

KONSTELASI NILAI PEMBANGUNAN PERTANIAN

Ahmad M. SAEFUDDIN*

PENDAHULUAN

Diketahui bahwa pembangunan ekonomi Indonesia diprioritaskan pada sektor pertanian yang diperkirakan memakan waktu 5 Repelita sejak 1969/1970. Prioritas sektor ini ditetapkan berdasarkan potensi dan struktur ekonomi nasional. Dengan jangka pembangunan pertanian 25 tahun tersebut diharapkan terjadi transformasi struktur ekonomi yang memungkinkan perkembangan lebih lanjut, sehingga tercapai proporsi PDB sektor pertanian : industri : jasa = 30 : 30 : 40.

Pembangunan pertanian secara nasional harus dicerminkan dengan konstelasi nilai, baik nilai dasar maupun nilai instrumental, yang mencerminkan komponen usaha/kegiatan proyek dan program untuk mencapai tujuan pembangunan. Dalam pembangunan sektor pertanian terdapat empat konstelasi nilai yang penting, yaitu:

1. Volume dan mutu persediaan pangan;
2. Kualitas hidup petani dan pedesaan;
3. Kontribusi sektor pertanian dalam pembangunan;
4. Administrasi dan politik pertanian.

Dalam rangka pencarian alternatif strategi pembangunan pertanian yang makin baik, diperlukan usaha eksplorasi beragam nilai-nilai dasar dan instrumental dari konstelasi nilai pembangunan pertanian secara nasional. Tulisan ini mencoba menggali komponen nilai-nilai tersebut dan kaitannya satu sama lain dengan menggunakan metoda konsentrik, dan dapat merupakan informasi dasar untuk perumusan strategi kebijakan pembangunan sektor pertanian Indonesia pada periode mendatang.

*Doktor Ekonomi Pertanian Universitas Justus Liebig Jerman Barat dan kini dosen Departemen Sosial Ekonomi IPB.

PERBAIKAN PERSEDIAAN PANGAN

Untuk mempertimbangkan konstelasi nilai perbaikan persediaan pangan, diperhatikan nilai sumber produksi pangan dan biaya penggunaan sumber suplemen, biaya impor pangan, dan biaya pengurangan konsumsi pangan. Indonesia, yang masih defisit pangan, berusaha terus untuk mencapai tujuan swasembada dan menyeimbangkan produksi dan konsumsi.

Pada Gambar 1 terlihat peranan dari nilai instrumental dari berbagai alternatif usaha untuk mencapai tujuan dengan memperbesar persediaan pangan (8) dan atau memperkecil pertumbuhan penduduk (1).

Memperkecil pertumbuhan penduduk dapat dipengaruhi atau ditekan oleh usaha pengendalian penduduk (2) dan migrasi atau transmigrasi (3). Investasi keluarga berencana atau Program KB (4) dalam rangka pengendalian penduduk di Indonesia sedikit banyak telah dapat memperkecil tingkat pertumbuhan dari 2,7% menjadi 2,3% per tahun, melalui usaha bersumber dari pengetahuan akal, daya, rencana (6) dan informasi/penerangan KB (7). Apabila tingkat pertumbuhan penduduk harus ditekan lagi sampai menjadi 1,0% per tahun dimungkinkan usaha melalui perangsang ekonomi dan penalti (5). Mungkinkah pada satu saat orang yang tidak ber-KB mendapat hukuman?

Usaha lain untuk mencapai keseimbangan antara penduduk dan pangan ialah peningkatan persediaan pangan (8), yang dapat dilakukan dengan memperbesar produksi dalam negeri (9), memperbesar impor (10) dan mempertinggi efisiensi pemasaran (11). Usaha-usaha ini tetap harus dilaksanakan walaupun mungkin usaha pengendalian penduduk di Indonesia itu efektif.

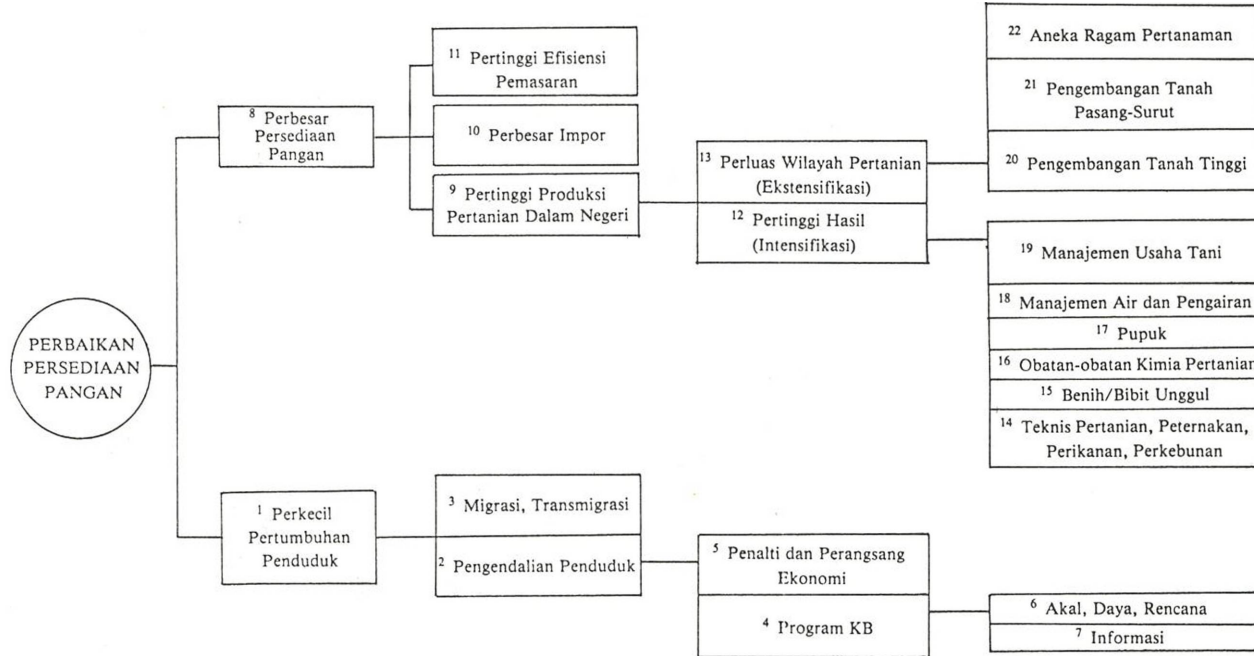
Impor pangan (10), meski dapat memecahkan masalah ketidakseimbangan penduduk dan pangan, akan berakibat kurang menyenangkan. Tahun 1978 Indonesia mengimpor 2,5 juta ton beras atau 30% dari beras pasar dunia. Devisa negara akan banyak terserap bagi impor pangan, dan situasi harga hasil pertanian pangan dalam negeri akan terpengaruh kurang baik.

Produksi pertanian dalam negeri (9) dapat ditingkatkan melalui peningkatan hasil/intensifikasi (12) dan perluasan wilayah pertanian (13). Kedua usaha ini (12, 13) masih terus berkembang dan makin digalakkan.

Intensifikasi produksi (12) dapat dilaksanakan melalui usaha penggunaan teknologi baru, yaitu teknis budidaya (14), bibit unggul (15), obat-obatan (16), pupuk (17), manajemen air dan pengairan (18), dan pengelolaan usaha tani (19), baik untuk pertanian (Bimas, Inmas), perikanan (sistem air deras), peternakan (PUTP, PUSP) maupun perkebunan (NES, PRPTE). Dalam banyak

Gambar 1:

KESEIMBANGAN PRODUKSI DAN KONSUMSI PANGAN



hal, satu sama lain macam teknologi ini bersifat komplementer dan biasanya dilaksanakan secara paket. Peranan penelitian dan pengembangan di bidang penggunaan teknologi baru tersebut merupakan nilai instrumental penting sekali dalam menunjang intensifikasi produksi.

Lahan yang tersedia untuk produksi pertanian dapat diperluas melalui program reklamasi termasuk proyek pengembangan tanah tinggi (20) dan proyek pengembangan pertanian pasang-surut (21). Efektivitas penggunaan lahan pertanian dapat ditingkatkan dengan usaha penganeekaragaman tanaman yaitu dengan multiple cropping dan inter cropping (22) yang dikenal dengan usaha diversifikasi.

Dari uraian di atas ternyata banyak sekali jalan/usaha memperbesar produksi pertanian melalui intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi. Dan semuanya dimungkinkan dikembangkan di Indonesia.

PENINGKATAN KUALITAS HIDUP PETANI

Selama periode Repelita I, II, dan III, prioritas pembangunan ekonomi Indonesia ialah pertanian, yang pada dasarnya diarahkan untuk membangun dasar-dasar bagi industri dan struktur kehidupan masyarakat yang seimbang. Titik beratnya ditujukan kepada perbaikan kualitas hidup masyarakat pedesaan yang kebanyakan petani.

Pada Gambar 2 terlihat bahwa kualitas hidup ini dicirikan dengan pendapatan pertanian yang lebih tinggi (23), distribusi pendapatan yang lebih baik (51) antara pertanian dengan sektor ekonomi lain dan di dalam sektor pertanian sendiri, perluasan infrastruktur pedesaan (54), dan terjaminnya kebebasan individu (67).

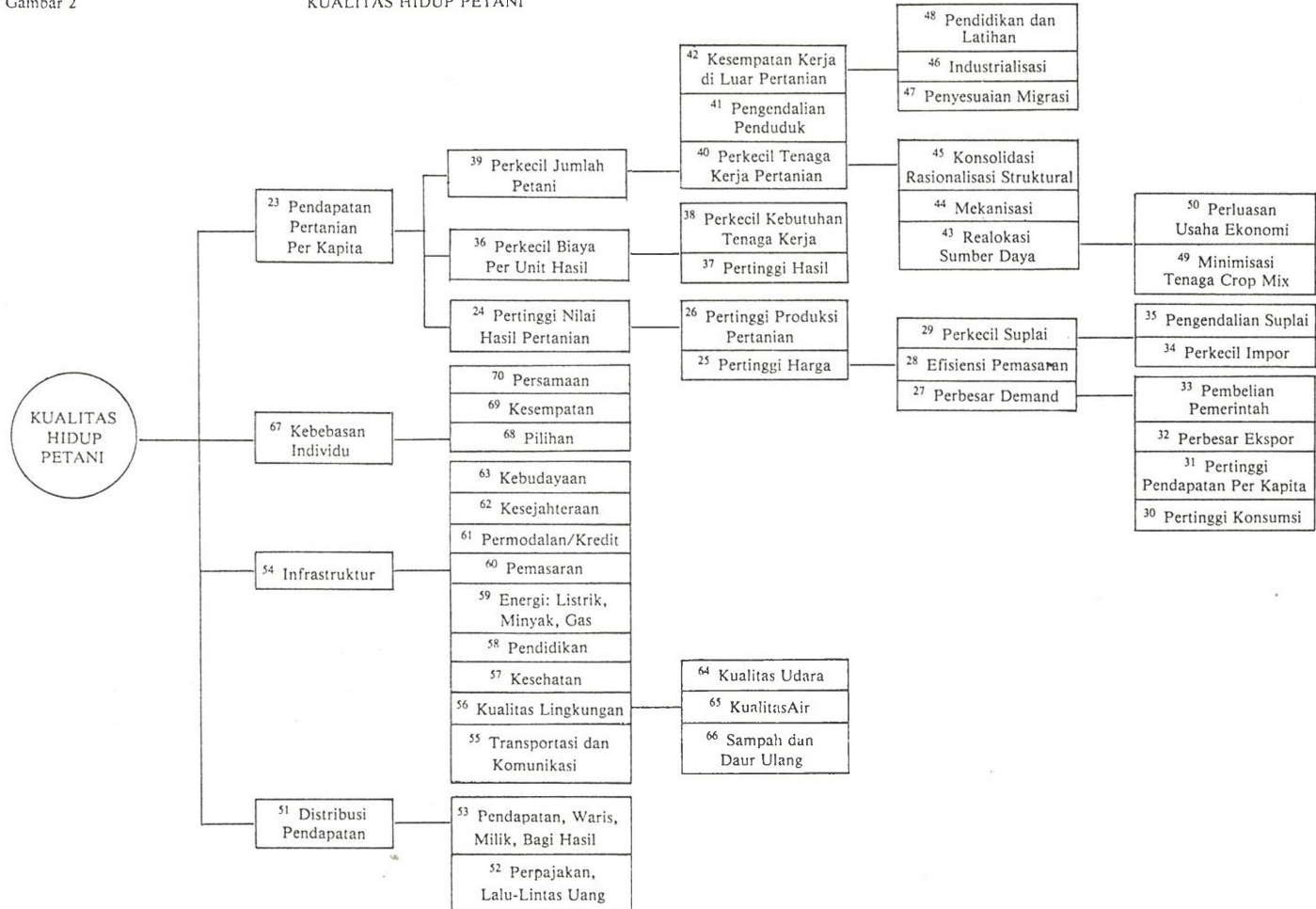
Selama sebagian besar penduduk Indonesia bergiat hidup dari pertanian, meningkatkan pendapatan pertanian per kapita (23) adalah jalan langsung memperbaiki kualitas hidup petani. Pendapatan pertanian per kapita dapat diperbesar melalui peningkatan nilai hasil pertanian (24), memperkecil jumlah petani (39), dan menekan biaya produksi per unit hasil (36) tanpa mengganggu kestabilan harga.

Nilai hasil pertanian dapat ditingkatkan dengan jalan mempertinggi harga (25) dan dengan memperbesar volume produksi (26). Harga dapat dinaikkan dengan jalan memperbesar permintaan (27), memperbaiki efisiensi pemasaran (28), dan perkecil relatif suplai (29).

Permintaan hasil pertanian dapat diperbesar melalui penambahan konsumsi (32). Bila pengaruh dari faktor-faktor ini cukup besar dalam meningkat-

Gambar 2

KUALITAS HIDUP PETANI



kan permintaan lebih cepat daripada penawaran, maka jelas harga hasil pertanian dapat terdorong ke atas. Jalan lain untuk memperbesar permintaan ialah melalui beragam program pembelian pemerintah terhadap berbagai komoditi pertanian, misalnya beras, jagung, cengkeh, dan lain-lain seperti yang dilaksanakan oleh Bulog baik untuk stock, buffer stock ataupun operasi pasar sepanjang musim dan tahun.

Pada ujung penawaran relatif (29) dapat dipengaruhi dengan kebijakan impor pertanian. Pengurangan impor (34) akan memperkecil penawaran relatif dan mempertinggi harga domestik. Pengendalian penawaran (35) hasil pertanian dapat ditempuh melalui kebijakan harga, subsidi, perizinan (licensing), atau kontrak untuk mengalihkan sumber-sumber dalam menghasilkan product mix.

Efisiensi pemasaran (28) dapat dilihat melalui perbaikan harga tingkat produsen dan rendahnya harga di tingkat konsumen, serta fasilitas pemasaran yang memadai untuk melancarkan transaksi jual/beli barang, penyimpanan, transportasi, komunikasi dan pengolahan produk.

Cara lain untuk meningkatkan nilai hasil pertanian ialah memperbesar produksi (26) dalam arti mutu dan volume, serta mampu bersaing di pasaran.

Pendapatan pertanian per kapita (23) dapat ditingkatkan melalui pengurangan jumlah petani (39). Untuk itu maka sektor pertanian harus direstrukturisasi sedemikian rupa sehingga tenaga kerja pertanian dapat diperkecil secara relatif (40) dan kebutuhan puncak musiman dapat diminimumkan. Petani dan buruh tani yang sebagian meninggalkan usaha petani dapat ditampung dalam kesempatan kerja non-pertanian (42). Pengendalian penduduk (41) dapat pula memperlambat penambahan petani dan buruh tani.

Kebutuhan tenaga kerja pertanian (40) dapat diperkecil dengan jalan mekanisasi (44), konsolidasi/rasionalisasi struktur tata guna tanah (45), realokasi sumber-sumber daya (43) yang dapat menghasilkan crop mix dengan minimisasi tenaga kerja (49), dan perluasan usaha dengan cara memperbesar luas usaha tani atau memperkecil jumlah unit usaha (50). Cara ini akan dapat mengurangi persediaan tenaga kerja di pedesaan dan meningkatkan upah.

Untuk itu maka kesempatan kerja non-pertanian (42) perlu disediakan. Hal ini harus didukung dengan penyesuaian kebijakan migrasi/penyebaran penduduk (47) dan industrialisasi pedesaan (46) untuk mengurangi urbanisasi. Persediaan tenaga kerja yang akan mengisi bidang non-pertanian dapat ditingkatkan ketrampilannya melalui pendidikan, latihan dan penyuluhan (48) yang tersedia di pedesaan dan mudah dijangkau.

Peningkatan pendapatan pertanian per kapita (23) dapat ditempuh dengan jalan menekan biaya produksi (36), sehingga memperbesar penerimaan bersih pada tingkat harga tertentu. Usaha ini harus dibarengi pula dengan memperbesar produktivitas hasil per satuan luas (37) dan atau per unit tenaga kerja (38). Penggunaan teknologi perlu sekali untuk mencapai tujuan tersebut.

Kualitas hidup petani dapat pula diperbaiki dengan jalan perbaikan distribusi pendapatan (51) di dalam sektor pertanian sendiri maupun antara sektor pertanian dan sektor ekonomi lainnya. Pembangunan pertanian Indonesia harus mendorong terciptanya distribusi pendapatan yang baik melalui program pemerataannya atau melalui kebijakan harga dan pendapatan, perpajakan (52) maupun sistem bagi hasil (53).

Pada saat di mana sektor pertanian itu makin berkembang dan bersifat usaha komersial, maka investasi infrastruktur (54) perlu ditingkatkan untuk menunjang pertanian dan pasarnya di perkotaan. Perbaikan efektivitas produksi dan pemasaran hasil pertanian makin memerlukan investasi infrastruktur dalam bidang transportasi dan komunikasi (55), elektrifikasi pedesaan (59), pemasaran (60) dan perkreditan atau permodalan (61). Investasi infrastruktur lainnya untuk kesejahteraan hidup petani perlu dikembangkan pula yaitu fasilitas kesehatan dan sanitasi (57), kegiatan kebudayaan (63), kesempatan pendidikan (58), kualitas lingkungan (56), dan investasi kesejahteraan umumnya (62).

Kebebasan individu (67) sebagai komponen kualitas hidup petani berkaitan pula dengan perkembangan sektor pertanian. Hal ini tercermin pada keinginan petani untuk memperoleh kebebasan dalam hal pilihan (68), kesempatan (69), dan persamaan (70), sebagaimana yang diperoleh saudaranya yang di perkotaan. Kebebasan seperti ini akan berpengaruh baik dalam keputusan petani untuk mengelola usaha tani dan pemasaran hasilnya.

KONTRIBUSI PERTANIAN DALAM PEMBANGUNAN

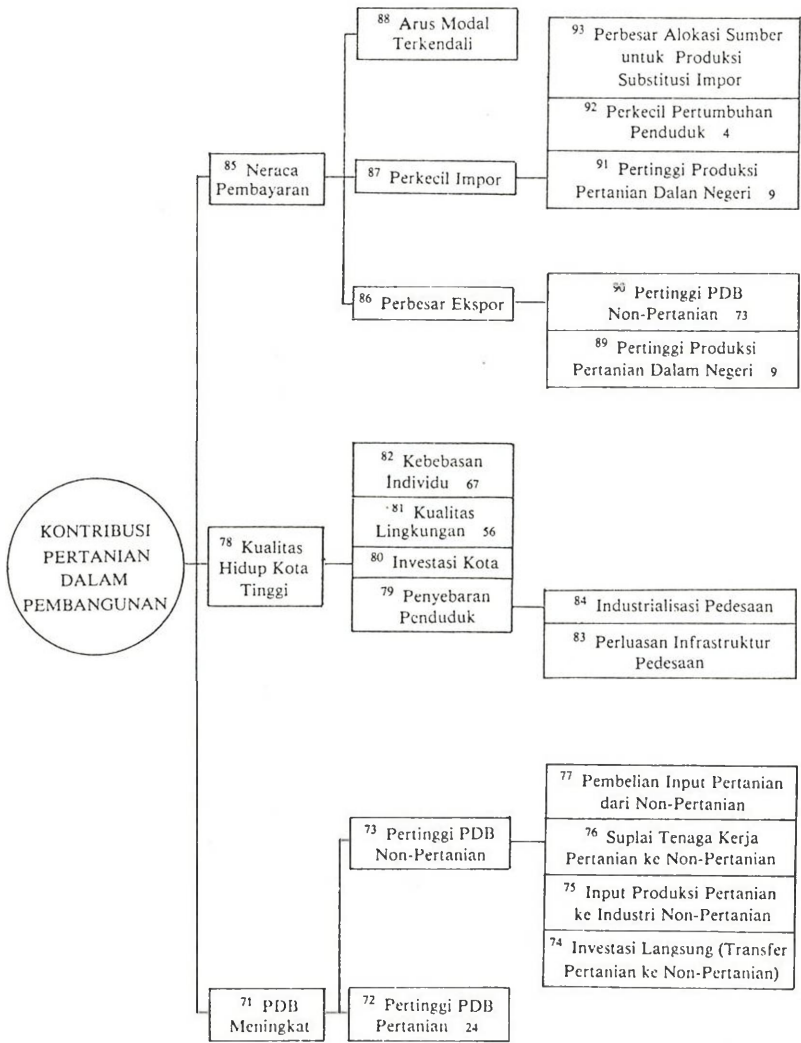
Selain penyediaan pangan masih banyak kontribusi berharga dari sektor pertanian untuk pembangunan ekonomi non-pertanian. Gambar 3 memperlihatkan interaksi kontribusi tersebut dan jalan untuk mencapainya.

Pembangunan sosial dan ekonomi dapat ditingkatkan dengan memperbesar Produk Domestik Bruto - PDB (71), perbaikan kualitas hidup kota (78), dan neraca pembayaran yang baik (85).

Total PDB (71) dapat diperbesar dengan meningkatkan PDB sektor pertanian (72) atau nilai hasil pertanian (24), dan dengan mempertinggi PDB non-

Gambar 3

PERTANIAN DALAM PEMBANGUNAN



pertanian (73). Sektor pertanian dapat menyumbang peningkatan GNP non-pertanian melalui penyediaan faktor-faktor produksi oleh industri non-pertanian (75), penyediaan bahan baku untuk industri pengolahan atau pengalengan, daging, susu, sayur, buah dan lain-lain. Sumbangan pertanian dalam pembangunan dapat pula melalui penyediaan tenaga kerja pertanian di pedesaan untuk sektor non-pertanian (76) di perkotaan, pembelian input produksi dari hasil industri non-pertanian (77), dan transfer modal pertanian kepada investasi langsung ke sektor non-pertanian (74) yang menghasilkan barang dan jasa sehingga meningkatkan PDB non-pertanian.

Banyak jalan untuk mengembangkan kualitas hidup perkotaan (78), yaitu peningkatan investasi infrastruktur kota (80), investasi kualitas lingkungan (81), dan kebebasan individu (82). Bila kota makin luas, padat dan makin terkonsentrasi maka kebijakan penyebaran penduduk (79) yang diikuti dengan industrialisasi pedesaan (84) dan perluasan infrastruktur pedesaan (83) penting untuk penduduk memperoleh pekerjaan tanpa harus migrasi ke kota. Kualitas lingkungan hidup di kota dapat diperbaiki dengan kebijakan penyebaran penduduk dan industri yang menyediakan perbaikan kualitas udara (64) dan air (65). Perhatian harus tertumpu kepada masalah sampah dan buangan dan daur ulang (66) baik di pedesaan maupun di perkotaan.

Sumbangan sektor pertanian lainnya ialah kepada neraca pembayaran (85) terutama dengan luar negeri, yang dapat menghindari defisit. Hal ini dapat dilakukan dengan menggalakkan ekspor pertanian (86) dan memperkecil impor (87), serta mengendalikan atau rasionalisasi arus modal untuk stabilisasi neraca pembayaran.

Ekspor dapat ditingkatkan (86) dengan jalan memperbesar produksi pertanian dalam negeri (89, 9), di mana kebijakan produksi dan perdagangan harus dapat mengalokasikan sumber-sumber yang dimanfaatkan untuk komoditi pertanian ekspor. PDB non-pertanian yang ditunjang oleh bahan baku pertanian (90, 73) seperti yang diuraikan di muka.

Memperkecil impor (87) dapat ditempuh dengan jalan menekan pertambahan penduduk (92, 4), sehingga permintaan terhadap barang impor dapat dikurangi. Dengan meningkatkan produksi pertanian (91) yang substitusi barang impor, maka impor dapat dikurangi. Untuk itu diperlukan alokasi sumber-sumber yang diperlukan bagi produksi substitusi barang impor (93).

ADMINISTRASI DAN POLITIK PERTANIAN

Prasyarat untuk perumusan perencanaan kebijaksanaan dan program untuk mencapai nilai-nilai pembangunan pertanian ialah suatu struktur adminis-

trasi dan organisasi pemerintahan pada semua tingkat yang lentur (*flexible*) dan tanggap (*responsive*) kepada kebutuhan masyarakat. Pilihan-pilihan harus dibuat, komplementaritas dimanfaatkan, konflik dipecahkan, dan kebijakan dilaksanakan sesuai dengan tersedianya sumber-sumber fisik, manusia, teknis dan kelembagaan.

Fleksibilitas dan tanggap pemerintahan di atas hendaknya dapat memperkecil atau tidak menimbulkan konsekuensi pertentangan kepentingan ekonomi dan sosial, baik untuk kebijakan pembangunan pertanian jangka pendek maupun jangka panjang. Sesungguhnya nilai dalam kapasitas administrasi pembangunan pertanian adalah politik pertanian (*agricultural policy*).

Politik pembangunan pertanian mencerminkan kepentingan dalam dan luar negeri serta hubungan dengan ekonomi internasional. Artinya peran ekonomi sektor pertanian akan dapat dirangsang karena ada kebutuhan absolut dan kemauan politik tersebut.

Nilai-nilai yang termasuk dalam administrasi dan politik pembangunan ekonomi sektor pertanian yang efektif untuk penyusunan kebijakan, program, proyek dan kegiatan, yaitu: (1) Koordinasi perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaannya; (2) Sumber informasi terpercaya tentang hasil-hasil pelaksanaan keputusan-keputusan dan tentang masalah-masalah yang harus mendapat pengawasan; (3) Arena kebijakan teknis dan ekonomis dari sistem pertanian yang memungkinkan sistem itu berfungsi tanpa hambatan politis; (4) Kemudahan bagi para ahli pertanian dalam ikut mempengaruhi perencanaan dan proses administratif pada semua tingkat; (5) Kemampuan analitik untuk memperhitungkan semua informasi relevan dari aparat administrasi pembangunan pertanian.

IMPLIKASI

Nilai-nilai dasar dan instrumental dari empat konstelasi nilai pembangunan pertanian, yaitu pangan, kualitas hidup, kontribusi sektor pertanian, dan administrasi dan politik pertanian, dapat merupakan informasi deskriptif yang berharga untuk analisis sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi.

Analisis sektor pertanian secara nasional dengan metode kuantitatif, misalnya *systems simulation*, *mathematical programming* dan *econometric*, akan memberikan hasil yang bermanfaat bagi para perencana, pengambil keputusan dan pelaksana pembangunan ekonomi sektor pertanian.

Konstelasi nilai pembangunan pertanian pada taraf sekarang ini paling tidak telah menggambarkan kaitan nilai dasar dan instrumental baik horisontal maupun vertikal, dan merupakan horison pandangan yang komprehensif.

Mengingat prioritas pembangunan ekonomi Indonesia ialah pertanian, maka sangat dimungkinkan bahwa analisis sektor pertanian dengan konstelasi nilai-nilainya yang integratif dapat menghadiahkan beberapa alternatif strategi kebijakan yang lebih baik.

PUSTAKA:

1. Biggs, Stephen D., et al., *Agricultural Sector Analysis*, A/D/C Teaching and Research Forum No. 11, 1977.
2. Saefuddin, Ahmad M., *Pertanian dan Pedesaan*. Ceramah Seminar P3K Bank Indonesia, LPPI, 1981.