

REORIENTASI PEMBANGUNAN PERTANIAN DALAM ERA GLOBALISASI DAN TUNTUTAN REFORMASI*

Sri Widodo**

1. PENDAHULUAN

Tuntutan reformasi di Indonesia merupakan salah satu dari tuntutan perubahan yang terjadi akhir-akhir ini akibat dari krisis ekonomi yang berdampak pada krisis politik. Arus reformasi dan arus globalisasi ekonomi menuntut adanya penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan baru. Perencanaan jangka panjang dalam menghadapi globalisasi ekonomi dan proses industrialisasi, sudah pernah tercantum dalam GBHN 1993 mengenai PJP II tahun 1994-2019, yang mengharapkan terjadinya proses tinggal landas kearah negara industri. Dengan adanya krisis ekonomi, politik dan keamanan sekarang ini, PJP II perlu ditinjau kembali dan bukan hanya untuk disesuaikan dengan keadaan yang berubah, melainkan strategi *leading sector* yang diharapkan dapat mendorong perkembangan ekonomi keseluruhan, perlu diadakan reorientasi pada yang mampu memberikan perkembangan dengan landasan yang lebih kuat dan lebih merata antar daerah, baik dalam menghadapi guncangan global maupun dalam orientasi pembangunan yang lebih merata.

Krisis ekonomi sepiantas nampak merupakan akibat dari terpuruknya nilai tukar rupiah dan langkanya dollar dalam rangka pembayaran kembali hutang yang terlalu besar, terutama hutang komersial yang kurang terkendali. Akan tetapi kalau kita kaji lebih mendalam krisis ekonomi ini merupakan akibat dari sistem ekonomi dan politik yang salah, yang mengandung banyak celah kelemahan sebagai akibat dari struktur ekonomi, sosial dan politik yang telah terbina selama tiga dasawarsa lebih. Hal ini telah menghasilkan beberapa penyimpangan yang saling terkait antara lain :

- (1). Kekuasaan sentralistik yang berlebihan,
- (2). Penyelewengan yang berbau kolusi, nepotisme dan korupsi (KNK),
- (3). Pemberian *privilage* pada kelompok tertentu di dunia usaha sehingga mengarah ke monopoli,
- (4). Maraknya berbagai rekayasa untuk mempertahankan status di pemerintahan dan di dunia usaha,
- (5). Kebijakan ekonomi yang kurang mendasar dan kurang berbasis pada potensi domestik,
- (6). Liberalisasi perbankan yang lebih memanfaatkan fasilitas pemerintah dan kurang terkendali, dan mungkin masih banyak lagi.

* Disajikan dalam Seminar dengan Masyarakat Indonesia di Tokyo, Jepang 13 November 1998.

** Universitas Gadjah Mada.

Berbagai hal tersebut telah mengakibatkan struktur sosial, ekonomi dan politik yang pincang dan rawan terhadap guncangan ekonomi dunia. Dan hal ini terbukti dengan adanya krisis moneter Indonesia mengalami krisis ekonomi yang paling parah diantara negara Asia.

Pemulihan ekonomi menghendaki suatu sistem ekonomi yang lebih demokratis dalam suatu sistem politik pemerintahan yang demokratis, dan adanya jaminan stabilitas ekonomi, politik dan sosial yang kondusif untuk perkembangan ekonomi. Stabilitas (ekonomi, politik dan keamanan) merupakan syarat mutlak kehidupan ekonomi dan kepercayaan dunia internasional. Suatu stabilitas yang didukung oleh seluruh masyarakat keseluruhan, menghargai kebinekaan dan melindungi hak rakyat (HAM).

2. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Pada PJP I prioritas pembangunan pada sektor pertanian telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dengan rata-rata 7% lebih per tahun. Meskipun laju pertumbuhan sektor pertanian lebih rendah dibandingkan sektor non-pertanian, tetapi memang hal ini dikehendaki agar proses industrialisasi mulai berjalan dengan dukungan sektor pertanian. Hal ini dikemukakan oleh Owen (1966) bahwa pembangunan ekonomi memeras pertanian secara ganda melalui harga hasil pertanian dan pengeluaran pertanian.

Jadi pembangunan pertanian mempunyai kontribusi yang besar pada pembangunan ekonomi melalui kontribusi produksi bahan makanan dan bahan mentah, kontribusi pasaran hasil dari sektor non pertanian, kontribusi factor produksi tenaga kerja dan modal.

Pada PJP II kebijakan pembangunan diarahkan untuk memacu industrialisasi dan Indonesia terlalu bangga dengan sebutan sebagai calon negara industri baru (*new industrial countries* = NIC) bersama negara ASEAN yang lain. Proses industrialisasi memang merupakan proses yang wajar dalam proses pembangunan setelah landasan sektor pertanian cukup kuat dan bahkan dapat diperkuat oleh adanya perkembangan sektor non-pertanian yang berbasis pada sektor pertanian. Akan tetapi pertumbuhan sektor non-pertanian yang tidak berbasis pada pertanian dalam negeri, yaitu yang menggunakan bahan impor sangat rawan terhadap guncangan ekonomi dunia seperti pada krisis ekonomi sekarang ini. Apalagi kalau investasinya berupa hutang luar negeri akan berdampak pada ekonomi keseluruhan karena ikut berperanan dalam kemerosotan nilai rupiah.

Penekanan kebijakan pembangunan pada sektor non-pertanian untuk mempercepat industrialisasi sebenarnya bukan baru dimulai pada PJP II, melainkan sudah sejak swasembada beras tercapai pada tahun 1984. Prestasi pembangunan pertanian yang membanggakan ini telah mengalihkan perhatian utama pada proses industrialisasi, termasuk yang tidak berbasis pada potensi sumberdaya domestik. Kebijakan semacam ini memang sempat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang pesat, tetapi juga mengakibatkan terabaikannya sektor pertanian dengan kenyataan dalam beberapa tahun pertumbuhan sektor pertanian sangat rendah dan sempat negatif pada akhir Pelita V dan permulaan Pelita VI.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah meningkatnya ketimpangan dalam pemerataan pembangunan akibat dari berkembangnya dominasi konglomerat dalam berbagai sektor kehidupan ekonomi (dan politik).

3. PROSES PEMBANGUNAN PERTANIAN

Sebelum Pelita dan pada permulaan Pelita target pembangunan selalu swasembada pangan terutama beras. Masalah yang dihadapi pada waktu itu adalah adopsi teknologi oleh petani yang masih subsisten-tradisional, penyediaan input modern dsb. Dengan program intensifikasi (Demas, Bimas, Inmas, Insus dsb) yang dimulai tahun 1963/64, yang selalu diperbaiki, baik dalam paket teknologi, sistem penyuluhan, sistem penyediaan input, kredit tersubsidi, maupun kebijakan harga input dan output, maka Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami revolusi hijau yang dapat memecahkan masalah kekurangan produksi pangan di Asia. Akan tetapi revolusi hijau itu sendiri juga mendapat kritik dalam hal kerusakan lingkungan, terabaikannya teknologi lokal, dan kelembagaan lokal, disamping masalah pemerataan dan kemiskinan masih memerlukan pemikiran dan program tertentu.

Pencapaian swasembada beras pada akhir Pelita III telah melalui proses yang panjang. Berbagai usaha secara bersama berperan pada keberhasilan swasembada beras ini. Usaha-usaha tersebut antara lain perkembangan teknologi di lembaga penelitian nasional dan internasional (IRRI), investasi pabrik penghasil input modern, cara penyuluhan sistem LAKU dalam Bimas, rekayasa sosial-kelembagaan dengan kelompok tani sehamparan dalam Insus, ketelibatan lembaga keuangan dalam kredit (BRI), kebijakan subsidi bunga kredit dan harga input, dan pemeliharaan stabilitas harga antar musim dengan kebijakan *buffer-stock* yang berhasil. Stabilitas harga ini pernah terlalu stabil sehingga mematikan usaha penyimpangan swasta dan mematikan jaring pengaman pangan tradisional, seperti lumbung desa. Peranan penelitian dan pengembangan teknologi besar sekali perannya pada usaha peningkatan produksi beras ini.

Tercapainya swasembada beras telah menimbulkan suatu keadaan yang sulit untuk tetap dipertahankan karena adanya guncangan produksi dan menurunnya laju pertumbuhan produksi beras. Guncangan produksi dapat disebabkan karena adanya kekeringan yang periodik seperti terjadi pada tahun 1987 dan 1982 dsb (Jatileksono, 1988). Hal ini mungkin karena El Nino sebagai lawan dari La Nina yang kita alami sekarang ini. Penurunan laju pertumbuhan produksi dapat disebabkan oleh beberapa hal, antara lain, sasaran pembangunan yang bersifat ganda tidak lagi hanya mengutamakan beras (Baharsyah, 1987), penurunan investasi irigasi, dan perubahan kebijakan subsidi harga input dsb. Penurunan pertumbuhan ini terjadi pada pertumbuhan luas panen dan pertumbuhan hasil per hektar yang menunjukkan menurunnya investasi irigasi dan laju perkembangan teknologi dan subsidi harga input.

Perhatian utama pada produksi padi sampai dengan akhir Pelita III mengakibatkan perhatian pada komoditi pertanian lain kurang kecuali pada tanaman perkebunan yang dimaksud untuk mendorong ekspor non-migas setelah usainya *boom* minyak. Ada gejala meningkatnya pertumbuhan produksi jagung dan kedelai pasca swasembada beras (Pelita IV), tetapi laju ini menurun kembali pada

pelita V (Darwanto, 1998), meskipun permintaan terus meningkat lebih cepat dari kenaikan produksi, terutama untuk pakan ternak. Hal ini karena harga impor cukup murah yang mungkin karena adanya nilai tukar yang bersifat *over valued* pada rupiah. Dengan adanya krisis moneter ini ada kecenderungan menuju ke keseimbangan nilai tukar baru yang menguntungkan petani dan dapat mendorong usaha meningkatkan produksi pertanian.

Dilihat dari perilaku petani proses pembangunan pertanian ini sudah menyebabkan petani mengalami proses dinamisasi dan modernisasi bukan hanya secara teknologi, melainkan juga dalam hal tujuan produksi sudah lebih komersial dan rasional serta dalam kelembagaan tradisional menuju lebih ke orientasi pasar (Widodo, 1998).

4. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN.

Dari proses dinamisasi dan modernisasi yang terjadi pada usahatani di Indonesia, serta proses demokratisasi dan liberalisasi perdagangan internasional, diperlukan pendekatan baru dalam pembangunan pertanian. Teknologi budidaya pertanian modern dan berbagai alternatif usaha (holtikultura, ternak, ikan) mulai dikenal secara luas dan petani sudah lebih rasional, sehingga petani sudah mulai masuk sebagai salah satu komponen dalam sistem agribisnis. Dengan lebih memberikan kepercayaan pada petani dan penghargaan pada lembaga pedesaan kebijakan pembangunan pertanian dapat menggunakan alat yang secara ekonomi rasional serta menumbuhkan teknologi, kelembagaan dan kearifan setempat (*indigenous technology, institution, and wisdom*) yang lebih sesuai dengan usaha memperkuat jaring pengaman sosial dan ketahanan pangan.

Perubahan paradigma pembangunan kearah pembangunan berkelanjutan menuntut bukan hanya mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi, redistribusi, subsidi dan proteksi, alih teknologi, perencanaan pembangunan terpusat dsb, melainkan juga mencakup pertimbangan kualitas pertumbuhan yang meliputi pelestarian lingkungan untuk pembangunan berkelanjutan, partisipasi masyarakat dalam proses penentuan program, otonomi, kearifan asli, pengembangan kelembagaan dan teknologi asli setempat, perlindungan terhadap keluarga miskin dsb. (Shepherd, 1998).

Kebijakan ekonomi dapat dengan alat kebijakan harga dan dapat pula mengembangkan industrialisasi berbasis pertanian seperti agroindustri hilir dan memberi peluang petani untuk dapat memperoleh nilai tambah pada proses produksi sekunder (agroindustri) melalui kemitraan usaha dalam bentuk koperasi atau saham perusahaan.

Ada dua macam kebijakan harga yang diperlukan dalam proses pembangunan pertanian, yaitu kebijakan harga input dan kebijakan harga output. Disamping itu masih ada kebijakan pajak.

Kebijakan harga input biasanya dimaksudkan untuk mengarahkan penggunaan input dalam proses produksi seperti yang dikehendaki. Subsidi harga input seharusnya bersifat selektif ditujukan untuk meningkatkan produksi tanpa membahayakan lingkungan. Kebijakan harga output yang perlu adalah kebijakan stabilisasi harga dan kebijakan harga yang mendorong proses pembangunan pertanian. Kebijakan stabilisasi harga terhadap fluktuasi harga musiman yang

menguntungkan produsen dan konsumen, serta perkembangan teknologi, (Tweeten, 1979), dapat juga merugikan pedagang, sehingga kelompok pedagang dapat menentang campur tangan pemerintah (Bulog) dan ikut berperan dalam penyimpangan operasi Bulog.

Kebijakan tingkat harga hasil yang efisien adalah mebiarkan harga hasil pertanian untuk menuju harga keseimbangan baru sesuai dengan harga pasar yang sesungguhnya (harga internasional), pada keseimbangan nilai tukar rupiah yang baru. Dengan demikian akan terjadi penyesuaian harga yang pada umumnya menjadi lebih tinggi, hal ini nampak pada komoditi ekspor seperti kakao, udang, kopi, dan komoditi yang diimpor seperti beras, jagung, kedelai dsb. Kebijakan pajak ekspor secara umum merugikan kesejahteraan masyarakat (Toley *et al.*, 1982) seperti pernah terjadi di Thailand dulu pada ekspor beras. Sekarang ada pajak ekspor sebesar 60 % pada minyak sawit. Biasanya kebijakan pajak untuk proteksi produksi dalam negeri seperti pajak impor otomotif misalnya.

Akan tetapi kebijakan harga makanan yang tinggi dalam krisis ekonomi ini merupakan kebijakan yang tidak populer dan tidak mendapat dukungan politik yang dibutuhkan oleh kabinet reformasi pembangunan, dan dapat menimbulkan kerawanan dan instabilitas ekonomi, sosial, politik dan keamanan yang dibutuhkan untuk proses pembangunan. Hal ini sebaiknya dipisahkan dari kebijakan harga hasil pertanian sehingga tidak mengorbankan proses pembangunan pertanian.

5. KESIMPULAN

a. Tuntutan Perkembangan Keadaan.

Perubahan yang berkembang dalam krisis ekonomi di Indonesia berlatar belakang krisis moneter terkait dengan kesalahan sistem yang lalu yang mengarah pada konglomerasi dan monopoli menghasilkan tuntutan reformasi disegala bidang.

Disamping itu tuntutan perkembangan jangka panjang menghadapi proses industrialisasi, globalisasi, demokratisasi dan penghormatan pada HAM menuntut penyesuaian dalam pendekatan dan strategi pembangunan.

Demikian pula proses dinamisasi dan konglomerasi usahatani serta dampak lingkungan pertanian input tinggi dan menurunnya jaring pengaman sosial dipedesaan memerlukan paradigma baru dalam pembangunan pertanian. Suatu pembangunan pertanian yang berperan dalam memecahkan masalah ekonomi baik jangka pendek maupun jangka panjang didasari oleh landasan potensi sumberdaya yang tersedia.

Sektor pertanian yang berdasar kerakyatan berperan sebagai peredam guncangan ekonomi dengan tetap tumbuh positif dalam keadaan krisis ekonomi dan diharapkan tetap dapat mendukung proses pembangunan ekonomi selanjutnya dalam era industrialisasi dan globalisasi ekonomi.

b. Pendekatan

Pendekatan pembangunan harus didasari adanya kenyataan bahwa petani sudah makin rasional dan makin mengenal berbagai teknologi budidaya maju, sehingga program yang bersifat massal dengan paket teknologi yang ketat perlu

dirubah dengan penyajian berbagai alternatif teknologi, dengan memberikan kesempatan kepada petani untuk mengambil keputusan atas pola usahatani yang paling menguntungkan.

Pendekatan kebijakan diarahkan pada harga keseimbangan dari mekanisme pasar yang tidak bersifat monopolistik dan melepaskan harga hasil pertanian pada harga yang sesungguhnya, harga internasional, sesuai dengan harga keseimbangan baru berdasar nilai tukar mata uang rupiah yang ada.

Diharapkan harga keseimbangan baru akan mampu mendorong peningkatan produksi pertanian, adopsi dan inovasi teknologi yang berdampak pada produksi jangka panjang.

Pendekatan dengan dasar menghargai dan mengembangkan teknologi, kelembagaan dan kearifan asli diharapkan dapat menumbuhkan kembali jaringan pengaman sosial dan ketahanan pangan menuju pembangunan pertanian berkelanjutan.

Pendekatan pelestarian lingkungan merupakan dasar pertimbangan dalam kebijakan pengembangan dan subsidi input pertanian.

c. Strategi Pembangunan

Berdasarkan tuntutan perkembangan keadaan dan pendekatan pembangunan baru strategi pembangunan yang dikembangkan seharusnya bersifat keberfihakan pada petani untuk dapat menjamin demokratisasi ekonomi dan mampu mendukung pengembangan agroindustri hilir berorientasi pasar seperti agroindustri pengolah hasil perkebunan dan hortikultura serta agroindustri hulu seperti industri pakan dsb.

Dengan demikian perlu dikembangkan juga produksi hasil agroindustri yang dapat memenuhi permintaan konsumen negara lain, baik dari sumber investasi dalam negeri, maupun dengan mengikutsertakan modal dan/atau perusahaan dari negara konsumen.

Dengan ada kesadaran terhadap pelestarian lingkungan dan penolakan pada produk pertanian yang mengandung kemikalia kelebihan, maka pengembangan pertanian hemat energi dan pertanian organik sudah waktunya untuk digalakkan baik untuk pasaran domestik maupun ekspor hasil hortikultura, seperti buah-buahan dan sayuran organik.

Kebijakan subsidi harga input kalau masih diperlukan seharusnya bersifat selektif dengan pertimbangan lingkungan, seperti pada biopestisida. Bahkan pajak dapat dikenakan untuk kemikalia yang potensial menyebabkan degradasi sumberdaya alam dan mengganggu kesehatan.

Untuk dapat selalu menyajikan berbagai alternatif teknologi yang sesuai dengan tujuan pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan kepada petani, maka penelitian pertanian perlu mendapat prioritas untuk selalu dapat menghasilkan inovasi teknologi maupun memperlancar alih teknologi. Litbang Departemen Pertanian maupun Departemen Kehutanan dan Perkebunan merupakan salah satu lembaga penelitian yang diharapkan melaksanakannya. Disamping itu sejumlah besar Fakultas Pertanian Negeri dan Swasta seluruh Indonesia mempunyai potensi yang besar untuk melakukan penelitian.

PUSTAKA

- Baharsyah, S., 1987. Indonesian Agricultural Development. Repelita V. Dalam D.D. Hedley, Soetatwo & Murasa S (eds) *Round Table Indonesian Agricultural Development for Repelita V*. Bureau of Planning Ministry of Agriculture. Jakarta. Indonesia : 9 - 14.
- Darwanto, D.H., 1998. Peningkatan Produksi Pangan dan Pendapatan Petani. Seminar Nasional Pemberdayaan Pertanian Menuju Pemulihan Ekonomi Indonesia. Universitas Wangsa Manggala dan Fakultas Pertanian UGM. Yogyakarta, 3-10-1998.
- Jatileksono, T., 1988, Evaluasi Dampak Kemarau Panjang terhadap Produksi dan Penyediaan Pangan. Fakultas Pertanian UGM.
- Owen, W.F., 1966. The Double Developmental Squeeze on Agriculture. *The America Economic Review*. LVI (1) : 43 - 67.
- Shepherd, A., 1998. *Sustainable Rural Development*. Mc Millan Press & St. Martin's Press.
- Soetrisno, L.& D. Ismoyowati, 1998. Jaring Pengaman Sosial Masyarakat Pedesaan. Seminar Nasional Pemberdayaan Pertanian Menuju Pemulihan Ekonomi Indonesia. Universitas Wangsa Manggala dan Fak. Pertanian UGM. Yogyakarta, 3-10-1998.
- Tolley, G.S., V. Thomas & C.M. Wong, 1982. *Agricultural Price Policy and the Developing Countries*. The John Hopkins University Press. Baltimore & London.
- Tweeten, L.G., 1979. *Foundation of Farm Policy*. University of Nebraska Press. Lincoln & London.
- Widodo, S., 1998. Reorientasi Kebijakan Pembangunan Pertanian. Seminar Nasional Pemberdayaan Pertanian Menuju Pemulihan Ekonomi Indonesia. Universitas Wangsa Manggala & Fak. Pertanian UGM. Yogyakarta, 3-10-1998.