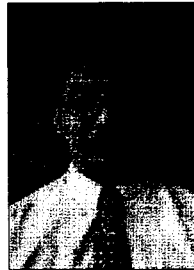


REFLEKSI DAN PENGEMBANGAN AGRIBISNIS INDONESIA

PENDAHULUAN

Perjalanan pengembangan agribisnis di Indonesia hampir paralel dengan sejarah pembangunan pertanian secara umum yang mengalami periode fase jatuh-bangun yang menarik untuk ditelusuri lebih dalam. Periode jatuh bangun tersebut sebenarnya amat berhubungan erat dengan kebijakan ekonomi makro dan strategi pembangunan ekonomi secara umum. Pada era 1970-an Indonesia cukup berhasil membangun fondasi atau basis pertumbuhan ekonomi yang baik setelah pembangunan pertanian dan sistem agribisnis terintegrasi cukup baik ke dalam kebijakan ekonomi makro.

Hasil besar yang secara nyata yang dirasakan langsung oleh masyarakat banyak adalah terpenuhinya kebutuhan pangan secara mandiri (swasembada) pada pertengahan 1980 an. Ekonomi nasional tumbuh cukup tinggi, bahkan lebih dari 7 persen per tahun, karena kuatnya basis pertanian dan sumber daya alam. Kesempatan kerja meningkat pesat dan kemampuan sektor-sektor ekonomi dalam menyerap pertumbuhan tenaga kerja baru juga amat besar. Akan tetapi, kondisi kondusif tersebut harus berakhir secara tragis ketika pada akhir 1980-an dan awal 1990-an ekonomi pertanian dan agribisnis juga harus menderita cukup serius. Sektor pertanian mengalami fase dekonstruktif dan tumbuh cukup rendah sekitar 3 persen karena proteksi besar-besaran pada sektor industri, apalagi berlangsung melalui konglomerasi yang merapuhkan sistem agribisnis serta fondasi ekonomi Indonesia umumnya.



KETIKA KRISIS EKONOMI MENIMBULKAN PENGANGGURAN BESAR DAN LIMPAHAN TENAGA KERJA DARI SEKTOR PERKOTAAN TIDAK MAMPU TERTAMPUNG DI SEKTOR PEDESAAN, PERTANIAN DAN AGRIBISNIS PUN HARUS MENANGGUNG BEBAN EKONOMI-POLITIK YANG TIDAK RINGAN. KETANGGUHAN SEKTOR INI YANG SEMPAT DIBANGGAKAN PADA SAAT PUNCAK KRISIS MONETER AKHIRNYA TIDAK MAMPU BERTAHAN LEBIH LAMA KARENA PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PROSES TRANSFORMASI EKONOMI TIDAK DAPAT HANYA DISANDARKAN PADA KENAIKAN HARGA-HARGA (INFLASI) SEMATA.

Ketika krisis ekonomi menimbulkan pengangguran besar dan limpaan tenaga kerja dari sektor perkotaan tidak mampu tertampung di sektor pedesaan, pertanian dan agribisnis pun harus menanggung beban ekonomi-politik yang tidak ringan. Ketangguhan sektor ini yang sempat dibanggakan pada saat puncak krisis moneter akhirnya tidak mampu bertahan lebih lama karena pembangunan pertanian dan proses transformasi ekonomi tidak dapat hanya disandarkan pada kenaikan harga-harga (inflasi) semata. Pergerakan tenaga kerja dari pedesaan ke perkotaan – dan sebaliknya – yang berlangsung cukup mulus sebelum krisis ekonomi tidak dapat lagi terjadi tanpa biaya sosial yang cukup tinggi. Sektor pendukung industri dan jasa yang selama itu mampu mengimbangi naiknya permintaan agregat karena pertumbuhan penduduk kini pun belum pulih karena rendahnya investasi dan aktivitas produksi yang mampu memperluas kesempatan kerja.

Melakukan pengembangan – atau tepatnya upaya rekonstruksi agribisnis – tidak dapat dilakukan secara parsial mengingat agribisnis adalah suatu rangkaian sistem usaha berbasis pertanian dan sumberdaya lain, dari hulu sampai hilir. Agribisnis mencakup sub-sistem sarana produksi atau bahan

baku di hulu, proses produksi biologis di tingkat bisnis atau usahatani, aktivitas transformasi berbagai fungsi bentuk (pengolahan), waktu (penyimpanan atau pengawetan), dan tempat (pergudangan) di tengah, serta pemasaran dan perdagangan di hilir, dan subsistem pendukung lain seperti jasa, permodalan, perbankan, dan sebagainya. Memilah-

milah suatu sistem agribisnis dalam satuan yang terpisah hanya akan menimbulkan gangguan serius dalam seluruh rangkaian yang ada, dan bahkan dapat menciptakan permasalahan tingkat berikutnya yang lebih dahsyat.

Agribisnis memang mengedepankan suatu sistem budaya, organisasi dan manajemen yang amat rasional, dirancang untuk memperoleh nilai tambah (komersial) yang dapat disebar dan dinikmati oleh seluruh pelaku ekonomi secara fair, dari petani produsen, pedagang dan konsumen dari segenap lapisan masyarakat. Membangun agribisnis di tingkat mikro tentu saja amat berhubungan dengan peningkatan kapasitas (*capacity building*) petani dan pelaku usahatani sebagai aktor terpenting dalam agribisnis. Namun, membiarkan para petani dan pelaku agribisnis terjerumus dalam kancah perdagangan internasional yang makin tidak simetris ini tentu saja dapat melenyapkan seluruh upaya yang dilakukan secara susah payah di tingkat mikro tersebut.

Tulisan ini menganalisis perjalanan pengembangan agribisnis sebagai referensi berharga bagi upaya rekonstruksi sistem agribisnis dan pembangunan pertanian secara umum. Upaya tersebut amat relevan dalam perspektif merealisasikan wacana terpenting pasca krisis ekonomi, bahwa Indonesia harus lebih serius dalam membangun basis sumberdaya alam dan potensi ekonomi domestik dengan langkah investasi yang menguntungkan. Struktur tulisan ini diawali oleh analisis terhadap kondisi perjalanan sistem agribisnis dan menelusuri fenomena di balik jatuh-bangunnya dan sektor pertanian Indonesia. Pembagian analisis ke dalam beberapa fase tersebut diharapkan dapat membedah lebih dalam karakter sekian macam kebijakan dan kondisi pembangunan ekonomi politik di Indonesia. Kemudian, pelajaran berharga dari masing-masing fase dapat digunakan untuk mengurai langkah yang diperlukan ke depan, sekaligus menjawab tantangan pengembangan agribisnis Indonesia di masa mendatang.

FASE PERJALANAN AGRIBISNIS INDONESIA

Secara umum dalam periode modern pembangunan pertanian Indonesia, catatan pertumbuhan yang tercatat pun tidak terlalu buruk. Sektor pertanian tumbuh sekitar 3.73 persen rata-

rata per tahun pada periode 1960-2001, suatu angka pertumbuhan yang tidak terlalu rendah, walaupun secara detail tidak mampu menjelaskan fase jatuh-bangun yang lebih menarik untuk ditelusuri. Peran subsektor pangan dan tanaman perkebunan cukup dominan dalam struktur pertumbuhan sektor pertanian tersebut. Demikian pula subsektor peternakan dan perikanan, juga berkontribusi amat penting dalam pembangunan fondasi agribisnis di Indonesia.

Dekomposisi terhadap fase pertumbuhan dilakukan untuk memperoleh gambaran yang lebih obyektif tentang prioritas kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia untuk periode yang dimaksud. Periode sebelum 1967 atau selama Orde Lama rezim Presiden Soekarno tidak terlalu banyak yang dapat dicatat karena dukungan data dan informasi pun tidak cukup baik untuk melakukan analisis mendalam menurut standar ekonomi kuantitatif. Hal paling penting yang layak dicatat adalah munculnya kebijakan bidang pangan Bimbingan Massal (BIMAS) dan Intensifikasi Massal (INMAS) yang dipelopori mahasiswa dan dosen Institut Pertanian Bogor (IPB), yang sebenarnya amat kompatibel dengan munculnya Revolusi Hijau di hampir seluruh belahan bumi. Dari sinilah, basis modernisasi sektor pertanian dan lonjakan perubahan teknologi pertanian serta kelembagaan ekonomi tingkat petani sampai konsumen berkembang sangat pesat.

Fase konsolidasi peletakan fondasi pertumbuhan itu berlangsung selama periode awal masa rezim Orde Baru Presiden Soeharto (1967-1978). Pemilihan tahun 1978 itu karena merupakan tonggak pertama kali Indonesia melakukan devaluasi Rupiah untuk menstimulasi ekspor non-migas, terutama dari sektor pertanian. Fase 1978-1986 dikenal dengan pertumbuhan pertanian tinggi, yang diakhirinya ditandai oleh pencapaian tingkat swasembada beras. Pada tahun 1986 pemerintah melakukan deregulasi perundangan dengan mendorong liberalisasi perdagangan dan sektor keuangan. Setelah itulah (1986-1997), sektor pertanian mengalami fase dekonstruksi yang amat memprihatinkan karena proteksi besar besaran terhadap sektor industri, serta proses konglomerasi yang terjadi di mana-mana telah memperlambat laju pertumbuhan sektor pertanian. Fase krisis ekonomi (1997-2001) adalah konsekuensi logis dari memburuknya sektor pertanian sejak periode sebelumnya. Terakhir, adalah kondisi terkini sektor

agribisnis dan pertanian secara umum yang mengalami fase transisi politik dan desentralisasi yang masih amat sukar terbaca secara baik oleh sebagian besar masyarakat. Ikhtisar dekomposisi pertumbuhan, dan kinerja produktivitas pertanian itu dapat dilihat pada Tabel 1.

Basis data yang digunakan dalam upaya dekomposisi ini adalah Produk Domestik Bruto (PDB) sektor pertanian dengan harga konstan 1993 yang dipublikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS). PDB sektor pertanian ini diaggregasi dari lima subsektor penting: tanaman pangan – termasuk hortikultura – perkebunan, peternakan, dan perikanan. Sub-sektor kehutanan dikeluarkan dari perhitungan dalam tulisan ini, karena lebih banyak melibatkan perusahaan besar, pemegang konsesi hutan. Komponen penting lagi yang perlu dianalisis di sini adalah kinerja produksi, yang dihimpun dari FAOSTAT yang dikeluarkan oleh Badan Pertanian dan Pangan Dunia (FAO). Produktivitas lahan dihitung dengan cara membandingkan tingkat produksi dengan luas lahan (*arable land*), sedangkan produktivitas tenaga kerja adalah dihitung dengan membandingkan produksi dengan jumlah tenaga kerja. Ukuran laju pertumbuhan menggunakan formula eksponensial biasa, yang dilakukan per periode fase pertumbuhan.

Tabel 1. Dekomposisi Perjalanan Pembangunan Pertanian (persen per tahun)

Uraian	Konsolidasi 1967-78	Tumbuh tinggi 1978-86	Dekonstruksi 1986-97	Krisis ekonomi 1997-01
1. PDB Pertanian	3.39	5.72	3.38	1.57
Ø Tanaman pangan	3.58	4.95	1.90	1.62
Ø Tanaman perkebunan	4.53	5.85	6.23	1.29
Ø Peternakan	2.02	6.99	5.78	-1.92
Ø Perikanan	3.44	5.15	5.36	5.45
2. Produksi Pertanian	3.57	6.76	3.99	-0.47
Ø Produktivitas lahan	2.08	4.13	1.83	-1.45
Ø Produktivitas ten.kerja	2.32	5.57	2.03	-0.47

Sumber: Dihitung dari data BPS and FAO

Penjelasan singkat masing-masing fase penting dalam perjalanan agribisnis dan pembangunan pertanian secara umum dapat diuraikan sebagai berikut:

FASE KONSOLIDASI: 1967 -1978

Pada fase kondolidasi 1967-1978 ini, sektor pertanian tumbuh sekitar 3.39 persen, lebih banyak disebabkan kinerja subsektor tanaman pangan dan perkebunan yang tumbuh 3.58 dan 4.53 persen masing-masing. Produksi beras sendiri pada tahun 1970an mencapai lebih 2 juta ton, dan produktivitas telah mencapai 2.5 ton per hektar, atau sekitar dua kali lipat kinerja tahun 1963. Tiga kebijakan penting yang perlu dicatat adalah (1) intensifikasi, (2) ekstensifikasi, dan (3) diversifikasi yang secara spektakuler didukung oleh mampu meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertanian. Dalam konteks usahatani, intensifikasi sering pula diterjemahkan penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, benih unggul, pestida dan hebisida)

dan teknologi mekanis (traktorisasi dan kombinasi manajemen air irigasi dan drainase). Ekstensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan dan pertanian lain. Diversifikasi adalah penganekaragaman usaha agribisnis untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, sampai pada usahatani terpadu peternakan dan perikanan yang telah menjadi andalan masyarakat pedesaan umumnya.

Fase ini sebenarnya amat penting untuk meletakkan fondasi yang kokoh untuk mencapai fase pertumbuhan tinggi yang terjadi pada periode 1978-1986 berikutnya. Perhatian besar yang ditunjukkan pemerintah untuk menggenjot pembangunan infrastruktur vital seperti sarana irigasi, jalan dan industri pendukung seperti semen, pupuk dan lain-lain. Berbagai pembenahan institusi ekonomi juga amat mewarnai integrasi kebijakan agribisnis ke dalam strategi ekonomi makro secara umum. Peranan kredit pertanian – walaupun bersubsidi – keterjangkauan akses finansial sampai tingkat pelosok pedesaan adalah reformasi

spektakuler bidang ekonomi yang tidak tertandingi di negara berkembang manapun.

FASE TUMBUH TINGGI: 1978 - 1986

Periode 1978 – 1986 adalah fase yang penting bagi pengembangan agribisnis di Indonesia karena bertabur kisah sukses yang spektakuler. Sektor pertanian tumbuh lebih dari 5.7 persen, karena strategi pembangunan ekonomi memang berbasis pertanian. Peningkatan produksi pangan, perkebunan, perikanan dan peternakan hampir semuanya tumbuh tinggi dan bahkan mencatat angka pertumbuhan produksi 6.8 persen. Revolusi Hijau telah cukup berjasa meningkatkan produktivitas pangan sampai 5.6 persen dan akhirnya mencapai puncaknya pada pencapaian swasembada pangan yang mengantar Presiden Soeharto ke meja kehormatan FAO di Roma. Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pun cukup ampuh untuk mengentaskan masyarakat Indonesia dari kemiskinan.

Hal lebih penting lagi adalah bahwa revolusi teknologi pangan pada saat itu juga menjadi salah satu indikasi tingkat pemerataan di tingkat pedesaan (bahkan perkotaan). Daerah produksi padi seakan amat indentik dengan kesejahteraan pedesaan, seperti yang dialami daerah Pantai Utara Jawa dan sebagian besar Jawa, Lampung, Solok di Sumatra Barat, Maros di Sulawesi dan sebagainya. Namun demikian, kritik pun bermunculan karena menjadikan ketergantungan petani kecil dan buruh tani kepada para tuan tanah atau pada skala yang lebih luas, ketergantungan negara berkembang pada negara maju karena benih bersertifikat dengan kualitas tinggi berasal dari perusahaan

FASE DEKONSTRUKSI: 1986 – 1997

Pada periode 1986 – 1997 sektor pertanian memang mengalami kontraksi tingkat pertumbuhan di bawah 3.4 persen pertahun, amat kontras dengan periode sebelumnya. Pada periode 1986-1997 ini sering dinamakan fase dekonstruksi karena sektor

pertanian mengalami fase pengacuhan (*ignorance*) oleh para perumus kebijakan dan bahkan oleh para ekonom sendiri. Anggapan keberhasilan swasembada pangan telah menimbulkan persepsi bahwa pembangunan agribisnis akan bergulir sendirinya (*taken for granted*) dan melupakan prasyarat pemihakan dan kerja keras yang terjadi pada periode-periode sebelumnya. Indikasi fase buruk sektor pertanian sebenarnya telah muncul pada awal 1990an ketika kebijakan teknokratik pembangunan ekonomi mengarah pada strategi industrialisasi footloose secara besar-besaran.

Sejak pertengahan 1980-an itu berbagai komponen proteksi untuk sektor industri diberikan, yang membawa dampak pada kinerja sektor industri dan manufaktur yang tumbuh pesat di atas dua digit. Hampir semua merasa bangga bahwa proses transformasi struktur perekonomian telah membawa hasil, maksudnya Indonesia telah bertrans-

formasi dari negara agraris menjadi negara industri. Mungkin saja, proteksi yang diberika kepada sektor industri – tepatnya kepada beberapa pelaku tertentu saja – tidak disadari penuh oleh para perumus kebijakan waktu itu bahwa tindakan demikian amat tidak merugikan sektor pertanian.

PERIODE 1978 – 1986 ADALAH FASE YANG PENTING BAGI PENGEMBANGAN AGRIBISNIS DI INDONESIA KARENA BERTABUR KISAH SUKSES YANG SPEKTAKULER. SEKTOR PERTANIAN TUMBUH LEBIH DARI 5.7 PERSEN, KARENA STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI MEMANG BERBASIS PERTANIAN. PENINGKATAN PRODUKSI PANGAN, PERKEBUNAN, PERIKANAN DAN PETERNAKAN HAMPİR SEMUANYA TUMBUH TINGGI DAN BAHKAN MENCATAT ANGKA PERTUMBUHAN PRODUKSI 6.8 PERSEN. REVOLUSI HIJAU TELAH CUKUP BERJASA MENINGKATKAN PRODUKTIVITAS PANGAN SAMPAI 5.6 PERSEN DAN AKHIRNYA MENCAPAI PUNCAKNYA PADA PENCAPAIAN SWASEMBADA PANGAN YANG MENGANTAR PRESIDEN SOEHARTO KE MEJA KEHORMATAN FAO DI ROMA. PERTUMBUHAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA PUN CUKUP AMPUH UNTUK MENGENTASKAN MASYARAKAT INDONESIA DARI KEMISKINAN.

Kebijakan agribisnis pun terkesan amat distortif karena dampak yang ditimbulkan justru meresahkan masyarakat. Generalisasi beberapa studi empiris yang menyimpulkan bahwa rantai tantaniaga komoditas agribisnis terlalu panjang – sehingga harus diperpendek – telah menjadi salah satu penyebab ambruknya tingkat kesejahteraan petani dan melencengnya pembangunan agribisnis di Indonesia. Efisiensi pemasaran tidak hanya ditentukan dari panjang atau pendeknya rantai tataniaga, tetapi ditentukan oleh tingkat balas jasa yang fair sesuai dengan jasa yang dikeluarkan oleh sekian pelaku pemasaran yang terlibat. Artinya, solusi kebijakan untuk memangkas rantai tataniaga dan mendirikan suatu lembaga pemasaran baru – walau sering mengatasnamakan koperasi dan pembela kesejahteraan petani – haruslah diaplikasikan secara spesifik dan hati-hati. Apalagi, karakter perburuan rente (*rent-seeking*) dari pelaku ekonomi dan birokrasi yang amat sentralistis tidak begitu saja mampu membawa visi kesejahteraan seperti diamanatkan oleh suatu tujuan kebijakan.

Dampak paling buruk dari proses industrialisasi yang ditempuh dengan proses konglomerasi tersebut, adalah tidak meratanya pembangunan antara pedesaan dan di perkotaan, bahkan antara Jawa dan Luar Jawa secara umum. Semua orang tahu, bahwa antiklimaks dari proses pembangunan yang amat timpang tersebut ikut berkontribusi pada krisis ekonomi Indonesia, yang sebenarnya secara teknis hanya dipicu oleh krisis nilai tukar dan krisis perbankan (moneter). Indonesia tidak berhasil melokalisir krisis moneter tersebut karena berdampak luas pada sendi-sendi perekonomian dan sistem politik yang sedang menjadi bentuk dan jati-dirinya.

FASE KRISIS: 1997-2001

Ketika sektor pertanian harus menanggung dampak krisis ekonomi untuk menyerap limpahan tenaga kerja sektor informal dan perkotaan, daya tahan sektor pertanian tidak cukup kuat. Benar,

pada periode 1998-2000 sektor pertanian sempat menjadi penyelamat ekonomi Indonesia, itu pun karena limpahan lonjakan nilai tukar dollar AS yang dinikmati komoditas ekspor sektor pertanian terutama perkebunan dan perikanan. Namun, ketika basis utama untuk membangun kualitas

DALAM DUA TAHUN TERAKHIR, SEKTOR PERTANIAN (DAN PETANI) TERUS MENERUS TERPOJOK DAN TERPINGGIRKAN. TIDAK PERLU DISEBUT LAGI, BETAPA PADA MUSIM KEMARAU PETANI HARUS MENDERITA PALING PARAH KARENA INFRASTRUKTUR PENTING SEPerti BENDUNGAN DAN SALURAN IRRIGASI LALAI DIURUS, BAIK OLEH PEMERINTAH PUSAT MAUPUN OLEH PEMERINTAH DAERAH. KUALITAS JALAN RUSAK PARAH DAN MENGGANGGU SISTEM DISTRIBUSI KOMODITAS STRATEGIS, SEHINGGA MENINGKATKAN BIAYA TRANSPORTASI SECARA SIGNIFIKAN.

pertumbuhan sektor pertanian dilupakan begitu saja, sektor pertanian hanya tumbuh sekitar 1-2 persen. Tingkat pertumbuhan sebesar itu tentu saja tidak mampu menciptakan lapangan kerja, apalagi jika harus menyerap pertumbuhan tenaga kerja baru, terutama di pedesaan.

Akibatnya, dalam dua tahun terakhir, sektor pertanian (dan petani) terus menerus terpojok dan terpinggirkan. Tidak perlu disebut lagi, betapa pada musim kemarau

petani harus menderita paling parah karena infrastruktur penting seperti bendungan dan saluran irigasi lalai diurus, baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Kualitas jalan rusak parah dan mengganggu sistem distribusi komoditas strategis, sehingga meningkatkan biaya transportasi secara signifikan. Dampak berikutnya adalah harga jual di tingkat konsumen melambung tinggi dan harga di tingkat petani produsen nyaris tidak berubah, sehingga tidak cukup menjadi insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Dalam bahasa ekonomi, elastisitas transmisi harga dari konsumen ke produsen sangat kecil sehingga petanilah yang harus menanggung perbedaan harga di tingkat konsumen dan tingkat produsen tersebut.

Fakta dan data sampai saat ini masih tidak terlalu berubah drastis bahwa sektor pertanian masih merupakan basis ekonomi rakyat di pedesaan, atau masih merupakan tumpuan harapan bagi hampir 80 persen penduduk Indonesia. Walaupun pangsa terhadap perekonomian PDB telah menurun menjadi sekitar 16 persen saja, sektor pertanian masih mampu menyerap sekitar 50 persen tenaga kerja, terutama di pedesaan. Dengan kata lain, Indonesia masih memerlukan sektor pertanian sebagai basis pembangunan ekonomi sampai sekian

tahun ke depan. Sektor pertanian saat jelas memerlukan langkah nyata untuk merangsang investasi, meningkatkan nilai tambah dan mencari pasar-pasar baru di dalam negeri dan luar negeri. Keseriusan upaya merangsang pertumbuhan tinggi di sektor pertanian adalah suatu keharusan apabila pengembangan sistem agribisnis berkerakyatan yang lebih modern, mengikuti irama desentralisasi dan responsif terhadap perubahan global memang akan dijadikan prioritas. Namun perubahan kebijakan desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang seharusnya membawa kesejahteraan pada masyarakat, ternyata hanya menimbulkan euphoria politik berupa perubahan kewenangan pada sekelompok kecil elit di daerah.

FASE TRANSISI DAN DESENTRALISASI: 2001 - SEKARANG

Fase transisi politik dan periode desentralisasi ekonomi saat ini memang tidak terlalu jelas bagi segenap pelaku agribisnis di Indonesia. Paket kebijakan desentralisasi ekonomi (dan politik) yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah masih menjadi taka-teki besar bagi agribisnis Indonesia. Ketika kewenangan telah menjadi demikian besar, ketika masyarakat madani di daerah masih mencari bentuk untuk lebih berperan dalam seluruh tatanan kehidupan ekonomi dan politik, dan ketika sistem kontrol belum terbangun secara baik, kewenangan tidak jarang menjelma menjadi kekuasaan. Kekuasaan yang demikian, walaupun sering diperhalus dalam format kekuasaan kolektif antara lembaga eksekutif dan legislatif plus segelintir elit pelaku ekonomi dan tokoh masyarakat di daerah, kekuasaan kolusif tersebut terkadang menjadi amat powerful.

Komplain tentang munculnya ribuan peraturan daerah baru—bukan sekedar ratusan — sejak berlakunya otonomi daerah adalah salah satu contoh saja dari sekian banyak keputusan kolusif yang berdampak regresif bagi kinerja perekonomian.

Masyarakat lebih sering menjadi obyek pembangunan, bukan menjadi subyek yang memperoleh ruang yang seimbang dalam menunjukkan kiprahnya membangun sistem ekonomi daerah. Demikian pula, selama dua tahun perjalanan otonomi daerah, pejabat, politisi dan para elit pelaku ekonomi di pusat terus saja melemparkan berita-berita miring tentang ketidak-siapannya para pelaku dan perangkat institusi di daerah. Apabila terdapat dialog antara pusat dan daerah (dalam arti sebenarnya, bukan sekedar basa-basi) hal itu pun tidak lebih dari sekedar tindakan ad-hoc penyelesaian masalah sesaat alias “pemadaman kebakaran” di tingkat permukaan tanpa menyentuh esensi akar masalah yang sebenarnya.

Akibatnya adalah terlalu banyak penyimpangan administratif (baca: korupsi) yang terjadi di daerah dan terakselerasi pada masa transisi pelaksanaan otonomi daerah selama tiga tahun terakhir. Walaupun sampai saat ini hanya sedikit studi makro-kolektif yang mampu mengkuantifikasi dampak ekonomis dari pelaksanaan otonomi daerah terhadap kinerja agribisnis Indonesia bahkan kinerja ekonomi secara nasional, beberapa studi-studi independen hampir seluruhnya mengkonfirmasi beban-beban tambahan yang harus ditanggung oleh sistem perekonomian

**KOMPLAIN TENTANG MUNCULNYA RIBUAN
PERATURAN DAERAH BARU—BUKAN
SEKEDAR RATUSAN — SEJAK BERLAKUNYA
OTONOMI DAERAH ADALAH SALAH SATU
CONTOH SAJA DARI SEKIAN BANYAK
KEPUTUSAN KOLUTIF YANG BERDAMPAK
REGRESIF BAGI KINERJA
PEREKONOMIAN. MASYARAKAT LEBIH
SERING MENJADI OBYEK PEMBANGUNAN,
BUKAN MENJADI SUBYEK YANG
MEMPEROLEH RUANG YANG SEIMBANG
DALAM MENUNJUKKAN KIPRAHNYA
MEMBANGUN SISTEM EKONOMI DAERAH.**

karena bertambahnya kewenangan dan kekuasaan absolut di daerah. Pada kesempatan lain, penulis pernah merangkum beberapa karakter regresif karena otonomi daerah: seperti menurunnya angka realisasi investasi di daerah, dampak inflatoir dari sekian macam pajak dan retribusi baru, tingginya biaya tak terduga (*unpredictable costs*) yang harus ditanggung dunia usaha, serta

meningkatnya risiko usaha karena tingkat ketidakpastian hukum yang juga meningkat (Arifin, 2002).

Studi yang dilakukan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat — Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM-FEUI) terhadap hampir 1800 responden perusahaan di 60 kabupaten/kota memperkuat kecenderungan

regresif di atas. Sebanyak 79 persen dari responden harus mengeluarkan biaya tambahan dalam berhubungan dengan birokrasi pemerintahan, yang besarnya bervariasi antara sekitar 10 persen lebih tinggi di Jawa dan lebih dari 11 persen biaya tambahan di Luar Jawa. Hal yang cukup memilukan adalah bahwa usaha kecil menengah (UKM) harus mengeluarkan biaya tambahan sebesar 11 persen dari total biaya produksi, sedangkan usaha besar hanya mengeluarkan biaya tambahan 8 persen (Lihat Arifin, 2002). Semua ini memang menjadikan tantangan varian baru dan perlu lebih serius dipecahkan oleh masyarakat agribisnis, terutama pemerintah daerah dan pemerintah pusat sendiri.

Pengembangan agribisnis dalam fase desentralisasi ekonomi dan pembangunan ekonomi regional harus diterjemahkan menjadi peningkatan basis kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak ganda aktivitas ekonomi lain di daerah. Otonomi daerah perlu diterjemahkan sebagai suatu kewenangan di daerah untuk lebih leluasa melakukan kombinasi strategi pemanfaatan suatu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang ada di suatu daerah otonom, khususnya dalam kerangka pengembangan agribisnis. Kata kunci "kombinasi" kedua strategi di atas memang tidak mudah dilaksanakan, bukan karena nuansa "trade-off" diantara keduanya, tetapi lebih banyak karena keterbatasan sumberdana dan kemampuan, prioritas strategi pembangunan memang harus dipilih.

Untuk itu, para elit daerah perlu lebih sungguh-sungguh untuk menentukan arah kebijakan ekonomi regional di daerah, apalagi sebagian besar dari rencana strategis pembangunan daerah adalah berbasis agribisnis dan sumberdaya lain. Pemilihan

APABILA PILIHAN DAN KESEMPATAN TERSEDIA, PETANI PRODUSEN PASTI AKAN LEBIH LELUASA MELAKUKAN DIVERSIFIKASI USAHA. INILAH PERSPEKTIF MIKRO KELAYAKAN USAHA YANG TERUS-MENERUS HARUS DIBANGUN DAN DIBERDAYAKAN. SEDANGKAN DALAM PERSPEKTIF MAKRO, NEGARA (DAN DAERAH) WAJIB UNTUK MENYEDIAKAN ATAU MEMFASILITASI "LAPANGAN" DIVERSIFIKASI USAHA TERSEBUT DENGAN SERANGKAIAN KEBIJAKAN YANG AFIRMATIF YANG TEPAT SASARAN.

atau aplikasi strategi pengembangan ekonomi lokal menjadi begitu krusial dalam konteks desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah seperti sekarang. Setiap daerah otonom perlu menjadi motivator dan fasilitator – minimal dalam pertukaran informasi mengenai berkah sumberdaya (*resource endowments*): lahan, tenaga kerja, sumber permodalan dan teknologi – dalam bentuk penyediaan basis data dan informasi dalam menggalang kerjasama antar daerah serta dalam fungsi koordinasi yang dijalankan oleh propinsi. Para elit di tingkat propinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat perlu menjadi koordinator yang lebih berwibawa untuk merumuskan dan menjalankan orkestra pengembangan ekonomi daerah, harus membawa misi kepentingan nasional, keutuhan bangsa dan k e m a j e m u k a n perkembangan ekonomi.

CATATAN PENUTUP: TANTANGAN KE DEPAN

Tantangan terbesar pengembangan agribisnis Indonesia saat ini adalah upaya rekonstruksi peran agribisnis secara lebih utuh dan terintegrasi ke dalam pembangunan ekonomi makro secara nasional. Rekonstruksi agribisnis ini sebenarnya dapat diukur dengan seberapa besar tingkat diversifikasi usaha ke arah penerimaan ekonomis yang lebih baik (*upward diversification*). Pergeseran komoditas agribisnis dari bahan pangan berbasis padi ke komoditas non-padi seperti hortikultura, buah-buahan, tanaman keras dan lain-lain adalah salah satu bukti tingkat kelayakan usaha ekonomis yang lebih tinggi dari komoditas non-padi tersebut. Namun demikian, langkah diversifikasi usaha ini pun tidak akan dapat berjalan mulus apabila

pendapatan overall petani produsen masih rendah. Mereka memerlukan tambahan modal kerja dan investasi untuk adopsi teknologi baru, akses informasi, intensitas tenaga kerja proses produksi, manajemen pengolahan, pemasaran, dan pasca panen lain, baik secara individual maupun secara kelompok sebagaimana disyaratkan dalam sistem agribisnis. Apabila pilihan dan kesempatan tersedia, petani produsen pasti akan lebih leluasa melakukan diversifikasi usaha. Inilah perspektif mikro kelayakan usaha yang terus-menerus harus dibangun dan diberdayakan. Sedangkan dalam perspektif makro, negara (dan daerah) wajib untuk menyediakan atau memfasilitasi "lapangan" diversifikasi usaha tersebut dengan serangkaian kebijakan yang afirmatif yang tepat sasaran.

Keputusan Indonesia untuk meratifikasi dan mengikatkan diri dengan ketentuan dan skema perdagangan dunia (WTO) telah membawa konsekuensi tantangan persaingan dunia yang semakin keras. Penguatan basis depan (front-line) sistem agribisnis Indonesia juga perlu diterjemahkan dengan langkah pemihakan yang sungguh-sungguh terhadap dunia agribisnis, terutama bagi petani sebagai pelaku terpenting. Daya saing agribisnis Indonesia ditentukan oleh keseriusan seluruh pelaku ekonomi, akademisi dan pemerintah dalam meningkatkan efisiensi, mutu produk dan intelijen pasar yang memang amat dibutuhkan di era keterbukaan. Membiarkan produk agribisnis Indonesia "dihantam" oleh produk agribisnis asing – apalagi di rumah sendiri – jelas bukan merupakan sikap dan langkah terpuji. Era keterbukaan tentu saja masih harus diikat dengan etika dan kesantunan yang menjunjung tinggi *level-palying field* yang lebih beradab.

KEPUTUSAN INDONESIA UNTUK MERATIFIKASI DAN MENGIKATKAN DIRI DENGAN KETENTUAN DAN SKEMA PERDAGANGAN DUNIA (WTO) TELAH MEMBAWA KONSEKUENSI TANTANGAN PERSAINGAN DUNIA YANG SEMAKIN KERAS. Penguatan basis depan (FRONT-LINE) SISTEM AGRIBISNIS INDONESIA JUGA PERLU DITERJEMAHKAN DENGAN LANGKAH PEMIHAKAN YANG SUNGGUH-SUNGGUH TERHADAP DUNIA AGRIBISNIS, TERUTAMA BAGI PETANI SEBAGAI PELAKU TERPENTING.

Terakhir, dalam konteks semangat desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang semakin menggebu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif investasi baru di tingkat daerah untuk m e n g e m b a n g k a n agribisnis dan basis sumberdaya alam lain. Pemerintah daerah dilarang keras membunuh inisiatif lokal itu, misal karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi agribisnis di daerah. Pemerintah pusat perlu memberikan insentif yang lebih besar lagi untuk inisiatif investasi di tingkat daerah, demi masa depan pengembangan agribisnis dan pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih cerah dan berkelanjutan.

Referensi

- Arifin. 2002. Formasi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia. Jakarta: Indef.
- Badan Pusat Statistik. (berbagai tahun). Statistik Indonesia. Jakarta. BPS.
- Food and Agricultural Organization (FAO). 2002. FAO Statistics (FAOSTAT) CD Rom Version. Rome: FAO
- Mellor. 1995. Agriculture on the Road to Industrialization. New York: The Johns Hopkins University Press
- Timmer. 1989. "Food Price Policy: The Rationale for Government Intervention". Food Policy, February 1989. pp 18-27.