

# PEMERINTAH, PASAR, DAN KOMUNITAS: FAKTOR UTAMA DALAM PENGEMBANGAN AGRIBISNIS DI PEDESAAN

Syahyuti

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Jl. A. Yani 70, Bogor*

## ABSTRACT

The social world consists of three main pillars which influence each other and determine social system existing in the community including agribusiness system. Those pillars are government, market, and community representing political, economic, and social forces in each community group. Rural agribusiness performance is affected by those three forces either as the supporting or constraining factors. This paper deals with conceptual review using sociological approach in rural agribusiness development. Understanding these aspects is crucial as the basis to study various explaining factors that describe development capacity of an agribusiness system. Results of some research show that government's role in developing agribusiness is very dominant. This is not a good indicator because agribusiness will get more developed if it is managed using market mechanism.

**Key words :** *government, market, community, agribusiness system*

## ABSTRAK

Dunia sosial berdiri di atas tiga pilar utama, yang satu sama lain saling mempengaruhi dan ikut mewarnai setiap bentuk sistem sosial yang hidup dalam masyarakat, termasuk sistem agribisnis. Ketiga pilar tersebut adalah pemerintah, pasar, dan komunitas. Secara sederhana ketiganya mewakili kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang selalu eksis dalam setiap kelompok masyarakat. Kinerja agribisnis di pedesaan dipengaruhi oleh ketiga kekuatan tersebut, yang dapat menjadi faktor pendorong maupun penghambat bagi pengembangan agribisnis. Tulisan ini merupakan review konseptual yang menggunakan pendekatan sosiologi dalam pengembangan agribisnis di pedesaan. Pemahaman terhadap aspek ini sangat penting sebagai dasar untuk mempelajari berbagai faktor penjelas untuk menerangkan kapasitas pengembangan suatu sistem agribisnis. Dari beberapa hasil penelitian diperoleh bahwa, selama ini peran pemerintah dirasakan terlalu dominan dalam upaya pengembangan agribisnis. Hal ini memberi iklim yang kurang baik, karena pada prinsipnya agribisnis akan lebih maju bila dikembangkan dalam bentuk sebagai sebuah kelembagaan pasar.

**Kata kunci :** *pemerintah, pasar, komunitas, sistem agribisnis*

## PENDAHULUAN

Kehidupan masyarakat sehari-hari secara sederhana dibangun di atas tiga pilar sebagai elemen sosial pokok, yang masing-masing pilar secara fundamental memiliki ciri yang khas. Masing-masing memiliki paradigma, ideologi, nilai, norma, *rules of the game*, dan bentuk keorganisasiannya sendiri. Ketiga pilar yang dimaksud adalah: pemerintah, pasar, dan komunitas. Secara sederhana ketiganya direpresentasikan sebagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Setiap analisis sosial hampir pasti akan sampai kepada penganalisisan terhadap ketiga pilar ini, yang umumnya ditulis serangkaian menjadi analisis "sosial-ekonomi-politik".

Secara konseptual, masing-masing pilar idealnya memiliki posisi dan peranan yang spesifik. Dalam kehidupan nyata di masyarakat ketiganya saling berinteraksi, sehingga konfigurasi pengaruh di antara ketiganya akan mewarnai dan menjadi faktor yang memberi corak kehidupan sistem sosial secara keseluruhan.

Secara umum, dominasi di antara ketiga pilar dari waktu ke waktu mengalami pergeseran mengikuti tahap perkembangan dan peradaban masyarakat. Pola perkembangan umum yang terjadi hingga kini adalah adanya pergeseran dominasi dari komunitas ke pemerintah dan terakhir ke pasar. Pada era masyarakat agraris pra-kapitalis peran komunitas sangat besar, ketika negara dan pasar belum terbentuk. Kemudian, negara mendomi-

nasi komunitas dan pasar pada era pembentukan masyarakat modern. Perkembangan terakhir, ketika tekanan globalisasi semakin kuat pada dunia yang nir-batas, maka pasarlah yang menguasai dunia. Korporasi-korporasi transnasional mendominasi kebijakan-kebijakan pemerintah dan komunitas, baik pada level nasional maupun pada tingkat lokal.

Pola perubahan ini juga terjadi pada masyarakat pertanian di Indonesia. Peradaban pertanian pada tahap subsisten hampir sepenuhnya dijalankan oleh komunitas, dengan prinsip pertukaran sosial, contohnya adalah pertukaran tenaga kerja berupa "sambat-sinambat" di Jawa dan "mapalus" di Sulawesi. Selanjutnya, pada era Orde Baru, pemerintah sangat berperan mulai dari menyediakan input murah, kredit, teknologi, bahkan pemasaran misalnya dengan dibangunnya Bulog. Pada tahap terakhir, pasar adalah institusi yang paling menonjol dalam pembangunan pertanian, terlihat dengan dihapuskannya berbagai subsidi untuk input dan bunga kredit. Ringkasnya, pembangunan pertanian pada akhirnya semakin diserahkan kepada mekanisme pasar.

Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan agribisnis di pedesaan adalah belum siapnya seluruh komponen dengan perubahan konfigurasi saling pengaruh tersebut. Karena itulah pengembangan agribisnis antarkomoditas dan wilayah sangat beragam. Selain itu, satu hal yang masih lemah adalah sulitnya mengidentifikasi peran dari institusi manakah yang paling tepat pada satu kasus, apakah pemerintah, pasar, ataukah komunitas.

Tulisan ini bertujuan untuk memberi gambaran ke arah pembuatan kerangka analisis, baik kepada ilmuwan maupun praktisi, bahwa selain faktor-faktor ekonomi, permasa-

lahan sosiologis yang berkenaan dengan peran pemerintah, pasar, dan komunitas perlu mendapat perhatian. Tiga kelembagaan ini diperkirakan mempunyai peran besar di dalam memacu, mengendalikan, dan mengarahkan perkembangan agribisnis di pedesaan baik di masa lalu, masa kini, maupun mendatang. Strategi pembangunan pertanian, pengembangan agribisnis, ataupun pembangunan wilayah pedesaan, hanya akan dapat dirumuskan secara tepat jika mempertimbangkan bagaimana pembagian peran antara ketiga kekuatan tersebut.

### BEBERAPA CIRI KELEMBAGAAN PEMERINTAH, PASAR, DAN KOMUNITAS

Perbedaan antara sistem sosial pemerintah (*government*), pasar (*market*), dan komunitas (*community*) sudah menjadi pengetahuan umum. Bahwa sebuah negara, atau bahkan lebih sempit pada sebuah masyarakat di tingkat desa sekalipun, terdiri dari ketiga komponen tersebut, juga sudah disadari semua orang (lihat misalnya Uphoff, 1986). Integrasi dari ketiga sistem sosial tersebut melahirkan masyarakat (*society*), yang pada level tertentu diformalkan menjadi negara (*state*). Namun demikian, perbedaan secara fundamental dan apa implikasinya dalam pembangunan belum menjadi alat analisis yang implementatif. Pada Tabel 1 dipaparkan perbedaan yang pokok dan hakiki antara ketiganya.

Dasar pembentukan sebuah pemerintahan pada pokoknya adalah untuk melayani masyarakat. Hal ini sangat berbeda dengan pasar yang orientasi utamanya adalah kepada keuntungan bagi pelakunya. Perbedaan yang sangat berlawanan ini berimplikasi bahwa

Tabel 1. Perbedaan Karakteristik antara Pemerintah, Pasar, dan Komunitas Secara Konseptual

Aspek	Pemerintah	Pasar	Komunitas
1. Orientasi utama	-Melayani penguasa dan masyarakat.	-Keuntungan profit ( <i>profit oriented</i> )	-Pemenuhan kebutuhan hidup komunal
2. Sifat kerja sistem sosialnya	-Monopolis	-Kompetitif.	-Demokratis, berdasarkan kesetaraan
3. Sandaran kontrol sosial	- <i>coersive compliance</i> .	-penuh perhitungan ( <i>remuneration compliance</i> )	-kultural ( <i>cultural compliance</i> )
4. Bentuk simbol yang diterapkan	-Pseudorealis	-Realis	-Mistis
5. Bentuk norma utama	-Modifikasi perilaku	-Individualis	-Komunal dan kepatuhan

bidang-bidang peran yang menjadi tanggung jawabnya sangat berbeda pula.

Perbedaan berikutnya, yaitu pada sifat kerja sistem sosialnya, maka pemerintah secara teoritis akan beroperasi sebagai monopolis. Dengan kata lain, tidak akan ditemukan dua pemerintahan dalam satu wilayah tertentu. Sementara pelaku pasar yang mendasarkan kegiatannya sehari-hari kepada kompetisi ekonomi, maka adalah lumrah ditemukannya banyak pelaku dalam satu wilayah.

Beda dengan keduanya, komunitas berjalan dalam prinsip-prinsip yang demokratis. Artinya, demokrasi merupakan prinsip yang naluriah yang hidup dalam satu komunitas. Secara konseptual, apa yang dimaksud dengan "demokratis" adalah melekatnya secara erat (*inherent*) pengertian-pengertian tentang persamaan, kebebasan untuk mendapatkan manfaat, serta hak-hak asasi manusia.

Dalam Etzioni (1961) diuraikan secara jelas, bahwa pemerintah sebagai lembaga bentukan memiliki sandaran sosial yang memaksa (*coersive compliance*), sementara pasar sangat penuh perhitungan (*renumerative compliance*), dan komunitas kepada sandaran kultural (*cultural compliance*) yang dibangun dan diterima secara sosial. Menurut Kuntowijoyo (1999) yang mempelajari berdasarkan kategori sejarah, masyarakat tradisional yang patrimonial menjadikan mistis sebagai simbolnya, sedangkan kontrol sosial didasarkan atas norma komunal dan kepatuhan. Pada kategori teknokratis, simbolnya bersifat pseudo-realis dengan modifikasi perilaku sebagai normanya. Dan pada masyarakat kapitalis, dengan realis sebagai simbol, dan normanya adalah individualis.

Secara lebih detail, perbedaan antara ketiga sistem sosial tersebut diuraikan pada bagian berikut ini.

## Pemerintah

Orientasi utama kelembagaan pemerintah adalah untuk melayani rakyat (dan sekaligus penguasa), tergantung kepada corak pemerintahannya. Pemerintahan yang demokratis sangat melayani rakyatnya, namun yang bercorak otokratis mengandung pengabdian kepada penguasanya. Struktur kekuasaannya yang monopolis menjadikan demokrasi meru-

pakkan sesuatu yang harus diperjuangkan. Dalam kehidupan bernegara dikenal ada 5 unsur demokrasi (Sargent, 1987), yaitu: (1) partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan politik, (2) persamaan hak antar warga negara, (3) kebebasan dan kemerdekaan bagi semua rakyat, (4) beroperasinya sistem perwakilan politik, dan (5) berfungsinya sistem pemilihan umum.

Dari penjelasan ini, terlihat bahwa negara bukanlah semata-mata gambaran "kelembagaan komunitas yang diperbesar". Secara historik terbukti, bahwa pemerintah tidaklah terbentuk secara alamiah. Bagi negara-negara dunia ketiga misalnya yang pembentukan awal negaranya banyak terjadi di era pertengahan abad ke-20, berbagai sistem norma, hukum, struktur politik dan lain-lain merupakan impor dari bentuk-bentuk yang sudah lebih dahulu berkembang di belahan dunia lain, terutama di Barat, dengan lingkungan sosial yang sangat berbeda pula.

Fungsi utama pemerintah sebagai kelembagaan politik adalah menjadi wadah untuk berjalannya kelembagaan pasar dan komunitas. Pemerintah dituntut bersikap sedemikian rupa, sehingga seluruh komponen yang ada di masyarakat dapat berjalan sesuai dengan konsep idealnya masing-masing. Selain itu, pemerintah juga bertanggung jawab dalam mengkonstruksi tata hubungan antarkomponen pada setiap level, baik pada level pusat dan daerah, atau nasional dan lokal.

Sebagai kelembagaan politik, pemerintah merupakan wadah dimana pelaku-pelaku ekonomi dan komunitas berinteraksi dalam akses dan distribusi manfaat terhadap sumber-sumber daya yang tersedia. Dalam perannya sebagai pelayan, maka pemerintah harus melayani pelaku bisnis maupun bukan. Pemerintah merupakan wasit yang mengawasi berjalannya sistem sosial sesuai dengan tatanan yang telah disepakati. Dalam pembangunan misalnya, pemerintah tidak harus menjadi pelaku langsung, namun cukup hanya sebagai katalisator, fasilitator, dan regulator.

Namun demikian, dalam kondisi kelembagaan pasar belum siap misalnya, maka pemerintah cenderung memiliki peranan yang paling dominan dengan mengambil alih fungsi-fungsi yang semestinya dijalankan oleh kelem-

bagaan pasar. Kebijakan ini dipandang tepat, karena pemerintah memiliki struktur organisasi yang solid dan dengan didukung oleh sumber daya manusia yang cukup. Kebijakan ini dapat menjadi pilihan yang baik, setidaknya dalam kondisi tertentu.

## Pasar

Menurut Heilbroner (1982), pasar merupakan lembaga yang tujuan dan cara kerjanya paling jelas. Tujuan pokok pasar adalah mencari laba (*profit*). Karena itu, seluruh komponen di dalamnya harus melakukan efisiensi secara maksimum, agar aturan kerjanya tercapai, yaitu memperoleh laba yang setinggi-tingginya.

Secara konseptual, pasar merupakan kelembagaan yang otonom. Dalam bentuknya yang ideal, maka mekanisme pasar diyakini akan mampu mengatasi persoalan-persoalan ekonomi dengan pengawasan politik dan sosial yang minimal dari pemerintah dan komunitas. Ini merupakan pandangan yang paling ekstrim tentang keberadaan pasar, yang dikenal dengan pandangan fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*).

Agar otonominya terjamin, maka pasar membutuhkan wujud sebagai sebuah kelembagaan, untuk melegitimasi otoritas pemerintah dan komunitas. Caranya adalah dengan membangun kelembagaannya sendiri, dengan menciptakan norma dan aturannya sendiri, serta struktur keorganisasiannya sendiri. Secara keorganisasian, ia membangun garis batas yang tegas dengan pemerintah dan komunitas. Kelembagaan pasar terbentuk tidak secara spontan, namun secara gradual dan evolutif (Martineli, 2002).

Derajat ke-otonom-an pasar pada suatu masyarakat tidaklah sama, tergantung salah satunya pada iklim politik yang melingkupinya. Pada negara berkembang, menurut Heilbroner (1982), perkembangan ekonomi dalam masyarakat dimulai dari tingkat persiapan yang lebih rendah, yaitu dari belum adanya pasar. Pada perkembangan lebih lanjut, mekanisme pasar dengan cepat menggantikan sistem "ekonomi komando" yang umum berlaku. Ekonomi komando di Indonesia baru terjadi selang beberapa dekade lalu yang juga mendominasi perekonomian pertanian dan pedesaan di Indonesia.

Pasar adalah kelembagaan yang me-wujud dalam prinsip-prinsip pertukaran. Sistem pasar berjalan bukan oleh perintah yang terpusat, namun oleh interaksi mutual dalam bentuk transaksi barang dan jasa antar pelaku-pelakunya. Menurut Lindbom (dalam Martineli, 2002: 5): "*Markets are the institutional embodiment of the exchange principle. A market system is a system of society-wide coordination of human activities, not by central command but by mutual interaction in the form of transactions*".

Peran pasar dalam masyarakat saat ini sudah sedemikian besar dan diperkirakan akan menjadi semakin besar sejalan dengan semakin sehatnya kehidupan politik dan sosial pada berbagai lapisan masyarakat. Pasar tak lagi bermakna sebagai tempat atau lokasi belaka, namun sudah meluas sebagai bagian penentu aspek moral kehidupan kolektif di tingkat desa hingga nasional. Pasar seolah-olah menjadi penentu segala aturan dan gaya hidup. Kekuatan pasar (*market forces*) diambil oleh masyarakat dan negara sebagai obat mujarab untuk menyembuhkan semua jenis penyakit pembangunan ekonomi. "*Planning is out, market forces are in*" (Evers, 1997: 80).

Dalam kehidupan sektor pertanian, terlihat fenomena otonomnya para pedagang hasil-hasil pertanian, dimana mereka seakan-akan membangun dunianya sendiri. Hal ini banyak ditemukan dalam penelitian-penelitian tata niaga pertanian, misalnya timbulnya pedagang kaki tangan dan pedagang komisioner (Syahyuti, 1998). Ciri kelembagaan berupa kohesivitasnya yang tinggi juga terjadi pada dunia pedagang. Dasar bangunan kelembagaan mereka adalah kepercayaan dengan menggunakan pola interaksi yang berlangganan.

Derajat otonomi pelaku pasar yang relatif tinggi juga ditunjukkan oleh solidaritas sesama pedagang yang tinggi dibandingkan dengan petani produsen. Para pedagang mempersepsikan petani sebagai *outgroup*. Pasar hasil-hasil pertanian di Indonesia telah membentuk karakter kelembagaannya tersendiri. Salah satunya terlihat dari komposisi dan struktur organ-organ di dalamnya, dimana ditemukan pedagang biasa yang menggunakan modal sendiri, pedagang kaki tangan yang merupakan perpanjangan tangan, atau disebut dengan pedagang pengumpul semu, dan

(Zulham dan Yum, 1997), dan pedagang komisioner yang disebut makelar atau *broker* (lihat misalnya Gunawan *et al.*, 1990). Munculnya sentimen negatif terhadap petani sebagai *outgroup* merupakan salah satu bukti bahwa sesama pedagang memiliki "sentimen kolektif" yang relatif kuat.

Dalam kondisi persaingan yang tinggi, sesama pedagang memiliki solidaritas, misalnya terlihat dari cara mereka dalam membagi risiko ataupun keuntungan. Dalam kondisi pasar yang tidak pernah bersaing sempurna, kepercayaan yang personalistik memiliki peran yang sangat penting. Kuatnya interaksi antar pedagang juga terlihat dari penyediaan jasa keuangan dan permodalan. "*Jaringan neraca kredit yang kompleks dan bercabang-cabang adalah salah satu mekanisme yang mengikat bersama pedagang besar maupun kecil menjadi faktor integratif dalam pasar*" (Geertz, 1989). Memperoleh hutang bagi seorang pedagang kecil bukanlah semata-mata bermakna ekonomi (modal), namun yang lebih utama adalah indikasi terhadap berlakunya sistem dan sebagai bagian pemeliharaan masyarakat pasar yang telah terbentuk.

Menurut Rex (1985), pasar merupakan interaksi bersusun yang kompleks yang meliputi penawaran, pertukaran, dan persaingan. Pertukaran ekonomi merupakan bagian sentral masyarakat modern. Dinamika pasar (dan ekonomi) mengarahkan hampir keseluruhan struktur sosial menurut utopia liberal-utilitarian-individualis. Ciri khas pasar untuk mendapatkan untung sebesar-besarnya dan rugi sekecil-kecilnya, diperkirakan akan mengenyampingkan golongan masyarakat yang tidak banyak akses terhadap pasar, terutama golongan miskin di pedesaan.

Pasar merupakan kelembagaan yang tegas, dan juga sederhana. Kesedehanaannya tampak dari orientasi kerjanya sangat sempit: "hanya mencari keuntungan". Kompetisi adalah bentuk utama dari semangat kerjanya, dengan kontrol sosialnya yang berbentuk *renumerative compliance* (Etzioni, 1961).

## **Komunitas**

Komunitas umumnya dipandang sebagai bentuk kelembagaan yang paling alamiah dan universal. Ia menjadi kelembagaan yang

pertama dibentuk pada masyarakat manapun, dan tidak akan kehilangan eksistensinya. Orientasi utama terbentuknya kelembagaan komunitas adalah kepada pemenuhan kebutuhan hidup secara komunal.

Dalam masyarakat komunitas, struktur sosial, yaitu sistem hak dan kewajiban, digariskan dalam sistem kekerabatan. Anggota keluarga, mulai dari keluarga batih, keluarga luas (*extended family*), sampai kepada sentimen etnik menjadi sandaran *socio-economic security* (Syahyuti, 2002). Gejala ini umumnya dapat diamati pada masyarakat yang memiliki akar sejarah tradisional yang jelas.

Deskripsi yang tepat tentang karakteristik "lembaga komunitas", adalah sebagaimana gambaran masyarakat prakapitalis atau masyarakat prapasar. Pada masa itu, kehidupan sosial ditata dalam prinsip komunalitas, egaliter, dan kesetaraan. Meskipun telah ada pasar, namun pasar bukanlah alat yang dipakai untuk memecahkan masalah-masalah ekonomi. Stratifikasi sosial ekonomi masyarakat mengikuti kekuasaan yang bersandarkan kepada kekuasaan politik, agama, dan militer, bukan berdasarkan stratifikasi ekonomi (Heilbroner, 1982). Dalam pengertian sosiologis, "komunitas" adalah kesatuan sosial yang terbentuk atas dasar kesatuan wilayah, bukan kepentingan tertentu (Soekanto, 1999)

Salah satu ciri sistem sosial yang kehidupannya bersandar kepada kelembagaan-kelembagaan komunitas adalah sifat kemandiriannya. Hal ini dibiarkan oleh sebagian ahli menjadi bentuk masyarakat yang tertutup. Masyarakat nelayan tradisional misalnya, cenderung dikatakan sebagai *closed community* (Libero, 1985), karena intensitas komunikasi yang lemah dengan komunitas lain. Sifat pekerjaannya yang memiliki risiko yang tinggi menyebabkan ketergantungan satu sama lain yang besar di laut. Hal ini kemudian direfleksikan dalam kehidupan di daratan. Mengingat, kebutuhan modal yang besar yang tidak mampu dipenuhinya pada "kelembagaan pasar" yang sangat kalkulatif dan miskin moral kebersamaan, telah menyebabkan mereka secara ekonomi menjadi tereksplotasi oleh pelaku di darat.

Kesatuan dusun di desa-desa di Jawa juga merupakan salah satu bentuk kelembagaan komunitas yang masih tersisa, ketika

desa sudah terkooptasi oleh “atas desa”. Hasil penelitian Sedjati *et al.* (2002) terhadap berbagai program pembangunan pertanian di pedesaan, menunjukkan bahwa program yang diturunkan ke dusun memperoleh jaminan keberhasilan lebih tinggi dibandingkan bila diturunkan ke tingkat desa. Kohesivitas tingkat dusun masih cukup kuat, yang ditunjukkan oleh persepsi warga yang mengidentifikasinya sebagai satu kelembagaan komunitas yang masih hidup. Dusun atau dukuh lebih bisa dipandang sebagai kelembagaan komunitas daripada kelembagaan politik, maupun ekonomi.

Salah satu contoh bentuk kelembagaan pada aktivitas pertanian yang mendasarkan diri pada bentuk kelembagaan komunitas adalah Subak. Subak mempunyai hak otonomi secara penuh untuk membentuk pengurus, keuangan, membuat peraturan (*awig-awig*), melaksanakan sanksi, menjaga ketertiban dan kesejahteraan anggota. Selain mengatur pengairan, ia juga mengatur waktu penyiapan lahan, penaburan benih, penanaman, dan mengatur pergiliran tanam (Teken *et al.*, 1988). Karena mengikuti tata saluran air, maka karakter hidrologis dari *setting* ekologis pertanian irigasi melampaui batas-batas administrasi (Roth, 2001). Begitu besarnya sifat otonomi yang dimiliki Subak, bahkan menjadi penentu sistem sosial masyarakat Bali. Geertz (1980) menyebut Subak sebagai “desa basah”, yang kedudukannya sejajar dengan *Banjar* sebagai “desa kering”.

### **POLA INTERAKSI ANTARA PEMERINTAH, PASAR, DAN KOMUNITAS DALAM PEMBANGUNAN PERTANIAN DI INDONESIA**

Secara historik, perkembangan dan dinamika masyarakat pertanian banyak diwarnai oleh adanya saling interaksi antara pemerintah, pasar, dan komunitas. Pemerintah dan pasar adalah dua entitas yang semakin menyatu, yang secara bersama-sama semakin melemahkan peran komunitas. Timbulnya wacana *civil society* merupakan respon dari semakin kuatnya peran negara yang berkolaborasi dengan pasar tersebut. Secara konseptual, *civil society* yang diterjemahkan menjadi “masyarakat madani” atau “masyara-

kat warga”, pada hakekatnya memperjuangkan kemandirian aktifitas warga masyarakat dalam berhadapan dengan negara, yaitu dengan mewujudkan nilai-nilai keadilan, persamaan, pluralisme, dan kebebasan.

Saling tarik antara pemerintah dan pasar, merupakan dua kekuatan utama yang menjadi penentu berjalannya kehidupan masyarakat pedesaan saat ini. Komunikasi pasar berlangsung melalui transaksi dengan harga sebagai *message*-nya, sementara pemerintah mengandalkan kepada otoritas dan *power*. Pasar dan pemerintah berkolaborasi secara saling menguntungkan. Kapitalisme di Asia yang seringkali disebut sebagai “kapitalisme konco” dan “kapitalisme birokrat”, adalah bentuk-bentuk usaha yang hanya memburu rente (*rent seeker*) dengan mengandalkan lisensi pemerintah, proyek-proyek pemerintah, pinjaman bank pemerintah, dan lain-lain. Posisi birokrasi melenceng dari pelayan masyarakat menjadi sarana untuk mengumpulkan modal, yang bekerjasama dengan para pengusaha bercakrawala jangka pendek yang terdorong untuk mengejar keuntungan dengan cepat.

Konfigurasi saling pengaruh antara komunitas, pemerintah, dan pasar hampir selalu dapat ditemukan pada segala tingkatan, dari tingkat nasional sampai lokal (Uphoff, 1986). Pola demikian juga dapat dilacak dalam pembangunan pertanian di Indonesia, misalnya dalam agribisnis di pedesaan.

Secara teoritis, agribisnis adalah bentuk kelembagaan yang dibangun di atas ideologi pasar. Dengan prinsip ini, jika telah berkembang normal, maka keterlibatan pemerintah semestinya sangat rendah. Namun kenyataannya, keterlibatan pemerintah sangat tinggi, misalnya dalam tataniaga produk pertanian, terutama untuk produk-produk pangan pokok.

Pengaruh pemerintah terhadap berjalannya pasar pada tataniaga hasil-hasil pertanian terjadi dengan derajat yang beragam. Terdapat komposisi yang bervariasi antara “ideologi pasar” dengan politik pemerintah. Keterlibatan pemerintah yang besar terjadi pada produk-produk pangan utama, atau dikenal dengan sembilan bahan pangan pokok (sembako), misalnya beras dan gula. Bekerjanya sistem ini mulai dari produksi sampai

tataniaga tidak lagi terlihat sebagai sebuah ciri kelembagaan pasar. Campur tangan yang berlebihan telah menghasilkan inefisiensi karena hilangnya otonomi pasar tersebut.

Bentuk kelembagaan pasar yang dijalankan secara kuat adalah pada komoditas yang terintegrasi dengan pasar dunia, yaitu komoditas perkebunan misalnya minyak kelapa sawit dan karet serta produk olahannya, serta produk-produk yang tidak bersifat politis, seperti sayur-sayuran dan buah-buahan. Keterlibatan pemerintah yang dipaksakan pada produk pertanian yang bersifat politis telah menyebabkan kehancuran sistem agribisnis. Hal ini bisa dilihat pada tataniaga cengkeh dan jeruk siam di Kalimantan Barat beberapa waktu lalu.

Gejala tidak sehatnya perkembangan agribisnis di pedesaan dapat dipandang sebagai ketidaktepatan pemerintah (atau birokrasi) dalam memposisikan dirinya. Birokrasi menurut filsafat Hegelian adalah media untuk mempertemukan kepentingan pemerintah dan rakyat, dengan tujuan untuk mencapai harmonisasi. Karena itu, birokrasi harus bersifat apolitik, rasionalitas dan efisien, sebagaimana didukung Max Weber. Ini merupakan pandangan optimis terhadap birokrasi yang bebas nilai. Di sisi yang negatif, kalangan Marxis berpendapat bahwa birokrasi hanyalah mesin bagi kepentingan sekelompok orang yang dominan. Ia tak pernah merepresentasikan kepentingan umum terutama golongan masyarakat bawah di pedesaan.

#### **KE ARAH PEMBENTUKAN POLA INTERAKSI IDEAL DALAM PENGEMBANGAN AGRIBISNIS DI PEDESAAN**

Jika pada masa Orde Baru pemerintah adalah kelembagaan yang memiliki kekuatan paling besar dibanding yang lain dalam pembangunan pertanian, maka pada periode berikutnya peran pasar tampaknya akan menggantikannya. Setidaknya ada dua faktor pendorong perubahan ini yaitu: *Pertama*, karena secara teoritis pasar adalah kelembagaan yang paling andal, meskipun penuh persyaratan, misalnya jika individu *well informed*, dan hukum kepemilikan berlaku dengan baik. Pada situasi kelembagaan pasar

belum sepenuhnya berfungsi baik, maka negara dapat menggantikan dengan pertimbangan akan menurunkan *transaction cost*.

*Kedua*, tekanan kapitalisme-neoliberalisme di belakang institusi pasar bebas yang sudah menjadi kesepakatan antarnegara berupa WTO, adalah kekuatan yang mustahil ditolak dalam pengembangan agribisnis di pedesaan. Tuntutan WTO pada setiap negara agar selalu mengurangi peran pemerintah terlihat dari "pemaksaan" terhadap negara dunia ketiga untuk mengurangi subsidi untuk pertanian, baik untuk sarana produksi maupun pemasarannya.

Hubungan saling pengaruh antara pemerintah dan pasar tampaknya akan menjadi penentu utama berjalannya sistem sosial dan pembangunan pertanian ke depan. Pada saat yang bersamaan, peran komunitas semakin terpinggirkan, karena semakin lemahnya keberadaan dan kekuatan komunitas-komunitas di tengah masyarakat. Namun demikian, perlu disadari bahwa antara pemerintah dan pasar memiliki perbedaan yang mendasar, dan saling memiliki kekuatan dan kelemahan tersendiri.

Kelebihan pemerintah adalah jaringan yang luas dan struktur yang stabil, namun tidak efisien serta tidak berjiwa bisnis. Sementara, bagi pelaku bisnis di pertanian, kelemahan yang mendasar adalah jaringan yang bersifat parsial dan segmentatif. Dengan adanya perbedaan antara keduanya, maka solusi yang ilmiah adalah membagi-bagi peran sesuai dengan karakteristiknya masing-masing, dengan mempertimbangkan kelebihan dan kekurangannya. Perbedaan mendasar yang terjadi pada kelembagaan komunitas, pemerintah, dan pasar; semestinya dipandang sebagai asset untuk mengelola kehidupan sosial yang terus berkembang dinamis. Ketiganya mempunyai kelebihan dan kekurangan, dan karena itulah harus diberi ruang hidupnya sendiri-sendiri. Namun bagaimana komposisinya yang sesuai, itulah persoalannya yang penting untuk diformulasikan.

Dalam konteks saling tarik ulur antara pasar dan komunitas, cukup banyak saran yang diajukan, antara lain agar petani terlibat secara langsung dalam pemasaran. Namun, untuk mengubah posisi dari petani yang semula hidup dalam iklim masyarakat komu-

nitas menjadi pedagang terbentur berbagai kendala moral yang tidak ringan. Salah satu kendalanya adalah apa yang disebut Evers (1993) dengan “terperangkap di tengah”, yaitu fenomena yang melekat pada pedagang kecil yang terperangkap antara moral masyarakat desa dan kota, serta antara ekonomi moral, yaitu sifat yang menjunjung tinggi solidaritas desa dengan tuntutan anonim yang bersifat anarkis di pasar terbuka.

Perbedaan moral antara petani dan pedagang menjadi sulit disatukan, karena pada dasarnya watak kelembagaannya berbeda. Ketegangan hubungan antara petani dan pedagang masih saja terjadi, walaupun pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasinya. Usaha untuk menyatukan mereka dalam “program kemitraan” yang pernah menjadi program nasional, relatif kurang berhasil. Aktivitas pedagang umumnya berlandaskan kepada moral cari untung dan interaksi yang terjadi bersifat impersonal; sedangkan sebagian besar petani umumnya masih terikat pada moral “cari selamat” (Scott, 1993). Romantisme hubungan personal masih banyak mewarnai kehidupan petani di pedesaan. Berbagai dinamika ini sangat menentukan apa yang terjadi di tingkat mikro. Aktivitas-aktivitas yang semestinya dikelola menurut bentuk “kelembagaan komunitas” menjadi tidak efektif ketika cara bekerjanya tidak lagi mengikuti kaidah-kaidah teoritisnya.

Paradigma modernisasi berpandangan bahwa evolusi kelembagaan komunitas menuju kelembagaan pasar adalah suatu keniscayaan. Masyarakat menjadi modern bila telah memiliki struktur, manajemen, dan rasionalitas berdasarkan dunia ekonomi kapitalis. Apa yang disebut dengan “masyarakat komunitas”, yang dicirikan oleh kelembagaan komunitasnya yang kuat, sangat berbeda dengan “masyarakat pasar” yang semangat kerjanya didasarkan pada pencarian laba yang setinggi-tingginya. Masyarakat komunitas mengutamakan hubungan yang personal, dengan norma interaksi utamanya resiprositas. Sementara masyarakat pasar menjunjung dalil-dalil ekonomi dalam bertindak sehari-hari, dengan norma utamanya adalah hubungan berdasar kontrak atau transaksi.

Namun, dalam penelitian Saptana *et al.* (2003), ditemukan suatu kerjasama yang

saling menguatkan antara kelembagaan pasar dengan komunitas dalam mengembangkan kelembagaan permodalan di pedesaan. Keterlibatan tokoh-tokoh masyarakat yang tentu saja bekerja di atas prinsip-prinsip moral komunitas, ternyata sangat membantu dalam mendisiplinkan para anggota sebagai penerima kredit pada Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali dan Unit Pengelola Keuangan Desa (UPKD) di Bengkulu. Hal ini merupakan suatu strategi yang cerdas dalam memanfaatkan moral komunitas dalam aktifitas ekonomi pasar.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari uraian di atas telah dipaparkan bahwa baik secara teoritis maupun faktual, pembangunan pertanian atau pengembangan agribisnis secara lebih sempit, adalah hasil interaksi dari tiga kekuatan utama yang saling tarik menarik, yaitu pemerintah, pasar, dan komunitas. Secara lintas waktu, terjadi perubahan dominasi peran di antara ketiganya. Pada masyarakat tradisional atau prakapitalis hampir semua masalah dapat diselesaikan dalam lembaga komunitas. Pada masa selanjutnya, pemerintahlah yang mengambil alih semua tanggung jawab, terutama ketika kemampuan komunitas sudah tidak memadai lagi untuk mengatasi masalah dalam skala yang luas, dan pada saat itu kelembagaan pasar belum memadai untuk banyak berperan. Pada perkembangan terakhir, tuntutan neo-liberalisme berupa pasar bebas yang mengglobalisasi semakin mendorong, bahwa pasarlah sebagai sarana yang paling efisien dalam menjalankan masyarakat, termasuk dalam pembangunan pertanian.

Namun demikian, kecepatan perkembangan sosial ekonomi masyarakat di setiap wilayah di Indonesia sangat beragam. Keberadaan institusi pasar antarkomoditas dan antar wilayah juga sangat beragam kemampuannya. Dengan alasan itu, maka menyerahkan seluruh tanggung jawab pembangunan agribisnis hanya kepada mekanisme pasar tentu bukan merupakan solusi yang tepat. Dalam kondisi pasar yang lemah, maka peranan pemerintah tetap dibutuhkan. Demikian pula halnya dengan kebutuhan terhadap kelembagaan komunitas. Dalam situasi ren-

dahnya ketersediaan modal usahatani, maka pemenuhan tenaga kerja yang tidak melalui mekanisme pasar, namun misalnya dipenuhi melalui "arisan kerja" berupa *sambat sinambat* atau *mapalus*, masih dibutuhkan.

Tantangan yang paling pokok terhadap penerapan konsep ini dalam pengembangan agribisnis ini adalah bagaimana mengenali kondisi yang dihadapi, serta kemudian memformulasikan pihak mana yang diharapkan berperan lebih besar sehingga kecepatan pengembangan agribisnis di pedesaan dapat menjadi lebih baik. Menyerahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar, atau memilih kombinasi antara mekanisme pasar dengan regulasi pemerintah dan dengan dukungan ikatan-ikatan sosial dalam kesatuan komunitas, adalah pertanyaan yang perlu dijawab dalam pengembangan agribisnis suatu komoditas.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Etzioni, Amitai. 1961. *Comparative Analysis of Complex Organizations*. The Free Press of Glencoe, Inc. USA.
- Evers, Hans-Dieter. 1993. Dilema Pedagang Kecil: Teori Sosiologis tentang Perubahan di Sektor Informal di Jawa. Hal 240-254. *Majalah Analisis CSIS*, Jakarta. Tahun XXII No. 3 Mei-Juni 1993.
- Geertz, Clifford. 1980. *Organization of the Balinese Subak*. Dalam: Coward, E.W., Jr (ed.) 1980. *Irrigation and Agricultural Development in Asia: Perspective From Social Sciences*. Cornell University Press, Ithaca/London.
- Geertz, C. 1989. *Penjaja dan Raja*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Gunawan, M. *et al.* 1990. *Studi tentang Sistem Pemasaran Ubi Kayu di Indonesia*. Laporan Penelitian. Bappenas dan Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor. 316 hal.
- Heilbroner, Robert L. 1982. *Terbentuknya Masyarakat Ekonomi*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Kuntowijoyo. 1999. *Budaya dan Masyarakat*. PT Tiara Wacana, Yogyakarta. 166 hal.
- Libero, Aida R.; Rebecca F. Catolla; dan Rita M. Fabro. 1985. *Socioeconomic Condition of Small-Scale Fisherman and Fish Farmers in the Philippines*. Dalam: T. Panayatotou (eds.). 1985. *Small Scale Fisheries in Asia: Socioeconomic Analysis and Policy*. The International Development Research Center (IDRC).
- Martinesi, Alberto. 2002. *Market, Governments, Communities and Global Governance*. Paper: Presidential Address ISA (International Sociologist Association) XV Congress Brisbane 2002. 20 hal.
- Rex, John. 1985. *Analisa Sistem Sosial*. PT Bina Aksara. Alih Bahasa: Sahat Simamora. Buku asli: "*Social Conflict*".
- Roth, Dick. 2001. *Antara Subak dan P3A: Peran Regulasi Negara dan Subak Bali dalam Manajemen Irigasi Lokal di Wilayah Transmigrasi Petani Bali di Kabupaten Luwu, Sulsel*. hal. 189-226. Dalam: Benda-Beckman, Franz von; K. von Benda-Beckman; dan J. Koning (eds.) 2001. *Sumber Daya Alam dan Jaminan Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sargent, L.I. 1987. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer*. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Scott, James C. 1993. *Perlawanan Kaum Tani*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. 384 hal.
- Sedjati, WK.; T. Pranadji; Syahyuti; H. Tarigan; dan B. Wiryono. 2002. *Strategi Keorganisasian Petani untuk Pengembangan Kemandirian Perekonomian Pedesaan*. Laporan Penelitian. PSE, Bogor.
- Soekanto, Soerjono. 1999. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Edisi Baru, Cet. 28. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Syahyuti. 1998. *Beberapa Karakteristik dan Perilaku Pedagang Pemasaran Komoditas Hasil-Hasil Pertanian di Indonesia*. *Majalah Forum Agro Ekonomi*. Vol. 16. No. 1, Juli 1998.
- Syahyuti. 2002. *Pembentukan Struktur Agraria pada Masyarakat Pinggiran Hutan*. Tesis pada Jurusan Sosiologi Pedesaan. IPB, Bogor.
- Teken, I.B. *et al.* 1988. *Irigasi Subak di Bali*. Hal. 67-88. Dalam: Pasandaran, Effendi dan Donald C. Taylor. 1988. *Irigasi: Kelembagaan dan Ekonomi*. Jilid 2. Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia, Jakarta.
- Uphoff, Norman. 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases*. Kumarian Press. Daftar Bacaan.
- Zulham, Armen dan M. Yum. 1997. *Pemasaran dan Pembentukan Harga*. Bab VIII hal. 319-354. Dalam: Beddu Amang, MH Sawit, dan A. Rachman (ed). *Ekonomi Kedelai di Indonesia*. IPB Press, Bogor. 486 hal.