

MAKALAH BAHASAN
KEBIJAKAN DAN STRATEGI BIDANG PRODUKSI PANGAN
DALAM MENCAPAI SWASEMBADA PANGAN¹⁾

Prof. Dr. Ir. Rudolf Sinaga²⁾

1. Kebijakan Pengembangan Sumberdaya Manusia

Rancangan teknologi pertanian (kimia-biologis dan mekanis) yang akan dimasyarakatkan seyogyanya disesuaikan dengan karakteristik wilayah pengembangan, baik ditinjau dari agroekologi maupun dari sumberdaya manusianya. Pendekatan ini perlu digaris bawahi, karena teknologi hanyalah suatu alat untuk mencapai tujuan pembangunan, dan bukan tujuan dari pembangunan tersebut. Oleh karena itu teknologi harus merupakan variabel endogen dalam model pembangunan dari suatu wilayah pertanian.

Pada dasarnya peranan teknologi adalah untuk (1) menghemat faktor-faktor produksi, dan (2) menggantikan suatu faktor produksi dengan faktor produksi lainnya untuk menghasilkan satu satuan output yang sama. Dengan demikian penggunaan teknologi harus disesuaikan dengan kelangkaan relatif dari ketersediaan faktor-faktor produksi di suatu wilayah pembangunan. Wilayah di Indonesia tidak saja bineka dalam budaya, tetapi juga bineka dalam kelangkaan relatif ketersediaan faktor-faktor produksi, seperti tenaga kerja, lahan, modal dan kemampuan manajemen.

Di daerah padat penduduk, di mana lahan merupakan faktor produksi yang relatif langka dibandingkan dengan faktor produksi lainnya, maka tujuan pembangunan di daerah seperti ini adalah untuk meningkatkan produktivitas lahan. Teknologi yang dikembangkan di daerah seperti ini bertumpu pada teknologi kimia-biologis. Sedangkan di daerah yang jarang penduduk, dimana tenaga kerja merupakan faktor produksi yang relatif langka dibandingkan dengan faktor produksi lainnya, maka tujuan pembangunan pertanian diarahkan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Oleh karena itu, teknologi yang dikembangkan di daerah seperti ini adalah teknologi mekanis (dan jika mungkin juga teknologi kimia-biologis).

1) Makalah bahasan disampaikan pada "Seminar Kebijakan dan Strategi Menuju Tercapainya Swasembada Pangan", tanggal 5 Juni 1993 di Kampus IPB Bogor.

2) Pembahas Dosen Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian IPB Bogor

2. Strategi Pembangunan Pertanian

Untuk mencapai tujuan pemangunan pertanian Repelita VI strategi dasar yang dikembangkan adalah pembangunan pertanian dengan penerapan sistem agribisnis terpadu terlanjutkan (*Sustainable Integrated Agribusiness System*). Penerapan sistem agribisnis ini dinilai sangat tepat. Karena, selama ini Departemen Pertanian dalam melaksanakan pembangunan seolah-olah hanya dibantu oleh Departemen Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Pengairan. Dengan pendekatan sistem agribisnis, Departemen Pertanian memerlukan kerjasama yang lebih erat dengan departemen terkait lainnya.

Untuk mengundang perhatian departemen terkait lainnya sehingga dapat dilakukan kerjasama yang lebih erat, maka terlebih dahulu konsep agribisnis tersebut harus dapat difahami oleh semua pihak, terutama instansi atau departemen terkait. Setelah membaca makalah Sekjen Departemen Pertanian (Bab V) maka perlu kiranya konsep agribisnis diuraikan secara lebih jelas. Untuk menguraikan konsep agribisnis diperlukan jawaban dari tiga pertanyaan berikut :

- a. Apakah Agribisnis itu atau apa saja ruang lingkup dari agribisnis ?
- b. Bagaimana hubungan sektor pertanian dengan sektor industri ?
- c. Bagaimana kebutuhan antar sub-sistem dari sistem agribisnis, atau hubungan koordinasi antar instansi terkait ?

a. Apa itu Agribisnis ?

Pengertian agribisnis mencakup semua kegiatan mulai dari pembuatan sarana produksi dan alat-alat pertanian sampai dengan distribusi produk-produk yang menggunakan komoditi pertanian sebagai bahan baku, yaitu meliputi kegiatan : (1) Pembuatan (pabrikasi) dan penyaluran (distribusi) sarana produksi pertanian, seperti pupuk, obat-obatan, alat-alat dan mesin-mesin pertanian; (2) Pembudidayaan tanaman, ikan dan hewan; (3) Penyimpanan, pengolahan dan penyaluran komoditi pertanian dan produk-produk yang memakai komoditi pertanian sebagai bahan baku. Sementara itu, sistem agribisnis dari suatu komoditi dapat dibedakan menjadi empat sub-sistem yang harus berhubungan secara vertikal, yang dimulai dari (1) sub-sistem sarana produksi, yang merupakan sub-sistem terbawah; (2) sub-sistem usahatani; (3) sub-sistem pengolahan; dan (4) sub-sistem pemasaran.

Jika sub-sistem dari sistem agribisnis dihubungkan dengan skala usaha maka dapat dinyatakan bahwa pada umumnya sub-sistem usahatani mempunyai skala usaha yang menurun atau tetap (*decreasing return to scale* atau *constant return to scale*). Dalam skala usaha yang demikian, dengan makin besarnya usahatani menyebabkan biaya rata-rata per unit output meningkat atau tetap.

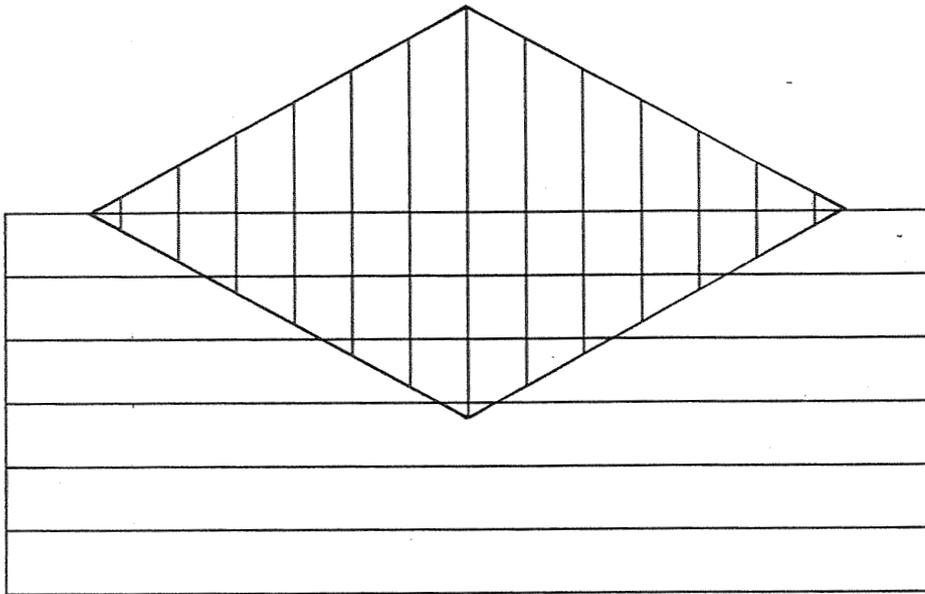
Dengan demikian, kegiatan dengan skala usaha yang menurun lebih efisien jika diusahakan secara kecil-kecil atau usaha keluarga. Sedangkan sub-sistem pengadaan sarana produksi, pengolahan dan pemasaran pada umumnya dapat dikatakan mempunyai skala usaha yang meningkat (*increasing return to scale*). Pada kegiatan dengan skala usaha yang demikian, maka biaya rata-rata per unit output akan menurun dengan makin meningkatnya kuantitas output atau makin besarnya usaha. Hal ini berarti bahwa sub-sistem ini lebih efisien jika diusahakan dalam skala yang besar.

b. Hubungan Sektor Pertanian dengan Sektor Industri

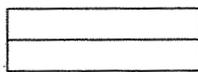
Dalam hubungannya dengan sektor industri, maka agribisnis terdiri dari seluruh sektor pertanian ditambah dengan sebagian dari sektor industri yang menghasilkan sarana produksi pertanian serta alat-alat pertanian dan yang mengolah hasil-hasil pertanian. Sebagian dari sektor industri di atas sering juga disebut agro-industri. Sehingga dengan demikian, agribisnis terdiri dari sektor pertanian ditambah dengan agro-industri, yang secara sederhana dapat dilihat pada Gambar 1.

Dalam sistem agribisnis, agro-industri dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu agro-industri hulu dan agro-industri hilir. Agro-industri hulu meliputi kegiatan yang menghasilkan sarana produksi pertanian, seperti pupuk dan obat-obatan, dan yang menghasilkan alat-alat serta mesin pertanian. Dengan demikian agro-industri hulu dalam sistem agribisnis berfungsi sebagai produksi. Sementara itu, sektor pertanian dalam sistem agribisnis berfungsi sebagai pembudidaya tanaman dan hewan serta penangkapan ikan. Sampai saat ini, kegiatan agro-industri hulu dilihat dari kontribusinya terhadap peningkatan produksi pertanian dapat dikatakan telah maju.

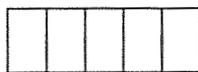
Agro-industri hilir meliputi kegiatan pengolahan hasil-hasil pertanian, seperti minyak goreng, susu bubuk, buah-buahan kalengan, tepung tapioka dan pakan ternak. Dengan kata lain agro-industri hilir dalam sistem agribisnis berfungsi sebagai pengolah. Pada dasarnya komoditi pertanian mempunyai elastisitas permintaan yang inelastis, yang berarti jika produk meningkat dalam jumlah besar menyebabkan penerimaan petani menurun. Dengan kegiatan agro-industri hilir ini, diharapkan dapat menyebabkan elastisitas permintaan makin elastis. Dengan permintaan yang makin elastis maka peningkatan produksi tidak menyebabkan penerimaan petani menurun. Pada umumnya agro-industri hilir di Indonesia masih.



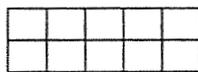
Keterangan



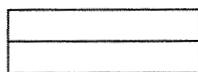
: Sektor Pertanian



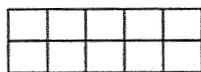
: Sektor Industri



: Agro-Industri



+



: Agribisnis

Gambar 1. Hubungan sektor Pertanian dengan Sektor Industri dalam Sistem Agribisnis

Oleh karena itu, untuk mendorong peningkatan produksi pertanian yang disertai peningkatan pendapatan petani perlu membenahi agro-industri hilir.

Untuk memperlancar fungsi-fungsi berbagai sub-sistem dalam sistem agribisnis maka diperlukan kegiatan pemasaran dan perdagangan (*procurement, distribution*). Kegiatan pemasaran ini dapat terjadi dari agro-industri hulu ke pertanian, dari pertanian ke agro-industri hilir atau langsung ke konsumen, dan dari agro-industri hilir ke konsumen. Konsumen yang dilayani dalam sistem ini dapat konsumen dalam negeri atau konsumen luar negeri. Ini berarti bahwa kegiatan agribisnis juga menyangkut kegiatan pada sektor perdagangan.

Dalam hubungannya dengan skala usaha masing-masing subsistem dalam sistem agribisnis, maka lembaga yang mengelola juga harus disesuaikan dengan skala usahanya. Usahatani, yang mempunyai skala usaha kecil maka pengelolanya dapat diserahkan kepada petani saja, yang dapat merupakan plasma dalam sistem agribisnis. Sementara itu, agro-industri hulu dan hilir yang pada umumnya mempunyai skala usaha yang besar (meningkat), maka pengelolanya dapat diserahkan swasta koperasi yang dimiliki oleh petani sendiri, dan/atau BUMN, dan/atau swasta non koperasi.

c. Koordinasi Antar Instansi Terkait

Berdasarkan uraian di atas maka dalam sistem agribisnis akan menyangkut kegiatan dari berbagai departemen, yaitu Departemen Perindustrian yang menyangkut masalah agro-industri, baik agro-industri hulu maupun agro-industri hilir, Departemen Pertanian yang menyangkut masalah kegiatan budidaya dan penangkapan, dan Departemen Perdagangan yang menyangkut masalah pemasaran dan perdagangan hasil. Oleh karena itu supaya sistem agribisnis dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan maka diperlukan koordinasi antar departemen terkait. Yang masih menjadi pertanyaan adalah, apakah aspek agribisnis akan dikoordinir instansi setaraf direktorat, atau direktorat jenderal di masing-masing departemen, atau juga harus dikoordinir oleh pejabat yang lebih tinggi lagi ?