

MASALAH DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DENGAN PENDEKATAN KELEMBAGAAN DI INDONESIA

Nugroho SBM

Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro

Abstract

Agriculture Sector has still important roles in Indonesian economy now. These important roles are seen in its share in GDP formation and employment absorption. In agriculture development, Indonesian government is using institutional approach. Institutional approach is being used because conventional approach i.e. Neo-Classical Approach is failed.

Nevertheless, the institutional approach in agriculture development in Indonesia is facing some problems like: sub-contract system which is not working, moral hazard in agriculture institution like KUD, limited access faced by farmers in input and credit availability, and good old institutions destroyed by new institution introduced by the government.

So, the right institutional approach need to solve all problem in Indonesian Agriculture development used institutional approach mentioned above.

Keywords: *Agriculture Sector, Institutional Approach, Problems in Institutional Approach Neo-Classical Approach*

PENDAHULUAN

Sektor pertanian, sampai saat ini masih dianggap sebagai sektor yang penting di Indonesia, minimal karena 2 sebab. Pertama, sebagai penyumbang yang besar di dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Tahun 2007 sumbangan sektor pertanian dalam pembentukan PDB Indonesia sebesar 15,3 persen. Sumbangan tersebut merupakan yang terbesar kedua. Sumbangan terbesar pertama dalam pembentukan PDB ini adalah dari sektor industri sebesar 27,3 persen. Tetapi sumbangan tersebut bagaimanapun tetap besar dan penting. Kedua, dari sumbangannya terhadap kesempatan kerja. Persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian tahun 2007 sebesar 43,66 persen dan merupakan persentase terbesar. Setelah sektor pertanian, persentase terbesar kedua tenaga kerja secara sektoral ada di sektor perdagangan yaitu sebesar 19,91 persen. Sudah mulai menurunnya sumbangan sektor pertanian terhadap pembentukan PDB di satu sisi dan masih tingginya tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian di sisi yang lain menunjukkan bahwa telah terjadi pengangguran tak kentara (*disguised unemployment*). Pengangguran tak kentara adalah sebuah fenomena di mana produktifitas tenaga kerja yang bekerja adalah rendah atau

bahkan sama dengan nol. Penganggur tak kentara ini merupakan salah satu bentuk kegagalan pembangunan pertanian dari pendekatan kelembagaan. Penyebabnya adalah kurangnya informasi yang diterima petani tentang lapangan pekerjaan di luar sektor pertanian. Atau petani menghadapi informasi yang asimetris (*asymmetric information*). Di samping itu, pengangguran tak kentara di sektor pertanian juga menunjukkan kegagalan mengubah perilaku petani untuk berani mengubah perilaku dan menanggung resiko untuk bekerja di luar sektor pertanian yang sebenarnya memberikan pendapatan yang lebih tinggi. Masalah informasi yang tidak sempurna dan perilaku manusia merupakan sebagian dari topik yang dibahas dalam ekonomi kelembagaan.

Di samping masalah pengangguran tak kentara, ada banyak masalah kelembagaan lain yang ada pada pelaksanaan pembangunan pertanian di Indonesia. Masalah kelembagaan lain di sektor pertanian, misalnya adalah introduksi kelembagaan baru yang dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan pertanian tetapi ternyata malah merusak kelembagaan yang sudah ada dan hasilnya jauh lebih buruk dibanding ketika kelembagaan lama tersebut masih ada. Juga ada masalah yang lain lagi misalnya masalah sub-kontrak, organisasi pertanian, pengelolaan resiko, akses terhadap input dan kredit, dan lain-lain.

Masalah-masalah kelembagaan di sektor pertanian tersebut seringkali dilupakan atau dipandang secara salah sebagai masalah di luar masalah kelembagaan. Akibatnya, masalah yang timbul akibat masalah kelembagaan diselesaikan dengan pendekatan lain sehingga masalahnya tak terselesaikan.

2. Pendekatan Kelembagaan dalam Pembangunan

Pendekatan kelembagaan dalam pembangunan muncul sebagai alternatif terhadap pendekatan konvensional yang disebut sebagai pendekatan Neo-Klasik. Beberapa pengertian kelembagaan:

1. Uphoff dan Fowler dalam Kedi Suradibrata mendefinisikan kelembagaan sebagai kumpulan yang kompleks dari norma dan perilaku yang bertahan selama beberapa waktu dalam suatu lingkungan sosial tertentu.
2. Douglas C North (1990) dalam Myllene Kerallah

dan Johan Kirsten (2001) menyatakan bahwa kelembagaan adalah sekumpulan aturan formal (contohnya: hukum, kontrak, sistem politik, organisasi, pasar, dan lain-lain) dan aturan non formal (norma, tradisi, kebiasaan, sistem nilai, agama, kecenderungan-kecenderungan sosial, dan lain-lain) yang memfasilitasi atau membantu terjadinya koordinasi dan mengatur hubungan antar individu dan antar kelompok.

Kelembagaan di dalam masyarakat seringkali dibagi ke dalam 2 (dua) kategori yaitu:

1. Kelembagaan yang sudah lama ada di dalam masyarakat, misalnya adat istiadat. Misalnya kalau di sektor pertanian: kebiasaan upah bagi hasil, gotong royong, kebiasaan meminjam dari pelepas uang, arisan, dan lain-lain.
2. Kelembagaan yang baru yang biasanya sengaja diintroduksi oleh pemerintah dalam program pembangunan. Contohnya di sektor pertanian: Koperasi Unit Desa (KUD); Penyuluhan dan Bimbingan Pertanian; Introduksi Bibit, pupuk, pestisida yang baru, dan lain-lain.

Pendekatan kelembagaan dalam pembangunan, termasuk pembangunan pertanian, merupakan pendekatan alternatif terhadap pendekatan konvensional yang sering disebut sebagai pendekatan Neo-Klasik. Pendekatan Neo-Klasik ini merupakan aplikasi dari ilmu ekonomi Neo-Klasik. Meskipun masih menjadi perdebatan tentang apa yang disebut sebagai ekonomi Neo-Klasik, tetapi ada kesepakatan di antara para ahli ekonomi bahwa ilmu ekonomi Neo-Klasik mempunyai esensi atau ciri-ciri:

1. Menyelesaikan semua masalah dalam perekonomian seperti: penentuan harga, penentuan output, distribusi pendapatan, pengangguran, dan lain-lain lewat bekerjanya mekanisme pasar (interaksi Penawaran dan Permintaan).
2. Para agen atau pelaku yang terlibat dalam pengambilan keputusan dalam perekonomian bertindak rasional. Rasionalitas ini diterjemahkan jika agen tersebut adalah seorang konsumen maka ia akan bertindak untuk memaksimalkan kepuasannya (utilitasnya)

- atau meminimumkan pengeluarannya. Dan jika ia seorang produsen maka ia akan berusaha memaksimumkan keuntungannya atau meminimumkan biaya. Asumsi ini dikenal sebagai asumsi hedonistik atau utilitarianistik.
3. Tiap-tiap agen atau pelaku dalam perekonomian bertindak secara independen atas dasar informasi sempurna yang dikuasainya.
 4. Menggunakan pendekatan kuantitatif (matematik, statistik, ekonometrik, maupun ilmu-ilmu pasti yang lain seperti fisika, biologi, kimia, dan lain-lain).
 5. Metode penelitian untuk mengkaji fenomena sosial ekonomi adalah metode deduktif. Metode deduktif dimulai dengan merumuskan hipotesis atas dasar teori, preposisi, atau premis yang berlaku umum kemudian melakukan tes terhadap hipotesis tersebut secara empiris di lapangan.
 6. Pendekatan yang dipakai untuk melihat fenomena sosial termasuk ekonomi adalah mekanistik. Artinya fenomena sosial termasuk ekonomi dianggap sebagai sebuah mesin yang terdiri dari bagian-bagian kecil yang masing-masing bisa dianalisis secara sendiri-sendiri, bersifat pasti, dan bekerja secara otomatis.
 7. Melepaskan diri dari disiplin atau dimensi ilmu lain seperti: etika, filsafat, hukum, politik, dan lain-lain. Ilmu ekonomi harus berdiri sendiri sebagai ilmu yang tidak dicampuri oleh ilmu atau aspek lain. Atau dengan kata lain telah terjadi proses sterilisasi ilmu ekonomi dari ilmu dan disiplin lain.

Ada beberapa kritik bisa diajukan terhadap prinsip dalam ilmu ekonomi neo-klasik tersebut, yang beberapa di antaranya dikemukakan oleh para ahli ekonomi kelembagaan yaitu:

1. Pada kenyataannya salah satu prinsip ekonomi neo-klasik bahwa segala masalah ekonomi bisa diselesaikan lewat mekanisme pasar terbukti jauh dari realita. Terbukti banyak masalah ekonomi timbul seperti: ketimpangan distribusi pendapatan, pengangguran, inflasi, dan resesi ekonomi tidak bisa terselesaikan secara otomatis lewat mekanisme pasar. Contohnya di bidang ketenagakerjaan. Menurut Neo-Klasik

upah bisa naik turun dengan fleksibel sesuai dengan mekanisme pasar yaitu naik turunnya penawaran tenaga kerja (mereka yang bersedia bekerja) dan permintaan tenaga kerja (kebutuhan tenaga kerja). Jika karena perbaikan ekonomi permintaan tenaga kerja naik maka hal tersebut akan mendorong tingkat upah naik. Kenalkan upah ini akan mendorong kenaikan dalam penawaran tenaga kerja. Akhirnya upah kembali turun. Pada kenyataannya upah yang sudah naik tidak pernah bisa turun kembali. Ahli ekonomi aliran Keynesian menyatakan ada beberapa alasan mengapa tingkat upah tidak luwes alias fleksibel (Muana Nanga, 2001):

- a. Adanya kontrak kerja dimana upah sudah ditentukan dalam kontrak itu untuk interval waktu tertentu sehingga tidak bisa berubah-ubah pada interval waktu tersebut.
- b. Adanya "orang dalam" yaitu mereka yang sudah bekerja yang membatasi sedemikian rupa "orang luar" untuk masuk ke pasar kerja antara lain lewat tingkat upah tertentu yang tinggi yang tidak gampang diturunkan oleh pengusaha. Dengan tingkat upah setinggi itu maka bagi pengusaha akan mahal jika menambah pekerja baru.
- c. Adanya biaya menu (menu cost) yaitu biaya untuk membuat label dan daftar harga. Jika harga sering berubah-ubah maka biaya menu akan menjadi tinggi sehingga pengusaha menghindari perubahan harga yang terlalu sering.

2. Asumsi bahwa para pelaku ekonomi adalah rasional - yang diterjemahkan bila dia seorang konsumen maka dia akan memaksimumkan kepuasan atau meminimumkan pengeluarannya dan bila dia seorang produsen maka dia akan memaksimumkan keuntungannya atau meminimumkan biaya produksinya atau dikenal juga sebagai prinsip hedonistik atau utilitarianisme- ternyata juga tidak sepenuhnya terbukti. Ada beberapa bukti bahwa asumsi ini tidak berlaku:

- a. DH Penny dan Masri Singarimbun dalam bukunya yang terkenal yaitu "Penduduk dan Kemiskinan (Kasus di Desa Srihardjo)"

pernah menceritakan dimana motif ekonomi yang hedonistik dan utilitarianistik tidak berlaku di desa yang mereka teiliti yang disamarkan namanya menjadi desa Srihardjo. Di desa tersebut diceritakan tentang seorang kaya yang membiarkan (dalam buku dikatakan seolah-olah ia tidak tahu atau pura-pura tidak tahu) sebidang lahan perkebunannya hasilnya dicuri atau diambil oleh orang-orang miskin di desa tersebut. Ia berbuat seperti itu karena ia sebenarnya ingin menolong penduduk desa yang miskin tetapi kalau ia melakukan dengan terang-terangan dengan cara memberi sedekah maka penduduk miskin akan malu atau merasa direndahkan. Jadi ada motif lain yaitu kemanusiaan dan sekaligus etika dan bukannya memaksimalkan keuntungan.

- b. Contoh lain adalah di beberapa daerah di Indonesia ada tabu-tabu yang dipercayai oleh penduduk setempat yang bila dirunut ternyata mengandung pesan bahwa sumberdaya alam yang ada jangan dieksploitasi secara habis-habisan untuk mengejar keuntungan maksimum tetapi harus juga dijaga kelestariannya demi menjaga kelestarian lingkungan hidup. Bentuk tabu itu misalnya: dilarang menebang pohon-pohon besar karena ada penunggunya, dilarang mendirikan bangunan di tanah-tanah tertentu, dan lain-lain.
- c. Pada perkembangan yang terbaru banyak perusahaan-perusahaan sekarang tidak menjadikan keuntungan maksimum sebagai tujuan utama. Ada tujuan-tujuan lain: maksimisasi penjualan, maksimisasi kepentingan para pemangku kepentingan perusahaan (kepada pemerintah berupa pembayaran pajak, kepada konsumen berupa mutu barang yang baik, kepada masyarakat sekitar berupa tanggungjawab sosial, kepada para pekerjanya berupa upah yang layak, dan lain-lain), kelangsungan hidup perusahaan dalam jangka panjang, dan lain-lain.

3. Asumsi bahwa para agen ekonomi- baik produsen maupun konsumen- bertindak

independen berdasar informasi sempurna yang dikuasainya tidak sepenuhnya benar.

- a. Asumsi bahwa konsumen bertindak independen atas dasar informasi yang dikuasainya dalam kenyataannya tidak selalu terbukti. Perilaku seorang konsumen akan dipengaruhi oleh perilaku konsumen lain, lewat (Sudarsono, 1988: 85-93):

(1) Efek Ikut Arus (*Band Wagon Effect*)

Contoh: jika seseorang antri membeli karcis mau menonton bioskop maka bila yang antri sedikit ia akan ragu-ragu dan menganggap bahwa film bioskop yang akan ditontonnya jelek. Sebaliknya bila yang antri membeli karcis untuk sebuah film banyak maka ia akan menganggap film yang akan ditontonnya bagus. Bekerjanya efek ini membuat kurva permintaan pasar yang diperoleh dengan menjumlahkan secara horisontal kurva permintaan individu bukanlah penjumlahan yang simetris dari kurva permintaan individu.

(2) Efek Sok (*Snob Effect*)

Efek Sok (*Snob Effect*) merupakan kebalikan yang simetris dari efek ikut arus (*Band Wagon Effect*). Yang dimaksud dengan efek sok adalah seorang konsumen ingin menunjukkan pada konsumen atau orang lain bahwa ia berbeda dengan konsumen atau orang lain. Berbeda di sini dalam pengertian ia lebih tinggi dari yang lain. Contohnya: konsumen kaya merasa sok atau lebih dari orang lain kalau ia memakai baju hasil rancangan seorang perancang mode terkenal yang hanya diproduksi satu buah saja (dan bukan diproduksi secara massal).

(3) Efek Pamer (*Veblen Effect*)

Efek pamer sering disebut sebagai *Veblen Effect* sesuai dengan nama ahli

ekonomi penemunya yaitu Thorstein Bunde Veblen (1857-1929). Efek pamer hampir sama dengan efek sok, hanya seorang konsumen yang terkena efek pamer akan memamerkan barang-barang eksklusif yang biasanya mahal harganya pada konsumen lain.

- b. Asumsi bahwa produsen bertindak independen satu sama lain berdasar informasi sempurna yang dikuasainya juga tidak seluruhnya benar. Ketika struktur pasar oligopoli maka tindakan seorang produsen akan dipengaruhi oleh produsen yang lain. Yang dimaksud struktur pasar oligopoli adalah ada beberapa penjual di pasar berhadapan dengan banyak pembeli. Barang yang diperdagangkan homogen.
4. Pendekatan matematis atau kuantitatif yang merupakan salah satu ciri penting dalam ekonomi Neo-Klasik juga telah banyak dikritik. Matematik dan metode kuantitatif lain yang seharusnya sebagai alat menjadi sesuatu yang dianggap sangat penting sehingga seolah-olah menjadi tujuan. Surval yang dilakukan oleh David Collander (2001) menemukan fakta bahwa 98 persen mahasiswa ekonomi menyatakan bahwa pengetahuan matematika sangatlah penting dalam mempelajari ilmu ekonomi. Mereka percaya bahwa kesuksesan sebagai seorang ahli ekonomi datang dari penguasaan terhadap matematika. Akibatnya banyak ahli ekonomi yang lebih menguasai alat daripada substansi. Akibat lebih lanjut jika mereka diminta untuk meneliti fenomena ekonomi, kesimpulan dan rekomendasi yang dihasilkan sangatlah kering dan lebih mirip hasil analisis seorang ahli matematik atau statistik daripada ahli ekonomi yang sebenarnya merupakan ilmu sosial. Maka benar kata Cooter (1983) bahwa matematika bukanlah sebagai pengganti pemikiran
5. Kelemahan lain dari ilmu ekonomi Neo-Klasik adalah metode Deduktif yang digunakan untuk meneliti suatu fenomena ekonomi. Metode ini dilakukan dengan terlebih dahulu membuat

hipotesis atas dasar teori, preposisi atau premis yang berlaku umum kemudian melakukan tes di lapangan secara empiris. Kelemahan dari pendekatan ini adalah bahwa si peneliti tidak bisa membebaskan diri dari kemungkinan bahwa hipotesis yang telah disusunnya akan ditolak di lapangan. Ia akan berusaha sekuat tenaga agar hipotesis yang telah disusunnya "di belakang meja" terbukti secara empiris di lapangan. (*Pernah ada kasus ujian skripsi mahasiswa S1 jurusan IESP FE Undip dimana setelah diuji secara statistik ternyata justru pemberian pupuk mempunyai pengaruh negatif terhadap produksi padi. Meskipun si mahasiswa dan dosen pembimbing sudah meyakinkan dosen penguji bahwa itu berarti pemberian pupuk sudah melebihi ukuran sehingga produksi padi justru turun, dosen penguji tidak mau menerima argumen ini dan tetap pada pendiriannya bahwa itu tidak sesuai dengan teori yang selama ini ada*).

6. Anggapan bahwa fenomena ekonomi adalah seperti sebuah mesin yang bekerja secara meknistik dengan keteraturan dan hukum-hukum tertentu yang bekerja yang juga merupakan salah satu ciri atau esensi ekonomi Neo-Klasik telah banyak dikritik. Ada yang memosisikan pemikiran Neo-Klasik ini dari sisi pandang filsafat sebagai aliran modernisme. Sedangkan kritiknya yang datang dari aliran Keynesian disebut sebagai post modernism (Mathias Klaes, 2006). Menurut Keynesian, ilmu ekonomi adalah ilmu sosial yaitu ilmu yang membahas perilaku manusia yang tidak bisa sepenuhnya diprediksi secara linier dan deterministik seperti halnya mesin. Oleh karena itu aliran Keynesian banyak memasukkan unsur psikologi dalam teorinya. Misalnya teori Konsumsi Keynes dengan tegas memasukkan hukum psikologi di dalamnya.
 7. Yang terakhir kelemahan Neo-Klasik yang mencoba mensterilkan ilmu ekonomi dari ilmu dan disiplin yang lain juga banyak dikritik. Karena dalam kenyataannya fenomena ekonomi tidak bisa lepas dari aspek politik, sosial, budaya, dan aspek-aspek lain (FX Suglyanto, 2007).
- 3. Masalah- Masalah Kelembagaan di Sektor**

Pertanian

Myllene Kerallah dan Johan Kirsten (2001), mengemukakan ada beberapa masalah kelembagaan yang dihadapi oleh sektor pertanian di negara-negara sedang berkembang. Berikut adalah masalah-masalah tersebut yang ditambahkan dengan ilustrasi yang ada di Indonesia:

a. Sistem Sub- Kontrak dan Kerjasama Lain

Di beberapa negara sedang berkembang kebijakan untuk mengangkat nasib petani kecil dilakukan dengan melakukan sub- kontrak (Bapak-Anak Angkat) antara petani kecil dengan petani atau pedagang atau industri besar. Di Indonesia praktek sub-kontrak ini dilakukan di sub sektor perkebunan misalnya dengan pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Dengan sub kontrak ini maka ada beberapa keuntungan yang bisa diperoleh antara lain: ada transfer pengetahuan dan teknologi kepada petani kecil, adanya jaminan bagi pasar produk petani kecil, dan seringkali bapak angkat juga memberikan kredit untuk input usaha tani dari petani kecil. Namun ada beberapa masalah yang timbul dalam sistem sub kontrak ini antara lain: Pertama, posisi tawar yang tidak sama antara anak angkat dengan bapak angkat sehingga bapak angkat bisa memaksakan kehendak yang menguntungkan dirinya. Kedua, biaya pembuatan kontrak yang bagi anak angkat (petani kecil) mahal. Ketiga, anak angkat (petani kecil) sering tidak bisa menjamin mutu dan kontinuitas produknya yang harus disetor kepada bapak angkat (petani, pedagang, perusahaan besar). Keempat, petani kecil sering tidak mau terikat sub-kontrak karena merasa tidak bebas dan tidak tahu informasi. Segala masalah yang ada yang disebutkan juga ada di Indonesia. Ada masalah lain di Indonesia yang terkait dengan sistem sub-kontrak ini, yaitu hanya di sub sektor perkebunan saja, kebijakan sub-kontrak ini dilakukan.

b. Koperasi dan Organisasi Lain di Pertanian

Koperasi di kegiatan pertanian biasanya dibentuk untuk mengurangi biaya transaksi dalam pembelian input dan penjualan output. Di Indonesia dibentuk Koperasi Unit Desa (KUD) yang fungsi utamanya menyediakan input (pupuk, bibit, pestisida) yang murah bagi petani dan membeli output (khususnya padi)

dengan harga yang layak. Ada beberapa masalah di bidang koperasi dan organisasi pertanian di negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, yaitu: adanya perilaku yang tidak baik dari para pengurus koperasi (*moral hazard*, *free riding*, dan masalah keagenan), kekurangan modal usaha, koperasi lebih merupakan bentukan dari atas dan bukan atas inisiatif petani sendiri sehingga petani kurang rasa memiliki, koperasi dalam cara kerjanya juga mirip dengan organisasi pemerintah dengan birokrasi yang berbelit, dan informasi asimetris yang dihadapi oleh anggota koperasi tentang manajemen koperasi.

c. Masalah Standarisasi Produk Pertanian

Dalam era perdagangan global dan modern, konsumen dari produk-produk pertanian menuntut produk dengan karakteristik: aman, sehat, dan berkualitas tinggi. Sampai saat ini di negara-negara sedang berkembang, kecuali di beberapa negara seperti Thailand, belum dilakukan standarisasi produk-produk pertanian sehingga memenuhi karakteristik produk yang diinginkan oleh pasar. Di Indonesia, khusus untuk gabah memang sudah ada standar yang ditetapkan KUD dan BULOG. Gabah yang dibeli oleh KUD dan BULOG sudah ditentukan tingkat kekeringannya. Seringkali, fakta di lapangan menunjukkan bahwa standar tingkat kekeringan ini seringkali dipakai untuk menolak gabah dari petani atau menurunkan harga gabah dari petani. Standarisasi seperti itu untuk produk yang lain belum diterapkan. Bila ingin menembus pasar global maka tampaknya standarisasi ini perlu dilakukan.

d. Perilaku dalam Transaksi Jual-Beli

Di banyak negara sedang berkembang, transaksi jual-beli yang dilakukan oleh pedagang dan petani dilakukan tidak lewat mekanisme yang resmi seperti pasar dan sistem kontrak karena tingginya biaya transaksi. Sebagai gantinya mereka melakukan lewat jalur informal seperti lewat jaringan berdasarkan kesamaan etnis, kelas sosial, dan kekerabatan. Masalah yang timbul dari sistem jual-beli seperti itu adalah petani yang tidak punya jaringan tidak akan bisa menjual produk-produknya.

e. Akses Kepada Input dan Kredit

Akses kepada input usaha tani (seperti bibit, pupuk, dan pestisida) yang terbatas dan juga kepada kredit untuk pembiayaan usaha tani yang terbatas merupakan masalah kelembagaan lain yang dihadapi sektor pertanian di negara-negara sedang berkembang. Akses terhadap input yang terbatas disebabkan oleh kegiatan spekulasi yang dilakukan oleh para pedagang input tersebut. Sedangkan akses kepada kredit uang yang terbatas disebabkan oleh petani tidak punya agunan untuk mengambil kredit di lembaga keuangan formal atau bank. Sebagai gantinya mereka mengambil kredit di pelepas uang atau lintah darat dengan bunga yang sangat tinggi sehingga justru membebani si petani sendiri. Jalan lain yang ditempuh biasanya adalah dengan mengijonkan hasil panen kepada tengkulak dengan harga yang sangat murah.

f. Manajemen Resiko dan Informasi Pasar

Kegiatan Pertanian adalah kegiatan dengan resiko yang besar. Resiko tersebut antara lain adalah fluktuasi harga produk-produk pertanian yang seringkali terjadi karena berbagai sebab antara lain: dipermainkan oleh spekulasi, faktor cuaca dan musim, serta fluktuasi permintaan di pasar. Sampai saat ini tidak ada lembaga yang mengelola resiko yang ditanggung oleh petani ini. Masalah lain lagi adalah terbatasnya informasi pasar yang dikuasai oleh petani sehingga ia tidak punya posisi tawar dan pilihan yang luas dalam menjual produk-produknya.

Di samping masalah umum yang dihadapi di sektor pertanian seperti dikemukakan di atas, ada beberapa masalah yang khas dihadapi oleh Indonesia, antara lain:

- a. Introduksi kelembagaan baru oleh pemerintah di sektor pertanian ternyata merusak kelembagaan yang sudah ada yang mengakibatkan kondisi jauh lebih buruk. Contohnya introduksi sistem pengupahan uang ternyata telah menggeser sistem 'bawon'. Dampak ikutannya adalah hubungan sosial antar buruh tani dan petani pemilik lahan sekarang berdasarkan untung rugi sehingga akhirnya peredam atau jaring pengaman sosial bagi buruh tani atas dasar kemurahan petani pemilik lahan tidak ada lagi.

- b. Sempitnya lahan pertanian yang dikuasai oleh petani membuat program-program yang diintroduksi oleh pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sempitnya lahan pertanian ini disebabkan karena konversi lahan yang cepat akibat tidak diterapkannya peraturan konversi lahan secara ketat. Di samping itu, budaya mewariskan lahan kepada anak dan cucu juga merupakan sebab semakin sempitnya lahan pertanian di Indonesia. Sempitnya lahan pertanian ini membuat petani tidak berani mengambil resiko untuk menerapkan teknologi baru yang diintroduksi oleh pemerintah.

4. Kebijakan Pembangunan Pertanian dengan Pendekatan Kelembagaan

Atas dasar berbagai permasalahan yang dikemukakan di depan baik yang bersifat umum untuk semua negara-negara sedang berkembang maupun yang khas Indonesia maka dapat dikemukakan beberapa kebijakan sebagai berikut:

- a. Kebijakan kelembagaan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah hendaklah yang tidak merusak kelembagaan yang sudah ada. Jika mungkin harus memanfaatkan kelembagaan yang sudah ada di masyarakat pedesaan.
- b. Kebijakan sub-kontrak hendaknya dilaksanakan tidak hanya di sub sektor perkebunan (itupun hanya antara perkebunan rakyat dengan perkebunan besar) tetapi juga di sub sektor lain. Misalnya saja antara sektor perkebunan perikanan, peternakan dan pertanian dengan industri. Industri manufaktur tersebut mengolah hasil-hasil perkebunan, pertanian, peternakan, dan perikanan sehingga mempunyai nilai tambah yang lebih besar. Tentu dibutuhkan penerapan hukum secara tegas di dalam sub-kontrak yang melindungi kepentingan petani dalam arti luas yang berskala kecil.
- c. Untuk organisasi koperasi di kalangan petani, perlu dilakukan revitalisasi KUD. Koperasi Unit Desa (KUD) perlu dihidupkan kembali dan berjuang benar-benar untuk kepentingan petani misalnya sebagai organisasi kumpulan petani

(semacam kartel petani) yang menetapkan harga untuk setiap produk pertanian dengan harga seragam menghadapi tengkulak atau pembeli yang sifatnya monopsonistik.

- d. Perlu dibentuk suatu lembaga khusus yang menangani pengemasan dan standarisasi produk-produk pertanian dalam arti luas. Standarisasi ini perlu disosialisasikan secara luas kepada petani dan diarahkan tidak hanya untuk pasar dalam negeri tetapi juga pasar ekspor. Kebetulan pasar ekspor untuk produk-produk pertanian ada kecenderungan membaik (harga produk pertanian di pasar dunia membaik), maka ini adalah peluang emas bagi petani Indonesia untuk masuk ke pasar ekspor tersebut. Untuk masuk ke pasar ekspor tersebut memang dibutuhkan standar mutu yang tinggi.
- e. Perlunya pengurangan biaya transaksi dalam transaksi jual-beli produk pertanian secara formal dan tidak berdasarkan jringan etnik, sosial, maupun kekerabatan. Salah satu biaya transaksi yang harus dipangkas adalah biaya-biaya transaksi yang tidak resmi (pungutan liar) yang dalam era otonomi daerah semakin naik. Mengenal biaya transaksi tidak resmi ini ada anekdot yaitu ternyata harga jeruk Medan lebih mahal dibanding jeruk dari China karena pungutan untuk jeruk Medan dari Medan ke Jakarta jumlahnya lebih besar dari jeruk China yang hanya membayar sekali yaitu bea impor.
- f. Akses kepada input pertanian juga harus ditingkatkan antara lain dengan cara membasmi praktek spekulasi yang dijalankan oleh para pedagang. Sementara akses kepada kredit dapat ditingkatkan jika petani cukup punya jaminan. Agar petani punya jaminan maka perlu dibentuk lembaga khusus penjamin kredit untuk usaha tani. Pemerintah propinsi Jawa Tengah, misalnya, berencana akan membentuk lembaga penjamin kredit usaha kecil yang termasuk di dalamnya petani kecil. Kebijakan seperti itu bisa ditiru oleh daerah-daerah yang lain.
- g. Kebijakan dalam pengelolaan resiko yang dihadapi petani dalam hal fluktuasi harga produk-produk pertanian yang paling bisa dikendalikan adalah fluktuasi yang disebabkan oleh ulah

spekulasi karena pasar produk pertanian yang monopsonistik atau satu pembeli. Caranya adalah dengan revitalisasi KUD seperti telah disebutkan di depan, yaitu dengan membuat KUD sebagai organisasi kumpulan petani yang menetapkan harga secara seragam serta bertugas untuk mencari informasi pasar bagi produk-produk pertanian.

- h. Sedangkan untuk luas lahan yang terlalu sempit perlu dilakukan kebijakan untuk menyatukan kembali lahan-lahan yang sempit ke dalam suatu lahan yang luas yang digarap bersama oleh petani bekas pemilik lahan sempit (jadi seperti pertanian kolektif di Republik Rakyat China). Di samping itu ketentuan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tentang batas minimum dan maksimum lahan pertanian perlu diterapkan secara tegas.

5. Penutup

Demikianlah masalah-masalah kelembagaan yang ada di sektor pertanian dan kebijakan-kebijakan untuk mengatasinya. Perlu suatu komitmen yang besar dari pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut. Di samping komitmen yang besar dari pemerintah juga diperlukan motivasi dari kalangan petani sendiri untuk bisa bangkit dari keterpurukan yang selama ini dialami.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Irawan, **Solusi Kelembagaan dalam Program 2 juta Ton Beras**, tersedia di <http://andiirawan.com/2008/03/20/solusi-kelembagaan-dalam-program-2-juta-ton-beras-institutional-solution-for-rice-production-program/>, diakses tanggal 28 mei 2008
- Anonim, "**Neo-Classical Economics**", available at <http://www.wikipedia.org>, diakses tanggal 28 september 2007.
- A Rina Herawati dan Deny Junanto. **Pemberdayaan Masyarakat Daerah: Tantangan dalam Mengelola Sumberdaya Manusia di Era Otonomi Daerah (Kasus pembangunan Masyarakat Pertanian di Berbagai Negara)**, tersedia di http://www.pkai.org/pdf/Pemberdayaan_masyarakat_daerah_pertanian.pdf, diakses tanggal 25 Maret 2008.
- Collander, David, 2001, **The Lost Art of Economics: Essay on Economics and The Economics Profession**, Edward Elgar Publishing Co.
- Cooter, Robert D, 1983, "Justice and Mathematics", in Roger Skurski: **New Direction in Economic Justice**, London, University of Notre Dame Press.
- Deliarnov, 1995, **Perkembangan Pemikiran Ekonomi**, Jakarta, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada.
- FX Sugiyanto, 2007, **Metode Berpikir Ekonomi Mainstream, Etika dan Keadilan**, pidato pengukuhan Guru Besar FE Undip, Semarang.
- Kedi Suradisastra, **Revitalisasi Kelembagaan Untuk Percepatan Pembangunan Sektor Pertanian Dalam Otonomi Daerah**, tersedia di <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/ART4-4a.pdf>, diakses tanggal 24 Maret 2008.
- Kheralah, Myllene; Johann Kirsten, **The New Institutional Economics: Application For Agricultural Policy Research in Developing Countries**, tersedia on line di <http://ifpri.org>, diakses tanggal 26 Mei 2008.
- Klaes, Mathias, **Keynes Between Modernism and Post Modernism**, available at <http://www.e-notes.co.uk/pdf/2006-Klaes-Keynes-preprint.pdf>
- Landreth, David; Colander, David C, H, 1989, **History of Economic Thought**, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Masri Singarimbun dan DH Penny, 1976, **Penduduk dan Kemiskinan: Kasus Desa Srihardjo di Pedesaan Jawa**, Jakarta, Buku Obor.
- Muana Nanga, 2001, **Makro Ekonomi: Teori, Masalah, dan Kebijakan**, Jakarta, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada.

Saptana, Saktyanu KD, Sri Wahyuni, Ening Ariningsih, Valeriana Darwis, **Integrasi Kelembagaan Forum KASS dan Program Agropolitan Dalam Rangka Pengembangan Agribisnis Sayuran Sumatera**, tersedia di <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/ART02-3c.pdf>, diakses tanggal 25 Maret 2008

Syaiful Bahari, **Kegagalan Pembangunan Pertanian di Indonesia**, tersedia di <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0403/15/opini/910315.htm>, diakses tanggal 24 Maret 2008.

Sudarsono, 1988, **Pengantar Teori Ekonomi Mikro**, Jakarta, LP3ES, cetakan keempat

Tutut Dwi Sutignjo, **Teori-Teori Pembangunan Pertanian**, Tersedia di <http://unik.ac.id/umum/prodi/Sosek/EP/Teori13EP.pdf>, diakses tanggal 23 Maret 2008.

Wahyu Qamara Mugnisjah, **Paradigma Pembangunan Pertanian Indonesia Masa Depan: Visi dan Misi**, tersedia di http://www.kecubung6.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=138 diakses tanggal 23 Maret 2008.

Weintraub, Roy E, "**Neoclassical Economics**", available at <http://www.econlib.org/library/Enc/NeoclassicalEconomics.html>

BIOGRAFI PENULIS

Dwi Rahmawati

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Airlangga Surabaya. Menyelesaikan Pendidikan S1 Manajemen dari FE Unair dan S2 dari University of Wollongong, Australia. Pendidikan S3 bidang Manajemen diselesaikan di Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang.

Leonardus Jayadi Nugroho

Lulusan S1 Manajemen Universitas Diponegoro, Semarang

Wisnu Mawardi

Dosen Tetap Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. Menyelesaikan pendidikan S1 di FE Undip dan S2 Program Magister Manajemen Universitas Diponegoro

Syuhada Sufian

Dosen tetap Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. Menyelesaikan pendidikan S1 di FE Undip dan S2 Teknik Industri di Institut Teknologi Bandung. Pendidikan S3 Manajemen di selesaikan di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

Widodo

Dosen Tetap Fakultas Ekonomi Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Menyelesaikan Pendidikan S3 Manajemen di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Sulastri

Staf Pengajar tetap Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya Palembang. Ia Menyelesaikan pendidikan S1 Majene dari Universitas Sumatra Utara (USU) Medan. Pendidikan S2 Magister Manajemen diselesaikan di Universitas Indonesia dan S3 Manajemen diselesaikan di Universitas Diponegoro

Dwi Penny Hasmarini

Alumnus Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro

Ahyar Yuniawan

Dosen tetap Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. Menyelesaikan pendidikan S1 dari FE UNAIR Dan S2 Manajemen dari UGM. Saat ini Sedang menempuh pendidikan S3 Manajemen di Universitas Brawijaya Malang

Nugroho SBM

Dosen tetap Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. Menyelesaikan Pendidikan Ekonomi di FE UNDIP dan S2 Perkotaan ITB. Saat ini sedang menempuh Pendidikan S3 Ekonomi di Universitas Diponegoro

Oswald Aisat Igau

Abdul Wahid Mohd Kassim

Mashyuri Hamidi

Julian Paul Sldin

Mat Salleh Ayub

Staff Pengajar School Of Busines and Economics, University Malaysia Sabah.