

Dr. Ir. Suswadi, M.Si

Ziyad
Books



Buku Ajar

PEMBANGUNAN PERTANIAN



Pembangunan Pertanian

Penulis dan Penyusun
Dr. Ir. Suswadi, M.Si

Foto dan Gambar
Muladiyanto

Layout
Muladiyanto

ISBN: 978-602-317-630-4

Diterbitkan oleh

Ziyad
Books

Jln. Banyuanyar Selatan No. 4
RT. 2/XII Banyuanyar - Surakarta
Telp.: 0271-727027
Fax: 0271-734645

KATA PENGANTAR

Pertanian di Indonesia merupakan sektor terbesar dalam menyerap tenaga kerja, namun sektor pertanian belum cukup mampu menjadikan petani itu sendiri sejahtera, mengingat sebagian besar petani di Indonesia bersifat subsisten yang hanya mencukupi keluarganya saja belum dapat berkembang. Ironisnya lagi perkembangan fungsi dan peran sektor ini tidak berdampak nyata terhadap mayoritas masyarakat yang bergantung didalamnya. Kondisi ini berjalan sedemikian rupa, sehingga tanpa terasatelah terjadi ketimpangan yang cukup mencolok yang menimbulkan masalah baru dalam proses pembangunan nasional. Di samping kepincangan ekonomi, yang paling meresahkan saat ini adalah lambannya pertumbuhan atau peningkatan produktivitas komoditas-komoditas unggulan baik nasional, regional maupun daerah. Kelambanan tidak hanya dalam peningkatan kuantitas produksi saja tetapi juga dalam peningkatan kualitas dan kontinuitas. Ketiga hal ini merupakan faktor kunci untuk dapat bersaing dalam pasar global. Saat ini, jangankan untuk bersaing di pasar global, untuk memenuhi kebutuhan nasional saja negara kita masih tertatih-tatih, sehingga dijadikan sebagai pasar yang sangat empuk dan potensial bagi negara-negara maju

Sektor pertanian akan terus mengalami perubahan sejalan dengan dinamika lingkungan strategis, isu dan kebijakan pembangunan pertanian dan pembangunan nasional. Perubahan pada sektor pertanian dapat terjadi pada lingkup makro nasional, wilayah dan provinsi atau pada lingkup mikro di daerah pedesaan, tingkat rumah tangga petani dan tingkat usaha tani. Perubahan yang terjadi

pada sektor pertanian juga dapat meliputi berbagai aspek yang sangat luas mulai dari aspek produksi komoditas pertanian, perdagangan komoditas pertanian, konsumsi komoditas pertanian, hingga aspek kesejahteraan petani sebagai pelaku utama usaha pertanian.

Menghadapi kenyataan tersebut, terdapat alternatif strategi untuk memperbaiki keadaan pertanian di Indonesia, yaitu melalui "modernisasi pertanian". Melalui strategi ini, diyakini akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, membuka peluang yang lebih baik untuk perubahan struktur ekonomi, perluasan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan serta pemerataan, dan kelestarian lingkungan hidup; yang merupakan ciri-ciri dari pelaksanaan pembangunan pertanian yang berkelanjutan.

Buku Pembangunan Pertanian ini terdiri dari Sembilan bab yang terdiri dari Pendahuluan (Bab 1), Pembangunan Masyarakat (Bab 2), Unsur – Unsur Dalam Usaha Pertanian (Bab 3), Modernisasi dan Pembangunan Pedesaan (Bab 4), Pertanian dan Pengentasan Kemiskinan (Bab 5), Kerangka Pembangunan Pertanian (Bab 6), Paradigma Baru Pertanian (Bab 7), Pertanian Untuk Ketahanan Pangan (Bab 8) Terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penerbitan buku ini. Penghargaan yang setinggi-tingginya disampaikan kepada para penulis yang dengan tekun dan tetap bersemangat telah berhasil menyumbangkan buah pikirannya dalam tulisan-tulisan akademik ini. Semoga sumbangan pemikiran tersebut digunakan oleh para pengambil kebijakan dan seluruh pemangku kepentingan pembangunan pertanian. Akhirnya, puji syukur disampaikan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala bimbingan dan karunia-Nya sehingga buku ini dapat diselesaikan.

Puji syukur penulis persembahkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas terlaksananya penyusunan paper "Kebijakan Pertanian Untuk Kesejahteraan Petani", hanya dengan karunia-Nya penyusunan paper ini bisa terwujud. Penyusunan paper ini bertujuan

untuk membantu Mahasiswa Strata-1 memahami mata kuliah Politik Pertanian di Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Tunas Pembangunan. Buku ini dibuat dari berbagai bahan kuliah yang dipakai oleh penulis pada Mahasiswa Strata-1 prodi Agribisnis. Akhirnya penulis menyadari bahwa isi buku ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu, saran yang konstruktif dari pembaca, demi penyempurnaan buku ini sangat dinantikan

Surakarta, Februari 2021

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	vi
BAB 1 PENDAHULUAN	9
A. Globalisasi dan paradigma pembangunan	9
B. Konsep dan Teori Tentang Pembangunan	11
C. Tinjauan perkembangan pembangunan pertanian	13
D. Pertanian dalam Pembangunan Ekonomi Nasional	15
BAB 2 PEMBANGUNAN MASYARAKAT	27
A. Pengertian Pembangunan	27
B. Tujuan Pembangunan	36
C. Pendekatan dan Teori Pembangunan.....	40
D. Dimensi Pelaksanaan Pembangunan.....	61
E. Tantangan Pembangunan Ekonomi dan Pembangunan Pertanian	64
F. Ukuran Keberhasilan Pelaksanaan Pembangunan	68
BAB 3 UNSUR-UNSUR DALAM USAHA PERTANIAN	73
A. Pengertian Pertanian.....	73
B. Perkembangan Pertanian	74

C. Proses Produksi	89
D. Petani	91
E. Usahatani	94
F. Usahatani Sebagai Perusahaan	112
BAB 4 MODERNISASI DAN PEMBANGUNAN	
PEDESAAN.....	114
A. Pengertian Pembangunan	114
B. Pergeseran Nilai Tradisional ke Nilai Modern..	115
C. Modernisasi dan Perubahan Sikap Masyarakat ..	118
D. Transformasi Struktur Pertanian di Pedesaan.....	122
E. Modernisasi Pertanian	125
F. Pembangunan Pertanian dalam Persaingan Global	130
G. Tujuan Pelaksanaan Pembangunan Pedesaan	135
H. Hambatan Struktural dalam Pembangunan Pedesaan	141
I. Kebudayaan dan Perkembangan Desa	147
J. Faktor Penentu Pembangunan Pedesaan	149
BAB 5 PERTANIAN DAN PENGENTASAN	
KEMISKINAN	152
A. Pengertian Kemiskinan	152
B. Kemiskinan di Pertanian	153
C. Peranan Produktivitas Pertanian dalam Pengentasan Kemiskinan	157
D. Alternatif Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Pertanian.	162
E. Kebijakan Harga	167

	F. Kebijakan Pemasaran	173
	G. Kebijakan Struktural	175
BAB 6	KERANGKA PEMBANGUNAN PERTANIAN ..	177
	A. Pengertian Pembangunan Pertanian	177
	B. Hakekat Pembangunan Pertanian.....	178
	C. Syarat-Syarat Pembangunan Pertanian	179
	D. Model-model Pembangunan Pertanian	191
BAB 7	PARADIGMA BARU PERTANIAN.....	196
	A. Pengantar.....	196
	B. Gambaran Petani Masa Depan	197
	C. Visi dan Misi Pertanian Abad 21	203
	D. Sistem Agrobisnis dan Agroindustri Berkelanjutan	206
	E. Kebijakan Pembangunan Pertanian Berkelanjutan	211
BAB 8	PERTANIAN UNTUK KETAHANAN PANGAN..	218
	A. Pengantar.....	218
	B. Problema Ketahanan Pangan di Indonesia	219
	C. Kebijakan Ketahanan Pangan	222
	D. Kedaulatan pangan dan empat pilar penyangganya.....	228
	DAFTAR PUSTAKA.....	248

A. Globalisasi dan paradigma pembangunan

Fenomena globalisasi semakin dirasakan kehadirannya. Suasana yang globalized ini menurut Kenichi Ohmae ditandai oleh semakin menipisnya batas antarnegara (*borderless world*), menipisnya batas antarpasar domestik dengan pasar internasional, dan semakin dekatnya jarak antar daerah yang langka sumberdaya ekonomi dengan daerah yang surplus. Menipisnya batas antarnegara dan antarpasar ini secara langsung akan mengakibatkan persaingan yang semakin terbuka dan ketat. Kesenjangan antar sektor dan antar daerah tidak lagi diperhitungkan sebagai faktor penentu kebijakan persaingan, semuanya diperlakukan sama, yaitu ekonomi pasar yang (hanya) menghargai kemampuan bersain. Inilah sumber kecemasan terhadap melemahnya bargaining power proses penyediaan pelayanan, yang umumnya berada di sektor hulu.

Sebagai contoh dapat dicermati apa yang terjadi di sektor pertanian, meskipun pada periode tahun 1980-1990 situasi pertanian dunia menunjukkan kecenderungan adanya peningkatan produksi secara merata antara 7%-11%, namun harga turun berkisar antara 5,4% hingga 46% meskipun pada kurun waktu yang sama permintaan dunia meningkat dan kekurangan pangan

terjadi di pelbagai tempat. Posisi *buyer's market* semakin perkasa, diantaranya melalui pengetatan persyaratan kualitas, aturan pengangkutan, dan (bahkan) melalui cara pembayaran. Sektor "hulu" masih tetap dalam posisi "diatur" pasar, dan dengan demikian kesejahteraan di sektor pertanian (yang sebagian besar berada di wilayah perdesaan) tetap merupakan hal yang semu.

Gerakan industrialisasi pada kenyataannya seringkali didominasi oleh tindakan relokasi industri, pabrik-pabrik, dan kegiatan manufacturing ke pelosok-pelosok, yang secara tidak langsung memarjinalkan sektor ini. Proses transformasi ekonomi di AS dari "Agrarian" ke arah "Industrial", dan kemudian ke arah "Informasi" telah mereduksi keterlibatan tenaga kerja pertanian hingga tinggal 4% selama 100 tahun, dan diproyeksikan tinggal 2% pada tahun 2045 mendatang.

Fenomena perdagangan bebas yang mulai dibahas sejak *Uruguay Round* tahun 1978 nyata-nyata kurang berpihak pada sektor hulu, yang sebagian besar ada di wilayah perdesaan. Produk-produk pertanian misalnya, dituntut oleh pasar global untuk semakin customized. Dengan semakin dihilangkannya hambatan-hambatan tarif dan non-tarif maka berbagai jenis dan jumlah komoditas ekonomi semakin mudah memasuki pasar. *Buyer's market* sebagai konsumen tingkat awal semakin berkuasa mengatur *Seller's market*. Kinerja sektor ini diarahkan oleh prinsip efisiensi bisnis dan pertumbuhan, dan oleh karenanya agenda pokok di perdesaan adalah mendorong perkembangan industri untuk memberikan sumbangan devisa sebesar dan secepat mungkin. Masyarakat "dipaksa bersaing tidak dengan pengetahuan dan kemampuan yang sebenarnya dimiliki" (*idiosyncratic knowledge*) yang seolah-olah tidak ada harganya

dan harus ditanggalkan begitu saja. Semuanya demi merespon kehebatan industri dan pasar global.

Globalisasi terkait erat dengan persoalan perubahan dalam arti luas (orang dan sistem), dan oleh karenanya, memahami dampaknya pun juga harus dalam kerangka yang menyeluruh. Penciptaan daya saing global seharusnya mampu memadukan prinsip efisiensi bisnis dengan sebuah aransemen yang berisikan keunggulan pengembangan kelembagaan (*institutional development*) dan keunggulan di tingkat kemampuan masyarakat (*capacity building*). Sekurang-kurangnya, harus ada tatanan yang menjamin upaya optimalisasi potensi lokal yang ada di masyarakat yang secara berkelanjutan terus diberdayakan dalam sebuah proses belajar masyarakat (*learning society*). Dengan kata lain, diperlukan pemikiran tentang cara pandang baru dalam pembangunan yang paralel dengan kecenderungan paradigma pembangunan berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan esensi pembangunan yang menurut *Human Development Report* tahun 1996 sebagai "*people-centered, equitably distributed and environmentally and socially sustainable*".

B. Konsep dan Teori Tentang Pembangunan

Kecenderungan global pasca Perang Dunia II adalah munculnya negara-negara baru yang lahir sebagai hasil proses dekolonisasi. Tantangan pokok dari negara-negara tersebut adalah melakukan "pembangunan", Sebagai upaya yang sadar dan melembaga maka pembangunan akan bermuatan nilai, yaitu keinginan untuk mewujudkan keadaan yang lebih baik. Pemahaman terhadap "keadaan yang lebih baik" ini sangat relatif dari waktu ke waktu dan cenderung subyektif atau berbeda antara satu bangsa dengan bangsa lainnya. Meski sangat tergantung pada

siapa yang memahami, namun makna pembangunan tetaplah sama jika dilihat dari tujuannya. Konseptualisasi di atas dikatakan R.P. Misra sebagai pemaknaan yang riil dari pembangunan (*the real meaning of development*), dan untuk itu, dapat dijelaskan ke dalam beberapa kondisi pemahaman. Pertama, bahwa pembangunan adalah sebuah proses bukanlah keadaan. Kedua, bahwa pada akhirnya proses-proses tersebut tidak bebas nilai. Ketiga, bahwa nilai-nilai tersebut mengacu kepada tempat di mana masyarakat berada, bukan pada nilai-nilai dunia Barat.

Sebagai sebuah diskursus terpanjang di dunia, pembangunan mempunyai 7 (tujuh) isu penting baik dari kelompok yang pro maupun yang kontra, yaitu:

1. Isu pertumbuhan – distribusi (*growth versus distribution*)
2. Isu pembangunan pertanian – industri (*agricultural versus industrial development*)
3. Isu pembangunan perdesaan – perkotaan (*urban versus rural development*)
4. Isu teknologi padat modal – padat karya (*capital versus labour intensive technologies*)
5. Isu sentralisasi – desentralisasi (*centralization versus decentralization*)
6. Isu perencanaan – tradisional (*modern versus traditional*)
7. Isu perencanaan sosial – ekonomi – fisik (*socioeconomic versus physical planning*)

Dengan adanya variasi dan perkembangan pemaknaan terhadap pembangunan maka terdapat kesepakatan bahwa isu dalam pembangunan tidak pernah tunggal, dan oleh karenanya masalah pembangunan adalah masalah siapa saja. Bintoro Tjokroamidjojo dalam kata sambutan dibukunya Joseph W. Eaton (ed)

menyebutkan bahwa kajian tentang pembangunan menjadi sangat applied dan multi approach, dan untuk itu pendekatan yang developmental ini memiliki ciri-ciri, pertama, dalam kemanfaatannya berbagai disiplin ilmu melampaui batas peralatan analisis murninya. Penalaran terhadap masalah pembangunan akan menggunakan pendekatan kelembagaan misalnya, atau pendekatan sosial lainnya. Kedua, dalam menelaah masalah-masalah pembangunan lebih banyak digunakan pendekatan multi-disiplin.

C. Tinjauan perkembangan pembangunan pertanian

Kebijakan pemerintah RI dalam pembangunan sub sektor perkebunan ialah peningkatan ekspor, meningkatkan pendapatan petani, memberikan lapangan pekerjaan di pedesaan, mendorong terciptanya sistem agribisnis yang terpadu dengan agroindustri dan menciptakan dasar ekonomi yang kuat bagi penduduk pedesaan dalam rangka mendapatkan pemerataan pembangunan.

Kebijakan pembangunan pertanian mengalami perubahan dari pembangunan pertanian ke pembangunan sistem dan usaha agribisnis yang mencakup 2 program yaitu program agribisnis dan program ketahanan pangan. Kebijakan ini menghendaki perubahan pendekatan penyuluhan pertanian dari agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan dan desentralistis.

Pendekatan baru ini mengharuskan para penyuluh pertanian untuk melihat usaha yang dikelola petani (onfarm) sebagai bagian dari sistem agribisnis. Kondisi ini juga akan memperluas sasaran penyuluhan pertanian menjadi petani dan keluarganya serta masyarakat pelaku agribisnis.

Berkerakyatan dicirikan antara lain dengan mendayagunakan sumberdaya yang dimiliki atau dikuasai rakyat banyak serta

menjadikan organisasi dan jaringan ekonomi rakyat menjadi pelaku utama pembangunan agribisnis.

Berdaya saing dicirikan antara lain berorientasi pasar, meningkatnya pangsa pasar, khususnya pasar internasional yang mengandalkan produktivitas dan nilai tambah melalui pemanfaatan modal, teknologi serta kreativitas sumberdaya manusia terdidik dan bukan lagi mengandalkan kelimpahan sumberdaya alam dan tenaga kerja tak terdidik.

Berkelanjutan dicirikan antara lain memiliki kemampuan merespon perubahan pasar yang cepat dan efisien, berorientasi kepentingan jangka panjang, menggunakan inovasi teknologi ramah lingkungan.

Desentralisasi dicirikan antara lain berbasis pada pendayagunaan beragam sumberdaya lokal, berkembangnya pelaku ekonomi lokal, meningkatnya kemampuan pemerintah daerah sebagai pengelola utama pembangunan agribisnis dan meningkatnya bagian nilai tambah yang dinikmati rakyat setempat.

Lingkup pembangunan sistem agribisnis mencakup:

- 1) Sub-sistem agribisnis hulu, mencakup industri perbenihan/pembibitan tanaman atau hewan, industri agrokimia dan industri agro-otomotif.
- 2) Sub-sistem usahatani mencakup usaha tanaman pangan hortikultura, perkebunan dan peternakan.
- 3) Sub-sistem pengolahan meliputi industri makanan dan minuman, industri rokok, industri barang serat alam, industri biofarmaka, industri agrowisata dan estetika.
- 4) Sub-sistem pemasaran mencakup distribusi, promosi, dan informasi pasar, intelegen pasar, kebijaksanaan, perdagangan dan struktur pasar.

- 5) Sub-sistem jasa meliputi perkreditan dan asuransi, transportasi, perdagangan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan penyuluhan serta kebijaksanaan pemerintah.

Membangun pertanian yang tangguh memerlukan sikap mental dan budaya yang kuat dari para petani, yang dipengaruhi oleh keberadaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang diyakini dapat membantu memperbaiki sistem pertanian yang telah ada sejak jaman dahulu. Produktivitas dan martabat para petani dengan meningkatkan produksi dan pendapatannya.

Keberhasilan pembangunan pertanian sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk melibatkan para petani sebagai subjek, karena petanilah yang terlibat langsung dalam mengelola dan melaksanakan usahatani, mengalokasikan sumberdaya yang ada, baik sumber daya alam dan modal maupun sumberdaya teknologi.

Kebijakan pembangunan pertanian juga mensyaratkan dikembangkannya jaringan kerjasama diantara pelaku dan kelembagaan agribisnis, kelembagaan penelitian, kelembagaan pendidikan (termasuk perguruan tinggi) dan kelembagaan penyuluhan pertanian, kelembagaan penelitian, kelembagaan pendidikan (termasuk perguruan tinggi) dan kelembagaan pelatihan.

D. Pertanian dalam Pembangunan Ekonomi Nasional

Sudah disebutkan terdahulu bahwa perkembangan pembangunan pertanian terkait erat dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebagaimana telah disinggung pada pembangunan nasional salah satu titik beratnya adalah sektor pertanian. Sektor ini ditinjau dari berbagai segi memang paling dominan dalam ekonomi nasional, misalnya kontribusi dalam pendapatan, dapat

menciptakan lapangan pekerjaan pada penduduk yang bertambah dengan cepat, kontribusinya dalam penghasilan devisa dan lain-lain.

Pembangunan pertanian tidak dapat berdiri sendiri. Pertanian mempunyai hubungan erat dan kiat mengkait dengan sektor-sektor perekonomian lainnya misalkan sektor perdagangan, pendidikan dan lain-lain. Untuk mempercepat proses pembangunan pertanian terbukti diperlukan peningkatan kegiatan yang simultan dalam hampir semua sektor yang ada. Departemen Dalam Negeri, Perhubungan, Tenaga Kerja, Koperasi, Perindustrian Sosial dan Agama ikut mengambil bagian yang aktif dalam usaha pembangunan inti dari Departemen Pertanian.

a. Pembangunan ekonomi melalui pengembangan pertanian

Pembangunan ekonomi dengan pemberian prioritas pada sektor pertanian tidaklah merupakan kasus yang khusus di negara kita saja, tetapi merupakan garis kebijaksanaan yang mulai populer sejak awal tahun enam puluhan. Karena sebelum masa itu pertanian dianggap sebagai sektor yang pasif dalam pembangunan ekonomi, sebagaia pengikut dan pendukung sektor yang lebih aktif dan lebih dinamis yaitu sektor industri.

Dalam literatur yang pada waktu itu biasanya orang berbicara tentang peranan pertanian sebagai sumber tenaga kerja yang tak terbatas (*unlimited labor*) dengan "produktivitas marginal hampir nol". Di samping itu pertanian dianggap sebagai sektor yang dapat menyediakan bahan-bahan mentah yang sangat murah bagi sektor industri.

Dalam keadaan yang demikian kebijaksanaan yang dianggap tepat adalah yang dapat menciptakan daya tukar

(*term of trade*) yang lebih menguntungkan sektor industri, supaya sektor ini dapat berkembang dengan cepat. Rusia (Uni Soviet) dan India adalah dua contoh negara yang dalam pembangunan ekonominya memberi prioritas pada sektor industri, terutama industri berat. India kini mempunyai sektor industri yang relatif lebih maju dibandingkan dengan negara Asia kecuali Jepang. Rusia (Uni Soviet) dalam waktu yang relatif pendek telah mencapai kemajuan-kemajuan ekonomi dan teknologi yang menakjubkan, namun sayangnya negara Uni Soviet pecah dengan runtuhnya tembok Berlin hingga pecahlah negara komunis terbesar selain RRC.

Namun demikian baik India atau Uni Soviet belum berhasil mencapai pembangunan ekonomi yang berimbang karena sektor pertanian menjadi ketinggalan. Belakangan ini timbul dalam teori pembangunan ekonomi versi baru yaitu kasus pembangunan ekonomi Jepang. Negara melaksanakan pembangunan ekonomi yang berimbang (*concurrent growth*) antara sektor industri dan pertanian. Industri berkembang dengan perpajakan berat dan pengumpulan dana yang giat dari sektor pertanian termasuk tenaga kerja yang murah. Sebaliknya sektor pertanian dikembangkan dengan cepat berkat hasil-hasil penemuan baru dari sektor industri pupuk, obat-obatan pemberantas hama, mesin-mesin pertanian, pompa air dan lain-lain. Dengan demikian Jepang telah mempunyai model pembangunan ekonomi yang berhasil dan telah dicoba atau dipraktekkan di negara-negara lain.

Bagi negara-negara Asia model pembangunan pertanian Jepang ternyata tidak mudah ditiru, sebagaimana dapat diharapkan kondisi sosial ekonomi dan teknologi

Jepang dalam tahap-tahap pembangunan pertanian itu menunjukkan ciri khas yang tidak dapat diduplikasi di negara lain. Salah satu keuntungan Jepang dibandingkan Indonesia misalnya adalah penambahan penduduk dan tenaga kerja yang tidak begitu besar terutama pada masa tinggal landas tahun 1900 tingkat kenaikan tenaga kerja hanya 0,8-0,9% pertahun (Jonhson and Mellor, 1961). Padahal kenaikan tenaga kerja ini diserap dalam persentasi yang lebih besar oleh sektor di luar pertanian, sehingga tenaga kerja pada sektor pertanian mengalami penurunan. Kenyataan yang demikian memungkinkan dapat ditariknya dana-dana dari sektor pertanian untuk investasi di luar sektor pertanian.

Pajak pertanian ini adalah sebesar 71% antara 1870-1900 termasuk di dalamnya 56% pajak tanah (Ranis, 1984). Perpajakan yang sangat berat seperti ini tidak mungkin dapat ditarik dari sektor pertanian kita dalam keadaan sekarang ini. PBB sebesar 5% saja sudah dirasakan sangat berat karena tingkat pendapatan pertanian yang demikian rendah. Juga Jepang menarik pajak yang berat dari sektor ekonomi di dalam negeri antara lain karena kekhawatiran dikuasai kekuatan asing bila meminjam dari luar negeri.

Suatu perbandingan yang menarik dalam pembangunan pertanian antara Jepang dan Jawa diberikan oleh Geertz (1976). Walaupun diakui bahwa perbedaan-perbedaan antara keduanya cukup banyak namun persamaannya juga tidak sedikit. Hasil padi per Ha di Jawa dan Jepang tahun 1868-1970 adalah kira-kira sama; keadaan masyarakat yang sifatnya feodal banyak sekali persamaan-persamaannya; penduduknya sama padat; sistem pertanian sawah dengan

tanaman padinya yang kecil-kecil tidak banyak berbeda. Namun begitu karena sebab-sebab yang telah diuraikan di atas keadaan kedua negara tersebut menjadi sangat jauh berbeda seratus tahun kemudian. Hasil padi per Ha di Jepang kini 2,5 kali tingkat hasil di Jawa. Pendapatan perkapita Jepang pada tahun 1975 di atas US\$1.500 sedangkan di Indonesia baru US\$ 100.

Dalam kesimpulannya Geertz menanyakan apakah andaikan Indonesia tidak pernah dijajah Belanda, kira-kira sekarang juga akan semaju Jepang? Pertanyaan demikian tentunya tidak dapat dijawab, karena variabel kejadian sejarah jumlahnya tidak terbatas. Akhirnya Geertz (1976) menyimpulkan analisisnya sebagai berikut: "Usaha untuk mencari diagnosis yang tepat bagi penyakit yang dihadapi Indonesia membawa orang untuk menjelajahi bidang-bidang analisis yang berada di luar proses-proses ekologi ke arah penyelidikan ke dalam dinamika politik sosial dan kebudayaan bangsa".

Kejadian sejarah memang tidak dapat diputar kembali. Memang sejak negara kita merdeka banyak kesempatan membangun telah kita sia-siakan, keterlanjuran itu tidak dapat disesalkan. Yang penting adalah bagaimana kita dapat membangun dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lebih tepat mulai sekarang dan masa-masa yang akan datang. Model pembangunan tidak dapat kita tiru begitu saja, mengingat saat ini negara kita saat ini terpuruk dalam berbagai kondisi ekonomi dan politik dan juga ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintahan dan pimpinan bangsa saat ini cukup signifikan.

Sektor pertanian tidak dipandang sebagai sektor yang pasif yang mengikuti sektor industri, tetapi sebaliknya. Pembangunan pertanian didorong dari segi penawaran dan dari segi fungsi produksi melalui penelitian-penelitian, pengembangan teknologi pertanian yang terus menerus pembangunan sarana dan prasarana sosial dan ekonomi di pedesaan dan investasi oleh negara dalam jumlah besar. Pertanian kini dianggap sebagai sektor pemimpin (*leading sector*) yang diharapkan mendorong perkembangan sektor-sektor lainnya.

Dalam merumuskan model pembangunan ekonomi yang lebih teliti, pertanian tidak hanya diharapkan dengan industri dalam model dua sektor (*two sector model*) tetapi model antar sektor. Walaupun dalam penyusunan APBN tidak digunakan model makro ekonomi yang kompleks karena data yang diperlukan masih belum tersedia dalam kuantitas-kuantitas yang diteliti, namun analisis yang mendalam atas kebijaksanaan dan program-programnya akan menunjukkan hubungan antarsektor yang sangat erat. Sektor perdagangan misalnya sebagai sektor yang bersifat melayani sektor-sektor lainnya berperan sangat penting dalam mendorong pembangunan pertanian melalui berbagai kegiatannya. Ekspor di luar minyak misalnya tahun 1974/1975 sebesar US\$ 2.033 juta atau 7% lebih tinggi daripada tahun 1973/1974.

Peningkatan nilai ekspor ini akan mempunyai akibat yang banyak aspeknya. Pertama, meningkatkan kemampuan mengimpor barang-barang konsumsi dan barang-barang modal dengan tekanan pada makin besarnya persentase barang modal. Kedua, memberikan kepercayaan

yang makin besar kepada kreditor-kreditor di luar negeri sehingga lebih mempermudah pemenuhan kredit yang diperlukan Indonesia. Ketiga, makin besarnya volume dan nilai serta makin terturnya, perdagangan akan berakibat makin besarnya penerimaan yang makin besar ini berarti memperbesar kemampuan negara untuk investasi-investasi pembangunan pertanian. Keempat, tidak dapat dilupakan bahwa makin baiknya neraca perdagangan dan neraca pembayaran, mempunyai pengaruh yang positif terhadap stabilisasi nilai uang di dalam negeri. Inflasi dapat lebih dikendalikan dan kurs mata uang asing tidak mengalami fluktuasi dan ini berakibat makin besarnya kepastian usaha secara keseluruhan.

Analisis demikian dapat pula diadakan untuk setiap sektor dalam perekonomian nasional, misalnya sektor pekerjaan umum, sektor perhubungan, sektor industri dan lain-lain. Semua sektor memainkan perannya masing-masing dalam pembangunan pertanian dan sebaliknya.

b. Peranan relatif sektor pertanian dalam pembangunan

Para ahli ekonomi pertanian dituntut tidak saja menguasai ilmu ekonomi pertanian namun diharapkan pula memahami masalah-masalah makro ekonomi yang terkait erat dengan pembangunan nasional. Selain itu dengan semakin kompleksnya sistem perekonomian nasional, sebagai hasil pembangunan berdasarkan spesialisasi dan diferensiasi, dituntut perhatian yang semakin besar dari pakar ekonomi pertanian karena sifat dinamika maupun dampak lintas sektor pertanian atau pedesaan dengan sektor-sektor lainnya. Namun demikian pakar ekonomi

pertanian seyogyanya tetap memperhatikan salah satu keunggulan komperatif yang dimilikinya yaitu didasarkan atas kedekatannya dengan petani dan masyarakat pedesaan.

Mengenai keterkaitan industri dan pertanian dalam industrialisasi pertanian, pemanfaatan keunggulan komperatif di sektor pertanian secara bijaksana akan dapat memajukan sektor pertanian itu sendiri dan mendorong pertumbuhan industri serta ekspor.

Dalam upaya memanfaatkan kemajuan pesat di sektor industri bagi pembangunan sektor pertanian, diperlukan berbagai langkah untuk memanfaatkan sepenuhnya mekanisme keterkaitan sektoral yang ada, antara lain:

- 1) Inovasi yang dapat memberikan manfaat bagi kedua sektor.
- 2) Informasi yang dapat membantuy memajukan sektor/ zona yang tertinggal.
- 3) Pengembangan infra struktur yang dapat dimanfaatkan oleh semua sektor
- 4) Dorongan investasi baru ke arah pengembangan industri peng-olahan hasil pertanian dan mendukung sektor pertanian (agroindustri), dan
- 5) Insentif yang dapat mendorong berkembangnya keterkaitan antar industri dan pertanian yang efisien dan efektif.

Ketimpangan pertumbuhan antara sektor pertanian dan sektor lainnya disebabkan karena masih adanya beberapa kelemahan di sektor pertanian, seperti kurangnya investasi dan tenaga terampil, serta citra kerja di sektor pertanian yang

kurang menarik. Oleh karena itu pengembangan agribisnis pada waktu yang akan datang hendaknya diarahkan dan dibarengi dengan peningkatan investasi di daerah pedesaan dan peningkatan keterampilan tenaga kerja yang ada di sektor pertanian. Hal tersebut dapat dilakukan melalui perbaikan sarana pemasaran di pedesaan dan penyediaan fasilitas kredit. Sedangkan peningkatan keterampilan dapat dilakukan melalui pelatihan-pelatihan praktis dalam rangka alih teknologi.

Kegiatan agroindustri memegang peranan yang sangat penting, yang diharapkan akan mendorong penciptaan lapangan kerja baru, dan menjadi sumber tambahan pendapatan masyarakat pedesaan.

c. Tantangan dunia pertanian

Pada saat seperti saat ini pertanian dituntut untuk tetap menjaga persediaan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia yang karena pertumbuhannya cukup pesat diperkirakan akan mencapai lebih 200 juta hingga saat ini. Lahan yang tersedia di pulau Jawa sudah tidak mungkin lagi terus menerus menjadi tumpuan terutama dalam penyediaan beras. Hal ini disebabkan baik karena keterbatasan lahan, maupun karena semakin banyaknya kegiatan pembangunan di sektor industri dan konstruksi. Pertanian pangan ini harus tetap merupakan prioritas pembangunan. Untuk itu diperlukan usaha-usaha yang selain dapat menaikkan hasil produksi pertanian yang didapat pada saat permannan, juga yang dapat menghasilkan peningkatan nilai tambah terutama melalui kegiatan industri pertanian.

Globalisasi menuntut adanya efisiensi produksi, distribusi dan jaringan pemasaran produk olahan hasil

pertanian dengan mutu yang semakin meningkat. Seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, pertanian akan banyak diwarnai oleh kehadiran Bioteknologi, kultur jaringan, rekayasa genetika dan biologi molekuler. Ilmu-ilmu lain yang baru seperti *Computer aided design* (CAD), *Computer aided manufacturing* (CAM), *Computer simultan* serta ilmu pengetahuan komputer lainnya juga telah ikut berperan di dalam perkembangan teknologi pertanian. Ilmu-ilmu tersebut bersama-sama dengan ilmu-ilmu rekayasa pertanian lainnya akan menjadi tumpuan utama dalam menjawab tuntutan efisiensi produksi. Ilmu pengetahuan dan teknologi serta pengembangannya pada industri pertanian mau tidak mau akan semakin menonjol peranannya.

Pada pertanian alamiah yang pertama-tama menentukan, sehingga hukum-hukum alam sudah merupakan sesuatu yang harus diterima. Kemudian yang tinggal adalah kesempatan berupa tantangan bagi manusia melalui ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menyempurnakannya. Ilmu pengetahuan teknologi dan industri seyogyanya merupakan suatu wahana untuk mengubah kualitas kehidupan manusia di alam ini agar menjadi lebih baik.

Pertanian secara tahapan dapat digolongkan menjadi tiga generasi. Yang pertama adalah pembibitan; kedua budidaya; dan yang ketiga adalah pengolahan hasil pertanian. Masing-masing tahapan generasi tersebut mempunyai permasalahan dan tantangan sendiri-sendiri.

Tantangan yang dihadapi pada generasi pertama adalah bagaimana menciptakan bibit atau benih yang unggul

dan kontinyu baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Melalui usaha pembibitan ini diupayakan untuk didapatkan benih yang bermutu tinggi dan dapat tumbuh dengan baik serta menghasilkan komoditas sesuai dengan yang diharapkan. Selain itu diharapkan benih ini harus mudah penanganannya sehingga dapat diterima langsung oleh petani. Selain itu sesuai dengan tuntutan alam pada saat ini benih tersebut akrab dengan lingkungan. Masalah lain yang dihadapi generasi pertama pertanian ini adalah bagaimana mendapatkan bibit unggul yang dapat menjanjikan keseragaman komoditas baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas. Hal ini sudah merupakan permintaan pasar yang tidak mungkin dapat ditawar-tawar lagi.

Pada generasi kedua yang diupayakan adalah peningkatan kuantitas hasil komoditas serta menekan biaya dan limbah produksi serendah mungkin. Tuntutan efisiensi produk tersebut harus dijawab dengan penerapan teknologi dan keteknikan pertanian secara tepat sasaran. Pada tahapan budidaya pertanian melalui aplikasi ilmu pengetahuan dan teknologi komputer dalam menyimulasikan pertumbuhan suatu tanaman tertentu, misalnya dapat ditentukan jenis operasi saat operasi dan tingkat operasi serta peralatan yang digunakan pada suatu kegiatan usaha pertanian agar dapat dicapai optimalisasi produksi. Ilmu pengetahuan dan teknologi penginderaan jarak jauh menyumbangkan terobosan di dalam pengidentifikasian tingkat serangan hama penyakit tanaman beserta penyebarannya.

Tahapan generasi selanjutnya adalah industri pertanian. Pada generasi ini dilakukan penciptaan produk dengan menggunakan hasil pertanian sebagai bahan baku

utamanya. Industri pertanian seperti layaknya kegiatan industri yang lainnya, mengutamakan peningkatan nilai tambah suatu komoditas. Dapat dicontohkan di sini peningkatan nilai tambah melalui kegiatan industri pertanian. Dari buah-buahan menjadi minuman siap konsumsi, dari ikan menjadi omega 3 dan lain-lain. Dalam usaha meningkatkan kemakmuran bangsa, sangat banyak diperlukan usaha peningkatan nilai tambah melalui kegiatan industri pertanian.

Dari pengalaman sejumlah negara maju dapat dilihat bahwa hasil produksi serta kenaikan nilai tambah akan meningkat seiring dengan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi yang mendasari suatu usaha pertanian dan yang menunjang penerapannya ke dalam industri pertanian memegang peranan penting dalam pembangunan bangsa dan selayaknya mendapat perhatian yang tinggi. Dikaitkan dengan usaha saat ini dalam upaya untuk meningkatkan kemakmuran bangsa, generasi ketiga ini merupakan suatu hal yang diprioritaskan. Hal ini tertuang nyata dalam GBHN.

Secara lebih umum dapat dirinci lebih jauh bahwa melalui rekayasa genetika dengan menyilangkan varietas-varietas atau spesies-spesies yang lebih unggul yang dapat memenuhi permintaan pasar akan komoditas yang unggul. Selanjutnya melalui biologi molekuler akan mampu menciptakan hasil pertanian menjadi bahan baku yang lebih siap untuk mengisi kekurangan pasokan bagi industri yang mengolah hasil pertanian.

PEMBANGUNAN MASYARAKAT

A. Pengertian Pembangunan

Sudah menjadi kodrat manusia sebagai makhluk hidup untuk menginginkan sesuatu yang lebih baik. Hal ini sudah merupakan dimensi biologis dan psikologis manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya di dunia ini. Kebutuhan-kebutuhan itu tentu saja harus diusahakan oleh manusia itu sendiri, dengan menggunakan cara-cara dan upaya-upaya tertentu. Semakin lama manusia hidup di dunia, semakin banyak pula tuntutan-tuntutan akan pemenuhan kebutuhan tersebut, baik yang bersifat fisik maupun batiniah. Tuntutan-tuntutan akan pemenuhan kebutuhan ini tidak selamanya dapat diperoleh dengan mudah dari alam semesta ini. Semakin banyak manusia yang membutuhkannya semakin terbatas pula sumber-sumber pemenuhan kebutuhan tersebut. Keterbatasan sumber-sumber inilah yang menyebabkan manusia mulai berfikir, bagaimana cara untuk mendapatkan kebutuhan-kebutuhan itu. Proses berfikir dan cara untuk memenuhi kebutuhan inilah yang akan menjadi bagian dari kebudayaan suatu masyarakat, termasuk proses perkembangan teknologi kebudayaan suatu masyarakat, termasuk proses perkembangan teknologi dan perkembangan masyarakatnya. Perkembangan masyarakat ini pada dasarnya adalah proses perubahan. Dan pembangunan itu sendiri adalah

proses perubahan yang dilakukan secara sengaja untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

Meskipun prinsip dasar pembangunan itu, di negara manapun, adalah sama, tetapi kadar dan prestasi pembangunan itu sendiri berbeda-beda sesuai dengan tingkat kemajuan yang telah dicapai oleh masyarakat yang bersangkutan. Di samping itu, pembangunan itu sendiri juga sangat banyak dipengaruhi oleh kondisi-kondisi fisik dan non fisik dari negara yang bersangkutan, sehingga akselerasi (percepatan) pembangunan yang ada di setiap negara tidak sama. Faktor ini pula yang memberikan predikat-predikat bahwa ada negara maju dan ada negara yang sedang berkembang. Atau dengan kata lain, masyarakat dapat dibagi menjadi tiga kategori, yaitu (1) masyarakat yang masih tradisional, (2) masyarakat yang bersifat peralihan (transitional), dan (3) masyarakat maju (modern) (Tjokroamdiyojo, 1980). Salah satu kriteria untuk menentukan kelas-kelas masyarakat di atas, adalah tingkat pembangunan yang telah dicapai oleh masyarakatnya, yang dilihat dari indikator aspek-aspek kehidupan yang ada (kebanyakan indikator ini sangat bersifat fisik atau lahiriah).

Indikator kemajuan suatu negara sering dihitung berdasarkan keadaan ekonominya. Atau dengan kata lain, kemajuan suatu negara akan terlihat dengan kemajuan ekonomi negara tersebut. Hal ini memang tidak dapat kita pungkiri bahwa bidang ekonomi merupakan bidang yang paling dominan dalam proses pembangunan suatu bangsa, meskipun ia bukan satu-satunya bidang pembangunan yang ada. Alasan lain mengapa indikator ekonomi sering dijadikan tolok ukur terhadap kemajuan suatu bangsa, adalah karena indikator ekonomi mudah dihitung secara kuantitatif. Tidak demikian halnya terhadap bidang rohaniah atau mental spiritual, yang sangat sukar untuk diukur secara

kuantitatif. Pada bidang ini, peningkatan hanya dapat dilihat dari fenomena-fenomena tingkat laku sebagai parameter yang bersifat tidak langsung. Sehingga sangat sulit untuk mengatakan bahwa sikap mental suatu bangsa mengalami kemerosotan sekian persen. Penurunan tersebut mungkin hanya dapat dilihat secara tidak langsung terhadap aspek kehidupan yang lain. Misalnya, untuk mengatakan terjadinya kemerosotan moral, dilihat dari banyaknya kehamilan sebelum pernikahan, banyaknya pelanggaran hukum, dan sebagainya.

Semua masalah yang timbul dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat tersebut dicoba untuk diperbaiki dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat itu. Adapun penekanan-penekanan atau prioritas dalam pembangunan itu sendiri, di tiap-tiap negara juga mempunyai gaya-gaya tersendiri. Bagi kebanyakan negara maju, mereka lebih menekankan pembangunan fisik daripada pembangunan mental spiritualnya. Bagi Indonesia, pembangunan diarahkan berdasarkan asas keseimbangan, yakni keseimbangan kepentingan material dan spiritual.

Meskipun pengertian pembangunan yang diungkapkan oleh beberapa ahli sangat bervariasi, tetapi pada dasarnya masih terdapat titik temu atau kesepakatan yang terdapat dalam pengertian tersebut. Antara lain dapat disebutkan di sini:

- a Sondang P. Siagian (1983): Pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.
- b Everett M. Rogers (1985) Pembangunan adalah perubahan yang berguna menuju suatu sistem sosial dan ekonomi yang diputuskan sebagai kehendak dari suatu bangsa.

- c Soedjono Hoemardani (1981) Pembangunan adalah suatu proses pertumbuhan beberapa indikator bidang kehidupan melalui perubahan struktur ekonomi dan non ekonomi.

Dari beberapa pengertian atau definisi tentang pembangunan di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan mengandung unsur-unsur:

1. Usaha dan proses
2. Peningkatan, kemajuan, atau perubahan ke arah kemajuan
3. Berkesinambungan
4. Dilakukan secara sadar atau dengan sengaja
5. Terencana
6. Untuk tujuan pembinaan (pembangunan) bangsa
7. Dilakukan secara bertahap

1. Usaha dan Proses

S.P Siagian (1984) menyatakan bahwa pembangunan adalah rangkaian usaha yang secara sadar dilakukan. Artinya, keadaan yang lebih baik, yang didambakan oleh suatu masyarakat, serta pertumbuhan yang diharapkan akan terus berlangsung, tidak terjadi dengan sendirinya, apalagi secara kebetulan. Usaha atau proses kelangsungan pembangunan yang dilaksanakan oleh suatu negara adalah tekad atau keinginan yang disusun berdasarkan pemikiran-pemikiran dan pertimbangan-pertimbangan secara luas. Usaha atau proses pembangunan tersebut terlihat dengan adanya kehendak untuk menentukan arahan-arahan sebagai pedoman dalam melaksanakan pembangunan tersebut. Tanpa adanya usaha (effort) untuk menimbulkan keinginan akan pembangunan tersebut, kita tidak akan pernah mendengar atau melihat apa yang

disebut hasil pembangunan. Dalam menyelenggarakan usaha ini diperlukan potensi-potensi pembanguan di segala bidang, baik potensi fisik berupa kekayaan alam yang dimiliki oleh negara yang bersangkutan, maupun potensi non-fisik, berupa *human investment* yang dapat dilihat dari rata-rata pendidikan dan perkembangan pengetahuan suatu negara. Tanpa kedua potensi ini, sangat sulit untuk dikatakan bahwa suatu negara dapat berkembang dengan baik, sebagai usaha pembangunannya. Di Indonesia, usaha-usaha pembangunan ini terlihat jelas dalam sistematika GBHN, yang memuata pembangunan, asas pembangunan, landasan pembangunan, modal-modal bagi pembangunan, dan sebagainya. Dengan demikian, bangsa Indonesia telah mempunyai arah dan sasaran yang akan dicapai dalam pembangunan, sebagai usaha dan proses yang secara sadar dilakukan.

2. Penigkatan, Kemajuan, atau Perubahan ke Arah Kemajuan

Sudah diketahui bersama bahwa pembangunan pada dasarnya adalah suatu perubahan. Dalam sistem sosiologis, perubahan ini dapat berarti kemajuan dan dapat pula berarti kemudiam (*progress dan regress*) (Susanto, Astrid S.) (1977:178). Pembangunan di sini adalah perubahan dalam arti kemajuan (*progress*), yaitu peningkatan bidang-bidang kehidupan yang memang diarahkan kepada tujuan yang hendak dicapai. Meskipun agak sulit untuk menentukan kriteria kemajuan ini, tetapi paling tidak sesungguhnya hasil kemajuan tersebut dapat dirasakan perbedaannya, yaitu dirasakan lebih dari kondisi sebelumnya. Ukuran-ukuran yang sering dipakai oleh bangsa-bangsa di dunia untuk menunjukkan peningkatan tersebut adalah dengan meningkatnya pendapatan per kapita masyarakat atau negara yang

bersangkutan. Jadi, dengan kata lain dapat dikatakan peningkatan dalam rata-rata pendapatan per kapita penduduk berarti adanya kemajuan yang dicapai oleh negara yang bersangkutan. Inilah salah satu ukuran tentang pembangunan.

3. Berkesinambungan

Pembangunan yang berkesinambungan artinya pembangunan yang dilaksanakan secara terus-menerus untuk menjaga eksistensi pembangunan dan hasil-hasilnya yang telah dicapai, yang dengan usaha tertentu berusaha untuk lebih ditingkatkan lagi. Apa yang sudah dicapai saat ini sesungguhnya sangat jelas tidak dapat dipisahkan dari apa yang pernah ada. Sesungguhnya kita dapat mengatakan bahwa proses pembangunan tersebut akan terus berlangsung selama manusia ada di dunia ini. Penyelesaian suatu masalah atau pencapaian suatu tujuan bukan berarti tidak timbulnya masalah atau keinginan lain. Masalah-masalah atau keinginan-keinginan manusia akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan dan kompleksitas masyarakat yang bersangkutan. Sudah menjadi kodrat bahwa manusia selalu ingin mencapai sesuatu yang lebih baik, atau dengan istilah Soedjono Hoemardani (1981:43) *Becik kang sayektine becik* (yang benar-benar terbaik). Kesenambungan pembangunan ini juga didasarkan atas keinginan luhur dari generasi sekarang untuk wariskan sesuatu yang baik pada generasi mendatang. Secara politis, kesinambungan pembangunan tentu saja berkaitan dengan kelangsungan hidup suatu negara bangsa. Keberhasilan pembangunan di segala bidang adalah modal utama bagi ketahanan nasional suatu bangsa. Dengan ketahanan nasional ini bangsa tersebut akan hidup terus dan tidak mudah dipengaruhi ataupun dikuasai oleh bangsa lain.

4. Dilakukan secara Sadar atau dengan Sengaja

Segala sesuatu yang sifatnya untuk mencapai yang lebih baik pasti dilakukan secara sadar dan disengaja, karena tindakan atau perbuatan yang akan dilakukan jelas tujuan dan manfaatnya. Pembangunan sebagai suatu tindakan untuk mencapai sesuatu yang lebih baik dari sebelumnya, pasti juga dilakukan secara sadar dan disengaja. Tidak mungkin suatu pembangunan dilaksanakan di luar kesadaran manusia terlebih-lebih hal itu terjadi tanpa disengaja. Mengapa pembangunan harus dilakukan secara sadar dan disengaja? Pembangunan adalah tuntutan atau keinginan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Manusia sebagai individu dalam masyarakat sadar bahwa untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, ia harus melakukan sesuatu atau menemukancara dan usaha tertentu. Cara atau usaha yang dilakukannya itu tentu saja sudah merupakan pemikiran dan pertimbangan bahwa inilah jalan yang terbaik bagi dirinya untuk mencapai tujuannya tadi. Keputusan yang terbaik untuk mencapai tujuan tadi, tentu saja dengan melihat pertimbangan-pertimbangan norma yang ada, itulah tindakan yang dilakukan secara sadar, dan selanjutnya keputusan yang diambil dilaksanakan dengan sengaja.

Akhirnya dapat dikatakan bahwa semua pembangunan pasti dilaksanakan dengan sengaja dan penuh kesadaran, karena prosesnya sudah melalui pemikiran dan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang melahirkan keputusan untuk bertindak.

5. Terencana

Albert Waterson yang dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1984:12) menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan adalah melihat ke depan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif

dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa adepan tersebut dengan terus mengikuti agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan. Perencanaan pada dasarnya mengandung beberapa hal yang sangat penting dalam bertindak, antara lain; pertama, merupakan pedoman dalam bertindak; kedua, merupakan arah yang hendak dicapai; ketiga, dapat dikontrol (diawasi) pelaksanaan kegiatannya; keempat, mengandung faktor evaluatif, yaitu dapat diukur dan dievaluasi keberhasilan dan kegagalannya. Pembangunan yang terencana juga dimaksudkan untuk menghindari *inefisiensi* dan resiko-resiko yang sangat merugikan. Oleh karena itu, dengan pembangunan yang terencana diharapkan pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan lancar, hemat, efisien, dan terarah sesuai dengan yang diinginkan.

6. Untuk Tujuan Pembinaan (Pembangunan) Bangsa

Pembangunan, selain bertujuan memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani dari tiap-tiap individu dalam masyarakat, secara keseluruhan juga merupakan pembinaan atau pembangunan bangsa yang bersangkutan. Pembangunan bangsa ini adalah pembangunan yang bersifat menyeluruh, dan merupakan tanggung jawab dari seluruh manusia sebagai satu bangsa yang ada di negara tersebut. Dalam pembangunan bangsa ini, ruang lingkupnya mencakup dua permasalahan (Tjokroamidjojo, 198:23), yaitu pertama, mengenai pembangunan politik (*political development*), dan kedua, pembangunan sosial-budaya (*socio cultural development*). Pembangunan politik kiranya sangat penting bagi suatu negara, terutama bagi Indonesia, sebagai salah satu negara berkembang. Kondisi-kondisi perbedaan akibat perbedaan latar belakang suku dan budaya di Indonesia,

membuat pembangunan politik sangat penting sekali. Bagi bangsa Indonesia pembangunan politik mutlak perlu adanya dalam rangka memperkuat ketahanan nasional sebagai jaminan stabilitas dalam melaksanakan pembangunan nasionalnya.

Demikian juga halnya dengan pembangunan sosial budaya. Bagi negara-negara yang relatif mempunyai latar belakang budaya yang sama, masalah pembinaan dan pembangunan sosial budayanya, mungkin tidak serumit apabila bangsa tersebut mempunyai corak sosial budaya yang sangat pluralistis. Indonesia adalah salah satu negara yang mempunyai corak sosial budaya yang cukup pluralistis. Meskipun demikian, cukup menguntungkan bagi bangsa Indonesia, yang secara historis telah mempunyai nilai-nilai dasar yang berfungsi sebagai nilai integratif, yaitu Pancasila sebagai nilai dasar (basic value) dan nilai-nilai pemersatu lainnya seperti Sumpah Pemuda dan simbol pusaka “Bhineka Tunggal Ika”. Oleh sebab itu, perbedaan-perbedaan yang berskala nasional dapat ditekan sekecil-kecilnya, meskipun perbedaan yang bersifat primordial tetap dipertahankan sebagai khasanah kekayaan budaya, dan bukan dimunculkan sebagai faktor pembeda yang bersifat disintegratif. Dengan demikian, pembangunan sosial budaya dapat dikembangkan berdasarkan nilai-nilai dasar yang telah ada, sekaligus sebagai filter terhadap budaya-budaya yang kurang sesuai dengan kepribadian bangsa.

7. Dilakukan secara Bertahap

Tahapan pembangunan yang dilakukan di Indonesia, sesungguhnya berkaitan erat dengan perencanaannya. Kedua istilah ini, dalam wujud pelaksanaannya tidaklah terpisah, karena tahapan tersebut juga merupakan bagian dari bentuk perencanaan.

Pembangunan di Indonesia dibuat secara bertahap, dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat dan untuk meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya (lihat GBHN).

Tahapan pelaksanaan pembangunan ini terlihat dalam bentuk REPELITA yang mempunyai jangka waktu lima tahun, dan merupakan tahap pelaksanaan dari pembangunan jangka panjang. Dalam setiap tahapan inilah diletakkan titik berat-titik berat pembangunan yang merupakan prioritas pembangunan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Dalam pembangunan bertahap ini, dalam setiap tahapnya dapat dilakukan pengukuran kemampuan yang berkaitan dengan segala aspek pembangunan, serta evaluasi baik terhadap hasil-hasil yang telah dicapai maupun yang belum tercapai, dan permasalahan-permasalahan yang timbul selama tahap pembangunan tersebut. Dengan demikian hasil evaluasi ini dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menyusun rencana tahapan pembangunan berikutnya.

B. Tujuan Pembangunan

Tujuan pembangunan, di negara manapun, pasti bertujuan untuk kebaikan masyarakatnya. Meskipun istilah tujuan pembangunan yang digunakan cukup bervariasi, tetapi hakikatnya hampir sama, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan tujuan itu sendiri lebih memberikan arti kepada arah yang hendak dicapai. Tidak ada satu pun tujuan benar-benar merupakan tujuan akhir dalam arti sesungguhnya. Artinya, setelah tujuan tersebut dicapai, maka berhentilah pembangunan itu. Seperti yang diungkapkan oleh Sondang P. Siagian (1984:30). Pada umumnya, komponen-komponen dari cita-cita akhir dari

negara-negara modern di dunia, baik yang sudah maju maupun yang sedang berkembang, adalah hal-hal yang pada hakikatnya bersifat relatif dan sukar membayangkan tercapainya ”titik jenuh yang absolut” yang setelah tercapai tidak mungkin ditingkatkan lagi seperti:

1. Keadilan sosial
2. Kemakmuran yang merata
3. Perlakuan sama di mata hukum
4. Kesejahteraan material, mental dan spiritual
5. Kebahagiaan untuk semua
6. Ketentraman, dan
7. Keamanan

Dengan melihat tujuan-tujuan tersebut di atas, nyatalah bahwa sesungguhnya tidak ada titik akhir dalam pembangunan. Karena sasaran atau tujuan di atas sangat bersifat abstrak, dan dibuat demikian agar tetap dapat dipergunakan sepanjang masa, selama masyarakat atau negara yang bersangkutan masih ada. Sedangkan konkretisasi proses pembangunan itu sendiri direncanakan dan diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu, yang merupakan tujuan tahapan. Setelah tujuan tahapan ini berhasil, tentu saja akan muncul lagi tujuan-tujuan tahap berikutnya, demikian seterusnya. Dalam setiap menentukan tujuan tahapan inilah terletak prioritas-prioritas yang akan dicapai dan merupakan target pembangunan yang dapat dihitung atau diukur keberhasilan dan kegagalannya. Contoh dari tujuan tahapan ini misalnya, pertumbuhan ekonomi sebesar 9 persen setiap tahunnya, swasembada beras, penekanan angka kelahiran hingga mencapai pertumbuhan nol (*zero population*), dan sebagainya. Dengan berhasilnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 9 persen, apakah pembangunan

ekonomi dianggap selesai? Atau dengan tercapainya swasembada beras kita tidak perlu lagi mengurus pertanian tanaman pangan? Tentunya tidak demikian. Semuanya itu baru pencapaian tujuan yang ditentukan dalam tahapan tertentu pembangunan. Setelah itu tujuan berikutnya akan ditentukan lagi sesuai dengan prioritas kebutuhan yang ada, dengan tidak meninggalkan hasil-hasil sebelumnya yang telah dicapai. Bahkan, kalau mungkin dapat lebih ditingkatkan lagi. Sedangkan tujuan akhir pembangunan sebagaimana tersebut di atas hanya dapat dirasakan oleh setiap pribadi masing-masing dari warna negara yang bersangkutan. Misalnya, tujuan pembangunan adalah kebahagiaan. Setiap orang mungkin mempunyai standar kebahagiaan yang berbeda-beda. Kebahagiaan ini adalah faktor "rasa", bukan faktor material yang dapat dihitung dengan angka. Dalam kondisi yang sama, seorang tidak dapat dihitung dengan angka. Dalam kondisi yang sama, seseorang dapat mengatakan dirinya bahagia, sedangkan orang lain mungkin tidak, sehingga ukuran kebahagiaan itu sendiri tergantung pada individu masing-masing.

Bagi negara Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam GBHN, tujuan pembangunan nasionalnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila
- b. Di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Kesatuan yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat.
- c. Dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis.
- d. Dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Salah satu ciri dari penetapan setiap tujuan negara adalah bahwa tujuan tersebut pasti tidak terlepas dari dasar dan falsafah negara yang bersangkutan. Tujuan negara Indonesia seperti di atas, nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara sangat jelas kelihatan menjiwai tujuan-tujuan tersebut. Meskipun bentuk dan proses pembangunan Indonesia ada yang berorientasi dan menggunakan cara-cara seperti yang dilakukan oleh negara-negara lain, tetapi bentuk tersebut lebih merupakan bentuk penyesuaian terhadap alam, jiwa, dan kepribadian Indonesia. Kita tidak mungkin untuk meniru sepenuhnya model-model pembangunan negara-negara lain. Di samping adanya perbedaan tingkat kemampuan, yang terpenting, adanya perbedaan dalam kondisi sosial budaya masyarakatnya. Apabila ada paksaan untuk menerapkan secara mentah-mentah model pembangunan asing, jelas bahwa hal ini akan dapat menimbulkan *cultural lag*, yang selanjutnya akan dapat menimbulkan gejolak-gejolak sosial dalam masyarakat, karena penerimaan model-model baru pembangunan harus juga diikuti oleh kesiapan mental dan nilai-nilai yang dapat serasi dengan model pembangunan tersebut. Itulah sebabnya pembangunan nasional di fisik/material saja, tetapi juga harus diimbangi dengan pembangunan mental spiritual. Perwujudan keserasian antara kedua unsur inilah yang menjadi hakikat pembangunan di Indonesia, yang selanjutnya bermaksud untuk menciptakan manusia Indonesia seutuhnya, dalam arti adanya keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan kebulatan yang utuh dalam seluruh kegiatan pembangunan

Walau bagaimanapun abstraknya suatu tujuan pembangunan, tetapi harus diakui bahwa ia mengandung arah, nilai-nilai, dan moral pembangunan itu sendiri. Setiap pembangunan mengandung etika-etika tertentu yang merupakan

batasan dan norma-norma bagi manusia sebagai pelaksana dan yang berkepentingan terhadap pembangunan itu sendiri. Inilah yang kadang-kadang menurut (R.P. Mizra (1982:18) sering dilupakan oleh para perencana pembangunan, yaitu: "What is the goal of development" dan "What is the right of development". Tujuan pembangunan tersebut, hampir di semua negara, memang mengandung nilai-nilai filosofis.

C. Pendekatan dan Teori Pembangunan

Pendekatan pembangunan yang akan dilaksanakan sangat tergantung pada kondisi masyarakat yang bersangkutan. Kondisi ini berasal dari sistem budaya masyarakat tersebut yang selanjutnya mempengaruhi cara berpikir dan respon mereka terhadap pembangunan itu sendiri. Itulah sebabnya pendekatan dan teori pembangunan yang dilaksanakan di setiap negara tidak mesti sama. Walaupun sama, mestinya terdapat pula kesamaan dalam beberapa bidang kehidupan tertentu pada kedua negara yang bersangkutan, terutama kehidupan sosial budayanya. Setiap negara juga berusaha mencari terus dan menyesuaikan pendekatan pembangunannya dengan perkembangan masyarakatnya. Itulah sebabnya menerapkan model, mungkin tidak ada satu pun negara yang berhasil menerapkan model atau pendekatan pembangunan yang dapat digunakan secara terus-menerus. Mungkin satu pendekatan akan sesuai pada satu periode atau generasi tertentu, tetapi tidak sesuai lagi pada kondisi dan periode masyarakat berikutnya.

Indonesia, sebagai salah satu negara yang sedang berkembang dan membangun telah mencoba menerapkan beberapa teori dan pendekatan yang dianggap sesuai pada waktu itu. Dari semua

pendekatan yang dilakukan, harus diakui bahwa pendekatan yang berorientasi ekonomi sangat dominan. Hal ini sangat wajar, terutama bagi negara-negara yang sedang berkembang, karena pembangunan ekonomi dianggap merupakan sarana bagi peningkatan kemampuan dan untuk mendorong pembangunan di bidang-bidang lainnya. Prof. Bintoro Tjokroamidjojo (1984:31-31) mengemukakan bahwa ada beberapa alasan mengapa perencanaan pembangunan masih berupa prinsip-prinsip dan teknik-teknik perencanaan ekonomi sebagai berikut:

1. Bagaimanapun juga ternyata bahwa pembangunan ekonomi merupakan faktor yang mempunyai daya dongkrak (*leverage effect*) terbesar. Di masa lalu bidang ekonomi merupakan kenyataan keterbelakangan banyak negara-negara baru berkembang. Di lain pihak ukuran perbandingan kemajuan antara negara terutama masih bersifat ekonomi. Dengan pembangunan ekonomi pencapaian pembangunan di bidang-bidang lain akan lebih mudah diusahakan.
2. Prinsip-prinsip dan teknik-teknik perencanaan ekonomi berkembang paling maju dalam peralatan analisisnya. Hal ini juga disebabkan karena perencanaan ekonomi lebih mudah dihitung (*quantifiable*). Dalam perencanaan ekonomi relatif lebih mudah mengidentifikasi keterbatasan dan kemungkinan-kemungkinannya.
3. Demikian pula indikator-indikator pembangunan dalam bidang ekonomi relatif lebih mudah dikembangkan, karena ukuran-ukurannya lebih mudah dihitung.
4. Masih relatif lemahnya peralatan analisa ilmu-ilmu sosial dalam menunjang perkembangan sosial ekonomi. Atau masih lemahnya orientasi kebijaksanaan ilmu sosial.

Demikian pula lemahnya indikator-indikator pembangunan di bidang sosial budaya. Walaupun hal ini sekarang sedang giat diusahakan peningkatan perannya untuk *social engineering*.

Dalam menentukan pendekatan pembangunan yang akan diterapkan pada suatu masyarakat, banyak faktor yang dipertimbangkan agar pendekatan tersebut benar-benar sesuai dengan suatu kondisi dan kepentingan masyarakat yang bersangkutan. Misalnya secara fungsional, pendekatan terhadap pembangunan ekonomi akan berbeda dengan pembangunan teknologi ataupun pembangunan sosial budaya. Sedangkan berdasarkan luas wilayah pembangunan, pendekatan pembangunan lokal akan berbeda dengan pembangunan regional ataupun pembangunan nasional. Yang cukup menentukan keberhasilan pembangunan adalah pendekatan yang bersifat multidisipliner. Misalnya, pembangunan teknologi tidak hanya cukup dengan menggunakan pendekatan teknis saja, karena pembangunan teknologi juga akan dimanfaatkan oleh manusia. Oleh karena itu, pendekatan sosial-budaya juga sangat menentukan.

Beberapa teori dan pendekatan dalam pembangunan, dapat dilihat sebagai berikut:

1. Pendekatan ”Capital Oriented”

Pendekatan ini sangat menitik beratkan pada akumulasi modal sebagai kekuatan pembangunannya. Apa pun alasannya, modal adalah suatu komponen atau variabel yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Semaksimal mungkin, sehingga model pembangunannya selalu diarahkan kepada *Capital Intensive* (padat modal), dan melahirkan bentuk model

Capital Output Ratio (COR) yang sangat populer sebagai model pembangunan bagi negara maju maupun negara berkembang sekitar tahun lima puluhan (Hidayat, 1979; Esmara, 1986:11). Model pembangunan yang semacam ini memang sesuai pada negara-negara yang lebih banyak menggunakan komponen mesin sebagai pengganti tenaga manusia, yang berarti faktor manusia sebagai tenaga kerja sudah tergeser oleh mesin-mesin yang tidak lagi membutuhkan banyak tenaga kerja. Salah satu akibat dari model atau pendekatan pembangunan ini adalah timbulnya pasar yang bersifat *oligopolistik* yang dikuasai oleh perusahaan raksasa luar negeri sehingga swasta pribumi makin sempit ruang geraknya (Tjokroamidjojo, 1980:43). Di samping membutuhkan modal yang besar, pendekatan pembangunan COR ini menuntut adanya kualitas sumber daya manusia yang relatif tinggi dan terpesialisasi. Akibat negatif lain yang ditimbulkan oleh model COR, terutama bagi negara-negara yang sedang berkembang, adalah timbulnya ketimpangan dalam memperoleh pendapatan, atau dengan kata lain tidak adanya pemerataan. Ketimpangan ini timbul karena faktor manusia yang terlalu banyak, dengan kualitas sumber daya manusia yang tidak bisa memenuhi tuntutan pembangunan yang bersifat padat modal tersebut.

Meskipun kerangka teori pembangunan yang seperti ini, seperti yang disebutkan oleh Hendra Esmara, (1986:10) ditujukan untuk menjamin laju pertumbuhan ekonomi negara-negara maju, namun pengaruhnya menjalar pula ke negara-negara sedang berkembang. Akibat yang ditanggung lebih lanjut oleh negara-negara berkembang ini adalah kemiskinan yang semakin membengkak, ketimpangan pendapatan semakin bertambah besar. Dalam pada itu, pengangguran bukanya semakin berkurang tetapi malah dapat dikatakan merupakan permasalahan utama

bagi negara sedang berkembang. Pertumbuhan ekonomi saja rupanya tidak menjamin adanya pembangunan yang merata di seluruh lapisan masyarakat, sebagai tujuan utama pembangunan itu sendiri, karena pertumbuhan ini hanya dirasakan oleh pemilik modal besar dan tidak sampai merembes ke bawah (*trickle-down*) sebagaimana yang diharapkan semula oleh model atau pendekatan pembangunan di atas. Sejak menemui permasalahan pemerataan inilah model pembangunan yang *capital oriented* mulai diragukan kebenarannya, terutama untuk meningkatkan pembangunan di negara-negara sedang berkembang. Oleh sebab itu perhatian para ahli mulai beralih kepada pendekatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan (*growth with distributions*) (Esmara, 1986:13)

2. Pendekatan Pemerataan dan Pertumbuhan

Pendekatan atau teori pembangunan ini timbul akibat adanya masalah-masalah yang dijumpai pada pendekatan pembangunan sebelumnya (pendekatan pertumbuhan), yakni pertumbuhan tersebut ternyata tidak dapat dinikmati oleh lapisan masyarakat bawah. Lapisan masyarakat bawah ini sering tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya, menurut standar yang dibuat oleh Bank Dunia. Dari situasi ini timbullah istilah yang sangat terkenal, yaitu garis kemiskinan (*poverty line*), yang menunjukkan batas terendah untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia. Mereka yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok dengan standar minimal ini disebut berada di bawah garis kemiskinan atau kemiskinan absolut (*absolut poverty*). Dengan tingkat harga pada tahun 1971 Bank Dunia menentukan kriteria garis kemiskinan ini dengan \$ 50 perkapita setahun untuk pedesaan dan \$ 75 untuk perkotaan. Usaha untuk menentukan batas kemiskinan absolut

ini juga dilakukan oleh Sayogyo (1978) dengan menggantikan pendapatan dalam bentuk equivalen beras. Di pedesaan, yang tergolong "miskin sekali" adalah mereka yang berpenghasilan setara dengan 188 kg beras/tahun/orang. Kelompok inilah yang berada di bawah garis kemiskinan.

Ketimpangan distribusi pendapatan, juga dilihat dari persentase pendapatan yang diterima oleh 40 persen golongan terbawah masyarakat. Semakin besar persentase pendapatan nasional yang dinikmati oleh 40 persen lapisan masyarakat terbawah ini, berarti ketimpangan itu semakin kecil. Persentase untuk menentukan kriteria ini berkisar antara 12-17 persen (Tjokroamidjojo, 1980:48). Ketimpangan dianggap tinggi apabila 40 persen lapisan terbawah ini menerima bagian kurang 12 persen dari porsi pendapatan nasional; sedangkan apabila menerima antara 12-17 persen; dan ketimpangan itu cukup rendah apabila menerima lebih dari 17 persen.

Melihat permasalahan di atas, strategi pemecahan masalah yang mungkin dapat dilakukan dengan teori pembangunan yang berdasarkan pada pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ini, tentunya adalah menaikkan atau memperbaiki posisi pendapatan masyarakat yang 40 persen tersebut. Dalam menentukan kelompok sasaran pembangunan, Bank Dunia kelihatannya membedakan antara 40 persen penduduk lapisan bawah dengan penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan (Esmara, 1986:15). Hal ini mungkin untuk mempermudah mengetahui kelompok masyarakat mana atau jumlah mereka yang mengalami kemiskina absolut dalam kelompok masyarakat 40 persen lapisan terbawah tersebut. Kalau dilihat sesungguhnya, jumlah mereka yang berada pada tingkat kemiskinan absolut tentunya juga masuk "rombongan" mereka yang berada pada 40 persen lapisan terbawah tersebut.

Karena dalam hal ini pendekatan yang dilakukan oleh Bank Dunia tersebut menganggap bahwa 40 persen penduduk berpendapatan rendah masih dianggap sebagai golongan "marginal", sedangkan mereka yang berada di bawah garis kemiskinan sudah lebih diperhatikan aspek absolutnya.

Dalam kaitannya dengan teori pertumbuhan dan pemerataan ini. Adelman Morris yang dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo & Mustopadidjaja A.R. (1980:49) berpendapat adanya dua strategi, yaitu (1) Pembangunan terarah pada peningkatan kesejahteraan 40 persen penduduk yang tergolong miskin, dan (2) Cara-caranya harus "*Fundamental institutional reform*".

3. Pendekatan Mencukupi Kebutuhan Dasar

Secara sederhana, sesungguhnya, dapat dikatakan bahwa apapun pendekatan pembangunan yang dilakukan hasilnya adalah untuk meningkatkan kebutuhan dasar manusia. Semua hasil yang ingin dicapai dalam pembangunan terutama pembangunan fisik adalah untuk meningkatkan kesejahteraan. Peningkatan kesejahteraan ini tidak lain adalah peningkatan dalam pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Menurut Hendra Esmara (198:16) dan Tjokroamidjojo (1980:50) kebutuhan dasar manusia dapat dibagi dalam dua kategori sebagai berikut:

- a. Kebutuhan dasar keluarga atau individu, seperti: pangan, perumahan, sandang, dan beberapa peralatan rumah tangga.
- b. Kebutuhan dasar masyarakat secara keseluruhan, seperti: air minum, sanitasi, pengangkutan umum dan kesehatan, fasilitas-fasilitas pendidikan dan kebudayaan.

Dua kategori kebutuhan dasar di atas, yang paling utama dan sering didahulukan adalah kategori yang pertama, yakni pemenuhan kebutuhan pangan, sandang, dan perumahan. Hal ini

sangat menyangkut kelayakan hidup seorang manusia. Sedangkan kategori yang kedua biasanya baru dalam keadaan yang cukup mantap. Kasarnya, bagaimanapun mungkin keadaan tidak terisi. Pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar ini berkembang, yang masalah kebutuhan pokoknya masih merupakan masalah yang cukup pelik, terutama kebutuhan pangan, sandang, dan perumahan serta pendidikan yang cukup memadai. Meskipun demikian teori pembangunan yang dilaksanakan oleh suatu negara tentunya bertujuan untuk memajukan kehidupan negara tersebut secara keseluruhan. Oleh karena itu pendekatan kebutuhan dasar ini juga mempunyai strategi yang tidak terlepas dari strategi pembangunan secara menyeluruh, termasuk pembangunan politik atau pembangunan negara bangsa. Sebagaimana yang disebutkan dalam Deklarasi ILO 1976 bahwa konsep kebutuhan dasar semestinya ditempatkan dalam konteks keseluruhan pembangunan sosial ekonomi suatu bangsa (Tjokroamidjojo, 1980:50). Tetapi sebagaimana pendekatan-pendekatan pembangunan lainnya, pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar ini juga mempunyai beberapa kekurangan dan kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain:

- a. Bahwa pendekatan keseluruhan dasar ini juga menuntut adanya pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat, sehingga teori ini kelihatannya kembali lagi pada persoalan pendekatan pertumbuhan (*Growth Approach*), yang kita tahu sangat berorientasi kepada akumulasi modal yang sangat besar.
- b. Kesulitan mengoperasionalkan konsep tersebut secara riil (Esmara, 1986:17), yaitu belum jelasnya sebenarnya penerapan strategi kebutuhan dasar tersebut. Kesulitan ini juga diungkapkan oleh Soedjatmoko: (Tjokroamidjojo,

1980:51) "Kita harus mencatat bahwa meskipun terdapat konsensus yang cukup mengenai arah tiap kebijaksanaan demikian, sedikit sekali kepastian tentang bagaimana kebijaksanaan-kebijaksanaan itu harus atau bisa dilaksanakan".

- c. Strategi kebutuhan dasar ini dianggap merupakan strategi yang bersifat sementara (Esmara, 1986:17), karena strategi ini hanya dapat dipakai atau diperlukan khusus dalam pemenuhan kebutuhan dasar saja. Dengan asumsi bahwa setelah kebutuhan dasar tersebut terpenuhi, maka strategi ini dengan sendirinya akan kehilangan artinya.

Tetapi paling tidak pada tahap awal pembangunan, terutama untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi pada golongan miskin yang sangat banyak jumlahnya, terutama di negara-negara berkembang, teori atau pendekatan pembangunan seperti ini layak pula diperhatikan. Satu hal dalam tuntutan pendekatan ini, yaitu diperlukannya modal yang cukup besar untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat, negara-negara sedang berkembang ini terpaksa sangat membutuhkan bantuan dari luar berupa pinjaman-pinjaman dana luar negeri dari negara-negara maju. Kerjasama dalam bentuk bantuan-bantuan luar negeri ini sangat membantu perkembangan perekonomian negara-negara sedang berkembang, meskipun hubungan ini pada tahap selanjutnya sangat menentukan bentuk ketergantungan negara yang dibantu dengan negara donor, yang kebanyakan adalah negara-negara maju.

Bentuk pembangunan dalam sistem pinjaman seperti ini akhirnya tidak dapat dilepaskan sebagai ketergantungan negara-negara sedang berkembang terhadap negara-negara maju, sehingga menimbulkan bentuk pemikiran baru lagi dalam hal pemecahan masalah ketergantungan ini.

4. Pendekatan dalam Mengurangi Ketergantungan

Pendekatan dengan maksud untuk mengurangi ketergantungan dari luar sebenarnya dapat dikatakan bermula dari kesadaran akan potensi yang ada pada diri sendiri. Sebagaimana disebutkan oleh Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja (1980:54) bahwa: "Pembangunan harus merupakan suatu *inner will*", merupakan suatu proses emansipasi diri, inisiatif dan partisipasi kreatif masyarakat dalam pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan.

Memang sangat sulit dikatakan bahwa suatu negara dapat maju dengan pesat tanpa meminta bantuan dari luar, khususnya pada negara-negara yang sedang membangun. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan sumber-sumber yang dimiliki, terutama sumber daya manusia dalam bentuk keahlian dan ketrampilan untuk memanfaatkan sumber-sumber daya alam yang merupakan kekayaan negara yang bersangkutan. Pendidikan adalah salah satu bentuk investasi manusiawi, yang sangat banyak dipengaruhi oleh negara-negara maju. Demikian pula dengan berbagai teknologi yang digunakan dalam rangka melaksanakan pembangunan. Tetapi karena tidak semua teknologi ini dapat diproduksi atau diusahakan di dalam negeri, maka akhirnya pada tahap-tahap awal pembangunan, memanfaatkan bantuan luar baik dana maupun keahlian sering menjadi hal yang tidak dapat terelakkan. Namun yang menjadi permasalahan dalam sistem pembangunan itu selanjutnya adalah, besarnya ketergantungan negara-negara yang sedang membangun terhadap negara-negara maju. Beberapa keahlian dan ketrampilan teknologi yang sudah dapat diserap atau diusahakan oleh "orang-orang dalam" sendiri, seharusnya dapat mengurangi ketergantungan tersebut.

Tetapi ketergantungan ini sering sangat sulit dihilangkan akibat besarnya peranan dan pengaruh negara-negara maju (donor) dalam menentukan kebijakan dan syarat-syarat kerjasama yang diadakan. Dengan mengutip James O'Connor, Ian Roxborough (1986:61) kelihatannya menyebutkan situasi di atas sebagai "imperialisme" dalam bentuk yang lain, khususnya dalam bidang ekonomi. Seperti diungkapkan: "Imperialisme sebagai kontrol formal atau informal terhadap sumber-sumber ekonomi lokal dalam suatu cara yang menguntungkan kekuasaan metropolitan, dan merugikan ekonomi setempat". Dos Santos (Arief, 1981:33) mengklasifikasikan ketergantungan dalam tiga jenis, yaitu:

a. Ketergantungan kolonial (*Colonial Dependence*)

Ketergantungan kolonial ditandai oleh bentuk hubungan perdagangan ekspor padas zaman penjajahan, dimana kekuatan-kekuatan komersial yang beraliansi dengan pemerintah kolonial mendominasi hubungan ekonomi di antara negeri-negeri penjajah dengan negeri-negeri jajahan melalui sistem perdagangan monopoli yang dilengkapi dengan sistem monopoli penguasaan tanah, pertambangan, dan tenaga kerja oleh pemerintah kolonial di negeri-negeri jajahan.

b. Ketergantungan Industri keuangan (*Industrial Financial Dependence*)

Ketergantungan ini ditandai dengan adanya suatu dominasi modal besar di negara-negara penjajah, yang mana ekspansinya ke negeri-negeri jajahan dilakukan dengan investasi dalam produksi bahan-bahan mentah primer untuk tujuan konsumsi di negeri-negeri penjajah ini. Struktru produksi di negeri-negeri jajahan tumbuh untuk melayani

ekspor komoditi-komoditi ini sehingga terjadilah apa yang disebut oleh orang-orang Amerika Latin *desarollo hacia afuera* (perkembangan yang berorientasi keluar negeri)

c. Ketergantungan teknologi industri (*Technological Industrial Dependence*)

Ketergantungan ini adalah akibat operasi perusahaan-perusahaan mancanegara yang mulai melakukan investasi di sektor-sektor industri untuk memenuhi pasaran dalam negeri negara terbelakang. Hampir keseluruhan industri-industri baru di negeri-negeri terbelakang ini secara teknis produksi tergantung pada luar negeri.

Klasifikasi ketergantungan yang dikemukakan oleh Das Santos di atas, semuanya merupakan ketergantungan sebagai suatu perangkat struktur, sebagaimana yang disebutkan oleh Ian Roxborough (1986:71), yaitu karena adanya perbedaan struktur internal antara negara maju dengan negara terbelakang, sehingga negara-negara terbelakang mengalami ketidakadilan dalam hubungan tersebut. Di samping ketergantungan struktur di atas, ketergantungan versi lain menurut Ian Roxborough adalah ketergantungan karena suatu hubungan, yaitu adanya ketergantungan secara timbal balik. Seperti misalnya, negara Amerika Serikat bergantung kepada negara-negara Dunia ketiga akan bahan-bahan mentah yang penting.

Kalau dikaitkan dengan pendekatan pembangunan, sebagaimana dimaksudkan untuk melepaskan ketergantungan, tentunya yang dimaksud sebagai ketergantungan dalam hal ini adalah ketergantungan struktur. Dalam ketergantungan inilah terlihat ketimpangan-ketimpangan atau ketidakadilan

yang terjadi akibat adanya hubungan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Kalau ada pelepasan dari ketergantungan ini, jelas bukan dimaksudkan untuk memutuskan hubungan antara negara maju dengan negara sedang berkembang, tetapi lebih dititikberatkan pada perbaikan struktur negara-negara sedang berkembang dalam hubungannya dengan negara-negara maju, sehingga kerugian-kerugian ekonomi yang dialami oleh negara-negara sedang berkembang dapat dihindari. Proses ketidakadilan ini sesungguhnya berasal dari dominasi negara-negara maju sebagai pemilik modal dalam menentukan kebijaksanaan investasinya, sehingga investasi tersebut, meskipun dirasakan positif oleh negara-negara sedang berkembang, tetap menimbulkan ketimpangan dalam perolehan nilai surplus yang masuk ke masing-masing negara. Nilai surplus ini biasanya lebih banyak yang mengalir ke negara investor daripada ke negara yang dibantu.

Pengalihan nilai surplus ini oleh Arghiri Emmanuel (Arief, 1981:42-45) disebutkan karena: (1) adanya perbedaan komposisi organik modal, dan (2) karena perbedaan tingkat upah. Bentuk *pertama*, karena adanya perbedaan tingkat harga dalam komoditi yang akan dipertukarkan, maka secara terselubung terdapat suatu pengalihan nilai dari negara yang memproduksi komoditi B ke negara yang memproduksi komoditi

A. Ilustrasi mengenai hal ini adalah sebagai berikut.

Komoditi	q	v	u	N	e	m	r	p
A	1000	500	500	2000	1	2/3	43%	2140
B	1000	1000	1000	3000	1	1/2	43%	2860

Dari ilustrasi di atas terlihat bahwa kedua komoditi tersebut berdasarkan tingkat harganya akan dipertukarkan dengan perbandingan 2,86: 2,14 dan nilai masing-masing menimbulkan perbandingan 3: 2. Maka di sini akan terdapat suatu pengalihan nilai dari negara yang memproduksi komoditi B ke negara yang memproduksi komoditi A.

Sedangkan ilustrasi untuk bentuk kedua, yaitu karena adanya perbedaan tingkat upah adalah sebagai berikut.

Komoditi	q	v	u	N	e	m	r	p
A	1000	500	500	2000	1	2/3	66,66%	2500
B	1000	500	1500	3000	3	2/3	66,66%	2500

Dari ilustrasi di atas, tingkat upah di negara yang memproduksi komoditi B turun sebesar 50%. Di sini terlihat bahwa tingkat eksploitasi meningkat sedangkan komposisi organik modal menjadi sama di tiap negara. Harga barang-barang akan berbanding 1: 1, sedangkan nilai barang-barang berbanding 3: 2. Di sini terlihat bahwa negara yang memproduksi komoditi B rugi dalam bentuk adanya pengalihan nilai. Pengalihan nilai disini bukan diakibatkan karena adanya perbedaan komposisi organik nilai, tetapi karena adanya tingkat upah yang lebih rendah di negara yang memproduksi komoditi B.

Catatan keterangan:

q = modal tetap

e = tingkat eksploitasi

v = modal berubah

m = komposisi organik modal

u = nilai lebih

r = tingkat keuntungan

N = nilai barang

p = harga barang

Keith Griffin (Roxborough, 1986:63) lebih menganggap modal asing sebagai pengganti, dan bukan pelengkap bagi tabungan

dalam negeri. Modal asing yang berupa kredit ini oleh lembaga-lembaga keuangan dan perbankan lebih mungkin diberikan kepada perusahaan Multinasional daripada kepada perusahaan-perusahaan dalam negeri. Akibatnya, modal dalam negeri semakin berada di bawah pengawasan Perusahaan Multinasional. Ini lebih memungkinkan untuk mengalirnya Perusahaan luar. Kemudian pada bagian lain, Ian Roxborough (1986:62-63) menyebutkan bahwa "Sekalipun arus modal mengalir ke luar dari negara Dunia Ketiga, namun masih dapat dikemukakan bahwa sumbangan bersih modal asing kepada pertumbuhan ekonomi bersifat positif. Ini terjadi bila tambahan GNP yang dihasilkan oleh investasi asing (memperhitungkan efek penggandaan dan percepatan) adalah lebih besar dibandingkan dengan arus bersih modal ke luar (*net capital out flow*). Dalam hal ini, arus modal ke luar bisa dianggap sebagai ongkos untuk memperoleh kenaikan pertumbuhan ekonomi".

Salah satu alternatif yang ditawarkan oleh Ian Roxborough dalam hal ini adalah memperbesar campur tangan pemerintah untuk mengubah proses di atas. Kelemahan-kelemahan permodalan yang dimiliki oleh swasta di negara-negara berkembang, memang memerlukan campur tangan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan industri besar dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara, sehingga industri-industri substitusi impor, yang sifatnya sangat strategis, banyak yang sudah didirikan oleh pemerintah di Indonesia, seperti industri pupuk, industri kimia dasar, dan sebagainya. Tetapi masalah ini belum dapat teratasi sepenuhnya, karena banyak teknologi yang dipakai dalam industri tersebut masih mengandalkan komponen dari luar. Oleh sebab itu ketergantungan tidak hanya pada

modal, tetapi juga pada teknologi. Dilema ini, sebagaimana yang disampaikan oleh Ian Roxborough (1986:64), "Bagaimana pun juga, teknologi yang dihasilkan oleh negara-negara kapitalis maju pada prinsipnya adalah padat modal, dan hemat karya. mengingat sifat sumber-sumber daya negara Dunia Ketiga sendiri, dapatlah dipersoalkan apakah teknologi yang dihasilkan oleh negara-negara Dunia Ketiga ingin berpartisipasi dalam pasar dunia maka mereka tidak memiliki pilihan lain kecuali menggunakan teknologi modern; karena, pada skala dunia, ini adalah cara yang paling kompetitif. Dengan tidak adanya bentuk teknologi madya yang cocok untuk lingkungannya, negara-negara terbelakang dipaksa membayar mahal teknologi modern tersebut, yang justru mengusir tenaga kerja yang berlimpah".

Dengan demikian, sebagaimana disebutkan pada awal tulisan mengenai teori ketergantungan, usaha yang dapat dilakukan untuk mengurangi ketergantungan ini adalah memanfaatkan semaksimal mungkin potensi-potensi diri yang ada, dan meskipun sangat sulit dilakukan pada tahap-tahap awal pembangunan suatu negara berupaya untuk mengarah pada kondisi yang berdikari (*self reliance*). J. Galtung mencoba untuk menyusun serangkaian pernyataan yang bersifat hipotesis dalam kaitannya dengan usaha untuk mencapai kemandirian ini (Tjokroamidjojo, 1980:57) seperti berikut:

- 1) Dengan *Self Reliance* (SR) prioritas akan bergeser kepada produksi untuk kebutuhan pokok bagi mereka yang paling membutuhkan.
- 2) Dengan SR partisipasi rakyat secara massal diusahakan lebih terjamin.
- 3) Dengan SR sumber-sumber dan faktor-faktor lokal lebih banyak dimanfaatkan.

- 4) Dengan SR kreativitas masyarakat dirangsang.
- 5) Dengan SR kecocokan dengan kondisi setempat akan lebih terjaga.
- 6) Dengan SR akan lebih memberikan aneka ragam pembangunan.
- 7) Dengan SR akan mengurangi "keterasingan" (*alination*) manusia dalam proses pembangunan.
- 8) Dengan SR keseimbangan ekologis akan lebih terjaga.
- 9) Dengan SR faktor ekstern yang masuk akan lebih mudah dijadikan urusan intern atau dipindahkan ke tetangga yang masih setaraf.
- 10) Dengan SR solodaritas dengan sesama negara (negara, masyarakat, daerah) akan memperoleh landasan yang kokoh.
- 11) Dengan SR kemampuan untuk menangkal kecurangan yang disebabkan oleh ketergantungan perdagangan akan bertambah.
- 12) Dengan SR ketahanan militer dan ketahanan nasional akan meningkat.
- 13) Dengan SR sebagai landasan, maka pendekatan *center periphery* (paradigma ketergantungan) akan memperoleh tempat berpijak yang lebih seimbang.

Melihat hipotesis-hipotesis yang dibuat oleh J. Galtung di atas, sesungguhnya *self reliance* (kemandirian) ini sudah menyangkut aspek pembangunan yang sangat kompleks dan komprehensif. Satu hal mungkin yang sangat penting dalam pendekatan pembangunan ini adalah peranan manusianya sendiri, yang mempunyai keinginan untuk meningkatkan dirinya, terutama kualitas sumber daya manusianya.

5. Pendekatan Sumber Daya Manusia

Pendekatan sumber daya manusia adalah model pembangunan yang mencoba meletakkan diri manusia sebagai unsur mutlak dalam proses pembangunan. Meskipun semua pembangunan baik di negara maju maupun di negara sedang berkembang, manusia adalah faktor penting dalam pembangunan dan pembangunan hakikatnya adalah untuk manusia, tetapi dapat dilihat bahwa ada perbedaan kadar dan kualitas manusia dalam pembangunannya itu sendiri. Bagi negara-negara maju, sumber daya manusia dalam pengertian terbatas, sudah menjadi unsur utama yang menyebabkan terjadinya percepatan (*akselerasi*) dalam pembangunan. Kriteria untuk menentukan kualitas sumber daya manusia adalah sangat kompleks. Ia dapat dilihat dari faktor intern manusianya, seperti: sikap mental, motivasi, wawasan berpikir, dan pendidikan. Sedangkan faktor ekstern, yang sesungguhnya juga ikut menentukan faktor intern manusia, seperti kesehatan dan tingkat gizi suatu masyarakat, kelembagaan yang ada, dan membentuk kadar dan kualitas sumber daya manusia. Dalam hal ini, faktor yang mungkin paling utama adalah pendidikan. Karena dengan pendidikanlah seseorang akan dapat memanusikan dirinya sendiri. Ada beberapa alasan mengapa negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Uni Sovyet, dan Jepang dapat berkembang menjadi negara-negara raksasa dalam bidang teknologi. Karena mereka sudah lebih awal menjadikan pendidikan sebagai investasi dalam membentuk kualitas sumber daya manusianya. Salah satu perbedaan antara negara-negara maju dengan negara-negara sedang berkembang, yang dikaitkan dengan sumber daya manusia adalah bahwa mutu sumber daya manusia di negara-negara maju relatif tinggi (Hidayat, 1979:11), yaitu diukur dari tingkat pendidikan formal, informal, dan non

formal, kemudian tingkat kesehatan, gizi, apresiasi terhadap berpikir rasional, dan disiplin kerja.

Dalam kaitannya dengan pembangunan, pengertian sumber daya manusia dapat disebutkan sebagai kemampuan manusia (baik fisik maupun pikiran) yang dimanfaatkan untuk mencapai kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Dalam pengertian ini sudah terkandung usaha untuk menciptakan kemudahan-kemudahan (teknologi) untuk mencapai kebutuhan-kebutuhan tadi, serta usaha untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada selama pencapaian tujuan tersebut.

Pendekatan sumber daya manusia ini memang lebih sesuai diterapkan pada negara-negara sedang berkembang, karena, *pertama*, negara-negara sedang berkembang relatif lemah dalam permodalan; kedua, komposisi penduduk yang kebanyakan adalah unskilled ditinjau dari sudut ketrampilannya; ketiga, negara sedang berkembang biasanya masih menghadapi masalah ketenagakerjaan yang cukup serius, akibat penambahan jumlah angkatan kerja yang cukup besar, dan angka kenaikan penduduk yang cukup tinggi. Dengan melihat kondisi-kondisi yang ada di negara-negara sedang berkembang tersebut, diharapkan pendekatan sumber daya manusia akan dapat lebih berorientasi pada selektivitas teknologi yang sesuai, di samping meningkatkan kemampuan untuk menggunakan teknologi yang lebih tinggi. Kemudian pendekatan ini juga lebih menekankan pada penggunaan tenaga kerja manusia yang berlebih sebagai kekuatan pembangunan (*labor intensive*), dan menghidarkan "terusirnya" tenaga kerja akibat penggunaan teknologi yang belum mampu sesungguhnya digunakan secara efisien. Sebagaimana yang disebutkan oleh Hidayat (1979:11,14) bahwa "Tak ada gunanya

mengimpor teknologi mutakhir kalau mutu dan mental kerja belum dimiliki tenaga kerja Indonesia”. Selanjutnya dikatakan bahwa ”Mesin yang sudah berkarat masih dapat dimanfaatkan, tetapi manusia yang mentalnya sudah hancur akibat penghamburan sukar untuk dihidupkan lagi spiritnya”. Dengan demikian, pendekatan sumber daya manusia ini bukan secara tegas menolak masuknya teknologi maju, tetapi menunda sampai manusia yang akan menggunakan teknologi tersebut dapat menggunakan teknologi dengan tepat dan efisien, serta tidak mengorbankan terlalu besar kelebihan tenaga kerja yang ada. Atau dengan kata lain, sebelum masuk ke dalam penggunaan teknologi canggih, alangkah baiknya persiapan-persiapan dalam bentuk pembangunan sikap mental dan tenaga terampil diwujudkan untuk menghadapi era teknologi, yang sifatnya padat modal tersebut. Dengan begitu, baik pemasukan teknologi maupun penciptaannya oleh bangsa sendiri, tidak terbuang percuma atau dapat dilakukan seefisien mungkin. Contoh untuk ini mungkin dapat kita katakan, masuknya traktor untuk mengolah lahan pertanian. Karena sikap mental dan keterampilan masyarakat tani belum siap untuk menggunakan teknologi ini, traktor tersebut akhirnya hanya menjadi semacam ”barang etalase” yang tidak pernah digunakan sama sekali oleh para petani. Atau, walaupun digunakan, mereka hanya sampai padatahap penggunaannya saja, tetapi belum dapat memelihara, sehingga ongkos yang dikeluarkan untuk penggunaan teknologi tersebut dibandingkan dari hasil produksi yang ada menjadi tidak seimbang.

Satu hal lagi yang patut dicatat ialah pernyataan dari RP. Mizra (1982:18) bahwa ”Penggunaan pengetahuan dan teknologi dimanapun akan menimbulkan anti *development* sepanjang pengetahuan dan teknologi tersebut tidak terasimilasi

dan menjamin adanya dua hal, yaitu *goodness* dan *beauty* (kebaikan dan keindahan)”. Kebaikan dan keindahan ini, secara mendalam, tentu saja terkait dengan sikap mental dan yakni kebersihan batin manusia dalam menggunakan pengetahuan dan teknologi untuk kesejahteraan umat manusia. Di samping itu, adanya dorongan atau semangat kejiwaan (moral) dalam mencipta dan menggunakan pengetahuan dan teknologi tersebut. Apapun pengetahuan dan teknologi yang ada, ini semua terwujud karena adanya dorongan moral yang memacu kehendak (karsa) manusia, terutama berkaitan dengan cita-cita yang hendak dicapainya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Soedjatmoko (1983:.....) ”Bahwa daya penggerak utama di dalam usaha pembangunan ialah tekad sesuatu bangsa untuk maju dan untuk membangun”. Sedangkan untuk mewujudkan tekad ini secara efektif dibutuhkan dua unsur. Pertama, ialah suatu bayangan hari depan, dan kedua, ialah kemampuan bangsa itu untuk mengorganisasikan diri guna keperluan pembangunan.

Tekad dan kemampuan di atas adalah dua hal yang bersumber dari diri setiap manusia. Kedua unsur ini hanya dapat ditingkatkan melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dengan demikian, pendekatan sumber daya manusia ini sesungguhnya lebih menitikberatkan pembangunan diri manusia itu sendiri, baik fisik maupun mental spiritual. Dengan konsekuensi bahwa aspek-aspek pembangunan yang berada di luar diri manusia itu sendiri akan lebih mudah untuk dibentuk dan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan.

Demikianlah beberapa pendekatan dalam pembangunan yang telah dicoba diterapkan oleh beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Meskipun terdapat perbedaan-perbedaan dalam pendekatan tersebut, hakikat dan tujuannya sesungguhnya

adalah sama. Tidak semua pendekatan ini sesuai untuk diterapkan sedemikian rupa pada tiap-tiap negara. Pendekatan-pendekatan ini hanya dirasakan sesuai apabila permasalahan-permasalahan yang terdapat di negara tersebut, khususnya masalah yang sifatnya spesifik, dapat teratasi oleh salah satu pendekatan di atas. Begitu juga, kadang-kadang terdapat negara yang mempunyai pendekatan gabungan, yaitu secara bersamaan menggunakan beberapa pendekatan di atas. Bagi negara berkembang, sudah wajar kalau pendekatan ini sering berganti-ganti, dalam rangka mencari pola pendekatan yang benar-benar sesuai untuk diterapkan di negara yang bersangkutan. Satu pendekatan tidak mungkin akan dipertahankan terus kalau ia tidak lagi memenuhi syarat untuk menjawab tantangan dan perkembangan yang terjadi di suatu negara. Dengan kata lain, suatu pendekatan mungkin hanya sesuai pada kondisi dan periode tertentu saja pada suatu negara, yang kemudian harus dicari pendekatan lain yang sesuai dengan tuntutan perubahan masyarakat negara yang bersangkutan.

D. Dimensi Pelaksanaan Pembangunan

Keinginan setiap individu dan keinginan berbagai golongan masyarakat berbeda-beda, karena itu tujuan yang ingin mereka capai dalam pelaksanaan pembangunan juga berbeda-beda. Kenyataan ini memberikan dimensi bagi pelaksanaan pembangunan tersebut. Dimensi yang dimaksudkan adalah bagian-bagian atau aspek-aspek yang menjadi fokus perhatian dalam pelaksanaan pembangunan. Dimensi pembangunan ini bisa berupa: (1) aspek, (2) wilayah atau region, (3) sektor atau kelompok industri atau aktivitas pembangunan masyarakat, dan (4) jenis problema yang menjadi titik sasaran dan ingin dipecahkan dengan pelaksanaan pembangunan.

Dimensi pembangunan dilihat berdasarkan aspek yang menjadi titik sarasannya, dapat dibedakan atas dimensi ekonomi dan non ekonomi. Umumnya dimensi ekonomi adalah dimensi pembangunan yang titik fokusnya adalah perbaikan kondisi ekonomi dari sasaran pembangunan tersebut, seperti misalnya pendapatan (baik besarnya maupun distribusinya), jumlah tabungan, akumulasi modal, perubahan kualitas dan kuantitas sumberdaya, perkembangan aset yang dimiliki dan sejenisnya. Sedangkan dimensi non ekonomi adalah dimensi pembangunan yang titik beratnya perbaikan kondisi non ekonomi seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, peluang dan kesempatan berusaha, keadilan dan hukum sejenisnya.

Dimensi pembangunan juga dapat dilihat berdasarkan wilayah atau regionnya. Berdasarkan hal ini kita kemudian mengenal ada aktifitas-aktifitas pembangunan pedesaan dan pembangunan perkotaan. Sesuai dengan namanya, aktifitas pembangunan pedesaan adalah upaya-upaya pembangunan untuk memperbaiki kondisi wilayah pedesaan. Perbaikan kondisi wilayah pedesaan ini dapat dilakukan secara langsung di lokasi pedesaan yang bersangkutan, namun ada juga aktifitas-aktifitas pembangunan pedesaan yang tidak dilakukan langsung di lokasi pedesaan, melainkan di tempat atau wilayah lain. Meskipun demikian dampak dari aktifitas pembangunan ini cukup besar dan signifikan bagi pembangunan pedesaan tersebut.

Sebagai contoh dapat dikemukakan upaya perbaikan sistem pemasaran suatu produk pertanian. Aktifitas pembuatan kebijakan, rapat dan pertemuan pihak-pihak yang terkait, diskusi, seminar dan sebagaimana mungkin tidak dilakukan di pedesaan yang bersangkutan, tetapi di suatu wilayah perkotaan, namun

demikian rangkaian aktifitas tersebut masih digolongkan sebagai aktifitas pembangunan berdimensi pedesaan. Hal yang sama juga berlaku untuk dimensi pembangunan perkotaan, yaitu upaya-upaya untuk memperbaiki kondisi wilayah perkotaan, baik upaya atau aktifitas tersebut dilakukan di wilayah perkotaan yang bersangkutan maupun dilakukan di tempat lain misalnya di wilayah pedesaan, misalnya pembangunan bendungan untuk menyediakan listrik bagi wilayah perkotaan. Mungkin saja lokasi sungai yang dibendung berada cukup jauh dari suatu wilayah perkotaan, namun di perkotaan tersebut dibangun jaringan listrik yang dibangun dengan memanfaatkan fasilitas bendungan ini.

Aktifitas pembangunan di masyarakat sangatlah luas dan beragam, sehingga dalam pencatatan dan pendataan aktifitas-aktifits tersebut lazimnya dikelompokkan atas beberapa kelompok industri atau sektor. Sebenarnya sebutan sektor lebih tepat, karena umumnya yang dimaksudkan dengan kelompok industri atau sektor ini mencakup juga aktifitas-aktifitas non industri, seperti perdagangan dan jasa, serta pertanian dalam arti luas dan pertambangan.sektor-sektor dalam suatu perekonomian ini merupakan dimensi yang lain dari upaya pembangunan. tergantung pada seberapa rinci atau mendetailnya penggolongan sektoral ini, maka dimensi pembangunanpun akan mengikuti pula. Sehingga berdasarkan penggolongan ini kita kemudian mengenal misalnya dimensi pertanian dalam arti luas, dimensi pembangunan, dimensi berbagai jenis industri, dimensi jasa-jasa termasuk jasa keuangan dan seterusnya.

Dimensi pembangunan berdasarkan jenis problematik yang ingin diselesaikan meliputi: (1) pertumbuhan atau perbaikan keadaan dan (2) pemerataan. Kalau aktifitas pembangunan

diumpamakan sebagai sebuah kue, maka dimensi pertumbuhan memiliki orientasi ke arah pembesaran kue tersebut dahulu, sementara dimensi pemerataan merefleksikan seberapa jauh kue pembangunan ini telah didistribusikan di antara kelompok masyarakat sebagai bagian dari suatu sistem perekonomian atau unit pelaksanaan aktifitas pembangunan tersebut. Terlepas dari adanya polemik yang terus berkembang tentang trade off antara pertumbuhan dan pemerataan ini, kita dapat melihat bahwa pembangunan dan aktifitas-aktifitas di dalamnya akan sangat berbeda bila kita melihatnya berdasarkan dimensi pertumbuhan atau dimensi pemerataan. Secara makro, aktifitas pembangunan dalam dimensi pertumbuhan akan lebih terfokus pada upaya peningkatan produktivitas berbagai sumberdaya pembangunan. Sebaliknya aktifitas pembangunan dalam dimensi pemerataan akan lebih memfokuskan diri pada upaya-upaya redistribusi income dan nilai tambah di antara berbagai golongan masyarakat.

E. Tantangan Pembangunan Ekonomi dan Pembangunan Pertanian

Menyikapi era perdagangan bebas ASEAN (AFTA) 2003, dimana terjadi persaingan pasar yang tinggi antara negara-negara ASEAN, perlu kiranya kebijakan pemerintah Indonesia dalam menjawab tantangan pembangunan di berbagai sektor produk industri barang dan jasa agar mampu bersaing dengan produk negara lain. Salah satunya adalah pembangunan di sektor pertanian.

Indonesia sebagian besar penduduknya adalah petani kebijakan pembangunan tersebut adalah untuk menghasilkan produk pertanian dan perkebunan seperti industri agribisnis yang menghasilkan produk pertanian handal dan berkualitas ekspor

untuk itu diperlukan pemberdayaan petani sebagai persiapan sumber daya petani profesional yang siap bersaing dalam menghasilkan produk pertanian.

Tantangan utama pembanguna ekonomi nasional adalah bagaimana memberdayakan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan. Sistem ini mensyaratkan adalah partisipasi yang luas dari seluruh masyarakat, baik dalam proses pembangunan ekonomi itu sendiri, maupun dalam menikmati hasil-hasilnya.

Tantangan pembangunan pertanian dalam menghadapi era agribisnis adalah kenyataan bahwa pertanian Indonesia didominasi oleh skala kecil yang dilaksanakan oleh berjuta-juta petani yang sebagian besar tingkat pendidikannya sangat rendah (87%) dari 35 juta tenaga kerja pertanian berpendidikan SD ke bawah, berlahan sempit, bermodal kecil dan memiliki produktifitas yang rendah, kondisi ini memberikan dampak yang kurang menguntungkan terhadap persaingan di pasar global, karena petani dengan skala usaha kecil ini pada umumnya belum mampu menerapkan teknologi maju yang spesifik lokal yang selanjutnya berakibat kepada rendahnya efisiensi usaha dan jumlah serta mutu produk yang dihasilkan.

Secara garis besar kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pembangunan pertanian terbatas pada aspek pengaturan, penetapan standar, pedoman dan norma. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah pada pasal 27, ayat 2 disebutkan bahwa kewenangan pemerintah pusat meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian

negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Dampak globalisasi yang utama adalah berlakunya liberalisasi perdagangan, perkembangan IPTEK yang amat cepat dalam kemajuan di bidang komunikasi yang menyebabkan makin mudah keluar masuknya informasi antar negara.

Telah diketahui umum bahwa walaupun sudah ada usaha-usaha nyata dari pihak bangsa-bangsa sedang berkembang sendiri maupun dari pihak negara donor, dan walaupun terjadi tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi di negara sedang berkembang, kemiskinan penduduk terus meningkat secara mutlak. Situasi ini ditandai dengan keadaan gizi yang sangat tidak stabil dan terus menerus kekurangan dalam mencukupi kebutuhan penduduk yang terus meningkat. Selain itu juga ditandai oleh adanya pengangguran dan kekurangan pekerjaan yang menimpa para pencari kerja yang jumlahnya terus bertambah dan juga akibat terjadinya marginalisasi sosial-ekonomi masyarakat desa serta kota.

Jumlah penduduk yang harus puas dengan penghasilan yang pas-pasan, bahkan di bawah minimum, sebenarnya terus bertambah. Namun ini baru merupakan salah satu dari permasalahan sebenarnya. Di sisi lain, polarisasi yang menonjol antara "yang miskin" dan "yang kaya" telah terjadi pada beberapa tingkatan kehidupan antara bangsa maju dengan bangsa sedang berkembang pada umumnya, antara wilayah yang lebih maju dengan wilayah terbelakang dalam negara sedang berkembang sendiri dan akhirnya antara strata sosial terus ke bawah sampai ke tingkat desa.

Kebanyakan negara dapat menyelesaikan hal-hal yang potensial dalam melaksanakan program pembangunan pedesaan ini. Masalahnya adalah apakah mereka akan dapat mengarahkan seluruh kekuatan potensial ini dengan cepat tanpa menimbulkan terlampau banyak akibat sosial dan politik. Dimana-mana telah tumbuh perasaan rakyat akan keadilan, persamaan sosial dan batas kemiskinan yang masih dapat diterima.

Pembangunan ekonomi memerlukan stabilitas politik pada keadaan tertentu. Akan tetapi banyak negara menghadapi bahaya kegelisahan politik yang cukup besar sebagai akibat dari ketidakpuasan rakyat. Di masa lalu kegelisahan semacam ini sering menjadi masalah penduduk kota. Kini hal tersebut bisa juga terjadi di daerah pedesaan, tempat kesadaran politik semakin tumbuh. Penduduk pedesaan tidak lagi mau dalam menerima penyelewengan-penyelewengan bantuan bangunan dibandingkan dengan sektor industri perkotaan.

Ternyata untuk kebanyakan negara sektor pedesaan tidak cukup dipersiapkan untuk melaksanakan tugas berat ini. Memang sekarang ini masalah pertanian lebih mendapat perhatian, tetapi kekurangan sumber daya manusia dan modal, kondisi struktur sosial dan peraturan tanah serta kelemahan administrasi, telah menghambat berlangsungnya terobosan pembangunan secara besar-besaran. Konsep-konsep pembangunan pedesaan mulai dari paket-paket pembangunan masyarakat dan pendekatan pembangunan pedesaan terpadu sampai dengan konsepsi kebutuhan dasar di masa lalu ternyata bukan merupakan alat yang secara umum efektif dan layak.

Program pembangunan nasional diorientasikan pada masalah penanggulangan kemiskinan, tenaga kerja di pedesaan,

ketahanan pangan, pemberdayaan pengusaha kecil menengah dan koperasi. Pembangunan di bidang pertanian diarahkan pada peningkatan produktivitas pangan yang meliputi padi, palawija dan hortikultura yang dilakukan melalui intensifikasi, diversifikasi dan perluasan areal. Pada dasarnya pembangunan pertanian adalah merupakan bagian dari pembangunan ekonomi, yaitu suatu proses atau kegiatan manusia untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Pembangunan sektor pertanian menjadi sangat strategis mengingat sumber daya manusia yang berada di sekitar ini cukup banyak. Dengan kata lain, pembangunan-pembangunan disektor ini mempunyai dampak yang luas terhadap pengentasan kemiskinan, perbaikan kualitas sumber daya manusia, pemerataan pembangunan dan keadilan sosial.

Sektor pertanian dalam tatanan pembangunan nasional memegang peranan penting karena selain tujuan untuk menyediakan pangan bagi seluruh penduduk, juga merupakan sektor andalan penyumbang devisa negara di sektor non migas. Besarnya kesempatan kerja yang dapat diserap dan besarnya jumlah penduduk yang masih tergantung pada sektor ini memberikan arti bahwa di masa mendatang sektor ini masih perlu ditumbuhkembangkan.

F. Ukuran Keberhasilan Pelaksanaan Pembangunan

Ukuran keberhasilan pembangunan idealnya harus ditentukan berdasarkan dimensi pembangunan, yakni tergantung kepada fokus dan orientasi pembangunan yang dilaksanakan dan dimensi dimana yang lebih menjadi perhatian bersama baik *decision maker* dan para *planner* sebagai perencana dan

perancang (berbagai aktifitas pembangunan, tujuan, dan targetnya serta pelaksanaannya), para pelaksana pembangunan itu sendiri sebagai pihak yang menjalankan atau sering disebut juga sebagai agen pembangunan, maupun masyarakat pada umumnya sebagai sasaran pembangunan. Dimensi yang menjadi perhatian ini kemudian diberikan indikator. Indikator-indikator dari berbagai dimensi pembangunan inilah yang kemudian dijadikan tolok ukur atau ukuran keberhasilan pelaksanaan pembangunan.

Secara teori semua kelompok dimensi pembangunan yang telah dikemukakan terlebih dahulu, dapat dicarikan indikator-indikatornya dan kemudian dipergunakan sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan pembangunan. Meskipun demikian, dalam kenyataannya berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pembangunan di berbagai tingkatan menerapkan ukuran dan indikator yang berbeda-beda untuk menunjukkan tingkat keberhasilan pelaksanaan pembangunan.

Pengukuran keberhasilan pembangunan harus melewati dua tahap, yaitu (1) tahapan identifikasi target pembangunan dan (2) tahapan agregasi karakteristik target pembangunan. Tahapan identifikasi target pembangunan diperlukan agar dapat menentukan secara jelas siapa yang akan menikmati hasil pelaksanaan pembangunan dan bagaimana upaya-upaya yang dapat dilakukan agar hasil pembangunan tersebut benar-benar dinikmati oleh mereka yang berhak. Sedangkan tahapan agregasi karakteristik target pembangunan diperlukan untuk menjaga agar ketika skala kegiatan pembangunan diperluas, target yang dituju tetap memenuhi karakteristik dan kriteria yang telah ditetapkan pada tahap identifikasi.

Ravalion and Datt (1996) menyarankan agar dapat diperoleh ukuran keberhasilan pembangunan yang lebih peka, maka faktor-

faktor berikut perlu diperhitungkan, yaitu: (1) pengeluaran real setiap orang dewasa, (2) akses kepada barang yang tidak dipasarkan, (3) distribusi intra rumah tangga dan (4) karakteristik personal. Pengeluaran real merupakan indikasi yang lebih akurat dari kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya. Pengeluaran real lebih mendekati kepada pengertian *disposable income*, yaitu pendapatan bersih setelah diperhitungkan berbagai pajak dan penyusutan-penyusutan. Akses kepada barang yang tidak dipasarkan perlu untuk merepresentasikan seberapa jauh fasilitas pelayanan publik dapat menjangkau masyarakat, baik fasilitas publik tersebut berupa infrastruktur, sarana maupun prasarana untuk berbagai jenis kegiatan dan aktifitas pembangunan masyarakat.

Kalau kita memperhatikan kelaziman pemakaiannya, maka ukuran pembangunan yang didasarkan pada dimensi ekonomi merupakan jenis yang paling luas dipergunakan di berbagai bagian dunia. Ukuran ini terutama dalam bentuk pendapatan dengan berbagai variasi dan turunannya, seperti produk domestik bruto (PDB), pendapatan nasional, pendapatan wilayah, pendapatan perkapita, pendapatan rumah tangga, distribusi pendapatan, tingkat investasi, tingkat dan nilai ekspor maupun impor dan seterusnya.

Variasi yang lain dari ukuran pembangunan tipe ini adalah dengan pendekatan pengentasan kemiskinan, yakni bahwa keberhasilan pembangunan diukur dengan seberapa jauh upaya-upaya pembangunan dapat mengentaskan kemiskinan. Ukuran kemiskinan ini sendiri cukup bervariasi, namun pada umumnya semua dilandaskan pada kerangka berfikir bahwa ada tingkat atau level tertentu yang harus dipenuhi bagi seseorang untuk dapat hidup dengan layak, dan untuk dapat beraktifitas memperbaiki

taraf kehidupannya secara bebas dan mandiri tanpa ketergantungan yang berlebihan kepada pihak lain.

Di Indonesia, beberapa jenis ukuran keberhasilan pembangunan yang banyak digunakan dalam masyarakat adalah:

1. Berdasarkan pendapatan dan nilai produksi, seperti: PDB, pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan perkapita, distribusi pendapatan.
2. Berdasarkan investasi: tingkat investasi, jumlah PMA (Penanaman Modal Asing) dan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri), dan jumlah FDI (*Foreign Direct Investment*) yaitu investasi langsung oleh pihak asing.
3. Berdasarkan kemiskinan dan pengentasannya: jumlah penduduk miskin, garis kemiskinan Sayogyo yang diadopsi oleh BPS (setara beras 320 kg di desa dan 480 di kota), tingkat kecukupan pangan (2100 kilokalori intake), tingkat kecukupan 52 jenis komoditas pangan, tingkat pemenuhan kebutuhan dasar sembilan bahan pokok (BPN), Poverty Gap dan Severity Index, serta metode RAO (16 kg beras dikali 1,25 kemudian dibagi dengan rata-rata rasio pangan terhadap pengeluaran tadi).
4. Berdasarkan keadaan sosial kemasyarakatan dan kelestarian lingkungan: tingkat pendidikan (untuk berbagai level dan kombinasinya), tingkat kesehatan (meliputi kesehatan ibu dan anak dan akses kepada fasilitas hidup yang sehat), tingkat dan kualitas lingkungan (meliputi tingkat pencemaran berbagai aspek, tingkat kerusakan hutan, tingkat degradasi lahan dan seterusnya).

Dalam pengukuran keberhasilan pembangunan ini ada ukuran *singie dimension* (dimensi tunggal) dan adapula yang multi dimension (dimensi ganda). Dimensi tunggal adalah

ukuran pembangunan yang hanya memperhatikan satu dimensi pembangunan saja dalam penyusunan indikatornya, sedangkan dimensi ganda adalah ukuran keberhasilan pembangunan yang indikator-indikatornya memadukan berbagai dimensi secara integral.

Contoh ukuran keberhasilan pembangunan multi dimensi adalah indikator pembangunan manusia atau *Human Development Index* (HDI) dari World Bank. Indikator-indikator yang digunakan dalam HDI adalah: tingkat harapan hidup bayi, tingkat literasi orang dewasa, rasio partisipasi sekolah dasar dan lanjutan dan PDB per kapita. Indikator-indikator ini masing-masing diberikan indeks dan selanjutnya digabungkan menjadi indeks pembangunan manusia.

Contoh yang lain adalah ukuran keberhasilan pembangunan yang digunakan oleh badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang secara khusus dirancang untuk mengukur keberhasilan pembangunan di era milenium, dan karenanya dinamakan sebagai target pembangunan milenium. Komponen indikator yang dikombinasikan dalam alat pengukur ini adalah:

1. Menghapuskan kemiskinan dan kelaparan ekstrim
2. Menjamin pendidikan dasar secara universal
3. Mempromosikan kesetaraan gender dan memberdayakan wanita
4. Mengurangi mortalitas anak
5. Meningkatkan kesehatan ibu
6. Memerangai AIDS/HIV, malaria dan wabah penyakit lainnya
7. Menjamin lingkungan yang lestari
8. Membangun kerjasama global untuk pembangunan

UNSUR-UNSUR DALAM USAHA PERTANIAN

A. Pengertian Pertanian

Untuk membahas masalah membangun pertanian perlulah dikemukakan pengertian apa yang dimaksud dengan pertanian. Definisi pertanian terbagi 2, yaitu: (a) Pertanian dalam arti luas, yaitu suatu bidang usaha yang mencakup bidang tanaman, bidang peternakan dan bidang perikanan. Kelebihan dari definisi tersebut yaitu: pertanian di sini tidak hanya membahas arti pertanian yang sebenarnya, yaitu yang berhubungan dengan tanaman saja, tetapi juga membahas bahwa pertanian juga mencakup tentang hewan-hewan yang juga dibudidayakan. (b) Pertanian dalam arti sempit, yaitu suatu usaha hanya di bidang tanaman. Pertanian di sini hanya mengutamakan budidaya tanaman, tidak dikemukakan faktor-faktor apa saja yang mendukung, terkait atau merupakan pengembangan dari kegiatan budidaya tersebut.

Pertanian dapat dianggap sebagai suatu usaha untuk mengadakan suatu ekosistem buatan yang bertugas menyediakan bahan makanan bagi manusia. Ekosistem buatan yang dibentuk memiliki hubungan yang saling mempengaruhi antara masyarakat, makhluk hidup dan lingkungannya yang tidak hidup.

Pertanian adalah juga suatu jenis produksi yang berlandaskan pertumbuhan tumbuh-tumbuhan dan hewan. Adapula yang mengemukakan bahwa pertanian adalah kegiatan manusia

mengelola lahan melalui proses produksi biologis tumbuhan dan hewan untuk kesejahteraan umat manusia, termasuk kegiatan ekstraktif yang selektif yang tidak merusak kelestarian lingkungan, secara garis besar unsur-unsur pertanian diringkaskan mencakup: proses produksi, tanah tempat usaha, petani dan pengusaha, dan usaha pertanian.

Sebagai rangkuman dari beberapa definisi yang telah dikemukakan terdahulu, dapat disimpulkan bahwa pertanian merupakan suatu usaha atau kegiatan budidaya yang meliputi bidang tanaman, bidang peternakan dan bidang perikanan, serta faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi produksinya seperti iklim, tanah, hama dan penyakit, dan teknologi yang digunakan, juga pengolahan dan pemasaran hasil. Semua aktifitas tersebut dilaksanakan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sendiri (subsisten) atau untuk tujuan komersial, menjual hasil untuk memperoleh pendapatan. Kegiatan tersebut diharapkan tidak merusak kelestarian lingkungan di sekitarnya.

B. Perkembangan Pertanian

Dalam usaha bercocok tanam dan pemeliharaan hewanpun manusia mengumpulkan pengalaman. Salah satu pengalaman pertama manusia mengenai bercocok tanam yang tercatat dalam sejarah ialah mengenai ditemukannya pengetahuan tentang perkembangbiakan pohon kurma yang terjadi secara seksual. Pada zaman peradaban Babilonia telah diketahui bahwa satu pohon kurma tidak dapat berkembang biak tanpa adanya pohon kurma yang berlainan jenis kelaminnya. Bagaimana caranya mereka mengetahui hal itu? Mungkin sekali dari pengalaman para petani menyingkirkan semua pohon kurma yang mandul dan tidak menghasilkan kurma, karena dianggap mubazir untuk

dipelihara. Ternyata setelah semua pohon itu disingkirkan, pohon lainnya pun tidak mampu memproduksi, karena pohon yang tadinya menghasilkan kurma itu adalah pohon betina dan pohon yang disingkirkan itu adalah pohon kurma jantan. Peristiwa tersebut tercatat dalam sejarah terjadi pada zaman Babilonia (Ronan, 1982).

Mungkin sekali secara kebetulan beberapa biji-bijian yang terbuang sewaktu kaum ibu menyiapkan makanan mengecambah dan tumbuh menjadi tanaman yang menghasilkan. Kejadian seperti itu menimbulkan keinginan pada kaum ibu untuk menanam kembali sebagian bebijian yang mereka kumpulkan dari lapangan dan muncullah usaha bercocok tanam sebagai salah satu kegiatan pertama pertanian. Demikian pula sebagian hewan yang tertangkap sebagai hasil perburuan mungkin sekali tidak dibunuh untuk dimakan karena ada anggota keluarga yang menggunakannya sebagai permainan. Akhirnya, hewan yang dipelihara itu berkembang biak dan lahirlah usaha peternakan yang pertama sebagai imbalan bercocok tanam dalam kegiatan pertanian.

Di dalam kepustakaan kuno terdapat cerita bahwa penemu kegiatan pertanian ialah Kaisar Cina Shen Nung. Ketika ia melihat rakyatnya senang makan daging sapi dan ayam, ia mencetuskan gagasan membuat suatu alat pengolah tanah dari sebilah kayu yang ditajamkan dan ditempelkan pada suatu tongkat. Itulah model bajak yang pertama dan dengan bajak itu, ia menyuruh rakyatnya mengolah tanah dan bertanam jawawut. Jawawut itu tidak hanya digunakan langsung sebagai makanan rakyatnya tetapi jua dapat digunakan untuk makanan sapi dan ayam.

Usaha bercocok tanam buah-buahan pertama yang tercatat dalam sejarah ialah para orang Babilonia Kuno yang telah

mengetahui bahwa pohon kurma yang mampu berbuah akan lebih banyak buahnya apabila semacam tepung yang dihasilkan bunga pohon yang "mandul" dipukul-pukulkan ke tandan bunga pohon yang mampu berbuah. Pada ketika itu, belum jelas bagi petani kurma bahwa pohon yang "mandul" itu bukannya mandul, melainkan adalah pohon yang berbunga jantan. Terungkapnya pengetahuan bahwa pohon kurma itu ada dua jenis, yaitu terjadi karena pada mulanya mereka memusnahkan semua tanaman yang tidak menghasilkan buah. Sebagai akibatnya pohon-pohon yang biasanya berbuah, berluruhan putiknya, dan tahulah mereka bahwa pohon yang mereka sangka tidak berguna karena mandul itu memegang peranan penting dalam pembentukan buah. Hal itu menyebabkan naluri petani bekerja dan berusaha membuat lebih banyak bunga pohon yang "subur" dapat berubah menjadi buah dengan memukul-mukulkan tandan bugar dari pohon "mandul" ke tandan bunga pohon "subur". Pekerjaan yang dilakukan petani ini sekaligus mengubah status pohon kurma dari sekumpulan tanaman yang ditingkatkan pemanfaatan hasilnya melalui pemeliharaan. Usaha pemeliharaan terhadap makhluk hidup lain yang dilakukan manusia ini adalah ciri utama kegiatan pertanian.

Dari berbagai penggalan kepurbakalaan terungkap bahwa rakyat Kaisar Shen Nung yang hidup 100 abad yang lalu di lembah sungai Kuning, pada mulanya hidup dari berburu hewan dan mengumpulkan buah-buahan, biji-bijian, dan kacang-kacangan. Akan tetapi setelah rakyatnya bertambah banyak, lingkungannya tidak dapat memberikan hasil alam yang cukup untuk mendukung kehidupan sehingga terjadilah kelaparan. Menurut cerita, Kaisar Chen Ning kemudian menciptakan bajak dari kayu yang pipih untuk mengolah tanah dan rakyatnya disuruhnya menanam jawawut. Itulah katanya permulaan adanya

pertanian, dan beralihlah kebudayaan dari Zaman Batu Lama atau Paleolitikum ke Zaman Batu Baru atau Neolitikum yang ditandai oleh adanya pertanian yang menetap.

Di mana-mana di seluruh dunia pada suatu tahap dalam peradaban kuno, orang akan beralih dari usaha berburu dan mengumpulkan hasil alam ke usaha bercocok tanam. Dengan usaha bercocok tanam ini keperluan akan bahan makanan dekat ke tempat bermukim, sedangkan sebagai akibatnya juga setiap hari selama keadaan cuaca mengizinkan, tersedia bahan makanan segar yang tidak perlu diawetkan. Apalagi ketika itu cara-cara mengawetkan makanan belum banyak diketahui orang selain barangkali cara-cara mengeringkan dan mengasap makanan. Akan tetapi, atas dasar berbagai pengamatan kepurbakalaan, keras dugaan orang bahwa usaha pertanian itu di berbagai masyarakat primitif diprakarsai oleh kaum wanita dengan maksud untuk lebih mudah menyediakan makanan bagi keluarganya.

a. Pertanian ladang menuju ekosistem lalang

Seperti telah diuraikan sebelumnya, suatu ekosistem terdiri atas suatu masyarakat tumbuhan dan hewan yang berimbang, seperti yang dapat kita temukan di dalam danau, hutan, padang rumput, atau bahkan rawa air payau. Ekosistem semacam ini bersifat mantap susunan makhluk hidupnya karena adanya saling ketergantungan yang berimbang, yang secara alami akan menjaga agar tidak satu jenis makhluk hidup pun yang dapat mendominasi makhluk hidup lain sehingga mengalami kepunahan. Di hutan tusam (pinus merkussi) dari Aceh Tengah hingga ke sekitar danau Toba, pohon tusam itu tidak akan menekan kehidupan tumbuhan lainnya karena di sela-sela serasah

daun tusam itu masih ada juga tumbuhan semak yang bersaing dengan akar tusam sehingga tusam itu terhambat juga tumbuhnya. Sekali-sekali terjadi kebakaran karena misalnya ada petir yang menyambar pohon tusam. Sebagai akibat akan terjadi kebakaran dan seluruh semak juga ikut terbakar dengan tajuk pohon tusam. Akan tetapi, tidak lama kemudian pohon tusam itu bertunas kembali. Sementara semak belukar belum tumbuh, tunas-tunas tusam itu akan membesar dan membentuk tajuk baru dengan cepat. Setelah itu biji-biji tumbuhan belukar yang jatuh ke permukaan tanah mulai tumbuh kembali dan membentuk belukar yang kembali menimbulkan persaingan dengan pohon tusam. Maka dengan cara ini hutan tusam itu sebagai suatu ekosistem ada dalam keseimbangan.

Apabila manusia mengadakan usaha pertanian, maka ia memerlukan lahan usaha yang biasanya diambil dari suatu ekosistem alam yang sudah ada dalam kesetimbangan. Kalau lahan itu diambil dari hutan, maka yang dilakukannya ialah menebang pepohonan dari hutan itu dan kemudian menanam lahan yang terbuka itu dengan biji-bijian, misalnya padi. Terjadilah ladang padi. Seluruh permukaan lahan akan ditumbuhi padi dan padi akan menghasilkan gabah. Mula-mula produksinya tinggi, akan tetapi setelah usaha yang kedua dan seterusnya, hasil padi akan sangat menurun karena persediaan hara tanah yang tadinya berasal dari serasah hutan yang membawa mineral dari lapisan bawah tanah ke lapisan atas mulai habis diserap oleh tanaman padi.

Lagipula hama dan penyakit tanaman padi semakin banyak saja mengganggu padi ladang itu sehingga akhirnya

padi tidak dapat tumbuh lagi di ladang itu. Petani primitif zaman dahulu akan meninggalkan ladang itu dan membuka kembali hutan baru untuk mendapatkan lahan yang dapat diladangkan kembali selama dua musim tanam. Lahan ladang yang lama ditinggalkannya untuk diperbaiki sendiri oleh alam. Kalau ladang yang sudah tandus itu dibiarkan selama delapan hingga sepuluh tahun, maka pada lahan padi akan tumbuh kembali hutan baru yang disebut hutan sekunder yang sudah cukup matang untuk diladangkan kembali. Akan tetapi dengan bertambahnya penduduk, lahan yang tersedia menjadi berkurang dan orang terpaksa datang kembali ke bekas ladangnya yang lama dalam waktu yang lebih cepat, sehingga sebelum tanah hutan itu sempat mengalami kesetimbangan, sudah mulai kembali digarap sebagai lahan untuk bercocok tanam. Inilah yang menimbulkan malapetaka karena di atas lahan itu tidak akan dapat ditumbuhkan padi untuk menghasilkan gabah. Yang tumbuh malah tumbuhan lain yang lebih dapat bersaing tumbuh di lahan yang sangat miskin. Tumbuhan itu adalah alang-alang (*imperata cylindrica*) yang kemudian lebih merusak tanah lagi. Inilah yang terjadi di seluruh Indonesia.

Kalau kita misalnya menempuh jalan lintas Sumatera dari arah Sumatera Barat ke Sumatera Utara, maka selepas Rimbo Panti menjelang masuk ke perbatasan Sumatera Utara akan dapat kita amati di sebelah kiri kita bukit-bukit di dataran tinggi Pakantanyang sudah tidak lagi tertutup hutan melainak tertutup alang-alang. Keadaan yang serupa juga dapat kita amati di pulau-pulau lain. Oleh karena itu, bercocok tanam sistem ladang yang menggunakan prinsip

Pertanian Bergeser itu tidak dapat dipertanggung jawabkan karena hanya akan menciptakan ekosistem padang lalang.

b. Pertanian menetap

Ekosistem padang lalang tercapai sebagai suatu klimaks karena dari dalam sistem itu telah tercabut energi dan unsur hara jauh lebih banyak daripada yang dimasukkan kembali. Karena itu makhluk hidup yang kemudian dapat menyusun suatu ekosistem yang mantap di tempat itu adalah masyarakat makhluk hidup yang hanya memerlukan persyaratan hidup yang sedikit saja, yaitu diantaranya alang-alang.

Kalau kita ingin mengadakan usaha bercocok tanam di atas suatu lahan dengan mantap, maka hal itu berarti bahwa tanaman yang kita pelihara di atasnya harus kita usahakan agar dapat menyusun suatu ekosistem yang mantap. Hal itu berarti pula bahwa setiap satuan energi dan hara yang kita keluarkan dari tanah itu dalam usaha kita mendapatkan hasil pertanian harus dikembalikan lagi ke dalam sistem dalam bentuk lain. Cara memilih jalan memasukkan kembali energi dan hara yang kita cabut dari sistem itu termasuk sebagai kepandaian kita untuk melaksanakan usaha pertanian yang menetap.

Di Indonesia, salah satu cara untuk dapat menciptakan usaha pertanian menetap yang lestari ialah dengan mengubah jalan itu menjadi sawah. Diharapkan bahwa dengan membuat piringan-piringan yang datar, tanah yang dijadikan lahan akan terhindar dari erosi, sedangkan air irigasi yang masuk akan mengembalikan mineral hara yang hilang diserap tanaman melalui garam-garam yang terlarut

di dalam air irigasi itu. Pada tahap kemajuan teknologi berikutnya, pupuk buatan menjadi salah satu sarana produksi yang dapat mengembalikan kesuburan lahan pertanian.

Pada umumnya ada dua cara utama pengusahaan lahan pertanian. Usaha pertama ialah bercocok tanam, sedangkan usaha kedua ialah usaha peternakan. Akan tetapi usaha yang terbaik kiranya ialah campuran kedua kegiatan itu yang berimbang dan dinamakan pertanian campuran. Dalam sistem pertanian campuran ini sebagian hasil bercocok tanam diberikan sebagai makanan ternak atau pakan kepada ternak untuk menghasilkan protein hewani. Sebagian pakan itu akan tidak tercernakan dan sebagai pupuk kandang akan memperkaya kembali lahan pertanian dengan mineral hara dan bahan organik yang menggemburkan tanah. Selain itu, tenaga hewan yang dipelihara pun dapat dimanfaatkan pada pengolahan tanah atau usaha pengangkutan hasil pertanian ke pasar.

c. Usahatani gurem

Usahatani gurem bertujuan menghasilkan hasil pertanian untuk keperluan sendiri. Salah satu usahatani gurem yang sudah dibahas ialah sistem berladang. Kita tahu bahwa kalau penduduk mulai padat sehingga daur pembaruan lahan diperpendek, sistem itu akan menghasilkan ekosistem alang-alang. Akan tetapi, para tetua kita yang melakukan sistem perladangan itu sebenarnya tidak salah menciptakan cara berladang itu. Dalam keadaan hujan yang demikian derasnya di tanah air kita ini, apabila ladang itu ditanami berbagai jenis tanaman yang berguna selain padi, maka sebagai hasilnya lahan itu sebenarnya telah diusahakan

tertutup kembali dengan dedaunan yang melindungi tanah yang sangat berharga itu dari kikisan air hujan. Hanya saja apabila antara satu masa tanam dengan masa tanam berikutnya tidak diberi tenggang waktu yang cukup lama, yang akhirnya gulma yang tidak memerlukan lahan yang subur, yang diantaranya ialah alang-alang.

Jenis usahatani gurem kedua yang juga penting di negara kita ialah sistem bercocok tanam di atas lahan sawah, yaitu lahan yang diberi lapisan air yang mengalir pada sawah yang dialiri, dan lahan yang diberi lapisan air tergenang, seperti pada sawah tadah hujan. Tanaman yang dipelihara sudah tentu ialah padi yang menghasilkan beras sebagai sumber karbohidrat yang menghasilkan kalori di dalam menu makanan kita. Selain memiliki sawah itu, petani gurem biasanya memelihara berbagai macam tanaman keperluan sehari-hari di pekarangan rumahnya. Pekarangan ini adalah lahan kering di sekitar rumah yang ditanami. Bagian lahan di sekitar rumah yang tidak ditanami dan dibiarkan bera dinamakan halaman dan gunanya ialah untuk tempat pertemuan, tempat pengolahan pascapanen, lantai-jemur, dan tempat bermain anak-anak.

Hasil pertanian yang berasal dari pekarangan petani gurem juga digunakan untuk keperluan sendiri. Karena petani itu kadang-kadang memerlukan uang tunai, misalnya untuk membayar pajak, membeli obat, atau membayar uang sekolah, kadang-kadang hasil pekarangan yang biasanya berupa buah-buahan tidak dimakan sendiri, melainkan dijual ke pasar. Kalau kita lihat seorang tua membawa setandan pisang ke pasar, besar sekali kemungkinannya

bahwa pisang itu berasal dari pekarangan dan ia pergi ke pasar untuk menjualnya karena memerlukan uang tunai. Itu adalah salah satu gejala perbenturan antara petani yang berstatus gurem dengan perekonomian uang. Kalau tadinya ia berusaha hidup dari hasil usaha lahan pertaniannya sendiri tanpa merasakan perlunya memiliki uang tunai karena mulai ada keperluan yang tidak dapat dipenuhi oleh hasil lahannya dalam bentuk alami.

Budidaya sawah mungkin sekali dikembangkan pada mulanya di India di sepanjang daerah pasang-surut tepi sungai-sungai besar seperti sekarang juga masih dapat dilihat di Muang Thai, Sumatera Selatan, dan Kalimantan Selatan dengan padi mengambangya (padi surung). Padi mengambang ini berkembang sebagai suatu penyesuaian di daerah pasang-surut terhadap keadaan lingkungan. Dalam satu hari padi seperti ini batangnya mampu tumbuh satu sampai dua jengkal untuk mengimbangi naikknya air pasang.

Kemudian, kepandaian bersawah itu menyebar ke Asia Tenggara dan di daerah yang berbukit-bukit dikembangkan menjadi pertanian sawah berteras yang sangat jelas dapat dilihat di sekitar Garut, Bali, dan di luar negeri di Filipina. Pertanian padi sawah di Asia Tenggara pada mulanya adalah suatu sistem bercocok tanam yang padat karya akan tetapi tipis modal. Lahan diolah di dalam piringan sawah yang telah digenagi sehingga berbentuk lumpur. Air penggenang dapat berasal dari air hujan yang ditadah dari langit dan sawah seperti itu disebut sawah tadah hujan. Air juga dapat berasal dari sungai dan sawah demikian

disebut sawah irigasi. Penggenangan tanah dan pengubahan bentuk tanah menjadi lumpur adalah suatu usaha meniru kembali ekosistem mantap di daerah rawa di tepi sungai. Air sungai itu menjadi sumber hara mineral bagi tanaman padi yang dengan akarnya yang mencengkeram tanah juga menyerap hara dari lumpur itu. Sama sekali tidak ada usaha mengadakan pemupukan tambahan.

Selama pertumbuhan tanaman padi itu, semua gulma yang tumbuh di sekitar tanaman padi itu dan hama serta penyakit yang mengganggu tanaman di berantas satu demi satu dengan tangan. Yang dimaksudkan dengan hama ialah semua jenis hewan yang mengganggu suatu pertanaman, seperti serangga, tikus, dan babi, sedangkan yang dimaksudkan dengan penyakit ialah semua jenis tumbuhan yang mengganggu pertanaman, seperti cendawan karat atau virus kerdil rumput pada padi.

Pemanenan padi di beberapa daerah dilakukan dengan memotong satu demi satu malai-malai yang sudah masak dengan pisau ketam yang dinamakan ani-ani. Dengan cara ini juga benih padi untuk pertanaman berikutnya dipilih dari malai-malai yang bernas yang tumbuh pada batang yang kekar dan tingginya sebatas pinggang para penuai padi itu. Lama-kelamaan terbentuklah jenis padi yang rasanya sesuai dengan kesukaan lidah setempat dan bentuknya juga cocok dengan kebiasaan bercocok tanam dan menuai para petani di tempat itu. Secara tidak sengaja para petani zaman dahulu telah melakukan apa yang disebut seleksi massa terhadap tanaman padinya sehingga terbentuklah jenis padi yang rasanya enak, bentuknya mudah dituai, tidak mudah

rontok, dan dapat tumbuh dalam keadaan lingkungan yang tidak perlu diberi pemupukan tambahan.

Padi seperti itu memang sangat cocok bagi petani yang bercocok tanam padi dengan maksud terutama menghasilkan padi untuk dimakan sendiri beserta keluarganya. Akan tetapi, apabila pertanian dilakukan dengan maksud terutama menghasilkan hasil pertanian untuk keperluan sendiri saja, maka lahan yang diperlukan untuk mengusahakan hasil pertanian yang mencukupi bagi seluruh penduduk dunia ini menjadi sangat luas dan sama sekali tidak tersedia. Oleh karena itu, sistem pertanian yang mantap dipandang dari segi kehidupan umat manusia secara keseluruhan seharusnya bukanlah sistem pertanian gurem dengan tujuan utama menghasilkan untuk keperluan sendiri melainkan sistem pertanian yang ditujukan menghasilkan komoditas niaga (pertanian komersil).

Dengan cara ini sistem bercocok tanam dapat dilakukan dengan efisiensi penggunaan lahan dan tenaga yang sangat tinggi. Kalau petani gurem hanya dapat menghasilkan pangan bagi keperluan dirinya dan keluarga terdekatnya saja, maka petani pengusaha dengan cara berusaha tani yang bersifat bisnis akan dapat menutupi permintaan bahan makanan bagi beratus orang. Dengan masuknya perekonomian uang, petani gurem juga menghadapi tantangan. Kalau dahulu ia mencukupi semua keperluan hidupnya dari bidang tanah yang diusahakannya, lambat laun keperluan hidupnya tidak lagi dapat dipenuhi dari hasil produksi yang berasal dari ekonomi tertutup. Makin sering ia memerlukan uang untuk menjadi alat

penukar berbagai keperluan kehidupannya. Anaknya mungkin mulai bersekolah dan pajak bumi tidak lagi dapat dilunasi dengan sebagian hasil lahannya melainkan dalam bentuk uang. Dalam hal seperti ini pekarangan rumahnya menjadi sumber keperluan uang tunai yang mendadak. Kalau kita amati di jalan seseorang membawa setandan pisang yang tidak keruan bentuknya ke pasar, besar sekali kemungkinannya pisang yang dibawanya ke kota untuk dijual sebagai upaya mendapatkan uang tunai. Hasil pekarangannya itu menjadi di luar jangkauannya untuk disajikan kepada anggota keluarganya sendiri. Karena itu salah satu usaha untuk memajukan kehidupan para petani adalah untuk mengupayakan agar mereka mengelola usaha pertanian mereka lebih mendekati suatu bisnis.

d. Pengalihan pertanian gurem menjadi usahatani

Penghasilan hasil pertanian untuk bahan pangan seperti padi-padian sampai beberapa waktu yang lalu bersifat usaha untuk memenuhi kebutuhan sendiri yang dapat kita juluki pertanian gurem. Dengan meningkatnya penduduk dunia cara menghasilkan bahan pangan seperti ini tentu saja menimbulkan masalah kurang gizi karena munculnya kelaparan di mana-mana. Sebenarnya di Indonesia sejak tahun tiga puluhan telah diadakan usaha memperbaiki jenis padi sehingga dapat memberikan hasil yang lebih tinggi. Usaha ini dilakukan di kebun percobaan padi di Bogor oleh Van Der Meulen dan Hadrian Siregar. Pemulia-pemulia padi yang sekarang bekerja di Bogor sebagian besar adalah didirikan Hadrian Siregar yang karena ketekunannya menemukan padi unggul baru dianugerahi

Bintang Mahaputera oleh Pemerintah dan Doctor Honoris Causa oleh Institut Pertanian Bogor, dan oleh International Rice Research Institute (IRRI) diberi Piagam Penghargaan selaku Peneliti Padi Utama secara anumerta.

Filsafat pemuliaan tanaman yang mula-mula dianut oleh van der Meulen dan Siregar ialah menemukan jenis unggul baru yang dapat menghasilkan tinggi pada lingkungan yang tidak perlu dipupuk. Filsafat ini diikuti dengan anggapan bahwa para petani tidak mampu membeli pupuk untuk pemeliharaan sawah mereka. Filsafat ini masih menggunakan pemikiran bahwa petani itu bukan usahawan. Akan tetapi, di seberang lautan, di Meksiko suatu satuan tugas pemulia tanaman yang berasal dari 17 bangsa di bawah pimpinan ahli agronomi Amerika Serikat Norman Borlaug menggunakan suatu filsafat yang lain untuk mengembangkan gandum dan jagung yang mampu menghasilkan tinggi dan tahan serangan penyakit. Filsafat ini kemudian dikembangkan pula untuk padi dengan didirikannya Lembaga Penelitian Padi Internasional di Los Banos, Filipina.

Semuanya ini mendapat dukungan dana mula-mula dari Yayasan Rockefeller, dan kemudian juga dari sumber-sumber lain. Sebenarnya IRRI tadinya dipertimbangkan untuk ditempatkan di Bogor, akan tetapi karena keadaan politik ketika itu tidak menentu di Indonesia, akhirnya Filipina-lah yang beruntung menjadi tuan rumah bagi IRRI. Adanya IRRI di Los Banos adalah juga suatu keuntungan besar bagi perkembangan ilmu-ilmu pertanian di Universitas

Filipina Los Banos yang perhatian utamanya adalah ilmu-ilmu pertanian.

Filsafat pembuatan jenis unggul baru yang diikuri oleh mazhab pemulia tanaman Norman Borlaug ialah mencari jenis tanaman yang bentuknya cocok untuk dapat menangkap energi surya menjadi karbohidrat, pada keadaan tanah yang dibuat sesubur-suburnya, dan tahan akan serangan hama dan penyakit. Umurnya pun harus dipersingkat sehingga dalam setahun petani dapat memanen lebih dari sekali. Dalam hal padi, telah dikembangkan jenis padi yang dapat ditanam tiga kali dalam setahun asal saja keadaan pengairan terjamin.

Hasil pemikiran Borlaug inilah yang mencetuskan apa yang dikenal dengan Revolusi Hijau yang dalam kurun waktu 1950-1980 membuat banyak negara dunia ketiga mampu berusaha menjadi berswasembada pangan, termasuk Indonesia. Untuk itu, Norman Borlaug menjadi penerima anugerah Nobel pada tahun 1970.

Dengan adanya jenis unggul baru ini sistem budidaya pertanian berkembang sehingga petani bukan saja dapat memenuhi keperluan dirinya sendiri, akan tetapi juga mendapat tambahan penghasilan yang dapat dipakai untuk pembentukan modal dan perbaikan mutu kehidupan. Sudah tentu ada kekurangan-kekurangan yang terjadi karena misalnya petani yang sangat gurem karena kepemilikan lahannya sangat kecil, walaupun hasil pertaniannya sudah meningkat, masih saja belum dapat mencukupi keperluan hidupnya sehari-hari, sedangkan petani kaya sebagai akibatnya menjadi lebih kaya lagi. Dengan perkataan lain,

memang terjadi kenaikan hasil padi per satuan luas, akan tetapi tidak terjadi kenaikan produktivits diukur per satuan tenaga kerja. Hal ini termasuk gejala yang disebut inovasi pertanian oleh Clifford Geertz.

C. Proses Produksi

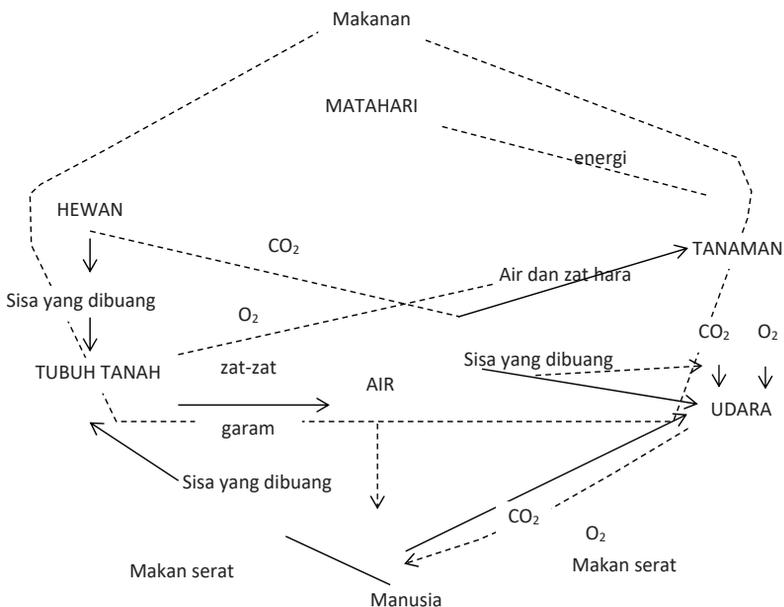
Sebenarnya pertumbuhan tanaman dan hewan dapat berlangsung di dalam tanpa adanya campur tangan manusia. Akan tetapi faktor alam ikut menentukan kombinasi tanaman maupun hewan yang bisa hidup di tempat itu.

Pada pertanian yang sangat primitif orang menerima tubuh tanah, curah hujan dan lain-lain ikut menentukan varietas tanaman maupun hewan yang hidup di tempat tersebut, sebagai mana adanya. Orang membantu pertumbuhan tanaman dan hewan dengan sekedarnya sampai tingkat tertentu saja.

Dengan kemajuan ilmu pengetahuan, turut campur tangannya manusia dalam kehidupan tumbuh-tumbuhan dan hewan semakin banyak. Dengan mempergunakan kecerdasannya manusia meningkatkan penguasaan terhadap semua faktor yang mempengaruhi pertumbuhan tanaman dan hewan.

Manusia menambahkan zat hara, pemuliaan tanaman, irigasi dan drainase, menyusun makanan ternak secara ilmiah, mengembangkan metode-metode ilmiah untuk melindungi ternak dari serangan penyakit, ini semuanya merupakan usaha agar supaya tanaman-tanaman maupun hewan yang diusahakan bisa memberikan manfaat yang lebih besar, akan tetapi masih juga ada beberapa faktor yang membatasi kemampuan manusia dalam campur tangan tersebut.

Menurut AT. Mosher dalam bukunya "Menggerakkan dan Membangun Pertanian" proses yang terjadi di alam dapatlah digambarkan sebagai berikut:



Secara garis besar perputaran tersebut berjalan terus, hanya perlu dikemukakan bahwa kelihatannya pertanian tetap harus tersebar luas, pertanian harus bervariasi dengan jelas dari tempat ke tempat karena adanya pengaruh alam, kebanyakan petani dan buruh tani harus memiliki ketrampilan yang lebih luas dari pada para pekerja di pabrik, faktor waktu di dalam pertumbuhan tanaman dan hewan mendorong adanya keserbaanekaan di dalam pertanian dan juga timing untuk melancarkan suatu usahatani harus diselenggarakan dengan memperhatikan keadaan cuaca dan serangan hama penyakit.

Di dalam pembangunan pertanian sering didengar bahwa pola pertanian yang primitif perlulah diganti dengan yang modern. Seringkali sikap ini memberikan kesan seolah-olah ada suatu pertanian yang modern, yang apabila sekali dilaksanakan maka akan bereslah segalanya. Ini tidak benar. Suatu pertanian yang progresif selalu berubah. Selalu ada bagian yang kuno. Sebab setiap langkah maju memungkinkan langkah-langkah maju yang lain. Oleh sebab itu sering dikatakan bahwa pembangunan harus berjalan terus.

Kemungkinan untuk meningkatkan efisiensi proses ini hampir tidak terbatas, hal ini membutuhkan kecerdasan daya ingat dan kerja keras sehingga pembangunan terus dapat berjalan.

D. Petani

Petani adalah setiap orang yang melakukan usaha untuk memenuhi sebagian atau seluruh kebutuhan hidupnya di bidang pertanian dalam arti luas yang meliputi usahatani pertanian, peternakan, perikanan (termasuk penangkapan ikan), dan pemungutan hasil laut.

Orang yang disebut petani, atau kedudukannya sebagai petani, mempunyai banyak fungsi dan sebutan diantaranya adalah:

1. Petani sebagai pribadi
2. Petani sebagai kepala keluarga atau anggota keluarga
3. Petani sebagai guru
4. Petani sebagai pengelola (manajer) usaha tani
5. Petani sebagai warga sosial kelompok
6. Petani sebagai warga negara
7. Dan lain-lain

1. Petani sebagai pribadi

Sebagai pribadi, petani mempunyai harga diri. Lengkap dengan sosoknya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dia punya perasaan, cita-cita, dan kehendak untuk dihargai dan diakui oleh sesamanya. Petani sebagai pribadi sadar bahwa di dunia ini ia tidak sendiri. Petani mempunyai kepercayaan, keyakinan, serta kemampuan diri yang baka di dalam dirinya.

2. Petani sebagai kepala keluarga atau anggota keluarga

Petani yang sudah menikah dan dikaruniai anak akan berfungsi sebagai kepala keluarga dan sekaligus sebagai anggota keluarga. Sebagai kepala keluarga, petani harus bertanggung jawab terhadap pemenuhan kesejahteraan cukup berat. Biasanya anggota keluarga lain membantu dalam mencari pertambahan nafkah, membantu dalam proses usahatani.

Dalam kondisi ini petani perlu mengetahui total kebutuhan keluarga per tahun dan perinciannya per bulan bahkan per hari. Hal ini penting untuk dapat dijadikan dasar dalam menentukan pengelolaan usahatani. Setidak-tidaknya sasaran pemenuhan kebutuhannya.

3. Petani sebagai guru

Perjalanan dan perkembangan pertanian di Indonesia menunjuk-kan bahwa petani sekaligus sebagai guru dari anak-anaknya. Petani sebagian besar masuk di dalam kelompok-kelompok tani. Dalam kelompok ini berkembang sistem belajar diantara petani. Petani yang maju menjadi guru, tempat bertanya dari petani lain.

4. Petani sebagai pengelola usahatani (manajer)

Peranan petani sebagai pengelola usahatani berfungsi mengambil keputusan dalam mengorganisir faktor-faktor produksi yang sesuai dengan pilihannya dari beberapa kebijakan produksi yang diketahuinya. Pengambilan keputusan akan melalui tiga tahap penting yaitu:

- a. Menemukan data, keterangan untuk mengambil keputusan (*intelligence activity*)
- b. Mengetahui pilihan berbuat dari ragam pilihan yang ada (*design activity*)
- c. Memilih diantara alternatif (*choice alternatif*)

Hal itu berkaitan dengan upaya pemecahan masalah yang meliputi apa masalahnya, alternatif apa yang ada, dan mana yang terbaik. Masalah apa, bertalian dengan pemahaman fungsi dari lingkungan. Alternatif apa yang ada, berkaitan dengan wawasan dan keluasan komunikasi. Alternatif mana yang terbaik berhubungan erat dengan pengenalan diri serta pengetahuan akan ukuran-ukuran keberhasilan.

Kebanyakan petani bukan memilih alternatif terbaik karena keterbatasan sumber yang dikuasai, tetapi lebih memilih selamat dan tidak menanggung resiko sebagai akibat salah mengambil keputusan.

Sehingga bagi pembangunan pertanian maka petani perlu ditingkatkan kesanggupannya sebagai manajer, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dari setiap kesempatan baik yang terbuka bagi mereka, mengambil manfaat seproduktif mungkin tanpa merusak lingkungan.

5. Petani sebagai warga sosial atau kelompok dan warga negara

Sebagai makhluk Tuhan, petani tidak dapat hidup sendiri. Ia berkelompok di dalam keluarga, keluarga besar dan di masyarakat, rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), desa/ kelurahan, kecamatan, kabupaten, propinsi, negara dan bahkan masyarakat dunia.

Sebagai pribadi petani yang bermasyarakat akan loyal terhadap aturan bermasyarakat. Hal itu terpulang kepada pengalaman sosialisasi di sepanjang umurnya, maka sanksi masyarakat akan berlaku. Hal itu biasanya, justru sangat ditakuti oleh warga kelompok, termasuk petani.

Ada semacam keterikatan yang diberikan oleh kelompok, dalam sistem masyarakat tersebut. Dari keduanya, petani dan masyarakat ada arus bolak-balik antara keterikatan kelompok dengan integrasi atau pembauran.

Petani sebagai pribadi dalam kaitannya sebagai warga bangsa yang mempunyai hak dan kewajiban, yang menjadikan dirinya sebagai pasar dari hasil pembangunan (*market consumption*). Potensi akan memberikan kerja (*labour*) yang menunjang keberhasilan pembangunan.

E. Usahatani

Sebuah usahatani adalah sebagian dari permukaan bumi dimana seorang petani, suatu keluarga petani atau badan tertentu lainnya bercocok tanam atau memelihara ternak. Atau sering dikatakan bahwa usahatani adalah tempat dimana petani melakukan proses produksi pertanian. Dari definisi tersebut kemudian diturunkan pengertian adanya 4 unsur pokok yang

selalu ada pada suatu usahatani. Unsur-unsur tersebut juga dikenal dengan istilah lain dengan sebutan faktor-faktor produksi yaitu:

1. Tanah
2. Tenaga kerja
3. Modal
4. Pengelolaan (manajemen)

Sehingga kalau mau membangun pertanian dari usahatani ini pada dasarnya merubah faktor-faktor tersebut sehingga di dalam kombinasi tersebut akan menghasilkan out-put yang meningkat.

Pengenalan dan pemahaman unsur pokok usahatani menjadi sangat penting terutama yang menyangkut pemilikan dan penguasaan terhadap faktor-faktor produksi tersebut. Pemilikan akan memberikan kekuatan dan kekuasaan untuk berbuat terhadap faktor-faktor tersebut dan digunakan di dalam kegiatan produksi. Perbedaan status pemilikan akan terlihat aspek positif dan negatifnya terhadap perlakuan di dalam berproduksi. Juga perlu dipahami bahwa skala dan distribusi faktor-faktor produksi akan menentukan tingkat serta distribusi pendapatan dan kekuasaan di dalam masyarakat.

Seorang warga masyarakat yang menguasai dan atau memiliki faktor produksi, dapat memberikan posisi atau status sosial yang tinggi di lingkungannya. Bahkan kekuasaan tertentu dalam hal-hal tertentu di lingkungannya.

1. Tanah dan permasalahannya

Indonesia sebagai negara agraris yang disebabkan sebagian besar rakyatnya mendapat nafkah dari sumber-sumber pertanian. Cara mendapat nafkah tersebut dapat langsung maupun tidak langsung dari sektor ini.

Masalah tanah di Indonesia boleh disebut gawat atau kritis. Hal ini mulai dirasakan sekarang dan apalagi di waktu yang akan datang. Kegawatan ini tidak akan terjadi apabila:

- a. Penduduknya tidak berjumlah lebih dari 175 juta jiwa
- b. Pertumbuhan penduduknya tidak sebesar 2,3 %
- c. Bila lahan kering dan basah yang tergolong "*arable land*" di wilayah RI yang saat ini luasnya 70 juta ha, di empat pulau besar (Jawa, Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi) tetap menyebar.

Belum lagi hal yang menyangkut kepesatan pembangunan. Tiada pembangunan tanpa perlu tanah, membuat bertambah kisruhnya masalah tanah. Dengan kata lain pertambahan manusia dan pembangunan menuntut tanah. Sementara itu antara manusia itu sendiri dan pembangunan juga berebut tanah.

Tanah selalu mempunyai konotasi erat dengan pertanian dan desa. Dalam perjalanan waktu, situasi, kondisi dan pembangunan, sektor pertanian bersaing ketat dengan sektor-sektor lainnya, seperti industri, prasarana umum, perumahan dan perkantoran, serta bangunan-bangunan pendidikan, sosial dan lain-lain.

Sepanjang perjalanan usaha pertanian, terutama usahatani kecil dan petani kecil sering dan bahkan selalu kalah dalam bersaing. Petani kecil selalu kalah dari usahatani besar dan petani besarnya, serta usaha-usaha non pertanian.

Suasana demikian tidak otomatis berarti semakin sempitnya keseluruhan lahan pertanian, tetapi yang terjadi adalah:

- a. Semakin besarnya lokasi pertanian dan usahatani menjauhi pemusatan penduduk dan pusat pengembangan.
- b. Semakin banyaknya lahan pertanian lepas dari petani kecil, baik itu keluar dari usahatani atau beralih ke petani besar.

- c. Adanya pergeseran dari petani menjadi buruh tani atau ke profesi lain. Dari data sensus penduduk 1980 jumlah buruh tani 8,1 juta kepala keluarga, tinggal 5,1 juta kepala keluarga pada sensus pertanian 1983. Pertambahan petani bertanah juga tidak seberapa, ini dapat dijadikan asumsi penguat pendapat tersebut, yaitu adanya petani kecil yang berubah profesi.

Semakin sempitnya penguasaan atau pemilikan serta penguasaan lahan pertanian, atau lebih tepat disebut makin sempitnya skala usahatani.

Pada dasarnya dari uraian tersebut dapat dijelaskan empat golongan petani berdasar tanahnya, yaitu:

- a. Golongan petani luas (lebih 2 ha)
- b. Golongan petani sedang (0,5 – 2 ha)
- c. Golongan petani sempit (kurang 0,5 ha)
- d. Golongan buruh tani (tidak bertanah)

Perbedaan golongan petani berdasar luas tanah tersebut akan berpengaruh terhadap sumber dan distribusi pendapatannya.

2. Tenaga kerja dan permasalahannya

Tenaga kerja sebagai faktor produksi yang cukup dominan pada usahatani, selain merupakan harapan juga menghadapi dilema.

Hal-hal yang menyangkut pengangguran yang antara lain disebabkan oleh cepatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkejar oleh pengadaan kesempatan kerja. Pengertian pengangguran menurut Departemen Tenaga Kerja adalah orang yang di dalam sehingga bekerja kurang dari 40 jam.

Tahun 2000, pertumbuhan penduduk Indonesia diharapkan mencapai 1,7 %. Perkembangan ini mengisyaratkan keharusan untuk mampu menampung 33,4 juta manusia dalam dasawarsa 1980-1990 ini. Struktur penduduk Indonesia 65% berada pada golongan umur di bawah 25 tahun. Hal ini akan membuka problema kesempatan kerja yang berat. Angkatan kerja berkembang dari 42,1 juta (1971) menjadi 54,3 juta (1980). Ini berarti pertumbuhan angkatan kerja 2,9 % per tahun atau lebih tinggi dari pertumbuhan penduduk itu sendiri. Dengan menggunakan definisi "sedang bekerja" bagi mereka yang bekerja 2 hari dalam seminggu, maka dengan jumlah 42,1 juta yang menganggu 1 juta orang. Ini akan membawa konsekwensi yang menganggu tahun 1980 adalah sebesar 2,3 juta tau 4,1 persen. Jika kecenderungannya seperti sekaran, tahun 1980 sejumlah 5,5 juta orang akan menganggur. Karena golongan lemah ada di pedesaan, dan itu merupakan sebagian besar petani kecil (Fadholi Hernanto, 1984).

Dari data potensi tenaga kerja tampak adanya tenaga kerja yang tidak dipergunakan, atau menganggu tidak kentara. Belum lagi struktur upah dan penguasaan faktor produksi yang terbatas. Penganggur yang tak kentara (*disquised employment*) adalah mereka yang berada pada usia kerja tetapi tidak efektif dalam kerjanya. Mereka menjadi semacam benalu bagi keluarganya atau bagi desa dan bangsanya.

Ada lagi yang disebut penganggur musiman, adalah pekerja yang menganggur pada saat atau musim tertentu. Keadaan ini berhubungan erat dengan sistem pertanian yang pada suatu saat terlalu padat kerja dan pada saat tertentu tidak ada atau kurang kegiatan. Pada situasi demikian biasanya para petani atau penganggur ini menyerbu sektor non pertanian, meninggalkan pedesaan dan menyerbu kota dengan tumpahan dilemanya.

Efisiensi kerja dipengaruhi oleh luas areal garapan, cara budidaya, pendidikan, keterampilan dan pola konsumsi. Makin luas usahatani maka pengelolaan kerja dapat direncanakan seoptimal mungkin. Demikian pula pilihan cara budidaya juga akan membuka peluang adanya efisiensi. Pola konsumsi akan berpengaruh terhadap kekuatan, energi yang sangat vital bagi pekerja. Hal lain yang berpengaruh terhadap efisiensi kerja itu menyangkut ketepatan alat yang digunakan. Keadaan ini perlu yang umumnya langka di dalam usahatani.

3. Modal sebagai unsur pokok usahatani

a. Jenis dan sifat modal

Modal merupakan unsur pokok usahatani yang penting. Terkadang menjadi guyonan tujuan "Tak bermodal", "Ngamodal atuh" (Sunda). Artinya untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan harus siap dengan sesuatu pemikatnya.

Dalam pengertian ekonomi, modal adalah barang atau uang yang bersama-sama dengan faktor produksi lain dan tenaga kerja serta pengelolaan menghasilkan barang-barang baru, yaitu produksi pertanian. Modal yang tinggi di antara tiga faktor produksi yang lain, khususnya modal operasional. Modal operasional dimaksudkan sebagai modal dalam bentuk tunai yang dapat ditukarkan dengan barang modal lain seperti serana produksi dan tenaga kerja, bahkan untuk membiayai pengelolaan.

Pada usahatani yang dimaksud dengan modal adalah:

- 1) Tanah
- 2) Bangunan-bangunan (gudang, kandang, lantai jemur, pabrik dan lain-lain).

- 3) Alat-alat pertanian (traktor, luku, garu, sprayer, cangkul, parang dan lain-lain)
- 4) Bahan-bahan pertanian (pupuk, bibit, obat-obatan)
- 5) Tanaman, ternak, dan ikan di kolam
- 6) Piutang di bank
- 7) Uang tunai

Modal dibedakan oleh sifatnya menjadi dua:

- 1) Modal tetap, meliputi: tanah bangunan. Modal tetap diartikan modal yang tidak habis pada satu periode produksi. Jenis modal ini memerlukan pemeliharaan agar dapat berdaya guna dalam jangka waktu yang lama. Jenis modal ini pun terkena penyusutan. Artinya nilai modal menyusut berdasarkan jenis dan waktu.
- 2) Modal bergerak meliputi alat-alat, bahan, uang tunai, piutang di bank, tanaman, ternak, ikan di lapangan.

Jenis modal ini habis atau dianggap habis dalam masa periode proses produksi.

b. Sumber pembentukan modal

Berdasarkan sumbernya dapat dibedakan sumber modal yaitu:

- 1) Milik sendiri
- 2) Pinjaman atau kredit
 - a) Kredit bank
 - b) Dari pelepas uang/tetangga/famili dan lain-lain

- c) Hadiah warisan
- d) Dari usaha lain
- e) Kontrak sewa

Berdasarkan sumbernya tersebut, untuk modal sendiri petani bebas menggunakan. Untuk kredit yang milik orang lain tentunya ada persyaratan. Persyaratan dapat diartikan pembebanan yang menyangkut waktu pengambilan maupun jumlah serta angsurannya. Untuk modal yang bersumber dari warisan atau hadiah tentunya tergantung dari si pemberi. Sumber modal dari luar usaha tani dimaksudkan bila petani memiliki usaha dari luar usaha tani yang cukup besar. Modal dari kontrak sewa diatur menurut jangka waktu tertentu, sampai si peminjam dapat mengembalikan. Maka angsuran (biasanya tanah, rumah dan lain-lain) menjadi dan atau dikuasai oleh pemilik modal.

Dalam hal kredit petani umumnya lebih banyak lari kepada pelepas uang karena (Sujono Irjan, 1978):

- 1) Dapat diambil sewaktu-waktu
- 2) Prosedur setahun
- 3) Jamuan formal biasanya tidak diperlukan
- 4) Kepastian bagian berperan penting
- 5) Kelestarian hubungan usaha
- 6) Sering dikaitkan dengan jaminan pemasaran hasil

Untuk membantu pembentukan modal, pemerintah dan swasta telah cukup banyak membuka kesempatan melalui berbagai kegiatan perbankan,

dalam bentuk kredit. Seperti diuraikan terdahulu, bahwa langkanya surat bukti pemilikan tanah sulit bagi petani untuk berurusan dengan bank untuk mendapat kredit.

Artinya semula dari kata "kredit" adalah "saya percaya". Pada dewasa ini pengertian dari kata "kredit" tersebut sudah makin luas dan bermacam-macam. Namun inti pengertiannya tetap sama, yaitu "kemampuan untuk mendapat barang atau jasa pada saat sekarang untuk dikembalikan di kemudian hari".

Bank merupakan lembaga keuangan yang membeli atau menerima dan menjual atau memberikan kredit. Karena kredit yang diterima bank dari masyarakat berupa simpanan harus dapat dibayar atau dikembalikan setiap saat menurut jumlah haknya, maka bank dalam kegiatan pemberian kredit atau pinjaman kepada masyarakat juga harus dapat memastikan akan dapat menarik kembali sepenuhnya kredit yang diberikan tersebut.

Bank menerima kredit dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa tabungan, deposito berjangka, dan giro. Bank juga memberikan kredit kepada masyarakat dengan bermacam-macam:

- 1) Menurut jangka waktunya disebut kredit jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
- 2) Menurut kegunaannya disebut kredit investasi dan kredit eksploitasi atau modal kerja.
- 3) Menurut bentuknya ada yang disebut kredit bentuk persekot dan rekening koran, dan sebagainya.

Bank yang banyak membantu petani adalah Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Bank Bumi Daya.

Pemberian kredit bank kepada nasabah pada umumnya melalui prosedur tertentu. Setiap bank mempunyai tata cara atau prosedur sendiri-sendiri untuk menyelesaikan permintaan kredit dari nasabahnya. Namun pada garis besarnya prosedur tersebut adalah sama, dan biasanya dibagi dalam beberapa tahap sebagai berikut:

- 1) Tahap pengajuan / pendaftaran
- 2) Tahap pemeriksaan, termasuk di dalamnya penilaian terhadap calon peminjam mengenai (ini kita kenal dengan istilah 50 kredit).
 - a) *Character* (watak)
 - b) *Capacity / capability* (kemampuan)
 - c) *Capital* (modal)
 - d) *Condition of economic*
 - e) *Collateral* (jaminan)
- 3) Tahap pemutusan
- 4) Tahap realisasi
- 5) Tahap pengawasan dan pembinaan
- 6) Tahap pelunasan kredit

Macam kredit yang diberikan dan direalisasikan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI) antara lain:

- 1) Kredit Prioritas / program
 - a) Kredit Investasi Besar
 - b) Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP)

- c) Kredit Bantuan Proyek, misalnya RCP di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan
- d) KIK khusus, misalnya untuk gudang dan lantai jemuran KUD, *Rice Milling Unit* bagi KUD, traktor mini, pencetakan sawah, motorisasi nelayan, pengembangan sapi perah (PUSP) dan lain-lain.
- e) KMKP Massal, misalnya Kredit Intensifikasi Ternak Ayam, Intensifikasi Cengkih/Kopi/Lada Rakyat, Tambak Rakyat, Tebu Rakyat, Panca Usaha Ternak Potong (PUTP), dan sebagainya.
- f) Kredit Bimas, Inmas Padi dan Palawija (jagung, kedelai, kacang tanah, ubi kayu, kacang ijo, sorgum).
- g) Kredit Perikanan Pola Bimas Pelaksanaan Keppres No. 39 Tahun 1980
- h) Kredit pengadaan sarana produksi (bibit, pupuk, dan obat-obatan pemberantasan hama penyakit tanaman).
- i) Kredit pengadaan Pangan Beras, palawija, dan gula tani kepada KUD
- j) Kredit pemasaran telur dan daging ayam kepada Puskud dalam rangka pelaksanaan Keppres No. 50 Tahun 1981
- k) Kredit Koperasi / KUD untuk diteruskan kepada anggotanya:

- (1) Kredit Bimas Padi melalui KUD sejak MT. 1982
 - (2) Kredit TRI sejak MT. 1982/1983
 - (3) Kredit Intensifikasi Ternak Ayam dalam rangka pelaksanaan Keppres No. 50 Tahun 1981
 - (4) Kredit Pengembangan Sapi Perah
 - (5) Kredit Usahatani
 - 1) Kredit kelayakan pelaksanaan Keppres No. 4A dan lain-lain
 - 2) Kredit Non Prioritas / Non Program
 - a) Kredit Eksploitasi / Modal kerja biasa
 - b) Kredit kepada karyawan dan pensiunan
 - c) Kredit modal kerja mini atau midi/ kupedes (Kredit Umum Pedesaan) melalui BRI unit Desa
 - d) Kredit Jasa-jasa lainnya
4. Pengelolaan (Manajemen) sebagai Unsur Pokok Usahatani

Pengelolaan usahatani adalah kemampuan petani menentukan, mengorganisir, dan mengkoordinasikan faktor-faktor produksi yang dikuasainya sebaik-baiknya dan mampu memberikan produksi pertanian sebagaimana yang diharapkan. Ukuran dari keberhasilan pengelolaan itu adalah produktifitas dari setiap faktor maupun produktifitas dari usahatani.

Dengan demikian pengenalan secara utuh faktor yang dimiliki dan faktor-faktor yang dapat dikuasai akan sangat menentukan keberhasilan pengelolaan.

Dalam setiap pengelolaan akan ada elemen-elemen, fungsi-fungsi, dan kegiatan-kegiatan yang mengambil bagian di dalam proses pengelolaan.

Inti dari semua itu adalah manusia, gagasan, dan akal budi serta prasarana atau sarana yang merupakan dasar setiap pengorganisasian seorang pengelola untuk bekerja. Gagasan dan atau akal budi akan menumbuhkan kehendak berfikir konseptual. Sarana dan prasarana untuk administrasi, sedang manusia berperan dalam kepemimpinan, interpreter, atau wirausaha.

Ketiga fungsi analisa masalah, pengambilan keputusan, dan komunikasi adalah sangat penting setiap saat dalam segala aspek tugas seorang pengelola. Karenanya, ketiganya menjadi pengendali dari proses kerja seorang pengelola.

Setiap fungsi berperan dalam prediksi atau ramalan situasi. Karena itu, perencanaan, pengorganisasian, penentuan, pengendalian dan pengawasan akan tampak dipermukaan. Suatu interes, seorang pengelola di antaranya tergantung kepada setiap faktor, termasuk posisi dari si pengelola dan tingkat atau tahap-tahap dari proyek, di mana ia, si pengelola akan berada di dalamnya. Setiap saat ia harus hadir dalam kegiatan dan di dalam organisasi atau kelembagaan. Aktifitasnya akan sangat penting, seolah ia baur dalam satu peran dan di bagian lain selalu tampil dalam jalur kegiatan. Dari uraian di atas ada beberapa hal yang mendasar tentang kerja seorang pengelola.

Usahatan di Indonesia umumnya diolah oleh petani sendiri. Ia sebagai pengelola, ia sebagai tenaga kerja, dan dia pula sebagai salah satu dari konsumen produksi usahatannya.

Manusia petani, demikian citra yang ada, terbatas pendidikan dan pengalamannya, lemah dalam posisi bersaing, lemah dalam

penguasaan faktor produksi, terutama modal dan pengelolaan itu sendiri.

Keterbatasan pendidikan dan pengalaman akan menutup cakrawala gagasan yang ada pada memori pikirannya. Ingatannya adalah pengalaman turun-temurun, sosialisasi dari leluhurnya. Ia bertengger dalam posisi pemikiran dan gagasan yang ada padanya.

Manusia petani adalah kepala keluarga, sekaligus warga desa, guru bagi anak dan saudaranya. Betapapun akal budinya, ia adalah manusia merdeka yang memiliki akal budi dan mempunyai harapan, cita-cita, kehendak, dan tuntutan untuk dihormati.

Manusia petani yang menjadi pengelola ini pun orang yang beragama dan patuh pada ajaran. Yang boleh dan tidak boleh, ia juga berfungsi sosial sebagai bagian keseluruhan sosialisasi masyarakat. Dalam hal sarana dan prasarana untuk pengelolaan. Rumahnya adalah kantornya. Faktor produksi yang dimiliki adalah sarana terbesar yang dimiliki. Posisi di lingkungan, status sosial dan kepercayaan lingkungan adalah sarana pendukung yang cukup menentukan. Dalam situasi demikian petani mulai melangkah kaki menjadi pengelola faktor-faktor produksi usahatani.

Pengertian konseptual bagi petani adalah sejauh yang dikerjakan sesuai dengan apa yang mereka dapat dari gurunya, orang-orang tua mereka. Di bagian lain terhindar dari sangsi masyarakat. Dengan demikian dalam mengadministrasikan usahanya hanya berdasarkan apa yang teringat dalam ingatannya dan apa yang tersisa di rumahnya. Manusia petani akan tampil sebagai pengelola, mengatur keluarga untuk dikerahkan sebagai tenaga kerja keluarga, dan membatasi penggunaan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam usahanya. Manusia petani

memanipulasi faktor yang dikuasai menurut tujuan usahanya. Petani akan berperan sebagai wirausaha, sekaligus interpreter bagi keluarganya.

Petani akan mempelajari usahataninya, faktor produksi, tanah, tenaga kerja, dan modal yang ada. Mana yang harus diadakan dan mana yang tidak mungkin. Kemudian dianalisa kebutuhan keluarga dalam jangka waktu tertentu termasuk kewajiban-kewajibannya sebagai warga masyarakat, tanggungjawabnya akan pendidikan, kesehatan, dan rekreasi, serta komunikasi sosial. Ramalan hasil dari faktor yang mungkin dikuasai dikaitkan dengan kebutuhan minimal keluarganya dan perkiraan sumber lain yang dapat menambah nilai usahataninya. Petani akan mengambil keputusan usaha, beberapa faktor yang akan dipakai, kombinasi yang mana, pilihan usaha apa, dan lain sebagainya.

Dengan keputusan itu petani pengelola akan mengkomunikasikan kepada keluarga, kenalan yang mungkin dapat membantu, atau mungkin kepada petugas pemerintah seperti penyuluh, perangkat desa, dan lain-lain. Analisa masalah pengambilan keputusan, dan komunikasi ini akan berulang di setiap kesempatan sesuai dengan tahapan usahatani yang dilaluinya.

Keputusan yang diambil dan kepada siapa ia akan berkomunikasi merupakan bagian dari perencanaan yang tidak tertulis. Petani yang maju akan mengelola perencanaan itu dalam wujud tertulis.

Dalam perencanaan itu sudah terbayang apa cabang usahatani yang akan dipilih, kapan, berapa luas, dan di mana mereka akan beroperasi. Kemudian diorganisir faktor-faktor yang siap mendukung usahataninya. Petani pengelola menentukan

siapa untuk pekerjaan apa, kapan, dan dari mana. Kesemuanya itu dikendalikan dalam jadwal yang terbiasa dianutnya. Kapan saat pengelolaan tanah harus dimulai dan siap, dan seterusnya. Pengawasan terhadap proses produksi yang menjadi tumpuan, usaha pengelolaannya telah diatur siapa mengawasi, serta kapan.

Intern yang terkandung dalam dirinya akan terpancar dan tindak dan laku terhadap diri, pencurahan perhatian terhadap setiap gejala, dan terhadap lingkungannya. Hal itu terkadang terukur dari angan-angan yang terlontar di dalam keluarga, pada ronda malam, di rapat-rapat balai desa, dan lain-lainnya.

Siapa si pengelola tergantung statusnya. Dia penyakap, penyewa, pemilik, atau hanya buruh saja. Kedudukan dan status itu akan tampak jelas dalam kelengkapan tahapan proses produksi.

Untuk dapat menjadi pengelola yang berhasil, maka pemahaman terhadap prinsip teknik dan prinsip ekonomis menjadi syarat bagi seorang pengelola.

Pengenalan dan pemahaman prinsip teknik meliputi:

- a. Perilaku cabang usaha yang diputuskan
- b. Perkembangan teknologi
- c. Tingkat teknologi yang dikuasai
- d. Daya dukung faktor yang dikuasai
- e. Cara budidaya dan alternatif cara lain berdasar pengalaman orang lain

Pengenalan dan pemahaman prinsip ekonomis antara lain:

- a. Penentuan perkembangan harga
- b. Kombinasi cabang usaha
- c. Pemasaran hasil
- d. Pembiayaan usahatani

- e. Penggolongan modal dan pendapatan
- f. Ukuran-ukuran keberhasilan yang lazim

Paduan penerapan kedua prinsi itu tercermin dari keputusan yang diambil, agar resiko tidak menjadi tanggungan si pengelola. Memang kesediaan menerima sikap akan sangat tergantung kepada:

- a. Tersedianya modal
- b. Status petani
- c. Umur
- d. Lingkungan sosial
- e. Perubahan posisi
- f. Pendidikan dan pengalaman petani

Makin besar modal, makin kecil kegiatan mengorganisir faktor yang dikuasai. Petani pemilik jauh lebih layak dibanding petani penggarap. Petani yang makin tua, pertimbangan dan pengambilan keputusannya relatif lama dibandingkan petani muda. Petani yang berstatus tinggi di lingkungannya akan relatif mudah menarik faktor yang tidak dikuasai. Perubahan posisi pengelola ke arah yang meningkat akan berperan positif dalam pengelolaan. Makin tinggi pendidikan dan pengalaman, ia akan berhati-hati serta menghitung kemungkinan resiko yang dihadapi.

Apabila ditinjau menurut bentuknya (cara mengusahakan) dapat dibedakan menjadi:

- a. Usahatani perorangan (*individual farm*), usahatani di sini merupakan usahatani yang dimiliki oleh seseorang, pengelolaannya dilakukan seseorang dan seluruh kegiatan dan sebagainya dilakukan oleh mereka dengan resiko mereka sendiri.

- b. Usahatani kolektif (*collective farm*), usahatani di sini bentuk usaha tani yang unsur produksinya dimiliki oleh organisasi atau kelompok. Biasanya usahatani kolektif ini terbentuk atas kemauan beberapa orang yang memperhatikan usaha tersebut.
- c. Usahatani kooperatif (*cooperatif farm*), usahatani di sini merupakan bentuk peralihan antara usahatani perorangan dengan usahatani kolektif.

Dalam usahatani ini tidak semua unsur-unsur produksi dikuasai bersama akan tetapi hanya beberapa kegiatan saja yang mereka lakukan bersama.

Apabila ditinjau menurut coraknya, di sini dapat dibedakan menjadi dua yaitu: usahatani yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan usahatani yang didorong keinginan untuk memperoleh keuntungan.

Apabila ditinjau menurut coraknya di sini bisa dikatakan adanya: Usahatani khusus, usahatani tidak khusus dan usahatani campuran.

Apabila ditinjau tipenya, usahatani dapat dibedakan menurut jenis tanaman yang diusahakan mereka.

Apabila ditinjau menurut tempatnya dapat dibedakan beberapa macam: usahatani sawah, usahatani tegal, usahatani pekarangan tambak, tegal pekarangan, sawah tambak, sorjan, kebun.

Apabila ditinjau menurut komoditinya maka dapat dibedakan menjadi dua yaitu komoditi tanaman semusim dan komoditi tanaman tahunan.

Ditinjau dari sudut pembanunan pertanian yang terpenting mengenai usahatani adalah bahwa usahatani itu perlu senantiasa

berubah baik dalam ukuran maupun susunannya untuk memanfaatkan metoda-metoda usahatani yang senantiasa berubah secara efisien.

Mosher dalam menggerakkan dan membangun pertanian mengemukakan bahwa, ada lima macam tindakan pemerintah yang diperlukan untuk menjamin para petani menguasai tanah mereka secara efektif dan mungkin mereka bertani lebih efisien, yaitu:

- a. Pemetaan tanah, termasuk pendaftaran tanah (hak milik)
- b. Pemagaran tanah untuk menghindari penggembalaan
- c. Penyatuan pemilihan tanah yang terpecah
- d. Redistribusi tanah untuk membentuk satuan-satuan management yang efisien
- e. Perubahan syarat-syarat penyakapan

Pada dasarnya kelima macam tindakan tersebut menyangkut perlunya pengaturan mengenai masalah tanah, untuk negara kita sudah tercakup dalam Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960.

F. Usahatani Sebagai Perusahaan

Sebenarnya di dalam usahatannya, petani menjalankan suatu perusahaan pertanian. Karena dari usaha tani tersebut salah satu tujuannya adalah bersifat ekonomis. Memproduksi hasil-hasil apakah untuk dijual ataupun untuk dipergunakan oleh keluarganya sendiri. Walaupun ada juga yang menyatakan bahwa: *farming is not business it is a way of life*, ini terjadi pada pertanian yang sifatnya masih subsistence dan primitif. Memang produksi bercampur aduk dengan konsumsi, bahkan kepuasan sosial terletak dalam cara petani itu melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Tadi dalam perkembangannya bertani semakin banyak menyangkut kegiatan jual beli sejalan dengan kemajuan pembangunan pertanian, mengganti tanaman-tanaman dan juga metoda-metoda yang dijalankan sejalan dengan kemajuan teknologi.

Dalam peristilahan teknis suatu proses produksi pertanian untuk menghasilkan output diperlukan adanya input. Segala sesuatu yang diikuti sertakan di dalam proses produksi pertanian ini adalah merupakan input, sedangkan hasil tanaman atau ternak adalah merupakan out put dari usahatannya.

Sehingga dengan majunya teknik-teknik bercocok tanam jaringan pemasaran dan sebagainya maka biaya dan penerimaan merupakan faktor yang sangat penting oleh petani di dalam menentukan pilihan usahatannya. Sehingga implikasinya di dalam pembangunan pertanian di samping masalah biaya dan penerimaan, petani juga berpikir atas pertimbangan tata-pertanaman, corak perusahaan pertanian yang berlainan juga memerlukan program pembangunan yang kadang-kadang perlu berlainan pula.

A. Pengertian Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya adalah upaya untuk pencapaian taraf hidup yang lebih baik. Kita menyadari bahwa pendekatan ekonomi saja sebagai kunci dari pada permasalahan pembangunan nasional tidaklah cukup. Oleh karena itu pada rencana pembangunan jangka panjang diperlukan pendekatan secara interdisipliner (*interdisciplinary approach*) yang menyangkut pendekatan di bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pendidikan dan sebagainya.

Indonesia sebagai negara agraris, melakukan pembangunan pertanian dengan tujuan meningkatkan pendapatan, kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat pertanian dalam proses pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kuantitas produksi, distribusi, keanekaragaman hasil-hasil pertanian, penanganan pasca panen serta pemasaran.

Menurut Mubyarto (1995) sektor pertanian memberikan sumbangan yang cukup besar bagi perekonomian nasional. Hal ini ditunjukkan dengan mayoritas penduduk Indonesia hidup di pedesaan dengan pertanian sebagai sumber pendapatan petani. Sehingga pembangunan pertanian biasanya berhubungan dengan pembangunan pedesaan, transfer teknologi, tenaga kerja pedesaan, pertumbuhan institusi pedesaan, peningkatan produktivitas, urbanisasi dan lain-lain.

Pembangunan pertanian di satu pihak dan modernisasi di pihak lain merupakan dua topik yang selalu bersama-sama dibicarakan sesuai dengan perkembangan iptek, ekonomi, hubungan antar wilayah dan antar negara yang membawa konsekuensi sesuai tuntutan masing-masing.

Modernisasi ditandai dengan tumbuhnya industri-industri baru oleh para investor dalam negeri dan dari luar negeri, di mana Indonesia merupakan negara yang menarik bagi para investor di antaranya karena tenaga kerja yang sangat melimpah dengan upah yang lebih murah. Modernisasi juga telah membawa dampak yang terhadap pembangunan pertanian dengan dukungan penyediaan pupuk, obat-obatan pertanian, bibit unggul dan penanganan pasca panen yang mendukung peningkatan produktifitas pertanian, tapi yang lebih penting bagi masyarakat tani adalah peluang kerja yang diperoleh dari industri tersebut memberikan nilai tambah yang cukup besar (Sajogo, 1996).

Modernisasi juga mengalami benturan dan kendala terutama dalam industrialisasi pertanian pedesaan berawal dari perbedaan persepsi terhadap kedudukan dan fungsi teknologi serta peran kelembagaan lokal.

B. Pergeseran Nilai Tradisional ke Nilai Modern

Masyarakat modern dengan nilai dan tujuan ekonomi yang lebih menonjol cenderung memandang sumberdaya pedesaan sebagai suatu komoditas yang secara ekonomi dapat meningkatkan nilai finansial bagi kelompok tertentu, dimana produktivitas dalam rentang waktu tertentu merupakan pertimbangan utama. Sebaliknya masyarakat tradisional dan para industri memandang

sumber daya yang sama sebagai milik ulayat yang harus dijaga kelestariannya untuk kepentingan jangka panjang. Bagi mereka aspek pemerataan lebih penting dari produktivitas.

Kelembagaan tradisional umumnya lebih memperhatikan aspek pelestarian untuk kepentingan anak cucu mereka di masa mendatang. Namun munculnya organisasi ekonomi yang disertai nilai-nilai barat perlahan-lahan mengubah nilai rasial ke arah nilai finansial yang kurang mempertimbangkan aspek pemerataan.

Di lain pihak kalangan petani yang memiliki wawasan lebih luas dan terbuka menerima perubahan ini sebagai upaya untuk menuju kepada kecenderungan mencari sistem yang lebih terbuka sebagai jalan keluar terbaik bagi kegiatan produksi yang tengah dijalani. Kalangan ini cenderung mempertahankan usaha taninya dengan mengandalkan diri sepenuhnya (atau sebagian) kepada ketersediaan input eksternal. Bagi mereka modernisasi dapat membuka peluang inovasi, dan inovasi yang selaras dengan kebutuhan pertanian adalah inovasi yang berkaitan erat dengan input industri dan proses industrialisasi serta pemasaran yang baik.

Inovasi seperti ini cenderung menuntut hubungan yang lebih kuat dengan sistem lain di luar usaha tani setempat serta mengurangi ketergantungan terhadap hubungan internal, sistem kerja tanpa imbalan berganti menjadi sistem upah (harian, borongan dan lain-lain), saling ketergantungan akan kebutuhan tenaga menjadi berkurang dan hubungan dengan sumberdaya dari luar sistem usaha tani lebih bersifat ekonomis, dari pada bersifat hubungan radial seperti sebelumnya (Suradisastra, 1996). Namun munculnya organisasi ekonomi yang disertai nilai-nilai Barat perlahan-lahan mengubah nilai radial ke arah finansial.

Kondisi di atas bukan saja karena perbedaan persepsi terhadap tujuan pengembangn masyarakat pedesaan, namun juga disebabkan oleh perbedaan nilai dan norma sosial dan ekonomi yang dalam proses globalisasi dibawa dari nilai barat yang lebih berorientasi ke arah nilai finansial diukur dengan peningkatan pendapatan. Sedangkan sukses dan kesejahteraan dala nilai tradisional lebih bersifat komunal dan tercermin dari nilai-nilai lokal antara lain berupa tepo-sliro dan kerukukan individu.

Kamaluddin (1983) menyebutkan bahwa masih banyak sikap tradisional dalam masyarakat yang tidak sesuai dengan keperluan pembangunan atau modernisasi dalam kehidupan masyarakat. Di antaranya ialah:

- a. Sikap lambat menerima perubahan atau hal-hal yang baru sungguhpun akan menguntungkan mereka.
- b. Sikap lebih suka mencari jalan yang paling mudah dan cepat mendatangkan hasil sungguhpun tidak begitu besar, sebaliknya kurang berani memikul resiko pada usaha-usaha yang kemungkinan keuntungannya lebih besar kalau sifatnya jangka panjang.
- c. Sikap kurang bertanggung jawab dalam tugas pekerjaan serta mudah untuk tidak menepati janji dalam hubungan-hubungan ekonomi.
- d. Sikap-sikap negatif lainnya yang tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan.

Pada umumnya sikap-sikap hidup yang demikian itu lebih berakar dan lebih banyak terdapat di kalangan masyarakat pertanian tradisional. Dan semakin berkembang kehidupan ekonomi serta makin jauh pengaruh lingkungan alam tradisional, maka sikap hidup yang demikian itu telah semakin berkurang.

C. Modernisasi dan Perubahan Sikap Masyarakat

Seperti diutarakan terdahulu bahwa sikap hidup masyarakat bukanlah suatu hal yang statis tanpa adanya perubahan-perubahan sebab dalam setiap kehidupan selalu terjadi perubahan, hal mana dapat terjadi akibat pengaruh lingkungan, pengaruh nilai budaya baru dari luar, akibat proses modernisasi itu sendiri. Akan tetapi, karena sifat masyarakat, lebih-lebih yang masih hidup di lingkungan alam pertanian tradisional maka perubahan-perubahan itu umumnya hanya dapat terjadi dalam proses yang perlahan-lahan, tidak dapat berjalan dengan sendirinya secara tepat dan sekaligus.

Dengan demikian untuk suksesnya pembangunan dan tercapainya kemakmuran dalam masyarakat, maka sikap hidup tradisional itu perlu diubah dan disesuaikan dengan cara yang tepat dan dalam jangka waktu yang lebih cepat dari pada hanya diserahkan berkembang begitu saja menurut keadaannya. Di sinilah pentingnya peranan dari pada faktor kepemimpinan masyarakat sebagai *agen of inodernization*, perluasan komunikasi massa, penyuluhan dan pendidikan masyarakat dan sebagainya.

Apabila ditinjau dari sisi usaha tani, usaha tani tradisional umumnya berupa kegiatan subsisten dan mengandalkan elemen-elemen biologis yang berfungsi dalam suatu sistem yang dinamis yang menghasilkan produksi tertentu dalam kurun waktu tertentu. Pada umumnya petani memanfaatkan tanah sebagai bagian dari sistem alami, sedangkan sebagian besar ekologi yang tidak tersentuh disebut "zona vegetasi" dimana zona ini relatif tidak berubah sepanjang waktu. Sistem ekologi demikian umumnya tidak produktif bagi ukuran usaha tani yang memiliki tujuan ekonomi karena keberadaan zona vegetasi diharapkan

menyediakan keluaran berupa ketersediaan sumber air alam atau keberadaan hewan dan ternak. Namun dengan terjadinya perubahan teknologi dan sikap terhadap kegiatan usaha tani, terutama dengan terjadinya invasi teknologi pertanian secara tajam, sifat kegiatan usaha tani subsisten berangsur-angsur berubah ke arah pembentukan sistem artifisial yang membutuhkan input ekonomi secara berkesinambungan.

Salah satu kekuatan utama dalam mekanisme perubahan ini adalah fakta bahwa perjalanan waktu memberikan kesempatan inovasi bagi pelaku-pelaku kegiatan usaha tani. Dalam proses inovasi timbul kesempatan untuk memanfaatkan sumberdaya secara lebih efektif sekaligus memberi kesempatan untuk meningkatkan mobilisasi penggunaan sumberdaya tersebut (bahan bakar fosil, fosfat alam, dan lain-lain). Inovasi-inovasi yang terjadi ini berbarengan dengan perkembangan penduduk, pembentukan modal dan perkembangan ekonomi, lingkungan ekonomi dan kondisi sosial-budaya masyarakat pertanian.

Secara fisik, perubahan yang timbul akibat modernisasi dan industrialisasi terlihat dalam bentuk peningkatan produksi dan produktivitas usaha tani dan kegiatan pertanian pedesaan. Lebih jauh lagi berbagai data statistik menunjukkan perubahan negatif berupa penyingkiran tenaga kerja yang tidak mampu beradaptasi dengan teknologi pertanian yang diarahkan untuk meningkatkan produksi dan mengubah orientasi subsistem menjadi sistem ekonomi dan industri.

Akan tetapi perubahan yang bersifat non fisik seperti perubahan sikap dan persepsi terhadap pertanian dan industri sulit dikuantifikasikan dan karenanya sulit ditunjukkan secara fisik. Pengambilan keputusan yang merupakan elemen penting dalam

suatu proses produksi merupakan salah satu faktor yang sulit dideteksi perubahannya. Namun demikian, secara intuitif petani subsistem yang umumnya menganut dan menerapkan tindakan *trial and arros* akan semakin mengarah pada kondisi tertentu yang memberikan kepuasan tertinggi dalam melaksanakan kegiatan usaha tani. Sikap dan kecenderungan mencari jalan keluar yang memuaskan ini diturunkan dari generasi ke generasi dan secara intuitif berkembang menjadi sikap dan persepsi yang dianut dan diterapkan.

Kondisi lain yang berbeda dengan kondisi di atas adalah upaya untuk menuju kepada kecenderungan mencari sistem yang lebih terbuka sebagai jalan keluar terbaik bagi kegiatan produksi yang tengah dijalani.

Penggunaan teknologi modern dalam pertanian yang terbelakang sering sangat rendah. Walaupun di beberapa kegiatan negara berkembang mesin dan pupuk telah digunakan dalam kuantitas yang lebih besar, intensitas penggunaan masukan modern biasanya belum tinggi. Dengan demikian tingkat pemakaian teknologi baru pada pertanian terbelakang tetap rendah, yang berakibat respon petani tetap rendah.

Beberapa di antara faktor penyebab keterbelakangan teknologi adalah:

- a. Ketidaktahuan petani akan metode pengusahaan tanah alternatif dan modern sebagai akibat pendidikan yang sangat rendah dan penyebaran informasi yang tidak memadai.
- b. Tidak ada metode produksi alternatif yang "tepat guna" untuk kondisi setempat.
- c. Resiko dan hasil alternatif dari penggunaan teknologi baru. Jika petani menganggap resiko ini tinggi, dan hasilnya

rendah, maka rangsangan untuk menggunakan teknologi baru itu akan kecil. Pendapat ini menggarisbawahi perlunya dikembangkan kebijakan-kebijakan harga atau biaya yang cocok.

Sistem transportasi dan perhubungan yang buruk di daerah pedesaan, menyebabkan pasar produk dan faktor produksi menjadi mahal bagi petani. Kemiskinan dan pendapatan rendah sejumlah besar petani di pedesaan, dibarengi tidak adanya kredit yang cukup, fasilitas pemasaran dan asuransi. Badan kredit yang terorganisir mendiskriminasikan permintaan pinjaman petani gurem hanya karena kelayakan mereka untuk memperoleh kredit dianggap lebih rendah dan tingkat kegagalan mengembalikan kredit lebih tinggi. Sehingga petani gurem terpaksa meminjam dari para lintah darat, dengan demikian ketidaksempurnaan pasar dan keterbatasan kredit menghalangi teknologi.

Sejumlah faktor politik dan kelembagaan penting dapat mengabadikan kemacetan pertanian. Petani miskin tidak banyak mempunyai kekuasaan politik, tuan tanah bertindak sebagai pemberi kredit terhadap petani penggarapnya sehingga petani penggarap menyewa tanah dari lahan orang yang menjadi tempat dia berhutang.

Teknologi dapat disesuaikan dengan kondisi lokal maupun seleksi dan adaptasi. Seleksi menentukan mana teknologi yang tersedia di negara maju yang dapat ditransfer di negara sedang berkembang, sedangkan adaptasi mencakup modifikasi teknologi tersebut bila transfer dilakukan. Kedua bentuk penyesuaian itu berkaitan, karena pada para produsen alat-alat atau industri terdapat kecenderungan kuat untuk memilih teknologi yang paling mudah diadaptasi.

Secara teoritis, setiap upaya penerapan teknologi untuk kepentingan modernisasi / industrialisasi masyarakat pedesaan selalu akan dibarengi dengan korbanan yang terjadi sebagai akibat ketidakmampuan kelompok masyarakat yang secara ekonomi lemah dan sosial yang berstatus rendah umumnya selalu tertinggal dalam proses inovasi teknologi dan proses pembangunan. Bentuk kelembagaan lokal dengan fungsi kontrol mulai bergeser dengan masuknya nilai baru yang berorientasi ekonomi yang mengandalkan pada efisiensi dan efektivitas, baik efisiensi teknis maupun efisiensi kelembagaan. Merebaknya sistem imbal finansial terhadap jasa yang diberikan seseorang dalam beberapa keadaan telah menggeser nilai tolong-menolong tradisional yang disebut gotong-royong.

Pendekatan dan upaya pemecahan masalah dengan menerapkan falsafah partisipasi hendaknya mengarah kepada negosiasi yang berakhir pada konsensus yang disepakati, patut dipertimbangkan karena sesuai dengan perjalanan waktu dapat diharapkan akan memberikan keluaran yang lebih diterima oleh semua pihak.

D. Transformasi Struktur Pertanian di Pedesaan

Pembangunan pertanian Indonesia dalam kurun waktu hingga tahun 1990 sesungguhnya telah mengacu pada pendekatan agribisnis. Khususnya bidang pangan, dalam arti telah melihat pentingnya keterkaitan beberapa kegiatan yang saling menunjang, walaupun tidak selalu dilakukan secara integral dalam suatu sistem. Pembangunan pabrik pupuk, pengembangan koperasi, penemuan bibit unggul, penanganan pasca panen adalah beberapa contoh kegiatan pembangunan yang memiliki keterkaitan erat dengan kegiatan usaha tani. Hal ini kemudian diwujudkan

dengan mengembangkan dan melaksanakan berbagai program pembangunan pertanian. Salah satu yang dinilai paling sukses adalah Bimas padi, dengan berbagai tahap perkembangan program kegiatan dari pilot proyek hingga supra insus.

Namun demikian pembangunan pertanian saat ini sangat terkonsentrasi pada pembangunan usaha tani (*on farm*). Hal ini dapat dimengerti mengingat tahap perkembangan kegiatan usaha tani Indonesia pada awalnya baru akan beranjak dari tahap subsistem menuju kegiatan yang terkait dengan pasar. Di samping itu kebutuhan yang besar akan produk pertanian, khususnya bahan pangan menyebabkan reorientasi kegiatan pertanian memang perlu dititik beratkan pada peningkatan produksi (1996).

Kondisi ini kemudian tercermin pada pembangunan pedesaan pada umumnya, dimensi pengembangan usaha sangat dominan baik sarana dan prasarana, pembangunan kelembagaan, bahkan pembangunan organisasi desa.

Proses pembangunan pertanian dengan strategi peningkatan produksi telah mencapai sasaran yakni petani Indonesia mempunyai kemampuan untuk meningkatkan produksi dengan baik sehingga tercapai swasembada beras sebagai bahan pangan utama masyarakat. Tetapi terjadi masalah baru berupa kelebihan produksi (*over production*) yang kemudian menimbulkan kelebihan penawaran (*over supply*) dan akhirnya harga rendah serta nilai tukar yang merugikan petani (Saragih and Krisnamurti, 1996). Di lain pihak harga input-input pertanian dan kebutuhan konsumsi mengalami peningkatan harga, sehingga petani mengalami tekanan finansial yang berat.

Secara teoritis produksi bahan baku yang tinggi dari kegiatan usaha tani kemudian menciptakan peluang usaha dalam

bidang industri penanganan pasca panen, industri pengolahan, dan pemasaran hingga tingkat eceran. Hal ini didukung data pada tahun 1988-1993, misalnya ; ekspor produk pertanian dalam bentuk bahan mentah tumbuh sekitar 5,3% setahun, sedangkan ekspor produk industri tumbuh sekitar 17,2%. Namun demikian, jika dilihat dari jenis komoditas yang dimaksudkan ke dalam produk industri, eksport plywood tumbuh sekitar 28,1%, kayu olahan lain 21,7%, karet olahan 10,5%, minyak sawit 21,7%, furniture dari rotan kayu atau bambu 79,9 %, serta kertas dan produk kertas 75,5 % dimana produk-produk tersebut tergolong sebagai produk agribisnis.

Perlu dipertimbangkan tinjauan beberapa peneliti, bahwa perubahan struktur PDB tidak seiring dengan perubahan struktur penyerapan tenaga kerja yang menjadi masalah utama dalam hal prosestransformasi struktural perekonomian Indonesia. Rendahnya daya serap tenaga kerja sektor industri, sektor yang paling pusat pertumbuhannya sangat memberatkan sektor pertanian. Pertama, oleh karena sifatnya yang sangat memberatkan sektor pertanian. Pertama, oleh karena sifatnya yang sangat akomodatif terhadap penyerapan tenaga kerja, sektor pertanian terpaksa menampung tenaga kerja melebihi kapasitasnya, sehingga menanggung beban pengangguran yang sangat tinggi. Kedua, perubahan struktur PDB yang tidak seiring dengan perubahan struktur penyerapan tenaga kerja telah menimbulkan kesenjangan pendapatan sektoral yang sangat lebar. Ketiga, tingkat pengangguran yang tinggi dan rendahnya produktivitas tenaga kerja merupakan penyebab utama tingginya proporsi penduduk yang miskin di sektor pertanian dan di pedesaan pada umumnya (Simatupang dan Mardianto, 1996).

Belajar dari pengalaman ekonomi Indonesia sendiri, maupun negara-negara lain, transformasi struktural harus dapat diarahkan

untuk menunjang pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dan berkesinambungan sekaligus menunjang usaha penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian transformasi struktural yang diharapkan terjadi adalah transformasi struktural yang seimbang.

Proses transformasi struktural ditentukan oleh pemilihan konsep industrialisasi yakni industrialisasi yang berspektrum luas yang terutama berorientasi pengembangan ekspor dan atau substitusi import, pengembangan agro industri bukan hanya bagi kepentingan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga bagi kepentingan peningkatan kesempatan kerja, peningkatan ekspor dan secara menyeluruh merupakan wujud transformasi struktural ekonomi Indonesia, yaitu dari *"on farm agribusiness"* menjadi *"off farm agribusiness"* dengan agro industri sebagai "anak leading sektor". Oleh sebab itu strategi transformasi perlu diarahkan agar pengembangan kegiatan *"off farm"* juga dapat dinikmati hasilnya oleh para petani dan masyarakat pedesaan yang saat ini telah memberi sumbangan besar pada kegiatan *"on farm"*.

E. Modernisasi Pertanian

Pada sebagian besar NSB, teknologi baru di bidang pertanian dan inovasi-inovasi dalam kegiatan-kegiatan pertanian merupakan prasyarat bagi upaya-upaya dalam peningkatan output dan produktivitas. Namun demikian, agar berbeda untuk beberapa negara di Afrika dan Amerika Latin, di mana peningkatan output telah dapat dicapai tanpa menggunakan teknologi baru yaitu hanya dengan memperluas areal pertanaman (ekstensifikasi) dengan memanfaatkan tanah-tanah yang dipakai, tetapi secara potensial cukup produktif.

Ada dua sumber inovasi teknologi yang bisa meningkatkan hasil-hasil pertanian. Namun demikian, kedua sumber ini

mempunyai implikasi-implikasi yang sangat berbeda bagi pembangunan pertanian di NSB. Yang pertama adalah pengenalan terhadap mekanisme pertanian sebagai ganti tenaga kerja manusia.

Pengenalan terhadap peralatan untuk menghemat tenaga semacam itu (misal traktor-tractor besar) akan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap volume output setiap tenaga kerja, terutama sekali kalau tanah yang ditanami itu luas dan tenaga kerja agak langka. Sebagai contoh, seorang yang mengoperasikan mesin panen modern yang besar, dalam satu jam saja bisa mencapai hasil kerja, sama dengan metode-metode tradisional.

Akan tetapi, daerah-daerah pertanian NSB pada umumnya tanah dibagi-bagi dalam petak-petak kecil, modal sangat langka dan tenaga kerja berlimpah, maka pemakaian alat-alat teknologi mekanisasi pertanian yang besar-besar bukan hanya seringkali tidak sesuai dengan keadaan lingkungan secara fisik, tetapi juga yang lebih penting lagi adalah strategi tersebut seringkali menimbulkan pengangguran yang lebih tinggi lagi di daerah pedesaan. Oleh karena itu, pengimporan mesin-mesin ini merupakan kebijakan yang "anti pembangunan" karena agar hasil kerjanya efisien maka diperlukan tanah yang luas dan hal tersebut akan menambah hebatnya masalah kemiskinan dan pengangguran di pedesaan yang memang sudah serius.

Sebaliknya, inovasi kedua yaitu inovasi biologis (seperti bibit unggul) dan kimiawi (pupuk buatan, pestisida, insektisida, dan lain-lain) merupakan usaha untuk memperbaiki mutu tanah yang ada dengan meningkatkan hasil (produktivitas) per hektar walaupun memang tidak langsung meningkatkan output setiap tenaga kerja.

Penggunaan bibit unggul, teknik irigasi dan rotasi penanaman yang sudah lebih maju, memperbanyak penggunaan pupuk, pestisida, insektisida dan perkembangan baru di bidang kedokteran hewan dan pakan hewan, mencerminkan kemajuan-kemajuan ilmu pengetahuan yang penting dalam pertanian modern.

Usaha-usaha ini secara teknologis bersifat netral, artinya secara teoritis bisa dipakai dalam pertanian besar maupun kecil dengan efektivitas yang sama. Usaha-usaha ini tidak memerlukan input modal yang besar atau peralatan mekanis. Oleh karena itu usaha-usaha seperti ini terutama sekali sangat sesuai untuk pertanian di daerah-daerah tropis dan sub-tropis.

Sebagai contoh dari penerapan pola inovasi teknologis yang pertama di atas yaitu inovasi mekanisasi adalah pembangunan pertanian di Amerika Serikat, sedangkan pola kedua telah diterapkan di Jepang. Keduanya mengalami sukses karena kedua pola tersebut memang cocok untuk masing-masing negara tersebut.

Walaupun varietas bibit unggul (jagung, padi, kelapa sawit, dan sebagainya) bersifat netral dan karenanya akan memberikan potensi kemajuan bagi usaha tani kecil, tetapi sistem kelembagaan dan kebijakan-kebijakan pemerintah yang menunjang pengenalannya ke dalam usaha tani kecil di pedesaan seringkali tidak bersifat netral.

Mengapa hal tersebut dapat terjadi ? Karena lembaga-lembaga dan kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut hanya memenuhi kebutuhan dan menguntungkan para petani kaya saja. Sebab bibit unggul yang baru itu memerlukan tambahan input seperti irigasi, pupuk, insektisida, pestisida, kredit dan perluasan

pekerjaan. Dan jika semua itu hanya diberikan kepada kelompok kecil petani kaya saja, maka kemelaratan dan kemiskinan massal yang melanda para petani kecil di pedesaan tidak dapat dihapuskan.

Para petani kaya dengan input tambahan dan usaha-usaha penunjangnya yang serba lengkap bisa mendapatkan keuntungan dalam bersaing dengan para petani kecil dan mungkin dapat menendang para petani kecil tersebut keluar dari pasaran. Petani kaya bisa mendapatkan fasilitas kredit dengan suku bunga yang rendah dari pemerintah, sedangkan petani kecil terpaksa meminjam uang dari renternir dengan suku bunga yang sangat tinggi. Hasilnya, sudah pasti tidak bisa dielakkan lagi akan lebih memperbesar jurang pemisah si kaya dan si miskin dan peningkatan konsentrasi tanah pertanian berada dalam tangan beberapa gelintir orang saja.

Jadi inovasi pembangunan yang mempunyai potensi yang besar dan ditujukan untuk memerangi kemiskinan di pedesaan dan meningkatkan hasil pertanian justru menjadi alat untuk melanggengkan kemiskinan dan penderitaan para petani kecil di pedesaan. Suatu hal yang ironis sekali, rencan dan tujuan pembangunan ini justru bisa berbalik menjadi "anti-pembangunan". Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan pemerintah dan sistem kelembagaan yang mematikan peran aktif para petani kecil dalam upaya mereka untuk mengubah struktur pertanian harus dihilangkan.

Struktur pertanian dan pola penggunaan tanah perlu disesuaikan dengan tujuan ganda, yaitu meningkatkan produksi pangan dan meningkatkan pemerataan keuntungan bagi petani secara luas. Pertanian dan pembangunan desa yang menguntungkan rakyat kecil hanya bisa tercapai melalui usaha

bersama antara pemerintah dengan semua petani, bukan hanya dengan petani kaya saja. Adapun langkah pertama dalam usaha bersama ini adalah pemberian dan perbaikan hak-hak penggunaan tanah kepada masing-masing petani.

Keterikatan petani kecil terhadap tanahnya sangat mendalam. Suatu perasaan yang merupakan ikatan batin yang sangat erat hubungannya dengan harga diri dan kebebasan dari segala macam paksaan. Apabila si petani itu kehilangan tanahnya atau ia jatuh miskin secara pelan-pelan karena dicekik utang yang menumpuk, maka bukan hanya keadaan lahiriahnya saja yang rusak, tetapi juga rasa kepercayaan kepada diri sendiri dan semangat untuk berusaha memperbaiki dirinya dan keluarga bisa hancur sama sekali.

Hal-hal di atas merupakan alasan-alasan dari segi kemanusiaan. Dari segi peningkatan hasil pertanian, perbaikan pola pemilikan tanah seringkali dianggap sebagai kondisi awal yang diperlukan untuk pembangunan pertanian di berbagai NSB. Pada sebagian besar NSB, struktur pemilikan tanah yang sangat tidak seimbang barangkali merupakan satu-satunya penyebab yang paling penting yang menimbulkan ketidakseimbangan dalam pemerataan penghasilan dan kekayaan bagi rakyat pedesaan. Apabila pembagian tanah sangat timpang, maka sedikit sekali harapan bagi petani kecil di pedesaan untuk mengembangkan perekonomiannya.

Andalkan program-program penataan kembali pola pemilikan tanah bisa dilaksanakan secara efektif oleh pemerintah, maka dasar bagi transisi dari pertanian subsisten ke pertanian modern dengan memperbaiki tingkat output dan meningkatkan taraf hidup bagi rakyat pedesaan akan menjadi kenyataan. Tetapi

jika program-program penataan kembali pola pemilikan tanah ini hanya merupakan ketentuan dan peraturan saja tanpa ada tindakan yang efektif, maka tidaklah ada jaminan untuk suksesnya pembangunan pertanian dan pedesaan.

F. Pembangunan Pertanian dalam Persaingan Global

Dekade terakhir ini ditandai oleh keterbukaan dan kontak langsung antar wilayah, antar negara dan antar benua. Batas wilayah dan batas antar negara begitu dekat sehingga politik menutup diri berangsur-angsur mulai hilang diganti dengan suatu bentuk perdagangan bebas. Terbentuknya AFEC yang merupakan kawasan perdagangan bebas lingkup Asean (AFTA) pada tahun 2003 dan keberhasilan GATT merupakan ciri ke arah sistem perdagangan bebas tersebut. Khususnya mengenai GATT harus dicermati karena telah dilengkapi dengan perangkat-perangkat aturan dagang yang mulai diberlakukan sejak Januari 1995 lalu. GATT selanjutnya digantikan oleh World Trade Organization (WTO) sebagai forum negosiasi perdagangan dunia menuju satu pasar global.

Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut menandatangani perjanjian tersebut harus mematuhi komitmen-komitmen yang tercantum dalam GATT, walaupun bagi negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia masih mempunyai tenggang waktu hingga tahun 2004 untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian internal, baik dalam penurunan tarif, konversi hambatan non tarif menjadi tarif maupun hal lain seperti subsidi ekspor, support domestik, sanitary dan phytosanitary untuk meningkatkan daya saing.

Pada saat semua negara anggota harus lebih membuka pasar masing-masing, maka pertanyaan mendasar yang perlu

diperhatikan mengenai pertanian Indonesia mampukah bersaing di pasar internasional yang semakin kompetitif, dan sekaligus menjadi tuan rumah bagi produk-produk pertanian sendiri. Ini membawa konsekuensi bahwa Indonesia harus melakukan upaya-upaya mempertinggi daya saing produk-produk pertaniannya. Sejalan dengan itu kita harus mulai memilah komoditas yang dapat dijadikan sebagai andalan yang dapat diproduksi dengan murah, berkualitas dan memenuhi standard pasar dunia.

Kebijaksanaan kondusif harus dirancang untuk tujuan tersebut di atas, baik kebijaksanaan makro maupun sektoral agar sektor pertanian menjadi sektor yang lebih vital bagi perekonomian nasional dan setidaknya dapat bersaing dengan negara tetangga seperti Malaysia (perkebunan) dan Thailand (hortikultura).

Secara potensial Indonesia adalah negara yang sangat kaya akan sumberdaya alam. Masalah yang dihadapi adalah bagaimana mengelola sumber daya tersebut termasuk di dalamnya memperluas "*resource basic*" dari sumber daya alam dimaksud, sekaligus memanfaatkannya secara optimal. Di antara sumberdaya potensial tersebut ada yang berupa sumberdaya alam (*natural resource*), sumberdaya manusia (*human resource*) serta sumberdaya buatan (*man-made resource*).

Namun demikian, menyadari besarnya sumberdaya alam raya tidaklah cukup tanpa memahami potensi usaha tani yang ada, terlebih dalam pembangunan pertanian yang modern yang memiliki kekhasan. Data departemen perdagangan yang bersumber dari BPS memperlihatkan bahwa pada tahun 1990 di Indonesia tercatat sekitar 34,65 juta unit usaha yang menyerap tenaga 67 juta orang, sebagian besarnya (98%) merupakan usaha sangat kecil (mikro) yang menyerap tenaga 56,7 juta orang (84%) dan sekitar 450 ribu unit usaha (1,3%) merupakan unit

usaha yang lebih besar dari micro tapi masih tergolong usaha kecil. Selebihnya yaitu sekitar 200 ribu unit (0,6%) dan jumlah perusahaan merupakan usaha menengah dan besar, bila dilihat secara sektoral sebagian besar, yaitu sekitar 57% usaha micro dan kecil berada di sektor pertanian. Mayoritas usaha kecil menengah tersebut tidak memiliki orientasi ke pasar luar negeri. Sehingga salah satu upaya untuk mengembangkan usaha kecil tersebut adalah melakukan kerjasama atau kemitraan (Nainggolan, 1996).

Dengan adanya pasar global maka intensitas persaingan pasar domestik dan pasar dunia akan semakin tinggi, sehingga laju munculnya pesaing baru sulit dibendung, selain itu sifat pasar dan *bargaining power* konsumen meningkat.

Upaya macro yang perlu diperjuangkan adalah pentingnya pengendalian 3 variabel yakni nilai tukar rupiah, inflasi dan suku bunga. Nilai tukar rupiah kita terhadap mata uang mitra dagang harus tetap terkendali agar ada insentif bagi produk-produk ekspor. Variabel ini sering luput dari pengamatan para ahli ekonomi pertanian. Variabel penting kedua adalah inflasi, yang selalu berkaitan dengan suku bunga nominal, itu sebabnya suku bunga domestik Indonesia merupakan yang tertinggi di kawasan Asean karena inflasi tinggi. Upaya harus mengendalikan inflasi sangat krusial untuk lebih menyetabilkan sektor pertanian, sehingga *supply* uang harus dapat lebih diarahkan kepada sektor riil yang dapat memberikan respons menaikkan output nasional.

Variabel ketiga adalah suku bunga yang dapat lebih menarik investor ke sektor pertanian, saat ini suku bunga dianggap terlalu tinggi untuk investasi di sektor pertanian. Kita perlu menyadari pentingnya dampak makro terhadap pembangunan sektor pertanian. Meski suku bunga cukup menarik, faktor resiko

juga sebagai faktor penghambat investasi sektor pertanian. Di pihak lain bagaimana secara teknis dapat mengurangi resiko melalui teknologi dan manajemen yaitu dengan diversifikasi dan kemitraan. Citra pertanian sebagai sektor yang kurang menarik bagi generasi muda juga perlu diubah.

Hal lain dekade ini yang dianggap sebagai masalah makro adalah mengenai suplai lahan. Permintaan terhadap lahan dekade ini jauh melebihi suplai sehingga harga lahan menjadi sangat tinggi, yang berakibat petani lebih condong menjual tanahnya dibanding meneruskan usaha taninya yang hanya dapat memberi keuntungan minimum. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah kualitas SDM. Secara tradisional SDM dianggap sebagai faktor produksi yang biayanya murah dan jumlahnya melimpah. Situasi seperti ini perlu diubah dengan memfokuskan pada upaya-upaya peningkatan kualitas SDM, sehingga nilai produk marginalnya meningkat secara bertahap seimbang dengan naiknya upah, dengan demikian upah rendah bukan lagi merupakan keunggulan komparatif tetapi produktivitas tinggilah merupakan daya saing.

Efisiensi dan daya saing sektor pertanian ditentukan oleh struktur pasar, bentuk-bentuk pasar yang bersifat monopoli, oligopoli secara teori dan empiris jelas sangat merugikan, pasar bebas berangsur-angsur harus diupayakan. Dengan cara ini Indonesia memperkokoh struktur ekonomi pedesaan sebagai andalan *resource based* untuk produk-produk pertanian, juga efisiensi prosedur ekspor hasil-hasil pertanian.

Upaya mikro yang perlu diperjuangkan antara lain, produk unggulan pentingnya skala komersial, memperkokoh informasi pasar, meningkatkan penetrasi ekspor, perlunya revolusi produk di tingkat perusahaan, melahirkan wirausahawan agribisnis baru,

peningkatan promosi, peningkatan upaya menarik investor daerah (Nainggolan, 1996).

Perkembangan lingkungan global strategis yang diwujudkan dalam liberalisasi perdagangan dunia berdampak ke dalam ekonomi domestik. Sebagai akibat dari ratifikasi kerjasama pasar bebas akan membuka peluang-peluang baru bagi Indonesia dengan meningkatnya permintaan akan produk pertanian baik di dalam negeri maupun di pasar luar negeri. Namun demikian peluang dan potensi sumberdaya yang kita miliki dengan berbagai keterbatasan dan hambatan dalam pengembangan pembangunan pertanian menuntut strategi pengembangan yang tepat. Karakteristik produk pertanian yang bulky, mudah rusak dan bersifat musiman serta pengusahaannya yang sebagian besar oleh petani dan pengusaha kecil harus menjadi dasar penetapan kebijaksanaan. Pengembangan pembangunan pertanian di masa ini harus dilakukan dengan keterpaduan dengan pendekatan wawasan agribisnis.

Untuk terciptanya proses pembangunan dan modernisasi dalam masyarakat, kita berhadapan dengan faktor manusia dalam hal mana adalah satu segi di antaranya ialah sikap hidup dalam masyarakat turut menentukan cepat lambatnya proses pembangunan dan modernisasi itu sendiri.

Dalam hubungan dengan penyebaran ide-ide baru dan inovasi kepada masyarakat serta menanamkan sikap hidup yang membangun segala aparat dan daya yang mungkin digunakan agar dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya.

Secara makro struktur perekonomian Indonesia telah berubah dari struktur perekonomian dengan sektor pertanian yang dominan menjadi struktur yang lebih didominasi oleh

kegiatan industri. Namun perubahan tersebut telah terjadi secara tidak seimbang di mana pangan relatif nilai produk pertanian menurun tetapi pertanian tetap harus menyediakan lapangan kerja yang besar, hal ini disebabkan karena pembangunan pertanian sebelumnya terkonsentrasi pada pengembangan "on farm agribusiness" petani yang tidak atau belum menguasai kegiatan "on farm agribusiness" yang bernilai tambah lebih tinggi akan menjadi beban pembangunan karena di sektor industri juga tidak dapat diterima.

Agroindustri tidak akan dapat berkembang jika tidak berada dalam sistem agribisnis yang modern dan maju. Sebaliknya, sistem agribisnis juga tidak akan berkembang jika tidak didorong dan ditarik oleh kegiatan agroindustri yang handal. Kunci pokok keberhasilan pengembangan strategi pembangunan pertanian adalah dengan mempersiapkan SDM pedesaan agar mampu terjun di sektor industri dan jasa modern melalui kegiatan pendidikan berjenjang.

G. Tujuan Pelaksanaan Pembangunan Pedesaan

Pembangunan di Indonesia menginginkan agar masyarakat dapat mengalami dan dapat melalui tahapan-tahapan dalam proses pembangunan. Selain itu sasaran pembangunan tidak hanya menyangkut pembangunan fisik, akan tetapi juga pembangunan mental spiritual. Asumsi yang melandasi ini bahwa pembangunan berpangkal dan juga bertujuan pada diri manusia. Karena itu penelusuran terhadap makna pembangunan senantiasa tidak dapat melepaskan diri dari manusia yang mempunyai potensi dan yang sering dipandang sebagai subjek maupun objek pembangunan. Titik tolak dari falsafah pembangunan adalah manusia dan tujuan akhirnya adalah manusia pula (Susanto, 1983).

Apabila tujuan pembangunan adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat, kenyataannya memang menunjukkan bahwa keadaan seperti ini belum sepenuhnya tercapai. Hal ini terjadi akibat pola pendekatan pembangunan yang ditetapkan selama ini masih cenderung bersifat *top down*. Pendekatan ini kurang berorientasi terhadap upaya memenuhi kebutuhan masyarakat. Asumsi dari pendekatan ini (*top down*) adalah masyarakat, khususnya yang berada di desa kurang mampu mencari solusi dari masalah yang dihadapi. Pendekatan ini juga dianggap kurang memandang masyarakat desa sebagai modal, daya dan potensi pembangunan.

Pembangunan pedesaan sebagai bagian dari pembangunan nasional mempunyai arti yang strategis, karena desa secara keseluruhan merupakan basis atau landasan ketahanan nasional bagi seluruh wilayah negara republik Indonesia. Keberhasilan pembangunan pedesaan menghasilkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju pada terciptanya keadilan bagi seluruh rakyat. Hal ini karena 80% penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan (Tansil, 1984).

Pembangunan desa mencakup pembangunan di segala aspek baik ideologi, politik, sosial, budaya, ekonomi, agama dan pertahanan keamanan. Dengan mendasarkan kepada pendekatan bahwa pembangunan dilaksanakan dari, oleh dan untuk rakyat dengan bantuan pemerintah maka terdapat adanya kewajiban yang harus dilaksanakan bersama antara pemerintah dan masyarakat secara seimbang.

Berbicara selanjutnya tentang pembangunan masyarakat desa dalam pembangunan sebagai dua istilah yang berbeda dapat dijelaskan bahwa kedua istilah tersebut juga dikenal

di dunia internasional, yaitu pembangunan masyarakat desa sebagai "*Community Development*" yang mengandung makna pembangunan masyarakat dengan pendekatan kemasyarakatan (*Community Approach*) partisipasi masyarakat (*community participation*) dan organisasi kemasyarakatan (*community organisation*). Dalam hubungan ini pendekatan-pendekatan pengorganisasian dan pelaksanaan berorientasi sepenuhnya kepada inisiatif dan kreasi masyarakat. Sedangkan pembangunan desa sebagai "*Rural Development*" mempunyai arti yang lebih luas lagi, dimana pembangunan masyarakat desa sudah tercakup di dalamnya. Pembangunan desa dapat dikatakan sudah menjadi metode yang merupakan satu kebulatan, terdiri dari komponen-komponen yang satu sama lainnya saling berkaitan, di mana pembangunan masyarakat merupakan salah satu komponen yang sangat penting dan menentukan yang harus dibangun utuh bersama-sama dengan lingkungan fisik dan lingkungan hidupnya. Dengan demikian apabila kita berbicara tentang pembangunan pedesaan maka pada hakekatnya yang kita pikirkan adalah pembangunan masyarakat desa (Tansil, 1984).

Pembangunan desa sepenuhnya dapat pula dilihat dari berbagai segi. Ia merupakan suatu proses perubahan dari tata cara hidup tradisional masyarakat pedesaan menjadi masyarakat yang lebih maju. Ia juga merupakan suatu "metode" yang mengusahakan agar rakyat berkemampuan membangun diri mereka sendiri sesuai dengan kemampuan dan sumber-sumber yang mereka punyai. Banyak pakar pembangunan desa, khususnya negara berkembang berpendapat bahwa strategi pembangunan berencana dipandang mampu mempercepat proses perubahan itu. Dalam pembangunan seperti ini masyarakat perlu berpartisipasi dalam merencanakan pembangunan di samping keikutsertaan

pihak-pihak luar. Masyarakat ikut serta dalam menentukan arah dan tujuan pembangunan sesuai dengan kebutuhan mereka serta ikut dalam pelaksanaannya yaitu melalui penggolongan potensi dan sumber daya yang ada (Ginting, 2000).

Pentingnya partisipasi masyarakat, khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dalam penjelasan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, di mana dicantumkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilihat dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Sebagai "proses" maka pembangunan desa lebih ditekankan pada aspek perubahan yang terjadi dalam kehidupan rakyat, baik yang menyangkut segi-segi sosial maupun segi-segi psikologis. Sebagai "metode" ia lebih ditekankan pada tujuan yang ingin dicapai. Sebagai "program" maka tekanannya pada bidang-bidang dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan seperti pendidikan, kesehatan, dan lainnya. Sedangkan sebagai "gerakan" maka pembangunan desa ditekankan kepada kerangka ideologi yang mendasari dan mengarahkan proses, metode dan program pembangunan desa itu sendiri. Demikian halnya bahwa pembangunan desa mempunyai makna yang lebih hakiki bagi rakyat Indonesia, karena realisasinya berusaha menyentuh segala lapisan masyarakat, melalui pembangunan yang menyeluruh, menyebar luas ke seluruh pedesaan dan dengan menggali serta menggerakkan partisipasi masyarakat. Memadukan arah pembangunan sektoral maupun regional sesuai dengan kebutuhan esensial masyarakatnya.

Kebijakan pelaksanaan dalam pembangunan desa adalah gambaran dari suatu proses pembangunan ke arah terciptanya Desa

Swasembada sebagai landasan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, lahir dan batin berdasarkan Pancasila.

Pembangunan desa harus dilaksanakan secara terarah, dinamis dan berkelanjutan dalam arti bahwa pembangunan desa akan terus dilaksanakan dengan memperhatikan situasi dan kondisi serta kemampuan yang dimiliki oleh desa tersebut terutama yang menyangkut potensi manusia dan daya dukungnya.

Kemudian dari pada itu agar gerak dan arah pembangunan desa senantiasa tertuju kepada kepentingan masyarakat di desa maka perlu adanya pokok-pokok kebijakan yang perlu diperhatikan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan prinsip-prinsip pokok kebijakan yang perlu diperhatikan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan prinsip-prinsip pokok tersebut merupakan pedoman dalam mengelola dan mengendalikan pembangunan. Adapun tujuan dasar dari pembangunan pedesaan adalah mengurangi dan akhirnya menghapuskan kemiskinan yang berkepanjangan (walaupun kita tentu saja mengakui bahwa perhatian utama harus diberikan kepada tingkat maupun "pola" pengukuran pertanian disesuaikan dengan tujuan strategis jangka panjang. Sedangkan inti dari pembangunan pedesaan adalah mendayagunakan tenaga kerja pedesaan, juga dipertimbangkan faktor-faktor penyedia sarana dan prasarana produksi, bahan baku, transportasi, dan keterampilan masyarakat (Kasryno dan Stepanek, 1985). Sedangkan tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya untuk menjadi masyarakat yang makmur dan sejahtera sesuai dengan visi pembangunan nasional bangsa Indonesia.

Untuk pencapaian dari pada pembangunan pedesaan ada beberapa langkah yang dilakukan antara lain:

- a. Mengembangkan dan meningkatkan kegiatan usaha masyarakat secara terpadu di bidang pertanian dalam arti luas, serta bidang-bidang lainnya; seperti industri kecil dan kerajinan rakyat.
- b. Melaksanakan pelaksanaan usaha keluarga berencana.
- c. Penelitian terhadap potensi masing-masing wilayah untuk melakukan penyusunan program yang terpadu sesuai dengan wilayah yang bersangkutan.
- d. Peningkatan keterampilan penduduk, khususnya pemuda untuk mengembangkan kewiraswastaan di desa sebagai kader pembangunan.
- e. Meningkatkan potensi / kemampuan, serta kualitas sumber daya masyarakat pedesaan melalui program-program penyuluhan.
- f. Menumbuhkan kegiatan usaha ekonomi masyarakat dalam rangka pengembangan desa sebagai unsur Koperasi Unit Desa (KUD) oleh Badan Usaha Unit Desa (BUUD).
- g. Meningkatkan usaha penerangan (penyuluhan) ke daerah pedesaan melalui bermacam-macam media untuk mengembangkan motivasi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan.
- h. Meningkatkan dan memelihara sarana dan prasarana yang diperlakukan untuk menunjang peningkatan produksi dan pemasarannya.
- i. Membina pengembangan permodalan.
- j. Memperluas dan memperbaiki fasilitas layanan kesehatan dan pendidikan.
- k. Membina wadah partisipasi dan penyalur pendapat masyarakat.

- l. Melakukan program-program padat karya dan menyerap tenaga kerja.
- m. Melaksanakan usaha yang mengarah pada perbaikan dan pelestarian lingkungan.
- n. Melaksanakan pemukiman kembali (Resettlement desa).
- o. Meningkatkan bantuan pembangunan desa.
- p. Melaksanakan pembinaan unit karya pembangunan (UDKP).

Pembangunan pedesaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional merupakan basis besar bagi pembangunan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberhasilan pembangunan pedesaan akan menghasilkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, bagi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan pedesaan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat merupakan sesuatu hal yang penting yang perlu dilakukan dan didukung oleh semua lapisan masyarakat dan pemerintah. Karena begitu pentingnya pelaksanaan pembangunan pedesaan maka kiranya perlu suatu perencanaan yang terpadu dengan asumsi bahwa pembangunan dilakukan dari, oleh dan untuk rakyat serta partisipasi rakyat untuk bisa berpartisipasi dalam menentukan dan menetapkan arah serta tujuan dari pada pembangunan agar apa yang diinginkan sesuai dan benar-benar dapat tercapai.

H. Hambatan Struktural dalam Pembangunan Pedesaan

Dalam rangka pemerataan pembangunan keseluruhan wilayah tanah air Indonesia, GBHN menekankan perlunya perhatian khusus diberikan pada pembangunan pedesaan sehat

serta peningkatan kemampuan penduduk untuk memanfaatkan sumber-sumber kekayaan alam dalam menanggulangi masalah-masalah yang mendesak. Dalam hubungan ini perlu secara khusus pula diperbaiki dan diberikan perhatian kepada kelompok-kelompok berpenghasilan rendah di pedesaan, seperti buruh tani, penggarap yang tidak memiliki tanah, petani yang memiliki tanah yang sangat kecil, nelayan, pengrajin dan (ditambahkan) jua para transmigran agar mereka dapat ikut serta dalam pembangunan nasional.

Ilmu-ilmu sosial telah sejak lama memberikan perhatiannya pada pembangunan pedesaan, dengan mengemukakan berbagai pendekatan seperti *Community Development* yang menekankan pada aspek pembangunan sosial kultural dan manusianya, dan *rural development* yang menekankan pada aspek pembangunan ekonominya, sehingga pembangunan ditekankan pada pembangunan ekonomi pedesaan.

Tidak produktifnya teknologi di pedesaan di anggap pula salah satu sebab dari keterbelakangan masyarakat desa di negara-negara sedang berkembang, namun pemasukan teknologi dari negara-negara maju telah menimbulkan problema baru karena pengangguran. Masalah *transfer of technology* ini menyangkut teknologi yang bagaimana yang cocok untuk pedesaan, berarti teknologi yang bagaimana yang cocok untuk pedesaan, berarti teknologi yang menyesuaikan diri dengan keadaan dan tingkat perkembangan masyarakat pemakai teknologi. Tetapi bagaimana teknologi yang demikian desain dan siapa yang membuatnya.

Gejalanya trickle down approach pada beberapa negara sedang berkembang sebagai strategi pembangunan ekonomi telah menyebabkan para perencana pembangunan ekonomi beralih suatu pendekatan yang memberikan perhatian utama kepada

pengembangan kebutuhan dasar manusia, kelompok masyarakat banyak yang berada pada strata bawah seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dasar pelayanan kesehatan.

Timbulnya perubahan-perubahan atau variasi pendekatan terhadap pembangunan pedesaan, pembangunan pada umumnya, sebagai usaha untuk menyentuh dan memperbaiki taraf kelompok masyarakat berpenghasilan rendah atau tidak lain disebabkan oleh kompleksnya dan sukarnya mengatasi keterbelakangan pedesaan.

Ada 4 (empat) problema yang menyebabkan sukarnya pembangunan pedesaan. Pertama ialah *problem of perception*, dimana perencana pembangunan sering tidak tepat dalam menanggapi antara apa yang pemerintah programkan dan apa yang benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat pedesaan. Kesukaran dalam menyelaraskan antara tujuan-tujuan nasional dan kebutuhan rakyat di pedesaan. Kedua ialah kesukaran dalam memilih model pembangunan yang tepat. Ketiga, menyangkut *time frame*, dimana program pembangunan pedesaan lambat kelihatan hasilnya. Kebanyakan pemerintah di negara-negara berkembang menghendaki hasil yang cepat dan tidak sabar dengan pendekatan jangka panjang. Keempat, menyangkut persoalan-persoalan praktis kurang teknologi tepat guna, kurang pengelola yang terlatih, dan social yang kurang lengkap dan kurangnya *demand* yang efektif sehingga masih sukar mendorong produksi pedesaan.

Telah disepakati bahwa kesukaran-kesukaran tersebut tidak hanya bersumber dari sebab-sebab yang sifatnya ekonomis micro, seperti kekurangan modal, teknologi yang kurang memadai seperti irigasi, saran dan prasarana serta input pelengkap seperti pupuk dan kredit, ketiadaan insentif yang menarik seperti struktur harga yang baik, tapi juga oleh adanya hambatan-hambatan yang

bersumber dari dimensi structural masyarakat pedesaan seperti susunan kekuasaan, dan pola-pola kelembagaan tradisional yang menyebabkan mereka terperangkap dalam kemiskinan.

Banyak ahli yang menganut strategi pembangunan yang mengasumsikan bahwa pertumbuhan ekonomi dengan sendirinya akan mengurangi kemiskinan, karena manfaat pertumbuhan tersebut akan tersebar ke dalam kelompok-kelompok (miskin) dalam masyarakat terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Strategi tersebut telah mulai ditingkatkan, karena untuk penyebaran itu diperlukan tingkatan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Strategi tersebut telah mulai ditingkatkan, karena untuk penyebaran itu diperlukan tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi (10%). Banyak usaha pembangunan yang telah makan biaya, hanya menguntungkan masyarakat lapisan atas yang kecil jumlahnya.

Beberapa studi dari berbagai tim peneliti telah menyampaikan laporan bahwa pembangunan di Indonesia mengalami banyak hambatan kelembagaan (institusional) di tingkat desa dan tingkat kecamatan yang dianggap sebagai koordinator tunggal di daerah pedesaan, artinya sebagai penduduk tidak merasa bahwa yang diusahakan pemerintah adalah untuk kepentingan masyarakat desa, sebaliknya kadang-kadang timbul perasaan bahwa program pemerintahan dirasakan sebagai beban tambahan.

Para ahli, telah menyadarkan para perencana pembangunan bahwa pembangunan seyogyanya dipusatkan pada pembangunan pedesaan. Desa sebagai titik tolak dan fokus pembangunan nasional, dimana bertempat tinggal 80% penduduk tanah air yang untuk sebagian besar adalah petani.

Sistem sosial masyarakat pedesaan merupakan suatu sistem di mana unsur-unsur dalam sistem berhubungan secara mekanis. Sifat mekanis dari hubungan antar individu terjadi oleh homogenitasnya nilai-nilai dan perilaku individu, kuatnya tekanan sosial atas individu dan juga karena kesetiaan pada tradisi dan nilai-nilai kekerabatan. Namun demikian masyarakat desa di Indonesia sekarang sebagai suatu sistem sosial tidaklah bebas dari pengaruh-pengaruh dari luar. Apalagi dalam predikatnya sebagai subjek dan objek pembangunan. Di mana sasaran pembangunan nasional diarahkan kepada pembangunan pedesaan, dan dimana prakarsa-prakarsa pembangunan itu sendiri diharapkan tumbuh dari pedesaan itu pula sendiri. Desa-desa tersebut menerima berbagai input berupa kemudahan-kemudahan dan teknologi baru yang berbawaan dengan dijadikannya suatu daerah sebagai pusat pengembangan wilayah atau daerah. Sama halnya dengan suatu daerah yang ditetapkan sebagai daerah transmigrasi sejauh daerah tersebut tidak melampaui daya dukung wilayahnya, baik dalam arti fisik maupun budaya, akan memperkuat sistem sosial desa penerima.

Dalam hubungan dengan sukarnya menguakkan jaringan struktural kemiskinan dikemukakan tiga ilustrasi tentang dimensi-dimensi struktural kemiskinan.

Yang pertama mengenai bagaimana pola stratifikasi desa di Jawa telah mengurangi atau merusak pola kerukunan dan ikatan timbal balik tradisional. Desa yang berstratifikasi dengan golongan penduduk pemilik tanah yang cukup besar untuk menjamin kehidupan yang cukup pada tingkat teratas, golongan petani-petani yang memiliki atau menguasai tanah yang luasnya atau kualitasnya marjinal, sehingga kehidupan keluarganya

sangat tergantung pada kesempatan kerja sampingan, iklim dan harga dan yang kalau datang hama wereng, banjir atau kemarau panjang kehidupannya langsung terpukul.

Ilustrasi kedua menyangkut struktur desa nelayan di mana buruh nelayan nasibnya dan tingkat upahnya sama sekali tergantung dari sejumlah kecil dari juragan desanya.

Ilustrasi ketiga dimana pengrajin di kota-kota kecil seperti Gresik memperlihatkan suatu tradisi kerajinan yang makin hari makin tergantung dari orang-orang kota yang menguasai pengadaan bahan-bahan mentah dan menguasai pasaran untuk barang-barang kerajinan tersebut.

Kemiskinan struktural (Soemarjan, 1984) ialah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur-struktur sosial masyarakat itu menyebabkan mereka tidak dapat ikut serta menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Telah diidentifikasi bahwa kesukaran-kesukaran yang dihadapi dalam pembanguyan pedesaan tidak hanya bersumber dari dimensi ekonomi, seperti kekurangan modal, teknologi yang kurang memadai, irigasi dan prasarana, serta input pelengkap seperti pupuk dan kredit, ketiadaan insentif yang menarik seperti struktur harga yang baik, tetapi juga hambatan-hambatan yang bersumber dari dimensi struktural masyarakat pedesaan, seperti susunan kekuasaan, pola-pola kebudayaan dan kelembagaan tradisional dalam masyarakat yang menyebabkan mereka terperangkap dalam kemiskinan-kemiskinan. Beberapa hasil penelitian mengungkapkan betapa sukarnya suatu golongan masyarakat keluar dari jaringan ikatan struktural.

I. Kebudayaan dan Perkembangan Desa

Eksistensi suatu masyarakat sangat banyak ditentukan oleh kehadiran orang-orang yang dapat memelihara dan mengembangkan kebudayaan, mengambil peran aktif dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang memungkinkan masyarakat dapat melaksanakan proses perubahan dan merencanakan pembangunan secara berkesinambungan. Akan tetapi orang yang mempunyai kemampuan demikian tidak lahir atau berada secara sendirinya. Ia harus dipelajari dan dikembangkan melalui orang-orang lain, lembaga-lembaga lain yang ikut serta, baik lembaga formal maupun non formal untuk berperan dalam pengembangan potensi kreatif anak didik dalam masyarakat.

Pendidikan adalah yang paling menentukan apalagi dalam masyarakat yang baru memulai berangkat maju. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa kehadiran lembaga pendidikan yang representatif adalah esensial untuk suatu masyarakat yang sedang berusaha untuk mencairkan diri dari kebekuan seperti masyarakat yang masih terisolir sangat kurang fasilitas pendidikan.

Manusia tak dapat hidup tanpa kebudayaan. Kebudayaan menentukan dan mengajarkan bagaimana seyogyanya manusia hidup dalam masyarakat agar tetap aman, tertib dan tenang. Dan ia mengajarkan bagaimana seyogyanya seseorang bertingkah laku dalam hubungannya dengan alam sekitarnya baik nampak maupun yang tidak nampak.

Kebudayaan pada mulanya diciptakan oleh manusia untuk kemaslahatan suatu kelompok masyarakat tertentu. Setelah kebudayaan itu tercipta ia merupakan sesuatu yang hidup dan pada gilirannya sangat mempengaruhi. Begitulah dalam salah satu aspeknya kebudayaan merupakan abstraksi dari suatu masyarakat

yang menunjuk pada bagaimana pola tingkah laku yang dianggap baik dan kurang baik.

Dalam hubungannya dengan apa yang dikemukakan di atas tentang kebudayaan, khususnya kebudayaan adat, akan ditelusuri sampai sejauh mana unsur kebudayaan ini memberikan pengaruh pada pola perilaku berdasarkan pada kaidah-kaidah *normative* yang terbentuk berdasarkan sistem nilai yang dianut berdasarkan suatu kesadaran bersama, suatu komunitas yang dihayatinya sebagai masyarakat asli ataupun pendatang.

Daya integrasi dan kekuatan kohesif berbagai kebudayaan etnis yang ada di Indonesia relatif berbeda satu dengan yang lainnya. Secara rudimental dapat dikatakan misalnya, bahwa kekuatan mengikat para warganya pada kebudayaan yang dimilikinya.

Pertambahan penduduk, pengendalian kelahiran, keterbatasan lahan, tingkat kesuburan tanah dan pengadaan air, kerusakan lingkungan, alih teknologi dan keterampilan reorganisasi dan reformasi aparat pemerintahan dan lembaga-lembaga sosial ekonomi, budaya kerja dan pemanfaatan tenaga kerja adalah beberapa diantara sekian banyaknya masalah yang pada umumnya dihadapi oleh masyarakat desa di Indonesia yang sedang membangun.

Dinamika perkembangan masyarakat banyak ditentukan oleh pandangan masyarakat itu terhadap "kerja" sebagai hakikat hidup. Ia adalah sistem nilai, bagian dari atau merupakan kebudayaan itu sendiri. Budaya saja tidak menjamin percepatan perkembangan masyarakat desa. Masih banyak faktor lainnya yang harus ikut mendukung. Di samping ilmu pengetahuan, keterampilan, teknologi, kekayaan sumberdaya alam dan kepribadian mandiri, juga semangat, gairah dan ketahanan kerja suatu komunitas.

J. Faktor Penentu Pembangunan Pedesaan

Pembangunan (*development*) menurut Todaro (1985) adalah proses multidimensional, melibatkan reorganisasi dan reorientasi aspek sosial, ekonomi maupun politik, sedangkan modernisasi lebih menitikberatkan pada terselenggaranya teknologi baru dalam memperoleh efisiensi kerja. Aspek pembangunan meliputi meningkatnya taraf hidup manusia dengan terpenuhinya kebutuhan, meningkatnya harga diri dan meningkatnya kebebasan memilih barang maupun jasa.

Cakupan perubahan dalam pembangunan adalah dimensi kebudayaan, dimensi sistem dan dimensi proses yang menjadikan serasinya kemajuan. Bila demikian maka pembangunan itu adalah dikembangkannya penggunaan ide baru rekayasa sosial dan rekayasa teknologi secara berencana, mencakup semua aspek kehidupan yang dilakukan menurut profesi secara berkelanjutan dalam meningkatkan kualitas hidup yang berimbang di masyarakat.

Modernisasi terjadi sejak ditemukannya alat dan mesin yang menggantikan tenaga kerja manusia, hewan maupun sumberdaya alam. Modernisasi secara tegas terjadi pada abad XVIII di Inggris yaitu dengan adanya revolusi industri. Revolusi industri telah mengubah struktur dan proses kerja. Modernisasi adalah perubahan yang bertolak dari dukungan alat dan teknologi baru dengan tujuan efisiensi, sedangkan pembangunan bertolak dari perubahan perilaku sumberdaya manusia pelaku pembangunan di dalam menggunakan alat dan mesin untuk meningkatkan kualitas hidup yang lebih sejahtera.

Modernisasi juga bisa dilihat sebagai perubahan karean adanya teknologi baru dalam meningkatkan pertumbuhan

produksi dan pembangunan adalah perubahan sosial, ekonomi dan budaya dalam meningkatkan kualitas hidup. Dilihat dari cakupannya, modernisasi mengandung arti mengubah tradisi dan cenderung pada perubahan materiil dahulu, perubahan susunan dan pola masyarakat jaran dikaitkan dengan modernisasi. Walaupun demikian itu perubahan sikap dan sistem nilai tidak dikeluarkan dari jangkauan pengertian dan istilah modernisasi, karena itu aspek pendidikan, komunikasi dan bahkan ideologi dipentingkan. Perbedaan modernisasi dan pembangunan itu ideologi dipentingkan. Perbedaan modernisasi dan pembangunan itu adalah terletak pada pemberian kesempatan dan rangsangan yang lebih baik pada pembangunan dan kurang diperhatikan dalam modernisasi.

Hal yang esensial dalam pembangunan pertanian adalah perubahan perilaku. Dengan perubahan itu petani sebagai pelaku utama pembangunan pertanian dan juga yang terkait meningkat produktivitas dirinya sekaligus juga usahanya. Materinya bisa agronomi, ternak maupun ikan yang sifatnya produktif sampai mengolah dan memasarkannya. Mosher (1976) mengemukakan lima syarat pokok pembangunan pertanian, yaitu:

- a. Pasar hasil usahatani
- b. Teknologi yang selalu berubah
- c. Tersedianya sarana produksi
- d. Perangsang berproduksi
- e. Transportasi

Untuk itu harus didukung oleh lima faktor pelancar, yaitu:

- a. Pendidikan pembangunan
- b. Kredit produksi

- c. Kebersamaan petani
- d. Perbaikan dan perluasan pertanian
- e. Perencanaan nasional

Di Amerika Serikat kegiatan pembangunan pertanian ditujukan untuk meningkatkan pendapatan petani. Untuk itu pemerintah mengendalikan harga, konservasi sumberdaya lahan agar usaha tani berlanjut, kredit pengembangan usaha tani, penelitian dan pendidikan pengendalian hama dan penyakit tanaman dan hewan serta peramalan usaha tani. Di Jepang pembangunan pertanian dengan penataan penggunaan lahan untuk pertanian dan industri, dikembangkan komoditas usaha tani yang sesuai dengan sumberdaya alam dan pasar.

Usaha-usaha pembangunan pertanian juga meliputi penelitian untuk menemukan teknologi, pengadaan saran produksi, peralatan, perbaikan kesuburan tanah, drainase dan rehabilitasi untuk perbaikan usahatani. Di samping itu dibutuhkan subsidi pupuk, bunga kredit, harga pasar, transportasi, perundangan pertanian, perbaikan dan peningkatan kerja petugas untuk mendorong perbaikan usahatani. Pembangunan pertanian di Indonesia berupaya agar pertanian semakin tangguh yaitu pertanian yang mensejahterakan petani, pertanian yang mendukung industri yang maju secara berimbang, keseimbangan antara kehidupan petani dan non petani.

Dikemukakan oleh Baharsjah (1992) bahwa arah pembangunan pertanian Indonesia untuk dapat sekaligus memecahkan masalah ekonomi nasional, yaitu penyediaan pangan, penyediaan bahan baku industri, peningkatan devisa negara, penciptaan lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat tani.

A. Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan di pertanian bersumber pada kemiskinan dari para pelaku utama di sektor ini, yakni para petani. Para petani miskin ini umumnya tinggal di pedesaan, dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang sangat bersahaja, permodalan yang sangat terbatas dan penguasaan teknologi modern yang sangat awam. Kondisi ini berimplikasi langsung pada sumber mata pencaharian utama mereka yaitu kegiatan pertanian. Pengetahuan, keterampilan, modal dan teknologi yang terbatas menyebabkan kegiatan usaha tani yang mereka jalankan kurang efisien, sumberdaya tidak termanfaatkan secara optimal dan produktivitas usahatani rendah.

Tampaknya telah sangat jelas bahwa meningkatkan produktivitas pertanian pasti akan membawa peningkatan pendapatan bagi para petani dan pada gilirannya akan mengurangi problema kemiskinan. Peningkatan produktivitas pangan misalnya, akan berarti lebih banyak makanan yang tersedia, dan hal ini akan berimplikasi pada lebih sedikitnya jumlah orang miskin, karena garis kemiskinan biasanya akan menurun sejalan dengan peningkatan kemampuan memperoleh pangan yang cukup karena harganya murah.

Meskipun demikian, keadaan sesungguhnya tidaklah sesederhana itu. Banyak kondisi yang dapat membuat petani

miskin terpojok dan tidak dapat ikut menikmati peningkatan produktivitas pertanian ini. Hal ini misalnya sebagai akibat keterbatasan akses mereka terhadap return dari produktivitas yang lebih tinggi. Kasus lain yang sering kita temukan adalah bahwa produktivitas yang lebih tinggi dapat membawa akibat harga produk pertanian yang lebih rendah. Petani miskin sebagai produsen tentu akan menerima dampak yang merugikan akibat keadaan ini (Timmer, 2002). Ringkasnya, peningkatan produktivitas pertanian untuk upaya penanggulangan kemiskinan di pertanian itu memerlukan penelaahan yang cermat untuk memastikan bahwa upaya penanggulangan itu akan berhasil.

B. Kemiskinan di Pertanian

Secara garis besar problema kemiskinan dapat dibedakan atas dua jenis, yakni kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut biasanya dinyatakan dengan tingkatan tertentu yang harus dipenuhi atau diperlukan untuk dapat menjalankan hidup secara layak. Tingkatan ini lazim dikenal dengan garis kemiskinan. Ukuran yang dipakai sebagai garis kemiskinan ini berbeda-beda, tergantung sudut pandang dan fokus penelaahan yang bersangkutan. Sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan kekurangan yang dikenali setelah melakukan perbandingan dengan mendasarkan pada suatu dimensi yang sama, misalnya dimensi daerah, dimensi sektor, dimensi negara dan seterusnya. Kemiskinan absolut berhubungan dengan besarnya pendapatan yang diperoleh, sedangkan kemiskinan relatif berhubungan dengan distribusinya. Dalam pengukuran kemiskinan ini ada ukuran *single dimension* (dimensi tunggal) dan adapula yang *multi dimension* (dimensi ganda). Dimensi tunggal adalah ukuran yang hanya memperhatikan satu dimensi saja dalam penyusunan

indikasinya, sedangkan dimensi ganda adalah ukuran yang indikator-indikatornya memadukan berbagai dimensi secara integral.

Kemiskinan di pertanian dapat dirasakan eksistensinya baik secara absolut maupun secara relatif. Kemiskinan secara absolut dapat dilihat dari besarnya pendapatan yang dapat diperoleh petani dari usahatani yang dijalankannya.

Keberhasilan swasembada beras yang telah dicapai pada tahun 1984 merupakan 'jasa' dari 10,4 juta rumah tangga petani yang mendukung gerakan intensifikasi produksi padi. Namun di balik kata 'jasa' dari golongan petani tersebut, ada pengorbanan atau kerugian yang sebenarnya tertimpakan kepada mereka. Perkembangan tingkat kesejahteraan dari sebagian besar rumah tangga pertanian tidak terlalu menggembirakan. Bahkan rumah tangga dari skala usahatani yang kecil/gurem (< 0,5 ha) dan buruh tani tercatat masih termasuk bertaraf kehidupan yang rendah (Bunator, dkk, 1991).

Tabel 1. Persentase Rumah Tangga Miskin Menurut Sumber Penghasilan Kepala Rumah Tangga tahun 1993

No	Sumber Penghasilan	Kota	Desa	Kota + Desa
1	Pertanian	25.55	79.54	62.00
2	Industri	12.06	5.19	7.42
3.	Perdagangan	21.55	5.03	10.40
4.	Jasa-jasa	14.33	2.77	6.53
5.	Penerima Pendapatan	4.66	2.36	3.10
6.	Lainnya	21.85	5.11	10.55

Sumber: Biro Pusat Statistik, Jakarta

Data yang lain memperlihatkan bahwa memang konsentrasi kemiskinan ini ada di sektor pertanian. Pada tabel ini terlihat

bahwa sebanyak 62% rumah tangga yang miskin adalah rumah tangga pertanian. Selanjutnya dari seluruh rumah tangga miskin di pedesaan hampir 80% dari mereka mata pencaharian utamanya terkonsentrasi di sektor pertanian.

Tabel di atas memberikan gambaran posisi pertanian dalam tinjauan kemiskinan relatif. Misalnya dilihat dari perbandingan tingkat pendapatan sektoral. Pada tabel di atas jelas terlihat bagaimana perbandingan tingkat pendapatan dari rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian dengan rumah tangga yang pencaharian utamanya bukan di sektor pertanian.

Dengan jelas terlihat bahwa secara umum tingkat pendapatan perkapita rumah tangga bukan petani lebih baik dari tingkat pendapatan perkapita rumah tangga petani. Hanya pendapatan rumah tangga buruh non pertanian (bukan petani pendapatan rendah) yang kecil (2,5 juta rupiah pertahun). Meskipun demikian hal ini masih lebih baik bila dibandingkan dengan rumah tangga petani yang memiliki lahan sampai dua hektare, yang hanya mencapai 2,2 juta rupiah pertahun.

Tabel di atas lebih mempertegas lagi. Dari seluruh rumah tangga miskin yang terbanyak adalah rumah tangga yang sumber penghasilannya adalah pertanian (62%). Secara relatif banyaknya jumlah rumah tangga miskin di sektor pertanian ini sangat dominan, karena pada sektor-sektor yang lain jumlah rumah tangga miskinnya kurang dari 11%. Bahkan ada yang paling sedikit, yakni kemiskinan di golongan rumah tangga penerima pendapatan, yakni para pemilik modal yang menerima bagian keuntungan dari perputaran modal yang dijalankan. Pada golongan ini rumah tangga miskinnya hanya sebanyak 3,10%.

Tabel di atas ini juga mengindikasikan adanya kesenjangan wilayah dalam hal kemiskinan ini. Karena konsentrasi kemiskinan

banyak di sektor pertanian, dan sesuai dengan kondisinya alamiahnya bahwa pertanian terkonsentrasi di pedesaan, maka sebagian besar kantong kemiskinan pertanian ini ada di pedesaan.

Salah satu permasalahan yang serius yang menjadi penyebab kemiskinan di pertanian dan kesenjangan wilayah ini adalah bahwa di wilayah pedesaan yang notabene dominan pertanian, kualitas sumberdaya manusia relatif rendah, dan alternatif kesempatan kerja di luar sektor pertanian sangat terbatas. Akibatnya, penambahan jumlah penduduk pedesaan senantiasa akan diikuti oleh meningkatnya tekanan terhadap sumberdaya lahan. Tekanan penduduk yang semakin meningkat akan berpengaruh nyata terhadap kualitas dan optimalitas pemanfaatan sumberdaya alam yang semakin menurun, yang menghasilkan tingkat produktivitas per tenaga kerja yang rendah (Sendjaja dan Ma'mun, 1994). Pada gilirannya keadaan ini tentu akan menyebabkan penerimaan dan pendapatan masyarakat pedesaan rendah. Proses ini merupakan awal dari lahirnya kondisi lingkungan masyarakat miskin dan membentuk fenomena involusi yang mengarah kepada stagnasi dalam suatu sistem pertumbuhan wilayah.

Problema masyarakat pertanian di pedesaan secara intrinsik berhubungan dengan: (1) Pola pemilikan lahan dan produktivitas lahan, (2) Struktur kesempatan kerja dan (3) Mekanisme pasar tenaga kerja. Dalam bentuk yang paling sederhana dapat dikatakan bahwa individu-individu dari berbagai golongan rumah tangga mempunyai perbedaan dalam hal anugerah sumberdaya (*resource endowment*) yang mereka terima, khususnya limpahan lahan (*land endowment*) dan modal manusia (*human capital*). Terdapat korelasi yang tinggi antara standar hidup dengan jumlah dan kualitas lahan yang dikuasai atau dimiliki. Seperti juga terdapat korelasi antara standar hidup dengan tingkat keahlian

dan pendidikan dari anggota rumah tangga. Suatu rumah tangga yang tergolong tidak memiliki lahan dan penguasaan modal manusianya juga terbatas (terutama kualitasnya) akan cenderung terus tenggelam dalam kemiskinannya (Thorbecke dan Pluijm, 1993).

Hayami dan Kikuchi (1991) menemukan fakta bahwa ekonomi pedesaan cenderung terpolarisasi ke arah stratifikasi masyarakat, yang membagi masyarakat menjadi dua kelompok utama. Kedua kelompok ini sangat berbeda peluangnya untuk berpartisipasi dan menikmati kegiatan-kegiatan pembangunan. Kelompok yang kuat, karena penguasaan dan kemampuan sumberdaya yang dimilikinya lebih baik, akan dapat menangkap peluang-peluang dan kesempatan berusaha yang lebih baik pula, sementara yang lemah selalu tersisih dalam persaingan. Bahkan tidak jarang kelompok yang kuat mengatasnamakan kelompok yang lemah untuk mengeruk keuntungan, seperti misalnya yang sering terjadi dalam pemanfaatan fasilitas pelayanan kredit bunga bersubsidi dan bantuan input untuk produksi pertanian.

C. Peranan Produktivitas Pertanian dalam Pengentasan Kemiskinan

Mencermati peranan pertanian dan peningkatan produktivitasnya dalam pembangunan adalah penting untuk memahami peran yang dapat dijalankan sektor pertanian dalam mengatasi problema kemiskinan. Menurut Lewis (2000) pendapatan usahatani (farm income) adalah fokus sentral dalam pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Hal ini terutama penting bagi negara-negara berkembang di mana mayoritas angkatan kerja dipekerjakan di sektor pertanian dan

dimana kebanyakan masyarakat miskin adalah para petani. Salah satu faktor yang perlu diantisipasi untuk peningkatan pendapatan usahatani ini adalah kenyataan bahwa produktivitas pertanian sangat rendah. Menurut IFAD (2001) tingkat produktivitas para petani kecil di berbagai belahan dunia umumnya hanyalah dapat mencapai sepertiga dari potensi produksinya yang dapat dicapai dalam keadaan produksi optimum. Beberapa hal disimpulkan berkontribusi terhadap keadaan ini, yaitu:

- a. Lemahnya program penyuluhan pertanian sehingga tidak mampu mencapai targetnya para petani miskin.
- b. Terbatasnya pasar yang kompetitif untuk input produksi seperti benih yang bermutu dan pupuk.
- c. Terbatasnya pelayanan di sektor pertanian dan pedesaan, menyangkut pelayanan keuangan, perbankan, permodalan, dan teknologi pedesaan.
- d. Lemahnya pasar produk pertanian.

Sebelum Johnston dan Mellor (1961) mengidentifikasi apa yang sekarang kita kenal sebagai kontribusi ekonomi fundamental dari peningkatan produktivitas pertanian untuk pembangunan, beberapa pakar telah memfokuskan penelaahannya pada bagaimana upaya-upaya yang dapat dilakukan agar pertanian dapat memberikan kontribusi terbaiknya bagi keseluruhan pertumbuhan dan modernisasi. Para pakar ini (Fei dan Ranis, 1961; Hirschman, 1958; Jorgenson, 1961; Lewis, 1954; Rosentein-Rodan, 1943 dan Scitovsky, 1954) menunjukkan bahwa peran pertanian adalah dalam hal sumberdayanya yang melimpah dan kemampuannya mentransfer kelebihan sumberdaya tersebut ke sektor-sektor industri. Dengan berperan sebagai pembantu (*handmaiden*) bagi industri, pertanian terlihat sebagai subordinat dalam strategi percepatan industrialisasi.

Hirschman (1958) menyatakan bahwa pertanian memiliki kelemahan dilihat dari segi stimulus langsung yang dapat ditimbulkannya dalam pembangunan, keterkaitannya ke depan maupun ke belakang lemah, padahal keterkaitan ini penting dalam memacu pertumbuhan dan pembangunan.

Dengan berjalannya waktu, pendekatan terhadap pembangunan mulai berkembang dengan memfokuskan pada produktivitas pertanian dan keterkaitan sektor pertanian sebagai penghubung pasar (*market-mediated linkages*). Pada pandangan pendekatan ini, pertanian berperan dalam hal (Delgado, dkk. 1994, Johnston dan Mellor 1961, dan Timmer, 1992):

- a. Menyediakan tenaga kerja untuk industri perkotaan.
- b. Memproduksi makanan untuk populasi berpendapatan tinggi yang semakin bertambah.
- c. Mensuplai tabungan untuk investasi pada industri.
- d. Memperluas peluang pasar bagi output sektor industri.
- e. Memperoleh pendapatan dari ekspor untuk membayar barang-barang kapital yang diimpor.
- f. Memproduksi material utama untuk agroindustri.

Sejumlah pakar berusaha menunjukkan bahwa senantiasa pangsa pertanian jatuh relatif terhadap industri dan jasa-jasa, sektor ini sesungguhnya tumbuh dalam nilai absolutnya, dan keterkaitannya dengan sektor-sektor non pertanian berkembang pesat. Para pakar dalam kelompok ini (Adelman, 1984; de-Janvry, 1984; Kalecki, 1971; Kuznets, 1968; Melor, 1976; Ranis, 1984; Singer, 1979; dan Vogel, 1994) memperluas peran utama dari pertanian terhadap pembangunan dan pengentasan kemiskinan, dengan menggarisbawahi saling ketergantungan

antara pembangunan pertanian dan industri, dan potensi pertanian dalam stimulasi proses industrialisasi. Mereka menyatakan bahwa produktivitas pertanian dan kaitan institusionalnya dengan sektor-sektor lain dalam perekonomian, akan mempromosikan modernisasi karena menghasilkan insentif untuk permintaan (demand incentives) yakni berupa permintaan konsumen rumah tangga pedesaan, juga hal ini menghasilkan insentif untuk suplai, yakni berupa produk-produk pertanian tanpa kenaikan harga.

Ada kalangan yang berpendapat bahwa yang diperlukan untuk pengentasan kemiskinan hanyalah pertumbuhan ekonomi. Mereka berkeyakinan bahwa setiap upaya untuk mempromosikan pemberdayaan masyarakat miskin semata-mata hanyalah pemborosan energi dan bahkan melemahkan usaha percepatan pertumbuhan. Pertumbuhan memang vital, tapi upaya-upaya langsung untuk menghilangkan problema kemiskinan juga tidak kalah pentingnya. Di daerah-daerah dimana kebanyakan masyarakatnya miskin, pertumbuhan yang berkelanjutan hanya dapat dicapai dengan menciptakan kondisi yang membuat kelompok masyarakat miskin dapat meningkatkan produktivitas dan output mereka (IFAD, 2001).

Produktivitas pertanian yang lebih tinggi berpengaruh langsung terhadap masyarakat miskin melalui harga pangan yang lebih rendah, dan karenanya konsumsi pangan mereka akan meningkat secara signifikan. Ketersediaan pangan dengan harga yang murah juga akan menstimulasi investasi pada industri-industri yang padat tenaga kerja (*labour intensive*), mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan upah real, yang semuanya berkontribusi besar pada upaya mengentaskan kemiskinan (Timmer, 2002).

Secara umum ada tiga mekanisme yang menggambarkan bagaimana peningkatan produktivitas pertanian dapat berkontribusi terhadap pembangunan dan pengentasan kemiskinan:

Mekanisme pertama adalah keterkaitan dasar yang menghubungkan cepatnya pertumbuhan di sektor pertanian dengan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, seperti yang dipopulerkan oleh Johnston dan Mellor (1961). Konsep ini telah sekian lama menjadi inti dari teori dan praktik pembangunan modern (Timmer, 2002a). Temuan studi yang lebih baru memperkuat thesis ini dengan adanya bukti-bukti bahwa pertumbuhan ekonomi mempunyai pengaruh langsung terhadap kemiskinan (Deininger dan Squire, 1996; Ravallion, 2001), sehingga setiap kontribusi peningkatan produktivitas pertanian terhadap pertumbuhan ekonomi, akan secara langsung berkontribusi pula terhadap pengurangan tingkat kemiskinan (Timmer, 2002).

Mekanisme kedua adalah mekanisme tidak langsung, dimana sumber pertumbuhan adalah dari sektor industri atau jasa, bukan sektor pertanian itu sendiri. Mekanisme ini menunjukkan bahwa pertanian bahkan dapat berkontribusi lebih baik dalam membantu mengangkat masyarakat miskin dari belitan kemiskinannya, meskipun ada kondisi awal tertentu yang disyaratkan dan bahwa distribusi aset dan pendapatan juga mendukung (Timmer, 1997; Ravallion and Datt, 1996, 2002). Teknologi pertanian modern yang mampu meningkatkan produktivitas tampaknya memainkan peranan penting pula dalam mekanisme ini (Timmer, 2002).

Mekanisme ketiga melalui ketersediaan pangan berkualitas yang terjangkau bagi komunitas miskin di pedesaan. Peningkatan produktivitas pertanian, terutama untuk komoditas-komoditas

pangan utama akan menghasilkan keadaan di mana pangan bermutu dapat tersedia di pedesaan dengan tingkat harga yang terjangkau bagi masyarakat miskin. Ini akan menjadi kontribusi yang signifikan bagi upaya memperkecil problema kemiskinan (Block, 2002).

D. Alternatif Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Pertanian.

Pendekatan yang lebih komprehensif terhadap peran pertanian menyatakan bahwa pola satu arah (yakni sumberdaya mengalir keluar dari sektor pertanian dan komunitas pedesaan), mengabaikan sebagian dari potensi pertanian sebagai motor pertumbuhan. Suatu pola dua arah diperlukan untuk menjelaskan keadaan ini lebih baik. Sumberdaya memang berpindah ke industri dan pusat-pusat perkotaan, tetapi harus dengan perhatian seksama diberikan pada kebutuhan-kebutuhan sektor pertanian meliputi modal, teknologi dan sumberdaya manusia yang akan dipadukan secara bijaksana untuk meningkatkan produktivitas dan memacu pertumbuhan sektor pertanian. Hal ini memerlukan para pengatur kebijakan untuk beralih strategi.

Peningkatan produktivitas pertanian penting bagi industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi (Lewis, 2000; Ruttan dan Hayami, 1984). Ini juga penting bagi peningkatan ekspor dan bagi keamanan pangan (Alexandratos, 1995; Anwar, 1991; Babu, 2000, Bahri, dkk, 1998; Hayami and Kikuchi, 1987; dan Paukert, dkk, 1981). Untuk negara-negara berpendapatan rendah, di mana pangan merupakan standar pengupahan (*wage good*), peningkatan produktivitas pertanian penting untuk menjaga harga pangan tetap terjangkau, karena dampak dari harga pangan yang terlalu tinggi dapat membahayakan perekonomian. Peningkatan

produktivitas pertanian menurut Lewis (2000) dapat secara sekaligus membantu meningkatkan taraf hidup para petani, membangun pasar domestik untuk produk-produk industri, dan memperbaiki nilai tukar (*term of trade*).

Kebijakan tradisional mikroekonomi yang menghambat sektor pedesaan dengan mengenakan pajak langsung-maupun tidak langsung terhadap produsen pangan, pedagang dan para pengeksponnya harus mulai memberikan jalan bagi kebijakan yang lebih bersifat adil dan tidak diskriminatif terhadap sektor pertanian (Krueger dkk, 1991, serta Bautista dan Valdes, 1993). Selain itu inovasi bagi teknologi produksi yang dapat memperbaiki produktivitas juga diperlukan (Bautista dan Valdes, 1993; Hayami dan Ruttan, 1971; Oram, 1995; Pinstrup-Anderson, 1994 dan Stringer, 2001) bersama-sama dengan investasi pemerintah pada infrastruktur yang mendukung peningkatan pendapatan masyarakat pedesaan (Adelman, 1984 dan Vogel, 1994).

Upaya dan kebijakan penanggulangan kemiskinan di pertanian secara umum dapat dipilah dalam tiga kelompok. Pertama, kebijakan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi. Kedua, kebijakan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran. Ketiga, kebijakan khusus menjangkau masyarakat miskin melalui upaya khusus (PU net, 2004).

Kebijakan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya peningkatan pemerataan pembangunan, penanggulangan kemiskinan, dan pemberdayaan masyarakat miskin. Jenis dan skala prioritas dari berbagai upaya penanggulangan yang diberikan oleh para pakar

memang bervariasi, namun demikian secara esensial upaya dimaksud meliputi (Rola-Rubzen, 2001):

- a. Kebijakan dan pengelolaan ekonomi makro yang tepat (*sound macroeconomics policy and management*) yang bersifat kondusif bagi pembangunan, berpadu dengan sistem pemerintahan yang bersih (*good government*).
- b. Investasi dalam pembangunan teknologi pertanian (baik modern dan maju, maupun yang tepat guna) yang mampu mendukung peningkatan produktivitas. Ini dipadukan dengan penyediaan input yang dibutuhkan untuk proses peningkatan produktivitas dimaksud.
- c. Pembangunan infrastruktur pedesaan untuk memangkas ongkos, transaksi petani dalam memperoleh input serta memasarkan output mereka.
- d. Reformasi kelembagaan untuk membuat pasar bekerja lebih baik dan mengeliminasi kegagalan-kegagalan pasar (*market failures*) serta penghambat-penghambat kontra produktif dalam mekanisme pemasaran (seperti praktik-praktik KKN, ketidak transparan peraturan, ketidakkonsistenan ketentuan dan seterusnya).
- e. Investasi di bidang kesehatan dan pendidikan untuk menciptakan masyarakat miskin yang berkemampuan dan sehat untuk menjalankan usahanya dengan baik.
- f. Penyuluhan pertanian partisipatif untuk mendukung upaya pemberdayaan masyarakat miskin agar mereka memiliki pengetahuan, keinginan dan kemampuan untuk mencari dan memanfaatkan berbagai peluang usaha yang memberikan nilai tambah dan tambahan pendapatan bagi mereka.

Dalam kerangka kebijakan ini strategi atau arah baru pembangunan perlu dilandaskan pada konsep efisiensi dan

efektivitas, yakni mengoptimalkan segala jenis sumberdaya dan perangkat pendukungnya untuk usaha produktif. Langkah strategis yang dapat diambil antara lain:

- a. Keberpihakan kepada yang lemah atau kurang mampu dengan mencegah persaingan yang tidak seimbang (tetapi bukan berarti mengisolasi atau menutupi diri dari interaksi perdagangan internasional) dan memberdayakan masyarakat dengan menciptakan suasana atau iklim yang sehat untuk memungkinkan usaha masyarakat berkembang.
- b. Pemberian otonomi dan pendelengasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah sampai ke tingkat yang serendah mungkin (langsung mendekati target utama atau rakyat), dengan cara: memberi kewenangan yang lebih besar kepada daerah pada setiap tahapan pembangunan (perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pelaporan) dengan pengalihan secara bertahap bantuan pembangunan kepada daerah melalui DIP-sektoral APBN ke dalam bantuan khusus, bantuan khusus ke bantuan blok.
- c. Modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah dari perubahan struktur sosial ekonomi dan budaya, dengan proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan.

Kebijakan langsung diarahkan pada peningkatan akses terhadap sasaran penanggulangan kemiskinan secara nasional dalam prasaranan dan sarana yang mendukung penyediaan kebutuhan dasar bagi masyarakat berpendapatan rendah berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan, peningkatan produktivitas dan pendapatan. Dalam hubungan ini, pendekatan yang dilakukan adalah untuk meningkatkan

pengetahuan dan keterampilan serta memberdayakan masyarakat miskin agar mampu memilih dan memanfaatkan peluang yang dapat menghasilkan pendapatan tambahan dan nilai tambah yang layak bagi mereka. Bentuk yang paling tepat dalam upaya pengembangan ekonomi rakyat ini adalah melalui pendekatan kelompok dalam bentuk usaha bersama dalam wadah koperasi.

Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai tambah tersebut paling tidak harus meliputi adanya usaha-usaha perbaikan akses masyarakat miskin terhadap empat hal, yaitu:

- a. Akses terhadap sumber daya
- b. Akses terhadap teknologi, yaitu suatu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih baik dan lebih efisien
- c. Akses terhadap pasar. Produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti bahwa penyediaan sarana produksi dan peningkatan keterampilan perlu diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus menerus.
- d. Akses terhadap sumber pembiayaan

Dalam hubungan ini, pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat perlu diprioritaskan pada penduduk miskin melalui antara lain peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan peningkatan permodalan yang didukung sepenuhnya dengan kegiatan pelatihan yang terintegrasi sejak dari kegiatan penghimpunan modal, penguasaan teknik produksi, pemasaran hasil dan pengelolaan surplus usaha.

Pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu yang didasarkan pada kemandirian, yaitu meningkatkan kemampuan penduduk yang miskin untuk menolong diri mereka sendiri.

Dengan memahami pembangunan sebagai perubahan struktur, maka mekanisme pembentukan modal yang benar merupakan kunci dari pengembangan ekonomi rakyat yang tumbuh berkembang. Proses pemupukan modal yang benar muncul dari dalam sendiri yakni dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk dinikmati masyarakat sehingga tumbuh berkembang.

Perubahan struktur dalam masyarakat ini berhubungan dengan kemampuan masyarakat dalam menciptakan kegiatan ekonomi bagi dirinya sendiri. Secara nasional, strategi penanggulangan kemiskinan erat berkaitan dengan penciptaan kesempatan kerja dan peluang berusaha yang memberikan pendapatan yang memadai bagi masyarakat secara alamiah.

Kebijakan khusus diutamakan pada penyiapan penduduk miskin untuk dapat melakukan kegiatan sosial ekonomi sesuai dengan budaya setempat. Upaya khusus ini pada dasarnya mendorong dan memperlancar proses transisi dari kehidupan subsistem menjadi kehidupan komersial. Penyiapan penduduk ini bersifat situasional sesuai dengan tingkat permasalahan dan kesiapan masyarakat itu sendiri. Peran tokoh masyarakat termasuk aparat daerah yang paling dekat dengan masyarakat menjadi amat penting dalam proses transisi ini. Bagian dari kebijakan khusus adalah peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan terhadap kegiatan usaha penduduk miskin berupa jaminan kepastian usaha dan kemudahan akses, serta pembentukan lembaga yang memberi layanan kepada penduduk miskin secara adil dan transparan.

E. Kebijakan Harga

Kebijakan ini merupakan salah satu kebijakan yang terpenting di banyak negara dan biasanya digabung dengan

pendapatan sehingga disebut kebijakan harga dan pendapatan (*price and income policy*). Segi harga dari kebijakan itu bertujuan untuk mengadakan stabilisasi harga, sedangkan segi pendapatannya bertujuan agar pendapatan petani tidak terlalu berfluktuasi dari musim ke musim dan dari tahun ke tahun. Kebijakan harga dapat mengandung pemberian suatu penyangga (*support*) untuk hasil-hasil pertanian supaya tidak merugikan petani atau langsung sejumlah subsidi tertentu bagi petani. Di banyak negara Eropa, Amerika Serikat, Jepang, Australia dan lain-lain, banyak sekali hasil-hasil pertanian seperti gandum, kapas, padi, gula biet dan lain-lain yang mendapat perlindungan pemerintah berupa penyangga dan subsidi. Indonesia baru mempraktikkan kebijakan harga untuk beberapa hasil sejak tahun 1969. secara teoritis kebijakan harga dapat dipakai mencapai tiga tujuan yaitu:

- a. Stabilisasi harga hasil-hasil pertanian terutama pada tingkat petani.
- b. Meningkatkan pendapatan petani melalui perbaikan nilai tukar (*term of trade*)
- c. Memberikan arah dan petunjuk pada jumlah produksi

Tujuan yang kedua banyak sekali dilaksanakan bagi hasil-hasil pertanian di negara-negara maju dengan alasan pokok pendapatan rata-rata sektor pertanian terlalu rendah dibandingkan penghasilan di luar sektor pertanian. Memang dengan diperkenalkan berbagai mesin pertanian maka produktivitas dan produksi pertanian di negara-negara tersebut mengalami kemajuan yang sangat pesat sehingga harga-harga menurun. Dalam keadaan demikian kebijakan harga dipergunakan untuk menghambat penurunan harga-harga tersebut baik dengan jalan mengurangi penurunan maupun menambah permintaan di pasar.

Tujuan yang kedua ini sukar dilaksanakan di negara-negara yang jumlah petaninya berjuta-juta dan terlalu kecil-kecil seperti di Indonesia karena persoalan administrasinya sangat kompleks. Karena pada prinsipnya kebijakan harga yang demikian ini merupakan usaha memindahkan pendapatan dari golongan bukan pertanian ke golongan pertanian, maka hal ini bisa dilaksanakan dengan mudah di negara-negara yang sudah maju dan kaya, di mana golongan penduduk di luar pertanian jumlahnya lebih besar dengan pendapatan yang jauh lebih tinggi daripada golongan penduduk pertanian. Di negara-negara ini penduduk sektor pertanian rata-rata hanya merupakan di bawah 10% dari seluruh penduduk, sedangkan di negara kita masih antara 60% - 70%.

Tujuan kebijakan yang ketiga dalam praktik dilaksanakan di negara-negara yang sudah maju bersamaan dengan tujuan kedua yaitu dalam bentuk pembatasan jumlah produksi dengan pembayaran kompensasi. Berdasarkan ramalan harga, pemerintah membuat perencanaan produksi dan petani mendapat pembayaran kompensasi untuk setiap hektar tanah yang diistirahatkan. Di negara kita di mana hasil-hasil pertanian pada umumnya belum mencukupi kebutuhan, maka kebijakan yang demikian tidak relevan.

Di samping kebijakan harga yang menyangkut hasil-hasil pertanian maka peningkatan pendapatan petani dapat dicapai dengan pemberian subsidi pada harga sarana-sarana produksi seperti pupuk atau insektisida. Subsidi ini mempunyai pengaruh untuk menurunkan biaya produksi.

Dalam ekonomi pertanian masalah harga dan analisis harga merupakan pokok bahasan yang sangat penting. Harga adalah hasil akhir bekejanya sistem pasar, yaitu bertemunya gaya-gaya permintaan dan penawaran, antara pembeli (konsumen) dan

penjual (produsen). Karena permintaan penawaran merupakan indikator perkembangan dan preferensi konsumen dan produsen, maka harga yang merupakan hasil akhir bekerjanya sistem pasar juga dianggap sebagai indikator penting bagi konsumen dan produsen. Dengan demikian berarti harga pasar menjadi pedoman bagi konsumen untuk melaksanakan putusan pembelian atau konsumsinya, dan juga bagi produsen untuk melaksanakan produksi dan penjualan di pasar.

Yang dimaksud dengan kebijaksanaan harga dalam uraian kita sekarang adalah kebijaksanaan pertanian yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam bidang harga-harga di dalam pertanian. Baik yang menyangkut produk (produk pertanian) maupun sarana produksi (input). Jadi kebijaksanaan harga di sini menyangkut masalah sebagaimana pemerintah mengatur dan menetapkan kebijaksanaan harga dasar (minimum) dan harga tertinggi (maksimum) padi atau palawija, bagaimana menetapkan kebijaksanaan harga produk, harga atau pungutan atas air irigasi, dan lain-lain.

Laju inflasi yang tinggi pada tahun 1966 (650 persen) menyadarkan pemerintah untuk mulai mengendalikan 'harga pangan' karena sekitar separoh dari pengeluaran masyarakat untuk makanan adalah berupa beras atau sekitar 30 persen dari seluruh pengeluaran biaya hidup.

Oleh karena itu pada tahun 1967 lahir sebuah konsep kebijaksanaan harga beras yang diajukan oleh Saleh Afiff dan Leon Mears yang memuat lima prinsip sebagai berikut: (1) perlu ada harga dasar (*floor price*) yang cukup merangsang produksi, (2) perlu ada harga maksimum (*ceiling price*) yang melindungi konsumen, (3) perlu ada selisih yang memadai antara harga dasar dan harga maksimum untuk merangsang perdagangan

oleh swasta, (4) perlu ada relasi harga antar-daerah, perlu isolasi harga terhadap pasaran dunia dengan fluktuasi yang lebar, (dalam jangka panjang) perlu korelasi tertentu dengan harga luar untuk memperkecil subsidi impor beras, dan (5) disarankan pula adanya stock penyangga (*buffer stock*) yang dikuasai pemerintah.

Dengan kata lain, kebijaksanaan pemerintah selalu didasarkan pada macam-macam pertimbangan dan juga biasanya ingin mencapai beberapa tujuan sekaligus. Misalnya saja dalam kebijaksanaan stok dan harga pangan yang ditugaskan pada Bulog (Badan Urusan Logistik) sesuai Keppres No. 11/1969 pada 22 Januari 1969, dinyatakan bahwa sasaran utama program Bulog adalah mempertahankan harga minimum beras, dan menjaga kestabilan harga beras agar tidak melampaui tingkat maksimum.

Kedua sasaran tersebut tampaknya tidak 'bertentangan' satu sama lain, karena yang pertama menyangkut perangsang bagi produsen padi, sedangkan yang kedua menyangkut perlindungan pada konsumen. Namun dalam kenyataan, keduanya bisa 'bertentangan' satu sama lain.

Dengan sasaran "menjamin kestabilan harga", maka pertimbangan pemerintah di samping aspek perlindungan kepada konsumen adalah mengendalikan inflasi melalui pengendalian tingkat inflasi serendah mungkin. Dengan pengendalian inflasi melalui pengendalian harga beras berarti harus "menekan" harga beras baik secara langsung dengan memberikan subsidi atas beras impor maupun dengan menjual tepung terigu jauh di bawah harga yang biasanya berlaku.

Pada tahun 1968, lahirlah konsep kebijaksanaan harga dasar (*floor price*) dengan nama "Rumus Tani". Rumus Tani ini dapat mengungkapkan penentu kebijakan untuk memperhatikan

hubungan antara harga sarana produksi yang terpenting yaitu pupuk dengan harga hasil produksi, dengan kata lain, Rumus Tani adalah satu pedoman perhitungan dalam membandingkan harga beras yang dijual oleh petani dengan harga pupuk yang dibeli. Rumus Tani ini telah mengoperasionalkan pengertian harga dasar yang telah disarankan oleh Saleh Afiff dan Mears. Karena pupuk pada saat itu (1968) hampir semuanya harus di impor, maka harga beras yang dianggap "wajar" atau "merangsang" dihitung sebagai berikut:

$$P = \frac{1,5 A.B}{2}$$

P = harga minimum padi yang diproduksi (Rp per kilogram)

A = harga CIF pupuk urea yang diimpor (dalam US \$)

B = kurs BE (pasar bebas) yang berlaku dalam rupiah per US \$

Dalam rumusan tersebut terdapat angka satu setengah yang berarti bahwa harga pupuk urea dalam rupiah di pelabuhan (CIF) harus dikalikan satu setengah sampai data tingkat petani karena ongkos pengangkutan dan biaya-biaya pelabuhan. Angka pembagi dua menyatakan perbandingan antara padi dan beras; artinya dua kilogram padi kering sama dengan satu kilogram beras.

Sebagai suatu pedoman kasar, rumus tani pada waktu itu dapat dianggap memadai terutama bagi pelaksanaan program Bimas yang hendak digalakkan. Program Bimas yang terutama berisi paket kredit dapat mudah dihitung dengan cara perbandingan 1: 1 yaitu petani dianggap akan terangsang mempergunakan pupuk (dan bibit unggul) untuk meningkatkan produksi bila harga pupuk yang harus dibelinya sama atau lebih rendah dari beras yang berlaku pada saat itu.

Secara obyektif rumus tersebut masih banyak kekurangannya karena tidak memperhatikan faktor harga beras internasional dan perbedaan yang mungkin diperlukan antara daerah-daerah yang begitu luas di Indonesia. Namun demikian rumus itu cukup bermanfaat pada saat itu untuk membantu pemerintah yang belum betul-betul siap dalam penguasaan sarana atau dana yang diperlukan bila harga beras pada saat panen benar-benar jatuh di bawah harga (dasar).

Kebijaksanaan harga biasanya ditujukan untuk dua pihak yaitu produsen dan konsumen. Salah satu tugas pemerintah dimanapun dan dalam sistem ekonomi apapun ialah mengusahakan agar rakyat (konsumen) dapat memenuhi kebutuhannya, terutama kebutuhan pokoknya.

Ditinjau dari tugas pemerintah yang demikian, maka dalam kebijaksanaan harga pemerintah berkewajiban agar harga-harga kebutuhan pokok rakyat terjangkau oleh daya beli mereka. Dalam hal kebutuhan seperti beras misalnya dianggap wajar, sehingga pemerintah mengusahakan agar harga tersebut tidak dilampaui.

Usaha untuk menetapkan semacam harga maksimum (*ceiling price*) ini dilakukan pemerintah dengan berbagai cara, misalnya dengan kebijaksanaan pengadaan, dengan pemberian subsidi harga atau dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan lainnya yang pada prinsipnya bertujuan sama. Perlindungan harga konsumen yang berupa subsidi ini tidak hanya terjadi pada beras, tetapi dapat ditemukan juga pada komoditas-komoditas lain seperti tepung, gandum, atau pupuk.

F. Kebijakan Pemasaran

Disamping kebijakan harga untuk melindungi petani produsen maka pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan-

kebijakan khusus dalam kelembagaan perdagangan dengan tujuan yang sama, tetapi dengan tekanan pada perubahan rantai pemasaran dari produsen ke konsumen, dengan tujuan utama untuk memperkuat daya saing petani. Di negara-negara Afrika seperti Nigeria dan Kenya apa yang dikenal dengan nama badan Pemasaran Pusat (*Central marketing board*) berusaha untuk mengurangi pengaruh fluktuasi harga pasar dunia atas penghasilan petani. Badan pemasaran ini sangat berhasil di Inggris yang dimulai sesudah deprivasi besar pada tahun 1930 untuk bulu domba, milk, telur dan kentang. Di negara kita pembentukan sindikat dan PT eksportir kopi, badan pengurus kopra, badan pemasaran lada, pada prinsipnya mempunyai tujuan yang sama dengan badan-badan pemasaran pusat di Afrika dan Inggris itu.

Masalah yang dihadapi di negara kita adalah kurangnya kegairahan berproduksi pada tingkat petani, tidak adanya keinginan untuk mengadakan penanaman baru, dan usaha-usaha lain untuk menaikkan produksi karena presentase harga yang diterima oleh petani relatif rendah dibandingkan dengan bagian yang diterima golongan-golongan lain.

Badan-badan pemasaran yang dibentuk dimaksudkan untuk memberikan jaminan harga yang minimum yang stabil pada petani. Sehubungan dengan usaha memperkuat kedudukan pengusaha eksportir lemah telah diambil kebijakan kredit, yaitu dengan memberikan kredit dengan bunga yang relatif rendah dan menyederhanakan prosedur ekspor maka kebijakan pemasaran hasil-hasil tanaman perdagangan untuk ekspor maka kebijakan ini meliputi pula pengaturan distribusi sarana-sarana produksi bagi petani pemerintah berusaha menciptakan persaingan yang sehat diantara para pedagang yang melayani kebutuhan petani seperti pupuk, pestisida dan lain-lain sehingga petani akan dapat

membeli saran-saran produksi tersebut dengan harga yang tidak terlalu tinggi.

Kebijakan pemasaran merupakan usaha campurtangan pemerintah dalam bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar. Di satu pihak pemerintah dapat mengurangi pengaruh kekuatan-kekuatan pasar supaya tidak terlalu merugikan para pedagang dan petani, tetapi pihak lain persaingan dapat didorong untuk mencapai efisiensi ekonomi yang tinggi. Dalam hal yang terakhir ini berarti pemerintah memberi arah tertentu di dalam bekerjanya gaya-gaya pasar. Dalam praktek kebijakan pemasaran dilaksanakan secara bersamaan dengan kebijaksanaan harga.

G. Kebijakan Struktural

Kebijakan struktural dalam pertanian dimaksudkan untuk memperbaiki struktur produksi misalnya luas pemilikan tanah pengenalan dan penguasaan alat-alat pertanian yang baru dan perbaikan prasarana pertanian pada umumnya baik prasarana fisik maupun sosial ekonomi.

Kebijakan struktural ini hanya dapat terlaksana dengan kerjasama yang erat dari beberapa lembaga pemerintah. Perubahan struktur yang dimaksud di sini tidak mudah mencapainya dan biasanya memakan waktu yang lama. Hal ini disebabkan karena sifat fisik usaha tani yang tidak saja merupakan unit usaha ekonomi tetapi juga merupakan bagian kehidupan petani dengan segala aspeknya. Oleh sebab itu tindakan ekonomi saja tidak akan mampu mendorong perubahan struktur dalam sektor pertanian sebagaimana dapat dilaksanakan dengan penyuluhan-penyuluhan yang intensif adalah merupakan pula satu contoh dari kebijakan ini. Kebijakan pemasaran yang telah disebutkan di atas sebenarnya

dimaksudkan pula untuk mempercepat proses perubahan struktural di sektor pertanian dalam komoditi komoditas pertanian.

Persoalan yang selalu tidak mudah diatasi adalah persoalan keadilan. Hampir setiap kebijakan jarang akan disambut dengan baik oleh semua pihak. Selalu ada saja pihak yang memperoleh manfaat lebih besar dari pihak lainnya bahkan ada yang dirugikan. Itulah sebabnya masalah kebijakan pertanian bukanlah terletak pada banyak sedikitnya campur tangan pemerintah melainkan pada berhasil tidaknya kebijakan mencapai sasarannya dengan sekaligus mencari keadilan bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Oleh sebab itu kebijakan pertanian yang baik adalah yang dapat mencapai tujuan nasional untuk menaikkan produksi secara optimal dengan perlakuan yang adil pada pihak-pihak yang bersangkutan. Walaupun jelas sekali kebijakan pertanian yang berupa peraturan-peraturan itu mutlak diperlukan bagi kepentingan semua pihak, namun haruslah peraturan-peraturan itu tidak berlebih-lebihan. Peraturan yang berlebihan tidak saja akan merusak hubungan pasar yang sehat yang sangat diperlukan bagi kemajuan dan efisiensi ekonomi, tetapi bahkan dapat pula mematikan semangat dan inisiatif perseorangan dalam berusaha.

A. Pengertian Pembangunan Pertanian

Pembangunan pertanian merupakan bagian dari pembangunan ekonomi. Oleh karena itu pembangunan ekonomi suatu wilayah haruslah pula tidak mengesampingkan pembangunan pertanian terutama karena hampir lebih dari 40 persen kesempatan kerja nasional berasal dari sektor ini.

Di samping itu sektor pertanian juga mempunyai banyak peran seperti penyedia utama kebutuhan pangan masyarakat Indonesia yang merupakan kebutuhan dasar dan hak asasi manusia, serta merupakan pasar yang sangat besar untuk produk manufaktur karena jumlah penduduk pedesaan yang besar dan terus mengalami peningkatan.

Sektor pertanian terbukti merupakan faktor yang paling mampu bertahan dalam deraan krisis moneter yang kita alami beberapa tahun yang lalu. Di saat semua sektor mengalami kontraksi pertumbuhan hingga mengalami pertumbuhan yang negatif, sektor pertanian mampu membuktikan diri sebagai penyangga ekonomi nasional. Namun demikian, sektor pertanian tidak mampu menjanjikan kesejahteraan yang merata kepada masyarakat yang bekerja pada sektor ini, oleh karena itu salah satu sektor yang paling efektif untuk mengentaskan kemiskinan

di wilayah pedesaan adalah melalui peningkatan mereka yang bekerja di sektor pertanian.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peran penting sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi terletak dalam beberapa hal sebagai berikut: (1) Penopang pertumbuhan ekonomi dan penyedia lapangan kerja nasional, (b) Penyedia kebutuhan pangan masyarakat atau penduduk suatu negara, (c) Penghasil devisa, (d) Pendorong tumbuhnya sektor industri, dan (e) Pengentasan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas maka perlu kiranya untuk melihat lebih jauh mengenai pembangunan pertanian yang sedang dilaksanakan di Indonesia dengan mencermati Program Pembangunan Pertanian meliputi Visi, Misi dan Strategi Pembangunan Pertanian dalam kaitannya dengan syarat-syarat pembangunan pertanian. Apakah program yang telah ditetapkan tersebut, telah mampu mengadopsi semua syarat-syarat pembangunan pertanian, sehingga apa yang menjadi tujuan dari pembangunan pertanian dapat tercapai.

Kegagalan yang telah dialami pada pembangunan pertanian tempo dulu seperti halnya kegagalan mega proyek "Lahan Sejuta Hektar di Kalimantan Tengah", patut menjadi pelajaran bagi kita semua untuk tidak gegabah dalam membuat suatu perencanaan.

B. Hakekat Pembangunan Pertanian

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang direncanakan dari suatu keadaan kepada keadaan yang lebih baik. Oleh karena itu pembangunan ekonomi menurut Soedarsono Hadi Sapotro adalah suatu proses yang diarahkan untuk

menambah produksi per kapita, memperbesar pendapatan per kapita dan mempertinggi produktivitas dengan jalan menambah peralatan modal dan skill. Proses berarti bekerjanya kekuatan-kekuatan tertentu selama periode tertentu dan mewujudkan perubahan dalam variabel-variabel tertentu. Kekuatan-kekuatan tertentu tersebut dalam hal ini adalah faktor-faktor produksi. Sehingga dalam pembangunan ekonomi adalah sangat penting untuk mengatur pembagian faktor-faktor produksi (*allocation of resources*) yang lebih seimbang antara berbagai sektor ekonomi supaya berfaedah untuk peningkatan produksi, pendapatan perkapita dan produktivitasnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pembangunan pertanian yang merupakan bagian dari pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai suatu proses yang ditujukan untuk selalu menambah produksi pertanian untuk tiap konsumen, yang sekaligus mempertinggi pendapatan dan produktivitas usaha tiap-tiap petani dengan jalan menambah *skill* untuk memperbesar turut campur-tanggannya manusia di dalam perkembangan tumbuh-tumbuhan dan hewan. Sehingga proses pembangunan di bidang pertanian pada pokoknya ditentukan oleh faktor-faktor modal, *skill*, tenaga, alam dan kesediaan petani sendiri serta kebutuhan akan tambahan hasil pertanian, kualitas dan kuantitas dari masing-masing faktor yang saling pengaruh-mempengaruhi bersama-sama akan menentukan lajunya pembangunan.

C. Syarat-Syarat Pembangunan Pertanian

Pada dasarnya pembangunan pertanian dilakukan oleh petani-petani kecil, oleh pengusaha-pengusaha perkebunan swasta dan oleh perusahaan milik negara yang mempunyai kedudukan otonomi. Dalam hal ini pemerintah mempunyai kewajiban untuk

membantu mereka dengan menjalankan berbagai usaha yang dapat menciptakan suatu iklim, dimana mereka bersedia dan mampu melakukan pembangunan di dalam pertanian.

Bersedia, karena insyaf bahwa pembangunan pertanian, di samping bermanfaat untuk masyarakat juga akan memberikan keuntungan pada kepada dirinya sendiri. Mampu, karena dia mempunyai alat-alat, keterampilan, kecakapan dan pengetahuan untuk melaksanakan pembangunan tertentu.

Pada prinsipnya tiap-tiap petani mempunyai kebebasan memilih, pembangunan pertanian apa yang akan mereka lakukan, bagaimana caranya dan bilamana pembangunan itu akan dilakukan, untuk apa hasilnya nanti akan digunakan, dan sebagainya. Tetapi di dalam melakukan haknya untuk memilih, mereka selalu dipengaruhi oleh dua hal pokok yaitu:

- a. Oleh kesediaannya sendiri
- b. Oleh keadaan yang ada di sekelilingnya, yang terdiri dari modal, *skill*, tenaga, alam dan kebutuhan akan bertambahnya hasil

Dua hal ini tidak berdiri sendiri, tetapi saling mempengaruhi, kesediaan dapat mempengaruhi keadaan sekelilingnya dan sebaliknya keadaan sekelilingnya dapat mempengaruhi kesediaannya secara terbatas.

Modal dan skill merupakan unsur pokok yang menentukan keadaan di sekeliling petani. Kurangnya modal dan skill tersebut biasanya dapat menghambat pembangunan. Berhubungan dengan itu, maka pemerintah mempunyai kesempatan untuk mengarahkan hak pilih dari pada petani dengan mengatur keadaan yang ada di sekitar petani. Jika keadaan yang ada di sekitar petani dapat sepenuhnya diatur oleh pemerintah maka dapat dipastikan bahwa pilihan petani akan jatuh pada arah yang dikehendaki

oleh pemerintah. Sebaliknya jika hanya sebagian saja yang dapat diatur pemerintah maka petani akan hanya sebagian pula sesuai dengan kehendak pemerintah.

Secara lebih terperinci MOSHER, di dalam bukunya "Getting Agriculture Moving", membagi faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan petani, yang sekaligus juga merupakan faktor-faktor yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi petani, kedalam 10 faktor yang dibagi lagi dalam:

5 faktor utama (mutlak) yaitu faktor-faktor yang harus ada supaya pembangunan pertanian dapat berlangsung, yang terdiri dari:

- a. Pasaran untuk hasil produksi
- b. Teknologi maju
- c. Tersedianya sarana produksi (alat-alat dan bahan-bahan) secara lokal
- d. Perangsang produksi
- e. Pengangkutan

5 faktor accelerator (pelancar) yaitu faktor-faktor yang dapat mempercepat terjadinya pembangunan pertanian, yang terdiri dari:

- a. Pendidikan pembangunan
- b. Kredit produksi
- c. Kegiatan gotong royong oleh para petani
- d. Perbaikan dan perluasan tanah pertanian
- e. Perencanaan nasional untuk pembangunan pertanian

Lima syarat utama keseluruhan ibarat sebuah roda dengan lingkaran yang penuh. Roda yang bulat penuh tersebutlah yang dapat bergerak maju sehingga pembangunan pertanian akan dapat

bergerak maju. Sedang syarat-syarat pelancar akan memperlancar berputarnya roda tersebut seperti halnya minyak pelumas atau ban yang memperlengkapi roda tersebut.

a. Faktor-faktor Utama Pembangunan Pertanian

Faktor-faktor utama ini merupakan syarat mutlak yang harus ada, jika salah satu dari kelima syarat mutlak ini tidak ada maka pembangunan pertanian tidak akan dapat berjalan dengan baik sehingga kemajuan tidak akan mungkin terjadi.

1) Pasaran hasil produksi pertanian

Pembangunan pertanian meningkatkan produksi hasil usahatani. Untuk hasil-hasil ini perlu ada peran serta harga yang cukup guna membayar kembali biaya-biaya produksi. Sehubungan dengan itu diperlukan tiga hal yaitu: Permintaan, sistem tata niaga dan kepercayaan petani pada kelancaran sistem tata niaga tersebut.

Dalam pemasaran hasil pertanian permintaan terdiri dari permintaan di dalam negeri dan permintaan internasional. Fungsi-fungsi tata niaga yang harus dijalankan dalam sistem tata niaga agar menjadi efisien antara lain adalah: Pengangkutan, penyimpanan dan pengolahan di mana fasilitas-fasilitas yang menunjang pengangkutan, pergudangan dan pengolahan ini memperluas pasaran untuk hasil pertanian.

Biaya tata niaga: segala kegiatan pemasaran memerlukan biaya, baik untuk membayar jasa-jasa yang diberikan oleh pemasaran, maupun agar petani segera menerima hasil penjualannya sebelum hasil produksi tersebut dibayar konsumen.

Tindakan-tindakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah; pemerintah perlu ikut berusaha menciptakan suatu iklim agar kegiatan-kegiatan pemasaran berjalan secara wajar dan dapat

diandalkan sehingga petani dapat bergantung pada sistem tata niaga ini. Jasa-jasa pemerintah yang essensil untuk tataniaga adalah:

- a) Kestabilan mata uang
- b) Jaminan hukum atas kontrak
- c) Informasi pasaran
- d) Menentukan kualitas dan standar
- e) Pengawasan terhadap timbangan dan ukuran
- f) Pengawasan terhadap kualitas

Kegiatan pemerintah atau swasta; fungsi-fungsi tataniaga lainnya seperti pengangkutan, jual-beli, penyimpanan, sortasi, pengolahan dan penyelenggaraan sistem perbankan yang menyediakan fasilitas untuk pembayaran dan untuk memperoleh kredit jangka pendek guna membiayai operasi-operasi tataniaga-dapat dijalankan oleh salah satu badan berikut; swasta, pemerintah atau koperasi. Salah satu keadaan yang harus dihindarkan ialah membiarkan sesuatu bagian dari sistem tataniaga itu menjadi monopoli perorangan atau organisasi tanpa adanya jaminan yang efektif bagi kepentingan petani.

Kesadaran akan pentingnya tata niaga; perlunya pengetahuan keterampilan dan kesediaan menanggung resiko untuk menjalankan tata niaga secara efisien, dan mengenai pentingnya sumbangan yang dapat diberikan oleh sistem tataniaga yang efisien kepada pembangunan pertanian.

Kepercayaan petani pada sistem tata niaga; kepercayaan petani terhadap tata niaga ini ditentukan oleh tingkat orientasi ekonominya dan kelancaran sistem tata niaga di masa yang lalu. Perniagaan modern tergantung kepada saling percaya mempercayai di kalangan semua pihak yang berkepentingan,

suatu kepercayaan yang didukung oleh keyakinan akan kekuatan hukum dan undang-undang. Kepercayaan demikian itu merupakan syarat pokok bagi perdagangan yang efisien dimana pengembangannya merupakan aspek penting dalam membangun sistem tata niaga yang efisien.

2) Teknologi yang senantiasa berubah

Meningkatnya produksi adalah akibat dari pemakaian teknik-teknik baru. Pemakaian pupuk buatan ternyata telah disadari petani karena telah mampu menaikkan hasil panen mereka. Agar pembangunan pertanian dapat berjalan terus, haruslah selalu terjadi perubahan. Apabila perubahan ini terhenti, maka pembangunan pertanian pun terhenti.

Perubahan dapat tercapai jika ada teknologi yang selalu berubah, namun demikian teknologi harus pula melihat beberapa faktor lainnya:

- a) Faktor-faktor pembatas (limiting factor); sering kali banyak teknologi yang dipergunakan pada suatu usaha tani seharusnya dapat menghasilkan produksi yang lebih tinggi, produksi itu terhalang oleh satu atau beberapa bagian kecil itu dapat menyebabkan produksi itu meningkat.
- b) Paket Teknologi Baru; oleh karena bermacam-macam teknik usaha tani erat terjalin satu sama lain dalam mempengaruhi hasil, seringkali perlu dilaksanakan beberapa perubahan sekaligus (Paket Usaha). Contoh: Panca Usaha Tani dan lain-lain.
- c) Sumber-sumber teknologi baru; teknologi baru dapat bersumber dari suatu teknik kerja dari petani lain.
- d) Penelitian, suatu pencarian yang disertai dengan ketekunan dan keseksamaan. Karena adanya perbedaan sifat alam di

daerah satu dan lainnya, maka perlu adanya analisis tes-tes adaptasi untuk menguji teknologi di daerah-daerah amdal.

- e) Balai Percobaan Pemerintah; bila diinginkan suatu perkembangan pertanian yang cepat perlu adanya balai-balai percobaan yang efisien guna penelitian pertanian, dengan tidak mengurangi pentingnya percobaan-percobaan yang mungkin dilakukan oleh petani-petani perseorangan ataupun pihak swasta.
 - f) Masalah-masalah apa yang seharusnya dipelajari; masalah yang dipelajari haruslah masalah yang memang dirasakan mendesak, bukan hanya penelitian dasar. Dan sebaiknya penelitian ditujukan pada tanaman-tanaman yang sudah mempunyai pasaran yang cukup besar, tetapi bukan hanya untuk tanaman ekspor saja seperti karet, tembakau dan lainnya, karena tanaman yang sebagian hasilnya dijual seperti padi, jagungpun (kebutuhan pokok) juga harus dipelajari.
 - g) Program penelitian; suatu program penelitian mencakup lokasi, organisasi dan administrasi dari penelitian itu.
 - h) Penelitian dan latihan; penting diadakannya suatu latihan pada tiap proyek penelitian pada taraf awal pembangunan agar didapatkan kader-kader muda yang kelak dapat melakukan penelitian sendiri.
- 3) Tersedianya sarana produksi secara lokal

Kebanyakan metoda baru yang dapat meningkatkan produksi pertanian, memerlukan penggunaan bahan-bahan dan alat-alat produksi khusus oleh petani. Diantaranya termasuk bibit, pupuk pestisida makan dan obat ternak, serta perkakas. Pembangunan pertanian menghendaki kesemuanya itu tersedia

setempat di atau dekat pedesaan, dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi keperluan petani.

Buatan dalam negeri atau impor; penentuan saprotan yang digunakan apakah buatan dalam negeri atau luar negeri sebaiknya dilihat dari kebutuhan yang ada serta efisiensi biaya, sehingga tidak terjadi kelebihan biaya produksi.

Memperbanyak benih unggul, setelah sebuah varietas baru dikembangkan oleh penelitian, maka benihnya perlu diperbanyak sampai cukup untuk memenuhi permintaan petani yang ingin membelinya. Ini dapat dilakukan dengan cara mendirikan balai benih, mengadakan sistem "perusahaan penangkar benih yang diakui" dan perbanyak secara bergilir yang dapat merangsang petani untuk belajar dan mencoba sendiri benih unggul tersebut.

Persyaratan bagi bahan-bahan dan alat-alat produksi, syarat-syarat tertentu bagi bahan dan alat produksi yang dianjurkan agar petani mau membelinya:

- a) Efektifitas dari segi teknis
- b) Mutunya dapat dipercaya
- c) Harganya tidak mahal
- d) Harus tersedia setempat dan setiap waktu yang dapat dijangkau petani
- e) Harus dijual dalam ukuran atau takaran yang cocok

Pengujian setempat; pengujian setempat di samping berguna untuk menguji keunggulan suatu input baru juga dapat memberikan kesempatan bagi petani di sekitarnya untuk menyaksikannya.

Paket input; Bimas dengan panca usaha taninya adalah suatu contoh dari paket input, untuk itu maka berfungsi berbagai input yang diperlukan harus tersedia secara lengkap dan cukup.

Permintaan petani yang tidak dapat ditentukan; Pemerintah harus memperkirakan secara cermat kebutuhan petani akan saprotan, baik pada tahap awal maupun tahap-tahap selanjutnya.

4) Perangsang produksi bagi petani

Suatu teknologi baru akan dimanfaatkan petani kalau teknologi baru tersebut cukup memberi perangsang, baik perangsang ekonomi maupun non ekonomis. Perangsang yang dapat secara efektif mendorong petani menaikkan produksinya adalah terutama bersifat ekonomis: (a) Perbandingan harga yang menguntungkan (b) Bagi hasil yang wajar (c) Tersedianya barang dan jasa yang ingin dibeli oleh petani untuk keluarganya. Perangsang yang bersifat non ekonomi adalah: (a) Pendidikan kesejahteraan keluarga bagi wanita, (b) Penghargaan masyarakat terhadap petani.

5) Pengangkutan

Karena usaha pertanian tersebar luas maka untuk menghubungkan input faktor kepada petani dan hasil pertanian ke pasar dibutuhkan suatu jaringan pengangkutan yang efisien dan murah agar *price ratio* dari output dan input di tempat petani dapat cukup merangsang pembangunan pertanian.

- a) Faktor-faktor yang mempengaruhi biaya pengangkutan; biaya pengangkutan hasil pertanian ini ditentukan oleh beberapa faktor yaitu sifat barang yang harus diangkut seperti berapa berat dan besarnya barang itu, apakah memerlukan perlakuan hati-hati atau pengepakan khusus untuk mencegah kerusakan, apakah mudah busuk dan perlu cepat diangkut. Tiga faktor lain yang ikut mempengaruhi biaya pengangkutan adalah jarak pengangkutan barang, banyaknya muatan sekali angkut dan jenis alat pengangkutan yang dipergunakan.

- b) Pengangkutan lokal, jalan-jalan lokal yang baik sangat berperan untuk memperkecil biaya angkut ke kota-kota besar, oleh karena itu swadaya masyarakat sangat dibutuhkan dalam memelihara kelancaran sarana transportasi lokal ini.
- c) Pengangkutan jarak jauh, fasilitas pengangkutan jarak jauh merupakan jaringan pengangkutan yang tidak kurang pentingnya. Fasilitas-fasilitas pengangkutan jarak jauh berada di luar kemampuan penduduk pedesaan, sehingga pembangunan jarak jauh seperti kereta api, penerbangan, kapal yang dapat menghubungkan daerah-daerah mungkin pula dapat merangsang adanya pembangunan pengangkutan lokal.
- d) Sistem pengangkutan; beraneka fasilitas pengangkutan harus membentuk suatu sistem pengangkutan yang harmonis sehingga bahan-bahan kebutuhan dan bahan produksi dapat sampai pada tiap-tiap usaha tani, tidak hanya pada kota-kota kecil saja.

b. Faktor-faktor pelancar pembangunan pertanian

Faktor-faktor pelancar ini merupakan faktor pendukung dalam pembangunan tetapi tidak bersifat mutlak. Pembangunan pertanian dapat terjadi, biarpun salah satu atau lebih dari faktor-faktor itu tidak ada. Namun demikian, kebanyakan negara memerlukan pembangunan pertanian secepat mungkin untuk mencapai tujuan, sehingga faktor pelancar ini akan sangat membantu terwujudnya percepatan pembangunan pertanian.

- 1) Pendidikan pembangunan
 - a) Pendidikan bagi semua umur
 - b) Pendidikan dasar dan lanjutan
 - c) Pendidikan petani untuk pembangunan percobaan

- d) Pendidikan penyuluhan
 - e) Latihan para petugas teknik pertanian
 - f) Unsur-unsur kecakapan profesional (keahlian)
 - g) Pendidikan dan latihan tingkat universitas
 - h) Latihan jabatan
 - i) Latihan semasa kerja (in service-training)
 - j) Menghargai kecakapan yang meningkat
 - k) Pendidikan rakyat kota mengenai pembangunan
- 2) Kredit produksi
- a) Belajar menggunakan kredit produksi
 - b) Jenis-jenis kredit produksi;

Penjualan bahan-bahan produksi dan peralatan secara kredit untuk dibayar kembali dalam bentuk usaha tani

- (1) Kredit terpimpin
- (2) Organisasi-organisasi koperasi kredit
- (3) Kredit produksi dari pihak swasta (perorangan)
- (4) Sebaiknya ada pilihan antara beberapa sumber kredit
- (5) Masalah-masalah petani yang berhubungan dengan kredit produksi; oleh petani, berbagai pertimbangan akan diperhitungkan dulu dalam memutuskan apakah ia akan mengambil atau tidak kredit untuk produksi, berbagai pertimbangan itu adalah:
- (6) Menaksir besarnya hasil yang akan diperoleh
- (7) Menaksir harga pasar tanamannya pada waktu panen

- (8) Biaya kredit
 - (9) Sangsi kalau tidak melunasi pinjaman
 - (10) Mudah tidaknya memperoleh kredit
 - (11) Dapat meminjam pada waktunya
 - c) Masalah badan pemberi kredit
 - d) Menilai biaya dan permintaan kredit
- 1) Kegiatan gotong royong
 - a) Berbagai corak gotong-royong
 - (1) Membangun fasilitas-fasilitas masyarakat
 - (2) Membasmi hama-hama yang umum dan lain-lain.
 - b) Menggiatkan gotong-royong
 - c) Pembangunan masyarakat desa
 - d) Untuk melakukan dan menyelesaikan pekerjaan
 - 2) Memperluas dan memperbaiki tanah pertanian
 - a) Memperbaiki tanah pertanian yang telah ada (intensifikasi)
 - b) Mengusahakan tanah baru untuk pertanian (extensifikasi)
 - 3) Perencanaan nasional untuk pembagian pertanian
 - a) Syarat-syarat utama perlu mendapat prioritas tertinggi
 - b) Faktor-faktor pelancar dapat membantu apabila syarat-syarat utama telah tersedia
 - c) Hanya sebagian dari pembangunan pertanian dapat direncanakan
 - d) Perencanaan harus didasarkan pada daerah demi daerah pertanian
 - e) Kemungkinan-kemungkinan produksi dan tata niaga harus dipertimbangkan

- f) Perencanaan harus lebih diarahkan kepada menaikkan entabilitas usaha tani tertentu
- g) Banyak investasi memerlukan waktu sebelum menjadi produktif
- h) Mutu tiap kegiatan lebih penting daripada jumlahnya
- i) Kegiatan-kegiatan tertentu harus dikoordinasikan secara lokal
- j) Keuntungan kegiatan pembangunan pertanian tidak dapat diperhitungkan dengan angka-angka
- k) Partisipasi petani dalam perencanaan
- l) Pertanian dan industri harus dipertimbangkan bersama
- m) Penilaian yang kritis
- n) Perencanaan harus kontinu

D. Model-model Pembangunan Pertanian

Negara-negara di dunia ini ada yang berhasil tetapi juga yang gagal dalam usaha pembangunan pertanian. Jepang jelas digambarkan sebagai negara yang telah berhasil membangun pertaniannya. Sedangkan Indonesia sampai tahun 1966 merupakan contoh negara yang telah gagal menggunakan potensi-potensi pertaniannya. Johnston dalam karangan yang telah disebut di atas mengemukakan model-model yang dapat dipilih oleh negara-negara berkembang yaitu model Jepang, model Mexico, model Stali dan model Israel, masing-masing dengan ciri khasnya dan dengan kelebihan-kelebihan serta kekurangannya dan diambil sebagai contoh untuk ditiru negara-negara berkembang lainnya yang tengah membangun pertaniannya.

Model Stalin diikuti oleh negara-negara sosialisasi Eropa Timur, Cina, Kuba dan lain-lain. Model Israel dipelajari tekun oleh

negara-negara Afrika. Model Jepang dan Mexico merupakan dua model yang sangat berbeda. Yang satu didasarkan atas usaha tani kecil-kecil seperti Indonesia sedangkan yang terakhir didasarkan atas perusahaan pertanian komersial yang sangat efisien dan jumlahnya tidak banyak.

Walaupun telah disebutkan bahwa model Jepang kiranya adalah paling dekat dengan keadaan pertanian di Indonesia, namun sudah pula ditunjukkan bahwa syarat-syarat yang dimintanya tidak mungkin dapat dipenuhi dalam keadaan seperti saat ini. Pertama, pembangunan pertanian Jepang berhasil karena dapat dilakukan secara serentak antara sektor pertanian dan sektor industri, kedua sektor tersebut saling membantu dan kemajuan yang dicapai sektor industri jauh lebih cepat daripada sektor pertanian, sehingga kenaikan tenaga kerja sektor pertanian semuanya dapat diserap oleh sektor industri baik yang sangat modern maupun yang setengah modern. Ketiga (antara lain karena tidak diinginkannya modal asing) dana-dana pembangunan sebagian besar disumbangkan oleh sektor pertanian dalam bentuk pajak tanah dan cukai yang berat. Penarikan dana-dana ini dimungkinkan karena cepatnya kenaikan produktivitas sektor pertanian. Jumlah penduduk dan tenaga kerja yang terus berkurang secara absolut menyebabkan dapat diadakannya tabungan dan investasi yang besar.

Di sini jelas bahwa syarat-syarat yang diminta oleh model Jepang tidak dapat dipenuhi di negara kita. Penduduk dan tenaga kerja kita naik dengan cepatnya (2,3% pertahun) dan pembangunan sektor industri hampir tidak ada artinya untuk menyerap kelebihan tenaga kerja sektor pertanian. Memang dalam hubungan ini perlu disebutkan struktur perekonomian kita yang berat sebelah pada sektor pertanian yang merupakan akibat langsung dari kebijaksanaan pemerintahan penjajah Belanda

dahulu. Pada waktu Jepang mulai membangun industri yang padat modal (*capital intensive*) mulai 1868 maka modal-modal Belanda dan modal asing lainnya mengalir ke Indonesia pada saat itu. Itulah sebabnya di Indonesia pada waktu itu tidak ada urbanisasi. Penduduk dan tenaga kerja yang bertambah mendapat lapangan kerja di tempat mereka tinggal di sektor pertanian perkebunan. Sementara itu benarkah bahwa sistem tanam paksa dan kerja paksa yang diperkenalkan oleh Gubernur Van den Bossch pada tahun 1830 mengandung unsur mendorong tingkat kenaikan jumlah penduduk pada sektor pertanian.

Dalam soal kebutuhan dana untuk membangun, Indonesia kini dapat menggunakan sumber-sumber yang berasal dari luar negeri, baik berupa kredit investasi modal asing maupun hadiah-hadiah, namun begitu tidak dapat dilupakan bahwa modal asing tidak merupakan pengganti modal dalam negeri. Di samping modal asing tidak mudah diperoleh persediaannya sangat tidak dapat dipastikan. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa ruang gerak menggunakan modalasing lebih terbatas daripada penggunaan modal dari sumber-sumber dalam negeri.

Kalau demikian model pembangunan pertanian mana yang tepat dilaksanakan di Indonesia? Sebagaimana telah disebutkan terdahulu bahwa RAPBN tidak didasarkan pada model pembangunan mikro ekonomi yang kompleks dengan tujuan yang muluk-muluk. Tujuan utamanya sangat sederhana yaitu meningkatkan produksi berat 47% dalam Pelita I dan Pelita II dari 10,52 juta ton menjadi 15,42 juta ton, dan selanjutnya pada Pelita III ditargetkan 20,57 juta toin sedangkan pada pelita IV targetnya 28,62 juta ton dan hingga saat ini perlu target untuk memenuhi beras lokal.

Produksi beras tidak merupakan program yang berdiri sendiri. Program itu berhubungan erat dengan penyediaan pupuk dan obat-obatan pemberantas hama dan penyakit. Jadi erat hubungannya dengan masalah pengembangan industri pupuk dalam negeri dan masalah impor pupuk. Kemampuan impor berhubungan dengan ekspor dan bantuan atau modal luar negeri. Misalkan produksi beras 1985 mencapai 26.537 ribu ton atau 2 % di atas produksi 1984, sedangkan penggunaan pupuk sedikit menurun dibanding tahun 1984, yaitu dari 1.600 ribu ton menjadi 1.593 ribu ton pada 1983 (turun 1,16%). Penggunaan pestisida meningkat sebesar 7% dari 14.296,3 ton menjadi 15.308,3 ton. Peningkatan tersebut terutama pada penggunaan insektisida, yaitu dari 14.208,3 ton menjadi 15.226,3 ton atau meningkat 7,16%; sedangkan penggunaan rodentisida menurun dari 88 ton menjadi 82,4 ton.

Juga masalah tataniaga (input dan output) dan pengolahan beras, jadi masalah perdagangan dan distribusi pada umumnya, memegang peranan penting dalam program peningkatan produksi beras. Meningkatnya produksi beras diikuti oleh meningkatnya penambahan alat-alat penggilingan padi yang kapasitasnya juga besar, jumlah penggilingan padi Huller pada tahun 1973 mencapai 23.974 buah meningkat pada tahun 1974 jumlah alat meningkat menjadi 21% lebih dari tahun sebelumnya. Sedangkan kapasitasnya naik 11% dari tahun 1973.

Masalah pembangunan prasarana irigasi yang menjadi tanggung jawab Departemen PUTL memegang kunci dalam program itu. Akhirnya yang tidak kurang pentingnya adalah masalah lapangan kerja dan hubungan dengan revolusi hijau dalam bidang pemberasan ini. Demikian model pertanian di Indonesia pada saat itu yang ditekankan pada peningkatan produksi beras

sebenarnya secara sederhana dapat digambarkan sebagai berkisar pada program Bimas dengan berbagai aspeknya.

Model ini dikembangkan pada tahun 1963 / 1964 dengan luas tanah 100 ha oleh staf dan mahasiswa IPB di daerah Kerawang. Inti dari usaha ini adalah 5 usaha sehingga disebut "panca usaha" yaitu: (1) Penggunaan bibit unggul, (2) Pemupukan, (3) Pemberantasan hama dan penyakit, (4) Pengairan, dan (5) Perbaikan dalam cara bercocok tanam. Model ini dipakai Bimas setiap tahun hingga tahun 1970.

Salah satu model kelemahan pembangunan pertanian kita ini terutama terletak pada pelaksanaan dan kekakuan-kekakuan kelembagaan baik pada tingkat nasional atau regional. Salah satu contoh dalam pelaksanaan Bimas Gotong Royong pada tahun 1968-1970 di Daerah Istimewa Jogjakarta di mana rencana-rencana nasional diterapkan secara kaku di daerah-daerah. Para pejabat pelaksana di daerah tidak mampu menyesuaikan dengan keadaan setempat. Contoh lain Bimas jagung tahun 1971. Suksesnya program Bimas padi pada tahun 1969-1970 di Jogjakarta yang cukup meyakinkan sehingga dianggap model ini dapat diterapkan dalam komoditas yang lain.

Di samping itu ada Bimas Palawija tahun 1973 mulai pada musim tanam, serta Bimas Ayam yang dimulai sejak tahun 1972/1973. Pengalaman kurang berhasilnya Bimas Jagung tahun pertama sebenarnya cukup mengingatkan kita bahwa tidak perlu terikat pada satu model yang kaku. Keadaan komoditas dan daerah-daerah kita berbeda-beda makanya kita harus cukup kreatif dan terus menerus berusaha menyusun model dan rencana yang paling sesuai dengan kondisi dan syarat-syarat yang diperlukan bagi setiap komoditas dan setiap daerah.

A. Pengantar

Dari dulu sampai sekarang, citra, gambaran, dan nasib sebagian besar petani kita belum menggembirakan. Sosok pria tua, miskin, penuh lumpur, kumuh, dan pasrah menjadi stereotipe petani kita yang tinggal di desa-desa. Nasib mereka pun tidak banyak berubah dari zaman orde lama, orde baru, sampai sekarang, sekalipun hampir setiap minggu muncul berita-berita tentang perbaikan nasib petani dan peningkatan harga dasar gabah.

Citra negatif seperti itulah yang menjadikan generasi muda di Jawa dan Bali tidak mau mewarisi profesi petani. Kebanyakan dari mereka lebih memilih bekerja di kota-kota besar sekalipun hanya sebagai buruh pabrik atau pekerjaan lain yang tidak memerlukan keahlian khusus. Bagi generasi muda, bekerja di sektor pertanian tidak menarik dan tidak menjanjikan masa depan yang cerah seperti sektor industri manufaktur, sektor jasa, dan sektor lainnya. Fenomena seperti ini menjadi suatu tantangan di masa kini dan masa depan, yaitu bagaimana menjaga kesinambungan sektor pertanian agar tetap eksis, sejajar, bergengsi, dan memberi kontribusi bagi kemajuan bangsa seperti sektor-sektor yang lain.

Banyak pakar telah melakukan studi lintas disiplin ilmu tentang sosok petani, baik dari aspek antropologi, sosiologi, dan

perilaku ekonomi. Hasi-hasil penelitian tersebut selalu bermuara pada kata akhir bahwa petani memiliki multidimensi kepribadian tradisional. Salah satu hasil penelitian yang dikemukakan oleh Roger (1989) op.cit. Satria (1997) menyatakan bahwa kepribadian petani kecil merupakan subkultur karakteristik dengan sifat-sifat: (1) kurang saling mempercayai dalam hubungan antar manusia (*mutual distrust in interpersonal relation*); (2) merasa serba kekurangan (*perceived limited goods*); (3) tergantung pada pemerintahan yang berkuasa (*dependence on and hostility toward government authority*); (4) semangat kekeluargaan (*familism*); (5) kurang menghargai inovasi (*lack of innovativeness*); (6) pasrah kepada nasib (*fatalism*); (7) terbatas aspirasinya (*limited aspiration*); (8) sanggup menunda kepuasan (*lack of deferred gratification*); (9) wawasan dunia luar terbata (*limited view of the world*); dan (10) berempati rendah (*low empathy*). Dengan kepribadian yang demikian, sosok petani kita rata-rata belum siap menjadi manusia progresif atau modern sebagai prasyarat menuju pertanian yang berbudaya industri.

B. Gambaran Petani Masa Depan

Jika berbicara tentang petani maju atau petani berdasi, dalam benak kita akan terbayang profil-profil petani sukses, misalnya Bob Sadino dari Kemang (Jakarta), Haji Bachrun dari Bogor, Haji Mastur dari Cipanas, Haji Fuad dari Lembang, Haji Oyon Tachyan dan H.M. Kadir Rasyidi dari Malang, dan lain-lain. Akan tetapi, jumlah mereka terlalu sedikit dibandingkan dengan total petani kita yang mencapai 120 juta orang lebih (mayoritas petani gurem) dengan berbagai macam status petani (petani pemilik, petani penyakap, petani penggarap, petani penyewa, dan petani tanpa

lahan). Selain petani, masih ada puluhan juta nelayan yang masih hidup miskin di tengah gemah ripahnya lautan dan samudera yang kaya ikan dan terumbu karang yang hanya dinikmati oleh para nelayan asing dan pengusaha besar penangkapan ikan.

Padahal, untuk mewujudkan visi dan misi pertanian tangguh yang kita dambakan bersama dibutuhkan kualitas sumber daya petani-nelayan yang paling tidak menguasai ilmu dan teknologi pertanian, memiliki jiwa entrepreneurship, dan siap menghadapi kompetisi bisnis baik pada tataran lokal, nasional, regional, maupun global. Meminjam istilah dari Satria (1997), yang dibutuhkan sekarang dan masa mendatang adalah sosok petani-nelayan berbudaya modern dengan ciri-ciri antara lain memiliki kemampuan manajemen modern, mampu bekerja sama, terspesialisasi, dan mampu berkarya secara produktif dan efisien. Performansi petani berbudaya industri ini diharapkan mampu menjawab tantangan sistem pertanian di Jawa dan Bali yang sudah sangat padat, berlahan sempit, dan masih berorientasi semi-subsisten. Agenda reformasi struktur agraria melalui restrukturisasi status penguasaan atau pemilikan lahan yang terjadi pada pertanian di pulau Jawa dan Bali tidak akan menyelesaikan banyak masalah. Sebaliknya, diperkirakan justru akan membawa permasalahan baru yang semakin kompleks.

Menurut Ginandjar (1996), untuk mewujudkan pertanian berbudaya industri diperlukan ciri-ciri pokok landasan nasional, antara lain sebagai berikut:

1. Pengetahuan merupakan landasan utama dalam pengambilan keputusan (bukan intuisi atau kebiasaan saja) sehingga kebutuhan terhadap perkembangan dan kualitas informasi akan semakin tinggi.

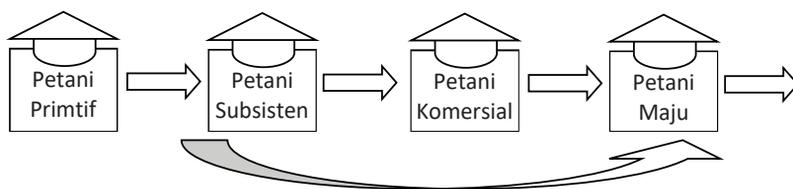
2. Kemajuan teknologi merupakan instrumen utama dalam pemanfaatan sumber daya.
3. Mekanisme pasar merupakan media utama dalam transaksi barang dan jasa.
4. Efisiensi dan produktivitas sebagai dasar utama dalam alokasi sumber daya sehingga menghemat biaya pengelolaan sumber daya.
5. Mutu dan keunggulan merupakan orientasi, wacana, sekaligus tujuan.
6. Profesionalisme merupakan karakter yang menonjol.
7. Perencanaan harus menggantikan ketergantungan pada alam sehingga setiap produk yang dihasilkan senantiasa memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan; baik dalam hal mutu, jumlah, berat, volume, bentuk, ukuran, warna, rasa, dan sifat-sifat lain dengan ketepatan waktu.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, diperlukan sosok pribadi petani sebagai "manusia modern" yang memiliki sifat-sifat kepribadian unggul dengan karakteristik (Alex Inkeles op.cit, Satria (1997) sebagai berikut:

1. Bersedia menerima pengalaman baru dan terbuka terhadap pembaharuan dan perubahan.
2. Memiliki kesanggupan untuk membentuk atau mempunyai pendapat mengenai sejumlah persoalan dan hal-hal yang terjadi di sekitarnya.
3. Menanggapi dunia opini secara lebih demokratis karena sadar akan keragaman sikap dan opini di sekitarnya.
4. Memiliki pandangan yang ditujukan pada masa kini dan masa depan, bukan masa lampau.

5. Menginginkan dan terlibat dalam perencanaan serta organisasi dan menganggapnya sebagai sesuatu yang wajar dalam hidupnya.
6. Berada dalam keadaan yang dapat diperhitungkan, percaya akan adanya suatu dunia yang cukup tertib di bawah kendali manusia.
7. Sadar akan harga diri orang-orang lain dan bersedia menghargainya.
8. Percaya pada ilmu dan teknologi.
9. Percaya bahwa imbalan yang diberikan sesuai dengan tindakan-tindakannya, bukan karena hal-hal atau sifat yang dimiliki seseorang yang tidak berhubungan dengan tindakannya.

Dari potret nyata dunia petani kita, rasanya tidak mudah mengubah nasib mereka jika hanya berserah pada putaran waktu dan suratan takdir; melainkan sangat diperlukan pergeseran, transformasi, atau "lompatan budaya" dari masyarakat petani subsisten menuju budaya petani maju. Tahap-tahap perkembangan ditunjukkan dalam gambar di bawah ini



Gambar. 1 Tahap perkembangan petani.
(Sumber: Satria, 1997)

Lebih jauh Satria (1997) menjelaskan bahwa model transformasi ke arah pertanian berbudaya industri tidak mungkin

dilakukan secara revolusioner. Lompatan drastis dari masyarakat subsisten ke masyarakat industri justru akan merugikan karena dapat berakibat fatal, yakni terjadinya aliansi atau keterasingan budaya. Akan tetapi, yang diperlukan adalah rekayasa transformasi berupa akselerasi atau model evolusi yang dipercepat (*accelerated evolution*), di mana laju pergerakan dipercepat melalui aplikasi teknologi baru disertai dengan upaya penyiapan kemandirian dan kematangan masyarakat untuk menggunakan dan mengembangkan teknologi tersebut. Sejalan dengan kecenderungan masa depan, yaitu pertanian yang berkelanjutan atau pertanian ramah lingkungan, maka salah satu teknologi tepat guna yaitu teknologi EM (*effective microorganism*) dapat menjadi teknologi alternatif yang akan mendukung proses transformasi tersebut. Sebagaimana diketahui, teknologi EM memenuhi kriteria 3 M, yaitu mudah, murah, dan multiguna bagi pertanian, kesehatan, dan lingkungan.

Model transformasi petani berbudaya industri tidak disalah-pahami dengan pembangunan gedung-gedung industri pengolahan hasil pertanian, akan tetapi transformasi pola pikir, pola sikap, dan pola tindak dari petani tradisional ke arah petani modern. Menurut pemikiran Pranadji (1995), gambaran budaya masyarakat pertanian modern antara lain dicirikan oleh hal-hal sebagai berikut:

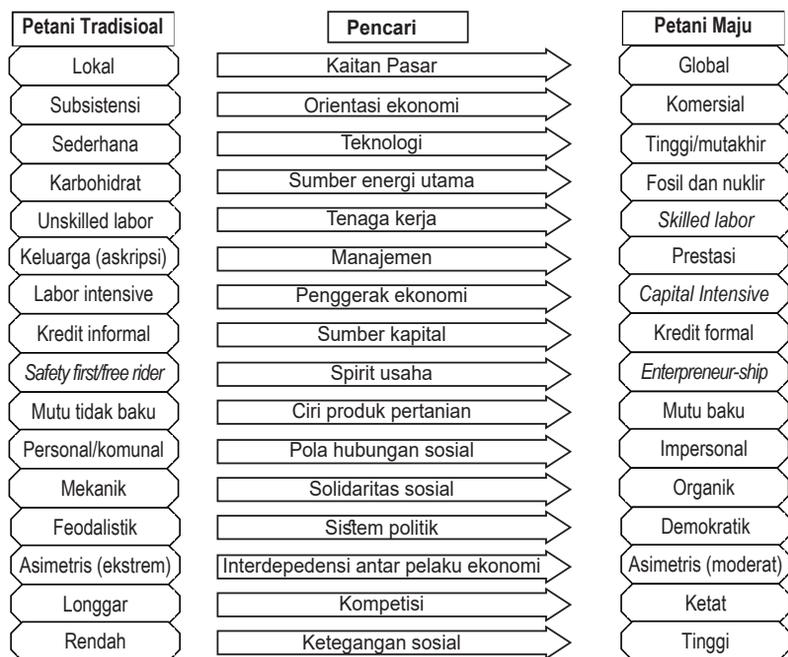
1. Penggunaan teknologi canggih, bermodal tinggi, dan manajemen profesional.
2. Tenaga kerja terampil, energi fosil dan nuklir (sebaiknya energi biomassa, air, angin, dan matahari), bahan baku kontinu dan bermutu, lembaga perkreditan formal, dan sistem pemerintahan demokratis dan transparan.

3. Pola hubungan sosial cenderung impersonal, solidaritas sosial organik, dan interdependensi antarpelaku ekonomi simetris.
4. Tingkat kompetisi antara pelaku ekonomi ketat dan tinggi serta ketegangan sosial juga tinggi.

Dalam kondisi yang demikian, perlindungan usaha melalui kebijakan proteksi merupakan hal yang tidak lazim dan tidak populer. Proteksi akan mengaburkan dan mengorbankan produktivitas dan efisiensi pemanfaatan sumber daya pertanian. Paparan selengkapnya ditunjukkan dalam gambar 2.

Dalam rangka pelaksanaan UU nomor 22/1999 tentang otonomi daerah, di mana distribusi kewenangan pusat semakin dekat dengan masyarakat petani di pedesaan, maka kepribadian "petani modern" sangat diperlukan agar terjadi akselerasi demokrasi ekonomi petani yang benar-benar mampu mengangkat harkat dan martabat pribadi petani. Sudah saatnya terjadi pergeseran paradigma pembangunan, dari petani yang sekadar sebagai obyek menjadi subyek pembangunan pertanian yang berkelanjutan. Tidak ada lagi kesan bahwa pemilik proyek-proyek pembangunan adalah pemerintah. Pemilik pembangunan adalah rakyat karena sumber dana pembangunan adalah pajak yang dipungut dari rakyat. Peran pemerintah yang ideal hanya sebatas inspirator, fasilitator, dan dinamisator proses pertumbuhan dan perkembangan partisipasi dan keswadayaan masyarakat dalam proses pembangunan. Pergeseran kebijakan dari yang bersifat regulatif sentralistik ke arah fasilitatif partisipatif menjadi suatu keharusan yang tak terelakkan.

ARAH TRANSFORMASI



Gambar 2: Arah transformasi dan budaya ekonomi pertanian tradisional ke budaya ekonomi pasar dan faktor pencirinya

C. Visi dan Misi Pertanian Abad 21

Pada masa pemerintahan orde baru, visi pembangunan pertanian adalah terwujudnya pertanian tangguh yang mampu memenuhi kebutuhan pangan, menghasilkan bahan baku industri, menghasilkan devisa, dan menyerap tenaga kerja. Namun dalam implementasinya, dalam pembangunan nasional Pelita I sampai VI sektor pertanian hanya sedikit diperhatikan, yakni hanya selama Peliata I dan II. Pada Pelita III dan IV, pembangunan sektor pertanian benar-benar "ditangguhkan" atau dikalahkan oleh pembangunan sektor-sektor lainnya. Ini kenyataan sejarah

yang tak dapat dipungkiri dan cukup menjadi pelajaran berharga bagi generasi sekarang dan mendatang; pembangunan sektor pertanian seharusnya diposisikan sejajar, sederajat, dan sama terhormatnya dengan sektor industri, sektor keuangan, sektor jasa, dan sebagainya.

Dalam suatu Rapat Kerja Nasional Departemen Pertanian, Baharsyah (1992) mengungkapkan pokok-pokok pikiran tentang pengembangan profil petani dan nelayan dalam kurun waktu 25 tahun mendatang, antara lain sebagai berikut:

1. Fokus pembangunan pertanian di masa mendatang diarahkan kepada pengembangan sumber daya manusia, yang dicirikan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat petani-nelayan, meningkatnya mutu gizi masyarakat, memperluas kesempatan kerja dan berusaha, dan meningkatnya penerimaan devisa dari sektor pertanian.
2. Kebijakan umum pembangunan pertanian menyangkut pengembangan agrobisnis dan agroindustri yang produktif dan efisien, yang dicapai melalui upaya-upaya pokok antara lain: peningkatan citra dan kualitas sumber daya manusia, serta diversifikasi, rehabilitasi, dan demokrasi ekonomi pertanian.
3. Peningkatan citra dan kualitas sumber daya manusia dengan memperhatikan aspek kualitas ilmu pengetahuan dan teknologi; kualitas keterampilan yang disertai etos kerja, disiplin, dan tanggung jawab; hubungan kelembagaan yang serasi dan seimbang; serta peningkatan nilai gizi yang dinamis.
4. Pola hubungan kelembagaan antar-usaha tani skala besar, menengah, dan kecil ditangani secara terpadu dengan

mengedepankan usaha tani skala besar mengambil peran inti sebagai mitra pembina, pengelola, maupun penghela bagi usaha tani skala menengah dan kecil.

5. Pengembangan sentra produksi pertanian didasarkan atas pengembangan pola usaha tani dengan komoditas utama sesuai dengan keunggulan komparatif pada agroekosistem dan dikembangkan dengan skala ekonomi yang efisien dan dinamis.

Menurut Suryana (1997), visi pertanian tahun 2020 adalah mewujudkan sektor pertanian sebagai sektor ekonomi modern, tangguh, dan efisien yang dicirikan oleh empat hal:

1. Memanfaatkan sumber daya pertanian secara optimal dan mempertahankan kelestarian lingkungan hidup. Sumber daya pertanian meliputi lahan, air dan perairan umum, kelautan, plasma nutfah, sumber daya genetika, dan sumber daya energi (alam, manusia, dan mekanis). Pengelolaan semua sumber daya ini harus memenuhi prinsip kelayakan ekonomi dan efisiensi, serta mengacu pada permintaan pasar.
2. Menerapkan diversifikasi pertanian secara komprehensif, baik dari dimensi vertikal, horizontal, maupun regional. Kunci sukses dalam pengembangan diversifikasi pertanian adalah pemanfaatan teknologi spesifik lokasi, ketersediaan prasarana di wilayah pengembangan dan keberadaan lembaga pendukung yang memadai, termasuk informasi pasar dan standarisasi produk. Diversifikasi bukan hanya pada kegiatan produksi, tetapi juga dalam pengolahan dan pemasaran hasil-hasil pertanian.

3. Menerapkan rekayasa teknologi maju dan spesifik lokasi. Kata kunci di sini adalah maju dan spesifik lokasi, mengingat sumber daya pembangunan pertanian di nusantara sangat beragam, baik spesifikasi, ciri, maupun kualitasnya. Dengan penerapan teknologi maju yang beradaptasi dengan kondisi lokal spesifik, maka upaya peningkatan efisiensi usaha tani yang berdaya saing dapat dilakukan dengan baik. Teknologi yang dimanfaatkan harus secara teknis dapat diterapkan, secara ekonomis menguntungkan, secara sosial budaya dapat diterima, dan ramah lingkungan.
4. Meningkatkan efisiensi sistem agrobisnis dan agroindustri agar mampu menghasilkan produk pertanian dengan kandungan ilmu dan teknologi (iptek) yang berdaya saing tinggi, serta mampu memberikan peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat secara berimbang.

Pada masa mendatang, upaya pengembangan komoditas unggulan harus mengacu pada keunggulan komparatif dan kompetitif dengan pendekatan pewilayahan suatu komoditas spesifik.

D. Sistem Agrobisnis dan Agroindustri Berkelanjutan

Dr. Bungaran Saragih memprakarsai program agrobisnis yang berkerakyata, berdaya saing, berkelanjutan, dan terdesentralisasi. Menurut Dr. Bungaran Saragih, implementasi kebijakan pembangunan agrobisnis dan agroindustri secara terintegrasi dari hulu sampai hilir merupakan hal yang sangat penting. Sehingga, struktur Departemen Pertanian dirombak menjadi suatu sistem agrobisnis yang terdiri atas Dirjen Bina

Sarana Pertanian, Dirjen Bina Produksi Tanaman Pangan, Dirjen Bina Produksi Hortikultura, Dirjen Bina Produksi Perkebunan, Dirjen Bina Produksi Peternakan, Dirjen Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Badan Penelitian, dan Badan Bimas Ketahanan Pangan. Dengan penataan ini, diharapkan Deptan akan mampu menggerakkan mekanisme "mesin" agrobisnis dan agroindustri secara makro yang dapat menghasilkan *output* berupa ketahanan pangan yang dinamis dan agrobisnis berkerakyatan, berdaya saing, dan berkelanjutan, sesuai dengan visi dan misi Deptan sekarang dan masa datang.

Agrobisnis berkerakyatan merupakan kata kunci agar pembangunan pertanian di Indonesia tidak lagi memihak atau bias pada pengembangan agrobisnis dan agroindustri skala besar milik para konglomerat pertanian. Di masa lalu, banyak perusahaan besar (PMA dan PMDN) di bidang perkebunan (sawit, kakao, karet), peternakan (pakan, ayam, sapi), dan perikanan (tambak udang, penangkapan dan pengolahan ikan laut) cenderung didominasi oleh para investor besar dan kurang melibatkan petani-nelayan kecil. Struktur pertanian, baik skala pertanian besar, menengah, maupun kecil harus dibina dan diarahkan bersama-sama agar menghasilkan totalitas sinergi yang besar demi terwujudnya sistem pertanian yang tangguh.

Agrobisnis berdaya saing merupakan prasyarat agar dunia pertanian kita mampu berkompetisi dan tetap eksis dalam percaturan ekonomi global dalam era perdagangan bebas yang akan segera diberlakukan di kawasan regional (AFTA 2003). Komoditas pertanian yang berdaya saing tinggi dihasilkan dengan meningkatkan kemampuan produktivitas dan efisiensi, baik

di tingkat pra produksi, proses produksi, dan pengolahan serta pemasaran melalui aplikasi teknologi tepat guna dan manajemen profesional. Agrobisnis harus berkelanjutan, sebagai jawaban atas tuntutan konsumen global (*green consumer*) yang menghendaki produk-produk pertanian sehat dan bebas bahan kimia (ISO-14000), serta jaminan ketersediaan bahan pangan bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang.

Mengacu pada konsep yang dikembangkan oleh Manalili (1996), pantas dicermati pentingnya keterpaduan antara pembangunan agrobisnis, pembangunan pedesaan, pembangunan pertanian, dan manajemen sumber daya alam untuk mencapai pembangunan agroindustri yang berkelanjutan (Gambar 3). Berdasarkan pengalaman di Indonesia, masing-masing departemen mengedepankan egoisme sektoral, kurang ada integrasi dan sinergi pembangunan yang bermuara pada perwujudan kemakmuran bersama. Misalnya, pembangunan pedesaan (sarana jalan desa, jaringan irigasi, pasar hasil pertanian, dan sebagainya) menjadi urusan Departemen PU. Demikian juga pembangunan lingkungan sumber daya alam (konversi dan proteksi). Sering kali terjadi kasus "rebutan proyek" antara Biro Lingkungan Hidup, Dinas Perhutanan dan Konversi Tanah (PKT), dan Balai Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah (BRLKT). Masing-masing mengklaim memiliki tugas dan fungsi untuk membina sumber daya alam. Sehingga, di era ekonomi daerah ini, banyak pemerhati masalah lingkungan merasa pesimis karena diperkirakan akan terjadi eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, sementara upaya-upaya pelestarian terabaikan.

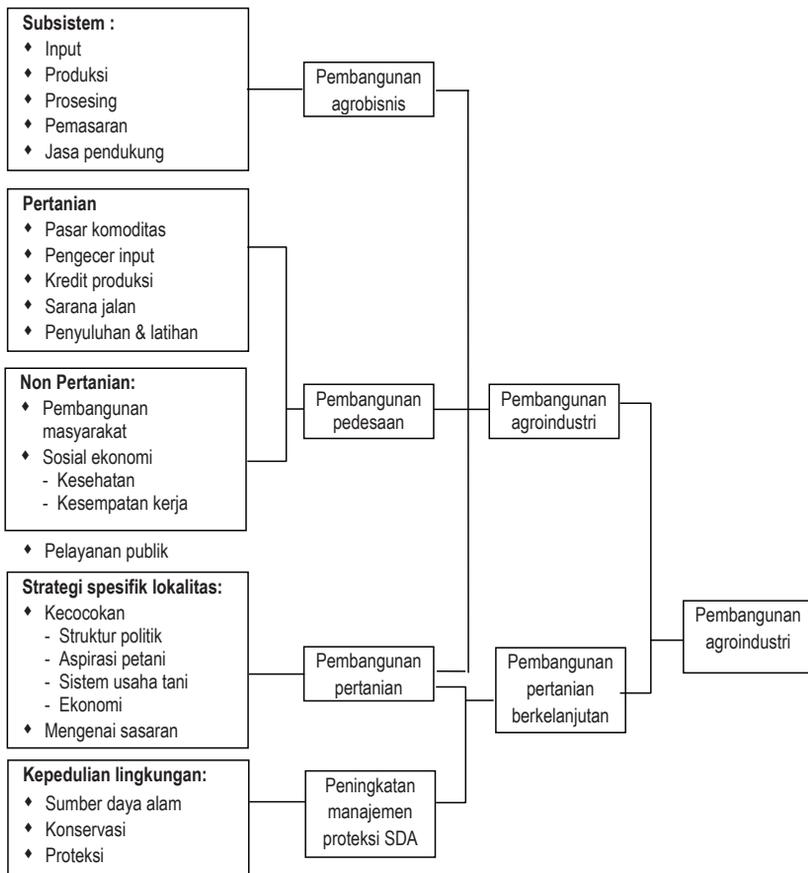
Mengenai pentingnya keterkaitan antara pemasaran komoditas pertanian dan lingkungan hidup, Darwanto (1999)

mengemukakan suatu gagasan yang dikenal dengan konsep MOESA (*Market Oriented Environmental Sustainable Agriculture*), yaitu suatu model pertanian ramah lingkungan yang mampu mendukung perkembangan agrobisnis dan agroindustri yang berorientasi pada pasar lokal, regional, dan global. Konsep ini dijabarkan dalam langkah-langkah strategi pengembangan MOESA.

1. Pengembangan teknologi pertanian konvensional di wilayah yang memiliki sarana dan prasarana pendukung.
2. Konsep pertanian alternatif di wilayah-wilayah pengembangan komoditas, lahan kering, lahan marginal, kebun, dan pekarangan.
3. Pemasaryakatan konsep pertanian alternatif kepada masyarakat tani melalui suatu maket teknologi pertanian.
4. Metode Pengendalian Hama Terpadu (PHT) dan Pengelolaan Nutrisi Terpadu (PNT) sebagai langkah awal dalam periode transisi sebelum mengarah pada pengembangan pertanian organik; dan upaya pemasaryakatan secara lebih luas.
5. Identifikasi peluang pasar domestik dan internasional atas hasil pertanian dan olahannya (meliputi komoditas hortikultura).
6. Pengembangan teknologi produksi pertanian berkelanjutan pada berbagai sistem usaha tani dengan mempertimbangkan kondisi agroekosistem dan teknologi yang spesifik lokasi.
7. Peningkatan pengetahuan melalui jalur pendidikan dan pelatihan tentang kesehatan tanah dan perlindungan tanaman secara organik, yang selanjutnya dapat dijadikan sebagai materi penyuluhan pertanian.

8. Kebijakan pertanian yang mendukung penggunaan masukan bahan kimia pertanian perlu ditinjau kembali agar tidak menimbulkan eksekusi negatif terhadap lingkungan, terutama pestisida dan pupuk kimia.
9. Agrobisnis diarahkan dan dintensifkan pada komoditas yang mendukung agroindustri yang mampu menggantikan bahan baku impor, terutama jagung, kedelai, dan kapas.

Selama tiga dasa warsa lebih, dapat dikatakan konsep pembangunan Indonesia bias, teori pembangunan *trickle down effect* tidak berjalan seperti yang diharapkan. Pola pembangunan kita tidak memihak masyarakat luas yang mayoritas tinggal di pedesaan, namun terkonsentrasi di perkotaan. Pada era otonomi daerah, model pembangunan yang demikian sudah harus ditinggalkan dan diganti dengan alternatif model pembangunan yang lain. Model alternatif yang menempatkan kecamatan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru sedang diuji penerapannya di Yogyakarta (Pujana, 1999), dengan arah pengembangan: (1) Kecamatan sebagai pusat jasa distribusi yang secara langsung melayani kegiatan ekonomi produktif; (2) kecamatan sebagai pusat kegiatan industri kecil dan menengah, baik yang berorientasi lokal maupun global; (3) kecamatan sebagai pusat penyediaan jasa pelayanan prasarana (input) produksi pertanian, misalnya penyediaan alat-alat pertanian, jasa perbankan, maupun jasa manajemen; (5) kecamatan sebagai lokasi kegiatan ekonomi lain yang tumbuh karena harus dalam satu kesatuan sistem regional yang berpusat di kota Yogyakarta. Dengan sedikit modifikasi dan adaptasi pada masing-masing wilayah, model ini layak dipertimbangkan untuk mencari model pembangunan yang lebih mapan.



Gambar 3. Pembangunan agroindustri berkelanjutan (Sumber: Manalili, 1996)

E. Kebijakan Pembangunan Pertanian Berkelanjutan

Sebenarnya tidak ada resep mujarab yang mampu menjamin keberlanjutan implementasi pembangunan pertanian. Banyak kajian dalam berbagai literatur menunjukkan bahwa ada hubungan interdependensi yang kuat antara lingkungan dan pertanian. Akan tetapi, kesenjangan antara dunia teoretis

dan empiris serta tingkat kompleksitas persoalan menjadi lebih terbuka apabila dicari jawabannya. Sebagai dasar pertimbangan utama untuk membuat kebijakan intervensi yang tepat, kasus demi kasus harus dibedakan.

Ada beberapa kebijakan pembangunan pertanian berkelanjutan yang dapat dipilih; dan hal itu sangat tergantung pada pertimbangan bobot permasalahan situasi, dan kondisi serta aspek lainnya. Menurut Young dan Burton (1992), pada hakikatnya kebijakan pembangunana pertanian yang berkelanjutan adalah memformulasikan persoalan kerusakan lingkungan dan kemunduran sumber daya yang mengakibatkan biaya sosial atau eksternalitas dalam kebijakan pertanian; dan diinternalisasikan dalam kebijakan ekonomi. Beberapa cara yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Penyuluhan

Pendekatan kehalusan moralitas melalui metode pendidikan dan penyuluhan diharapkan mampu mengubah perilaku orientasi petani dan anggota keluarganya. Dengan cara demikian, diharapkan setiap tindakan memiliki konsekuensi sosial, baik tingkah laku dalam penggunaan input maupun adopsi praktek teknologi pertanian.

Prioritas kajian pertanian yang dibutuhkan adalah mengubah pendekatan dari pola tanam ke tanaman lain dengan fokus perhatian dalam sistem usaha tani. Dalam hal ini diperlukan pengembangan teknologi baru dan produksi campuran yang dapat mempertemukan kebutuhan rumah tangga tani petani skala kecil dan kesadaran ekologis yang mengacu pada keberlanjutan. Sehubungan dengan masalah ini, perlu adanya perubahan reorientasi metodologi penyuluhan yang secara konsisten

menerapkan praktek-praktek manajemen lingkungan yang terpadu dengan metode produksi pertanian.

Pendekatan sistem usaha tani melalui kajian dan pelayanan penyuluhan dapat mempromosikan perubahan pola tanam monokultur ke pola diversifikasi usaha tani produk campuran. Pemerintah harus berperan mendukung dan memfasilitasi proses diversifikasi, misalnya membantu pembangunan pasar hasil pertanian, meningkatkan pelayanan informasi pasar, sistem standarisasi komoditas, pengendalian kualitas, dan sebagainya.

Dalam sistem pasar bebas di mana faktor kepemilikan sangat signifikan sebagai kendala perilaku, maka pendekatan persuasi dan desakan dari praktek pertanian tidak mencukupi untuk meraih tujuan pembangunan pertanian yang berkelanjutan. Oleh karena itu, perlu dicari cara lain dengan peraturan yang lebih baik, misalnya dengan kebijakan terpadu antara lingkungan dan pertanian.

2. Regulasi dan Insentif Ekonomi

Insentif ekonomi adalah bagaimana mengubah sinyal pasar ke dalam suatu cara sehingga para pelaku ekonomi mau menanggung biaya sosial dalam setiap aktivitasnya. Instrumen yang biasa digunakan adalah subsidi, pajak input, standarisasi, lisensi, dan sebagainya.

a. Subsidi

Kebijakan subsidi pertanian pada umumnya dimaksudkan untuk menolong petani agar mampu membeli sarana produksi (saprodi) dengan harga lebih murah sehingga mereka akan menikmati indeks nilai tukar yang relatif besar, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan mereka. Pengalaman pada masa orde baru

yang menerapkan kebijakan subsidi pupuk dan pestisida cukup efektif untuk memacu produktivitas hasil panen padi, sehingga dalam kurun waktu sepuluh tahun dapat mencapai swasembada beras nasional. Hanya saja, sukses swasembada itu perlu dibayar dengan ongkos sosial yang cukup mahal karena dampak kerusakan lingkungan dan kemandulan kreativitas serta kemandirian petani yang terpasung bertahun-tahun, sehingga mereka menjadi kelompok masyarakat yang paling tertinggal dan kurang dinamis. Kebijakan subsidi input juga telah menguntungkan para pengusaha agrobisnis skala besar (*free raider*). Harga input murah yang sebenarnya diperuntukkan bagi petani kecil justru dinikmati oleh para pengusaha besar sehingga pasokan input di pasaran sering kosong pada saat petani kecil sangat memerlukan.

Pengurangan subsidi input (misalnya pupuk dan pestisida) dapat mempengaruhi pengalokasian sumber daya alam yang rasional, menekan kerusakan lingkungan dan kesehatan, serta mengurangi limbah. Namun demikian, kebijakan pengurangan subsidi pada tingkat usaha tani yang masih subsistem justru akan memperburuk kondisi sosio ekologi para petani. Bila subsidi input dikurangi, secara langsung akan terjadi kenaikan harga jual input di pasaran. Jika harga pupuk mahal, petani gurem akan mengurangi dosis pupuk atau bahkan sama sekali tidak melakukan pemupukan, sehingga hasil panen menurun dan pendapatan juga menurun. Dengan kata lain, mereka tetap miskin, padahal kemiskinan memiliki korelasi kuat dengan gejala perusakan ekologi. Pada kondisi tertentu, kebijakan pengurangan subsidi seharusnya disertai dengan kebijakan

perbaikan tunjangan pendapatan, bantuan pangan, dan sebagainya, sebagai kompensasi atas subsidi yang hilang tersebut.

b. Regulasi

Peraturan dapat secara langsung digunakan sebagai instrumen untuk membatasi penggunaan sarana produksi yang berpeluang merusak lingkungan (misalnya DDT), pelarangan terhadap praktek-praktek pertanian yang merusak lingkungan (misalnya pembatasan penebangan kayu hutan), atau memaksimalkan pembatasan emisi polusi. Jika upaya pembatasan kuantitatif atau kualitatif didukung dengan sistem penegakan hukum yang berwibawa, niscaya kerusakan lingkungan dapat dikendalikan.

Dalam jangka pendek kebijakan regulasi kurang efisien, jika para petani secara individu tidak memasukkan biaya konservasi ke dalam struktur biaya usaha tani, biaya administrasi, serta biaya penyusunan kebijakan; dan mengaitkan regulasi dengan teknologi lokalita. Kebijakan regulasi pada umumnya cocok dan populer di negara-negara berkembang untuk membatasi penggunaan input agrokimia dan menjaga kualitas udara dan air tetap sehat dan bersih.

c. Perpajakan

Pengenaan pajak pada input yang digunakan dapat meningkatkan kualitas lingkungan karena akan terjadi substitusi input yang dapat menekan kerusakan, perubahan komposisi produk yang dijual karena kenaikan biaya input, dan penggantian input dengan teknologi alternatif. Sebelum dikenai pajak atau iuran air, para petani cenderung boros dalam penggunaan air karena dianggap gratis. Setelah dipungut iuran air, mereka merasa

berkewajiban memanfaatkan air sebaik-baiknya. Dana yang terhimpun dari pajak akan digunakan kembali untuk menjaga kelestarian sumber mata air, menjaga kelestarian konservasi daerah tangkapan air, dan membayar pinjaman untuk pembangunan jaringan irigasi.

Secara teoretis, kebijakan perpajakan merupakan kebijakan yang lebih tepat dibandingkan dengan kebijakan regulasi. Namun, dalam realitasnya tidak mudah mengimplementasikan kebijakan perpajakan yang optimal, apalagi yang terjadi di bidang pertanian. Misalnya, dalam penerapan pajak pada usaha tani yang mengakibatkan polusi tanah dan air, akan terdapat kesulitan mendeteksi sumber-sumber pencemaran secara tepat karena banyak terkait dengan faktor lain di luar bidang pertanian. Kesulitan lain untuk membuat regulasi dan lisensi adalah bila terjadi interksi polusi dari beberapa polutan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan.

d. Pemberdayaan kelembagaan

Keberadaan status kepemilikan atau perasaan memiliki bersama (hak ulayat) terhadap suatu sumber daya alam yang dapat diperbarui, misalnya mata air atau sumber air, hutan adat, dan padang penggembalaan, dapat mendorong upaya pelestarian lingkungan yang berkesinambungan. Rasa kepemilikan bersama ini cukup efektif untuk mengelola kelestarian sumber daya alam. Namun, saat ini kita dihadapkan pada tantangan yang berat, antara lain pertumbuhan penduduk yang pesat, peningkatan komersialisasi, dan desakan sosial politik, baik yang datang dari dalam maupun dari luar kelompok.

Kejelasan status kepemilikan atau penguasaan tanah berdampak pada perilaku petani terhadap upaya pengelolaan

konservasi lahan; yakni meningkatnya rasa tanggung jawab, baik untuk masa sekarang dan masa mendatang. Program sertifikasi tanah yang secara administratif cukup baik, juga memberikan nilai tambah dan mendorong pemilik lahan untuk merawat tanahnya dengan lebih baik. Aturan kelembagaan penyewaan atau penyakapan lahan yang terdapat di setiap daerah merupakan potensi besar yang harus dikelola secara bijaksana untuk menjaga kelestarian lingkungan.

Dalam era otonomi daerah, sangat dimungkinkan suatu kawasan hutan, lautan, atau padang penggembalaan menjadi milik dua atau lebih pemerintah daerah; sehingga akan sangat efektif bila dalam pengelolaannya tetap memberdayakan kelembagaan lokal atau aturan adat yang sudah disepakati dan berlaku turun-temurun. Disinyalir, akhir-akhir ini banyak terjadi kasus penjarahan lahan atau hutan, pengaplingan lautan, tawuran antar nelayan memperebutkan wilayah perairan, dan peristiwa-peristiwa lain yang bermuara pada pudarnya kelembagaan sosial dan kearifan lokal.

Pada akhirnya, masing-masing negara atau daerah dituntut kreatif untuk melakukan budi daya pertanian dan manajemen sumber daya, dengan tetap mengintegrasikan kebijakan pertanian dan lingkungan hidup melalui peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinergi masing-masing pelaku pembangunan. Sangatlah bijaksana bahwa setiap aktivitas pembangunan pertanian melibatkan sebanyak mungkin lembaga terkait dan yang berkompeten pada masalah lingkungan untuk berpartisipasi, misalnya kementerian lingkungan hidup, LSM, perguruan tinggi, organisasi profesi, asosiasi-asosiasi, serta lembaga-lembaga sosial dan adat setempat.

A. Pengantar

Meskipun ada peningkatan dalam pendapatan perkapita di dunia, jutaan orang meninggal setiap tahun akibat malnutrisi dan kelaparan, dan lebih banyak lagi yang tengah berjuang mengalahkan kelaparan dan memenuhi kebutuhan dasar mereka. Secara detail lebih dari 800 juta orang menderita kekurangan pangan yang mereka perlukan untuk hidup sehat dan produktif, 24.000 orang meninggal setiap hari akibat kelaparan dan sebanyak $\frac{3}{4}$ dari jumlah ini adalah anak balita (IFPRI 2001; Chavas 2000). Data ini menunjukkan bahwa persoalan ketahanan pangan merupakan persoalan serius di dunia. Sementara itu di Indonesia tahun 1998 jumlah total penduduk yang berada dalam kondisi rawan pangan (*food insecure*) adalah 32 juta jiwa, yaitu lebih kurang $\frac{1}{6}$ dari total penduduk Indonesia (Tabor et al., 1998). Menurut Susenas tahun 1996 kurang lebih $\frac{1}{3}$ populasi di Indonesia masih memiliki pangsa konsumsi pangan yang tinggi, 70% atau lebih pengeluaran mereka adalah untuk konsumsi pangan. Karena itu persoalan ketahanan pangan juga merupakan soal yang perlu mendapatkan perhatian serius di Indonesia.

Ketahanan pangan, yang dipakai sebagai padanan kata *food security*, adalah suatu keadaan di mana semua orang dalam suatu wilayah, sepanjang waktu, mempunyai akses baik secara

fisik maupun ekonomis terhadap pangan yang bergizi, aman dan mencukupi kebutuhan dan preferensi makanan mereka untuk menjalani hidup yang aktif dan sehat. Pengertian ketahanan pangan ini mencakup tidak hanya aspek ketersediaan (*availability*) melainkan juga aspek *accessibility*, yakni kemampuan mengakses (Brichelo, 2000). Sebagai contoh dunia memproduksi cukup bahan makanan untuk kebutuhan penduduk dunia, namun ternyata masih banyak (800 juta) orang yang kelaparan (FAO, 2002). Tingkat kemampuan pangan di dunia masih sangat labil, diperkirakan hanya sekitar 0,25% produksi makanan global di atas permintaan makanan dunia.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dari pengertian tersebut dapat ditinjau dari segi makro (nasional) maupun mikro (rumah tangga). Secara makro dapat diartikan tersedianya pangan yang cukup (volume, keragaman, mutu, gizi, keterjangkauan) bagi seluruh penduduk, di seluruh wilayah, setiap saat. Secara mikro dapat diartikan sebagai kemampuan mengakses pangan dan gizi sesuai kebutuhan dan pilihan. Setiap saat, untuk tubuh sehat dan produktif. Dengan demikian ketahanan pangan melekat pada individu atau rumah tangga, berlanjut pada masyarakat, wilayah, hingga nasional. Dengan perkataan lain ketahanan pangan yang harus dibangun tidak saja menjadi kebutuhan nasional, tetapi juga daerah bahkan hingga tingkat rumah tangga sebagai unit terkecil dari masyarakat.

B. Problema Ketahanan Pangan di Indonesia

Di Indonesia, tingkat ketersediaan pangan Indonesia saat ini lebih dari cukup. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2002

seperti disampaikan Direktur Neraca Konsumsi BPS Slamet Sutomo dalam Konferensi Dewan Ketahanan Pangan Nasional di Jakarta pertengahan Oktober lalu, menunjukkan ketersediaan pangan per kapita pada tahun 2001 adalah 3.087 kalori (tahun 1999 tersedia 3.215 kalori dan tahun 2000 sebesar 3.006 kalori), protein sebanyak 85,09 gram. Sedangkan berdasarkan rekomendasi yang disampaikan dalam Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII Tahun 2000, kalori adalah 2.500 kalori/kapita per tahun dan untuk protein adalah 55 gram. Data dari puslitbang SEP menunjukkan, perbandingan antara produksi pangan domestik terhadap kebutuhan pangan nasional antara periode tahun 1961-2000 rata-rata lebih dari 97%, dan perbandingan impor pangan terhadap ketersediaan pangan nasional pada periode tahun 1961-2000 rata-rata berkisar antara 4,45 – 15,46 persen, rasio net impor terhadap ketersediaan pangan nasional berkisar antara 0,1 – 6,99. Data Food Balance Sheet dan Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-bangsa (FAO) menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan beras dari produksi dalam negeri selalu di atas 90 % untuk periode tahun 1961-2000. Produksi dalam negeri tertinggi dicapai pada periode tahun 1980-1980 yaitu sebesar 98,2 persen, sedangkan yang terendah terjadi pada tahun 1999 yaitu 87,8 persen, sedangkan pada tahun 2000 produksi dalam negeri naik mencapai 96,2 persen.

Data di atas menunjukkan bahwa problem pangan di Indonesia bukanlah pada aspek ketersediaannya, melainkan lebih pada aspek kemampuan konsumen untuk mengaksesnya. Tampaknya ironis, bahwa di Indonesia, seperti juga di kebanyakan negara-negara di Asia, umumnya problem kronis kekurangan pangan justru banyak terjadi di wilayah pedesaan yang umumnya menggantungkan kehidupan mereka dari sumber mata

pencaharian pertanian. Kelaparan justru banyak terkonsentrasi di wilayah-wilayah di mana masyarakat memproduksi pangan namun di situ suplai pangan yang terjangkau bagi mereka sangat terbatas (Stringer, 1999; Mason dan Baptist, 1996; Bidani dan Ravallion, 1993).

Kondisi demikian menunjukkan bahwa problem pangan sangat berkorelasi dengan problem kemiskinan. Nielson (2001) berpendapat bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan diperlukan implementasi strategi yang kokoh dan berkelanjutan ke arah pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi merupakan *necessary condition* untuk perwujudan ketahanan pangan, karena pertumbuhan ekonomi berkontribusi terhadap peningkatan produksi dan penguatan posisi dalam perdagangan internasional, yang memungkinkan suatu negara mengimpor pangan ketika diperlukan. Namun demikian harus diperhatikan bahwa pertumbuhan ekonomi saja tidaklah cukup. Adalah esensial untuk memperkuat akses masyarakat kepada pangan dengan cara mengentaskan mereka dari kemiskinan. Untuk mencapai kondisi ketahanan pangan, pertumbuhan ekonomi harus diantarkan melalui pengentasan kemiskinan dan pemerataan. Masyarakat miskin hendaknya dilibatkan dalam proses pertumbuhan, antara lain dengan cara pengembangan pasar, institusi dan infrastruktur yang dapat diakses oleh mereka. Kita tidak dapat mengharapkan pertumbuhan akan mengentaskan kemiskinan kalau terdapat problem ketimpangan yang besar dalam hal sumberdaya manusia, kesempatan kerja, kepemilikan lahan, dan dalam berbagi aset produktif lainnya. Upaya-upaya redistribusi perlu dilaksanakan agar golongan masyarakat miskin mempunyai kesempatan berkembang yang lebih baik, termasuk redistribusi ilmu pengetahuan dan teknologi.

C. Kebijakan Ketahanan Pangan

a. Pertentangan kepentingan dalam kebijakan ketahanan pangan

Dalam beberapa keadaan, terjadi pertentangan kepentingan (*trade off*) antara kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi untuk efisiensi dan pertumbuhan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan redistribusi dan pemerataan pendapatan. Hal ini juga terjadi pada kebijaksanaan yang berhubungan dengan ketahanan pangan. Kebijakan yang banyak diterapkan oleh negara-negara yang dapat digolongkan sebagai pengimpor pangan adalah kombinasi kebijakan restriksi impor dan intervensi harga pangan (Coxhead, 2000). Indonesia sendiri dapat dikategorikan ke dalam golongan negara seperti ini (Stringer, 2002). Umumnya kombinasi kebijaksanaan tersebut di atas dimaksudkan untuk beberapa tujuan sekaligus: (1) Mencapai keadaan swasembada pangan, (2) Membantu memperbaiki pendapatan produsen produk pangan, (3) dan menjamin penyediaan bahan pangan untuk konsumen di kota dengan harga yang terjangkau dan stabil.

Selain berbagai aspek tersebut di atas, ada aspek lain lagi yang terkait erat dengan kebijaksanaan ketahanan pangan, yang selama ini belum dieksplorasi secara mendalam melalui kegiatan-kegiatan penelitian, yaitu aspek keseimbangan lingkungan. Kebijakan pangan yang diterapkan dapat berdampak signifikan terhadap keseimbangan lingkungan. Misalnya kebijaksanaan subsidi untuk produsen pangan dapat menyebabkan sumberdaya tersedot kepada kegiatan produksi ini. Sebagai akibatnya terjadi eksploitasi penggunaan lahan di atas kapasitasnya, yang pada gilirannya dapat membawa efek degradasi lahan. Selain itu pemanfaatan sumberdaya melebihi

kapasitasnya dapat menyebabkan siklus alami dan keseimbangan lingkungan terganggu.

Masalah ketahanan pangan memang merupakan isu emosional. Problem kelapran kronis, kurangnya persediaan pangan lokal dan juga lonjakan tiba-tiba dari harga pangan dapat dengan mudah menyulut semangat publik luas untuk melakukan sesuatu. Berhubungan dengan itu, isu ketahanan pangan ini merupakan isu politik pula. Tidak jarang kelompok politik tertentu sengaja mengangkat isu ini untuk mengumpulkan dukungan bagi kelompok mereka. Meskipun demikian pada hakekatnya persoalan ketahanan pangan adalah isu ekonomi. Hanya dengan kebijaksanaan ekonomi yang baik ketahanan pangan yang berkesinambungan dapat diwujudkan (Timmer, 2002).

Masalah ketahanan pangan telah menjadi fokus intervensi pemerintah selama berpuluh-puluh tahun. Umumnya ketahanan pangan diasosiasikan sebagai swasembada beras. Di pertengahan tahun 1980an Indonesia dapat dikatakan mencapai 100% swasembada untuk beras. Namun demikian pertumbuhan produksi beras menurun selama dekade 1990an, yang akhirnya mengarah kepada peningkatan impor dan penurunan rasio swa sembada. Hasil perhitungan Food Policy Support Activity (FPSA) selama beberapa tahun terakhir rasio swa sembada dapat dipertahankan sekitar 95%, kecuali pada periode el nino tahun 1998 yang membuat rasio ini menjadi di bawah 90% (FPSA 2002).

b. Peran Badan Urusan Logistik (BULOG)

Badan Urusan Logistik (Bulog) telah ditugasi untuk menyelenggarakan pengaturan pasar untuk bahan pangan, khususnya bahan pangan paling utama bangsa Indonesia yakni beras. Untuk tugas ini Bulog dibekali keistimewaan berupa hak

monopoli untuk impor beras. Salah satu tujuan intervensi Bulog dalam pasar pangan pada waktu itu adalah untuk memelihara kestabilan harga domestik pangan relatif terhadap harga internasional, dan hal ini tampaknya telah berhasil dijalankannya dengan baik. Tujuan yang lain dari intervensi Bulog adalah untuk menjamin suplai pangan yang cukup bagi konsumen. Hal ini direfleksikan dengan upaya menekan harga rata-rata domestik di bawah harga rata-rata internasional. Keberhasilan Bulog dalam mempertahankan stabilitas harga komoditas pangan dianggap berkontribusi cukup signifikan terhadap stabilitas politik dan proses pembangunan di Indonesia (Robinson, 1997). walaupun demikian, setelah lebih dari dua dekade upaya stabilisasi harga ini, Indonesia akhirnya keluar dari krisis ekonomi dengan harga beras domestik yang jauh lebih tinggi dari harga dunia dan dari trend jangka panjang harga real dalam rupiah (Timmer, 2002).

Peningkatan harga beras ini tampaknya tidak cukup untuk menjadi insentif pertumbuhan produksi di tingkat nasional. Ada kekhawatiran di masyarakat bahwa Indonesia sedang menghadapi 'bom waktu ketahanan pangan'. Dikatakan bahwa penelitian mutakhir menunjukkan produksi beras menurun sementara permintaannya meningkat. Kalau kecenderungan seperti ini berlanjut, pada akhir dekade ini beras dalam pasar dunia akan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan Indonesia (Jakarta Pos, 4 Mei 2002). Penyebab utama dari penurunan produksi besar ini umumnya dialamatkan kepada penyusutan lahan-lahan produksi besar akibat konversi ke penggunaan lain. Dilaporkan bahwa lahan sawah di Indonesia menyusut dari 16,7 juta ha di thun 1983 menjadi 14 juta ha di tahun 2002 (FPSA, 2002). Namun demikian FPSA tidak sependapat mengenai adanya ancaman bom waktu tersebut. Berdasarkan kompilasi data BPS dari beberapa

publikasinya dapat dilihat bahwa tingkat produksi beras dan luas panen padi menunjukkan kecenderungan meningkat. Di samping itu pasar dunia untuk beras juga telah jauh berkembang sekarang ini, dibandingkan keadaannya 15 tahun yang lalu, dan dianggap cukup dan mampu melayani permintaan import Indonesia.

FPSA (2001) mendeskripsikan kebijaksanaan pangan sebagai sebuah spektrum kontinyu, mulai dari perspektif mikro untuk pemenuhan kebutuhan nutrisi individual, terus melebar sampai kepada perspektif makro untuk menjamin suplai yang teratur bagi pangan bagi pasar tingkat nasional, regional dan lokal. Tantangan yang sekaligus juga merupakan tujuan penting dari kebijaksanaan pangan adalah untuk menciptakan suatu kondisi dimana tingkat daya beli, pengetahuan tentang nutrisi, dan upaya pemeliharaan kesehatan individual dalam rumah tangga, menjamin permintaan yang cukup untuk pangan. Ini akan menjamin ketahanan pangan bagi kedua level, baik pada level mikro maupun makro.

Keberhasilan kebijaksanaan pangan tergantung pada berjalannya koordinasi dan integrasi dari tiga aspek kebijakan, yakni pertumbuhan yang tinggi secara makro, pengentasan kemiskinan melalui pertumbuhan ekonomi pedesaan, dan stabilitas dinamik dari sistem pangan. Kompleksitas kebijaksanaan pangan ini disebabkan oleh karena setiap aspek tersebut terkait dalam hubungan kausal dengan kedua aspek yang lain melalui mekanisme pasar dan mekanisme perilaku individual. Pertumbuhan yang tinggi di bidang makroekonomi harus dirancang untuk mampu menjangkau masyarakat miskin, bila tidak pengentasan kemiskinan akan tertunda. Kebijaksanaan yang tidak didasarkan pada mekanisme pasar dan perilaku

individual tidak akan mampu bertahan secara berkesinambungan, seperti misalnya kegiatan Operasi Pasar Khusus (OPK). Kegiatan ini hanya bisa berjalan apabila didukung secara kontinu oleh dana yang signifikan besarnya. Seperti itu juga, meskipun misalnya rumah tangga miskin telah diangkat ke atas garis kemiskinan, namun suplai pangan sangat terbatas dan harga menanjak tinggi, ketahanan pangan juga akan sukar diwujudkan.

Terhadap peranan Bulog dalam kebijaksanaan pangan ini Robinson dkk (1997) telah melakukan studi khusus menggunakan model CGE. Hasil simulasi mereka menunjukkan bahwa apabila Bulog tetap beroperasi untuk menjaga tingkat harga beras ketika ada peningkatan yang signifikan dalam produktivitas beras, maka produksi beras akan meningkat secara dramatis. Kebijakan ini akan menyebabkan sumberdaya yang seyogyanya dapat ditarik oleh aktifitas pertanian lain yang bernilai tambah tinggi (seperti produksi buah-buahan dan sayuran) beralih ke arah produksi beras. Hasilnya adalah alokasi sumberdaya yang tidak efisien antara sektor pertanian dengan sektor lainnya dalam ekonomi. Selain itu dengan adanya peningkatan produksi beras, operasi Bulog akan mengarah kepada subsidi ekspor. Bulog harus menanggung biaya yang sangat besar untuk menutupi margin pembelian beras domestik dan penjualan kelebihan stoknya ke pasar internasional. Sebaliknya apabila peningkatan produktivitas beras ini tidak diikuti oleh intervensi Bulog maka output beras tetap meningkat namun tidak dalam jumlah yang terlalu besar karena sumberdaya akan dilepaskan dari produksi beras ke arah sektor lain baik pertanian maupun non pertanian yang bernilai tambah tinggi. Harga beras akan bergerak turun ke level harga dunia dan konsumen akan menikmati manfaatnya (*beter off*). Lebih jauh lagi penghasilan pemerintah (*government revenue*)

akan bertambah karena pertambahan produk non pertanian akan menyebabkan bertambahnya pemasukan dari pajak.

c. Syarat penting untuk keberhasilan kebijakan pangan

Peningkatan produktivitas beras secara khusus dan komoditas pangan lainnya secara umum merupakan kondisi penting untuk keberhasilan kebijaksanaan pangan. Menurut Timmer (2002) harga beras tinggi seperti sekarang ini bila tidak diimbangi dengan peningkatan produktivitasnya akan menyebabkan terjadinya *zero sum outcome*, yakni peningkatan pendapatan produsen beras sebagai akibat peningkatan harga akan terhapuskan karena konsume beras harus membayar tingkat harga yang lebih tinggi.

Tingkat harga pangan mempunyai pengaruh bercabang yang saling berlawanan. Untuk konsumen pangan, tingkat harga pangan yang lebih tinggi akan membatasi jenis dan jumlah makanan yang dapat dibeli. Bersamaan dengan itu sisa penghasilan yang bisa digunakan untuk komoditas yang lain juga berkurang. Sementara bila harga pangan murah, jumlah, jenis maupun kualitas pangan yang dikonsumsi dapat ditingkatkan, dan sisa anggaran belanja akan lebih banyak. Rumah tangga petani melihat harga pangan sebagai faktor dominan yang menentukan tingkat pendapatan mereka. Dalam jangka panjang insentif berupa harga pangan yang baik merupakan salah satu aspek yang berkontribusi signifikan bagi pembentukan suasana perekonomian pedesaan yang sehat dan dinamis.

Dalam kaitan ini Nelson (2001) menyatakan bahwa kebijaksanaan ketahanan pangan untuk dapat berhasil dengan baik sangat bergantung kepada pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada golongan miskin, yaitu pertumbuhan ekonomi

yang mampu mengentaskan kemiskinan dan memperbaiki tingkat kesenjangan pendapatan di antara berbagai golongan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi penting untuk mendorong peningkatan produksi dan penguatan posisi dalam perdagangan internasional. Sehingga bila transaksi diperlukan (mengimpor ketika kekurangan atau mengekspor ketika kelebihan stok), pelaksanaannya tidak merugikan. Bersamaan dengan itu akses masyarakat kepada pangan perlu diperbaiki dengan cara mengentaskan mereka dari kemiskinan yang disertai dengan upaya-upaya redistribusi aset. Masyarakat miskin hendaknya dilibatkan dalam proses pertumbuhan, antara lain dengan cara pengembangan pasar, institusi dan infrastruktur yang dapat diakses oleh mereka.

Salah satu aspek yang penting dalam kebijaksanaan ketahanan pangan jangka pendek adalah pemanfaatan potensi sektor pertanian untuk pengentasan kemiskinan. Strategi ini memiliki kelebihan karena aktualisasi potensi sektor pertanian dapat berupa peningkatan produktivitas tanaman pangan, pengembangan sektor pertanian non pangan bernilai tinggi, maupun pembenahan sistem tataniaga dan pengolahan dari produk-produk pertanian. Semua itu akan memberikan tambahan pendapatan bagi rumah tangga petani produsen yang kebanyakan merupakan rumah tangga miskin. Beberapa studi menunjukkan bahwa periode pertumbuhan sektor pertanian yang tinggi berasosiasi kuat dengan menurunkan kemiskinan di pedesaan dan meningkatnya rasio ketahanan pangan .

D. Kedaulatan pangan dan empat pilar penyangganya

Persoalan kurang pangan telah mendorong berbagai pihak untuk mencari cara yang tepat untuk mengatasinya. Diskusi dan perdebatan panjang tentang kurang pangan kemudian

melahirkan konsep ketahanan pangan yang kemudian menjadi acuan masyarakat internasional termasuk pemerintah Indonesia. Ada banyak definisi yang dilahirkan untuk menjelaskan tentang ketahanan pangan. Sebagai misal, FAO merumuskan kembali berbagai definisi sebelumnya: *"Ketahanan pangan (adalah) situasi yang ada ketika semua orang, sepanjang waktu, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap makanan dan makanan yang disukai untuk kehidupan yang aktif dan sehat"*. Sementara Pemerintah Indonesia melalui UU Pangan 1996 mendefinisikan ketahanan pangan sebagai: *"kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, merata dan terjangkau"*.

Mengacu pada pengertian tersebut, ketahanan pangan meliputi tiga unsur utama yakni, ketersediaan, aksesibilitas (keterjangkauan), dan pemanfaatan pangan. Ketersediaan pangan artinya pangan yang berkualitas dalam jumlah yang cukup harus tersedia pada tingkat nasional dan lokal baik produksi sendiri maupun impor. Aksesibilitas berarti bahan pangan harus terdistribusi dan tersedia secara lokal dan terjangkau oleh semua orang. Pemanfaatan berarti pangan harus digunakan dengan cara sebaik mungkin bagi setiap orang sehingga terjamin kesehatan dan mengandung gizi yang memadai (cukup dalam kuantitas, kualitas, dan jenis yang beraneka ragam bagi setiap kebutuhan individu).

Konsep ketahanan pangan yang telah dikembangkan lebih dari 30 tahun dinilai oleh berbagai organisasi petani dan organisasi non pemerintah internasional telah gagal mengatasi persoalan kelaparan. Faktor penting penyebab kegagalan ini adalah diabaikannya aspek kemampuan dan hak rakyat dan negara

untuk menentukan pengaturan pangannya. Sehingga kebijakan pemenuhan kebutuhan pangan diletakkan hanya pada kekuatan pasar. Pasar bebas dan privatisasi kemudian menjadi panglima dalam pembangunan, termasuk dalam membangun ketahanan pangan pada tingkat nasional dan internasional.

Kedaulatan pangan selain menjadi konsep alternatif juga menjadi gerakan sosial yang menuntut terwujudnya sistem pangan yang demokratis. Menempatkan pangan sebagai hak rakyat berarti mengembalikan kekuasaan rakyat di tingkat lokal untuk menentukan sendiri cara-cara terbaik untuk memproduksi, mendistribusikan, dan mengonsumsi pangan sesuai sumberdaya pendukung yang tersedia. Semua keputusan yang diambil ada di tangan masyarakat itu sendiri dalam proses yang demokratis dan transparan

Peran pemerintah dalam mendukung gerakan ini merupakan faktor penting. Diperlukan kebijakan untuk mengembangkan sistem pangan nasional dengan sistem pangan desa sebagai landasannya. Kebijakan nasional yang dibuat secara berdaulat oleh pemerintah merupakan jaminan bagi rakyat untuk terbebas dari kemungkinan intervensi kepetingan perusahaan-perusahaan raksasa dan negara-negara maju. Kebijakan pemerintah yang populis akan memberi dukungan politis dan ekonomi bagi petani dan konsumen pangan serta mendorong terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dan berkembang.

Konsep kedaulatan pangan menekankan pentingnya memberi kewenangan kepada komunitas lokal untuk menentukan pilihan dalam memproduksi, mendistribusikan, dan mengonsumsi pangan secara berkelanjutan. Untuk mencapai situasi tersebut, berbeda dengan ketahanan pangan, kedaulatan pangan memiliki

empat pilar utama yang harus diupayakan. *Pertama*, membenahi struktur ketidakadilan penguasaan sumber-sumber produktif melalui performa agraria. *Kedua*, menerapkan budidaya usaha tani berkelanjutan berdasarkan kearifan pengetahuan lokal dan karakteristik ekologi setempat. Selanjutnya yang *ketiga*, membangun atau memperjuangkan struktur perdagangan yang adil atas produk pertanian pangannya agar dapat memenuhi kebutuhan hidup secara layak, dan *keempat*, memperkuat budaya konsumsi pangan lokal yang beranekaragam dalam jumlah cukup, bergizi dan aman bagi dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap beras dan pangan impor.

A. Pembaruan Agraria, Pilar Pertama

"Siapa menguasai Tanah, Maka ia Menguasai Makanan", (Tauchid, 1952). Kalimat singkat Tauchid di atas bermakna begitu dalam, bahwa penguasaan dan pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sangat ditentukan oleh penguasaan terhadap tanah. Kalimat itu juga menegaskan bahwa masalah agraria merupakan masalah mendasar, karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Di negara-negara agraris seperti Indonesia, penyebab kemiskinan dan kurang pangan yang utama adalah rendahnya akses penduduk pedesaan terhadap tanah, air dan sumber produksi lainnya. Rendahnya akses dan kontrol jutaan penduduk miskin di seluruh dunia menyebabkan mereka terjatuh dalam lingkaran kemiskinan dan kelaparan.

Sejalan dengan pendapat Tauchid, kedaulatan pangan juga mensyaratkan adanya penguasaan masyarakat lokal atas sumber-sumber produksi pangan, terutama tanah. Kelaparan dan kemiskinan yang dialami masyarakat pedesaan, khususnya

para penggarap, hanya dapat diatasi dengan sungguh-sungguh dengan meningkatkan akses mereka terhadap tanah dan sumberdaya produksi lainnya. Penyediaan dukungan sumberdaya lain sebagai sumber penghidupan alternatif bagi mereka juga sangat berpengaruh terhadap pemenuhan kebutuhan pangan dan peningkatan pendapatan mereka.

Piagam Petani yang dihasilkan dari World Conference on Agrarian Reform & Rural Development yang dilaksanakan FAO pada tahun 1979, mengartikan Pembaruan Agraria sebagai: "Perubahan prikehidupan dan kegiatan pedesaan dalam semua segi, ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan". Usaha ini dicapai melalui jalan sebagai berikut: (1) pembatasan maksimal atas kepemilikan tanah perseorangan, (2) peneguhan kekuatan dasar ekonomi petani kecil, (3) pengorganisasian perkumpulan petani, dan (4) inovasi dan teknologi.

Lebih lanjut, Gunawan Wiradi menjelaskan inti pengertian pembaruan agraria sebagai "suatu penataan kembali, atau penataan ulang, struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah (sumber agraria) agar tercipta suatu struktur masyarakat yang adil dan sejahtera". Pemikiran ini didasarkan pada asumsi bahwa pokok permasalahan kemiskinan dan kelaparan terletak pada bagaimana alat sebanyak-banyaknya rakyat. Pelaksanaan pembaruan agraria mencakup: pengusahaannya, skala operasi usahanya, sistem sewa menyewa, kelembagaan kredit desa, pemasaran serta pendidikan dan pelatihan untuk menyesuaikan diri dengan tujuan-tujuan keadilan sosial dan produktivitas.

Pengalaman beberapa negara seperti Cina, Jepang, Korea, dan Taiwan menunjukkan bahwa reforma agraria memberi

landasan sehingga kemudian mereka mampu berkembang menjadi negara maju baik kapitalis maupun sosialis. Sementara negara-negara yang tidak atau belum melaksanakan pembaruan agraria seperti Indonesia, Filipina, dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin tetap terbelenggu berbagai persoalan struktural yang sulit dipecahkan dan ketergantungan pangan dari luar. Lebih jauh berdasar hasil penelitian di dua belas negara, Sei Lin menyimpulkan bahwa agar suatu negara dapat menerapkan penataan ulang tanah (land reform), diperlukan: (1) formulasi konstitusi dan hukum yang memandatkan implementasi land reform; (2) peraturan land reform dan penegakkannya; (3) proses administrasi dan organisasi pelaksana land reform; (4) administrasi pertanahan dan land reform; (5) mesin peradilan land reform; (6) perencanaan, penelitian dan evaluasi program land reform; (7) pembiayaan land reform; (8) peran pemerintah lokal; dan (9) organisasi petani dan perannya.

Pengalaman di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa upaya untuk melakukan reforma agraria pada skala nasional bukanlah hal yang mudah. Namun pengalaman berbagai komunitas petani menunjukkan bahwa upaya untuk melakukan penataan ulang sumber-sumber agraria di tingkat lokal bukan mustahil untuk dilakukan. Perjuangan para petani di Pasir Randu Kabupaten Cianjur, Jawa Barat dalam memperoleh kembali hak mereka atas tanah menjadi salah satu contohnya. Situasi kemiskinan dan kurang pangan yang dihadapi masyarakat desa ini serta tekanan ekonomi akibat krisis ekonomi tahun 1997 mendorong mereka mencari berbagai cara untuk mengatasinya. Lahan perkebunan yang ada di wilayahnya dibiarkan terlantar mereka lihat sebagai potensi untuk dimanfaatkan. Keterbukaan akibat tuntutan reformasi, membuat para petani penggarap berani

menuntut hak atas tanah perkebunan yang terlantar itu. Meskipun mereka tidak memiliki hak sejarah atas tanah tersebut terus berjuang menuntut hak normatifnya.

Setelah melalui perjuangan yang cukup panjang dan melelahkan kemudian mereka memperoleh tanah itu pada tahun 2003. Tidak semua lahan perkebunan itu diambil oleh para petani, tetapi hanya lahan yang tidak digarap saja dengan luas 290,1 hektar. Setiap petani anggota OTL (Organisasi Tani Lokal) Pasir Randu yang berjumlah 521 petani itu masing-masing memperoleh lahan garapan. Berdasar kesepakatan bersama, setiap keluarga memperoleh lahan maksimal 1 hektar dan minimal 0,12 hektar. Rata-rata setiap petani memperoleh 0,5 hektar. Para petani sepakat untuk tidak mensertifikasi lahan yang digarapnya, tetapi mengupayakan legislasi kolektif dimana perempuan petani memiliki hak yang sama. Hal itu dilakukan untuk menghindari terjadinya jual beli tanah.

Kekompakan terus dijaga oleh anggota OTL Pasir Randu, terutama dalam memasuki tahap berikutnya yaitu penataan lahan. Tanah perkebunan hasil *reclaiming* itu kemudian ditata ulang secara bersama untuk kepentingan anggota OTL dan warga kampung lainnya. Mereka membuat rancangan peta tata guna lahan baru yang didalamnya termuat areal persawahan, kebun, huma atau ladang, hutan lindung, jalan, saluran irigasi, bendungan, kolam ikan, lahan penggembalaan, tanah sempalan dan sebagainya. Lahan tersebut saat ini telah diubah menjadi lahan persawahan (43,23 ha), tegalan (25 ha), perkebunan rakyat (219,2 ha), dan sisanya untuk kolam ikan, jalan dan pemukiman. Agar sawah yang dicetak dapat diairi, masyarakat secara bergotong royong membuat saluran irigasi sederhana.

Meskipun belum seluruh lahan dimanfaatkan dengan optimal karena berbagai keterbatasan dan kurangnya dukungan pemerintah, namun para petani telah merasakan manfaatnya. Seorang anggota OTL yang dulunya memburuh mengatakan sudah tidak perlu melanjutkan pekerjaan itu lagi karena lahan yang diperolehnya telah menghasilkan aneka tanaman dan ikan untuk kebutuhan sendiri dan dijual. Seorang ibu anggota kelompok mengatakan bahwa saat ini tidak lagi perlu beli beras karena dapat memenuhi kebutuhan pangan keluarga dengan nikmatnya bukan main karena diperoleh dari lahan sendiri. Bahkan seorang ibu lain mengatakan bahwa jika dulu sering meminjam beras, tetapi saat ini dapat berzakat dari hasil panen tanah garapannya.

B. Pertanian Berkelanjutan, Pilar Kedua

Modernisasi pertanian merupakan bagian dari strategi pembangunan Indonesia yang diimplementasikan semenjak masa pemerintahan Soeharto, diyakini dapat mencapai swasembada pangan. Dalam kenyataannya, modernisasi pertanian yang selama ini dikembangkan dapat meningkatkan produksi pangan namun hanya berjangka pendek dan juga berdampak negatif terhadap kemandirian petani, lingkungan, dan sosial budaya di pedesaan. Modernisasi pertanian menyebabkan para petani yang sebelumnya mengembangkan berbagai teknologi lokal dalam pembibitan, budidaya hingga permanenan dengan tiba-tiba digantikan dengan teknologi baru yang datang dari luar. Berbagai kebutuhan yang sebelumnya dapat dipenuhi sendiri dan tersedia disekitar desanya, kemudian harus didatangkan dan beli berbgainya dari luar desa seperti benih, pupuk, pestisida, kredit atau modal. Tidak semua petani dapat memanfaatkan teknologi modern itu dengan tepat dan benar, bahkan banyak petani miskin

yang kesulitan untuk mendapatkan input pertanian sesuai jumlah, kualitas, harga, dan waktu. Sering petani kesulitan mendapatkan pupuk ketika tanaman membutuhkannya.

Berbagai persoalan lingkungan dan sosial berkembang sebagai akibat penggunaan teknologi pertanian modern. Tanah, air, dan udara, bahkan makanan tercemar karena penggunaan pestisida dan pupuk kimia. Tanah menjadi semakin tidak subur, aneka benih tanaman lokal semakin hilang, dan budidaya tanaman pangan rentan terhadap serangan hama dan penyakit.

Kebijakan yang mengutamakan peningkatan produktivitas pangan dengan mengandalkan benih unggul, pupuk dan pestisida kimiawi pabrikan sebagai faktor penentu telah melupakan akar persoalan kelaparan. Kelaparan bukan semata masalah rendahnya produksi pangan, tetapi juga soal manajemen institusi menyangkut distribusi, pengairan, inovasi teknologi lain, dan sebagainya. Amartya Sen, ekonom India penerima nobel, dalam satu studi kasusnya di tahun 1980-an menemukan satu daerah di India mengalami kelaparan hebat, tetapi di daerah lain berkelimpahan pangan. Terbukti kelaparan, menurutnya, bukan sekadar persoalan kelangkaan pangan (karena teknologi rendah), tetapi juga soal kepemilikan dan akses terhadapnya.

Melihat kenyataan tersebut, kedaulatan pangan mendorong pengembangan pertanian-pertanian berkelanjutan atau pertanian ekologis berbasis keanekaragaman hayati. Penggunaan berbagai benih tanaman pangan lokal yang telah beradaptasi secara lokal yang tahan terhadap iklim setempat, penggunaan pupuk kandang dan kompos, mengurangi penggunaan air irigasi dan pemanfaatan input lain yang lebih hemat menjadi hal penting. Pertanian berbasis keanekaragaman hayati juga dapat menjamin ketersediaan

makanan yang tidak dibudidayakan, tanaman obat, bahan bakar, dan makanan ternak, merupakan kunci bagi keberlanjutan sistem pangan masyarakat serta kehidupan pedesaan yang sehat.

Teknologi Pertanian Berkelanjutan (PB) yang dikembangkan perlu disesuaikan dengan situasi agroekologi spesifik lokasi dan kebutuhan keluarga petani. Beberapa ciri PB antara lain: 1) berupaya mengintegrasikan pengelolaan kesuburan tanah, kesesuaian lahan dan peternakan; 2) penggunaan secara efisien unsur hara, air, dan energi, serta sedapat mungkin mendaur-ulangnya melalui upaya pencegahan terjadinya deplesi dan polusi; 3) penggunaan input luar hanya untuk mengkompensasi defisiensi lokal; 4) mendayagunakan pengetahuan dan teknologi pribumi, pengalaman dan pengetahuan universal secara serasi; dan 5) menekankan upaya mempertahankan tingkat produksi agar konsistensi.

Kecenderungan yang perlu dicermati terkait pengembangan PB ini adalah intervensi kepentingan perusahaan agribisnis. Bisnis PB semakin banyak karena menyimpan keuntungan besar. Demikian juga kalangan pejabat pemerintah sekarang pun mulai melirik PB. Tetapi yang menggerakkan mereka buka soal kesadaran ekologis tetapi lebih karena peluang meraup devisa. Keinginan untuk mengembangkan PB dengan tujuan keuntungan akan menjauhkan tujuan PB yang sebenarnya. Salah satu watak bisnis kapitalistis adalah kehausannya akan keuntungan yang tanpa batas. Sehingga jika ada peluang untuk memperbesar keuntungan, segala cara akan ditempuh. Kecenderungan ini nampak dari perusahaan-perusahaan besar yang perlahan-lahan mencaplok perusahaan bisnis kecil, dan lama-lama menjadi perusahaan besar skala nasional dan ujungnya menjadi perusahaan multi nasional.

Bidang usahanya pun kian melebar, mulai dari bisnis hulu sampai hilirnya. Banyak contoh perusahaan pertanian yang memproduksi aneka pupuk dan pestisida organik yang dijual kepada para petani.

Di sektor PB gejala ini juga sudah terjadi. Konglomerat Setiawan Djodi misalnya, mendirikan Bio-Kantata sebuah perusahaan pupuk organik di Pasuruan, Jawa Timur. Perusahaan ini bekerjasama dengan kelompok petani PB dengan dukungan pupuk dari perusahaan dan menjamin pasarnya, untuk membudidayakan padi organik. Kini, perusahaan tersebut mulai menjalin jaringan kerjasama dengan berbagai kelompok di Jawa Tengah dan Jawa Barat. Kelihatannya proses tersebut baik-baik saja. Tetapi perlu dicermati, ketika suatu perusahaan mengelola sarana produksi, mengkoordinir budidaya, dan memasarkan hasil (menguasai hulu sampai hilir) akan memiliki kekuatan yang dominan dalam pengambilan keputusan. Petani kemudian hanya menjadi pelaksana teknik dari agribisnis perusahaan tersebut. Petani menjadi tergantung, karena input dan pasarnya ditentukan perusahaan. Namun tanpa disadari petani akan menjadi buruh di lahannya sendiri. Mungkin kesejahteraan petani lebih baik, tetapi situasi ini tidak merubah kondisi petani dari ketergantungan terhadap pihak luar. Struktur yang bersaing sempurna pun menjadi sulit terjadi dalam situasi demikian.

Oleh karenanya, tujuan pertanian berkelanjutan dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan adalah untuk berkelanjutan produksi aneka pangan lokal dan untuk pemenuhan kebutuhan pangan komunitas lokal. Pertanian akan dapat berkelanjutan jika berorientasi jangka panjang: menguntungkan bagi petani dan usaha taninya, memperbaiki kesejahteraan dan kualitas kehidupan keluarga petani; memberdayakan komunitas pedesaan, desa dan kota-kota kecil; serta perlindungan dan konservasi sumberdaya

alam khususnya tanah, air dan udara. Juga jika memperhatikan masa sepan tetapi berbasis pada kaarifan generasi sebelumnya; dampak transportasi pangan dan dampak lingkungan pengolahan pangan serta kesehatan penduduk yang berada di sekitar lahan pertanian serta kualitas tanaman yang dibudidayakan.

Dalam rangka mewujudkan pertanian berkelanjutan, Conway (1987) menyarankan beberapa teknologi pertanian yang potensial untuk mendukungnya, antara lain:

1. Tumpang sari (*intercropping*), yakni membudidayakan dua atau lebih tanaman secara bersamaan dalam satu lahan. Cara ini memberikan berbagai keuntungan antara lain: optimalisasi pemanfaatan unsur hara oleh tanaman yang berbeda, interaksi saling menguntungkan antar tanaman, menghambat tumbuhnya gulma dan pengendalian hama.
2. Tumpang gilir dan rotasi tanaman, yakni membudidayakan dua tanaman atau lebih secara bergiliran. Manfaatnya sama dengan tumpang sari.
3. Wana tani, yaitu pola tumpang sari antara tanaman tahunan dengan tanaman semusim seperti aneka tanaman pangan dan tanaman obat.
4. Silvi-pasture, yakni memadukan tanaman kayu-kayuan dengan tanaman hijauan pakan ternak yang akan memberikan keuntungan ganda.
5. Konservasi lahan, yaitu sistem olah tanah minimum (OTM) atau tanpa olah tanah (TOT) untuk mempertahankan kesuburan tanah dan mencegah erosi.
6. Pengelolaan hama terpadu, yaitu mengelola hama dengan memadukan cara hayati, mekanik, dan kimiawi dengan mengutamakan pengendalian dari pada pemberantasan.

C. Perdagangan yang Adil, Pilar Ketiga

Jika produksi petani dihargai maka kebutuhan pangan, sandang, kesehatan keluarga dan pendidikan anak-anaknya dapat terpenuhi (KRKP, Kampanye Perdagangan yang Adil untuk Petani, 2005). Liberalisasi perdagangan menuntut setiap negara membuka pintu seluas-luasnya terhadap masuknya berbagai bentuk barang, jasa, informasi, dan pengetahuan. Pangan sebagai kebutuhan amat penting semua manusia juga menjadi bagian liberalisasi perdagangan. Sebagai akibatnya terjadi peningkatan arus perdagangan pangan antar negara. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya pangan dari berbagai negeri lain yang masuk ke kota-kota hingga ke pelosok desa-desa Indonesia. Liberalisasi pasar bebas menyebabkan meningkatkan impor pangan mengurangi insentif dan pendapatan petani dan mendorong terjadinya urbanisasi di kalangan petani kecil, terutama kaum perempuan petani

Ketidakadilan dalam perdagangan ini mendorong prakarsa masyarakat di berbagai belahan dunia untuk memunculkan inisiatif perdagangan alternatif yang lebih adil. Perdagangan yang dikelola dengan memperhatikan kepentingan masing-masing negara yang berbeda kekuatan maka perdagangan internasional berpotensi mengangkat jutaan petani miskin dari banyak negara ke arah yang lebih baik. Perdagangan yang adil (Fair Trade) merupakan bagian penting dalam perjuangan bagi terwujudnya kedaulatan pangan. Proses negosiasi perdagangan internasional mestinya didasarkan pada dialo, transparansi dan penghargaan. Perdagangan yang adil merupakan gerakan internasional yang berusaha mewujudkan pendekatan alternatif bagi tata kelola perdagangan internasional. Gerakan ini mencoba mengupayakan jaminan terutama bagi petani dan pengusaha kecil dan menengah

dari negara miskin atau berkembang agar mendapat harga yang adil.

Gagasan utama Perdagangan yang Adil adalah memperjuangkan keadilan sosial dan praktik produksi yang ramah lingkungan. Gagasan dalam prakteknya ini diwujudkan dalam bentuk pemberian kesempatan yang setara sesuai kemampuan masing-masing pihak dalam melakukan transaksi dagang. Pada tataran internasional jelas tampak bahwa melalui aturan-aturan yang dibuat WTO- sebagai organ perdagangan dunia yang paling kuat saat ini justru makin menenggelamkan kemampuan negara yang miskin. Secara umum fair trade ini bertujuan untuk:

1. Meningkatkan kesejahteraan hidup para produsen kecil dan menengah, memperkuat cara meningkatkan akses Pasar bagi produk mereka, memperkuat organisasi produsen, memberikan pembayaran yang lebih baik, dan menyediakan kontrak kerja jangka panjang dalam hubungan perdagangan.
2. mempromosikan manfaat pembangunan bagi produsen yang kurang beruntung terutama kaum perempuan dan masyarakat adat. Juga memberikan perlindungan bagi anak-anak dari eksploitasi dalam produksi.
3. Meningkatkan kesadaran konsumen tentang efek negatif dari tata perdagangan internasional yang menggunakan sistem liberal.
4. Membangun model kemitraan dalam perdagangan melalui prinsip-prinsip dialog transparansi dan penghargaan.
5. Mengkampanyekan perubahan dalam tata aturan dan praktek perdagangan internasional yang konvensional.
6. Melindungi hak asasi manusia dengan mempromosikan keadilan sosial dan praktek yang ramah lingkungan.

Salah satu bentuk perdagangan yang adil bagi petani adalah pemasaran langsung oleh petani produsen. Pemasaran langsung ini adalah cara dimana petani penghasil memasarkan sendiri tanaman pangan yang diproduksi sendiri secara langsung kepada konsumen. Penjualan dapat dilakukan sendiri oleh masing-masing petani atau dilakukan secara berkelompok baik dijajakan dari rumah ke rumah, dengan membuka kios atau warung, atau dijajakan di jalanan, atau dengan membuat pasar petani. Pasar petani bukanlah sesuatu yang baru, tetapi dilakukan dengan mengembangkan yang lama untuk lebih menarik perhatian konsumen.

Pasar petani merupakan tempat di mana konsumen dapat memperoleh pangan bermutu dan segar yang dijual dengan harga yang adil. Harga murah memang penting, tetapi bagi konsumen yang bertanggung jawab, harga produksi yang menghargai jerih payah petani merupakan hal yang lebih penting. Gagasan utamanya adalah menyediakan tempat bertemunya petani produsen dan pengolah makanan skala kecil dengan konsumen dalam jual-beli langsung yang akan memberi sumbangan bagi komunitas di mana mereka tinggal dan hidup. Berbagai kesenian rakyat dapat digelar di pasar petani untuk menghidupkan suasana dan menarik perhatian pengunjung atau konsumen sehingga membuat kegiatan belanja menjadi "lebih hidup" dan menyenangkan.

Keuntungan yang diperoleh dari pengembangan pasar petani ini antara lain: (1) Hubungan langsung dan masukan timbal balik antara konsumen dan produsen; (2) Ruang pemasaran yang aman dan rutin bagi petani kecil dan produsen makanan olahan skala kecil; (3) Meningkatkan keuntungan bagi produsen; (4) Sebagai media pertemuan dan penyadaran warga kota; (5) Memperbaiki

pola makan sehat dan bergizi melalui penyediaan makanan segar; (6) Mengurangi biaya transportasi dan kemasan; (7) Meningkatkan ekonomi perekonomian lokal; dan (8) Meningkatkan kesadaran tentang dari mana, oleh siapa dan bagaimana pangan diproduksi.

D. Pola konsumsi pangan lokal, pilar ke empat

Makanan yang sehat berasal dari lahan pertanian yang sehat. Kunci yang dapat menjamin makanan yang sehat dan aman bagi kita dan keluarga kita adalah mengetahui dari mana makanan kita berasal, bagaimana diproduksi, dan siapa yang memproduksinya. Dulu hampir semua keluarga menanam dan memasak makanan sendiri, namun sekarang semakin banyak keluarga yang tidak lagi melakukannya. Tetapi, kita dapat membangun hubungan langsung dan saling percaya dengan para petani penghasil pangan dengan melakukan perubahan kebiasaan belanja kita. (Claire Hope Cummings, 2001). Agar bisa hidup sehat, setiap orang membutuhkan pangan yang cukup baik dari sisi kualitas ataupun jumlahnya. Kualitas pangan meliputi aspek fisik, mutu, keamanan, dan kandungan gizi. Zat gizi yang terkandung dalam makanan meliputi karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral, dan air. Semakin beragam dan seimbang komposisi pangan yang dikonsumsi makan semakin baik kualitas gizinya. Sedangkan kuantitas pangan adalah jumlah atau volume pangan yang dikonsumsi dan zat gizi yang dikandung bahan pangan. Dengan konsumsi yang beragam, maka kekurangan zat gizi dari satu jenis pangan akan dilengkapi gizi dari pangan lainnya. Pada sisi lain, kesadaran akan pentingnya konsumsi pangan beragam menghindari ketergantungan terhadap satu jenis pangan (beras) dan pangan impor.

Ribuan masyarakat desa ada di Indonesia sejak lama telah mengembangkan pola makan tradisional atau lokal yang menyediakan aneka makanan. Makanan tradisional Indonesia mencakup segala jenis makanan olahan asli Indonesia termasuk makanan utama, kudapan, dan minuman. Sumberdaya alam Indonesia memiliki potensi ketersediaan pangan yang beragam dari satu wilayah ke wilayah lainnya, baik sebagai sumber karbohidrat maupun protein, vitamin dan mineral. Pola makan lokal ini kaya akan zat gizi untuk kesehatan dan pertumbuhan karena terdiri dari berbagai variasi seperti aneka makanan pokok, sayur-sayuran, lauk pauk, kacang-kacangan, dan berbagai macam bumbu yang mengandung lemak dan gula. Pangan pokok masyarakat juga beragam seperti beras, jagung, singkong, ubi jalar, sagu, talas dan kentang.

Pola pangan masyarakat mengalami perubahan seiring dengan perkembangan teknologi dan industri pertanian-pangan, sarana transportasi dan komunikasi serta perluasan pasar. Produk pangan olahan dipasarkan melalui pasar modern dan mini market bahkan berbagai rumah makan cepat saji. Kebutuhan pangan rakyat Indonesia yang berjumlah lebih dari 215 juta orang dan terus bertambah menjadi daya tarik yang luar biasa bagi industri pangan global dan nasional.

Liberalisasi perdagangan pangan telah memungkinkan berbagai jenis pangan baik mentah maupun olahan masuk ke kota-kota bahkan pelosok desa di Indonesia. Kecenderungan ini dapat disebut sebagai proses globalisasi pangan. Sistem pangan global mendorong kompetisi antar perusahaan, antar wilayah dan antar negara untuk memproduksi pangan secara besar-besaran dengan menggunakan teknologi modern.

Perkembangan teknologi dan industri pangan olahan juga mengalami peningkatan yang tajam. Demikian juga perkembangan pasar pangan olahan di Indonesia. Menurut Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (Gapmi), total nilai pasar industri makanan dan minuman Indonesia tahun 2002 sebesar Rp. 163,6 triliun. Nilai itu terus meningkat setiap tahun di mana tahun 2003 menjadi Rp. 182,6 triliun dan tahun 2004 lebih dari Rp. 200 triliun. Perkembangan industri pangan ini didukung oleh pengembangan iklan di berbagai media massa. Para produsen besar makanan dan minuman sangat agresif dalam memasang iklan di televisi. Belanja iklan produk makanan dan minuman tahun 2005 seperti dicatat Nielsen Media Research hingga bulan Oktober saja tidak kurang dari Rp. 4,49 triliun.

Melalui iklan itu mereka mempengaruhi konsumen dan mencitrakan produk pangan olahan produksi pangan lebih bergengsi, praktis, enak sehat, dan bergizi. Oleh karena sistem pangan inilah, penduduk di seluruh dunia mengonsumsi makanan dan minuman yang sama. Hal tersebut yang kemudian sering dikenal sebagai coca-colonisasi atau mc donald-nisasi atau Chickini-sasi di mana orang dewasa dan anak-anak didorong untuk lebih memilih lebih mencintai produk pangan pabrikan. Budaya konsumsi pangan pabrikan membutuhkan pertanian yang mono kultur, mekanisasi dalam permanenan, penyimpanan yang lebih lama dan transportasi pengiriman jarak jauh. Dengan teknologi, makanan diolah menggunakan aneka bahan kimiawi untuk penyedap, pewarna dan pengawet menjadi menarik dalam tampilannya, rasanya lebih enak dan lebih tahan lama, namun sebenarnya berdampak buruk bagi kesehatan

Meskipun penampilannya lebih baik, banyak makanan jadi yang sebetulnya berkadar gizi lebih rendah. "Survei"

membuktikan bahwa kandungan kalori (karbohidrat) dan protein makanan jadi lebih rendah dari makanan yang dimasak sendiri. Secara ekonomis, ternyata konsumen membayar lebih mahal untuk kandungan protein dan kalori yang terdapat pada makanan jadi. Selain itu penggunaan bahan pengawet seperti borax dan formalin, serta pewarna dan perasa kimiawi justru membuat makanan semakin tidak sehat dan aman.

Ekspansi industri pangan dan pencitraan terhadap pangan pabrikan yang superior tersebut mendorong terjadinya perubahan pola konsumsi masyarakat perkotaan dan sampai di pedesaan. Hasil Susenas 1990 dan 1996 mengungkapkan bahwa pola pengeluaran untuk konsumsi makanan jadi di antara masyarakat perkotaan pada dua titik waktu ini meningkat hampir separuhnya, dari 6,49% menjadi 9,19 %. Meningkatnya jumlah supermarket atau mini market di kota besar hingga kota kecil memungkinkan perdagangan pangan olahan pabrik tersebar luas. Tidak hanya di kota, konsumsi pangan yang sama untuk masyarakat pedesaan ternyata meningkat hampir dua kali, dari 3,94 % menjadi 7,72 %.

Memperhatikan kondisi dan peluang pengembangan penganekaragaman konsumsi pangan harus diarahkan untuk memperbaiki konsumsi pangan penduduk baik jumlah, mutu, dan keragaman sehingga dapat diwujudkan konsumsi pangan dan gizi yang seimbang, seiring mengurangi ketergantungan pada beras dan pangan impor. Kondisi tersebut dapat tercapai apabila pangan yang dibutuhkan dapat diproduksi dan tersedia setiap saat dalam jumlah, mutu, ragam, yang cukup serta aman dan terjangkau oleh masyarakat lokal baik secara ekonomis maupun fisik.

Oleh karena itu, pangan lokal segar atau olahan sudah saatnya mendapat perhatian dan mulai dikembangkan, sehingga mampu

bersaing dengan pangan impor dan pabrikan. Pengembangan makanan tradisional selain dimaksudkan sebagai upaya penganeekaragaman penyediaan pangan, juga diharapkan dapat memperluas lapangan pekerjaan, peningkatan penghasilan, dan kesempatan berusaha masyarakat khususnya di pedesaan; sehingga akan mendorong dan menumbuhkan perekonomian masyarakat daerah. Oleh karena itu, upaya-upaya untuk meningkatkan peranan masyarakat dalam sistem produksi dan penyaluran makanan jadi serta penguatan budaya konsumsi aneka pangan lokal merupakan hal penting.

Apabila warga desa dan perkotaan membeli dan mengonsumsi pangan lokal, maka sesungguhnya mendukung sistem konsumsi pangan yang murah dan berkelanjutan. Pangan lokal tidak membutuhkan biaya transportasi dan pencemaran yang diakibatkannya, tak perlu kemasan yang mahal, iklan, racun kimia, tetapi pangan yang segar, sehat dan bergizi. Sebagian besar rupiah yang dibelanjakan untuk pangan tidak untuk dipersembahkan kepada perusahaan agribisnis yang sudah kaya raya, tetapi kepada para petani dan pedagang kecil sehingga mereka dapat memperoleh pendapatan untuk memenuhi berbagai kebutuhan keluarganya, termasuk pangan, kesehatan, dan pendidikan anak-anaknya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Fakhri, M. 2002, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta. INSIST PRESS
2. Coen Reijntjes, *Bertus Haverkort dan Ann Waters-Bayer*, 1999, *Pertanian Masa Depan*, Yogyakarta: Kanisius,
3. Kartasasmitha, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: PT Pusaka Cisendo.
4. Kuswandoro, Wawan E. 2016. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat Desa Berbasis Partisipasi*. Jurnal Universitas Brawijaya Malang: Researchgate Publisher.
5. Luthfi Fatah, 2006, *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*, Banjarbaru, Kalsel: Jurusan Sosek Fakultas Pertanian Universitas Lambung Mangkurat dan Pustaka
6. Salikin K. A., 2003, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, Yogyakarta: Kanisius,
7. Sale, Kirkpatrick, 1996. *Revolusi Hijau, Sebuah Tinjauan Historis-Kritis Gerakan Lingkungan Hidup di Amerika Serikat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
8. Mardikanto T, 1994, *Bunga Rampai Pembangunan Pertanian*, Solo: Sebelas Maret University Press.
9. Mardikanto, Totok dan Poerwoko Soebiato. 2013. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
10. Mardikanto, Totok dan Poerwoko, Soebiato (2015). *Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Alfabeta
11. Theresia, Aprillia., dkk. 2014. *Pembangunan Berbasis Masyarakat: Acuan Bagi Praktisi, Akademis, dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat*. Bandung: Alfabeta.
12. Wisnuputra M, 2006, *Pembangunan Pertanian, Pedesaan dan Pendidikan sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Pangeran Aria Adipati Ewangga.