

## PEMBERDAYAAN PETANI DAN DESENTRALISASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DI INDONESIA

Erizal Jamal <sup>1)</sup>

### ABSTRACT

Cheap price of food policy, especially rice, and centralized agricultural development for the last three decades, depressed farmers' welfare. Increase of agricultural commodity price, currently is the time to reorient agricultural development in Indonesia. It should begin with data improvement linkaged with land and human resources of agriculture, and existing institution in rural areas. To optimize local resources, the farmers should be empowered through market information. Agricultural Extension Workers (PPL) should be involved in managing farm business. Farm level planning could be conducted by Agricultural Extension Institute (BPP). The farmers should be supported by government to enable them to purchase agricultural inputs according to the determined prices and to sell the agricultural products at market price. The government had also to develop technology which is neutral to economic of scale, due to land ownership of less than 0.5 hectare. Maintenance of agricultural facilities such as irrigation network should be coordinated by government.

**Key word** : *cheap food, decentralization, empowerment.*

### ABSTRAK

Kebijakan pangan murah, terutama beras, dan sentralisasi kebijakan pembangunan pertanian selama tiga dekade terakhir, menekan kehidupan petani pada kondisi yang memprihatinkan. Membaiknya harga komoditas pertanian akhir-akhir ini merupakan momentum untuk melihat kembali kebijaksanaan pembangunan pertanian di Indonesia. Desentralisasi perencanaan pembangunan pertanian, karena besarnya keragaman antar wilayah, perlu diawali dengan penyempurnaan data yang terkait dengan sumber daya lahan dan manusia yang bekerja di pertanian, serta kelembagaan yang masih berfungsi di pedesaan. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya lokal, diupayakan melalui pemberdayaan petani dengan memberikan kesempatan lebih besar mengembangkan kegiatan usaha tani berdasarkan informasi pasar yang benar. Upaya ini perlu didukung dengan menempatkan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) sebagai *partner* petani dalam manajemen usaha dan melihat peluang usaha yang menguntungkan. Secara kewilayahan, lembaga semacam Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) dapat dijadikan ujung tombak perencana di tingkat bawah. Peran pemerintah lebih ditekankan pada upaya yang memungkinkan petani dapat membeli saprodi sesuai harga yang ditetapkan dan menjual hasil sesuai harga pasar, dan pengembangan teknologi yang netral terhadap skala usaha, karena dominannya penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar. Selain itu, pengadaan dan pemeliharaan sarana seperti irigasi, tetap dalam koordinasi pemerintah.

**Kata kunci** : *pangan murah, desentralisasi, pemberdayaan.*

### PENDAHULUAN

Dampak lanjutan dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia satu tahun terakhir adalah meningkatnya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Hasil kajian *International Labour Organization (ILO)*, dalam laporan : "*Employment Challenges of The Indonesian Economic Crisis*", seperti yang dikutip Kompas (1 September 1998), memperkirakan dua dari tiga penduduk Indonesia akan

hidup di bawah garis kemiskinan pada tahun 1999. Hal ini akan terjadi jika keadaan perekonomian Indonesia tidak kunjung membaik. Terlepas dari perdebatan tentang metode dan batasan yang digunakan dalam prediksi tersebut, secara kasat mata dapat diamati semakin sulitnya kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia. Secara makro berbagai ramalan suram tentang pertumbuhan ekonomi yang negatif terus jadi perdebatan, dan pada kondisi seperti saat ini hanya sektor pertanian yang diperkirakan dapat tumbuh di atas nol persen.

---

1) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Peran sektor pertanian selain dapat mencukupi kebutuhan pangan masyarakat, diharapkan dapat menghela sektor lainnya (Solahuddin, 1998). Karena itu kebijaksanaan yang diluncurkan Departemen Pertanian, baik jangka pendek, menengah dan panjang, akan banyak mempengaruhi kemampuan Indonesia keluar dari krisis yang dialami saat ini, dan menghindari prediksi suram yang dilakukan berbagai kalangan tentang kemiskinan dan pertumbuhan sektor lain di luar pertanian.

Tulisan singkat ini dimaksudkan untuk menelaah langkah-langkah yang telah digulirkan dan yang sebaiknya diambil dalam upaya percepatan pembangunan pertanian, baik yang bersifat *crash program* (jangka pendek), maupun untuk keberlanjutan pembangunan pertanian dalam jangka panjang. Karena berbagai keterbatasan yang dimiliki tidak semua bagian dari sektor pertanian dapat ditelaah dalam kesempatan ini, dan perhatian lebih dititikberatkan pada upaya pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Bahan dasar tulisan ini dari hasil penelaahan yang mendalam terhadap beberapa kebijakan pemerintah di bidang pertanian, diperkaya dengan studi pustaka pada literatur dan hasil kajian terdahulu.

## KONSEP PEMBANGUNAN DAN PENTINGNYA PENGEMBANGAN AGROINDUSTRI

Selama dua pelita terakhir peran sektor pertanian dalam pembangunan di Indonesia cenderung agak terabaikan. Hal itu terlihat dari timpangnya investasi dan tingkat suku bunga perbankan yang tidak mendukung, serta lebih gencarnya pengembangan kegiatan industri manufaktur, yang sebagian besar bahan bakunya adalah impor. Seperti terlihat pada Tabel 1, selama 6 tahun terakhir atau sebelum krisis ekonomi terjadi, bagian terbesar kredit perbankan di Indonesia diserap oleh sektor industri, jasa dan perdagangan. Walaupun secara absolut jumlah kredit yang disalurkan pada sektor pertanian meningkat dengan laju rata-rata 14,64 persen per tahun, namun secara keseluruhan dilihat dari total kredit yang disalurkan perbankan Indonesia, persentase kredit untuk sektor pertanian menurun dari 8,2 persen pada tahun 1992/1993 menjadi hanya 6,2 persen pada tahun 1996/1997. Sementara itu pada tahun-tahun sebelumnya keadaannya tidak berbeda, menurut Sumodiningrat dan Kuncoro (1990), selama tahun 1980 pengeluaran investasi untuk sektor pertanian hanya 2,2 persen dari total pengeluaran investasi.

Tabel 1. Besarnya Kredit Perbankan dalam Rupiah dan Valuta Asing Menurut Sektor Usaha di Indonesia, Tahun Anggaran 1991/1992 - 1996/1997 (miliar rupiah)

Sektor	Tahun Anggaran						Laju pertumbuhan (r/tahun)
	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97*)	
1. Pertanian	8.899 (7,7)	10.127 (8,2)	12.436 (7,9)	14.291 (7,3)	15.829 (6,5)	18.845 (6,2)	14,64
2. Pertambangan	730 (0,6)	724 (0,6)	655 (0,4)	954 (0,5)	1.224 (0,5)	2.738 (0,9)	28,89
3. Perindustrian	35.411 (30,6)	43.473 (35,0)	53.483 (33,9)	62.967 (32,1)	73.023 (30,1)	81.234 (26,5)	16,05
4. Perdagangan	31.907 (27,6)	32.534 (26,2)	38.563 (24,5)	45.364 (23,1)	56.233 (23,2)	73.462 (24,0)	17,61
5. Jasa-jasa	21.747 (18,8)	25.874 (20,8)	37.191 (23,6)	52.378 (26,7)	69.454 (28,6)	96.503 (31,5)	29,39
6. Lain-lain	17.045 (14,7)	11.435 (9,2)	14.842 (9,4)	20.195 (10,3)	26.661 (11,0)	33.343 (10,89)	18,39
<b>Total</b>	<b>115.739</b> (100,0)	<b>124.167</b> (100,0)	<b>157.710</b> (100,0)	<b>196.149</b> (100,0)	<b>242.423</b> (100,0)	<b>306.125</b> (100,0)	<b>20,19</b>

Keterangan : \*) sampai dengan Maret 1997  
( ) persentase terhadap total kredit yang disalurkan

Sumber : Laporan Tahunan Bank Indonesia 1996/1997 (Bank Indonesia, 1998).

Melemahnya perhatian terhadap sektor pertanian sangat erat kaitannya dengan paradigma pembangunan yang jadi acuan para pengambil kebijakan, yang lebih menitikberatkan perhatian pada pertumbuhan ekonomi dibandingkan pemerataan. Menurut Winoto (1996) dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, kebijakan yang diambil banyak dipengaruhi oleh Teori Modernisasi yang dicirikan oleh diarahkannya pembangunan ekonomi untuk mengisi kematangan struktur perekonomian nasional, dengan indikasi semakin menurunnya pangsa relatif sektor pertanian, dan semakin meningkatnya pangsa relatif sektor industri dan jasa. Bertitik tolak dari pandangan ini, Indonesia menjadikan sektor industri sebagai *vocal point* pembangunan ekonominya di dalam mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Pentingnya pembangunan industri untuk memacu pertumbuhan ekonomi, pada dasarnya bertitik tolak dari argumen Hirschman (1958; 1977), yang banyak menelaah keterkaitan antar sektor dalam pembangunan. Hirschman memperkenalkan konsep kaitan ke belakang (*backward linkages*) dan kaitan ke depan (*forward linkages*) dalam mengidentifikasi bentuk keterkaitan produk antar industri, ini dijadikan acuan dalam menentukan sektor pemimpin (*leading sector*) dan sektor kunci (*key sector*). Kaitan ke belakang mendorong investasi baru pada sektor-sektor pemasok bahan baku, sedangkan kaitan ke depan mendorong investasi baru pada pengguna hasil produksi. Lebih lanjut Hirschman menyarankan agar kaitan ke belakang lebih tepat digunakan sebagai panduan dalam perumusan strategi pembangunan, karena akan lebih mendorong investasi yang lebih luas pada berbagai bidang. Dengan demikian, tidak mengherankan bila sektor industri yang banyak dipilih, karena memiliki kaitan ke belakang yang jauh lebih besar dibandingkan sektor pertanian.

Berdasarkan sudut pandang di atas, pengembangan industri untuk memacu pertumbuhan ekonomi merupakan suatu pilihan yang tepat. Masalahnya sekarang, jenis industri yang bagaimana seharusnya dikembangkan. Sejak Pelita I, Indonesia lebih banyak mengembangkan industri yang bersifat substitusi impor, dan ini dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan terhadap pasokan dari pasar internasional. Dalam perkembangannya, industri substitusi impor ini cenderung mengabaikan faktor keterkaitan ke belakang dengan sektor lainnya. Menurut Irwan (1998), industri substitusi impor lebih banyak hanya menghasilkan barang yang dipasarkan di dalam

negeri dengan komponen bahan baku dominan impor, sehingga produk yang dihasilkan tidak memiliki keunggulan komparatif. Selain itu kegiatan industri yang dikembangkan tidak dapat menyerap tenaga kerja sebagaimana yang ditargetkan, sehingga transformasi struktur ketenagakerjaan tidak sejalan dengan transformasi struktur perekonomian. Sebenarnya bila konsisten dengan pemikiran Hirschman, maka agroindustri yang seharusnya diutamakan, karena Indonesia memiliki sumber daya (*input*) pertanian yang sangat beragam dan tersedia dalam jumlah besar.

Walaupun dalam berbagai kesempatan, banyak kalangan yang telah mengingatkan pentingnya pembangunan agroindustri, namun pengembangan agroindustri belum banyak perhatian. Krisis moneter yang berlanjut pada krisis ekonomi, di mana korban pertama dari krisis ini adalah industri yang tidak punya basis kuat terhadap sumber daya lokal, kembali membuka kesadaran banyak pihak tentang pentingnya pengembangan industri yang berbasis pertanian. Pertanian sebagai satu-satunya sektor yang diperkirakan mengalami pertumbuhan yang positif (Tabel 2), diharapkan dapat menjadi penghela sektor lainnya dan menampung limpahan tenaga kerja dari sektor lainnya.

## KEBIJAKAN YANG KURANG BERPIHAK PADA PETANI

Selama tiga dekade terakhir kebijakan pemerintah di bidang pertanian sangat diwarnai oleh masalah perberasan. Beras telah menjadi komoditas politik, di mana ketersediaan dan kecukupannya dijadikan dasar untuk melihat berhasil tidaknya pembangunan secara keseluruhan. Karena itu tidak mengherankan bila keberhasilan swasembada beras pada tahun 1984 seakan menjadi titik tolak dari penilaian keberhasilan pembangunan pertanian di Indonesia, walaupun beberapa kalangan meragukan pencapaian swasembada ini karena besarnya impor beras pada tahun sebelumnya. Karena sudah dipolitisir, sulit untuk meneropong permasalahan ini secara benar dan tepat, terlebih beragamnya data yang dikeluarkan berbagai kalangan tentang kemampuan Indonesia memproduksi beras. Menjelang berakhirnya pemerintahan Orde Baru dapat kita ikuti perdebatan yang sengit antara Departemen Pertanian dan Badan Urusan Logistik (Bulog) tentang masalah ini.

Tabel 2. Laju Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Konstan 1993 Menurut Lapangan Usaha

Lapangan usaha	Triwulan I 1998 terhadap Triwulan IV 1997	Triwulan I 1998 terhadap Triwulan I 1997	Tahun 1998 terhadap tahun 1997
1. Pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan	28,47	5,32	1,95
a. Tanaman bahan makanan	89,78	3,06	0,95
b. Tanaman perkebunan	(34,02)	26,77	6,46
c. Peternakan dan hasil-hasilnya	(7,30)	7,59	(5,13)
d. Kehutanan	17,71	(3,82)	2,95
e. Perikanan	(8,43)	7,31	6,65
2. Pertambangan dan penggalian	(9,65)	(6,88)	(6,87)
a. Minyak dan gas bumi	(2,23)	(2,33)	(2,29)
b. Pertambangan tanpa migas	(21,03)	(1,18)	(0,99)
c. Penggalian	(22,17)	(27,78)	(29,40)
3. Industri pengolahan	(18,58)	(3,88)	(7,58)
a. Industri migas	5,59	2,58	3,66
1) pengilangan minyak bumi	8,12	2,79	1,67
2) gas alam cair	2,74	2,33	6,07
b. Industri tanpa migas	(20,90)	(4,07)	(8,78)
1) Makanan, minuman & tembakau	(28,07)	13,22	(0,27)
2) Tekstil, brg. kulit & alas kaki	(10,17)	(9,81)	(5,94)
3) Brg. kayu & hasil hutan lainnya	4,89	(9,98)	0,38
4) Kertas dan barang cetakan	(0,99)	(8,20)	(2,03)
5) Pupuk, kimia & barang dari karet	(14,54)	(17,59)	(18,28)
6) Semen & barang galian bukan logam	(2,97)	(10,10)	(14,88)
7) Logam dasar besi & baja	(5,67)	(12,53)	(26,07)
8) Alat angk. mesin & peralatan-nya	(24,65)	(36,35)	(40,07)
9) Barang lainnya	5,13	(3,36)	1,16

Sumber : Deptan, 1998 dalam *Bisnis Indonesia* (1998)

Keterangan : ( ) = negatif

Kebijaksanaan harga beras murah yang diterapkan pemerintah Orde Baru, diharapkan dapat menjamin stabilitas di sektor lainnya, karena kenaikan harga beras, mengharuskan juga dilakukan penyesuaian terhadap upah buruh dan lainnya. Karena salah satu komponen utama yang diperhatikan dalam penetapan Upah Minimum Regional (UMR) adalah terpenuhinya kebutuhan fisik minimum, dan ini sangat erat kaitannya dengan beras, karena masih dominannya beras sebagai sumber bahan pangan utama. Menurut Penelitian Erwidodo dkk. (1996), pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran rumah tangga di Indonesia berkisar 42,4 - 65,7 persen. Korban dari kebijakan di atas adalah petani, karena mereka harus rela menghasilkan produk yang murah demi memacu pertumbuhan sektor lain.

Walaupun pemerintah mengeluarkan kebijakan harga dasar (Tabel 3) untuk "menolong" petani pada saat panen, namun dalam kenyataannya harga di tingkat

petani cenderung lebih murah dari harga dasar. Hasil penelitian Simatupang (1989) memperlihatkan bahwa harga dasar yang diterapkan pemerintah kurang berpengaruh terhadap luas lahan yang dialokasikan petani untuk usaha padi, yang berpengaruh adalah tingkat harga yang diterima petani. Hal ini mengindikasikan bahwa harga dasar yang ditetapkan pemerintah belum sepenuhnya efektif melindungi petani, terutama pada saat panen raya. Pada kondisi sebaliknya, walaupun pemerintah telah menetapkan harga eceran tertinggi (HET) untuk saprodi, terutama pupuk, nyatanya petani selalu membayar lebih mahal dari HET. Hasil studi Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian bekerja sama dengan PT Petrokimia Gresik mengungkapkan, selama Musim Kemarau 1995 dan 1996, petani yang mengusahakan padi dan jagung umumnya membayar pupuk lebih mahal dari HET (Tabel 4).

Tabel 3. Perkembangan Harga Dasar (HD) Gabah dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk, Tahun 1985-1997 (Rp/kg)

Tahun	HD gabah		HET pupuk (Rp/kg)			
	GKG	GKG	Urea	ZA	TSP	KCl
1985	175	130	90	90	90	90
1986	175	130	100	100	100	100
1987	190	140	125	125	125	125
1988	210	155	135	135	135	135
1989	500	185	165	165	170	170
1990	270	200	185	185	210	210
1991	295	215	210	210	260	260
1992	330	240	220	220	280	280
1993	340	250	240	240	310	350
1994	360	265	260	260	340	350
1995	400	295	260	295	480	-
1996	450	330	330	355	525	-
1997	525	385	400	450	600	-
1998 <sup>*)</sup>	1000	-	450	-	-	-

Sumber : 1985-1996 : Vademekum Sumber Daya Tahun 1996 (Ditjen Tanaman Pangan dan Hortikultura, 1996; 1997)

\*) Tabor dkk. (1998)

Tabel 4. Harga Pasar dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Urea, ZA dan SP36/TSP pada Usaha Tani Padi dan Jagung, MK 1995 dan MK 1996

Komoditas/ Jenis pupuk	Rata-rata Harga Pasar		HET		Rasio <sup>1)</sup>	
	MK 95	MK 96	MK 95	MK 96	MK 95	MK 96
	1. Padi Sawah					
- Urea	323,0	345,5	260	330	1,24	1,05
- ZA	332,0	369,0	295	355	1,13	1,04
- SP36	476,5	525,0	480	525	0,99	1,00
- TSP	463,0	-	480	-	0,97	-
2. Jagung						
- Urea	352,5	395,0	260	330	1,36	1,20
- ZA	336,0	382,0	295	355	1,14	1,08
- SP36	497,0	564,0	480	525	1,04	1,08
- TSP	510,5	-	480	-	1,06	-

Keterangan : <sup>1)</sup> Rata-rata Harga Pasar dibagi dengan HET.

Sumber : Anonim (1997)

Upaya pemerintah untuk menyediakan pupuk yang terjangkau oleh petani, dengan memberikan subsidi dalam pengadaannya, sampai saat ini selalu jadi sorotan berbagai kalangan. Kecenderungan para pengambil kebijakan tidak setuju dengan subsidi tersebut, dan lebih suka untuk menghapusnya sama sekali. Padahal subsidi untuk pupuk pada tahun akhir pemerintahan Orde Baru hanya sekitar 0,71 persen dari total pengeluaran pembangunan yang dikeluarkan pemerintah (Tabel 5). Dari gambaran di atas jelas terlihat bahwa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Orde Baru sangat memberatkan petani, terutama mereka yang

bergerak di bidang perberasan yang diperkirakan sebanyak 20 juta petani.

Tabel 5. Perkembangan Subsidi Pupuk dan Proporsinya Terhadap Pengeluaran Pembangunan Negara, 1985/1986-1995/1996

Tahun	Pengeluaran pembangunan negara (Rp milyar)	Subsidi pupuk	
		Rp milyar	%
1985/1986	10873	477	4,39
1986/1987	8332	467	5,60
1987/1988	9477	756	7,98
1988/1989	12251	200	1,63
1989/1990	13834	278	2,01
1990/1991	19452	265	1,36
1991/1992	21764	302	1,39
1992/1993	25661	175	0,68
1993/1994	10982	265	2,41
1994/1995	18181	457	2,51
1995/1996	29811	212	0,71
Trend (%/th)	9.58	-7,79	-0,45

Sumber : Indikator Ekonomi, BPS (1996a)

Keterangan : % = presentase subsidi pupuk terhadap total pengeluaran pembangunan negara.

## FRAGMENTASI LAHAN DAN KEMISKINAN PETANI

Walaupun dikenal sebagai sektor dengan produktivitas terendah, namun sektor pertanian tetap merupakan tumpuan utama dalam menyerap tenaga kerja di Indonesia. Menurut Rusastra dkk. (1997) produktivitas sektor pertanian di Indonesia tahun 1992 hanya Rp 0,5694 juta/orang, sementara sektor nonpertanian Rp 3,5618 juta/orang. Sementara itu yang bekerja di sektor pertanian menurut data BPS (1996) masih sekitar 44,0 persen dari total orang yang bekerja.

Salah satu persoalan mendasar yang membuat sulit mengupayakan peningkatan produktivitas pertanian adalah masih dominannya Jawa sebagai penyedia lahan yang baik di Indonesia. Areal sawah di Jawa sampai tahun 1997 diperkirakan masih 50,78 persen dari total areal sawah di Indonesia (BPS, 1998). Selain itu alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian terus terjadi dari waktu ke waktu. Menurut Rusastra dkk. (1997), selama kurun waktu 1983-1993 luas lahan pertanian yang dimiliki petani berkurang sekitar 1.280.267 hektar, dan ini lebih banyak terjadi di Jawa. Menurut Suryana dan Purwoto (1998), alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain di Jawa berkisar 13.400 Ha sampai 27.600 Ha per tahun. Alih fungsi lahan pertanian banyak didorong oleh *under valuation* terhadap lahan pertanian yang ada (Nasoetion dan

Winoto, 1996). Sementara itu fragmentasi lahan karena pola pewarisan dalam masyarakat, menyebabkan penguasaan dan pemilikan lahan menjadi semakin sempit.

Faktor-faktor di atas menyebabkan rata-rata luas pemilikan lahan oleh petani relatif semakin mengecil. Berdasarkan data Sensus Pertanian seperti yang dikutip Rusastra dkk. (1997), proporsi rumah tangga petani tanaman pangan yang mempunyai lahan kurang dari 0,5 hektar meningkat dari 9,5 juta orang (40,79%) tahun 1983 menjadi 10,9 juta (48,5%) tahun 1993 (Tabel 6). Penguasaan lahan yang relatif sempit ini tentu menyulitkan penerapan teknologi yang berupaya ke arah peningkatan produktivitas. Lebih jauh, kondisi di atas menyebabkan hasil dari kegiatan pertanian belum sepenuhnya dapat mencukupi kebutuhan petani. Menurut Mubyarto (1990), hasil dari lahan pertanian rata-rata hanya memenuhi 30 persen dari pendapatan petani.

Tabel 6. Proporsi Rumah Tangga Pertanian Tanaman Pangan Menurut Golongan dan Rataan Penguasaan Lahan di Indonesia, 1983-1993

Golongan luaslahan (Ha)	SP 1983		SP 1993	
	Proporsi RT (%)	Rataan penguasaan lahan (Ha/RT)	Proporsi RT (%)	Rataan penguasaan lahan (Ha/RT)
< 0,1	1,13	0,08	6,01	0,06
0,10 - 0,19	11,01	0,14	12,76	0,14
0,20 - 0,49	28,65	0,32	29,76	0,32
0,50 - 0,74	16,41	0,58	15,39	0,58
0,75 - 0,99	8,62	0,83	7,58	0,83
1,00 - 1,99	19,88	1,29	16,64	1,29
2,00 - 2,99	7,55	2,24	7,19	2,22
3,00 - 3,99	2,93	3,23	2,36	3,24
4,00 - 4,99	1,42	4,22	1,02	4,23
5,00 - 7,49	1,51	5,74	0,90	5,73
7,50 - 9,99	0,38	8,39	0,21	8,37
10,00 - 14,99	0,32	1,29	0,11	11,47
> 15,00	0,19	20,70	0,06	22,17
Total	15.927.440	1,05	17.978.427	0,86

Sumber : Sensus Sampel Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan. Sensus Pertanian 1993, Seri B-1. Biro Pusat Statistik, Jakarta dalam Rusastra, dkk. (1997).

Kecilnya hasil dari lahan petani terhadap total pendapatan petani menyebabkan banyak petani menjadi pembeli *netto* terhadap barang yang dihasilkannya. Sehingga selain sebagai produsen, para petani ini juga adalah pembeli terhadap produk yang dihasilkannya sendiri. Sulitnya, pada saat menjual produknya ketika panen mereka menerima harga yang rendah, sementara itu pada saat paceklik mereka harus membeli dengan

harga yang lebih mahal. Dalam situasi krisis saat ini, dengan kecenderungan peningkatan harga produk nonpertanian yang jauh lebih tinggi dari peningkatan harga produk pertanian, menyebabkan kehidupan petani akan semakin sulit, dan petani akan semakin banyak termasuk sebagai penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di wilayah pedesaan (Tabel 7). Menurut data BPS jumlah penduduk miskin tahun 1998 kembali seperti pada awal-awal pelaksanaan pembangunan pada tahun 1976 (Kompas, 9 Juli 1998).

Tabel 7. Perkembangan Garis Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia, Tahun 1976-1998

Tahun	Garis kemiskinan (Rp/kapita/bulan)		Jumlah penduduk miskin (juta jiwa)		Total
	Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan	
1976	2.849	4.522	44,2	10,0	54,2 (41,3)
1978	2.981	4.969	38,9	8,3	47,2 (34,5)
1980	4.449	6.831	32,8	9,5	42,3 (28,7)
1981	5.877	9.777	31,3	9,3	40,6 (26,8)
1984	7.746	13.731	25,7	9,3	35,0 (21,7)
1987	10.294	17.381	20,3	9,7	30,0 (17,4)
1990	13.295	20.614	17,8	9,4	27,2 (15,2)
1993	18.244	27.905	17,2	8,7	25,9 (13,8)
1996	27.413	38.246	15,3	7,2	22,5 (11,3)
1998	41.588	52.470	56,8	22,6	79,4 (39,1)

Sumber : (BPS, 1998 dalam Kompas 9 Juli 1998).

Keterangan : ( ) persentase dari total penduduk Indonesia

## KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH PADA SAAT KRISIS

Besarnya kekhawatiran terhadap krisis pangan dalam negeri, karena terjadinya pergeseran pertanian pada MT 1997/98 dan dampak lanjutan dari krisis ekonomi, menyebabkan segala daya dan upaya dalam jangka pendek diarahkan untuk mengamankan penyediaan pangan. Departemen Pertanian telah mencanangkan Upaya Khusus Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional (Upsus PKPN), yang diarahkan pada upaya peningkatan mutu intensifikasi, indeks pertanaman dan perluasan areal tanam. Program-program khusus tersebut diharapkan dapat meningkatkan produksi padi sebesar 2,1 juta ton, kedele 264 ribu ton dan jagung 691 ribu ton (Tabel 8). Untuk menunjang pelaksanaan program ini pemerintah memberikan subsidi pupuk sebesar Rp 125 milyar, terutama untuk pengadaan pupuk KCI. Selain itu BRI juga telah menambah jumlah KUT dari Rp 200 milyar menjadi Rp 400 milyar.

Tabel 8. Target dari Upaya Khusus Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional (UPSUS PKPN), tahun 1998

Uraian	Padi	Kedele	Jagung
1. Upaya peningkatan mutu intensifikasi (000 ha)	2.200	500	680
2. Upaya perluasan areal pertanaman (000 ha)	500	164	117
3. Target peningkatan produksi (000 ton)	2.100	264	691

Sumber : - Deptan dalam Trubus XXIX (345) Agustus 1998- Solahuddin (1998)

Sementara itu dalam pelaksanaannya di lapang selain adanya pengerahan pejabat terkait, juga diperbantukan tenaga mahasiswa sebagai pengawal teknologi. Dengan semua upaya ini diharapkan petani dapat melaksanakan kegiatan usaha tani secara optimal pada MT 1998 dan MT 1998/1999 nanti. Untuk merangsang minat petani agar mau mengusahakan komoditi pangan yang dikehendaki pemerintah, sejak 1 Juni 1998 pemerintah menaikkan harga dasar gabah dari Rp 700/Kg untuk Gabah Kering Giling (GKG), menjadi Rp 1000/Kg.

Melalui berbagai upaya di atas Gerakan Mandiri Padi, Kedelai dan Jagung 2001 (Gema Palagung 2001) yang dicanangkan oleh Departemen Pertanian merupakan suatu tekad untuk dapat mencukupi kebutuhan padi, kedelai dan jagung dari produksi sendiri pada tahun 2001 nanti. Bagi aparat Departemen Pertanian sendiri telah digariskan suatu sikap memperbaiki perilaku untuk berpihak kepada pemberdayaan masyarakat pertanian (Anonim, 1998). Selain itu untuk subsektor lainnya, yang juga terkena dampak krisis ekonomi, seperti subsektor peternakan dan perikanan, diluncurkan juga beberapa program yang bersifat sebagai upaya penyelamatan. Besarnya ketergantungan terhadap impor bahan baku pakan, menyebabkan kegiatan budidaya ikan dan udang serta usaha peternakan ayam menjadi sulit untuk tetap dapat bertahan. Usaha rehabilitasi peternakan unggas melalui fasilitas Kredit Modal Kerja - Usaha Kecil Menengah (KMK-UKM), diharapkan dapat membantu 6000 peternak ayam plasma, dengan paket Rp 25 juta untuk 5000 DOC dan pakannya (Solahuddin, 1998).

Berbagai program di atas umumnya lebih terfokus pada upaya penyelamatan usaha dan menjamin ketersediaan pangan sesuai dengan target yang sudah

ditetapkan. Sementara itu upaya ke arah pengembangan kegiatan pertanian yang tangguh, modern dan efisien yang berbasis agribisnis dan agroindustri di pedesaan, seperti yang sering dilontarkan aparat Departemen Pertanian, belum dapat diketahui konsepnya.

## PEMBERDAYAAN DAN DESENTRALISASI

Berbagai program yang dicanangkan dan dilaksanakan pemerintah lebih banyak terkesan sebagai suatu gerakan komando yang harus dilaksanakan petani, pola ini masih merupakan warna dari orde sebelumnya yang kurang memberikan kesempatan pada petani untuk memilih. Pola-pola semacam ini walaupun dalam konsep seperti lebih banyak hanya mengarahkan atau menghimbau petani, tetapi dalam pelaksanaan di lapang bisa menjadi kewajiban petani untuk melaksanakannya. Padahal kalau dilihat semangat dari Undang-Undang No.12 Tahun 1992, tentang Sistem Budidaya Tanaman, petani seharusnya bebas mengusahakan lahannya sesuai dengan yang diinginkannya. Walaupun ada pemaksaan maka berbagai kompensasi berhak mereka terima, terutama kalau kegiatan usaha tersebut gagal.

Pentingnya desentralisasi perencanaan pembangunan pertanian seharusnya sudah tidak lagi jadi bahan diskusi saja. Dengan keragaman biofisik dari sumberdaya yang dimiliki, maka membuat suatu perencanaan yang seragam merupakan suatu sikap yang kurang mendukung ke arah optimalisasi pemanfaatan sumber daya domestik. Konsep keunggulan komparatif dan kompetitif<sup>2</sup> perlu terus dikedepankan dalam melihat pengembangan suatu komoditas, selain itu pendekatan pengembangan wilayah lebih menjadi titik tolak dari pada pendekatan pengembangan komoditas.

Secara kelembagaan kemungkinan untuk membuat perencanaan pembangunan yang tidak terpusat lagi, sangat mungkin untuk dilaksanakan. Kelompok tani atau kumpulan petani dalam berbagai batasan lainnya, merupakan basis untuk melatih petani agar lebih aktif dalam merencanakan kehidupannya. Keberadaan penyuluh petani lapangan (PPL) sudah saatnya diarahkan untuk memandu petani dalam manajemen usaha dan melihat peluang usaha yang menguntungkan. Kegiatan penyuluhan yang hanya

2) Batasan tentang konsep ini dapat dilihat pada Simatupang (1995).

memberikan alternatif solusi masalah teknis budi daya pertanian kurang diminati petani dan cepat membuat PPL menjadi jenuh<sup>3</sup>, apalagi bagi PPL yang ditempatkan di suatu lokasi untuk waktu yang lama.

Sementara itu kelembagaan Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) dapat dijadikan sebagai sentra perencanaan di tingkat kecamatan dan mereka dapat menjadi partner aparat kecamatan, dalam membuat bahan dasar perencanaan pembangunan kecamatan yang diusulkan ke Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II (Bappeda Tk.II). Selain itu dengan memberikan *input* pada beberapa kelembagaan yang ada di atasnya seperti BIPP dan BPTP/LPTP, dapat dirancang pengembangan kegiatan pertanian yang menunjang upaya pengembangan wilayah, dan ini merupakan masukan bagi dinas teknis dalam menyusun program-programnya.

Hal lain yang perlu disempurnakan berkaitan dengan pemberdayaan petani dan PPL ini adalah bagaimana mendapatkan data di tingkat petani lebih tepat lagi. Selama ini masalah data ini, terutama tentang luasan areal lahan pertanian yang dimiliki dan diusahakan petani, merupakan sumber kekacauan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pertanian. Berdasarkan hitungan-hitungan dari data yang ada, seharusnya produksi pangan nasional cukup, tapi nyatanya impor masih tetap besar. Hasil penelitian Rizaldi Boer dari Agromet IPB, seperti dikutip Kompas 5 September 1998, dengan menggunakan citra satelit, luas pertanaman padi di Jawa Barat hanya 33-43 persen dari perkiraan data BPS. Terlepas dari beberapa kelemahan metode ini, hal ini menunjukkan bahwa data yang terkait dengan luas areal produksi dan lainnya perlu disempurnakan lagi. Hanya dengan data yang benar dapat dibuat perencanaan yang benar dan tepat.

Di tingkat petani, bagaimana membuat petani dapat membeli pupuk sesuai HET, dan menerima harga jual beras tidak jauh berbeda dari harga pasar, merupakan hal pokok untuk tetap menarik minat petani dalam kegiatan usahatani. Sementara pemilihan komoditas yang ditanam, sepenuhnya diserahkan kepada petani, berdasarkan perkembangan harga komoditas di pasaran, sehingga suatu komoditas diusahakan petani bila dirasakan akan menguntungkan. Secara sederhana petani sangat berpengalaman dalam

melihat hal ini. Masalahnya, bagaimana mereka dapat informasi harga secara akurat, baik dalam jangka pendek ataupun jangka panjang. Upaya Departemen Pertanian, terutama Direktorat Bina Usaha Pertanian Tanaman Pangan, untuk menyampaikan informasi harga beberapa komoditas pertanian melalui radio, perlu disempurnakan lagi sehingga informasinya akurat, terutama untuk tingkat pedagang pengumpul di desa dan pedagang besar di beberapa pasar induk.

Kecenderungan meningkatnya harga produk pertanian, bila memang sesuai dengan mekanisme pasar, seharusnya dibiarkan saja, sehingga inilah yang dijadikan dasar bagi para petani dalam perencanaan usaha taninya. Bila pemerintah menginginkan petani lebih banyak mengusahakan padi, maka kenaikan harga beras sampai dengan Rp 4.000 per kilogram seperti keadaan pada awal September 1998, merupakan insentif ekonomi bagi petani untuk mengusahakan padi, sehingga tanpa ada insentif lainnya, petani akan dengan sendirinya mengusahakan padi. Sementara itu upaya melindungi konsumen tidak mampu, perlu ada subsidi dengan target khusus termasuk petani yang jadi pembeli *netto* dan bukan subsidi komoditas seperti yang selama ini diberlakukan.

Pengembangan teknologi pertanian seharusnya diarahkan pada teknologi yang bersifat netral terhadap skala usaha, karena dominannya petani dengan lahan sempit, akan menyulitkan bila teknologi yang dikembangkan menghendaki skala usaha tertentu<sup>4</sup>. Teknologi tentang bibit atau benih yang dapat memacu peningkatan produksi, merupakan salah satu contoh teknologi yang netral terhadap skala usaha. Pengembangan teknologi yang tidak netral terhadap skala usaha, akan mempertajam perbedaan antar berbagai kelas petani di pedesaan, melalui surplus ekonomi yang dihasilkan teknologi tersebut (Trijono, 1994). Selain itu pendekatan agribisnis pada kegiatan usaha tani tidak dapat dilakukan pada semua usaha tani. Menurut Simatupang dan Pasandaran (1995), pendekatan agribisnis hanya tepat digunakan di wilayah pertanian dengan potensi *marketable surplus* yang besar, namun tidak berkembang karena tidak adanya pasar yang efisien. Dengan demikian, untuk usaha tani yang bersifat subsisten, yang dominan ditemukan pada petani tanaman pangan, pendekatan agribisnis tidak

3) Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Hortikultura Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Bandung, 25 Agustus 1998.

4) Dikutip dari pendapat lisan Dr. Pantjar Simatupang, pada "Seminar Nasional Dinamika Ekonomi Pedesaan dan Peningkatan Daya Saing Sektor Pertanian", tanggal 5-6 Agustus 1979 di Bogor.



banyak berarti bagi upaya peningkatan pendapatan petani. Walaupun demikian ketersediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai, terutama berkaitan dengan air irigasi, tetap sangat menentukan keberhasilan usaha.

Pengembangan agroindustri selama ini banyak terbentur pada besarnya keragaman produk pertanian yang dihasilkan petani, baik dalam hal ukuran dan mutu. Untuk itu upaya penyediaan bibit yang dapat meminimisasi masalah keragaman ini, merupakan upaya yang perlu terus dilakukan. Selain itu pengembangan agro industri sering terbentur pada kemampuan petani dalam menjamin stabilitas suplai yang dibutuhkan industri sesuai dengan skala usaha yang ekonomis.

### KESIMPULAN

Tersedianya informasi yang lengkap dan benar tentang keragaan sektor pertanian saat ini, baik itu berkaitan dengan sumber daya lahan, sumber daya manusia dan kelembagaan yang ada, merupakan dasar untuk dapat membuat perencanaan pembangunan pertanian yang lebih tepat dan realistis. Sementara itu karena besarnya keragaman biofisik wilayah, sumber daya manusia dan kelembagaan yang ada, akan menyulitkan upaya ke arah pemanfaatan sumber daya secara optimal, bila perencanaan dibuat terpusat dan serba sama. Desentralisasi perencanaan pembangunan yang memperhatikan kondisi spesifik wilayah, dan dengan melihat keunggulan komparatif dan kompetitif setiap komoditas, akan memungkinkan setiap wilayah berkembang sesuai potensinya. Kelembagaan semacam kelompok tani dan BPP sudah saatnya diberi tanggung jawab yang lebih besar dalam proses perencanaan pembangunan pertanian dari tingkat bawah.

Pemberdayaan petani harus dilandasi keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Upaya ini dimulai dengan memberi kebebasan kepada petani mengusahakan komoditas yang diinginkannya, sesuai semangat Undang-Undang Tentang Sistem Budi Daya Tanaman dan informasi pasar yang benar. Peran pemerintah lebih banyak pada upaya menyediakan yang dibutuhkan petani tepat waktu, jumlah dan kualitas, baik itu menyangkut informasi pasar tentang berbagai komoditas, teknologi, sarana dan prasarana yang memadai, serta pasar saprodi dan hasil produksi yang kompetitif.

Besarnya jumlah rumah tangga dengan luas pemilikan lahan kurang dari 0,5 hektar, menyebabkan

teknologi yang tidak netral terhadap skala usaha sulit diharapkan dapat meningkatkan produktivitas usaha petani. Teknologi yang bersifat netral terhadap skala usaha, seperti benih dan bibit unggul tetap merupakan prioritas utama dalam mengembangkan usaha pertanian skala kecil. Selain itu tersedianya sarana dan prasarana pertanian yang memadai, terutama berkaitan dengan irigasi merupakan media untuk dapat meningkatkan intensitas pertanaman. Dalam kondisi seperti saat ini, bagi rumah tangga petani, bagaimana mereka dapat menikmati harga pupuk sesuai HET dan harga pestisida yang terjangkau serta harga jual produk tidak jauh berbeda dari harga pasar, sudah merupakan suatu hal yang sangat berarti untuk tetap bertahan dengan usaha tani yang diusahakan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 1998. Laporan Tahunan 1996/1997 Bank Indonesia. Jakarta.
- Bisnis Indonesia. 1998. Terbukti Sebagai Sektor Tahan Banting: Pembangunan Pertanian Harus *All Out*. Bisnis Indonesia, Rabu 15 Juli 1998.
- BPS. 1996. Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia. BPS. Jakarta.
- BPS. 1998. Statistik Indonesia 1997. BPS. Jakarta.
- Departemen Pertanian dan PT. Petro Kimia Gresik. 1997. Analisis Kemampuan Petani Membeli Pupuk. Laporan Penelitian Kerja Sama antara PT Petrokimia Gresik dengan Puslit Sosial Ekonomi Pertanian, Deptan. Bogor.
- Departemen Pertanian. 1998. Reformasi Pembangunan Pertanian di Wilayah. Media Informasi Krida Pertanian No. 48/Th4/Juni 1998. Jakarta.
- Erwidodo, T. Sudaryanto, A. Purwoto, M. Ariani, dan K.S. Indraningsih. 1996. Telaahan *Trend* Konsumsi Beras di Indonesia. Laporan Hasil Penelitian. Kerja Sama P/SE dan Proyek DPG Deptan.
- Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of Economics Development*. Yale University Press, New Haven, CT.
- Hirschman, A.O. 1977. *A Generalized Linkage Approach to Development, With Special Reference to Staples*. Economic Development and Cultural Change 25 Supplement : 67-98.

- Irwan, Andi. 1998. *Agroindustri dan Ekonomi Rakyat*. Suara Karya, 20 Agustus 1998.
- Kompas. 1998. *Jumlah Penduduk Miskin Makin Meroket*. Kompas 9 Juli 1998. Jakarta.
- Mubyarto. 1990. *Pembangunan Pertanian: Korban dari Bias Pemikiran Arus Lama*. Prisma No. 2, 1990. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Nasoetion L.I. dan J. Winoto. 1996. *Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan*. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air. PSE. Bogor.
- Rusastra, I.W., G.S. Budhi, S. Nahri, K. M. Noekman, Sunarsih, MSM Tambunan, dan T. Sudaryanto. 1997. *Perubahan Struktur Ekonomi Pedesaan Analisis Sensus Pertanian 1983 dan 1993*. Laporan Hasil Penelitian PSE. Bogor.
- Simatupang, P. 1995. *Industrialisasi Pertanian Sebagai Strategi Agribisnis dan Pengembangan Pertanian dalam Era Globalisasi*. Orasi Pengukuhan Ahli Peneliti Utama. 27 September 1995. PSE. Bogor.
- Simatupang, P. dan E. Pasandaran. 1995. *Perspektif Pengentasan Kemiskinan dengan Pendekatan Agribisnis*. Prosiding Simposium Tanaman Pangan III. Puslitbangtan. Bogor.
- Simatupang, P. 1989. *Perubahan Struktur Produksi dan Pengaruh Potensi Deregulasi pada Subsektor Tanaman Pangan*. Prosiding Patanas Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan dan Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan. PAE, Bogor.
- Solahuddin, S. 1998. *Reformasi Pembangunan Pertanian, Program Jangka Pendek Peningkatan Produksi Pangan*. Suara Karya, Kamis 25 Juni 1998.
- Sumodiningrat, G. dan M. Kuncoro. 1990. *Strategi Pembangunan Pertanian dan Industri, Mencari Pola Simbiosis*. Prisma No. 2, 1990. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Suryana, A. dan A. Purwoto. 1998. *Perspektif dan Dinamika Penawaran, Permintaan dan Konsumsi Pangan*. *Agro-Ekonomika*, No. 1, Tahun XXVIII. April 1998. PERHEPI. Jakarta.
- Tabor, S.R., H.S. Dillon, dan M.H. Sawit. 1998. *Food Security on The Road to Economic Recover. Presented at the Indonesian of Agricultural Economics (PERHEPI) and CAPS, Meeting, 26 Juni 1998*.
- Trijono, L. 1994. *Pasca Revolusi Hijau di Pedesaan Jawa Timur*. Prisma No. 3, Maret 1994. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Winoto, J. 1996. *Transformasi Struktur Perekonomian dan Ketenagakerjaan Nasional (Tinjauan Teoritis dan Aplikasinya Terhadap Transformasi Perekonomian dan Ketenagakerjaan Nasional Yang Telah Terjadi dan Proyeksinya Sampai Akhir PJP II)*. Progdip WWP.IPB. Bogor.