

**PARADOKS PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA
DAN PERSPEKTIF PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT
DI SEKTOR PERTANIAN DAN PERIKANAN**
*(Visi serta Arah Kebijakan Reformasi dan Restrukturisasi
Ekonomi Indonesia*)*

Oleh
Didin S. Damanhuri)**

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia sejak dua tahun lalu mengalami suatu krisis ekonomi yang terbesar sepanjang sejarah perekonomian nasional. Kita masih belum tahu kapan krisis itu akan berakhir dan seberapa besar *magnitude* dan ongkos krisis yang akan dihadapi. Tapi yang dapat dipastikan, bahwa salah satu akar penyebab krisis ini terkait kepada sandaran utama proses pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang tidak demokratis, karena proses tersebut sangat digantungkan kepada bisnis besar (konglomerat) yang pangsa omzet dan asetnya terhadap kekayaan nasional (PDB) masing-masing mencapai sekitar 62% dan 76% pada saat sebelum krisis 1997. Akibatnya ekonomi rakyat baik yang telah masuk ke dalam kelompok produktif, yakni Usaha Kecil dan

*) Disampaikan dalam Acara Orasi Ilmiah Pengukuhan Gelar Profesor/Guru Besar Tetap Bidang Ekonomi Pembangunan di Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor (IPB), tanggal 25 Nopember 2000. Terima kasih kepada Prof.Dr. Nurcholish Madjid (Rektor Universitas Paramadina Mulya), Prof.Dr.Muhammad Eidman (Guru Besar Fakultas Perikanan IPB), Dr.Ir. Khairil Anwar Notodipuro dan Dr.Ir.Asep Saefudin yang telah memberikan komentar atas teks Orasi ini. Namun demikian seluruh tanggungjawab pemikiran dalam orasi ini tetap menjadi tanggungjawab penulis.

***) Staf Pengajar tetap Jurusan Sosial Ekonomi Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan IPB.

Menengah (UKM), maupun yang relatif masih subsisten, yakni sektor informal di perkotaan dan pedesaan yang jumlah dan persentasenya sangat dominan yakni sekitar 70% dari angkatan kerja atau sekitar 70 juta orang, semakin terpuruk.

Dengan krisis sekarang ini, memang kalangan konglomerat tersebut yang langsung terkena batunya yang harus menanggung utang dalam dollar yang berjumlah paling kurang sebesar US\$ 65 milyar. Jika sebelumnya dengan kurs per satu dollar sekitar Rp 2.400, hutang mereka sekitar Rp 156 triliun atau 35% PDB. Dengan kurs sekitar Rp 9.000, berarti utang mereka membengkak hampir 4 kali menjadi Rp 600 triliun atau sekitar 80% PDB. Lebih kritis lagi, mengingat komposisi utang konglomerat tersebut lebih dari 50% (US\$ 35 milyar) tidak dilakukan "mekanisme perlindungan resiko" (*hedging*). Dengan demikian, merekalah yang menjadi penyebab utama terpuruknya rupiah sehingga pernah mencapai di atas Rp 15.000 pada awal tahun 1998. Dengan jatuh temponya utang mereka, kemudian mereka mengharuskan memburu dollar setiap akhir tahun -- saat mereka mau melakukan perlunasan utang -- yang pada gilirannya memicu para spekulator asing dan domestik baik secara ekonomi maupun politik. Dengan demikian, secara nasional bangsa Indonesia terus menerus berada dalam ketidakpastian, akibat gejolak kurs dollar, sepanjang problem utang dan pemulihan ekonomi keseluruhan belum dapat dicapai.

Rentetan panjang ketidakpastian tersebut adalah sebuah nestapa bangsa: dengan PHK besar-besaran maka pengangguran terbuka dan tersembunyi berjumlah sekitar 38 juta orang, inflasi pernah mencapai 77% tahun 1997-1998, total utang luar negeri (swasta plus pemerintah) lebih dari US\$ 150 milyar yang berarti lebih dari Rp 1.350 triliun (sekitar 135% PDB). Dengan begitu kini diperkirakan posisi utang luar negeri Indonesia tertinggi di dunia (terlebih-lebih jika komitmen seluruh bantuan IMF sejumlah 43

miliar dollar telah direlisasikan seluruhnya), dan pertumbuhan minus (sekitar -14% tahun 1997-1998) dengan segala akibat secara sosial dan politik.

Menyadari besaran krisis ekonomi yang telah begitu mendalam, berkepanjangan yang hingga kini masih belum sepenuhnya pulih, sesungguhnya dengan begitu semakin meneguhkan kita sebagai bangsa, bahwa proses pembangunan yang akan datang harus semakin demokratis. Artinya proses pembangunan seyogyanya semakin bertumpu kepada rakyat banyak (*people centered development*)¹.

Pemberdayaan ekonomi rakyat sebagai wujud *people centered development* merupakan agenda penting yang patut dikedepankan. Namun demikian untuk mewujudkan gagasan tersebut terdapat berbagai tantangan baik pada tingkat empirik maupun teoritik, bersifat mikro maupun makro dan struktural. Dengan kerangka demikian, dalam uraian ini akan dianalisis berbagai tantangan tersebut berserta langkah-langkah solusinya dalam prespektif ekonomi politik dan ekonomi pembangunan.

¹ Lihat Didin S. Damanhuri, *Ekonomi Politik Alternatif -- Agenda Reformasi Abad 21* (Sinar Harapan, Jakarta, 1997) dan *Pilar-Pilar Reformasi Ekonomi-politik* (Cides, Jakarta 1999); Michael P. Todaro, *Economic Development*, Addison Wesley Longman Limited, London, 1997; A. Israel, *Institutional Development, Incentive to Performance*, A World Bank Publication, 1987; J.P. Lewis dan V. Kallab *Mengkaji Ulang Strategi-strategi Pembangunan*, Jakarta, 1987; H. Chenery and M. Syrquin, *Pattern of Development*, A World Bank Research Publication, 1975.

DEKONSTRUKSI PEMBANGUNAN ORDE BARU : KRITIK EMPIRIS, HISTORIS-STRUKTURAL, TEORITIS DAN CATATAN TERHADAP GLOBALISASI

Tinjauan Kritis-Empiris terhadap Pembangunan Ekonomi Orde Baru

Mobilisasi intelektual yang pertama kali dilakukan Presiden Suharto di awal Orde Baru, terutama berasal dari kalangan ekonom yang terkenal sebagai Teknokrat. Hal ini terutama dalam periode Rehabilitasi Ekonomi (1966-1969), yakni pada pokoknya dalam rangka menyelesaikan PR (pekerjaan rumah) warisan Pemerintahan Soekarno berupa hiper inflasi (sekitar 650% pada tahun 1966), super langkanya kebutuhan pokok (terutama pangan, sandang dan kebutuhan rumah tangga lainnya -- yang pada waktu itu kelaparan terjadi dimana-mana) serta super seretnya tabungan nasional untuk investasi dalam rangka menyongsong cetak-biru realisasi dari industrialisasi substitusi impor (ISI)².

Misi teknokrat ini terselesaikan dengan sangat memuaskan dimana inflasi pada awal Pelita I tinggal sekitar 10%. Kebutuhan pokok rakyat umumnya dapat dipenuhi. Kemudian ICGI (*Inter Governmental Group of Indonesia*) -- kelompok negara maju antara lain USA, Prancis, Jerman, Jepang, dan Belanda -- menjamin mengalirkan utang luar negeri berbunga lunak dengan jangka pengembalian yang panjang, untuk keperluan pembangunan

² Arif Budiman berpendapat bahwa strategi ISI ini lahir karena dilatarbelakangi oleh pendapat Prebisch setelah menyaksikan kesenjangan kekayaan antara negara-negara berkembang yang menitikberatkan pembangunannya pada pertanian dengan negara-negara maju yang berorientasi pada pembangunan industri akibat dianutnya teori pembagian kerja internasional. Prebisch menyaksikan bahwa ternyata nilai tukar produk pertanian lebih rendah dari nilai tukar produk industri lihat Arif Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

ekonomi secara berkesinambungan³. Begitu pula penanaman modal asing (PMA) dari kalangan Perusahaan Multi Nasional (MNC) mengalir, mengiringi investasi yang dilakukan oleh pengusaha nasional dan alokasi anggaran dari pemerintah⁴.

Catatan menonjol dibalik keberhasilannya adalah secara amat dini tampak dominasi modal Jepang dalam memanfaatkan strategi ISI (baik dalam kerangka utang bilateral maupun keterlibatan MNC-nya) serta kalangan pengusaha keturunan dalam kerangka PMDN ataupun *joint venture* dengan kalangan PMA. Yang disebut terakhir ini memang bukan hanya secara sadar dipilih oleh kalangan MNC (terutama Jepang) juga menjadi tesis eksplisit dari pemerintah Orde Baru baik yang disampaikan Soeharto maupun Menko Ekuin-nya waktu itu Sri Sultan Hamengkubuwono. Dikatakan bahwa secara prinsip, pembangunan di Indonesia memberikan kesempatan yang sama kepada semua pelaku ekonomi untuk memanfaatkan semua kesempatan sekaligus ingin memanfaatkan semua kelebihan pengalaman kewirausahaan dan kemampuan modal dari dinamika kalangan warga keturunan.

Bukan secara kebetulan pula, sejak awal tahun 1970-an hingga peristiwa Malari tahun 1974, Soeharto sangat dekat dan banyak menggunakan pemikiran kalangan yang berasal dari lembaga *think-*

³ Sebagai ilustrasi, misalnya menurut M.Dawam Rahardjo; di RAPBN 1967-1970, dana yang ini ternyata merupakan 77,1% dari kebutuhan pembangunan. Selama Pelita I, rata-rata bantuan luar negeri yang dipakai mencakup 70,7% dari anggaran pembangunan, lihat M.Dawam Rahardjo, *Transformasi Ekonomi Indonesia*, Jurnal Tahunan CIDES No. 1 Tahun 1996, hlm.8.

⁴ Dawam Rahardjo, *Ibid.*, hlm. 4;pemerintah mengeluarkan UU PMA dan UU PMDN....Hal ini dilakukan mengingat tipisnya stok modal yang ada dan pembentukan modal dalam negeri....dibidang investasi dilakukan pembagian tugas. Pemerintah terutama mengarahkan investasi publiknya ke bidang pembangunan prasarana, sektor pertanian, penggalan sumberdaya alam....pemerintah bekerjasama dengan modal asing dan menyelenggarakan industri yang dipandang penting serta menguasai hajat hidup rakyat banyak....Sedangkan investasi swasta.....diarahkan ke industrialisasi sebagai pendorong utama pertumbuhan ekonomi.

tank CSIS yang tampaknya sangat *favorable* terhadap *lobby*-Jepang dan terbentuknya *Zaibatsu*-nya Indonesia untuk mendukung semacam Indonesia *incorporated* (yang dalam realita ekonomi-politiknya populer hingga kini dengan proses konglomerasi⁶) beserta kaitan-kaitannya.

Sementara, yang absen dalam pemikiran ekonom-teknokrat Orba dalam menerjemahkan Ekonomi Soeharto pada awal realisasi Pelita-Pelita adalah : (1) tidak dilakukannya “politik Industrialisasi” yang *me-set-up* sejak awal, tempat UKM dalam keterlibatannya secara sistematis untuk realisasi ISI beserta “Politik Perlindungannya” yang cerdas (dibandingkan misalnya apa yang dilakukan Mahatir Muhammad di Malaysia). Tapi lebih dibiarkan berlangsung hampir-hampir bersifat *laissez-faire* (bersifat gontok-bebas) ; (2) tidak disusunnya kerangka kombinasi *inward-outward looking* yang optimal yang bukan hanya membangun industri di dalam negeri yang protektif, tapi juga mendorong para pengusaha sejak awal untuk menstandarisasi dirinya kepada tingkat efisiensi global (seperti kasus sukses Korea-selatan misalnya) dengan melakukan promosi ekspor.

Dengan absennya hal-hal tersebut, yang terjadi adalah gulung tikarnya UKM terutama yang memproduksi usaha sejenis PMA (tekstil, minuman, dst.) dan sekaligus awal terjadinya dominasi dan konglomerasi pengusaha nasional oleh kalangan warga keturunan,

⁶ Christianto Wibisono pernah mempopulerkan istilah Konglomerat *tuyul*, yang diambil dari alam pikiran tradisional Jawa yang menggambarkan orang yang kaya baru (secara tiba-tiba) bukan karena pertumbuhan yang normal tapi berkat melalui “jalan ghaib”. Christianto menisbahkan adanya *tuyul* modern dalam konglomerat di Indonesia, yakni lisensi para birokrat, akses kepada kekuasaan, atau agen dari kapitalis MNC (Lihat Kwik Gian Gie dalam *TEMPO*, 9 Agustus 1986, hal. 88-89. Pendapat ini ditegaskan kembali dalam tulisannya di *KOMPAS*, 30, 31 Oktober dan 22, 23 November 1989. Semua tulisan di *KOMPAS* itu kemudian diterbitkan oleh Pustaka Sinar Harapan.

tapi bersifat "jago-kandang" karena produk-produk industrinya yang mahal, terutama jika diukur dengan tingkat harga dunia. Dominasi modal asing terutama Jepang serta kaitan dengan tumbuh melesatnya pengusaha warga keturunan yang berujung begitu banyak gulung tikarnya kalangan UKM, kemudian berujung pada peristiwa Malari (1974). Pasca Malari tersebut, pemerintah menanggapi secara positif dengan dimodifikasin UU PMA dan PMDN yang lebih mengandung kebijakan pribumisasi yang eksplisit. Tapi hasilnya pun ternyata muncul kembali "pola Ali-Baba" seperti dikenal pada pelaksanaan "Politik Benteng" tahun 50-an.

Menjadi pertanyaan menarik : apa memang kalangan pribumi telah sedemikian sulitnya menembus hambatan kultural, misalnya kurang memiliki mental kewirausahaan. Ataukah terdapat hambatan struktural, antara lain terdapat keberpihakan kalangan pengusaha asing maupun birokrat untuk memberi peluang yang besar kepada kalangan pengusaha keturunan dan sekaligus menciptakan *barrier to entry* untuk kalangan UKM pribumi. Ataukah kombinasi keduanya ? Jika diusut hingga peristiwa akhir Pelita VI, tampaknya yang menjadi akar penyebab lebih bersifat struktural, meski faktor kultural pun turut menyumbang.

Pertanyaan yang menarik, mengapa suatu strategi ISI yang inefisien dalam kurun waktu satu setengah dasawarsa, tapi ekonomi tak kolaps dan tak terkena *debt trap* seperti pada umumnya banyak terjadi di Amerika latin atau Afrika. Hemat saya, hal ini karena masih tertolong dengan sejumlah program INPRES, pembangunan pertanian dan pedesaan serta politik kredit murah dan pelbagai reformasi kelembagaan di pedesaan serta untuk kalangan UKM yang pada gilirannya menghasilkan kenaikan daya beli rakyat banyak -- meski sangat marginal -- secara relatif konsisten. Dengan daya beli yang relatif terjaga dari rakyat banyak inilah kemudian hasil-hasil ISI

walaupun dengan kinerja yang inefisien, namun tetap dibeli oleh konsumen dalam negeri.

Sementara itu, pada periode Pelita I hingga akhir Pelita II, catatan tentang meningkatnya secara tajam kemiskinan absolut dan kesenjangan sosial banyak dilaporkan. Dan ini pula salah satu faktor pemicu terjadinya peristiwa demonstrasi besar mahasiswa 1978. Pemerintah pun menanggapinya secara cukup responsif, yakni dengan diumumkannya program “delapan jalur pemerataan” untuk Pelita III dan Pelita-Pelita selanjutnya⁶. Dengan program ini, serta juga terpenting dengan penggalakan pelbagai program INPRES, pembangunan pertanian-pedesaan, politik kredit murah -- sejak awal Pelita I seperti telah disebutkan -- adalah faktor-faktor yang dapat menjelaskan keberhasilan spektakuler menurunnya jumlah kemiskinan absolut dari sekitar 56% tahun 1970 menjadi sekitar 12% tahun 1996. Jumlah mereka yang relatif telah keluar dari kemiskinan absolut inilah yang akhirnya ikut akses pada pasar dengan ekonomi yang bertumbuh tinggi.

Namun demikian tampaknya yang terjadi bukan teori “efek perembesan ke bawah” (*trickle down effect*), seperti diyakini oleh para ekonom neo-klasik⁷. Tapi sebuah *trickle-up*, dimana dengan tingkat daya beli dan kesejahteraan rakyat banyak tetap terjaga -- lewat pelbagai “kebijaksanaan khusus” seperti telah disebutkan -- walaupun dengan kenaikan yang bertahan di tingkat subsistensi. Merekalah akhirnya yang harus menyangga suatu pertumbuhan eksponensial masyarakat urban dan sektor modern. Sebuah

⁶ Lihat Didin S. Damanhuri (1997), *Pilar-Pilar Reformasi Ekonomi-Politik*, CIDES, Jakarta, hlm. 105.

⁷ Menurut Michael P. Todaro, *op.cit.*, hlm. 107; Banyak sekali komponen dari teori neoklasik yang harus dipelajari dan direvisi agar dapat diterapkan di negara-negara berkembang.

“dualisme baru” mewarnai sukses dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi (sekitar 7%) secara konsisten selama Orde Baru⁸.

Pasca runtuhnya komunisme, tuntutan globalisasi ekonomi merupakan tantangan eksternal baru yang dihadapi secara ekonomi-politik di Indonesia, pada waktu itu. Pemerintah *ter-fait-accompl*i untuk melakukan penyesuaian seluruh kebijaksanaan ekonomi dan politiknya dalam rangka memelihara momentum yang tercipta dari dinamika pembangunan yang relatif telah tercipta dasar-dasarnya. Karena itu program deregulasi, debirokratisasi dan transparansi politik mewarnai kebijakan ekonomi politik yang baru awal dekade 80-an

Tesis ekonomi dalam era ini adalah menyiapkan aktor usaha besar untuk menghadapi globalisasi. Secara politik tesisnya adalah keterbukaan dalam rangka mem-*back-up* proses deregulasi ekonomi. Sementara, artikulasi secara eksplisit yang bersifat SARA (suku, agama, ras dan antar golongan) secara maksimal ditutup, karena dianggap kontra-produktif. Dalam era ini tercatat kemajuan dalam menyiapkan Indonesia untuk menghadapi perdagangan bebas yakni agak berkurangnya rantai perizinan, ribuan item komoditas yang diturunkan hambatan tarifnya, insentif yang memacu ekspor non-Migas, bersemangatnya mengefisienkan kinerja ekonomi mikro, dan seterusnya⁹.

⁸ Menurut J. H. Boeke (1953) dalam arti ekonomi masyarakat memiliki tiga ciri, yaitu semangat sosial, bentuk organisasi dan teknik yang mendomonasinya. Saling ketergantungan dan saling keterkaitan antara ketiga ciri disebut sistem sosial atau gaya sosial. Suatu masyarakat disebut homogen apabila di dalamnya hanya terdapat satu sistem sosial yang berlaku. Tapi suatu masyarakat mungkin memiliki dua sistem sosial atau lebih. Masyarakat seperti itu disebut masyarakat dualistik atau majemuk, dalam M.L. Jhingan, *The Economic of Development and Planning*, Vicar Publishing House Ltd, New Delhi, 1983.

⁹ Lihat Kwik Gian Gie, *Gebrakkan Sumarlin dalam Analisis Ekonomi Politik Indonesia* (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1995).

Yang masih dihadapi adalah hambatan struktural berupa struktur ekonomi monopolistik, ekonomi biaya tinggi, ketimpangan makro (antar sektor, antar golongan pendapatan dan antar regional) serta sengitnya bertahan kelompok kepentingan yang anti reformasi. Sementara bias pada era ini, terbukti dengan terjadinya alokasi kredit besar-besaran terhadap segelintir pengusaha besar beserta pelbagai hak-hak istimewanya, yang pada gilirannya menimbulkan proses konglomerasi dan konsentrasi ekonomi yang tak berpreseden dalam sejarah, mengiringi *boom* dunia perbankan dan pasar modal.

Dengan ditutupnya artikulasi SARA secara formal terasa kontradiktif karena berkah ekonomi secara riil justru banyak menyangkut problem struktural yang bersifat SARA. Masyarakat memang patuh misalnya tak lagi berani mengungkit-ungkit istilah nonpri. Tapi dalam arti ekonomi riil, ketimpangan antar golongan pendapatan berwujud kepada proses konglomerasi dimana dua ratus orang -- menurut PDBI -- telah tumbuh pangsa pasarnya, dengan rasio terhadap PDB naik dari 20% (1980), 45% (1990) menjadi 58% (1993). Sebuah pertumbuhan spektakuler yang dapat menyulut isu SARA ditingkat empiris dan akar rumput.

Ekonomi Rakyat yang dilematis dalam Perspektif Historis-Struktural

Advokasi terhadap substansi ekonomi rakyat dalam sejarah pasca kemerdekaan sesungguhnya telah dimulai ketika kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri Muhammad Natsir dengan Menteri Perdagangannya Sumitro Djojohadikusumo mengeluarkan kebijaksanaan ekonomi yang disebut "Politik Benteng". Yakni sebuah advokasi dari negara untuk mengangkat nasib ekonomi rakyat dengan memberikan lisensi untuk melakukan kegiatan ekonomi skala besar dalam mengimpor berbagai kebutuhan barang-barang yang diperlukan, baik berupa barang-barang konsumsi maupun barang-barang untuk kegiatan industri.

Sementara itu, secara struktural penjajah Belanda telah menciptakan undang-undang, yang membagi hak-hak kegiatan ekonomi dalam bentuk piramida. Paling atas adalah kegiatan ekonomi secara global yang dikuasai oleh kalangan pengusaha Eropa. Kemudian di tengah kegiatan ekonomi yang sebagian untuk ekspor-impor serta kegiatan yang luas dan besar untuk wilayah Nusantara dengan para pelaku yang umumnya berasal dari kalangan pengusaha Cina. Dan paling bawah adalah diperuntukkan bagi kalangan pribumi. Yakni sebagai konsumen dan maksimum sekedar untuk menjadi pengusaha skala mikro di pedesaan. Sebagai konsekuensinya tercatat misalnya, bahwa dari kalangan pengusaha keturunan Cina, sejak itu telah muncul pengusaha-pengusaha kelas konglomerat yang melakukan kegiatan skala besar, termasuk kegiatan ekspor-impor.

Hasil dari implementasi politik Benteng tersebut jauh dari harapan, bahkan boleh dikatakan gagal. Ini karena yang timbul adalah bukannya lahir sebuah lapisan besar para Wirausahawan Pribumi. Tapi pada umumnya yang terjadi adalah munculnya apa yang disebut: "pengusaha Ali-Baba", "pengusaha konco" dan "pengusaha aktentas". Melalui mekanisme perkoncoan antar partai yang berkuasa dengan pengusaha pribumi yang memiliki lisensi berusaha lantas berkolusi atau bahkan menjual lisensi tersebut kepada pengusaha keturunan Cina. Karena kegagalan dalam implementasi, akhirnya kebijakan tersebut dihentikan.

Sejak tahun 1959, melalui kebijakan yang dianggap dapat mengimbangi dinamika pengusaha Cina, Presiden Sukarno melakukan kebijakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing yang ditransformasikan menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tapi karena ketidakterediaan kelas manajer yang profesional dan lapisan wirausahawan yang tangguh untuk pengelolaannya -- akhirnya sebagian besar diisi oleh kalangan

kalangan militer. Juga karena terjadinya proses "politisasi" yang menjadikan perusahaan plat merah tersebut sekedar menjadi "sapi perah" dari kaum birokrat dan politisi. Pendek kata, sejarah kehadiran BUMN tersebut terlalu sedikit keberhasilannya, dalam arti melahirkan kaum wirausahawan pribumi serta pengelolaan yang dilakukan secara efisien dari BUMN tersebut. Fenomena ini bahkan masih berjalan hingga sekarang.

Pada zaman Orde Baru, dengan melimpahnya dana berasal dari hutang luar negeri, PMA (penanaman modal asing) dan rezeki nomplok Migas (minyak bumi dan gas), kita menyaksikan dinamika yang sangat jauh lebih besar dan cepat lagi dari kalangan pengusaha keturunan Cina yang memanfaatkan kelimpahan dana tersebut. Juga karena "politik integrasi" dari pemerintahan Orba, yaitu memberikan kesempatan seluas-luasnya -- bahkan secara sadar -- memanfaatkan apa yang dianggap kelebihan-kelebihan para pengusaha tersebut dalam hal kewirausahaan, pengalaman, kekuatan modal serta jaringan usaha (nasional dan global). Itu juga dianggap sebagai perwujudan sikap antitesis terhadap "politik isolasi" yang dijalankan atas kehadiran pengusaha Cina oleh pemerintahan tahun 50-an.

Dalam kebijakan ekonomi selama Orba, pemerintahan secara sadar atau tidak sadar, telah memberikan peluang untuk melakukan konsentrasi dan konglomerasi kepada hanya sekitar 200 orang pelaku konglomerat yang sebelum krisis menguasai sekitar 76% aset atau sekitar 62% omzet ekonomi nasional. Dan dalam prakteknya berlakulah proses *trade off*. Yakni terjadinya alokasi sebagian besar sumber-sumber daya nasional baik sumber finansial (anggaran pusat dan daerah, kredit perbankan, proyek-proyek PMA dan dana yang berasal dari hutang luar negeri, dst.) maupun lainnya (manajemen, teknologi, informasi, lahan, SDM, dst.) terhadap para pelaku *big business* dan bersifat mega-proyek. Sementara untuk para pelaku usaha lainnya, yakni sekitar 99,8% dari jumlah unit usaha yang

10 Laporan bank Dunia mengatakan bahwa, omzet 10 konglomerat terbesar diperkirakan mencapai 30% kekayaan nasional (PDB) (*Indonesia : Industrial Policy Shifting Into High Gear*, hlm. 55, 1993). Jadi jika dihitung 200-300 konglomerat terbesar, agaknya omzet mereka bisa mencapai sekitar 60% PDB.

Dengan analisis historis-struktural seperti ini, alangkah nalnya jika terdapat sejumlah ekonom yang mengkritik kebijakan pembangunan ekonomi rakyat -- meski kebijakan tersebut sesungguhnya masih bersifat parsial dan baru terfokus umumnya daerah (karena 200 konglomerat itu pun berpusat di Jakarta).

antar golongan usaha dan pendapatan, antar sektor serta antar proses ketimpangan yang sangat tajam baik dalam arti ketimpangan perekonomian Indonesia¹⁰. Dari sinilah dapat dipaham, bahwa terhadap proses konglomerasi yang tanpa preseden dalam sejarah telah terjadi pengalokasian dengan campur tangan pemerintah sumber-sumberdaya nasional terhadapnya. Dan sekaligus berarti industrialisasi tersebut, hanya karena proses dislokasi dan mislokasi menikmati kesempatan berusaha dan memanfaatkan proses sangat serius bagi kalangan pelaku ekonomi rakyat, untuk dapat terjadi bersamaan dengan terciptanya hambatan struktural yang struktural ekonomi bangsa dari struktur agraris menjadi industrial, ekonomi rakyat terasa menjadi sangat sistematis. Artinya transformasi Dengan kondisi ekonomi-politik tersebut maka marginalisasi

kecenderungannya sering kita kategorikan sebagai "ekonomi rakyat" (Usaha kecil dan Menengah serta Koperasi dan sektor informal) terjadi mislokasi dan dislokasi sumber-sumber daya nasional. Misalnya kredit perbankan untuk kalangan ekonomi rakyat selama masa Orba, rata-rata per tahun hanya maksimum sekitar 10 hingga 20% dari total kredit yang disalurkan dengan segala keseretan dan kesulitan dalam mengaksesnya. Bahkan untuk sektor pertanian selama Orba rata-rata hanya sekitar 5% hingga 8% saja dari total kredit yang disalurkan.

kepada alokasi kredit murah -- dengan berkesimpulan bahwa ekonomi rakyat akan berkembang secara otomatis, cukup hanya dengan memberlakukan mekanisme pasar.

Padahal, jika berbicara tentang mekanisme pasar, sesungguhnya justru ekonomi rakyatlah yang telah terbiasa bermain dengan kompetisi di dalam mekanisme pasar bebas. Sebaliknya kalangan pengusaha konglomerat sangat diproteksi dan disubsidi, bahkan ditambah dengan telah terbiasanya dalam mekanisme KKN. Sementara bagi kalangan ekonomi rakyat yang amat akrab adalah kompetisi yang amat keras dan bebas -- bahkan sangat bebas. Tapi, mereka pada umumnya hanya baru bisa bermain dengan pasar dalam skala ekonomi tertentu (kecil dan tradisional). Padahal kita tahu pasar untuk kalangan ekonomi menengah dan besar serta modern selama pemerintahan Orba telah teroligopolisasi oleh kalangan pelaku konglomerat.

Dengan demikian, agar ekonomi rakyat dapat bermain dalam mekanisme pasar bebas skala menengah, besar dan modern haruslah terdapat kebijakan penciptaan persaingan sehat dan pemihakan (*affirmative policy*) terlebih dahulu. Yakni dalam bentuk antara lain - - dengan kebutuhan waktu transisi sekitar 5 sampai 10 tahun -- menegakkan undang-undang anti monopoli, anti KKN, reformasi birokrasi, dst. Bersamaan dengan itu, proses demokratisasi politik, penciptaan *good governance* dan pelaksanaan secara konkrit desentralisasi dan otonomi daerah seluas-luasnya disadari adalah sebagai prasyarat lingkungan strategis yang mutlak diciptakan.

Selanjutnya akan dicoba dianalisis secara kritis posisi ekonomi rakyat dalam perspektif teoritis seperti di bawah ini.

Ekonomi Rakyat dalam Paradoks Dua Teori Besar Ekonomi

Jika yang dimaksud ekonomi rakyat seperti dalam diskursus yang berkembang di Indonesia adalah rakyat yang bergerak dalam

aktifitas ekonomi usaha kecil, informal, dan tradisional, maka jumlah kesemuanya mencapai sekitar 99,8% dari seluruh unit dunia usaha yang berjumlah sekitar 39 juta pada tahun 1998.

Sepanjang ide-ide yang dapat ditangkap dalam dua teori besar ekonomi --sosialisme dengan variannya dari yang ortodoks hingga teori ketergantungan; dan liberalisme dengan variannya dari klasik, neo-klasik, keynesian hingga neo-liberal -- tak pernah secara eksplisit dan langsung menjadikan wacana tentang ekonomi rakyat sebagai target pemberdayaan¹¹.

Sosialisme ortodoks berbicara tentang “nilai lebih” (*surplus Value*) dalam “moda produksi kapitalis” hasil kegiatan produktif kelas buruh yang dieksploitasi secara terorganisasi lewat proses kapitalisasi oleh kelas majikan. Keruntuhan kapitalisme yang mereka ramalkan adalah dalam logika dimana kapitalisme tersebut telah sampai pada keadaan terjadinya proses proletarisasi dan pemiskinan buruh dan rakyat umumnya, pada gilirannya akan terjadi kehilangan sumber utama moda produksi yang mendorong massa untuk melakukan “revolusi” dengan menghancurkan kelas borjuasi.

Dengan membayangkan keberhasilan perjuangan sosialis, yang disebut kepentingan rakyat, ternyata secara kongkrit kemudian terdapat hak-hak istimewa yang diberikan kepada kaum elit partai untuk menafsirkan secara totaliter semua hal penting dalam kehidupan negara. Setiap pembangkangan atas tafsiran kaum elit

¹¹ Lihat Didin S. Damanhuri, *Dimensi Ekonomi Politik Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia, Volume 15 No. 1, Januari 2000. Mengenai perbandingan sejarah pemikiran ekonomi dari dua teori besar dengan varian-varianannya dapat dibaca : Hendri Denis, *Histoire de la Pensee Economique*, Presses Universitaire de France, 1983; Alain Samuelson, *Les Grands Courants de la Pensee Economique*, Presses Universitaire de Grenoble, 1985; C.E. Halevy, *Histoire du Socialisme Europeen*, NRP, Paris, 1948; George Lefrang, *La Socialime Reformist*, Presses Universitaire de France, 1971; Sritua Arief dan Adi Sasono, *Indonesia: Ketergantungan & Keterbelakangan*, LSP, Jakarta. 1981; G.D.H. Cole, *A History Socialist Thought*, London, 1985.

tersebut dianggap pengkhianatan terhadap perjuangan sosialis menuju masyarakat komunis tanpa kelas. Padahal dalam tataran empiris-historis, kelas elit partai selalu determinan dalam setiap pengambilan keputusan semua aspek kehidupan di negara-negara komunis tempo hari. Sementara itu ramalan runtuhnya kapitalisme tidak hanya gagal, tapi sebaliknya terjadi pembusukan model sosialisme baik yang totaliter/komunisme maupun yang model sosialisme-demokrat. Dan dunia menyaksikan runtuhnya komunisme serta merosotnya model sosialis-demokrat di Eropa sekaligus juga merosotnya kemampuan model peran negara di negara-negara sedang berkembang (NSB).

Kemudian kalangan *Neo-Marxist* atau penganut teori ketergantungan berbicara tentang hubungan asimetris, antara *Metropolist/ Center* dan *Satelite/Periphery* baik dalam hubungan internasional maupun antar kelas di dalam negeri. Dalam hubungan asimetris tersebut, yang terjadi dalam pandangan mereka adalah hubungan ketergantungan permanen baik dalam hal modal, manajerial, teknologi, finansial, dst. dari daerah dan/atau negara yang berada di Periferi (pinggiran, yakni negara-negara sedang berkembang, NSB) terhadap Pusat (negara-negara industri-maju, NIM). Dengan demikian pembangunan, menurut kalangan neo-marxis, hanya berarti *development of underdevelopment*. Mereka pun meramalkan ketidakmungkinan negara non-barat menjadikan dirinya menjadi negara industri, karena proses ketergantungan itu¹².

¹² Hipotesis ini berasal dari kaum ekonomi politik baru, baik berasal dari kaum "Marxis Ortodoks" seperti Paul Baran, "Marxis-Baru" seperti Andre Gunder, Samir Amin, maupun "Liberalist-Strukturalist" seperti Raul Prebish. Hipotesis ini pernah dipakai untuk menganalisis kasus Indonesia oleh Sritua Arief dan Adi Sasono: *Indonesia, Ketergantungan, dan Keterbelakangan*, Lembaga Studi Pembangunan, 1981.

Meskipun terdapat pengecualian, tapi sistem dunia akan tetap memelihara *status quo*¹³, dimana NSB tetap terbelakang. Jalan keluar yang ditawarkan hanyalah pemutusan (*delinkage*) hubungan negara-negara pinggiran (NSB) terhadap negara pusat (negara industri maju). Diskursus ekonomi rakyat lebih tidak jelas lagi posisinya dalam teori ini, dibandingkan dengan teori Marxisme ortodoks.

Meskipun sebagai diskursus teoritik tetap menarik, namun popularitas kerangka teori neo marxisme ini amat merosot, karena ramalannya pun banyak terbantah. Antara lain telah terjadinya kebangkitan negara dunia ketiga menjadi negara industri baru (NIB), semi industri maupun kandidat NIB yang makin marak. Sumbangan NSB dalam perdagangan dunia internasional terus meningkat. Kapasitas penguasaan teknologi pun bukan hanya terjadi besar-besaran, bahkan beberapa negara mulai menjadi kompetitor dan terlebih lagi telah mampu melewati negara-negara industri yang lebih dulu maju¹⁴.

Ketergantungan untuk sebagian NSB memang tetap penting. Tapi sebagian negara lain telah keluar dari perangkap ketergantungan, malah beberapa NSB telah menjadi eksportir kapital dan teknologi. Bahkan Taiwan kini telah menjadi pengeksport kapital terbesar di dunia.

Selanjutnya, menyangkut teori kapitalisme-liberalisme, kesemua variannya tidak ada yang secara eksplisit, langsung dan sistematis menempatkan ekonomi rakyat dalam target pemberdayaan. Yang ada adalah optimisme ampuhnya mekanisme pasar dalam

¹³ Tentang sistem dunia yang tetap mencoba memelihara *status quo* dapat dicari juga penjelasannya di dalam Robert A. Isaak, *op.cit.*, hlm. 24-27.

¹⁴ Penjelasan tentang kegagalan teori-teori besar dalam menjelaskan pelbagai fenomena ekonomi di Asia dapat juga di baca pada Teori Gagal Menjelaskan Fenomena Asia dalam Didin S. Damanhuri, *op.cit.*, hlm. 51.

penciptaan kekayaan agregat, efisiensi dalam alokasi sumberdaya, akumulasi kapital untuk pertumbuhan dimana hasilnya diupayakan terdistribusi kembali kepada pelaku ekonomi yang sesuai dengan kontribusinya dalam proses pertumbuhan.

Jika semua pelaku ekonomi bertindak rasional, *perfect knowledge*, bermotivasi menciptakan keuntungan dan terhindar dari penguasaan pasar monopolistik, maka kesejahteraan rakyat secara keseluruhan akan tercapai. Teori klasik berasumsi bahwa *the invisible hand*-lah yang menjamin tingkat tingginya kekayaan bangsa. Kaum Keynesian dengan meningkatkan *effective demand* lewat penciptaan *full employment* dengan *public work* besar-besaran. Kaum Neo-klasik dengan pengaturan jumlah dan peredaran uang yang meminimumkan subsidi dan intervensi negara dalam ekonomi, sembari menurunkan pajak serta memacu secara maksimal peran swasta dan mekanisme pasar. Semua itu adalah tujuan dan keyakinan normatif di kalangan teoritis liberal, yang bisa menjamin tercapainya tingkat kekayaan dan kesejahteraan bangsa yang tinggi.

Bahwa walaupun terjadi kinerja ekonomi yang menghasilkan ketimpangan, konsentrasi, pengangguran dan kemiskinan, itu lebih dipahami sebagai kesalahan teknis dimana mekanisme pasar kurang bekerja sempurna atau terjadinya distorsi pasar. Target tentang ekonomi rakyat dalam logika ke semua pemikiran liberal adalah lebih sebagai tujuan tidak langsung, semisal dengan teori efek perembesan ke bawah (*trickle down effect*).

Teori-teori tersebut yang menjadi arus utama di dunia kini, bahkan telah terbakukan dalam teori makro dan mikro dalam pengajaran ilmu ekonomi di NSB, sesungguhnya sangat *western bias*. Artinya, teori-teori tersebut akan sangat ampuh jika dipakai sebagai alat memahami, alat kebijaksanaan pembangunan dan alat memproyeksi keadaan masyarakat barat itu sendiri untuk masa depan, yang notabene lebih merupakan kelanjutan dari tradisi

ekonomi yang telah terbentuk ratusan tahun. Namun ketika teori tersebut diterapkan secara penuh dan tanpa *reserve* di NSB, bias sejarah akan terjadi. Dalam penerapan teori tersebut yang telah dilakukan NSB pasca dekolonisasi, banyak deviasinya: atau kegagalan, atau suatu metamorfose menjadi teori yang lain dari asalnya.

Yang disebut pertama, kita menyaksikan di NSB, bersamaan dengan tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, juga industrialisasi besar-besaran, tapi terjadi juga kemiskinan massal, membengkaknya pengangguran kentara dan tidak kentara, maraknya sektor informal, ketimpangan yang besar, konsentrasi kapital di segelintir orang, tidak terjadinya transfer teknologi dan pengetahuan, dst. Sementara posisi ekonomi rakyat sangat merosot. Ini yang terjadi di kalangan mayoritas NSB.

Sedangkan yang dimaksud terjadinya metamorfose teori, adalah seperti orang-orang barat sendiri sering menyebut terjadinya *Asian miracle*, yakni keberhasilan Asia (Timur dan Tenggara) yang ajaib. Ini karena penjelasan keberhasilannya tak sepenuhnya bisa dipahami logika teori liberal, meski banyak instrumen ekonomi kapitalis mereka pergunakan sepenuhnya. Hal itu kemudian memunculkan istilah *The Capitalist Development State* (CDS), yang mendeskripsikan keberhasilan mulai dari Jepang, empat NIB (Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura), tiga bayi NIB (Thailand, Malaysia, China) dan akan menyusul berbagai negara Asia lainnya dalam klub NIB.

Dengan demikian, pembicaraan kerangka teori ekonomi rakyat dalam kerangka teori-teori ekonomi besar hampir sulit ditemukan. Tapi agaknya berbagai teori yang kita kategorikan *heterodox*¹⁵, atau

¹⁵ Lihat antara lain dalam pengantar M.Dawam Rahardjo, dalam Didin S. Damanhuri, *op.cit.*, hlm. xi

teori-teori yang menyempal dan diluar dari teori-teori yang besar akan banyak kita temukan yang bisa menjadi *theoretical base*. Meskipun teori-teori tersebut belum membentuk *body of knowledge* yang kuat dan besar, namun dapat dipakai secara pragmatis dalam memahami, menjelaskan dan meramalkan keadaan ekonomi serta sebagai instrumen kebijaksanaan pembangunan di NSB.

Misalnya yang paling monumental adalah pemikiran Gunnar Myrdal (pemenang hadiah Nobel ekonomi dari Swedia tahun 1968). Ia berbicara penyebab kemiskinan Rakyat Asia Selatan dan Tenggara (bertolak belakang dengan "Adam Smith" yang berbicara tentang faktor-faktor determinan dari kekayaan bangsa-bangsa, *Wealth of Nations*, yang sangat optimistis). Dan penyebab kemiskinan tersebut bagi Myrdal bukan terutama karena kekurangan modal (seperti teori lingkaran kemiskinannya Ragnar Nurkse). Tapi karena kekurangan gizi dan *basic need* lainnya. Karena itu yang dibutuhkan adalah pemenuhan kebutuhan dasar (sandang, pangan, pendapatan, pendidikan dan kesehatan) sebagai dasar pembangunan selanjutnya. Hal itu disampaikan pada tahun 1968, hampir sepuluh tahun sebelum ILO (*International labor organization*) merekomendasikan pentingnya pemenuhan kebutuhan dasar dan perhatian terhadap besarnya peranan sektor informal dalam ekonomi NSB, yang disampaikan tahun 1976. Indonesia mengadopsi strategi pemenuhan kebutuhan dasar tersebut tahun 1978 dalam program delapan jalur pemerataan".

Kisah sukses Jepang adalah sangat tepat sebagai contoh, dimana ekonomi rakyatnya mengalami kemakmuran, bersama dengan pelaku ekonomi menengah dan besar serta dengan tingkat ketimpangan yang rendah. Ekonomi rakyat tersebut terdapat dalam kategori industri kecil melalui sistem subkontrak dengan industri besar, para petani yang subsidi oleh hasil kinerja spektakuler dari ekspor industri manufaktur, dan kaum buruh dengan tingkat

kesejahteraan di antara yang tertinggi di dunia tanpa harus lewat perjuangan kontradiktif dari serikat buruh tapi lebih mengandalkan negosiasi harian, dst. Ini adalah menjadi bagian dari sinergi dalam strategi *outward looking* dari ekonomi Jepang secara keseluruhan dalam konteks ekonomi global.

Kemudian "Model Jepang" ini menjadi inspirasi kuat bagi para tetangganya dalam emansipasinya *via-a-vis* dominasi ekonomi barat melalui apa yang disebut strategi kolektif Asia dalam formasi "angsa terbang". Yakni, setelah diawali Jepang lantas diikuti oleh "empat naga NIB", "tiga bayi NIB", mereka memanfaatkan kemakmuran Asia Pasifik yang pada kenyataannya telah menjadi kutub pertumbuhan dan pusat kemakmuran dunia sejak akhir abad 20.

Sementara jika Jepang telah mampu secara spektakuler tidak saja menciptakan kemakmuran ekonomi nasional yang tertinggi di dunia, tapi juga menempatkan ekonomi rakyat menjadi bagian sistematis dari pencapaian kemakmuran bersama seluruh rakyatnya atau bisa kita sebut sebagai "ekonomi kekeluargaan ala Jepang". Kemudian Korea dan lantas Taiwan, keduanya dikenal sebagai dua negara relatif paling merata distribusi pendapatannya diantara negara NSB, disamping sukses besar industrialisasinya. Juga Malaysia yang tidak jelek nasib ekonomi rakyatnya. Sementara karena dua negara dengan *size* kecil, yakni Singapura dan Hongkong praktis efisien dan adil secara makro-ekonomi.

Tinggal Thailand dan Indonesia yang masih berada di simpang jalan ketika kita bicara ekonomi rakyatnya, karena struktur sosial yang timpang dan negara yang berstruktur lembek (*soft state*, meminjam istilah Myrdal) akibat maraknya korupsi dan inefisiensi. Namun Thailand dalam kehidupan demokrasi politiknya satu setengah dekade berada lebih depan. Sehingga demokrasi ekonominyapun bergelinding lebih cepat dibandingkan Indonesia. Apalagi telah lebih dari dua dekade, Thailand telah melakukan

pengembangan agro-industri dan agribisnisnya yang praktis terbukti mampu menyelamatkan Thailand dari krisis Asia. Bahkan tercatat negeri tersebut yang paling cepat mengalami pemulihan ekonomi, karena ekonomi rakyatnya terangkat bersamaan dengan kebangkitan industrialisasi pertanian sejak cukup lama.

Sementara di Indonesia, proses demokrasi politik memang tengah kita saksikan percepatannya -- dengan segala ekses dan "kemaruk"-nya -- tanpa terlalu jelas prospeknya dalam hubungannya dengan demokratisasi ekonomi dimana ada jaminan ekonomi rakyat dapat menjadi "tuan di negerinya sendiri" dalam era reformasi dewasa ini. Lebih mengawatirkan lagi jika kedaulatan pengambilan keputusan masih sangat dibayang-bayangi oleh Tuan-Tuan dari IMF. Juga paradigma pemikiran teoritik yang mendasari penyusunan strategi pembangunan bangsa ini masih amat terdikte oleh bias pengalaman negara-negara maju yang belum tentu kompatibel dengan kebutuhan untuk solusi ekonomi bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Lebih kompleks lagi kenyataannya jika kita mempertimbangkan arah globalisasi yang tak jarang lebih meremukkan nasib ekonomi rakyat yang terasa kini di kala menghadapi krisis besar, apalagi prospeknya di masa datang.

Catatan Kritis Proses Liberalisasi Perdagangan Dunia (Globalisasi)

Dalam memasuki abad 21 ini, kita patut mencatat beberapa peristiwa besar yang kiranya akan berpengaruh terhadap perekonomian dunia termasuk Indonesia, akibat proses globalisasi yang semakin kongkrit.

Pertama, dengan berakhirnya perang dingin, kecenderungan monolitisme model pembangunan yang mendasarkan dirinya kepada faham neo-liberal, tampaknya tak didukung fakta empiris. Sebab yang terjadi lebih merupakan bentuk "pluralisme" model-model

pembangunan yang sesuai dengan kekhasan wilayah-wilayah ekonomi dan yang dianggap terbaik untuk wilayahnya tersebut. Misalnya kini semakin terkristalisasi apa yang diistilahkan oleh John Naisbitt sebagai *the Asian Way* -- meskipun karena krisis Asia ini seolah-olah banyak yang meragukan tesis Naisbit tersebut, tapi kiranya proses penyimpulannya belum sepenuhnya final -- dimana dengan segala karakteristiknya bangsa-bangsa di Asia tengah menumbuhkan dirinya ke arah model pembangunan tertentu yang berbeda dengan model pembangunan Barat. Misalnya, Jepang adalah paling awal yang membuktikan keunikan model pembangunannya. Juga belakangan, cara-cara Malaysia yang menampik bantuan IMF tapi mampu keluar dari krisis dan Thailand yang paling cepat pulih karena keunggulan agribisnis dan agroindustri.

Kedua, lebih lanjut dari prespektif di atas adalah kita melihat kecenderungan "multipolarisme" yang terdiri dari AS, Uni Eropa dan Jepang plus kawasan paling dinamis secara ekonomi, yakni sejumlah negara Asia Timur dan Tenggara. Munculnya GATT dan WTO serta pengelompokan regional NAFTA, AFTA serta APEC, yang secara implisit lebih merupakan upaya Amerika untuk meneguhkan supremasi ekonomi-politik global, namun karena akibatnya telah menimbulkan bentuk-bentuk ketegangan baru -- antara lain perang dagang antara Jepang, AS dan Uni Eropa -- maka merebaklah tuntutan restrukturisasi kelembagaan politik dan ekonomi global yang justru semakin memperkuat kecenderungan multipolarisme tersebut.

Ketiga, kelanjutan dari kedua perspektif di atas, kita mencatat juga, bahwa proses dekolonisasi dunia ketiga yang awalnya lebih merupakan kemerdekaan politik semata, kini memperlihatkan bahwa kemerdekaan ekonomi pun semakin tampak dapat direalisasi. Momentum ini ditandai oleh : kebangkitan Negara-Negara Industri

Baru Asia sebelum maupun setelah krisis Asia, fakta tentang naiknya sumbangan NSB dalam perdagangan dunia, naiknya tingkat daya saing beberapa NSB bahkan beberapa diantaranya telah menjadi pesaing kuat NIM (Negara Industri Maju), menjadikan Asia Timur dan Tenggara menjadi kutub pertumbuhan dunia bersamaan dengan bergesernya wilayah kemakmuran dunia dari Atlantik ke Pasifik, dll. Faktor-faktor tersebut ditambah dengan bakal meningkatnya dengan pesat perdagangan dunia akibat perdagangan bebas akan memberikan dorongan kuat bagi NSB untuk merealisasikan kemerdekaan ekonomi secara lebih penuh.

Selanjutnya, Liberalisasi Perdagangan Dunia (LPD) yang kini telah menjadi kosa kata klasik dan harapan bagi terjadinya kemakmuran baru di semua negara di dunia, menjadi pertanyaan menarik, apakah harapan tersebut memiliki dasar argumentasi yang kuat bagi semua negara ?

Menurut estimasi OECD maupun World Bank, bagi sejumlah negara di Afrika, Maghreb (Aljazair, Tunisia dan Maroko), Nigeria dan Indonesia diperkirakan hingga tahun 2002, dampak LDP tersebut justru berdampak merugikan. Yakni masing-masing sekitar (dalam milyar US \$) : -0,4, -0,6, -1 dan -1,9. Memang secara regional, satu-satunya yang bakal mengalami dampak merugikan adalah hanya untuk kawasan Afrika (sekitar US\$ -2,6 milyar). Dan yang akan paling memperoleh keuntungan adalah negara-negara OECD (US\$ 187 milyar), yakni antara lain akan dinikmati oleh masing-masing (dalam milyar US\$) : 71,3 (Uni Eropa), 42 (Jepang), 38,4 (EFTA), 27,6 (USA), 6,6 (Canada), 1,9 (Australia)¹⁶.

Dari gambaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa dengan LPD di masa depan, yang akan paling memperoleh keuntungan

¹⁶ GATT, OECD Assesung The Effects of The Uruguay, Indonesian Busines Data centre, *GATT & Uruguay Round*, 1995

adalah anggota klub NIM. Baru kemudian kawasan Asia Timur. Dan yang akan paling megalami keterpurukan adalah kawasan Afrika, yang memang sebelumnya juga dikenal umumnya sebagai kawasan paling kurang dinamis dalam konstelasi ekonomi global.

Sementara untuk Indonesia, jika kita tidak mengubah kondisi-kondisi yang penuh dengan penyakit-penyakit ekonomi yang kronis hingga dewasa ini yang merugikan keunggulan daya saing (*competitive advantage*), yakni menyangkut pelbagai distorsi ekonomi dan politik berupa cara-cara pemerintahan yang korup (jauh dari *good governance*) dan cara-cara mengelola perusahaan yang hanya memburu rente yang tak efisien dan sekedar memburu perlindungan kekuasaan (jauh dari kriteria *good corporate governance*), maka dalam menghadapi persaingan yang keras dalam arus globalisasi, akan sulitlah bagi bangsa ini untuk berkepal tegak sebagai bangsa bermartabat dalam pergaulan internasional di masa depan.

Dengan estimasi dampak dari LPD tersebut, berarti tuntutan OIB untuk memperbaiki nilai tukar NSB vis-a-vis NIM -- dengan adanya GATT dan WTO -- sama sekali belum menggambarkan optimisme. Artinya meskipun diperkirakan dengan LPD, bahwa volume perdagangan dunia akan meningkat sekitar 12% atau US\$ 745 milyar pada tahun 2002, tapi tanpa diikuti perubahan struktur dominansi dalam relasi NIM Utara dengan NSB Selatan, maka 70% dari ekonomi dunia tetap saja akan dikuasai oleh kubu NIM. Oleh karenanya, untuk sementara wacana globalisasi masih bias terhadap kepentingan hegemoni ekonomi-politik negara maju yang dikomandoi secara politik dan militer oleh USA.

Meskipun demikian, hikmahnya barangkali bagi NSB termasuk Indonesia, adalah bagaimana isu globalisasi tersebut digunakan untuk berbenah ke dalam, yakni yang menyangkut bagaimana merekonstruksi struktur ekonomi dan sosial dalam rangka menghadapi proses globalisasi yang semakin riel. Dengan

rekonstruksi yang dimaksud, kita mencoba memaknai reformasi ekonomi yang diperlukan Indonesia. Hal ini karena hingga pemerintahan Abdurahman Wahid dewasa ini masih baru terasa tekanannya lebih kepada reformasi politik. Maka dengan upaya rekonstruksi sosial dan ekonomi tersebut diharapkan akan lebih kondusif terhadap berbagai tuntutan baru, dalam rangka mengisi proses pembangunan di abad 21 ini.

REKONSTRUKSI SOSIAL DAN EKONOMI INDONESIA DALAM RANGKA PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT SEBAGAI PERWUJUDAN REFORMASI DI BIDANG EKONOMI

Berikut ini diajukan pemikiran mengenai reformasi ekonomi secara mendasar yang seyogyanya dilakukan bersamaan dengan reformasi politik yang relatif tengah berjalan. Sebab, bagi rakyat banyak, reformasi politik semata tanpa reformasi ekonomi secara mendasar, adalah *nonsens*. Dan reformasi ekonomi tersebut haruslah berarti terjadinya secara kongkrit proses pemberdayaan ekonomi rakyat. Sebelumnya diuraikan terlebih dahulu, lingkungan strategis yang dibutuhkan dalam rangka proses pemberdayaan rakyat.

Lingkungan Strategis dari Proses Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Sesungguhnya, semenjak jatuhnya pemerintahan Orde Baru, telah tercipta momentum yang relatif kondusif untuk pelaksanaan pemberdayaan ekonomi rakyat, sebagai upaya koreksi mendasar dari kekeliruan masa lalu. Namun hingga kini, masih belum tampak dilakukan suatu *paradigm shift* yang merupakan prasyarat terjadinya proses reformasi ekonomi secara mendasar. Untuk itu kiranya perlu memperhatikan cukup banyak prasyarat, yang seyogyanya secara simultan dilaksanakan di masa datang.

Jika kita mengkritisi 10 program pemulihan ekonomi dari Menko Perekonomian Rizal Ramli yang sebagian diantaranya menyebut-nyebut pentingnya Usaha Kecil dan Menengah, Koperasi, sektor pertanian dan kelautan, diharapkan bukan sekedar

membangkitkan "harapan yang terlampau berlebihan", apabila tak didukung oleh prasyarat-prasyarat yang menyertainya¹⁷.

Penulis mencatat disamping kebijakan memberikan akses kepada kredit murah dalam bentuk Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang tengah diberikan pemerintah dewasa ini, patut pula dilaksanakan dan setidaknya disiapkan upaya-upaya yang lebih komperhensif, antara lain sebagai berikut:

Pertama, Marketisasi ekonomi dan rehabilitasi sektor riil yang rusak akibat berbagai distorsi yang tercipta selama pemerintahan Orba. Diantaranya perlu segera pemerintah mengefektifkan penegakan hukum dari implementasi UU anti Monopoli dan Persaingan tak sehat dengan Peraturan Pemerintah (PP)-nya agar dapat dilakukan koreksi struktural secara lebih efektif terhadap segala bentuk distorsi pasar yang kini masih membelenggu. Juga diperlukan upaya mereview dan membatalkan semua Keppres semasa Presiden Soeharto dan berbagai peraturan lainnya (menurut masyarakat transparansi Indonesia /MTI lebih dari 100 Keppres) yang mengandung unsur-unsur penyalahgunaan wewenang yang telah menimbulkan distorsi-distorsi terhadap berjalannya mekanisme pasar. Dengan berjalannya marketisasi ekonomi yang maksimal, maka upaya pemberdayaan ekonomi rakyat akan jauh lebih efektif.

Kedua, penciptaan pemerintahan yang bersih dan efisien (*good governance*). Antara lain dengan mempercepat kejelasan nasib pengadilan terhadap mantan Presiden Soeharto, dan berbagai kasus KKN "Orde-Baru-gate" seperti diamanatkan oleh ketetapan MPR tahun 1998. Juga kasus-kasus lain pasca Orde Baru. Intinya bangsa ini harus mampu keluar dari lumpur keterpurukan moral, ekonomi dan politik akibat masalah yang maha kompleks sebagai bangsa yang

¹⁷ Sepuluh Program Menko Perekonomian Rizal Ramli dapat dilihat pada *Harian Kompas*, 9 September 2000.

dalam persepsi internasional Indonesia ditempatkan sebagai salah satu negara terkorup di dunia.

Selanjutnya, mendesak pula dilakukan program rasionalisasi pegawai negeri yang di satu pihak jumlahnya terlalu besar dan kurang profesional, tapi di lain pihak tingkat kesejahteraannya sangat rendah. Hal ini amat mengganggu upaya penciptaan birokrasi yang bersih, profesional, dan efisien yang pada gilirannya amat mengganggu pula pelayanan publik dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat.

Ketiga, pemberdayaan ekonomi rakyat bukan berarti sekedar “mengurus yang kecil-kecil”. Oleh karenanya, dalam jangka panjang harus terdapat program sistematis untuk menumbuhkan “kelas menengah yang besar” yang secara ekonomi mereka sehat, mandiri, dan efisien. Juga secara politik bersifat independen yang selalu konsen untuk mengembangkan UKM, koperasi dan sektor informal. Dengan demikian mereka diharapkan dapat menjadi jangkar dari proses demokratisasi ekonomi dan politik dalam rangka penciptaan masyarakat madani. Kelas menengah yang besar tersebut juga diharapkan dapat melahirkan kelas pengusaha besar, tapi yang selalu berusaha menciptakan kaitan kedepan dan kebelakang, dalam rangka mengembangkan berbagai skema kemitraan sejati yang saling menguntungkan.

Selanjutnya, perlu dianalisis juga bagaimana perspektif ekonomi rakyat dalam konstruksi masyarakat multipartai yang menjadi dasar dari pembentukan “masyarakat madani” (*civil society*).

Ekonomi Rakyat dalam Kerangka Skenario Pembentukan Masyarakat Multipartai

Kita catat, pemilu tahun 1999 telah menghasilkan “masyarakat multi partai” yang akan membedakan secara diametral antara

masyarakat dengan “partai dominan“ (bahkan hakekatnya merupakan “partai tunggal“) semasa Orba. Selanjutnya, menjadi pertanyaan, bagaimana prospek pemberdayaan ekonomi rakyat dalam kehidupan masyarakat multipartai tersebut.

Menurut hemat saya, terdapat setidaknya tiga skenario dimana ekonomi rakyat dapat berkembang dalam kehidupan masyarakat multipartai yang demokratis, termasuk terjadinya mekanisme pasar yang sehat.

Pertama, skenario “masyarakat pasar bebas“ (*free market society*), dimana pembentukannya telah didahului oleh proses “deideologisasi“ dan merupakan manifestasi penciptaan masyarakat teknokratis, yakni masyarakat yang telah mencapai kapada tingkat yang relatif homogen, rasional dan “bebas nilai“ dengan peran IPTEK yang sangat menentukan. Dalam masyarakat ini, peran nilai (apalagi nilai tradisional) relatif sangat terbatas, dengan contoh besarnya adalah masyarakat Amerika dengan sistem dwi partai, yang secara historis tak memiliki “beban sejarah“ karena mereka dibangun tanpa kompleks masa lalu (feodalisme, warisan nilai tradisional, dst).¹⁸

Dengan struktur dan budaya yang demikian, penciptaan masyarakat demokratis, rasional, peran minimum negara, sekuler serta berlakunya supremasi hukum yang disertai peran IPTEK yang spektakuler – yang menjadi dasar terjadinya masyarakat pasar bebas – sangat kondusif dan menjadi contoh bagi negara berkembang, termasuk dalam mengembangkan UKM yang merupakan manifestasi semacam model pemberdayaan ekonomi rakyatnya. Namun demikian, adalah tak mudah diikuti negara lain yang memiliki keterkaitan dengan masa lalu yang kental, seperti Indonesia dimana

¹⁸ Lihat Didin S. Damanhuri, *op.cit.*, dalam Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia, Volume 15 No. 1, Januari 2000. Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta, hlm. 49-51.

peran agama-agama serta nilai-nilai tradisional yang sangat kuat disertai dengan tingkat pluralitas yang sangat besar. Hal itu baik secara vertikal (tingkat pendapatan, pendidikan, kesadaran politik, dst.) maupun horizontal (Jawa-luar Jawa, agama, ras, antar golongan, dst.) yang tentu saja akan sangat mempengaruhi dalam menentukan pilihan terhadap model pengembangan ekonomi pasar, termasuk untuk pengembangan ekonomi rakyatnya.

Kedua, skenario masyarakat dengan model *capitalist development state* atau *state led development* dengan contoh terkenal Jepang. Mekanisme pasar dan sektor swasta berjalan dengan sehat tapi setelah negara (yang bersih dan efisien) menetapkan tujuan jangka panjang (dalam pelbagai strategi untuk menguasai pasar global). Jadi antar negara, swasta dan elemen lainnya lebih cenderung bekerjasama -- seperti yang terkenal dengan ungkapan *Japan incorporated* -- tanpa menimbulkan eksese yang besar untuk timbulnya KKN. Sementara nilai-nilai agama dan nilai-nilai tradisional menjiwai proses manajemen ekonomi sehingga bagi orang barat terlihat sebagai sangat orisinal.

Dari konstruk sosial yang demikian, ekonomi rakyat sangat berkembang melalui peran negara dan pasar secara sehat dan seimbang, dengan bentuk-bentuk kemitraan sejati yang terkait dengan konglomerasi (*Zaibatsu, Keindern*). Meskipun demikian, secara makro, struktur distribusi pendapatan masyarakat Jepang termasuk salah satu terbaik di dunia. Indonesia Orde Baru sesungguhnya terobsesi ingin menerapkan model Jepang (yang memiliki partai dominan LDP) dengan kekuatan Golkar. Tetapi karena tingkat KKN dan distorsi pasarnya yang besar disertai proses politik yang otoriter, maka akhirnya kebangkrutan ekonomi dan politiklah yang terjadi.

Kisah sukses Jepang tersebut sangat tepat sebagai contoh dimana ekonomi rakyat yang terdapat dalam kategori industri kecil melalui

sistem subkontrak dengan industri besar. Juga para petani yang disubsidi oleh hasil kinerja spektakuler dari ekspor industri manufaktur. Ditambah lagi kaum buruhnya yang memiliki tingkat kesejahteraan diantara yang tertinggi di dunia tanpa harus lewat perjuangan kontradiktif dengan kelas majikan. Tapi mereka lebih mengandalkan negosiasi harian. Semua itu menjadi bagian dari strategi yang sinergis dari pola pembangunan yang bersifat *outward looking* dari ekonomi Jepang secara keseluruhan dalam konteks ekonomi global.

Ketiga, skenario *civil society* ala Eropa Barat dan Utara, walaupun sering para ahli mengkategorikan Eropa Kontinental sebagai manifestasi dari masyarakat sekuler. Tapi sesungguhnya agama, nilai lama dan aspirasi ideologis telah terinternalisasikan ke dalam "sistem multipartai". Kehidupan masyarakat demokratis dengan banyak partai berbarengan dengan berfungsinya ekonomi pasar, yang dikondusifkan oleh proses otonomitas peran masyarakat dengan diwujudkannya melalui peran swasta, koperasi, serikat buruh industri, yang menampung kepentingan pelbagai aspirasi petani, nelayan, dan buruh industri serta gerakan koperasi. Dengan demikian ekonomi rakyat terjamin kepentingannya secara struktural, karena semua partai politik memiliki kaitan sistematis dengan unsur-unsur petani, nelayan dan buruh industri serta gerakan koperasi.

Jika melihat antusiasme dunia perpolitikan di Indonesia pasca Pemilu tahun 1999, tampaknya secara ideal akan berkembang kearah pengembangan model masyarakat multipartai ala Eropa. Namun demikian, adalah terlalu dini membandingkan kemungkinan realisasinya dalam waktu dekat, mengingat tingkat kesadaran politik masyarakat Indonesia yang belum matang, termasuk kesadaran politik untuk mengorganisasikan kepentingan ekonomi, dari unsur-unsur ekonomi rakyat yang masih harus mengalami proses pendidikan politik yang cukup panjang.

Dari ketiga skenario itu, kemungkinan yang akan terjadi tampaknya bisa tetap menguat kembali upaya perwujudan model Jepang, tapi dengan pemerintahan dan birokrasinya yang telah direformasi sehingga tercipta *good governance*. Atau model awal dari kerangka masyarakat multi partai ala Eropa. Atau bisa jadi merupakan kombinasi keduanya.

Selanjutnya secara lebih khusus akan diuraikan perspektif pemberdayaan ekonomi rakyat di sektor pertanian dan perikanan, mengingat praktis mayoritas ekonomi rakyat bergerak di sektor pertanian dalam arti luas termasuk di dalamnya sektor perikanan dan kelautan.

Perspektif Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Sektor Pertanian

1. Tinjauan Kritis Pembangunan Pertanian di Masa Orde Baru

Strategi pembangunan masa Orde Baru sesungguhnya bukanlah semata-mata didasarkan *growth model* seperti sering secara *stereotype* dikemukakan oleh banyak orang. Yang lebih hati-hati dapat disimpulkan, bahwa yang paling kental adalah pendekatan pragmatisme dan *broad base spectrum strategy* dimana beberapa macam strategi sekaligus dipakai. Tetapi memang *grand-strategy* yang memayunginya adalah dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Akibat negatif dari pragmatisme dimana *growth-grand-strategy* dikedepankan, antara lain menyangkut kesenjangan sosial ekonomi baik antar wilayah, antar kelompok masyarakat maupun antar sektor. Masalah kesenjangan antar sektor (pertanian dan industri) adalah menyangkut perbandingan nilai tukar yang lebih banyak

merugikan kalangan petani dan sektor pertanian secara luas pada umumnya.

Dalam periode pembangunan pertanian Orde Baru, terdapat dilema besar, di satu pihak adanya keharusan mempertahankan swasembada beras dengan terus menjerat petani berada di kotak *antara floor dan ceiling price*-nya BULOG, tapi di lain pihak terdapat kewajiban untuk mensejahterakan petani. Yang disebut terakhir, berarti kepada para petani harus diberikan kebebasan melakukan transaksi dengan mata dagangannya dengan harga yang menguntungkan sesuai hukum permintaan dan penawaran. Juga berarti terdapat kebebasan bagi mereka menanam komoditas apa saja yang dianggap paling menguntungkan sesuai dengan perkembangan pasar. Lebih jauh, para petani kita juga berhak memperoleh informasi tentang permintaan pasar dunia (dalam dan luar negeri) dari produk pertanian apa saja yang dapat mereka pasok secara menguntungkan. Dengan demikian para petani ini harus digeser orientasinya dari sekedar mengejar mencapai produksi yang tinggi (*production approach & supply driven*) menjadi berorientasi pasar dalam rangka mensejahterakan dirinya (*welfare approach & market driven*).

Problematika di atas setidaknya membawa kepada suatu **Hipotesis** bahwa paradigma pembangunan di Indonesia masih dibayang-bayangi oleh *succes stories* Jepang, yang dalam periode sangat lama petaninya dibiarkan sebagai penyangga sukses sektor lain. Yakni, hasil dari sukses ekspor produk industri manufaktur negara rakasasa tersebut, kemudian sebagian dipakai untuk mensubsidi sektor pertanian. Meskipun dilihat dari segi harga misalnya sangat tidak kompetitif (harga beras Jepang termasuk diantara tertinggi di dunia). Tapi karena tingkat kesejahteraan masyarakat Jepang termasuk tertinggi secara rata-rata di dunia,

maka keadaan petaniinyapun akhirnya dapat menikmati tingkat kesejahteraan yang tinggi.

Pertanyaannya bagi Indonesia adalah setelah melewati swasembada beras, ekonomi konglomerasi hingga era pasca orde baru, keadaan petani kita seolah tetap saja masih terus sebagai penyangga pertumbuhan sektor industri. Sementara, jika membandingkan dengan skenario seperti di Jepang dimana para petaninya pun akhirnya memperoleh kesempatan menikmati kesejahteraan, masih belum terbayangkan sampai kapan dapat terjadi di Indonesia. Tampaknya dari segi ini, patut dipertanyakan pemberlakuan skenario sukses Jepang yang notabene sangat miskin sumber daya alam -- dalam hal pertanian sebagai penyangga sektor industri -- untuk dipertahankan sebagai strategi besar pembangunan di masa datang.

Kasus suksesnya swasembada beras nasional, tidak lepas dari peranan Bulog yang salah satu tugasnya sebagai stabilisator harga beras dengan instrumen pengaturan harga dasar dan harga pagu (*floor and ceiling price*). Sementara patut diungkapkan kembali setidaknya terdapat tiga masalah mendasar yang melatarbelakangi kebijaksanaan tersebut.

Pertama karena beras bagi Indonesia telah kadung menjadi komoditas bukan hanya bersifat ekonomis, tapi sekaligus politis. Pada masa lalu, terutama dalam dasawarsa 1950-an, kegagalan-kegagalan menangani beras akan menjatuhkan sebuah kabinet. Misalnya Kabinet Willopo (April 1952 -- Juli 1953) karena gagal mengatasi masalah perberasan, maka jatuhlah kabinetnya.

Kedua, dimana beras sebagai komponen terpenting dalam inflasi. Bahwa negeri ini sangat dihantui oleh kegagalan pemerintahan Orde Lama, dimana pernah terjadi suatu *spiral and hyper inflation* yang berpuncak kepada kejatuhan pemerintahan

Soekarno, bersamaan peristiwa Gestapu-PKI, juga karena krisis besar ekonomi termasuk inflasi mencapai sekitar 650% pada akhir pemerintahannya tahun 1965. Lebih kongkrit lagi implikasinya bagi rakyat banyak waktu itu, adalah amat sulitnya memperoleh kebutuhan pokok, terutama beras, dengan tingkat daya beli dan kesejahteraannya sedemikian rendahnya sehingga Indonesia pernah dikategorikan sebagai salah satu negara termiskin di dunia dengan kelaparan dimana-mana.

Masalah mendasar *ketiga* adalah dengan penduduk besar keempat terbesar di dunia. Indonesia dalam kurun waktu sekian lama pernah menjadi impotir terbesar di dunia dengan segala konsekuensinya terhadap pengurusan devisa serta perekonomian pada umumnya.

Maka setidaknya dengan ketiga masalah mendasar tersebut kita dapat memahami kenapa pemerintahan Orde Baru bahkan hingga kini tetap berobsesi menempatkan swasembada beras sebagai salah satu *top-priority* dalam program pembangunannya.

Persoalannya adalah bahwa setelah swasembada beras tersebut tercapai dalam sekitar satu setengah dasawarsa pemerintahan Orde Baru, tingkat kesejahteraan relatif petani dibandingkan sektor lain tidaklah bertambah baik. Antara lain dengan melihat Nilai Tukar Petani (NTP) yang umumnya menurun atau setidaknya stagnan. NTP tersebut pengertiannya adalah sebagai pengukur kemampuan tukar produk pertanian yang dihasilkan petani terhadap barang atau jasa, baik untuk konsumsi maupun untuk keperluan memproduksi produk pertanian. Atau secara lebih teknis bahwa NTP tersebut dihitung berdasarkan perbandingan atau rasio indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga yang dibayar.

NTP tersebut menunjukkan bahwa dari tahun 1976 hingga 1985 secara konsisten menurun (dari 113 hingga 87). Juga sejak 1989

hingga 1994 secara konsisten menurun (dari nilai 117), terutama anjloknya selama dua tahun, yakni tahun 1993 dan 1994 menjadi 95 dan 98. Apalagi kalau dilihat secara parsial, misalnya wilayah pulau Jawa sebagai wilayah yang mempunyai lahan subur dan keterampilan petani yang tinggi juga mengalami penurunan dari 111,3 pada tahun 1987 terus turun sampai tahun 1992 menjadi sebesar 99,1.¹⁹

Kemudian dari segi pendapatan secara total per tahun, bahwa pada tahun 1990 pendapatan rata-rata mereka adalah sebesar 683,020 rupiah atau sekitar 370 US \$. Untuk sumber pendapatan berasal dari tanaman pangan secara rata-rata lebih, yaitu 563.371 rupiah atau sekitar 305US \$, jauh dibawah pendapatan perkapita nasional untuk tahun yang sama, yaitu sebesar 600 US \$. Sementara, situasi distribusi pendapatan, kita dapat mengambil ilustrasi dari hasil penelitian di pedesaan Jawa Tengah pada tahun 1987/1988 menunjukkan gejala yang timpang dan sangat timpang (dengan GINI ratio antara 0,45 hingga 0,57).²⁰

Dengan gambaran diatas dapat kita simpulkan, bahwa keberhasilan swasembada beras sebagai salah satu simbol keberhasilan pembangunan pertanian Orde Baru -- dengan pendekatan produksi -- tidak diikuti oleh keberhasilan dalam meningkatkan kesejahteraan petani produsen. Bahkan dapat dikatakan bahwa para petani dan sektor pertanian kita baru dijadikan sekedar penyangga pertumbuhan sektor lain terutama sektor industri. Atau lebih konkrit dan jelas lagi, berarti sektor pertanian telah menjadi korban dari pembangunan sektor lainnya

¹⁹ Lihat Didin S. Damanhuri, *Akar Problematika Ekonomi Politik Pertanian dan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Petani*, Jurnal Ekonomi dan Nisnis Indonesia (JEBI), Edisi Oktober, Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Volume 15, no. 4 Th. 2000.

²⁰ *Ibid.*

(industri) yang ternyata belakangan tercatat berjalan tak efisien karena tingkat kebocorannya yang tinggi, seperti telah diuraikan di muka.

2. Kebijakan Harga Beras dan Dampaknya Terhadap Perekonomian Nasional

Salah satu yang menjadi penyebab dari pertimbangan dipertahankannya petani dalam ketidakbebasan dalam menikmati harga pasar (yang sesuai dengan hukum permintaan dan penawaran) dan dalam menanam komoditas lain selain beras yang paling menguntungkan adalah utamanya karena harga beras telah hampir “dimitoskan” sebagai pemicu inflasi. Tapi marilah kita periksa, asumsi yang berlaku di kalangan pengambil keputusan selama Orde Baru. Jika dihitung secara rata-rata, bahwa dari tahun 1968 hingga 1996, kandungan inflasi dari yang paling besar hingga yang paling kecil pengaruhnya dari empat kelompok pengeluaran – setelah dihitung dengan metode skoring : (1) Aneka Barang dan Jasa rata-rata sebesar 16,01 (2) Perumahan rata-rata sebesar 14,25 (3) Sandang rata-rata sebesar 14,18 (4) Makanan rata-rata sebesar 14,11. Artinya, bahwa makanan menempati posisi terendah kontribusinya dalam rata-rata laju inflasi selama kurun waktu 29 tahun.²¹

Kemudian jika dianalisa lebih tajam lagi, bahwa diantara 12 sub kelompok makanan, ternyata dari segi indeks harga konsumen gabungan 27 kota antara tahun 1985 hingga tahun 1995 secara rata-rata, bahwa sub-kelompok padi-padian menempati rangking terendah yakni sebesar rata-rata hanya 171,09. Sementara yang tertinggi adalah sub-kelompok daging dan hasil-hasilnya yakni rata-rata sebesar 239,41. Artinya, bahwa diantara empat kelompok besar

²¹ *Ibid*, dihitung sendiri dengan Metode Skoring berdasarkan data-data *time series* dari tahun 1968-1996, BPS, 1997

pengeluaran, pengaruh kelompok makanan terhadap tingkat inflasi secara kumulatif menempati ranking terendah. Kemudian ternyata diantara 12 sub kelompok makanan, padi-padian juga menempati pengaruh paling rendah terhadap tingkat inflasi yang terjadi.²²

Dengan pengamatan tersebut berarti kekuatiran yang berlebihan terhadap perkembangan harga beras sebagai pemicu inflasi terbesar, agaknya kurang didukung oleh fakta empiris. Dengan demikian, kita jangan terlalu mendramatisasi gejala kenaikan beras sebagai sumber *enemy* ekonomi. Padahal seperti telah dikemukakan di atas, bahwa dengan kenaikan harga, akan dapat menjadi salah satu kemungkinan agar petani produsen dapat menikmati kesejahteraan.

Disamping juga, kenaikan harga beras tersebut dapat menjadi perangsang berproduksi bagi para petani yang sangat dibutuhkan untuk mempertahankan swasembada beras itu sendiri. Meskipun demikian, kita masih harus memperhitungkan efek-efek psikologisnya, bahwa dengan kenaikan harga beras yang tidak terkendali dapat memicu *spiral inflation* yang sifatnya *demand full*. Hal ini masih ada hubungannya dengan trauma psikologis masa lalu (zaman Orde Lama) yang masih belum hilang, yang pengaruhnya tidak dapat dianggap enteng. Dari situlah kiranya kita dapat memahami dilema berat yang dihadapi para pengambil keputusan.

Namun demikian kita perlu mencoba untuk memikirkan terus upaya agar bagaimana para petani produsen kita di masa datang dan dalam era globalisasi yang semakin real, tetap dapat menikmati tingkat kesejahteraan yang cukup. Dibawah ini dicoba untuk melontarkan beberapa gagasan.

²² *Ibid.*

3. Menyerang Sumber Inflasi Non Beras serta berbagai Sumber Distorsi Pasar dan Upaya Marketisasi Ekonomi

Jika kita kembali mengamati data indeks harga yang dipakai sebagai dasar pengukur inflasi, bahwa terdapat pelbagai komoditas yang tinggi sumbangannya terhadap tingkat inflasi yang justru struktur pasarnya mengandung sifat yang monopolistik/monopsonistik yang menjadi akar terjadinya distorsi pasar dan *high cost economy*.

Pertama, dalam kelompok aneka barang dan jasa -- sebagai penyumbang terpenting ke-1 -- terdapat sub kelompok transportasi dimana pasar otomotif misalnya dikenal penuh dengan distorsi pasar yang menyebabkan harga-harga kendaraan bermotor umumnya sebagai paling mahal di dunia. Yakni, harga di dalam negeri lebih mahal dua, tiga bahkan lima kali lipat dibandingkan pasaran luar negeri.

Kedua, yang masuk kelompok perumahan yang merupakan rangking-2 penyumbang inflasi, terdapat sub-kelompok "biaya tempat tinggal" dimana semen terdapat di dalamnya. Dan kita telah menyaksikan bagaimana struktur monopoli, oligopoli, tataniaga bahkan kartelisasi (atas nama asosiasi) dalam pasar semen yang menjadi sumber pemicu tingginya harga semen (dibanding HPS dan harga dunia). Buktinya salah satu produsen menguasai lebih dari 40% pangsa semen nasional dan rata-rata pabrik semen di dalam negeri utilitasnya lebih dari 90%, maka akibatnya produsen bisa mempermainkan harga.²³

Ketiga, dalam kelompok makanan itu sendiri yang sumbangannya terhadap inflasi lebih tinggi dari hasil padi-padian terdapat berbagai sub-komoditas yang mengandung pasar monopoli

²³ *Ibid.*

seperti dalam sub-kelompok daging dan hasil-hasilnya (terdapat struktur monopoli peternakan ayam, bungkil kedelai sebagai pakan ternak, dan seterusnya di masa lalu). Ikan segar (terkenal dengan mata rantai tataniaga yang monoposonistik dikuasai kelompok tertentu), buah-buahan (tata niaga jeruk misalnya), minyak goreng (penguasaan pasar Bimoli), makanan jadi (penguasaan tepung terigu 85% oleh Bogasari dan bahan mie serta 95% pasar mie instan dimonopoli oleh kelompok Liem dengan Indofoodnya), dan lain-lain seterusnya.²⁴

Dengan begitu amat jelas agenda anti inflasi terbesar justru dari struktur pasar monopolistik/monopsonistik, kartel yang merugikan, tata-niaga dan jangan lupa kolusi-korupsi-nepotisme (KKN) yang menurut Prof Sumitro kebocorannya selama ini sekitar 30%, hendaknya membuka mata agar para petani kita jangan terus dijadikan bulan-bulanan sebagai pemicu inflasi.

Selanjutnya secara implisit juga yang memberi sumber distorsi pasar dan pemicu inflasi adalah terdapatnya pelbagai kegiatan perburuan rente ekonomi (*rent seeking economic activities*), dimana kalangan pemilik modal raksasa, antara lain memanfaatkan peluang kebebasan mengkonversi lahan pertanian nuntuk pelbagai *quick yeilding project* seperti proyek properti dan lapangan golf. Menurut sensus pertanian tahun 1983 dan 1993, terjadi penurunan luas lahan pertanian produktif sebesar 1,1 juta hektar.²⁵

Kemudian dalam rangka, di satu pihak petani mendapatkan kebebasan dalam menikmati harga dan kegiatan pertaniannya -- dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka -- di lain pihak swasembada harus tetap dipertahankan, maka subsidi saprodi hendaknya kembali dapat diperjuangkan. Dan sumber subsidi

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

tersebut misalnya berasal dari hasil pengenaan pajak Progresif yang kini masih bersifat proporsional. Dan hasilnya untuk mensubsidi kebutuhan produksi pertanian, khususnya dalam rangka swasembada beras.

4. Prospek Pertanian dalam Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Tampaknya telah menjadi “koor nasional” dalam rangka solusi krisis maupun pemulihan ekonomi setidaknya dalam sepuluh tahun kedepan, bahwa pengembangan ekonomi yang memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif termasuk menghadapi pasar global adalah mutlak dikembangkannya ekonomi yang berbasiskan sumberdaya alam (*resource based economy*), terutama yang berbasiskan sumberdaya alam pertanian. Dengan demikian, pengembangan agrobisnis dan agroindustri haruslah menjadi *leading sector* dan atau *core* dalam proses pembangunan, terlebih lagi kaitannya dengan pemberdayaan ekonomi rakyat seperti dalam konteks luas seperti yang telah diuraikan dimuka.

Dalam kaitan tersebut serta melihat prospek kedepan, selanjutnya akan dikemukakan tiga masalah : (1) Pertanian dalam pengembangan ekonomi rakyat, (2) Pertanian dalam menghadapi globalisasi, dan (3) Modernisasi pertanian.

Pertama, mengingat pada masa Orde Baru, pertanian hanyalah ditempatkan sebagai penyangga untuk terjadinya *great leap forward*, baik dalam rangka penerapan strategi “industri berspektrum luas” yang akhirnya lebih banyak bersifat *foot lose industry* maupun industri *high tech* yang rakus devisa, yang semua itu akhirnya tak menimbulkan pendalaman struktur ekonomi dan industri. Hal ini terjadi karena industri-industri tersebut tak memiliki kaitan yang signifikan dengan dunia pertanian yang *notabene* menjadi roh ekonomi nasional dimana mayoritas rakyat mempunyai kegiatan

ekonomi di sektor ini, baik dalam kegiatan budidaya tradisional maupun yang bersifat agrobisnis dan agroindustri yang modern. Bahkan lebih jauh lagi jika dilihat secara empiris, terkesan strategi pembangunan Orde Baru bersifat "anti-pertanian". Dalam sepuluh tahun terakhir (sebelum krisis 1997) begitu banyak kejadian konversi lahan produktif untuk tujuan spekulasi, pencermaran ekologis di hampir seluruh pantai utara Jawa yang membuat tidak ekonomisnya ekonomi tambak, merusakkan terumbu karang dalam jumlah sangat besar, serta pembabatan dan pembakaran hutan dalam skala jutaan hektar yang merusak keanekaragaman hayati.

Oleh karena itu jika dalam strategi pemulihan ekonomi, khususnya dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat, dapat memfokuskan pada pertanian (dalam arti luas). Maka konsekuensinya berarti harus menjadi pilihan utama secara rasional-ekonomis maupun politis. Artinya pengembangan pertanian harus menjadi prioritas yang sangat tinggi yang memperoleh dukungan kebijakan fiskal, moneter, perbankan, pasar modal, investasi, riset dan pengembangan teknologi tepat guna, otonomi daerah seluas-luasnya, dan seterusnya. Dalam hal ini juga sangat penting agar para elit politik yang memenangkan pemilu 1999, seyogyanya memiliki kaitan sistematis terhadap kepentingan petani dan nelayan untuk memperjuangkannya secara politis, yang pada gilirannya posisi tawar petani dan nelayan tersebut semakin signifikan/tinggi.

Sementara dikalangan petani dan nelayan sendiri hendaknya mampu mengorganisasikan dirinya dalam pelbagai organisasi independen agar mampu meningkatkan posisi tawar ekonomi maupun politik mereka. Dengan skenario tersebut bolehlah kita memimpikan Indonesia menjadi negara industri pertanian yang modern, dimana pelbagai revolusi teknologi pertanian (revolusi bio-teknologi dan rekayasa genetika) dapat berjalan seiring dengan

pencapaian kesejahteraan rakyat banyak yang mayoritas petani dan nelayan tersebut.

Kedua, globalisasi merupakan kenyataan yang sulit dielakan, yang implikasinya adalah bahwa semua sektor ekonomi (termasuk pertanian) akan menghadapi ujian ketangguhannya tanpa proteksi dan subsidi yang selama tiga puluh dua tahun justru sangat dimanja oleh kedua hal tersebut. Meskipun dalam implementasinya haruslah tetap secara cerdas diasiasi agar pada akhirnya globalisasi tersebut menjamin kepentingan rakyat banyak. Sehingga, untuk saat ini dalam rangka penyiapan menghadapi globalisasi tidak serta merta berbagai subsidi untuk sektor pertanian dihapus begitu saja tanpa mempertimbangkan dampak yang dirasakan petani. Bahkan kalau menengok pengalaman pertanian Jepang dan Eropa yang konon dikategorikan sebagai pertanian modern, akan terlihat bagaimana hingga saat ini sektor tersebut juga masih disubsidi secara selektif dan atau subsidi tidak langsung, misalnya melalui skema khusus kredit dan bantuan teknologi oleh pemerintah. Artinya, yang kita perlukan adalah politik subsidi yang disusun secara sistematis dan berjangka, baik jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang yang tetap relevan dengan konteks globalisasi.

Dalam jangka pendek, yakni dalam situasi krisis ini subsidi pertanian baik dalam input (insentif dalam pengadaan sarana produksi) maupun output (harga dan pasar) masih sangat diperlukan. Tantangannya adalah bagaimana mengefektifkan penyaluran subsidi tersebut, sehingga sampai kepada sasaran dan tidak mengalami penyimpangan. Untuk itu, diperlukan sosok birokrasi yang bersih serta mekanisme kontrol yang kuat. Sementara dalam jangka menengah, subsidi yang perlu dikembangkan adalah subsidi tidak langsung yang tidak melanggar ketentuan WTO, sehingga misalnya perlu dipikirkan institusionalisasi lembaga keuangan pertanian baik berupa perbankan pertanian maupun

asuransi pertanian yang untuk sementara dapat menjadi instrumen baru pemerintah dalam mensubsidi dalam berbagai bentuk, seperti rendahnya suku bunga untuk kredit pertanian dan lain sebagainya.

Sementara upaya-upaya serius untuk mendongkrak ekspor komoditas-komoditas pertanian yang hingga kini sangat menguntungkan, justru malahan kurang dirasakan, terutama upaya-upaya untuk menghilangkan pelbagai hambatan baik yang bersifat birokratis, struktur pasar, permodalan, kurangnya *market intelligence*, dan seterusnya. Selain itu, saat ini untuk mendorong pertumbuhan pertanian melalui pemanfaatan lahan dan sumberdaya yang ada juga menghadapi masalah, khususnya yang berkaitan dengan pembiayaan. Oleh karena itu, perlu upaya pemerintah untuk melakukan *road show* ke beberapa negara yang potensial untuk berinvestasi di Indonesia, sehingga kendala memacu pertumbuhan pertanian dapat teratasi.

Ketiga, jika pilihan bangsa ini ingin membangun pertanian, harus ada upaya serius untuk melakukan modernisasi pertanian, baik dalam rangka penyediaan sarana produksi, penyehatan pasar, maupun pengembangan teknologi. Namun untuk itu semua perlu penataan kelembagaan yang memadai. Hal yang sangat penting bagi petani adalah kepemilikan lahan, sehingga kelembagaan yang menjamin distribusi lahan sangatlah diperlukan. Dengan demikian, perlu dihidupkannya kembali UU PA (Undang-Undang Pokok Agraria) tahun 1962 yang nota-bene hingga kini masih berlaku dalam rangka melakukan *land reform* tahap kedua.

Meningkatnya insentif bagi petani melalui distribusi lahan tersebut harus diimbangi dengan reformasi kelembagaan lain, seperti kelembagaan keuangan, penelitian, penyuluhan, dan lain sebagainya. Saat ini sangat diperlukan adanya bank pertanian yang berkonsentrasi penuh pada penanganan pertanian yang bercorak ekonomi rakyat tersebut. Kegiatan pertanian seperti ini sangat sulit

untuk ditangani oleh bank-bank komersial seperti yang terjadi selama ini. Dengan adanya bank-bank pertanian tersebut, lembaga keuangan diharapkan dapat semakin memahami perilaku petani dan menerapkan berbagai prosedur yang berbeda dengan bank-bank konvensional selama ini. Dengan menguatnya lembaga keuangan pertanian itu semakin membuka peluang berkembangnya kegiatan asuransi pertanian yang semakin dapat menjamin kesejahteraan petani.

Sementara itu, sangatlah mendesak pengembangan R&D (*research and development*) yang berbasis pada keanekaragaman hayati kita. Indonesia termasuk negara yang sangat kaya akan keragaman hayati, sehingga potensial untuk mengembangkan berbagai produk-produk pertanian yang spesifik dan tentunya akan lebih menguntungkan baik untuk kepentingan pasar domestik maupun ekspor. Namun persoalannya, bahwa selama ini R&D belum mendapat perhatian serius yang dapat dilihat dari pangsaanya terhadap PDB sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Kontribusi R&D Terhadap PDB Pada Beberapa Negara Asia

No.	Negara	Kontribusi R&D terhadap PDB (%)
1.	Jepang (1992)	2,8
2.	Korea Selatan (1992)	2,2
3.	Taiwan (1991)	1,7
4.	Singapura (1992)	1,3
5.	China (1992)	0,7
6.	Indonesia (1994)	0,16

Sumber : PAPIP-LIPI (1996) dalam Dillon (1998)

Upaya penguatan R&D tersebut perlu diiringi dengan sistem diseminasi informasi yang memadai. Disinilah kelembagaan

penyuluhan menjadi penting. Kelembagaan penyuluhan harus kembali pada prinsip *to help them help themselves*, yang berarti ada penghargaan terhadap otonomi petani. Sementara penyuluhan ibarat konsultan yang memfasilitasi teknologi pertanian. Dengan adanya UU Budidaya Pertanian 1992 yang salah satu isinya memberikan kebebasan kepada petani untuk memilih tanaman yang diusahakannya, maka diversifikasi pertanian akan makin berkembang. Dengan demikian, dalam rangka demokratisasi petani itu maka penyuluh lapang harus bersifat polyvalen yang berarti mereka harus bersifat generalis dan siap melayani untuk berbagai komoditi (pangan, hortikultur, perikanan, dan peternakan, dan seterusnya).

Begitu pula bila pertanian dijadikan pilihan politik sebagai penggerak roda pembangunan, maka diperlukan pula reformasi tata ruang. Problem tata ruang ini terjadi akibat konversi lahan pertanian secara besar-besaran selama Orde Baru dengan dalih untuk "industrialisasi", yang ternyata berdampak serius terhadap kerusakan ekologis, ekonomi, maupun sosial. Ini maraknya aktivitas pemburuan rente.

Untuk itu dalam rangka menyongsong pertanian Indonesia semua terjadi akibat ketiadaan visi dalam pengembangan tata ruang serta yang tangguh, perlu visi bersama untuk menempatkan Jawa sebagai pusat pertanian modern. Dengan lahan yang makin mengecil, maka pertanian di Jawa haruslah bersifat modern yang lebih berbasis teknologi daripada berbasis luas lahan. Sehingga, bioteknologi, rekayasa genetik, hidroponik, pertanian vertikal, dan corak modern lainnya itulah yang dikembangkan. Disamping karena kesuburan tanah Jawa yang sangat tinggi, juga karena investasi dalam pengembangan infrastruktur pertanian di Jawa sudah sangat besar, sehingga nampaknya akan terjadi pemborosan pembangunan bila itu semua tidak dimaksimalkan pemanfaatannya.

Tabel 2.
Perbandingan antara Pertanian Orde Baru dan Skenario Orde Reformasi

No.	Parameter	Orde Baru	Pasca Orde Baru
1.	Politik Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Orde yang anti pertanian ♦ Pertanian sebagai penyangga 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Orde yang pro pertanian ♦ Pertanian sebagai <i>leading sector</i>
2.	Komoditi	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Produksi beras dalam rangka swasembada 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Produksi pangan (beras, kedelai, jagung), dan pengembangan produk unggulan (hortikultur dan perikanan), dalam rangka swasembada dan peningkatan kesejahteraan petani dan nelayan.
3.	Orientasi dan struktur pasar	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Substitusi impor ♦ Struktur pasar terdistorsi (monopoli, oligopoli) ♦ Impor produk pertanian dalam rangka perburuan rente 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Substitusi impor dan promosi ekspor ♦ Struktur pasar tidak terdistorsi ♦ Impor dalam rangka perdagangan bebas
4.	Pelaku	Konglomerat dan petani tradisional	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Petani kecil dan menengah profesional, serta koperasi
5.	Teknologi	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Untuk menunjang produksi beras ♦ Pengembangan benih serba seragam ♦ Berorientasi <i>on farm</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Untuk menunjang pengembangan produk unggulan ♦ Pengembangan benih berbasis pada keanekaragaman hayati yang dimiliki ♦ Berorientasi pada <i>on farm</i> dan <i>off farm</i>
6.	Basis Pengembangan Pertanian	Pertanian berbasis luasan lahan	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Pertanian berbasis ilmu dan teknologi

7.	Tata Ruang	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Konversi besar-besaran lahan pertanian produktif di Jawa ♦ Jawa sebagai pusat industrialisasi 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Memaksimalkan pemanfaatan potensi lahan produktif di Jawa ♦ Jawa sebagai pusat pertanian modern
8.	Kelembagaan	Penataan kelembagaan bersifat <i>top down</i> dan homogen sehingga cenderung artifisial	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Penataan kelembagaan bersifat <i>bottom up</i> dan bersumber dari nilai-nilai lokal (memperhatikan spesifik lokasi) sehingga "melembaga" dan tidak artifisial
9.	Organisasi Petani	Pengorganisasian petani dalam wadah tunggal HKTI & HSNI	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kebebasan yang luas dari petani dalam rangka meningkatkan posisi tawar secara ekonomi dan politik baik di tingkat nasional maupun global.

Tabel di atas mencoba membandingkan antara temuan penting ciri-ciri pertanian Orde Baru dengan ciri-ciri yang dibayangkan dalam skenario pasca Orde Baru. Hal ini untuk menyadarkan kepada kita tentang pengalaman pahit yang terjadi selama Orde Baru yang tidak perlu diulangi. Dengan demikian dalam skenario pengembangan pertanian pasca Orde Baru haruslah mengandung suatu visi yang mampu mengoreksi secara mendasar terhadap strategi pembangunan pertanian Orde Baru.

5. Industrialisasi dan Modernisasi Desa Pertanian

Untuk masa PJP I masa Orde Baru menurut beberapa penelitian diungkapkan pentingnya kegiatan di luar sektor pertanian (*off farm*) sebagai tambahan pendapatan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Sekitar rata-rata 40% (estimasi konservatif) sumbangan kegiatan *off-farm* tersebut menyumbang terhadap total

pendapatan petani. Dari hasil sensus pertanian 1993 tercatat pendapat rumah tangga pertanian di luar sektor pertanian untuk tingkat nasional sebesar 458.000 rupiah atau sekitar 26,02% dari total pendapatan rumah tangga pertanian. Untuk pulau Jawa termasuk yang terbesar yaitu sebesar 520.000 rupiah dari total pendapatan rumah tangga pulau tersebut dan yang paling terkecil adalah pulau Maluku dan Irian Jaya yakni sebesar 229.000 rupiah. Dengan begitu, disamping terus memperkuat struktur yang terdiversifikasi dalam kegiatan ekonomi di pedesaan, hendaknya terdapat perencanaan besar-besaran industrialisasi dengan teknologi tepat guna untuk tingkat pedesaan, khususnya kegiatan agroindustri.

Agroindustri tersebut sangat penting karena kegiatan ini dapat dijadikan tumpuan. Menurut data dari BPS menunjukkan begitu besarnya agroindustri terhadap *multiplier nilai tambah* yang pada tahun 1971 hanya sebesar 0,87 kemudian naik menjadi 2,24 pada tahun 1980 dan pada tahun 1990 menjadi sebesar 2,72. Juga terhadap kesempatan kerja non-migas yang pada tahun 1971 sebesar 75,6% kemudian pada tahun 1980 turun menjadi 70,7% dan naik kembali menjadi 79,4% pada tahun 1990. Hal ini menimbulkan dugaan yang kuat bahwa telah terjadi peningkatan teknologi yang cukup nyata dalam pengembangan agroindustri.

Oleh karena itu diperlukan kerjasama antara Bappeda-Bappeda dengan Perguruan Tinggi serta kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk mengidentifikasi strategi industrialisasi yang tepat guna untuk tingkat pedesaan tersebut, misalnya dalam bentuk kemitraan. Dalam saat yang sama, dengan penyuluhan dan tranfer teknologi, mendorong petani semakin menyadari tentang pentingnya peluang pasar yang menjadikan tingkat wawasan agribisnis pertanian semakin tinggi. Hal itu adalah dalam rangka

mendiversifikasi kegiatan pertanian mereka yang sangat penting untuk meningkatkan pendapatan di luar pertanian pangan (petani pangan sambil berternak, membudidayakan perikanan, membuka perbengkelan, mengolah komoditas pasca panen, dst.).

Menurut data BPS tahun 1993, bila sumber penghasilan utama diamati menurut sub sektor pertanian, terlihat bahwa rata-rata pendapatan terbesar diperoleh rumah tangga yang mempunyai sumber penghasilan utama dari sub sektor budaya ikan/biota lain. Dan untuk pendapatan terendah dari rumah tangga yang sumber penghasilan utamanya berasal dari sub sektor pertanian tanaman pangan dengan rata-rata pendapatan hanya sekitar 1.32 juta rupiah. Hal lain, juga petani dapat terangsang untuk merespon pasar akibat meningkatnya kegiatan industri pedesaan (agro maupun non-agro semisal pengolahan hasil tanaman pangan, memasok rumput untuk padang golf, perbengkelan, dan seterusnya).

Di tataran makro, hendaknya kita jadikan dalam skala prioritas yang tinggi untuk program industrialisasi dan modernisasi di pedesaan ini sekaligus dimasukkan dalam kerangka meningkatkan kualitas pengembangan koperasi yang berorientasi bisnis dan industri kecil yang sekarang ini dikomandoi oleh Departemen Koperasi dan Pembinaan Usaha Kecil.

Kemudian patut dicatat bahwa untuk non pedesaan Jawa hendaknya program industrialisasi, yang bersifat padat modal dan teknologi kiranya dalam jangka menengah dan panjang lebih baik dikurangi, bahkan distop. Oleh karena itu industrialisasi padat teknologi dan modal tersebut lebih diarahkan ke luar Jawa, termasuk di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

Perspektif Ekonomi Rakyat di Sektor Perikanan

1. Tinjauan Kritis Pembangunan Perikanan di Masa Orde Baru

Persoalan laten yang terus menghantui para otoritas ekonomi makro masa pemerintahan Orde Baru maupun setelahnya di Indonesia, secara pokok terpatri kepada lima persoalan besar : Pertama, defisit neraca transaksi berjalan (*current account defisite*) yang secara konsisten terus membengkak hingga menjelang krisis besar ekonomi 1977 yang mendekati 4% PDB. Kedua, utang luar negeri yang telah melampaui batas psikologis 100 milyar US\$ sejak tahun 1996 dan menjadi salah satu pemicu krisis tahun 1977 yang menjadikan Indonesia dewasa ini terkena *debt trap* dengan jumlah utang luar negeri lebih dari 150 milyar US\$.

Ketiga, persoalan Inflasi yang bukan hanya berasal dari sulitnya mengendalikan harga-harga umum karena bersifat *demand pull* dan *cost push* tapi telah bersifat struktural karena ditambah dengan inflasi yang berasal dari struktur ekonomi yang terdistorsi, bocor dan *import inflation*. Keempat, kesulitan dalam menetapkan manajemen kurs rupiah yang kompatibel yang berubah terus hingga kini dari mulai dengan kurs tetap, mengambang terkendali, kemudian diserahkan kepada mekanisme pasar yang akhirnya menjadi pemicu utama krisis besar 1997. Kini kembali dipertanyakan kemampuan manajemen kurs yang terakhir tersebut, karena sering menyandera ekonomi nasional akibat keberadaan para *fund managers* di tingkat nasional maupun global yang seringkali bertindak sebagai spekulan yang menanggung untung besar dengan memanfaatkan rapuhnya fundamental ekonomi Indonesia.

Dan kelima, persoalan penetapan strategi untuk pencapaian daya saing ekonomi nasional dalam menghadapi globalisasi yang problemnya sangat struktural, karena dalam masa Orde Baru sangat

bertumpu kepada pelaku utama konglomerat yang jumlahnya hanya dua ratusan saja, tapi kini mereka semua sedang dalam keadaan kolaps.

Sesungguhnya kelima penyakit kronis tersebut terkait dengan asumsi yang terkandung dalam strategi besar Orde Baru yang terlalu cepat ingin menjadi negara industri yang cenderung meninggalkan roh ekonomi nasional yang berbasis kepada kekayaan raksasa dari sumberdaya alam (SDA), terutama SDA pertanian dan perikanan/kelautan.

Reformasi ekonomi yang dituntut seharusnya juga mampu merubah paradigma lama secara mendasar termasuk merobah kelima instrumen kebijakan yang terkait dengan strategi industrialisasi seperti disebut di atas. Dan payung baru yang mampu menjadi pemicu secara sistematis agar keluar dari jebakan lama tersebut, adalah dengan berupaya secara gradual menggeser strategi industrialisasi yang berbasiskan impor kepada *resource based industrialization*, yang lebih berbasiskan sumberdaya domestik, termasuk raksasa tidur yang terkandung dalam sektor perikanan dan kelautan. Dengan strategi baru industrialiasasi yang berbasiskan SDA tersebut, menurut hemat penulis, akhirnya Indonesia akan mampu menemukan intrumen kebijakan baru dalam memecahkan kelima persoalan ekonomi makro tersebut.

Pembangunan perikanan dan kelautan semasa Orde Baru boleh dibilang sebagai "*the late comer of development*". Dalam arti antara lain bahwa tingkat pemanfaatan komoditasnya masih relatif rendah, kemiskinan dan keterbelakangan nelayan sebagai kelompok sosial yang paling parah dibanding kelompok sosial lainnya, daya serap kesempatan kerjanya masih sangat rendah, minat investasi terutama dalam skala menengah dan besar yang paling kurang ditoleh karena

resikonya sangat tinggi tapi membutuhkan jumlah pendanaan yang sangat besar, dan seterusnya²⁶.

Padahal kontrasnya, potensi ekonomi sektor perikanan dan kelautan ini amatlah raksasa baik berasal dari perikanan tangkap maupun dari perikanan budidaya. Dikalangan perikanan sendiri, catatan tentang potensi ini telah sedemikian klasik dan hampir menjadi ritual untuk diulang-ulang. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, kita memiliki luas laut 2/3 dari total wilayah Indonesia. Pantainya terpanjang di dunia dengan potensi budidaya tambak di dalamnya dengan pemanfaatan baru sekitar 33 persen. Potensi sumberdaya perikanan laut paling tidak diperkirakan sebesar 6,6 juta ton/tahun yang terdiri dari 4,5 juta ton perairan nusantara (dengan pemanfaatan baru sekitar 38 persen) dan 2,1 juta ton/tahun dari perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dengan pemanfaatan baru sekitar 20 persen.²⁷ Tingkat pemanfaatan yang rendah secara keseluruhan dibandingkan potensinya tersebut, ternyata secara statistik, produksi perikanan nasional lebih dari 90 persen disumbang oleh nelayan dan petani ikan tradisional (nelayan dengan perahu tanpa motor dan petani ikan dengan budidaya tradisional dimana tingkat pendidikan mereka 95 persen paling tinggi pendidikannya lulusan SD).

Dengan gambaran yang kontras tersebut sesungguhnya yang dibutuhkan bukan sekedar bagaimana menggali sektor perikanan sebagai sumber ekspor non-migas seperti yang terlalu nyaring didengungkan. Tapi sebuah "revolusi biru" yang berisi strategi besar

²⁶ Didin S. Damanhuri, *Deregulasi Perikanan dan 'Revolusi Biru'*. Harian Umum Republik, hlm. 4.

²⁷ Untuk perbandingan data dapat dilihat pada laporan akhir hasil-hasil penelitian *Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan yang berjudul Kajian Kebutuhan Investasi Pembangunan Perikanan dalam Pembangunan Lima Tahun Mendatang (1999-2003)*. Kerjasama Direktorat Jenderal Perikanan Departemen Pertanian dengan PKSPL IPB Bogor. 1999.

agar sektor perikanan dan kelautan setidaknya dapat mengulang sukses revolusi hijau yang berasal dari pangan dalam masa Orde Baru. Tapi dengan catatan, seyogyanya tanpa perlu mengulang kesalahan yang sama dari pengalaman revolusi hijau.

Disamping keberhasilannya, sedikit-tidaknya terdapat beberapa catatan kritis terhadap berlangsungnya revolusi hijau yang telah menghasilkan secara spektakuler swasembada beras, seperti berikut ini :

Pertama, swasembada beras dan pangan umumnya, disamping tidak diikuti oleh peningkatan kesejahteraan petani produsen secara signifikan, juga karena pencapaian swasembada tersebut lebih dimaksudkan untuk pencapaian target inflasi di bawah 10% yang selanjutnya hal tersebut untuk menciptakan stabilitas ekonomi dan politik dalam rangka menciptakan dasar untuk keberhasilan strategi industrialisasi yang ternyata kemudian tercatat sangat *high cost*, konglomeratif, inefisien dan bocor. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa revolusi hijau di sektor pertanian pada kenyataannya bagi petani produsen berarti hanya untuk mensubsidi sektor industri dimana struktur industri dan struktur ekonomi yang disubsidi tersebut umumnya sangat dangkal dan rapuh.

Kedua, penerapan teknologi kimia-boilogis berupa pemakaian pupuk, pestisida dan bibit unggul yang kurang selektif dan over dosis pada gilirannya telah menimbulkan kerusakan ekologis dengan terlalu cepat menurunnya tingkat kesuburan lahan serta semakin mengembangbiakan berbagai hama yang semakin tahan obat-obatan anti hama. Juga telah menimbulkan ketimpangan sosial, karena yang menikmatinya lebih mengalir kepada kalangan pedagang dan industriawan dan walaupun terjadi di kalangan petani umumnya hanyalah mereka yang memiliki luasan lahan di atas 0,5 hektar.

Ketiga, pendekatan kelembagaan yang menyertainya sangat bersifat teknokratis, *top-down* dan sentralistis yang ujungnya banyak menimbulkan kerusakan nilai-nilai tradisi lokal yang positif. Juga pendekatan penyeragaman yang mematikan inisiatif lokal dan kreativitas pelaku ekonomi dalam merespons peluang usaha.

Oleh karena itu, revolusi biru dalam pasca Orde Baru ini seyogyanya memperhatikan beberapa hal pokok, antara lain : Pertama, dapat mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya ikan dan hayati lainnya dari perairan nusantara dan ZEE sekaligus pengembangan macam-macam budidaya di dalamnya yang ujungnya dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap devisa negara yang pada gilirannya dapat dikembalikan terutama untuk kesejahteraan nelayan dan petani ikan, kelestarian ekologis serta pengembangan teknologi perkapalan nasional dan teknologi budidaya sumberdaya hayati perairan ;

Kedua, meningkatnya secara nyata konsumsi ikan bagi rata-rata penduduk Indonesia sebagai cara meningkatkan kualitas gizi yang sehat dalam rangka meningkatkan daya intelektual SDM kita, seperti halnya telah dicapai Jepang sebagai pengonsumsi rata-rata ikan tertinggi di dunia dimana dikenal tingkat I.Q-nya yang juga rata-rata tertinggi di dunia dewasa ini;

Ketiga, menciptakan reformasi kelembagaan ekonomi dan sosial bagi penduduk yang meliputi sekitar 62 persen dari total penduduk yang menghuni wilayah pantai baik dengan mengambil contoh secara selektif sukses revolusi hijau dengan keterlibatan penyuluh yang besar, sistem perkoperasian yang lebih *bottom-up*, dan seterusnya, maupun transformasi baru yang mampu menjawab problematika khas masyarakat nelayan dan petani ikan yang antara lain begitu sistematisnya penguasaan rantai tataniaga yang monopolistik/oligopolistik oleh para *touke/tengkulak* di satu pihak dan di lain pihak struktur monopolistik/oligopolistik perdagangan ikan segar, beku

maupun kaleng dalam negeri maupun ekspor oleh kalangan pemodal besar baik di dalam negeri, terutama di luar negeri sebagai *price maker* yang paling menanggung untung terbesar dalam mata-rantai perdagangan ikan;

Keempat, memacu pengembangan agroindustri dan agribisnis perikanan agar memperoleh nilai tambah yang lebih berlipat. Untuk hal ini seyogyanya terdapat kebijaksanaan yang memberikan kerangka insentif makro maupun mikro yang mampu merangsang para pelaku agribisnis perikanan tersebut dari mulai penyediaan sarana, permodalan, proses produksi, pengolahan (industri) hingga pemasaran (dalam negeri dan ekspor) dan yang bergerak dalam bisnis penunjang termasuk dalam bidang keuangan dan pasar modal. Dengan demikian, program kemitraan menjadi amat strategis untuk mengaitkan kepentingan pengusaha kecil dan menengah kepada dinamika pengusaha besar, termasuk kalangan investor asing.

Kelima, menyiapkan tata ruang yang optimal dalam wilayah pesisir dan kelautan, yang lebih memberikan prioritas tinggi untuk berkembangnya kalangan Usaha Kecil dan Menengah, koperasi, nelayan tradisional dan petambak rakyat.

Keenam, peremajaan alamiah nelayan dan petambak yang kini telah mengalami proses involusi. Yakni disamping memodernisasikan perahu dan alat tangkap nelayan serta penerapan teknologi modern secara selektif kepada para petambak rakyat, juga dilakukan pengembangan *off-farm-economic activities* berupa industrialisasi pedesaan pantai agar terjadi diversifikasi kegiatan ekonomi di wilayah pesisir yang mampu menciptakan kesempatan kerja baru yang besar.

Ketujuh, reaktualisasi nilai-nilai tradisi lokal yang positif sebagai cara yang efisien untuk memperkuat kapasitas kultural dari dalam tubuh mereka sendiri, baik dalam rangka menghadapi kompetisi

ekonomi modern yang semakin keras maupun dalam rangka manajemen konflik dan proses redistribusi pendapatan yang lebih bisa diterima oleh budaya mereka sendiri.

Kedelapan, memberikan prioritas yang tinggi kepada Riset dan Pengembangan baik untuk kepentingan inovasi teknologi, efisiensi ekonomi, keserasian sosial dan budaya.

2. Lingkungan Strategis dalam Pembangunan Perikanan dan Kelautan

Untuk mengimplementasikan revolusi biru tersebut, seyogyanya kita mengidentifikasi beberapa problem ekonomi-politik yang relatif strategis dalam pembangunan perikanan dan kelautan di Indonesia.

Pertama, *hard-fact* yang dihadapi dalam pengembangan masyarakat pantai -- terutama menyangkut kepentingan masyarakat nelayan dan petani ikan -- adalah bahwa tingkat "*bargaining position*" mereka berada dalam posisi relatif lebih rendah dibandingkan kepentingan lain di tingkat nasional. Jika terjadi "*institutional conflict*" masyarakat wilayah ini, mereka seringkali kalah dibandingkan dengan kepentingan yang menyangkut kelembagaan/kepentingan lain. Misalnya dibandingkan dengan sektor kehutanan, hankam, pertambangan, dalam negeri, agraria dan pariwisata.

Contoh mencolok misalnya dalam proyek raksasa reklamasi pantai Kapuk-Naga Jakarta, transformasi pengembangan wilayah pantai di Bali, Lombok, dan lain-lain, menjadi daerah pariwisata. Seringkali kalangan nelayan dan petambak rakyat di wilayah-wilayah tersebut tercecer dan harus mengalah bahkan tergusur oleh kepentingan perhotelan, perumahan mewah, perkantoran, pariwisata dan seterusnya. Padahal manfaat dan hasil kegiatan-kegiatan ekonomi yang disebut terakhir itu, senyatanya sebagian besar

mengalir ke pusat (Jakarta) dan relatif kecil manfaatnya kembali ke masyarakat wilayah pesisir. Tak heran jika dalam stratifikasi sosial, kaum nelayan menjadi penghuni kelas terbawah dengan kemiskinan dan keterbelakangan yang dihadapinya, meski mereka menjadi penyumbang lebih dari 90 produksi perikanan nasional.

Oleh karena itu, diperlukan suatu kapasitas yang lebih tinggi dalam tingkat negosiasi politik untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat pantai dan sektor perikanan umumnya. Dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan pada pemerintahan Abdurahman Wahid adalah merupakan salah satu langkah strategis ekonomi politik untuk menjamin kepentingan masyarakat dan sektor tersebut²⁸. Tingginya kapasitas *bargaining position* masyarakat dan sektor ini tidak semata untuk dirinya sendiri, tapi memang secara obyektif terdapat sejumlah alasan:

Secara sosial, perlu upaya pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat di wilayah ini, karena antara lain menurut pelbagai studi kondisi kemiskinannya paling rawan dibanding sektor lain.

Secara ekonomi, penting meningkatkan kontribusi sektor ini. Dalam kondisi sekarang saja daya serap tenaga kerjanya telah besar dan juga telah menyumbang sekitar 20 % PDB atau Rp. 190 trilyun tahun 1998 sebagai kontribusi semua kegiatan ekonomi di sektor kelautan.²⁹

Problematik kedua, adalah kenyataan subsektor perikanan dibandingkan dengan subsektor lain hingga kini relatif terendah

²⁸ Sebagai perbandingan terhadap kebijakan pemebentukan Departemen Kelautan dan Perikanan maka dapat dibaca penelitian Muhammad Ramli, *Analisis Pembentukan Departemen Eskplorasi Laut dan Perikanan dalam Tinjauan Ekonomi Politik dan Pembangunan*, Program Studi Sosial Ekonomi Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor, 2000.

²⁹ Lihat Buletin Bulanan Indikator Ekonomi Indonesia 1998, Produk Domestik Bruto 1998, BPS, 1998.

dalam minat investasi. Memang salah satu sebabnya adalah tingginya resiko dan besarnya jumlah investasi yang diperlukan untuk bisnis dan industri perikanan skala menengah dan besar. Tapi juga harus diingat, soal minat investasi ini ada kaitannya dengan kapasitas kalangan perikanan sendiri di tingkat nasional yang kurang atraktif dan menarik minat investasi tersebut dan dalam meyakinkan hirarki prioritas yang tinggi untuk pembangunan sektor ini secara umum. Akibat yang terasa adalah bahwa aliran kapital, inovasi teknologi, SDM *qualified*, kelembagaan, sinergi internasional bidang informasi, dan seterusnya, yang lebih mengalir ke sektor lain.

Akibatnya aliran pelbagai sumberdaya tersebut ke wilayah pantai dan sektor perikanan menjadi kurang deras. Akibatnya lebih lanjut adalah relatif kurangnya *opportunity* yang tercipta akibat kurangnya sinergi dari pelbagai faktor yang menguntungkan untuk kepentingan pengembangan wilayah ini dibandingkan kepentingan sektor lainnya. Oleh karena itu, diperlukan mobilisasi intelektual untuk meyakinkan pentingnya potensi ekonomi dengan segala kapasitas negosiasi di tingkat nasional, dalam rangka menentukan hirarki prioritas yang tinggi terhadap sektor ini. Hal itu baik untuk pengembangan bisnis, pemecahan problem sosial (kemiskinan, keterbelakangan dan ketimpangan), pengembangan teknologi tepat guna, mobilisasi SDM yang handal di segala tingkat dan kebutuhan, kelestarian ekologis, dan seterusnya.

Problematik ketiga, adalah gejala hilangnya dinamika dan etos "kepesisiran" atau "kebaharian" (untuk membedakan dalam kategori sosiologis dengan masyarakat "agraris-pedalaman"). Yang pertama lebih menggambarkan jiwa dan visi kosmopolitanisme/internasionalisme, dinamis, *enterpreuershship*, *outward looking*, dan seterusnya. Sementara yang disebut terakhir lebih menggambarkan jiwa dan visi agraris, berorientasi ke kebanggaan dan keluhuran nilai lama (terutama feodalisme, "Mataram Syndrom" dengan konsep kekua-

saan yang sentralistik), statis, “*status oriented*”, *inward looking*, dan seterusnya.

Indonesia sejak zaman Sriwijaya, Majapahit dan terutama pada masa kerajaan pesisir-Islam terkenal dengan kapasitasnya dalam perdagangan. Yang terakhir disebut misalnya menjadi pusat perdagangan di Asia Timur dan Tenggara yang sangat berkembang tingkat ekonominya untuk membedakan dengan dua yang disebut pertama yang lebih berkembang “budaya istana”-nya. Juga pada masa prakolonialisme tersebut unggul dalam transportasi laut, teknologi perkapalan, dan kelautan yang pada gilirannya amat dinamis dalam perdagangan interinsuler dan internasional. Karena VOC-lah yang memanfaatkan konflik Mataram-pedalaman dengan Islam pesisir yang peperangannya berlangsung sekitar tiga abad dengan kemenangan Mataram. Sejak itu jiwa *outward looking* rusak dan kemudian menghilang. Konsekuensinya yang terasa hingga sekarang antara lain terutama matinya jiwa *entrepreneurship* serta menjadi mengentalnya visi *inward looking*, *feodalisme*, dan *status oriented*³⁰.

Pada masa kolonialisme, imigran Cina dipercaya penjajah menjadi pedagang perantara dan pemborong pelbagai pembangunan infrastruktur sehingga pada gilirannya terbentuk akumulasi pengalaman, *skill* dan kapital yang kelak menjadi penjelas mengapa kaum keturunan ini menguasai ekonomi Indonesia. Meski masa kemerdekaan, terdapat pelbagai politik pembangunan ekonomi pribumi, misalnya dalam rangka “politik benteng” pada tahun 50-an dan pelbagai Kepres masa Orde Baru. Tapi tetap saja dinamika *entrepreneurship* kaum keturunan ini tak tertahankan, padahal jumlahnya hanya sekitar 3% saja dari jumlah penduduk. Program

³⁰ Terminologi antara pesisir dan pedalaman secara politik, ekonomi maupun kultural dapat pula di baca pada karangan M. C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1991.

deregulasi yang digelar pada masa Orde Baru memaksa kita semua lebih *outward looking*. Tapi karena belum didukung oleh sikap dan visi real para aktor ekonomi yang *outward looking*, akhirnya hingga kini masih banyak agenda ekonomi-politik yang tercecer. Hal ini sangat mengganggu proses transformasi ke arah *transparancy*, *public accountability*, efisiensi, *competitiveness capability*, dan seterusnya, berhadapan dengan nepotisme, kolusi-korupsi, *high cost economy*, sistem koneksi, dan seterusnya.

Jiwa bahari yang *outward looking ini* sangat strategis untuk dibangun kembali, teristimewa dari masyarakat wilayah pantainya sendiri. Contohnya antara lain pasokan tenaga kerja industri jauh lebih tampak diberikan oleh sektor non-perikanan, bukankah hal ini mengindikasikan kurang responsifnya masyarakat pantai terhadap dinamika ekonomi baru? Timbul pertanyaan, apakah hal tersebut karena “sikap mentalitas statis” atau karena dominasi hambatan struktural? Masalah hambatan struktural tersebut, antara lain akibat pukulan bertubi-tubi secara psikologis dan ketergantungan permanen terhadap belitan kaum oligopolis/para “taoke” yang menguasai rantai perdagangan ikan selama ini.

Membangun jiwa maritim yang *outward looking* adalah sangat penting jika kita ingin menang dalam kompetisi pasar global yang prosesnya semakin nyata, sistematis dan terlembagakan. Apalagi dengan terbentuknya WTO (*World Trade Organization*) dengan segala aturan mainnya yang siap memberi sanksi terhadap setiap pelanggaran ataupun *undercapacity* akibat kumulatif dari pelbagai problem ekonomi politik seperti telah disebutkan.

3. Prospek Perikanan dan Kelautan dalam Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Ketika bangsa Indonesia mengalami puncak krisis ekonomi dan moneter sepanjang tahun 1997-1998, yang ditandai dengan jatuhnya

nilai tukar rupiah terhadap dolar dan terpuruknya sektor-sektor ekonomi yang berbasis bahan baku impor akibat harga-harga input produksi yang mahal, justru beberapa sektor ekonomi yang berbasis sumberdaya alam dari dalam negeri, seperti perikanan, menampilkan kinerja pertumbuhan yang cukup berarti. Sepanjang tahun tersebut, perikanan mencatat perkembangan nilai ekspor sekitar US\$ 2,5 milyar atau sekitar Rp.22,5 trilyun.³¹

Kemampuan perikanan untuk bertahan selama masa krisis itu, memperlihatkan bahwa komoditi ini memiliki dasar yang kuat sebagai salah satu pilar perekonomian nasional, karena ditunjang oleh kekuatan yang bersumber dari potensi sumberdaya alam yang sangat besar.

Di sisi lain, dorongan permintaan terhadap komoditi perikanan di dalam dan luar negeri mengalami peningkatan yang pesat, sejalan dengan peningkatan kualitas hidup dan pertambahan jumlah penduduk. Perubahan tersebut ikut menggeser pola konsumsi masyarakat akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan kesadaran mereka, bahwa komoditi perikanan memiliki kandungan nilai gizi atau protein yang tinggi dan sehat untuk dikonsumsi. Sehingga kebutuhan-kebutuhan itu dipenuhi melalui sumber pangan yang relatif murah dan mudah di dapat, karena komoditi ini dapat dikonsumsi oleh berbagai jenjang usia, stratifikasi sosial, latarbelakang budaya maupun agama.

Konsumsi perkapita Indonesia pada awal Orde Baru sebesar 9,96 kg/kapita/tahun. Angka tersebut terus mengalami peningkatan pada tahun 1998 mencapai angka 19,25 kg/kapita/tahun. Diperkirakan pada tahun 2003 konsumsi penduduk Indonesia terhadap komoditi perikanan dapat mencapai 21,82 kg/kapita/tahun.³²

³¹ Lihat Statistik Perikanan 1999, Ditjen Perikanan 1999.

³² *Op.cit.*, Ditjen Perikanan Departemen Pertanian dan PKSPL IPB Bogor 1999.

Kekuatan ekonomi perikanan yang "raksasa" dan masih "tertidur" itu, ternyata belum mampu dikelola dengan baik untuk memberikan kontribusi bagi pembangunan nasional, peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat, terutama para nelayan yang mendiami desa-desa pantai. Hingga saat ini, aktivitas ekonomi perikanan yang sangat didominasi oleh nelayan kecil dan tradisional dengan tingkat pendidikan yang rendah sehingga tingkat teknologi, inovasi dan penyerapan informasi menjadi rendah, produktivitasnya kemudian menjadi rendah.

Produktivitas yang masih tergolong sangat rendah tersebut lebih tampak lagi bila dibandingkan dengan beberapa negara pantai seperti Rusia, Jepang dan Amerika. Rendahnya kemampuan produksi perikanan Indonesia ditunjukkan pula secara lebih kontras, bila dibandingkan dengan negara-negara yang memiliki potensi perikanan lebih kecil dari Indonesia, seperti Thailand dan Taiwan. Dengan kenyataan rendahnya produktivitas nelayan dan petani ikan tersebut, dapat mudah difahami jika di wilayah pantai ini sangat tampak kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat wilayah ini.

Kemiskinan dan keterbelakangan tersebut merupakan konsekuensi logis dari proses pembangunan yang telah mengesampingkan keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut, sebagai konsekuensi proses pembangunan yang *top-down*, sentralistis, teknokratis dan bersifat penyeragaman. Sehingga prakarsa lokal tidak dapat berkembang dan memasung nelayan dari persentuhan dengan modernisasi dan industrialisasi yang berlangsung. Komoditas perikanan yang diperdagangkan oleh kalangan nelayan dan petani ikan tradisional hanya mampu diperdagangkan secara lokal dalam bentuk komoditi primer tanpa dapat berkembang menjadi jenis-jenis komoditi industri, seperti produk olahan maupun produk-produk modern lainnya. Sementara kegiatan perdagangan antar daerah, nasional dan ekspor umumnya

dikuasai oleh para kapitalis menengah dan besar serta secara makro bersifat oligopolis.

Dengan demikian dorongan industrialisasi di sektor perikanan tidak secara signifikan terjadi. Juga perkembangan jenis-jenis aktivitas ekonomi lainnya (*off-farm*) kurang berkembang. Misalnya kurang berkembang pesat perbengkelan kapal, jasa transportasi, perdagangan komoditi perikanan hasil industri ataupun teknologi alat-alat penangkapan, yang semestinya mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di desa-desa pantai. Nelayan secara ekonomi maupun lokasi cenderung terkucil dalam aktivitas ekonomi modern. Proses tersebut telah memarjinalisasi taraf hidup dan kesejahteraan ekonomi dan sosial mereka.

Pertanyaan yang muncul saat ini adalah : Atas alasan apa, peningkatan produksi perikanan sepanjang angka-angka statistik yang menampilkan kenaikan yang fantastis itu -- termasuk ketika krisis ekonomi berlangsung -- tanpa diikuti dengan peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan mereka secara signifikan ? Agaknya pertanyaan itu akan terjawab, bila kita secara arif mau mengakui bahwa pertumbuhan volume dan nilai produksi tidak serta merta secara pasti akan dinikmati oleh pelaku kecil dalam sistem ekonomi modern. Hal tersebut apabila kalangan nelayan dan petani ikan tidak memiliki akses langsung -- secara ekonomi dan politik -- terhadap berbagai kebijakan, data dan informasi, lembaga keuangan dan pasar modal, kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan serta faktor-faktor lain yang dapat memacu peningkatan produktivitas mereka.³³

Problematika yang telah diuraikan itu, bagi para nelayan mengakibatkan mereka tidak dapat menikmati harga komoditi

³³ Produktivitas nelayan Indonesia pada tahun 1994 mencapai 0,92 ton/orang, tahun 1995 naik menjadi 0,93 ton/orang, tahun 1996 naik menjadi 0,96 ton/orang dan tahun 1997 turun menjadi 0,92 ton/orang. Lihat laporan akhir, *op.cit.*, kerjasama Ditjen Perikanan Deptan dengan PKSPL IPB Bogor. 1999.

perikanan pada harga yang tinggi atau yang sewajarnya mereka nikmati. Hal itu karena sebagian besar margin keuntungan tak jatuh ke tangan nelayan dan petani ikan, tapi ke pihak lain, yakni para tengkulak tingkat desa, pedagang tingkat lokal, regional dan nasional serta internasional. Semua mereka, masing-masing memperoleh margin keuntungan berbanding lurus dengan kekuatan modal, informasi, teknologi, manajemen, SDM handal, akses kepada penguasa serta kekuatan struktural yang dimiliki lainnya.

Menurut berbagai penelitian, diperkirakan margin yang jatuh ke tangan nelayan dan petani ikan hanya berkisar sekitar 5 hingga 10%. Selebihnya jatuh ke tangan non nelayan dan non-petani ikan. Dengan begitu, jumlah nelayan dan petani ikan beserta keluarganya, yakni sekitar 45 juta atau sekitar 20% penduduk, mereka menjadi penyumbang produksi perikanan lebih dari 90%. Tapi keuntungan yang seharusnya mereka peroleh, yakni sekitar 90% margin keuntungan jatuh ke pihak lain karena problem struktural dan kultural yang menghimpitnya.³⁴

Dengan demikian, dibutuhkan suatu dorongan yang kuat untuk memecahkan problem kemiskinan dan keterbelakangan sektor perikanan agar tujuan peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan harus dikaitkan dengan strategi besar dalam rangka menggerakkan kembali roda perekonomian melalui proses

³⁴ Dihitung sendiri berdasarkan data-data yang dikumpulkan dari studi Margaharta Iskandar and Yoshiaki Matsuda, *Study on Capital Formation in Coastal Fishing Villages of Java, Indonesia; in A Socio-Economic Study on Indonesia Fisheries Development*, Bogor Agriculture University, Bogor, 1998. Page 55. Dan data-data dari penelitian Tri Yuliasuti, *Keadaan Umum Perikanan di Kecamatan Kalipucang, Kabupaten Ciamis, Propinsi Jawa Barat*, Program Studi Sosial Ekonomi Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, IPB, Bogor, 1998. Dari hasil kedua penelitian itu ditemukan bahwa harga komoditas perikanan di tingkat nelayan sebesar rata-rata untuk semua jenis ikan Rp. 4500, ditingkat pedagang pengumpul sebesar Rp. 9000, sedangkan di pasaran Internasional sebesar Rp. 45.000.

pembangunan ekonomi dan industrialisasi yang berbasiskan sumberdaya alam, termasuk raksasa tidur di sektor perikanan dan kelautan. Maka dorongan kuat tersebut haruslah bersumber dari kemampuan untuk menggeser proses industrialisasi yang berbasiskan perkotaan ke wilayah pedesaan termasuk pedesaan pantai. Strategi Industrialisasi tersebut, seyogyanya menempatkan prakarsa lokal dan sumberdaya alam menjadi pangkal untuk menggerakkan kawasan tersebut sebagai basis program industrialisasi.

Dengan begitu, keunggulan suatu kawasan pertumbuhan lebih didorong oleh dinamika kawasan pedesaan termasuk pedesaan pantai sebagai pusat industrialisasi yang memiliki kandungan bahan baku domestik yang tinggi. Dengan begitu pula, kandungan bahan baku, bahan penolong, SDM, kelembagaan dan sistem manajemen yang relevan serta pelbagai sumberdaya lainnya sebagian besar dapat dimobilisasi dari dalam negeri sekaligus mengurangi secara drastis pelbagai kandungan impor dan utang luar negeri. Sementara keahlian dan teknologi tepat-guna dan modal serta beberapa komponen yang tak tersedia di dalam negeri tetap kita dapat datangkan dari luar negeri secara selektif. Dengan strategi ini, diharapkan tekanan terhadap neraca pembayaran, gejolak kurs, utang luar negeri, dan inflasi impor dapat sejauh mungkin dikurangi.

Melalui program industrialisasi di desa-desa inilah, para nelayan di desa-desa pantai mampu membenah dirinya untuk meningkatkan pendapatan mereka. Selanjutnya diharapkan produktivitas mereka akan meningkat dan terjadi persentuhan langsung dengan teknik-teknik berproduksi modern. Tuntutan modernisasi sebagai konsekuensi logis program industrialisasi di desa-desa nelayan ini akan mendorong nelayan untuk meningkatkan kualitas atau *skill* mereka, karena teknologi maju mesti dikuasai melalui penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Penerapan teknologi maju dan pengetahuan baru di sektor perikanan akan mendorong pada peningkatan produktivitas yang lebih tinggi, dengan hasil produksi yang beraneka ragam, dari produk primer hingga produk hasil olahan yang berkualitas tinggi dan memenuhi standar pasar internasional. Rentetan-rentetan perkembangan industrialisasi dan modernisasi tersebut, akan dengan sendirinya mendorong perkembangan sektor-sektor lain, seperti jasa-jasa, perbengkelan, pembuatan alat-alat dan teknologi budidaya serta penangkapan perikanan hingga pengembangan transportasi dan lain-lainnya. Keterkungkungan nelayan dan aktivitas ekonominya di desa-desa pesisir -- akibat strategi pembangunan semasa Orde Baru itu -- diharapkan secara bertahap dapat terpecahkan melalui perencanaan industrialisasi dan modernisasi di desa-desa pantai.