masing produk pertanian (Husein Sawit 2005a). Komponen bantuan domestik sendiri ada tiga macam. Yaitu *amber box* (AB), *blue box* (BB), dan *green box* (GB). Indonesia hanya menerapkan dua kelompok, yaitu AB dan GB.

Amber box adalah semua dukungan yang digolongkan bisa mendistorsi perdagangan, sehingga harus dikurangi sesuai dengan komitmen. Misalnya subsidi harga input dan output. *Green box* adalah jenis bantuan yang tidak mendistorsi perdagangan.

Dalam implementasinya, Indonesia menerapkan delapan bantuan yang termasuk dalam golongan dikecualikan untuk dikurangi (*exempted from reduction*). Jenis bantuan tersebut adalah (Husein Sawit 2005a): 1) Pelayanan umum (*general services*); 2) Stok penyangga pangan (*stockholding for food security*); 3) Bantuan pangan dalam negeri untuk masyarakat yang memerlukan (*domestic food aid for the needy*); 4) Pembayaran langsung terhadap produsen (*direct payment to producers that are "decoupled" from production*)¹; 5) Asuransi pendapatan dan program jaringan pengaman social (*income insurance and safety net programmes*)²; 6) Bantuan darurat (*disaster relief*); 7) Program penyesuaian structural (*structural adjustment programmes*); dan 8) Program bantuan lingkungan hidup dan bantuan daerah (*environmental and regional assistance programmes*).

Indonesia sejak tahun 2001 melaporkan dilaporkan negosiator Indonesia kepada sekretariat WTO. Setiap tahunnya, besaran setiap jenis bantuan tersebut mengalami dinamika (Tabel 2).

¹ Pembayaran yang harus menjadi "... should be decoupled from the type or volume of production and factors of production employed ". Jenis bantuan ini banyak dilakukan oleh Negara maju, terutama AS dan UE

² Produsen diperbolehkan menerima pembayaran dari pemerintah apabila terjadi kehilangan pendapatan lebih dari 30% dari rata-rata pendapatan mereka. Jumlah yang dibantu harus kurang dari 70% dari pendapatan yang hilang (GOJ 2000 dalam Husein Sawit 2005)

AGRO EKONOMI

Tabel 2. Bantuan Dometik Indonesia dalam Green Box, 2001-2004

No.	Kriteria	Nilai Moneter /Tahun (Rp. milyar)				
		2001	2002	2003	2004	Growth (%/Th)
1	Pelayanan Umum	1.219,93	1.269,72	1.610,56	1.799,25	14,04
	a. Penelitian	21,16	92,66	129,51	155,25	63,14
	b. Pengendalian Hama dan Penyakit	1,57	3,87	8,29	9,80	62,56
	c. Pelatihan	16,44	82,55	129,37	119,30	63,95
	d. Bimbingan dan Penyuluhan	346,93	315,67	364,47	395,28	5,35
	e. Inspeksi atau Pengawasan	9,81	5,79	10,61	16,02	20,77
	f. Promosi dan Pemasaran	79,57	53,08	56,17	66,60	-4,77
	g. Prasarana atau Infrastruktur	744,44	716,10	912,15	1.037,01	12,36
2	Bantuan Pangan Domestik	2.850,41	4.104,18	4.822,91	4.827,04	17,42
3	Bantuan Darurat Bencana Alam	254,81	176,60	74,76	30,46	-72,32
4	Stok Penyangga Pangan	2.102,23	2.102,23	2.422,23	2.422,23	5,67
	Total	6.427,38	7.652,73	8.930,46	9.078,98	11,91
5	Nilai Tukar (Rp/\$AS) ¹	10.261,00	9.311,00	8.577,00	8.928,00	-5,00
6	Kotak Hijau (juta \$AS)	626,39	821,90	1.041,21	1.016,91	16,90

Keterangan:

Sumber: APBN 2001 – 2004.

¹ Exchange Rate Asian Development Bank (ADB), 2004 dan 2005.

Secara keseluruhan besaran DS untuk pertanian Indonesia pada tahun 2001 adalah sekitar Rp. 6,43 trilyun meningkat menjadi Rp. 7,65 trilyun pada tahun 2002, Rp. 8,93 trilyun pada tahun 2003, dan pada tahun 2004 mencapai Rp. 9,08 trilyun. Berdasarkan nilai tukar Rp terhadap \$AS, pada tahun 2001 sebesar Rp. 10.261/\$AS, pada tahun 2002 sebesar Rp. 9.311/\$AS, pada tahun 2003 sebesar Rp. 8.577/\$AS, dan pada tahun 2004 sebesar Rp. 8.928/\$AS. Secara berurutan nilai GB pertanian Indonesia tahun 2001 hingga 2004 adalah 626,39 Juta \$AS, 821,90 Juta \$AS, 1.041,21 Juta \$AS, dan 1.016,91 Juta \$AS. Hal ini menunjukkan bahwa nilai GB pada 2001-2003 mengalami peningkatan, namun pada tahun 2004 menurun sebagai akibat melemahnya nilai tukar Rp terhadap \$AS.

Secara agregat, selama 2001-2004 nilai moneter bantuan domestik jenis GB mengalami peningkatan sebesar 16,90 persen per tahun. Hal ini erat hubungannya dengan penurunan nilai tukar Rp terhadap \$AS dalam periode tersebut, yang turun 5 persen per tahun. Demikian juga dengan keempat komponen GB. Secara agregat mengalami pertumbuhan nilai moneter sebesar 11,91 persen per tahun.

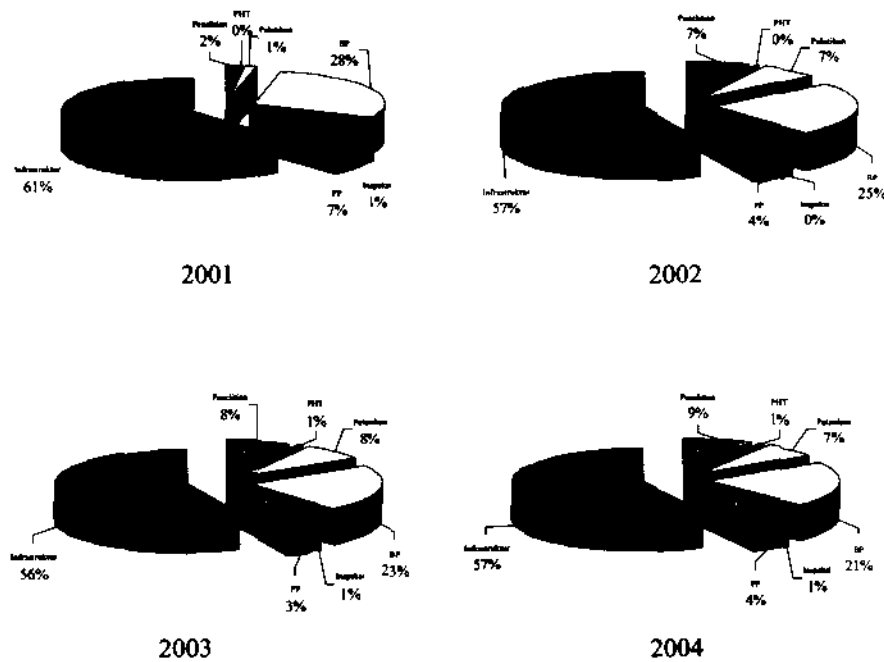
Diantara komponen GB, hanya bantuan darurat bencana alam yang mengalami penurunan. Pertumbuhannya menurun 72,32 persen per tahun. Pelayanan umum, bantuan pangan domestik, dan stok penyangga pangan pertumbuhannya cenderung meningkat. Masing-masing mengalami kenaikan sebesar 14,04; 17,42; dan 5,67 persen per tahun. Berikut akan lebih detail dibahas tentang dana pelayanan umum.

Pelayanan Umum di Tingkat Nasional

Komponen pelayanan umum merupakan bentuk DS agregasi dari tujuh kegiatan. Rincian kegiatan tercantum dalam metodologi. Pertumbuhan nilai moneter dana pelayanan umum periode 2001-2004 cenderung lebih rendah dibandingkan sebagian besar pertumbuhan individu kegiatannya. Kecuali promosi dan pemasaran yang pertumbuhannya menurun sebesar 4,77 persen per tahun. Pertumbuhan nilai moneter dana kegiatan pelayanan umum tertinggi ditunjukkan oleh pelatihan, yaitu sebesar 63,95 persen per tahun. Diikuti oleh penelitian (63,14 persen per tahun), pengendalian hama dan penyakit (62,56 persen per tahun), inspeksi dan pengawasan (20,77 persen per tahun), prasarana atau infrastruktur (12,36 persen per tahun), dan bimbingan dan penyuluhan (5,35 persen per tahun).

1. Penelitian

Nilai moneter dana untuk penelitian dari tahun 2001-2004 terus meningkat. Ditandai dengan tingkat pertumbuhan positif yang tinggi. Selain itu dana penelitian juga meningkat persentasenya dari total dana pelayanan umum (Gambar 1). Perkembangan persentase serapan dana untuk kegiatan penelitian untuk tahun 2001, 2002, 2003, dan 2004 adalah 2%, 7%, 8%, dan 9%. Artinya selain pertumbuhannya positif, proporsinya juga mengalami peningkatan.



Keterangan: PHT : Pengendalian Hama dan Penyakit; BP: Bimbingan dan Penyuluhan;
 PP : Promosi dan Pemasaran

Gambar 1. Persentase Alokasi Dana Kegiatan Pelayanan Umum, 2001 – 2004

Peningkatan alokasi dana untuk kegiatan penelitian dan pelatihan merupakan indikator yang baik untuk pengembangan sumber daya domestik (sumber daya manusia/SDM dan sumber daya alam/SDA). Penelitian merupakan bagian penting untuk menjustifikasi fakta terkini dengan suatu respon yang tepat.

2. Pengendalian Hama dan Penyakit (PHT)

Pengendalian hama penyakit merupakan bagian *on farm* usahatani yang sangat berpengaruh pada faktor kehilangan hasil. Terkait dengan iklim tropis Indonesia, komoditas pertanian menjadi sangat rentan dengan berbagai hama dan penyakit. Ternyata, kegiatan ini justru paling sedikit memperoleh perhatian. Tampak dari perkembangan persentase alokasi dana untuk pengendalian hama dan penyakit dari tahun 2001-2004 tidak pernah lebih dari 1% (Gambar 1). Meskipun tingkat pertumbuhannya demikian tinggi, namun proporsinya tidak lantas pesat peningkatannya.

Dalam Putaran Doha, nantinya tidak lagi diijinkan adanya pembatasan kuantitatif untuk perlindungan pasar domestik. Tarif bea masuk pun akan terus diturunkan. Ditengarai *Sanitary and Phytosanitary (SPS) measures* akan banyak dipilih negara tujuan ekspor untuk menahan laju arus barang masuk. Oleh karena itu, kunci sukses berdaya saing di pasar internasional adalah produk yang berkualitas yang dihasilkan dengan cara yang berkualitas juga. Terlebih dengan maraknya penyebaran penyakit menular yang membahayakan keselamatan jiwa manusia (flu burung, anthrax, dan penyakit mulut dan kuku/PMK) maka pemerintah harus meningkatkan perhatian untuk kegiatan PHT.

3. Pelatihan

Pelatihan sangat diperlukan untuk meningkatkan kapasitas SDM yang berdaya saing terkait dengan era globalisasi. Secara nominal nilai moneter dana pelatihan mengalami peningkatan. Tingkat pertumbuhannya paling tinggi diantara kegiatan pelayanan umum yang lain (Tabel 2). Namun, secara proporsi, persentase dana yang dialokasikan untuk pelatihan berfluktuasi dari tahun ke tahun. Perkembangan persentase dana pelatihan dari dana pelayanan umum tahun 2001-2004 adalah 1%, 7%, 8%, dan 7%.

Berdasarkan Tabel 2, diketahui bahwa dari tahun ke tahun pemerintah giat meningkatkan kemampuan SDM pertanian dengan mengalokasikan dana yang besar untuk pelatihan. Hal ini sejalan dengan program revitalisasi pertanian.

4. Bimbingan dan Penyuluhan

Bimbingan dan penyuluhan (BP) merupakan salah satu media desimnasi temuan teknologi hasil penelitian. Penyuluhan merupakan salah satu bagian dari tujuan revitalisasi pembangunan pertanian. Nilai moneter dana untuk BP terus bertambah dengan tingkat pertumbuhan yang relatif kecil dibanding kegiatan pelayanan umum lainnya. Namun, dari sisi persentase, BP menyerap jumlah yang signifikan. Dengan fluktuasi yang relatif rendah, perkembangan persentase dana BP dari tahun 2001-2004 adalah 28%, 25%, 23%, dan 21%.

Persentase tersebut terbesar kedua setelah infrastruktur. Fenomena ini mencerminkan pemerintah telah memperhatikan pentingnya komunikasi dan pendampingan teknologi bagi petani. Kegiatan BP tidak saja dapat dimanfaatkan untuk

diseminasi teknologi. Lebih dari itu, sebagai bentuk informasi yang bermanfaat bagi petani sangat efektif disampaikan melalui BP. Karena umumnya petani lebih senang berkomunikasi dengan penyuluh daripada sumber berita yang lain.

5. Inspeksi atau Pengawasan

Seperti dibahas dalam kegiatan PHT di muka, Indonesia masih lemah dalam pengawasan mutu produk. Baik untuk produk pertanian maupun bukan pertanian. Ini merupakan dampak dari kurangnya perhatian pemerintah dalam kegiatan inspeksi. Tercermin dari perkembangan nilai moneter dana inspeksi yang relatif kecil. Selama periode 2001-2004 persentase dana untuk inspeksi tidak lebih dari 1%. Bahkan pada tahun 2002 hanya 0,5% dari total dana pelayanan umum.

Seharusnya kegiatan inspeksi dilaksanakan bersamaan dengan PHT pada sisi *on farm* dan lebih ketat lagi pada *off farm*, karena risiko yang ditimbulkan jauh lebih besar. Menyangkut keselamatan jiwa manusia yang mengkonsumsinya. Dapat dikatakan kegiatan inspeksi merupakan penghubung sisi *on farm* dan *off farm*. Rendahnya manajemen mutu di Indonesia merupakan salah satu unsur kelemahan daya saing produk pertanian.

Sudah banyak kasus produk pertanian Indonesia tidak berhasil memasuki pasar internasional karena terganjal aspek SPS *measures*. Penerapan SPS *measures* adalah legal dan diijinkan dalam kesepakatan WTO. Oleh karena itu, untuk meningkatkan akses pasar, dengan sendirinya produk pertanian Indonesia harus dapat memenuhi SPS *measures* yang ditentukan negara tujuan ekspor.

6. Promosi dan Pemasaran

Satu-satunya kegiatan pelayanan umum yang mengalami pertumbuhan menurun adalah promosi dan pemasaran. Secara moneter nilainya dan persentase dari total dana pelayanan umum sedikit berfluktuasi. Pada tahun 2001 dana kegiatan promosi dan pemasaran mencapai Rp. 79,57 milyar (7%). Pada tahun 2002 nilai dan persentasenya menurun, yaitu menjadi Rp. 53,08 milyar (4%). Pada tahun 2003 nilainya meningkat, menjadi Rp. 56,17 milyar, namun persentasenya berkurang lagi, yaitu 3%. Pada tahun 2004, nilai moneternya mencapai Rp. 66,60 milyar, atau sekitar 4% dari dana pelayanan umum.

Promosi dan pemasaran adalah kegiatan penting dalam memperkenalkan dan menyampaikan produk ke pasar tujuan. Disinilah kelemahan umum yang tercermin dalam sektor pertanian Indonesia. Karena masih terfokus pada sisi *on farm* dan kurang memperhatikan pascapanen, yang antara lain melibatkan promosi dan pemasaran. Mengingat produk pertanian mudah rusak, maka pascapanen yang tepat mutlak diperlukan untuk mencapai target pasar yang dituju. Selain mengurangi risiko kehilangan hasil, pascapanen yang tepat dapat meningkatkan nilai tambah menurut derajat proses pengolahan yang diterapkan.

Terkait dengan promosi dan pemasaran, produsen harus dibiasakan dengan prinsip 4P (*four P*). Yaitu *product, price, place, and promotion*. Produk harus dipasarkan dengan penampilan yang menarik dan mudah penanganannya, harganya terjangkau, dan dipasarkan dengan metoda yang tepat pada waktu dan tempat yang tepat pula.

7. Prasarana atau Infrastruktur

Secara umum, dana kegiatan infrastruktur menyerap persentase tertinggi diantara kegiatan yang lain. Nilai moneterinya dari tahun 2001-2004 terus meningkat. Ditunjukkan oleh tingkat pertumbuhan yang positif. Namun, besarnya persentase relatif berfluktuasi pada periode tersebut. Perkembangan persentase dana untuk kegiatan infrastruktur dari 2001-2004 adalah 61%, 57%, 56%, dan 57%.

Pertambahan nilai moneter dana kegiatan untuk infrastruktur menunjukkan adanya perhatian pemerintah untuk meningkatkan ketersediaan sarana fisik, khususnya yang banyak diperlukan untuk bagian hilir pertanian. Penyediaan infrastruktur tidak kalah pentingnya dengan usaha *off farm* yang lain.

Banyak kasus harga komoditas di daerah konsumen melonjak, sebaliknya di daerah produsen anjlok. Hal ini timbul karena kesenjangan komunikasi yang antara lain dapat ditempuh dengan media fisik (transportasi) maupun elektronik (teknologi informasi). Artinya ketersediaan infrastruktur merupakan prasyarat tercapainya kelancaran distribusi produk pertanian dari produsen kepada konsumen dan penyampaian informasi harga dari pasar ke daerah produsen.

Pelayanan Umum di Tingkat Provinsi

Pemerintah telah mencanangkan Program Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Untuk sektor pertanian telah ditetapkan beberapa komoditas utama pengembangan yang sekaligus telah dilengkapi dengan rencana strategis (Renstra) pembangunan komoditasnya.

Komoditas yang terdapat dalam Renstra Deptan 2005 (Anonim 2005) meliputi tanaman pangan (padi, kedelai, jagung, ubi kayu, dan kacang tanah), tanaman hortikultura (bawang merah, kentang, cabe merah, jeruk, pisang, mangga, manggis, durian, anggrek, dan rimpang), tanaman obat (jahe, kunyit, temu lawak, kencur, dan pala), tanaman perkebunan (tebu, kelapa sawit, karet, kelapa, kakao, kopi, lada, jambu mete, tanaman serat, tembakau, dan cengkeh), serta ternak (sapi potong, kambing, domba, babi, ayam buras, dan itik). Sehubungan dengan penentuan SP pertanian Indonesia, hanya komoditas yang memenuhi kriteria dari indikator *food security*, *livelihood security*, dan *rural development* yang dikaji dan akhirnya terpilih sembilan komoditas utama kandidat SP (Husein Sawit *et al.* 2005b), yaitu beras, jagung, kedelai, gula, daging ternak, daging unggas, jeruk, pisang, dan bawang merah.

Sebagai komoditas prioritas pembangunan sudah pasti pemerintah pusat dan daerah menindaklanjuti dengan program penunjang untuk mensukseskan pengembangan komoditas. Misalnya alokasi dana untuk pengembangan kawasan pemasaran atau perbaikan infrastruktur penunjang. Wujud dari perhatian pemerintah tersebut dalam ruang lingkup perdagangan internasional dikategorikan sebagai bentuk bantuan domestik, dengan kategori pelayanan umum.

Kajian bantuan domestik untuk sembilan komoditas tersebut, dipertajam pada bagian pelayanan umum, dengan dasar pemikiran: pertama, mengingat bagian ini melibatkan masyarakat secara langsung dan luas cakupannya. Kedua, bentuk pelayanan umum ini berdampak langsung kepada perekonomian baik petani maupun kelompok tani serta daerah sekitarnya. Ketiga, pelayanan umum dapat langsung diarahkan sebagai alat kebijakan (*policy tools*) pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam upaya

meningkatkan efisiensi produksi, mengatasi hambatan (*bottleneck*) dalam pengolahan dan pemasaran, serta meningkatkan kapasitas (omzet) pasar produk pertanian. Sejalan dengan Hutabarat *et al.* (2004) bantuan domestik yang diarahkan kepada pertanian tidak hanya melalui anggaran kantor dinas pertanian terkait, tetapi juga melalui kantor dinas dan lembaga lainnya, seperti dinas perindustrian, pekerjaan umum, dan lain-lain. Kajian ini masih terbatas pada dinas yang langsung terkait dengan sektor pertanian, yaitu dinas pertanian tanaman pangan dan hortikultura dan dinas peternakan.

Oleh karena itu dalam perhitungan dan analisa selanjutnya, bentuk-bentuk bantuan domestik yang dianalisa adalah bentuk-bentuk pelayanan umum (*general services*) yang dapat dirinci menjadi tujuh kategori kegiatan, yaitu penelitian, pengendalian hama dan penyakit, pelatihan, bimbingan dan penyuluhan, inspeksi atau pengawasan, promosi dan pemasaran, dan prasarana atau infrastruktur. Bentuk-bentuk bantuan domestik lainnya sebagian besar dilaksanakan dalam program kantor dinas lain seperti Bulog, Dinas Sosial, Dinas Pekerjaan Umum, dan lain-lain.

Komitmen dan keseriusan pemerintah daerah dalam mengembangkan kebijakan bantuan domestik untuk komoditas kandidat SP Indonesia, dilihat dari besaran dana pelayanan umum di tingkat provinsi. Provinsi sampel adalah Sumatera Utara, Bali, Sumatera Barat, Gorontalo, Kalimantan Selatan, dan Nusa Tenggara Barat. Hasil perhitungan dan besaran serta persentase dana alokasi kategori pelayanan umum untuk enam provinsi sampel disampaikan pada Tabel 3.

Besarnya anggaran APBD yang murni berasal dari Rupiah (tanpa bantuan luar negeri) pada tahun 2006 dari enam provinsi yang dianalisa secara rata-rata adalah Rp 10 milyar per provinsi, dengan Provinsi Sumatera Barat yang terbesar yaitu sebesar Rp 17.975 juta lalu diikuti oleh Provinsi Gorontalo sebesar Rp 15.534 juta lalu Provinsi Sumatera Utara yang berjumlah Rp 12.667 juta. Sedangkan tiga provinsi lainnya total APBD 2006 nya bernilai di bawah Rp 10 milyar dengan APBD terkecil dimiliki oleh Provinsi Nusa Tenggara Barat yang hanya bernilai Rp 3.523 juta.

Apabila dihitung berdasarkan total nilai dana yang dialokasikan untuk pelayanan umum, besar alokasi APBD nya bervariasi antar provinsi tetapi secara rata-rata keenam provinsi ini mengalokasikan sebesar Rp 2.545 juta per tahun; dan provinsi yang mengalokasikan dana APBD untuk pelayanan umum yang tertinggi adalah Provinsi Gorontalo sebesar Rp 4.043 juta pada tahun 2006 serta yang terendah adalah Provinsi Sumatera Barat yang hanya Rp 945 juta atau satu-satunya provinsi yang nilai dana pelayanan umumnya di bawah Rp 1 milyar Rupiah. Demikian juga bila dihitung berdasarkan persentasenya, maka antar provinsi berbeda satu sama lain, tetapi secara rata-rata persentase alokasi dana APBD dari keenam provinsi untuk kegiatan pelayanan umum adalah 29,2 persen.

Menurut persentase, Provinsi Gorontalo bukanlah yang tertinggi walaupun secara nilai total adalah yang tertinggi, tetapi yang tertinggi persentasenya adalah Provinsi Kalimantan Selatan, yaitu 53,36 persen atau lebih dari setengah dana APBD provinsi itu dialokasikan untuk pelayanan umum. Lalu diikuti oleh Provinsi Nusa Tenggara Barat yang persentase dana APBD untuk pelayanan umumnya adalah 38 persen. Sedangkan tiga provinsi yaitu Bali, Sumatera Utara, dan Gorontalo secara persentase memiliki nilai yang hampir sama yaitu sekitar 26 persen. Provinsi Sumatera Barat merupakan provinsi dengan persentase yang terendah, yaitu hanya 5,26 persen.

Tabel 3. Rekapitulasi Besaran dan Persentase Dana Alokasi Kategori Pelayanan Umum Provinsi Sampel

Cakupan dan Kegiatan	Rata-rata		Sumatera Utara		Bali		Sumatera Barat		Gorontalo		Kalimantan Selatan		Nusa Tenggara Barat	
	Rp Juta	%	Rp Juta	%	Rp Juta	%	Rp Juta	%	Rp Juta	%	Rp Juta	%	Rp Juta	%
Total Anggaran	10.000	100	12.667	100	9.468	100	17.975	100	15.534	100	5.880	100	3.523	100
Pelayanan Umum	2.545	29,2	3.318	26,0	2.499	26,4	945	5,3	4.043	26,0	3.138	53,4	1.329	38,0
Penelitian	117	1,1	641	5,1	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	58	1,7
Pengendalian Hama Penyakit	111	1,3	350	2,8	17	0,2	45	0,3	0	0,0	225	3,8	30	0,9
Pelatihan	132	1,8	497	3,9	0	0,0	2	0,01	41	0,01	16	0,3	236	6,7
Bimbingan dan Penyuluhan	418	3,6	415	3,3	319	3,4	580	3,2	1.016	6,5	14	0,2	166	4,7
Inspeksi dan Pengawasan	187	1,9	250	2,0	11	0,1	81	0,5	526	3,3	138	2,3	116	3,3
Promosi dan Prasarana dan Infrastruktur	340	3,1	465	3,7	409	4,3	4	0,02	1.027	6,6	0	0,0	135	3,8
	1.240	16,3	700	5,5	1.742	18,4	234	1,3	1.434	9,2	2.746	46,7	588	16,7

Sumber: Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) Provinsi sampel, 2006 (Diolah)

AGRO EKONOMI

Dalam Tabel 3 juga digambarkan bahwa alokasi dana untuk pelayanan umum rata-rata mencapai 29 persen dari total APBD. Tiga alokasi dana terbesar digunakan untuk kegiatan penyediaan infrastruktur, BP, serta promosi dan pemasaran. Itu merupakan nilai rata-rata persentase dana pelayanan umum terhadap total anggaran APBD untuk tiap provinsi dari enam provinsi sampel.

Kegiatan PHT merupakan kegiatan yang mendapat alokasi terendah, rata-rata hanya sebesar Rp 111 juta per tahun. Diikuti kegiatan penelitian, pelatihan, inspeksi dan pengawasan, promosi dan pemasaran, BP, serta prasarana dan infrastruktur secara berturut-turut. Tetapi bila ditambahkan faktor perhatian dari dinas bersangkutan, maka tampaknya kegiatan penelitian yang paling rendah alokasi dananya. Diantara enam provinsi sampel, empat diantaranya sama sekali tidak mengalokasikan dana APBD untuk kegiatan ini.

Kondisi ini mungkin dapat dijelaskan bahwa kegiatan penelitian dan pengembangan di lingkup pertanian, sebagian besar lembaga, balai, atau unit penelitian dan pengembangan termasuk diseminasi teknologi masih ditangani dan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat (dalam hal ini Departemen Pertanian). Karena lembaga, balai, atau unit ini berada di bawah wewenang pusat dan didanai dari APBN. Hanya sebagian kecil saja lembaga, balai, atau unit ini yang sudah sepenuhnya dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah. Kondisi ini juga didorong oleh rendahnya penguasaan pemerintah daerah akan sumber daya (manusia, informasi dan teknologi, peralatan dan pendukung serta finansial) untuk mengembangkan kegiatan penelitian dan pengembangan di daerah.

Kegiatan yang paling besar mendapatkan alokasi dari total dana adalah penyediaan prasarana dan infrastruktur yang rata-rata mendapat alokasi dana sebesar Rp 1,24 milyar per tahun. Selanjutnya diikuti kegiatan BP yang mendapatkan alokasi Rp 418 juta per tahun serta kegiatan promosi dan pemasaran yang mendapatkan alokasi Rp 340 juta per tahun.

Apabila diperhitungkan persentase alokasi dana untuk tiap kegiatan, penelitian merupakan kegiatan dengan persentase terkecil, hanya 1,1 persen. Diikuti oleh kegiatan pengendalian hama dan penyakit (1,3 persen), kegiatan pelatihan (1,8 persen), dan inspeksi dan pengawasan (1,9 persen).

Kegiatan yang mendapatkan persentase alokasi terbesar adalah penyediaan prasarana dan infrastruktur yang persentase rata-ratanya mencapai 16,3 persen per tahun. Selanjutnya diikuti oleh kegiatan bimbingan dan penyuluhan (3,6 persen) serta promosi dan pemasaran (3,1 persen).

Apabila dirinci perhitungan persentase alokasi dana pelayanan umum terhadap total nilai dana pelayanan umum (Tabel 4), semua provinsi mengalokasikan dana pelayanan umum terbesar untuk penyediaan prasarana dan infrastruktur dibandingkan untuk enam kegiatan lainnya. Kecuali Provinsi Sumatera Barat yang justru mengalokasikan dana pelayanan umum terbesar untuk kegiatan BP. Persentase alokasi terkecil masih tetap dialokasikan untuk kegiatan penelitian dan PHT. Alokasi terbesar kedua adalah untuk kegiatan BP serta kegiatan promosi dan pemasaran.

Dapat dikatakan, bahwa komoditas kandidat SP yang ditentukan secara nasional seluruhnya mendapat dukungan dan selaras dengan arah dan kebijakan pemerintah daerah. Bahkan beberapa Penda menambahkan penajaman dan urutan pilihan prioritas. Secara umum pilihan kandidat SP secara nasional sesuai dengan pilihan provinsi sampel.

AGRO EKONOMI

Salah satu cermin konkrit dari kenyataan di atas adalah besarnya perhatian dan dukungan pemerintah daerah (dalam hal ini Dinas Pertanian Tanaman Pangan) melalui program dan proyek daerah. Hasil analisa besaran alokasi dukungan domestik dalam proyek daerah menunjukkan alokasi terbesar APBD untuk penyediaan prasarana dan infrastruktur.

Tabel 4. Rekapitulasi Persentase Dana Pelayanan Umum untuk Kategori Kegiatan

No.	PROVINSI	Sumatera Utara	Bali	Sumatera Barat	Goron-talo	Kalimantan Selatan	Nusa Tenggara Barat
	PELAYANAN UMUM	26,0	26,4	5,3	26,0	53,4	38,0
	Cakupan Kegiatan						
1.	Penelitian	19,3	00	0	0	0	4,4
2.	Pengendalian Hama dan Penyakit	10,5	0,7	4,7	0	7,2	2,3
3.	Pelatihan	15,0	0	0,2	1,0	0,5	17,8
4.	Bimbingan dan Penyuluhan	12,5	12,8	61,4	25,1	0,4	12,5
5.	Inspeksi dan Pengawasan	7,6	0,4	8,6	12,9	4,4	8,7
6.	Promosi dan Pemasaran	14,0	16,4	0,4	25,3	0	10,2
7.	Prasarana dan Infrastruktur	21,1	69,7	24,7	35,4	87,5	44,2

Sumber: Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) Provinsi sampel, 2006 (Diolah).

Sejalan dengan itu analisa secara umum komoditas kandidat SP memperoleh dukungan dari Pemda terbesar dalam bentuk bantuan benih/bibit. Dukungan ini sebagian besar dipaketkan dengan bantuan sarana produksi lainnya. Proyek bantuan benih/bibit merupakan salah satu komponen bantuan terbesar dalam program layanan bimbingan dan penyuluhan yang disalurkan melalui kegiatan demo plot dan demo farm.

Dalam setiap rincian kegiatan proyek dinas Pemda ditemukan kegiatan pengadaan dan penyebaran bibit unggul yaitu untuk padi, jagung, kedelai, daging ternak dan daging unggas, jeruk, dan pisang kecuali untuk bawang merah. Setelah dukungan penyediaan prasarana produksi dalam bentuk benih/bibit, maka semua komoditas mendapatkan dukungan program bimbingan dan penyuluhan yang sangat besar. Bimbingan dan penyuluhan terutama diimplementasikan dalam bentuk proyek transfer informasi, pengetahuan, dan teknologi bagi petani; yang banyak diterjemahkan dalam bentuk demo plot dan demo farm serta penguatan kelembagaan penyuluh. Bentuk kebijakan dukungan domestik lainnya seperti promosi dan pemasaran, pengendalian hama dan penyakit, inspeksi dan pengawasan, serta penelitian beragam dan bervariasi alokasi dan besarnya di tiap provinsi.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Berdasarkan pemaparan di muka, disimpulkan bahwa fenomena di atas sangat positif. Komoditas yang ditetapkan sebagai kandidat SP merupakan komoditas yang diprioritaskan juga di tingkat daerah. Komoditas tersebut mempunyai peran strategis bagi pembangunan daerah baik itu dari sisi *food security*, *rural development*, dan *livelihood security*.

Dukungan yang besar dalam kerangka negosiasi WTO sesuai dengan arah ke depan juga telah tepat. Yaitu subsidi dan dukungan negara yang besar dalam bentuk *Green Box*. Dukungan ini tidak dilarang dan tidak mendistorsi perdagangan internasional, sehingga besarnya masih dapat ditingkatkan untuk periode selanjutnya. Karena nilai nominal yang terhitung saat ini belum merupakan agregasi alokasi dana di tingkat daerah. Pelayanan umum menjadi penting karena mencakup kegiatan yang langsung dan sekaligus dapat mendorong pertumbuhan produksi dan produktivitas usahatani serta meningkatkan pendapatan petani.

Implikasi dari kajian ini adalah di masa mendatang besaran nominal dukungan domestik ini masih perlu diperbesar dan makin dipertajam sesuai dengan spesifik lokasi dan spesifik komoditas yang dikembangkan. Dengan penajaman prioritas dan peningkatan nominal dananya, diharapkan peningkatan produktivitas dan daya saing komoditas petani dapat lebih efektif dicapai. Laporan tentang DS, khususnya GS nasional selama ini masih *underestimate*, karena APBD Pemda juga dialokasikan untuk kegiatan yang sama. Dalam perhitungan GS, perlu diperhitungkan peran APBD disamping APBN. Hasil analisa ini kiranya hanya dijadikan patokan dan informasi bagi pemerintah saja tanpa perlu dinotifikasikan ke WTO. Hanya saja dengan hasil ini selanjutnya pemerintah pusat dan daerah harus mensinkronkan dan mengkoordinasikan alokasi dan prioritas kebijakan batuan domestik Indonesia, untuk menghindari tumpang tindih dan inefisiensi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim (2005) "Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK) 2005: Revitalisasi Pertanian, Pemerintah Republik Indonesia.
- Fergusson, IF (2005), "The Doha Development Agenda: The WTO Framework Agreement", Updated February 10, Coordinator Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, available at www.nationalaglawcenter.org/
- Husein Sawit, M. (2005a). Perum BULOG Dalam Perjanjian Pertanian WTO: Apa, Mengapa dan Bagaimana. Edisi kedua. Pusat Penelitian dan Pengembangan Perum BULOG
- Husein Sawit, M., B. Hutabarat, Adi Setiyanto, Helena J. Purba, S. Nuryanti, dan Juni H. (2005b), "Fleksibilitas Pemilihan Special Product (SP) Usulan Indonesia: Mampukah Mencapai Sasarannya?", Analisis Kebijakan Pertanian, 2(2): Juni 2005, Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor.
- Husein Sawit, M., Sjaiful Bachri, Sri Nuryanti, dan Frans B.M. Dabukke (2006), "Fleksibilitas Penerapan Special Safeguard Mechanism (SSM) dan Kaji Ulang Kebijakan Domestic Support (DS) untuk Special Product (SP) Indonesia", Laporan Hasil Penelitian, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Hutabarat, B., M. Husein Sawit, Adi Setiyanto, Helena J. Purba, Sri Nuryanti, dan Juni Hestina (2005), "Analisa Perubahan dan Dampak Perdagangan Bebas Regional dan Penetapan Modalitas Perjanjian Multilateral di Sektor Pertanian", Laporan Hasil Penelitian, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.