

EKONOMI POLITIK DAN REFORMASI SEKTOR PERTANIAN

Didik J. Rachbini, Ph.D

Struktur ekonomi Indonesia setelah diketahui rentan terhadap

gejolak luar ternyata harus dikoreksi, ditata dan direformasi secara menyeluruh. Banyak sekali titik lemah yang menyumbang terhadap krisis, misalnya ekspor nonmigas yang kurang kuat; terutama dibanding importnya; nilai tambah komoditas industri yang rendah, difisit perdagangan nonmigas dan peran sektor pertanian yang terbatas. Titik lemah didalam struktur tersebut harus dilihat kembali, jika perlu direparasi atau diganti dengan struktur baru, yang lebih menjamin kekuatan struktur ekonomi Indonesia.

Tulisan ini hendak melihat masalah-masalah sektor pertanian dan sebab-sebab yang menghambat perkembangannya selama dua dasawarsa terakhir ini. Beberapa masalah secara khusus ditelaah, seperti distorsi industri tepung terigu, potensi industri minyak kelapa sawit dan beberapa potensi ekspor lainnya. Tetapi analisisnya dikaitkan bahkan didahului dengan analisa perkembangan kondisi sektor makro ekonomi dan keuangan-perbankan secara umum, yang mengalami sektor makro ekonomi dan keuangan-perbankan secara umum, yang mengalami krisis sangat berat.

KONDISI FUNDAMENTAL EKONOMI

Fundamental ekonomi yang sering dikatakan baik oleh pemerintah, ternyata tidak menunjukkan kondisi yang sebenarnya. Memang, keadaan sebelum krisis jika cadangan devisa, dan tingkat suku bunga bisa disebut baik. Tetapi indikator-indikator yang biasa dikemukakan ini bukan ciri dari fundamental sesungguhnya atau paling tidak hanya ciri sebagian kecil saja, terutama jika dihadapkan pada keadaan eksternal baru, yang bergejolak dan penuh spekulasi. Dengan demikian, maka menjadi penting untuk membangun fundamental baru dengan ciri dan indikator baru sehingga struktur baru di masa mendatang menjadi lebih kuat.

Keadaan fundamental ekonomi Indonesia dikatakan baik dengan indikator-indikator, antara lain: tingkat inflasi satu digit (di bawah 10%), tingkat suku bunga memadai, cadangan devisa sampai 5-6 bulan impor, pertumbuhan ekspor cukup tinggi, dan sebagainya. Namun keadaan tersebut tidak menunjukkan kekukuhan struktur yang sebenarnya, terutama dikaitkan dengan dampak gejolak eksternal yang cukup kuat sejak satu dasawarsa terakhir ini.

Indikator-indikator fun-

damental yang baru sangat perlu diajukan sehingga kekuatan struktur ekonomi menunjukkan kondisi ketahanan, yang sesungguhnya. Misalnya, kondisi neraca perdagangan di luar migas, yang selama ini menunjukkan kondisi difisit secara bertahap harus diubah menuju kondisi surplus karena dukungan industri berorientasi ekspor yang memadai. Sementara itu, industri-industri yang rakus impor, tetapi tidak menghasilkan devisa, secara bertahap ditekan sehingga memperkuat neraca perdagangan di luar migas tersebut. Neraca perdagangan nonmigas menjadi kontributor dalam defisit

neraca transaksi berjalan, yang sesungguhnya menunjukkan keadaan ekonomi "lebih besak daripada tiang". Pasalnya, industri besar yang berorientasi ekspor masih lemah dan industri berbasis agribisnis ditinggalkan. Sementara itu, pemerintah Orde Baru telah banyak membangun industri besar, yang jago kandang dengan lisensi pengaturan pasar (*captive market*). Industri-industri itu rakus devisa sehingga cenderung memperburuk neraca transaksi berjalan.

Pada sisi lain, jasa juga *amburadul*, terutama karena kondisi sumberdaya manusia masih lemah dalam ketrampilan dan keahlian. Percepatan ekspor dan impor

NERACA PERDAGANGAN NONMIGAS MENJADI KONTRIBUTOR DALAM DEFISIT NERACA TRANSAKSI BERJALAN, YANG SESUNGGUHNYA MENUNJUKAN KEADAAN EKONOMI "LEBIH BESAR PASAK DARIPADA TIANG". PASALNYA, INDUSTRI BESAR YANG BERORIENTASI EKSPOR MASIH LEMAH DAN INDUSTRI BERBASIS AGRIBISNIS DITINGGALKAN. SEMENTARA TU, PEMERINTAH ORDE BARU TELAH BANYAK MEMBANGUN INDUSTRI BESAR, YANG JAGO KANDANG DENGAN LISENSI PENGATURAN PASAR (*CAPTIVE MARKET*). INDUSTRI-INDUSTRI ITU RAKUS DEvisa SEHINGGA CENDERUNG MEMPERBURUK NERACA TRANSAKSI BERJALAN.

Penulis adalah staf pengajar Universitas Mercu Buana dan pendiri, *Senior INDEF*

selama 1980-an dan awal 1990-an terpaksa harus dibayar pula dengan menguras devisa dari jasa yang dibeli dari luar negeri, terutama untuk transportasi, asuransi, perbankan, dan sebagainya. Jadi, fondasi ekonomi sebenarnya tidak cukup kuat, seperti yang digembargemborkan pemerintah dan otoritas moneter. Mengapa dalam kondisi defisit, ekonomi Indonesia terus berjalan? Pada sisi neraca pembayaran, ekonomi Indonesia seperti tidak menghadapi masalah karena defisit pada neraca transaksi berjalan ditutupi oleh arus modal asing, terutama utang jangka panjang pendek dan dana porto polio, yang cukup besar. Posisi ini sebenarnya seperti berdiri di ujung tanduk karena arus dana masuk tersebut bersifat jangka pendek dan menutupi defisit ekonomi Indonesia dalam sifat yang sangat sementara.

Karena itu, ketika terjadi arus modal keluar di Thailand, maka dengan cepat wabah itu menular ke Indonesia. Dengan cepat pula, dana-dana bersifat jangka pendek tersebut terbang untuk mencari aman. Ekonomi Indonesia yang berlimpah modal sebelumnya, meskipun defisit pada neraca berjalan, kemudian menurun drastis kinerjanya seperti ditunjukkan oleh depresiasi nilai mata uangnya. Dengan kondisi seperti ini, maka proses reformasi ekonomi, maka proses reformasi ekonomi itu sendiri sebenarnya tidak bisa meninggalkan sektor pertanian, yang menjadi bidang kegiatan ekonomi yang paling banyak menyerap tenaga kerja. Selama ini, dimensi kebijakan yang memperhatikan sektor pertanian melemah dan dalam kurun lebih dari satu dekade setelah swasembada beras, sektor pertanian ditinggalkan karena merasa ekonomi Indonesia dapat didukung oleh sektor industri, yang direlokasi dari luar dengan beban impor yang berat pula.

Justru karena sektor pertanian ditinggalkan dan tidak diintegrasikan dengan sektor industri, maka permasalahan struktur ekonomi, yang berorientasi ekspor, muncul ke permukaan dan menjadi lemah posisinya dihadapkan dengan persaingan internasional. Industri yang tidak berbasis sumberdaya (alam, manusia dan teknologi) ternyata tidak mampu bertahan lama karena semakin dipacu - maka permintaan terhadap devisa dan valuta justru semakin besar. Posisi ini terus melemahkan nilai tukar rupiah, kondisinya rentan setiap saat, dan melemahkan sektor finansial secara keseluruhan karena tidak ditunjang oleh sektor riil yang kuat. Sumberdaya alam yang besar di Indonesia tidak lain sektor pertanian, yang potensial untuk di industrialisasikan lebih lanjut sehingga menghasilkan nilai tambah yang besar. Potensi tersebut, antara lain perikanan, perkebunan karet, perkebunan lainnya (coklat, rempah-rempah, vanili, dll), perikanan, kehutanan, dan sebagainya.

Perkembangan sektor pertanian suatu negara tidak lepas dari perkembangan kebijakan makro, yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, kesinambungan perkembangan sektor pertanian sangat tergantung pada iklim dan kebijakan yang berlangsung, regulasi-deregulasi, dan ekonomi politik makro secara keseluruhan. Jika sektor pertanian ditinggalkan, meskipun sektor-sektor lain dan ekonomi secara keseluruhan berkembang, maka sektor ini pun akan semakin ketinggalan sehingga peranannya terhadap ekonomi nasional semakin terbatas. Padahal sektor ini terdapat sejumlah tenaga kerja, yang juga mempunyai persoalan dengan tingkat keahlian dan produktivitas.

Negara-negara maju pun seperti Australia, AS dan negara-negara Skandinavia telah membangun dan memodernisasi sektor pertaniannya dalam kurun waktu yang lama, bahkan terhitung berpuluh-puluh tahun atau berabad-abad. Tidak seperti di Indonesia, kebijakan di sektor pertanian tersebut ditinggalkan begitu saja. Setelah swasembada beras, pemerintah dan pelaku-pelaku di sektor pertanian kemudian meninggalkannya begitu saja sehingga prestasi itu mundur kembali. Kegiatan ekonomi kemudian beralih cepat ke sektor industri, konstruksi dan properti dan berbagai kegiatan jasa lainnya - seperti ditandai oleh alokasi dana dan teknologi yang besar ke sektor-sektor baru ini. Indonesia - yang di sebut negara agraris ini akhirnya banyak mengimpor produk pertanian, seperti: beras, kedelai, jagung, buah-buahan, dan sebagainya. Dari kekurangan pasok secara kualitas dan kuantitas atas produk-produk tadi, maka bisa diukur prestasi sektor pertanian kita.

Sebagai akibatnya, ekonomi Indonesia berkembang terlepas dari basis sumberdaya yang ada. Industri dikembangkan dengan dasar relokasi dari luar, yang mempunyai ketergantungan terhadap barang modal dan bahan baku impor yang sangat tinggi. Sektor properti dan konstruksi sebagaimana kegiatan di sektor industri - sangat menguras devisa, yang diataranya dihasilkan oleh kegiatan ekspor pertanian seperti karet, perikanan, minyak sawit, kopi, kopra, dan lainnya. Cara berpikir dan implementasi kebijakan seperti ini tentu tidak bisa menghindari defisit neraca perdagangan nonmigas dan neraca transaksi berjalan, yang pada gilirannya memperlemah rupiah.

Ketergantungan terhadap investasi dari luar negeri (langsung maupun tidak langsung) menjadi semakin tinggi. Jika ketergantungan ini kemudian tidak dapat dipenuhi karena kepercayaan Indonesia menurun, maka dengan mudah ekonomi nasional akan merosot dan bahkan rontok sama sekali - seperti, yang terjadi sekarang. Jadi, logika pemahaman terhadap krisis sangat mudah diketahui,

¹ Untuk melihat berbagai masalah kebijakan secara makro, lihat "Proyeksi Ekonomi INDEF 1997 / 1998" (Jakarta for Development of Economics & Finance, 1997) dan "Monopoli dan Distorsi Ekonomi: Proyeksi Ekonomi INDEF 1998/1999" (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998)

yakni karena kesalahan mendasar di dalam struktur ekonomi internal-termasuk diantaranya sektor pertanian yang lemah - sebagai salah satu resource base economy - diabaikan begitu saja. Sebagai contoh bahwa sektor pertanian tergantung pada kebijakan makro adalah kaitannya dengan tingkat suku bunga. Jika tingkat suku bunga sangat tinggi sebagai akibat dari iklim ekonomi makro yang tercipta, maka dampak dari kebijakan dan iklim seperti ini tidak saja akan mempengaruhi sektor pertanian, tetapi juga sektor-sektor ekonomi lainnya. Namun demikian, sektor pertanian tergolong paling besar terkena dampaknya karena **return on investment** dari sektor ini tergolong kecil - jika hanya dilihat dari sisi ekonomi teknis semata. Investasi di sektor pertanian pasti tidak akan berkembang, bahkan bisa mengalami stagnasi, meskipun sumberdaya, bahan baku dan tenaga kerja yang tersedia cukup besar. Kendala yang dihadapi tidak lain adalah pertimbangan investor dari sisi perbandingan teknis biaya modal dengan yang diperoleh. Padahal, sektor pertanian juga menjadi tempat menampung tenaga kerja dalam jumlah yang besar, sekaligus menjadi penyangga pembangunan ekonomi yang sangat penting.

Meskipun ada kritik soal produktivitas, tetapi masalah ini tetap harus menjadi agenda khusus agar kontribusi sektor pertanian menjadi berganda - termasuk didalamnya dalam hal PDB dan ekspor. Namun demikian, peran sektor pertanian sebagai penyangga kesempatan kerja menjadi penting lagi pada situasi krisis sekarang. Sejalan dengan merosotnya kegiatan produksi di berbagai kegiatan industri karena ketergantungan pada bahan baku impor, maka peran sektor pertanian sekarang akan semakin mengemuka.

INVESTASI DAN PERBANKAN

Sektor pertanian yang menyerap hampir separuh tenaga kerja nasional hanya menyerap sekitar 3 (tiga) persen total investasi di Indonesia. Porsi dana investasi untuk sektor ini sudah membuktikan bahwa pemerintah telah meninggalkan sektor pertanian dan agroindustri di dalam strategi pembangunan nasional secara makro. Sektor pertanian hanya berhenti pada

puncak prestasi swasembada pangan (dalam hal ini beras saja), tetapi kemudian ditinggalkan sama sekali. Akhirnya, swasembada beras yang telah dicapai tersebut merosot kembali sehingga pada masa krisis ini pemerintah harus mengeluarkan devisa dalam jumlah yang besar untuk mengimpor kebutuhan pokok beras ini.

Sementara itu, dukungan perbankan terhadap sektor pertanian juga sangat kecil. Data perbankan ditambah kredit likuiditas yang besar dari Bank Indonesia lebih banyak ditumpahkan untuk sektor yang spekulatif, seperti sektor properti dan industri-industri, yang tidak - berbasis sumberdaya di dalam negeri. Dari sisi pandangan ini terlihat adanya distorsi dan misalokasi sumberdaya keuangan nasional dengan akibat yang sangat nyata terhadap krisis sekarang. Sektor keuangan dan perbankan telah dideregulasi selama tidak kurang dari 15 tahun sejak 1983. Puncaknya dilakukan secara liberal pada tahun 1988 melalui Pakto 88, yang menghasilkan sektor perbankan berjumlah besar, tetapi tidak memadai kualitasnya. Sektor perbankan ini ternyata telah gagal menunjang sektor-sektor riil, yang potensial untuk mendukung ekspor - terutama sektor pertanian, perkebunan, perikanan dan kehutanan.

Sebagai akibatnya, sektor perbankan tidak bersaing untuk melayani sektor riil, tetapi bersaing, sendiri sehingga harga modal menjadi sangat mahal. Dalam kondisi seperti ini sektor pertanian ditinggalkan karena

DI DALAM KEBIJAKAN EKONOMI, PERAN SEKTOR KEUANGAN DAN PERBANKAN SANGAT VITAL TIDAK SAJA UNTUK SEKTOR PERBAIKAN TETAPI JUGA SEKTOR SEKTOR LAINNYA. DENGAN DEMIKIAN, DUKUNGAN SEKTOR PERBANKAN YANG BAIK MENJADI ISYARAT MUTLAK TERWUJUDNYA INDUSTRI PERTANIAN YANG TANGGUH KARENA HARGA MODAL YANG MAHAL TENTU TIDAK - DAPAT DITUTUPI OLEH RETURN YANG LEBIH KECIL DAN GESTATION PERIOD YANG CUKUP LAMA. DALAM KEBIJAKAN MAKRO, PENGUATAN STRUKTUR KEUANGAN DAN PERBANKAN MENJADI SUATU SYARAT YANG DIPERLUKAN (NECESSARY CONDITION) - SEBELUM ASPEK-ASPEK TEKNIS LAINNYA DIPERBAIKI.

banyak pilihan lain, yang lebih cepat menghasilkan keuntungan (*quick yielding*) - meskipun risikonya cukup serius. Produk dari kebijakan tersebut justru sebaliknya, bukan tingkat bunga yang rendah, tetapi sangat tinggi sehingga tidak-konduusif bagi industri pertanian. Di dalam kebijakan ekonomi, peran sektor keuangan dan perbankan sangat vital tidak saja untuk sektor perbaikan tetapi juga sektor sektor lainnya. Dengan demikian, dukungan sektor perbankan yang baik menjadi isyarat mutlak terwujudnya industri pertanian yang tangguh karena harga modal yang mahal tentu tidak dapat ditutupi oleh return yang lebih kecil dan *gestation period* yang cukup lama. Dalam kebijakan makro, penguatan struktur keuangan dan perbankan

menjadi suatu syarat yang diperlukan (*necessary condition*) - sebelum aspek-aspek teknis lainnya diperbaiki. Perbankan seperti bendungan, yang penting peranannya bagi sawah-sawah. Sementara itu, sektor riil adalah sawah-sawah, yang melakukan kegiatan produktif riil untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat. Tidak ada sektor apapun yang dapat tumbuh dengan layak jika kondisi perbankan sakit berat sehingga tidak dapat mengucurkan kreditnya bagi sektor riil, terutama sektor pertanian. Karena itu, perbaikan sektor perbankan secara menyeluruh merupakan agenda tersendiri, tetapi sekaligus merupakan prasyarat bagi hidupnya sektor pertanian. Tanpa dukungan sektor perbankan yang sehat, maka sektor pertanian pasti akan berjalan di tempat. Atau paling tidak, sektor pertanian akan tetap terjebak ke dalam kondisi dan tingkat yang subsistem sehingga pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi sangat terbatas.

SALIM GROUP INI SESUNGGUHNYA BERSAING DENGAN PRODUK SUBSTITUSINYA - TERUTAMA YANG DIUSAHAKAN OLEH RAKYAT BANYAK. INDUSTRI BESAR, MONOPOLI, SERTA DIDUKUNG OLEH SUBSIDI TELAH BERSAING SECARA TIDAK JUJUR (KARENA KEBIJAKAN YANG DISTORTIF), DENGAN KORBAN BERJATUHAN DI LAPANGAN SEKTOR PERTANIAN RAKYAT. INDUSTRI-INDUSTRI DAN KEGIATAN PERTANIAN RAKYAT BANYAK YANG MATI SEHINGGA TERJADI TRANSFER KESEJAHTERAAN DALAM SKALA BESAR-BESARAN DARI RAKYAT - BAIK PRODUSEN DAN KONSUMEN - KE KELOMPOK KONGLOMERAT, YANG MENDAPAT FASILITAS NEGARA. DALAM KONTEKS ANALISA INI, MAKA YANG - MENSEJAHTERAKAN KONGLOMERAT DI ATAS, TIDAK LAIN ADALAH RAKYAT DENGAN SUBSIDI TERSELUBUNG MELALUI TRANSFER KESEJAHTERAAN MAUPUN TRANSFER HARGA. KARENA INDUSTRI INI TERLALU BESAR DAN SUDAH MASUK KE DALAM EKONOMI MASYARAKAT, MAKA PEMERINTAH TERPAKSA TERUS MENSUBSIDI DALAM JUMLAH YANG BESAR. INILAH ONGKOS YANG HARUS DIBAYAR OLEH MASYARAKAT JIKA TERJADI PENUNDAAN REFORMASI EKONOMI POLITIK.

ketergantungan terhadap impor yang besar pula dengan menguras devisa dalam jumlah yang besar. Industri-industri yang rakus devisa secara bersama-sama menciptakan permintaan yang tinggi terhadap valuta (terutama dollar) untuk mengimpor. Pada gilirannya, kondisi ini terus memperkuat dollar atau memperlemah rupiah. Jadi, industri ini pun ikut berperan nyata dalam memberi kontri-busi besar terhadap krisis yang berlangsung sekarang.

Selain itu, karena unsur subsidi tersebut, industri tepung terigu dapat menyiasati produk- substitusinya di sini sehingga mempunyai harga yang relatif lebih bersaing. Proses massalisasi terigu di Indonesia sangat berhasil sehingga konsumen yang menikmati terus menyebar tidak hanya di lapisan menengah dan atas, tetapi juga lapisan menengah ke bawah. Industri roti, mie biskuit, termasuk, industri makanan rakyat terus menjadi komoditi yang disukai rakyat, yang relatif bersaing dengan

DISTORSI INDUSTRI TEPUNG TERIGU

Industri tepung terigu adalah bentuk kesalahan distorsi kebijakan paling fatal, yang dekat atau langsung pengaruhnya terhadap sektor pertanian. Kebijakan ini berakibat fatal di dalam sejarah kebijakan industri pertanian di Indonesia. Indonesia yang tidak memiliki ladang gandum tapi kini menjadi konsumen tergolong paling besar di dunia. Impor gandum lebih dari 3,4 juta ton per tahun terutama berasal dari Australia, Kanada, Amerika, dan sebagainya. Distorsi tersebut terjadi berganda, terutama kebijakan monopoli yang dilakukan swasta, tetapi berada dibalik perlindungan negara dalam hal ini Bulog. Selain kebijakan monopoli, distorsi yang terjadi di dalam sistem komoditi ini adalah subsidi dalam pembiayaan dan monopoli impor, termasuk integrasi vertikal. Distorsi ini akhirnya memang menghasilkan industri penggilingan sangat besar, tetapi menciptakan

produk- substitusinya. Tetapi tegaknya industri ini terjadi karena faktor subsidi dan fasilitas yang diberikan pemerintah dalam kurun waktu yang lama. Proses massalisasi ini kemudian terus menjadi beban berat negara karena ikut memberi kontribusi defisit perdagangan non-migas dan defisit transaksi berjalan, yang menjadi cikal bakal dari krisis. Sebelum krisis, industri ini bersaing dengan produk substitusi lainnya, yang tidak mendapat kesempatan hidup normal karena bersaing dengan produk yang disubsidi, diberi kesempatan monopoli oleh pemerintah, dan diberi fasilitas yang sangat besar dalam waktu yang lama. Jadi, industri besar tepung terigu di dalam Salim Group ini sesungguhnya bersaing dengan produk substitusinya - terutama yang diusahakan oleh rakyat banyak. Industri besar, monopoli, serta didukung oleh subsidi telah bersaing secara tidak jujur (karena kebijakan yang distortif), dengan korban berjatuh di lapangan sektor pertanian rakyat. Industri-industri dan

kegiatan pertanian rakyat banyak yang mati sehingga terjadi transfer kesejahteraan dalam skala besar-besaran dari rakyat-baik produsen dan konsumen - ke kelompok konglomerat, yang mendapat fasilitas negara. Dalam konteks analisa ini, maka yang - mensejahterakan konglomerat di atas, tidak lain adalah rakyat dengan subsidi terselubung melalui transfer kesejahteraan maupun transfer harga. Karena industri ini terlalu besar dan sudah masuk ke dalam ekonomi masyarakat, maka pemerintah terpaksa terus mensubsidi dalam jumlah yang besar. Inilah ongkos yang harus dibayar oleh masyarakat jika terjadi penundaan reformasi ekonomi politik.

Mekanisasi impor gandum pun dilakukan secara monopoli dengan harga yang terus dijamin oleh pemerintah, meskipun harga di luar negeri berfluktuasi. Selisih harga di pasar internasional dan harga yang ditetapkan pemerintah dibayar oleh pemerintah sebagai subsidi terselubung. Inilah yang dikritik INDEF ekitar 3 (tiga) tahun yang lalu sebagai bentuk subsidi, yang merugikan masyarakat.² Mekanisme seperti ini adalah produk dari kebijakan ekonomi politik, yang terkait dengan keputusan politik pemerintah dan kekuasaan dan tidak bisa diselesaikan hanya dengan kritik ilmiah. Tekanan-tekanan terhadap etatisme negara dan korporatisme atau kapitalisme kroni seperti ini secara cepat harus dihilangkan - tidak saja untuk kasus industri tepung terigu, tetapi juga industri-industri pertanian lainnya. Dalam kebijakan ekonomi politik yang kacau seperti ini, maka sulit untuk menumbuhkan industri pertanian yang tangguh karena kebijakan yang ada justru mematikan potensi di dalam negeri. Karena itu, koreksi terhadap kebijakan ekonomi politik sangat perlu dilakukan dengan seksama dan jangan membiarkan distorsi terus berlangsung dalam waktu yang lama. Jadi, industri mengidap penyakit distorsi dengan sifat kedalaman ekonomi politis tertentu itu sehingga harus diselesaikan dengan kebijakan ekonomi politik yang memadai pula bukan sekedar deregulasi membuka keran impor untuk pesaing-pesaing lain.

Dalam pertemuan saya dengan direksi PT Bogasari, mereka memahami persoalan yang dihadapi ini dalam konteks tuntutan perdagangan yang *fair* pada saat ini. Tuntutan kemandirian industri ini sangat kuat sehingga memacu para eksekutifnya terus memikirkan jalan keluar antara menghilangkan subsidi dan tuntutan harga terigu yang tidak berfluktuasi. Jika konsumen terigu tidak bersifat massal ke rakyat banyak, pencabutan subsidi dapat dengan mudah dilakukan sehingga harga meningkat hanya untuk konsumen kelas atas, hotel-hotel mewah, dan lapisan berpunya lainnya. Tetapi yang dihadapi sekarang sekarang, industri yang tidak *resource based* telah menjadi bagian yang masuk ke dalam struktur ekonomi Indonesia, dengan resiko ketergantungan yang besar pula.

Inilah ongkos yang 'terpaksa' harus dibayar oleh ekonomi Indonesia jika distorsi dibiarkan dan reformasi ditunda. Siapa yang harus membayar? Beban itu tidak

lain kembali kepada rakyat dan pemerintah, terutama pembayar pajak, yang harus mensubsidi lagi dalam keadaan krisis.

POTENSI INDUSTRI MINYAK SAWIT DAN PERIKANAN

Indonesia adalah produsen minyak kelapa sawit tergolong paling besar di dunia. Pesaing Indonesia paling besar adalah Malaysia, yang sudah mendiversifikasikan produk-produknya menjadi bernilai tambah sangat tinggi. Akhir-akhir ini pengembangan ekstensifikasinya sudah sangat terbatas sehingga melirik investasi perkebunan kelapa sawit Indonesia. Meskipun demikian Indonesia mengalami *shortage* pada saat krisis sekarang bukan karena kekurangan pasok, tetapi karena selisih kurs sehingga permintaan relatif di luar negeri meningkat pesat. Dalam keadaan normal sebelum krisis, ekspor produk industri minyak sawit ini juga terus meningkat karena permintaannya yang tinggi dan harga yang baik. Tetapi industri minyak kelapa sawit sesungguhnya juga mengalami distorsi karena pelaku-pelakunya terbatas, terutama di industri, yang dikuasai oleh Bimoli (Salim Group) dan Filma (Eka Tjipta). Jadi, masih ada struktur oligopoli di dalam industri ini sehingga dengan mudah kita jumpai persoalan *supply rigidities* sehingga permintaan yang besar di dalam negeri maupun di luar negeri tidak bisa diikuti oleh suplai dari sistem komoditi yang ada.

Industri minyak kelapa sawit ini sangat potensial karena karena bahan baku, tenaga kerja dan lahan yang luas sangat memadai untuk dikembangkan sebagai produk ekspor unggulan. Hanya saja persoalan struktural dengan pelaku-pelaku yang sangat terbatas di dalam negeri ini perlu direformasi dengan memasukan pemain-pemain yang lebih banyak sehingga dapat memecahkan kebekuan persoalan *supply rigidities* tersebut di atas. Industri perikanan juga mengalami nasib yang sama di alam ekonomi politik Indonesia. Sektor perikanan tergolong sektor yang potensial dengan ekspor yang cukup besar, bahkan memasukan Indonesia ke dalam 10 besar eksportir produk perikanan. Tetapi prestasi tersebut jauh lebih rendah dibandingkan negara tetangga, seperti Thailand, yang sedikit memiliki perairan eksploitasi tetapi cukup baik dalam pengembangan perikanan laut dan industri pendukungnya. Bahkan perikanan darat pun dijadikan basis ekspor untuk memperkuat sektor pertaniannya,

Masalah di sektor perikanan juga bersifat struktural dimana pelaku-pelakunya sulit masuk ke dalam sektor ini. Perusahaan-perusahaan penangkapan ikan terbelenggu selama 20 tahun karena impor kapal tidak diperbolehkan, sementara suplai kapal di dalam negeri sangat tidak memadai. Meskipun izin impor tersebut sudah dikeluarkan, tetapi industri ini tidak bisa langsung tegak dalam waktu singkat. Akhirnya, eksploitasi perairan Indonesia hanya dinikmati oleh perusahaan-perusahaan

² Lihat studi "Ekonomi Politik Industri Tepung terigu",
(Jakarta: Institute for Development of Economics & Finance, Agustus 1995)