

# MEMBERNASKAN STRATEGI REVITALISASI PERTANIAN

## Andi Irawan

### ABSTRAK

*Pemerintahan SBY-Kalla telah menetapkan sasaran pokok pembangunan lima tahun 2004-2009 sebagai berikut; menurunkan tingkat pengangguran terbuka dari 9,7 persen dari angkatan kerja (9,9 juta jiwa) di tahun 2004 menjadi 5,1 persen (5,7 juta jiwa) pada tahun 2009, mengurangi tingkat kemiskinan dari 16,6 persen dari total penduduk (36,1 juta jiwa) menjadi 8,2 persen (18,8 juta jiwa) di tahun 2009, dan untuk menurunkan tingkat pengangguran dan kemiskinan tersebut ditargetkan pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,6 persen per tahun selama periode 2004-2009.*

*Salah satu strategi yang dicanangkan oleh pemerintahan SBY-Kalla untuk mencapai tiga sasaran pembangunan tersebut adalah Revitalisasi Pertanian. Tulisan ini mencoba untuk mengeksplorasi secara detail langkah-langkah kebijakan yang perlu dilakukan pemerintah untuk membernaskan strategi Revitalisasi Pertanian tersebut dari 4 sudut pandang yakni; dari sisi pembangunan infrastruktur, kebijakan ketahanan pangan yang berbasis kesejahteraan petani, kebijakan mengatasi konversi lahan produktif pertanian, dan kebijakan stimulasi ekspor komoditas pertanian.*

### PENDAHULUAN

Dalam persepektif makro ada beberapa tantangan perekonomian yang harus dihadapi oleh pemerintahan SBY-Kalla yaitu pengangguran, kemiskinan, rendahnya pelayanan umum dan minimnya investasi. Dalam hal pengangguran diketahui bahwa rendahnya pertumbuhan ekonomi menyebabkan kemandekan penciptaan lapangan kerja baru disektor formal dan pada gilirannya menyebabkan peningkatan tingkat pengangguran terbuka hingga mencapai 9,7 persen dari total angkatan kerja pada tahun 2004. Sementara itu tidak tersedianya lapangan kerja di sektor formal menyebabkan tenaga kerja bekerja di sektor informal semakin tinggi. Dalam hal kemiskinan jumlah penduduk miskin pada tahun 2004 mencapai 36,1 juta jiwa atau sekitar 16,6 persen dari seluruh penduduk Indonesia. Besarnya penduduk miskin ini diperburuk oleh minimnya kapasitas pelayanan dan kualitas pelayanan seperti kesehatan dan pendidikan. Sementara itu tingkat investasi yang dibutuhkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi guna menyelesaikan permasalahan pengangguran dan kemiskinan adalah sangat minim. Rendahnya tingkat investasi antara lain disebabkan buruknya iklim investasi.

Dengan menyadari tantangan di bidang ekonomi perekonomian yang begitu besar pemerintahan SBY-Kalla menetapkan sasaran pokok pembangunan lima tahun 2004-2009 sebagai berikut (lihat Abdullah, 2005):

- Menurunkan tingkat pengangguran terbuka dari 9,7 persen dari angkatan kerja (9,9 juta jiwa) di tahun 2004 menjadi 5,1 persen (5,7 juta jiwa) pada tahun 2009.
- Mengurangi tingkat kemiskinan dari 16,6 persen dari total penduduk (36,1 juta jiwa) menjadi 8,2 persen (18,8 juta jiwa) di tahun 2009.
- Untuk menurunkan tingkat pengangguran dan kemiskinan tersebut dibutuhkan pertumbuhan ekonomi 5,5 persen pada tahun 2005 hingga 7,6 persen pada tahun 2009 (rata-rata 6,6 persen per tahun selama periode 2004-2009).

Salah satu strategi yang dicanangkan oleh pemerintahan SBY-Kalla untuk mencapai tiga sasaran pembangunan tersebut adalah Revitalisasi Pertanian dengan empat kebijakan utamanya yakni: pembangunan infrastruktur, ketahanan pangan, kebijakan umum pertanian dan tata ruang serta kebijakan perdagangan produk pertanian<sup>1</sup>.

Sejumlah pengamat meragukan kemampuan pemerintah mengimplementasikan strategi Revitalisasi Pertanian ini di lapangan (lihat misalnya Arifin, 2005)<sup>2</sup>, ada beberapa argumentasi yang dikemukakan yang layak kita kemukakan di sini: 1) Meragukan kemampuan investasi publik pedesaan yang manfaatnya baru bisa dirasakan dalam jangka panjang dapat berperan sebagai stimulasi ekonomi pedesaan dalam jangka pendek karena memang fitrah investasi publik seperti ini memang tidak akan terlihat dalam waktu satu-dua tahun atau bahkan satu periode pemerintahan. 2) Meragukan keberhasilan implementasi kebijakan-kebijakan proteksi untuk petani seperti kebijakan pelarangan impor beras, pengenaan pajak ekspor kakao, sebagai kebijakan yang mampu menolong petani.

Walaupun demikian *the show must go on*, memang harus diakui betapa tantangan untuk mencapai target yang dicanangkan pemerintah tersebut memang tidak mudah direalisasikan tetapi juga sebenarnya bukan hal yang mustahil terwujud. Ada beberapa hal yang ingin penulis sampaikan melalui tulisan ini sebagai bahan masukan untuk memperlakukan implementasi strategi Revitalisasi Pertanian ini.

## KEBIJAKAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Temuan-temuan sejumlah studi menunjukkan bahwa Negara-negara dengan pendapatan rendah dan menengah yang menggunakan infrastruktur secara tidak efisien akan mendapatkan *growth penalty* dalam bentuk manfaat yang kecil dari investasi infrastruktur (Hulten, 1996). Hulten juga menemukan bahwa bantuan internasional yang ditujukan hanya untuk membangun konstruksi infrastruktur baru akan mempunyai dampak terbatas terhadap pertumbuhan ekonomi khususnya jika pembangunan konstruksi baru tersebut menyebabkan terabaikan *maintenance* infrastruktur yang sudah ada.

Dengan demikian dengan merujuk apa yang ditemukan oleh Hulten tersebut maka investasi infrastruktur kita seharusnya lebih diprioritaskan pada rehabilitasi infrastruktur yang sudah ada bukan pembangunan infrastruktur baru. Dengan demikian investasi infrastruktur bisa memberi kontribusi langsung terhadap sejumlah variabel ekonomi makro penting ekonomi seperti pertumbuhan, investasi dan ekspor pertanian baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Respon dari tiga variabel penting ekonomi makro di sektor pertanian (investasi, ekspor dan pertumbuhan ekonomi) terhadap investasi infrastruktur dalam jangka pendek dan jangka panjang berdasarkan hasil studi Irawan (2005a) dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Respon Tiga Variabel Penting Ekonomi Makro di Sektor Pertanian (Investasi, Ekspor dan Pertumbuhan Ekonomi) Terhadap Investasi Infrastruktur

No	Keterangan	Jangka Pendek	Jangka Panjang
----	------------	---------------	----------------

<sup>1</sup> Empat Kebijakan untuk Revitalisasi Pertanian. Kompas 8 Juni 2005 hal 13

<sup>2</sup> Arifin, B. 2005. Jebakan Retorika Revitalisasi Pertanian. Harian Kompas 23 Mei 2005.

1	Respon Total Investasi Domestik Pertanian terhadap Irigasi:	0,159 <sup>***</sup>	0,946 <sup>***</sup>
2	Respon Investasi Pertanian Luar negeri terhadap: * Irigasi * Jalan Provinsi	0,346 <sup>*</sup> 1,33 <sup>*</sup>	1,984 <sup>*</sup> 7 <sup>*</sup>
3	Respon Ekspor Perkebunan Primer terhadap Jalan negara	0,4652 <sup>*</sup>	1,97
4	Respon Ekspor Perkebunan Sekunder terhadap Jembatan	0,078 <sup>***</sup>	0,341 <sup>***</sup>
5	Ekpor Pakan Ternak terhadap *Jalan Provinsi *Jalan Negara *Pembangkit Listrik	0,263 <sup>*</sup> 0,997 <sup>**</sup> 0,128 <sup>*</sup>	- 2,18 <sup>**</sup> 0,281 <sup>*</sup>
6	Respon Ekspor Produk Pangan Olahan terhadap Jalan negara	0,53 <sup>*</sup>	1,966 <sup>*</sup>
7	Ekspor total Kehutanan terhadap Jembatan	0,046 <sup>**</sup>	0,730 <sup>**</sup>
8	Respon Ekspor total Perikanan terhadap: *Irigasi *Pembangkit Listrik * Jembatan	0,025 <sup>***</sup> 0,059 <sup>*</sup> 0,0116 <sup>**</sup>	0,081 <sup>***</sup> 0,188 <sup>*</sup> 0,037 <sup>**</sup>
9	Respon Pertumbuhan Tanaman Pangan Terhadap Jalan Kabupaten	0,278 <sup>**</sup>	1,33 <sup>**</sup>
10	Respon Pertumbuhan Total Pertanian terhadap *Jalan negara *Pembangkit Listrik	0,413 <sup>**</sup> 0,3451 <sup>*</sup>	2,04 <sup>**</sup> 1,702 <sup>*</sup>

Sumber: Irawan (2005a)

Keterangan: \*\*\* Sikonifikan pada taraf 1 %

\*\* Sikonifikan pada taraf 5%

\* Sikonifikan pada taraf 10%

Beberapa temuan penting yang ditunjukkan oleh Riset Irawan (2005a) yang penting dikemukakan di sini adalah sebagai berikut; Pertama, untuk menstimulasi investasi asing (luar negeri) masuk kedalam sektor pertanian Indonesia tampak bahwa infrastruktur jalan provinsi mempunyai peran yang penting, dimana respon investasi asing untuk sektor pertanian ini ternyata elastis terhadap infrastruktur jalan provinsi. Angka elastisitas jangka pendek (1,33) dan jangka panjang (7) menunjukkan bahwa setiap kenaikan 1 persen investasi publik di infrastruktur ini akan menaikkan 1,33 persen investasi asing ke sektor pertanian Indonesia dalam jangka pendek dan 7 persen dalam jangka panjang. Disamping itu infrastruktur irigasi ternyata juga berperan penting memacu investasi asing di sektor pertanian Indonesia, angka elastisitas sebesar 1,984 menunjukkan bahwa jika terjadi kenaikan ketersediaan infrastruktur irigasi sebesar 1

persen akan meningkatkan investasi asing disektor pertanian Indonesia sebesar 1,984 persen.

Dua, infrastruktur yang penting untuk memacu ekspor pertanian Indonesia dalam jangka panjang adalah Jalan Negara, infrastruktur ini penting dalam memacu ekspor perkebunan primer dimana setiap kenaikan 1 persen infrastruktur jalan negara akan meningkatkan ekspor perkebunan primer sebesar 1,97 persen dalam jangka panjang. Disamping itu infrastruktur jalan Negara juga penting dalam memacu Ekspor pakan ternak (angka elastisitas jangka panjang 2,18), yang menunjukkan jika terjadi kenaikan infrastruktur jalan Negara sebesar 1 persen akan meningkatkan ekspor pakan ternak sebesar 2,18 persen dalam jangka panjang. Begitu juga infrastruktur jalan Negara punya peranan penting untuk memacu ekspor produk pangan olahan, angka elastisitas ekspor produk pangan olahan terhadap infrastruktur jalan Negara sebesar 1,966 dalam jangka panjang berarti jika terjadi kenaikan infrastruktur jalan Negara sebesar 1 persen akan meningkatkan ekspor produk pangan olahan sebesar 1,966 persen dalam jangka panjang.

Ketiga, infrastruktur yang penting untuk memacu Pertumbuhan ekonomi sektor pertanian Indonesia dalam jangka panjang, adalah sebagai berikut; a) Jalan kabupaten, infrastruktur ini berperan dalam memacu pertumbuhan ekonomi tanaman pangan dimana angka elastisitas jangka panjang sebesar 1,33 menunjukkan jika terjadi kenaikan infrastruktur jalan kabupaten sebesar 1 persen maka akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sub sektor tanaman pangan sebesar 1,33 persen. b) Infrastruktur Jalan Negara, infrastruktur ini berperan penting dalam memacu pertumbuhan sektor pertanian dalam arti luas/total (tanaman pangan, kehutanan, peternakan, dan perikanan), dimana angka elastisitas sebesar 2,04 menunjukkan jika terjadi kenaikan infrastruktur Jalan Negara sebesar 1 persen akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sektor pertanian Indonesia dalam arti luas sebesar 2,04 persen, dan c) Infrastruktur Pembangkit Listrik, angka elastisitas respon pertumbuhan ekonomi sektor pertanian Indonesia terhadap Infrastruktur pembangkit listrik sebesar 1,701 yang menunjukkan jika terjadi kenaikan infrastruktur pembangkit listrik sebesar 1 persen akan memacu meningkatkan pertumbuhan ekonomi sektor pertanian Indonesia sebesar 1,701 persen dalam jangka panjang.

Berdasarkan Studi Hulten (1996) dan Irawan (2005a) dapat digaris bawahi bahwa pembangunan infrastruktur di Indonesia harus ditujukan pada rehabilitasi infrastruktur Irigasi, Jalan (Negara, Provinsi dan Kabupaten) serta pembangkit listrik sebagai prioritas utama dalam kebijakan infrastruktur untuk mendukung strategi Revitalisasi Pertanian.

## **KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN**

Petani adalah ujung tombak penjaga ketahanan pangan kita. Bila produktivitas dan pendapatan mereka meningkat, akan sangat signifikan kontribusinya kepada ketahanan pangan nasional. Mengapa? Pertama, jika produktivitas usaha tani meningkat, berarti suplai pangan nasional meningkat pula. Hal ini berarti meningkatkan tingkat ketersediaan pangan nasional.

Kedua, ketika hasil usaha tani mereka mampu memberikan pendapatan tinggi, berarti akses petani terhadap pangan meningkat. Kita tahu, sekitar 60% penduduk Indonesia ini adalah petani yang 89% di antaranya merupakan petani gurem yang miskin. Naiknya pendapatan mereka berarti aspek keterjangkauan dalam ketahanan pangan nasional akan meningkat pula.

Setidaknya ada empat kendala yang dihadapi petani sehingga mereka mengalami kesulitan untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatannya (kemandirian ekonominya). Pertama, kendala struktural sumber daya lahan. Sebagian besar petani kita adalah petani lahan sempit. Teori ekonomi mengatakan ada ukuran skala ekonomi tertentu dari aktivitas produksi yang harus dipenuhi (*economic of scale*) agar suatu unit usaha bisa menguntungkan dan efisien. Jelas luas lahan yang sangat rendah tersebut adalah kendala struktural yang dihadapi petani kita untuk memperoleh pendapatan usaha tani yang bersifat insentif untuk berproduksi.

Kendala kedua adalah masalah rendahnya akses terhadap input pertanian penting. Sedangkan kendala ketiga adalah minimnya akses terhadap dana dan modal. Dan, kendala keempat adalah banyaknya masalah pada pemasaran *output* mereka.

Strategi dan kebijakan untuk menjaga ketahanan pangan nasional sekaligus meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani adalah sebagai berikut (lihat Irawan, 2002a): Pertama, kebijakan yang berorientasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan (petani) sekaligus meningkatkan produksi pangan nasional.

Kebijakan tersebut meliputi *land reform policy*. *Land reform policy* ini bertujuan agar para petani memiliki luas lahan yang memberikan keuntungan untuk dikelola sekaligus meningkatkan produktivitas usaha taninya. Dalam konteks Indonesia, kebijakan ini dapat direalisasikan dalam wujud pembangunan areal pertanian baru yang luas di luar Jawa untuk dibagikan kepada buruh-buruh tani (petani tanpa lahan), para petani gurem (petani berlahan sempit), para peladang berpindah, dan perambah hutan yang diikuti dengan bimbingan budi daya pertanian secara modern serta mekanisasi pertanian berorientasi komersial (agrobisnis).

Dalam skala makro, pemerintah juga harus mendorong kebijakan harga yang *fair*. Dalam hal ini sangat penting adanya kebijakan harga dasar yang efektif dan penerapan tarif impor secara simultan.

Tetapi, tidak cukup hanya itu. Hendaknya semua parasit ekonomi pertanian seperti penyelundup, tengkulak, pengijon, preman dosa, rentenir, elite desa dan kota, serta para birokrat yang terlibat dalam aktivitas langsung dan kebijakan di lapangan supaya dibersihkan, baik keberadaan maupun perilaku mereka. Sebab, kalau tidak, kenaikan harga pangan tidak akan dinikmati petani, tetapi oleh para parasit ekonomi tersebut.

Kebijakan berikutnya adalah peningkatan akses petani terhadap kredit dan perbaikan kualitas pelayanan kredit, menghilangkan lembaga pencari rente dan kelompok *free rider*, serta sebanyak mungkin memberikan dana berputar atau pinjaman lunak untuk perbaikan sarana penyimpanan, transportasi, dan pemasaran hasil pertanian. Sedangkan akses terhadap input produksi penting seperti pupuk dapat diwujudkan dengan tetap menerapkan kebijakan subsidi pupuk.<sup>3</sup>

Kebijakan kedua adalah kebijakan yang berorientasi menjaga aspek keterjangkauan pangan yang meliputi pemetaan wilayah-wilayah yang potensial rawan pangan dan perbaikan akses serta ketersediaan logistik ke wilayah-wilayah tersebut.

Juga sangat penting untuk menerapkan program perlindungan sosial berkala berupa program OPK (operasi pasar khusus) dan raskin (beras untuk rakyat miskin)

---

<sup>3</sup> Walaupun demikian kebijakan subsidi pupuk ini perlu dicermati dalam implementasinya di lapangan karena sering terjadi ketidaktepatan sasaran yang besar, lebih lengkap tentang dilemma kebijakan ini lihat Irawan (2005 b)

sebagai sarana *indirect income transfer* untuk berkelompok-kelompok miskin kronis di pedesaan. Untuk itu, perlu dilakukan pemetaan perdaerah tingkat II tentang jumlah dan sebaran kelompok tersebut. Pemetaan ini penting agar program perlindungan sosial ini dapat tepat sasaran.

Kemudian juga harus dilakukan kebijaksanaan diversifikasi pangan. Kebijakan ini bertujuan membiasakan rakyat mengkonsumsi makanan sehari-hari dari berbagai jenis pangan. Dengan terwujudnya kebiasaan makan yang baru tersebut, ketergantungan terhadap salah satu komoditas pangan dapat direduksi.

Di era desentralisasi ini, untuk mengaplikasi kebijakan ini pemerintah pusat perlu berkoordinasi dengan pemerintah daerah agar terwujud kebijakan pangan nasional yang berbasis lokal. Alternatif kebijakan ini, antara lain, pertama, pengembangan *resource* untuk produksi beragam pangan lokal termasuk dukungan kebijakan harga, riset dan pengembangannya untuk memacu produktivitas komoditas lokal nonberas di daerah. Kedua, pemberdayaan masyarakat lokal dengan pembinaan kreativitas masyarakat dalam memproduksi, memanfaatkan, dan mengkonsumsi berbagai jenis pangan lokal. Ketiga, pengolahan dan penyediaan berbagai jenis bahan pangan dalam bentuk siap olah untuk masyarakat daerah.

Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang berorientasi menjaga stabilitas ketahanan pangan antar waktu (musim). Kebijakan ini meliputi, pertama, impor yang selektif dengan impor pangan tertentu hanya diizinkan untuk daerah-daerah yang bukan kategori sentra produksi pangan tersebut dan tidak dilakukan dalam keadaan panen raya.

Kedua, kebijakan yang bertujuan bagaimana melibatkan masyarakat dalam fungsi mekanisme penyeimbang logistik tradisional yang dikenal dengan nama lumbung desa. Hal ini penting mengingat di era mendatang kemampuan badan logistik nasional (Bulog) yang semakin berkurang sebagai penyeimbang logistik antarmusim. Lumbung desa adalah institusi stok pangan lokal yang dulu cukup efektif sebagai penyangga ketahanan pangan (*buffer stock*) masyarakat.

## **KEBIJAKAN MENGATASI KONVERSI LAHAN PRODUKTIF**

Selama 10 tahun terakhir fenomena alih fungsi (konversi) lahan pertanian tampak nyata terjadi. Untuk areal sawah di Jawa, misalnya, beberapa hasil penelitian (lihat di tabel) menunjukkan dalam satu dekade terakhir rata-rata konversi lahan sawah di Jawa 13.400 sampai 22.500 hektare pertahun (Hermanto dalam Irawan, 2001).

Penyusutan lahan persawahan di Jawa itu disebabkan desakan pertambahan penduduk, perkembangan sektor industri, konversi lahan produktif menjadi real estat, daerah wisata, dan peruntukan lainnya yang saling tumpang-tindih. Penyusutan lahan persawahan itu semakin parah dengan tidak adanya konsistensi pemerintah dalam melaksanakan masterplan atau RUTR (rencana umum tata ruang).

Lebih lanjut Irawan mengatakan akibat problem konversi lahan di Pulau Jawa tersebut, potensi produksi gabah hilang sekitar 7,5 ton per tahun. Jika konversi lahan dengan laju yang begitu cepat sampai 2020, kehilangan potensi gabah di Jawa sekitar 82 juta ton per tahun. Besarnya kehilangan itu setara dengan pemenuhan kebutuhan beras bagi seratus juta penduduk Pulau Jawa pada 2020. Sementara saat ini penyediaan beras nasional masih diproduksi di Pulau Jawa sekitar 60%.

Hal ini tidak mengherankan karena kualitas dan produktivitas lahan sawah di Jawa jauh lebih tinggi dibanding dengan Luar Jawa. Hasil penelitian Bank Dunia pada 1995 dapat kita jadikan patokan. Hasil penelitian itu menyebutkan setiap pengurangan satu hektar sawah di Jawa, diperlukan 2,3 hektare sawah di Sumatra atau 6 hektare di Kalimantan, atau 12 hektare sawah di Irian Jaya, sebagai pengganti untuk mendapat tingkat produksi yang sama (Irawan, 1998).

Ada tiga sebab utama yang memacu konversi lahan pertanian di Indonesia pada umumnya dan khususnya di Jawa. Tiga sebab utama itu adalah (lihat Irawan, 2002b), pertama, selama ini secara sadar atau tidak, sengaja atau tidak, sektor pertanian telah dijadikan sektor inferior dibanding aktivitas ekonomi lainnya (industri dan jasa). Sehingga secara pragmatis lahan sebagai input modal akan ditanamkan pada aktivitas ekonomi yang memberi imbalan yang tinggi.

Maka, tidaklah mengherankan bila kemudian lahan untuk kegiatan nonpertanian akan lebih diprioritaskan penyediaannya. Prioritas penyediaan lahan untuk kegiatan nonpertanian ini pun logis. Karena imbalan atau tingkat pengembalian (*return*) yang diberikan sektor nonpertanian (industri dan jasa) jauh lebih besar dibanding dengan imbalan yang diberikan sektor pertanian.

Kedua, dari sisi petani. Peningkatan biaya hidup dan keperluan tersier yang sulit dielakkan merupakan faktor yang menyebabkan petani melepaskan hak milik atas garapannya. Nilai tukar hasil-hasil pertanian terhadap barang-barang nonpertanian, termasuk sarana produksi pertanian secara nyata telah melemahkan daya beli petani.

Hasil pertanian dalam luasan sempit yang pada umumnya dimiliki petani kita tidak dapat diandalkan untuk membeli barang-barang nonpertanian tersebut. Akibat kemudian, sebagian atau bahkan seluruh lahan garapan itu mereka jual secara bertahap.

Ketiga, dari sisi pemerintah. *Law enforcement* (penegakan hukum) yang sangat minim untuk mencegah terjadinya konversi lahan pertanian. Di era Orde Baru, misalnya, pemerintah mengeluarkan Keppres No 32/1992 tentang Pelarangan Alih Fungsi Lahan Irigasi Teknis di Pulau Jawa. Tetapi, kenyataan di lapangan menunjukkan keppres tersebut tidak ada gaung sama sekali.

Sulitnya menghambat konversi itu dikarenakan baik pemerintah pusat dan pemda sangat butuh akan masuknya investor baru. Dan, lahan-lahan pertanian irigasi tersebut dapat dijadikan fasilitas untuk menarik investor. Karena, bagi investor, lahan-lahan pertanian beririgasi mempunyai nilai strategis.

Mengenal alih fungsi lahan ini setidaknya terdapat tiga alternatif solusi. Pertama, kebijakan yang berorientasi agar komoditas tanaman pangan mampu memberikan pendapatan yang memadai kepada petani. Dengan demikian diharapkan kebijakan itu dapat mencegah para petani menjual asset ekonomi mereka (lahan), sehingga alih fungsi lahan dapat pula dicegah.

Kebijakan tersebut antara lain dapat berupa terwujudnya kebijakan harga pertanian yang *fair*. Kebijakan harga dasar yang efektif dan penerapan tariff impor perlu diterapkan secara simultan. Disamping itu introduksi agroindustri pedesaan, juga perlu segera dilakukan karena agroindustri dikembangkan di kota-kota, maka nilai tambah hasil pertanian akan dipetik penduduk kota. Padahal penduduk desa yang pada umumnya petani tersebut sangat membutuhkan peningkatan pendapatan. Tanpa adanya sumber pendapatan baru dan ditambah pula dengan semakin bertambahnya penduduk, maka akan terjadi akselerasi urbanisasi ke kota untuk bekerja di sektor informal. Dan, biasanya lahan

pertanian yang mereka miliki akan dijual untuk memodali kepindahan mereka ke kota dan bekerja di sana.

Kedua, pemerintah pusat perlu membuat MoU (*memorandum of understanding*) dengan pemda-pemda yang memiliki lahan-lahan pertanian subur (irigasi). MoU itu antara lain untuk tidak mengizinkan alih fungsi lahan-lahan tersebut, dan sebagai kompensasinya pemerintah pusat dapat memberikan insentif berupa pemberian dana alokasi khusus (DAK) yang proporsional kepada pemda-pemda tersebut. Dengan adanya insentif berupa DAK ini diharapkan mampu memotivasi pemda setempat untuk lebih proaktif dalam *law enforcement* pencegahan berlanjutny alih fungsi lahan pertanian.

Ketiga, perlu analisa *cost-benefit* yang mendalam tentang pilihan apakah memindahkan sentra-sentra produksi tanaman pangan ke luar Jawa atau mengakselerasi dan memfasilitasi pemindahan pusat-pusat industri ke luar Jawa. Dua-duanya memiliki konsekuensi dan manfaat tersendiri, sehingga untuk mengambil keputusan tersebut perlu kajian yang dalam-holistik dan berjangka panjang. Kajian ini penting bukan saja untuk menjadi landasan dalam strategi pembangunan wilayah ke depan, tetapi juga untuk mengidentifikasi konstelasi strategis lahan-lahan pertanian subur (irigasi) di Jawa dan luar Jawa dalam pembangunan ekonomi kita.

### **KEBIJAKAN STIMULASI EKSPOR PRODUK PERTANIAN**

Salah satu peran penting sektor pertanian pada Negara-negara berkembang adalah perannya sebagai sumber devisa Negara, yang mana devisa ini selanjutnya digunakan untuk mendanai pembangunan di sektor industri. Jika dilihat dari perannya sebagai sumber penghasil devisa ini, Deptan RI dalam rencana program kerja 2005-2009 mereka, menargetkan peningkatan ekspor komoditas pertanian pada tahun 2009 nanti mencapai 9 milyar dolar Amerika Serikat. Target ini bukan lah target yang sulit dicapai jika melihat potensi ekspor sektor pertanian Indonesia.

Jika dilihat dari potensi ekspor tiga kelompok besar komoditas ekspor pertanian kita, tampak bahwa pertumbuhan yang tertinggi ada pada kelompok komoditas perkebunan olahan (produk minyak sawit dan bahan karet olahan), dimana nilai pertumbuhan ekspor rata-rata kelompok komoditas ini sebesar 14 persen per tahunnya. Adapun secara keseluruhan pertumbuhan ekspor komoditas pertanian adalah sebesar 9 persen (tabel 2).

Dengan pertumbuhan rata-rata ekspor sebesar 9 persen tersebut diperkirakan target pemerintah akan tercapai pada tahun 2008 dengan nilai sebesar 9,1 milyar dolar AS. Melihat fenomena ini kita dapat mengatakan target ekspor pemerintah relatif realistis dan bisa dijangkau oleh potensi ekspor komoditas pertanian nasional.

Walaupun jika dilihat dari potensi ekspor nasional, target ekspor pemerintah sudah bisa tercapai pada tahun 2008 tetapi ada beberapa kendala yang dapat menjadi faktor penghambat pencapaian target di lapangan. Sejumlah kendala itu akan dibagi dua kelompok besar yakni kendala dari sisi permintaan dan dari sisi penawaran.

Tabel 2. Nilai Ekspor Komoditas Pertanian dan Pertumbuhannya

	Ekspor Komoditas Perkebunan Primer	Ekspor Komoditas Perkebunan Olahan	Ekspor Komoditas Sayur-sayuran, Buah dan	Total Ekspor Komoditas
--	------------------------------------	------------------------------------	--	------------------------

Tahun					Tanaman lainnya		Pertanian	
	Nilai (ribu Dolar AS) (1)	Pertumbuhan per tahun	Nilai (ribu Dolar AS) (2)	Pertumbuhan per tahun	Nilai (ribu Dolar AS) (3)	Pertumbuhan per tahun	Nilai (ribu Dolar AS) (1+2+3)	Pertumbuhan per tahun
1993	883400	0.17	1535500	0.07	326800	0.22	2 745 700	0.12
1994	1225500	0.38	2109000	0.37	185500	-0.43	3 520 000	0.28
1995	1211100	-0.011	2938000	0.39	212600	0.14	4 361 700	0.23
1996	1239953	0.02	3051983	0.03	214785	0.01	4 506 721	0.03
1997	1235872	-0.003	3299316	0.08	438813	1.04	4 974 001	0.10
1998	1499225	0.21	2333223	-0.29	713042	0.62	4 545 490	-0.08
1999	1210379	-0.19	2931727	0.25	374987	-0.47	4 517 093	-0.006
2000	1041488	-0.13	2989303	0.01	265904	-0.29	4 296 695	-0.048
2001	816681	-0.21	2571838	-0.13	303083	0.13	3 691 602	-0.14
2002	1097482	0.34	4109305	0.59	233344	-0.23	5 440 131	0.47
Rata-rata		0.058		0.14		0.07		0.09

Sumber: Diolah dari data *time series* CEIC 1993-2003

Ada beberapa kendala yang timbul dari sisi permintaan yakni sebagai berikut: Pertama, Sepanjang periode 1993-2002 berdasarkan uji kausalitas Granger ditemukan bahwa variabel nilai tukar riil efektif dan harga ekspor tidak signifikan pengaruhnya terhadap permintaan ekspor komoditas Indonesia (Irawan (2005b)). Sebagaimana yang diketahui daya kompetisi dari komoditas ekspor suatu negara dapat tercerminkan dari nilai tukar efektif riil (*real effective exchange rate*) dan harga ekspornya. Semakin tinggi depresiasi nilai tukar efektif riil yang artinya semakin kompetitif nilai tukar, semakin tinggi volume ekspor komoditas suatu negara. Begitu juga semakin rendah harga ekspor komoditas ekspor suatu negara maka permintaan terhadap komoditas ekspornya juga akan semakin tinggi.

Faktor lain yang juga penting dalam menentukan permintaan komoditas ekspor adalah permintaan pasar dunia untuk ekspor Indonesia dimana didekati dengan jumlah dari belanja konsumsi negara-negara mitra dagang penting Indonesia (AS, Jepang, Inggris, Australia, Hongkong, dan Kanada). Uji kausalitas Granger (Irawan, 2005b) juga menunjukkan bahwa tidak ada hubungan kausalitas yang signifikan antara belanja konsumsi dunia terhadap permintaan ekspor pertanian (lihat tabel 3).

Tidak signifikannya hubungan kausalitas antara nilai tukar efektif riil (*real effective exchange rate*), harga ekspor dan belanja konsumsi dunia terhadap permintaan komoditas ekspor kita mengindikasikan yang menentukan permintaan ekspor kita bukanlah dari sisi permintaan.

Tabel 3. Hubungan Kausalitas dari *exchange rate* ke Harga Ekspor dan Permintaan Komoditas Ekspor

Kausalitas		F-Statistic	Probability	Keterangan
Dari	Ke			
<i>Real effective Exchange rate</i>	Permintaan Ekspor Komoditas Pertanian	1.60489	0.20550	Tidak ada
<i>Real effective Exchange rate</i>	Permintaan Ekspor Komoditas Non Pertanian	1.54791	0.21721	Tidak ada
Harga Ekspor Pertanian	Permintaan Ekspor Komoditas Pertanian	0.59482	0.55340	Tidak ada
Harga Ekspor non Pertanian	Permintaan Ekspor Komoditas Non Pertanian	0.81478	0.44535	Tidak ada
Belanja Konsumsi Duani (AS, Jepang, Inggris, Australia, Hongkong, dan Kanada)	Permintaan Ekspor Komoditas Pertanian	0.53657	0.58623	Tidak ada
Belanja Konsumsi Dunia (AS, Jepang, Inggris, Australia, Hongkong, dan Kanada)	Permintaan Ekspor non Komoditas Pertanian	1.65178	0.44695	Tidak ada

Sumber: Irawan (2005b)

Kedua, aspek keamanan dari Negara tujuan ekspor utama kita khususnya Amerika Serikat (AS). Negara ini merupakan penyerap terbesar ekspor non migas kita yakni sebesar 16.01 persen dengan nilai ekspor yang cukup tinggi, ambil contoh pada bulan September 2002 – Oktober 2002 yang mencapai 65.1 an juta dolar (lihat tabel 4).

Sebagai antisipasi terhadap ancaman serangan teroris, AS telah melakukan kebijakan pengamanan di bidang perdagangan. AS melalui institusi Bea Cukainya telah membentuk *Container Security Initiative* (CSI) untuk mencegah gangguan teroris melalui pengiriman peti kemas. Untuk itu dilakukan peningkatan pemeriksaan peti kemas dengan menggunakan alat yang memungkinkan identifikasi peti kemas dengan resiko tinggi yang ditempatkan di sejumlah pelabuhan luar negeri.

Akibatnya, mulai tanggal 5 Desember 2002 yang lalu aktivitas ekspor mendapat tambahan biaya dalam bentuk *war risk surcharge* untuk semua kargo yang diekspor dari Indonesia ke AS dan Eropa. Selain tarif peti kemas perusahaan asuransi juga menaikkan premi asuransi dengan alasan keamanan (*war risk*). Premi asuransi ini naik sebesar 15 persen. Komite Resiko Perang (*War Risk Committee*) juga telah memutuskan Indonesia masuk dalam daftar dikenakan tambahan premi karena adanya kasus Bom Bali. Kebijakan peningkatan pengamanan itu tentu saja menimbulkan biaya tambahan yang dibebankan kepada eksportir Indonesia yang selanjutnya meningkatkan harga ekspor

produk kita menjadi lebih tinggi sehingga menurunkan daya saing di pasar Amerika Serikat.

Tabel 4. Ekspor non Migas Indonesia menurut Negara Tujuan Januari – Oktober 2001 dan 2002

Negara Tujuan Ekspor	Nilai FOB (Juta Dolar Amerika Serikat)				Perubahan Oktober thd September 2002 (Juta Dolar AS)	% Peran thd Total Non Migas Jan-Okt 2002
	September 2002	Oktober 2002	Jan-Okt 2002	Jan-Okt 2002		
Amerika Serikat	544.3	609.4	6 361.9	6 076	65.1	16.01
Singapura	410.0	470.4	4 002.9	4 021.7	60.4	10.60
Jepang	584.5	619.2	5 773.1	5 325.9	34.7	14.03
Malaysia	156.9	173.2	1 449.2	1 585.7	16.3	4.18
Australia	101.3	99.9	764.8	919.9	-1.4	2.42
Jerman	105.0	100.3	1 119.7	1 052.9	-4.7	2.77
Cina	189.8	184.4	1 328.7	1 795.2	-5.4	4.73
Taiwan	88.7	75.4	1 022.2	945.5	-13.3	2.49
Korea Selatan	197.6	136.4	1 235.5	1 462.8	-61.2	3.85
Total 9 negara Tujuan	2 378.1	2 468.6	23 058.0	23 185.6	90.5	61.08
Lainnya	1 656.1	1 713.4	14 199.7	14 774.3	57.3	38.92
Total Non Migas	4 034.2	4 182.0	37 257.7	37 959.9	147.8	100.00

Sumber: Badan Pusat Statistik dalam Kompas 11 Nopember 2002

Adapun kendala dari sisi penawaran ditunjukkan oleh sejumlah fakta empiris tentang semakin lemahnya daya saing Indonesia dalam perekonomian internasional yang bisa menjadi faktor penting penghambat kinerja ekspor kita, yakni sebagai berikut (lihat Basri (2003) dan Harian Kompas 18 Nopember 2003):

1. Peringkat Indeks *Growth competitiveness* Indonesia diantara 80 negara yang diobservasi pada tahun 2001 berada pada posisi 62 dan memburuk menjadi posisi ke 67 pada tahun 2002 dan merosot lagi menjadi peringkat 72 dari 102 negara pada tahun 2003. Komponen yang cukup baik untuk Indonesia dari Indeks *Growth competitiveness* adalah indeks lingkungan mikro ekonomi yaitu di peringkat ke 53. Sedangkan yang terburuk adalah indeks institusi publik pada peringkat 77 atau terburuk ke empat pada tahun 2002. Posisi ini hanya lebih baik dari Nigeria, Bangladesh, dan Haiti. Ini menunjukkan bahwa semakin memburuknya institusi publik. Hal ini juga menjadi faktor penjas penting tentang sumber ekonomi biaya tinggi yang sering dialami para pelaku ekonomi yang selanjutnya akan menjadi kendala dalam upaya menciptakan daya saing Indonesia dalam perekonomian internasional.
2. Sementara itu peringkat indeks *micro-economic competitiveness* Indonesia pada tahun 2001 berada pada posisi 59 dan memburuk menjadi peringkat 64 di tahun 2002. Posisi Indonesia ini lebih buruk diantara negara-negara sekawasan seperti Taiwan, Korea Selatan, Jepang, Hongkong, Singapura Vietnam, Filipina, India,

Cina, Thailand, dan Malaysia. Peringkat indeks *micro-economic competitiveness* Indonesia ini meliputi kualitas lingkungan bisnis pada peringkat 55, serta strategi dan operasional perusahaan pada peringkat ke 65.

3. Peringkat Indeks teknologi yang rendah yakni peringkat 78 dari 102 negara pada tahun 2003 konsisten juga dengan rendahnya pertumbuhan faktor produktivitas (TFP) di Indonesia. Selama periode 1960-1994, Indonesia memiliki pertumbuhan TFP paling rendah kedua setelah Pilipina di Asia Timur dan Tenggara. Adapun periode 1975-1990 bahkan menunjukkan TFP Indonesia adalah yang paling rendah.

Dalam kaitannya dengan peningkatan daya saing ekspor produk pertanian kita tersebut, penulis ingin mengajak kita untuk belajar dari kampiun baru ekonomi dunia yakni Cina. Sangat menarik ketika kita melihat bagaimana negara ini tidak tergesa-gesa masuk ke dalam perdagangan bebas dunia dengan menjadi anggota WTO. Cina mempersiapkan dirinya secara internal dengan membenahi institusi dengan cara membersihkan kerak-kerat rent seeker (koruptor) yang menumpang di institusi publik mereka dengan tindakan hukum keras terhadap para koruptor. Cina juga membenahi fasilitas infrastruktur yang akan mendukung aktivitas ekonomi mereka sehingga mereka memiliki infrastruktur yang memadai untuk mendukung aktivitas ekonomi, ambil sebagai perbandingan berdasarkan data Harian Kompas 29 Desember 2004 Cina memiliki fasilitas jalan tol 92 kilometer per 1 juta penduduk sedangkan kita hanya 2.5 km per 1 juta penduduk.

Selama ini kita mungkin berpandangan tentang postulat pemasaran "*demand create own supply*" adalah suatu keniscayaan. Sehingga kebijakan-kebijakan yang lahir baik berupa deregulasi ataupun liberalisasi diasumsikan akan serta merta meningkatkan kinerja ekspor. Tetapi ternyata hampir selama dua dekade kita melakukan deregulasi dan liberalisasi pasar yang *all out*, pangsa pasar ekspor kita di dunia hanya 0.84% dibandingkan dengan Cina (5.88%) atau dengan Malaysia (1.33%) (lihat Setiawan, 2004), padahal kedua negara tersebut tergolong yang berhati-hati dan "pilih-pilih" dalam meliberalisasi pasarnya.

Belajar dari negara tetangga khususnya Cina tersebut yang perlu dibenahi terlebih dulu oleh pemerintah untuk memacu daya saing di dunia internasional adalah dari sisi internal domestik (sisi penawaran) dengan cara: 1) mengeksekusi birokrasi negara yang berbiaya transaksi rendah serta hanya punya satu *vested interest* yaitu sebagai pelayan publik, serta memiliki kapasitas administrasi yang tinggi dalam manajemen publik. Ini adalah faktor utama yang diperlukan untuk menghilangkan biaya ekonomi tinggi yang menyebabkan para pelaku ekonomi tidak nyaman berusaha di Indonesia.

2) Membenahi dan meningkatkan ketersediaan fasilitas infrastruktur seperti jalan, komunikasi, listrik dan air adalah juga merupakan suatu keniscayaan, tidak ada negara di dunia yang berjaya memiliki pangsa ekspor dunia yang signifikan tanpa mau berinvestasi dalam pembangunan fasilitas infrastruktur yang signifikan pula. Jerman, AS, Jepang, Cina dan Perancis, sebagai 5 besar negara dengan pangsa ekspor terbesar dunia telah membuktikan hal tersebut.

Menurut hemat penulis dua hal di atas haruslah berhasil dieksekusi oleh pemerintah sekarang untuk meningkatkan ekspor komoditas pertanian kita, tentu saja ada faktor utama lain yang penting dari sisi penawaran yang telah *taken for granted* harus tersedia, yakni keamanan.

## PENUTUP

Tulisan ini telah mencoba mengeksplorasi semua alternatif kebijakan yang penting untuk membertaskan strategi Revitalisasi Pertanian pemerintah, khususnya dalam hal kebijakan pembangunan infrastruktur, ketahanan pangan, mengatasi konversi lahan pertanian produktif dan kebijakan stimulasi ekspor komoditas pertanian.

Yang perlu kita garis-bawahi dari semua strategi-strategi yang dikemukakan dalam paper ini yakni dalam kebijakan pembangunan infrastruktur, kebijakan ketahanan pangan yang berbasis kesejahteraan petani, kebijakan mengatasi konversi lahan produktif pertanian, dan kebijakan stimulasi ekspor komoditas pertanian, semuanya mempunyai benang merah yang sama yakni mensyaratkan keberadaan mesin birokrasi yang efektif, bersih, dan efisien sebagai syarat keharusan (*first order condition*). Ketiadaan mesin birokrasi yang sedemikian itu bisa berakibat fatal, bukan saja menyebabkan antipati rakyat karena kebijakan tersebut tidak mengenai sasaran tetapi dalam skala makro akan berakibat instabilitas ekonomi yang bisa merugikan proses pemulihan perekonomian secara makro seperti timbulnya masalah inflasi yang tinggi, perangkap hutang luar negeri dan masalah neraca perdagangan internasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_ Faktor Eksternal Makin Lemahkan Daya Saing Produk Ekspor. *Harian Kompas* Halaman 13.
- \_\_\_\_\_ Soal Daya Saing Perekonomian; Indonesia Hanya Unggul atas Afrika. *Harian Kompas* 18 November 2003.
- \_\_\_\_\_ Cermin Sektor Riil Kita. Laporan Akhir Tahun. *Harian Kompas* 29 Desember 2004 halaman 29.
- Abdullah, P. Catatan Diskusi: Strategi Pembiayaan Kebijakan Pembangunan Pemerintahan SBY-Kalla. Di down load dari <http://www.bi.go.id>
- Basri, M.C. 2003. Ekspor Manufaktur Indonesia dan Hambatan Sisi Penawaran. *Harian Kompas* 31 Juli 2003 halaman 15.
- Basri, F. 2003. Daya Saing Kita yang Kian Rapuh. *Harian Kompas* 26 Mei 2003
- Hulten, C. 1996. Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important than How Much You Have." NBER Working Paper No 5847. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Irawan, A. 1998. Analisis Respon Penawaran Padi Sawah dan Ladang di Jawa dan Luar Jawa. Studi Respon Penawaran. Tesis Magister pada Program Studi Ekonomi Pertanian. Institut Pertanian Bogor.

- Irawan, A. 2001. Perilaku Penawaran Padi dan Implikasinya terhadap Peningkatan Produksi. Prosiding Seminar Nasional Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan. Bogor 9-10 Nopember. ISBN: 979-8094-68-9.
- Irawan, A. 2002. Konversi Lahan Ancam Ketahanan Pangan. Media Indonesia 25 Oktober 2002.
- Irawan, A. 2002. Ketahanan Pangan yang Berpihak Kepada petani. Media Indonesia. Edisi Khusus akhir tahun dengan tema " Mimpi Kaum Muda tentang Indonesia Masa Depan. 20 Desember 2002.
- Irawan, A. 2003 Kebijakan Fiskal untuk Melindungi Petani. Media Indonesia 19 Mei 2003.
- Irawan, A. 2005. Peran Infrastruktur terhadap Sektor Pertanian Indonesia. Penelitian Mandiri. Jurusan Sosial ekonomi Pertanian. Universitas Bengkulu
- Irawan, A. 2005. Analisis Keterkaitan Ekonomi Makro, Perdagangan Internasional dan Pertanian di Indonesia: Aplikasi *Vector Error Correction Model*. Disertasi Doktor. Program Studi Ilmu Ekonomi Pertanian Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor. Tidak dipublikasikan.
- Irawan, A. 2004. Kebijakan Subsidi Pupuk, Masihkah Efektif? Republika. 20 Desember 2004.
- Setiawan, B. 2004. Paket Juli WTO, Kotak Pandora bagi Negara Berkembang. Harian Kompas 26 Agustus 2004 halaman 15.