

*Seminar Nasional*

**PENINGKATAN DAYA SAING AGRIBISNIS BERORIENTASI  
KESEJAHTERAAN PETANI**

Bogor, 14 Oktober 2009

**STRATEGI PENUMBUHAN DAN PROTEKSI  
SEKTOR PERTANIAN**

oleh

**Sri Hery Susilowati dan Reni Kustiari**



**PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN  
DEPARTEMEN PERTANIAN  
2009**

# **STRATEGI PENUMBUHAN DAN PROTEKSI SEKTOR PERTANIAN**

**Oleh**  
**Sri Hery Susilowati dan Reni Kustiari**

## **ABSTRAK**

Sasaran akhir dari pembangunan pertanian adalah peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat desa lainnya yang tercermin dari meningkatnya pendapatan petani, meningkatnya produktivitas tenaga kerja pertanian, berkurangnya jumlah penduduk miskin, berkurangnya jumlah penduduk yang kekurangan pangan dan turunnya ketimpangan pendapatan antar kelompok masyarakat. Berbagai permasalahan yang dihadapi sektor pertanian, baik terkait dengan tingkat kesejahteraan petani serta posisi sektor pertanian Indonesia di tengah arus persaingan global yang cenderung tidak seimbang dan tidak adil, mengharuskan pemerintah untuk tetap memberikan dukungan, sekaligus melakukan proteksi terhadap petani dan sektor pertanian dalam upaya penumbuhan dan peningkatan daya saing sektor pertanian. Isu strategis sekaligus merupakan tantangan yang dihadapi sektor pertanian terkait dengan aspek penumbuhan adalah mewujudkan ketahanan pangan yang mandiri; mewujudkan komitmen internasional dalam Millenium Development Goals/MDGs, terutama dalam penurunan kemiskinan, serta isu energi, perubahan iklim, dan kelestarian lingkungan. Isu dalam pasar global adalah peningkatan daya saing dalam persaingan global. Keterbukaan ekonomi dan perdagangan global menuntut perkembangan perdagangan internasional sebagai bagian dalam pengelolaan kebijakan pangan nasional. Untuk itu strategi dan kebijakan yang perlu dilakukan dalam menghadapi persaingan global adalah strategi dan kebijakan penumbuhan dan proteksi pertanian. Kebijakan penumbuhan dilakukan untuk meningkatkan kapasitas produksi, efisiensi dan daya saing produk pangan domestik. Kebijakan proteksi diperlukan untuk memberikan perlindungan dan kesejajaran kepada sektor pertanian dan petani dalam persaingan global.

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Pembangunan pertanian selama ini telah memberikan sumbangan besar dalam pembangunan nasional, baik berupa sumbangan langsung seperti dalam pembentukan PDB, penyerapan tenaga kerja, penyediaan pangan dan bahan baku industri, peningkatan pendapatan masyarakat, perolehan devisa, penurunan kemiskinan, maupun sumbangan tidak langsung melalui hubungan sinergi dengan sektor lain bagi pelaksanaan pembangunan nasional. Dalam hal pembentukan PDB, sektor pertanian tumbuh di atas 3 persen per tahun pada tiga tahun terakhir. Angka pertumbuhan tahun terakhir (tahun 2008) mencatat 4.8 persen per tahun karena kinerja produksi padi yang membaik serta lonjakan harga produk perkebunan pada saat krisis pangan global. Dalam hal penyerapan tenaga kerja, sekitar 41 persen angkatan kerja masih menggantungkan hidupnya di sektor pertanian. Sektor pertanian juga memberikan kontribusi nyata dalam pemenuhan kebutuhan pangan dengan membangun ketahanan pangan nasional yang memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan petani. Berbagai program peningkatan ketahanan pangan dilakukan secara sinergi dengan program peningkatan kesejahteraan petani, seperti pengembangan desa mandiri pangan, penguatan lembaga distribusi pangan, percepatan diversifikasi konsumsi pangan serta penanganan daerah rawan pangan dan gizi. Sektor pertanian juga berperan sebagai sumber devisa terutama melalui ekspor komoditas perkebunan dengan orientasi ke depan mengubah ekspor bahan baku primer menjadi ekspor bahan setengah jadi atau bahan jadi yang menghasilkan nilai tambah tinggi. Sektor pertanian

juga berperan mengurangi kemiskinan secara langsung melalui peningkatan pendapatan petani. Berbagai program telah dirancang khusus untuk menanggulangi kemiskinan, seperti P4K (Proyek Pembinaan Peningkatan Pendapatan petani Kecil), P4MI (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani Melalui Inovasi), PRIMATANI (Program Rintisan Akselerasi Diseminasi Inovasi Teknologi), dan PUAP (Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan). Selain kontribusi langsung seperti diuraikan di atas, sektor pertanian juga berperan secara tidak langsung dalam pembangunan nasional melalui keterkaitannya dengan sektor non pertanian. Keterkaitan antara sektor pertanian dan non pertanian terjadi melalui kegiatan produksi, konsumsi, investasi maupun pasar input.

Sasaran yang ingin dicapai melalui pembangunan pertanian adalah meningkatnya ketahanan pangan nasional, yang tercermin melalui peningkatan kapasitas produksi komoditas pertanian serta berkurangnya ketergantungan pangan impor, meningkatnya nilai tambah dan daya saing komoditas pertanian, serta meningkatnya pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan. Sasaran akhir adalah peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat desa lainnya yang tercermin dari meningkatnya pendapatan petani, meningkatnya produktivitas tenaga kerja pertanian, berkurangnya jumlah penduduk miskin, berkurangnya jumlah penduduk yang kekurangan pangan dan turunnya ketimpangan pendapatan antar kelompok masyarakat.

Namun untuk mencapai sasaran tersebut, sektor pertanian masih dihadapkan pada berbagai kendala, diantaranya: (1) terbatasnya akses terhadap lahan pertanian dengan semakin menyempitnya penguasaan lahan, serta tingginya laju konversi lahan pertanian; (2) keterbatasan permodalan serta jaminan untuk meminimalkan resiko usaha di bidang pertanian; (3) keterbatasan ketrampilan terkait dengan terbatasnya akses terhadap sumber informasi dan teknologi; (4) keterbatasan infrastruktur untuk memperlancar akses terhadap peluang kegiatan ekonomi serta untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas produk pertanian; serta (5) masalah pasar dan tataniaga yang kurang berpihak pada produsen khususnya petani kecil serta lemahnya posisi Indonesia di pasar global.

Masih banyak permasalahan yang dihadapi, bukan hanya terkait dengan upaya penumbuhan sektor pertanian namun juga menyangkut masalah perlindungan petani dan sektor pertanian dari persaingan pasar global. Arus liberalisasi perdagangan selain memberikan peluang, namun juga menimbulkan tantangan pembangunan sektor pertanian yang semakin berat. Dalam proses menuju perdagangan bebas, negara-negara maju berupaya meningkatkan daya saing produk pertanian bukan hanya melalui penerapan teknologi intensif, skala usaha besar dan kemampuan manajemen tinggi untuk meningkatkan produktivitas, namun juga sarat dengan dukungan subsidi yang mendistorsi pasar dunia dan melakukan perlindungan ketat terhadap produk pertanian domestik serta menutup pangsa pasar mereka. Kondisi tersebut mengarah pada perdagangan yang tidak seimbang dan tidak adil. Kenyataan ini harus dihadapi

oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia dengan semakin meningkatnya impor komoditas pertanian karena tidak dapat bersaing dengan produk impor. ‘Serbuan impor’ komoditas pertanian bukan hanya untuk produk pertanian olahan namun juga termasuk bahan primer pangan seperti beras, gula, daging serta produk hortikultura seperti jeruk, apel, bawang putih dan lainnya. Konsentrasi perdagangan produk pertanian juga mengarah pada meningkatnya peran MNCs (*Multinational Corporations*) yang menguasai industri hulu (industri pupuk, benih, pestisida) dan hilir (pengolahan/agroindustri pangan). Terdapat lebih dari 100 MNCs yang berkonsentrasi melakukan bisnis benih, pestisida, pupuk dan sebagian besar mereka beroperasi di Indonesia. Petani semakin bergantung pada sarana produksi (benih, pakan ternak, obat dll) dari produksi MNCs. Sementara di sektor industri hilir, produk olahan domestik semakin tidak mampu berkompetisi dengan serbuan impor produk olahan sejenis yang berasal dari produk MNCs. Di sektor perdagangan, peran MNCs pada pasar retail semakin meluas yang berdampak mematikan pasar tradisional dan menutup akses petani kecil dalam memasarkan produk pertanian mereka. Semestinya sektor agribisnis dapat mengambil manfaat sebesar-besarnya dari tumbuh kembangnya MNCs di Indonesia. Namun kenyataannya liberalisasi perdagangan telah memaksimalkan keuntungan bagi MNCs sebaliknya memberikan tekanan pada petani dan pemerintah dalam mengakses dan mengontrol berbagai sumberdaya produktif serta dalam menentukan sendiri kebijakan produksi, distribusi dan konsumsi pangan sesuai dengan kondisi ekologis, sosial, ekonomi dan budaya masing-masing wilayah.

Permasalahan di atas merupakan hambatan bagi kemajuan sektor pertanian Indonesia yang perlu segera diatasi. Meski pemerintah Indonesia belum mampu memberikan perhatian lebih terhadap upaya penumbuhan sektor pertanian serta penguatan daya saing produk pertanian karena terbatasnya sumberdaya keuangan negara, berbagai kebijakan dukungan dan perlindungan terhadap sektor pertanian telah dilakukan. Nilai subsidi pertanian juga semakin meningkat dari tahun ke tahun. Total subsidi pertanian tahun 2008 meningkat 140 persen terhadap tahun sebelumnya sementara total subsidi tahun 2009 mencapai Rp 20.5 triliun atau meningkat 26 persen dibanding tahun sebelumnya (Kantor Menko Perekonomian, 2009). Meski upaya tersebut tidak sia-sia dilihat dari berbagai perkembangan indikator makro, diantaranya pertumbuhan PDB, surplus neraca perdagangan serta perbaikan nilai tukar petani, namun masih menyisakan masalah terutama terkait dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Jumlah penduduk miskin masih cukup banyak, yaitu sekitar 16.9% dari total penduduk, dan sekitar 65% berada di pedesaan yang umumnya bekerja di sektor pertanian; rata-rata pendapatan perkapita petani hanya sekitar Rp 6,0 - Rp 7,5 ribu/kapita/hari masih jauh dibawah garis kemiskinan sebesar US\$1,25/kapita/hari menurut kriteria World Bank; serta tingkat pengangguran yang juga masih tinggi.

Oleh karena itu masih diperlukan kebijakan pembangunan pertanian yang mengarah pada upaya penumbuhan, sekaligus melakukan perlindungan yang memadai terhadap petani dan sektor pertanian, terlebih dalam menghadapi liberalisasi perdagangan yang cenderung tidak adil dewasa ini.

### **Tujuan**

Tulisan ini ditujukan untuk: (1) membahas posisi sektor pertanian dalam persaingan global, (2) mengidentifikasi tantangan dan peluang serta isu permasalahan dalam upaya penumbuhan dan proteksi sektor pertanian, dan (3) mengidentifikasi dan merumuskan strategi penumbuhan dan proteksi sektor pertanian dalam menghadapi persaingan global.

## **KONSEP DAN TINJAUAN EMPIRIS STRATEGI PENUMBUHAN DAN PROTEKSI SEKTOR PERTANIAN**

### **Perlunya Kebijakan dan Strategi Penumbuhan dan Proteksi Sektor Pertanian**

Beberapa pertimbangan yang melandasi pentingnya pemerintah memberlakukan kebijakan penumbuhan dan proteksi kepada sektor pertanian adalah *pertama*, meningkatkan kapasitas petani dan produktivitas petani agar dicapai peningkatan efisiensi. Karakteristik petani secara umum dicirikan oleh tingkat pendapatan yang masih rendah, usaha pertanian skala kecil, modal terbatas, teknologi sederhana dan sangat dipengaruhi musim, akses terhadap kredit, teknologi dan pasar yang sangat rendah. Dengan karakteristik petani yang demikian sementara eksistensi produksi pertanian ke depan masih sangat diperlukan, adalah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk membantu petani yang sebagian besar merupakan masyarakat miskin yang tidak mempunyai kapasitas memadai untuk mengembangkan kapasitas produksi pertanian.

*Kedua*, melindungi petani dari ancaman eksternal akibat ketidakadilan perdagangan dalam rangka mengembangkan kapasitas produksi pertanian, memberdayakan petani menjadi masyarakat yang mandiri, mampu bersaing dan juga menjaga eksistensi sektor pertanian ke depan. Ancaman eksternal tersebut terlihat dari besarnya bantuan domestik yang mendistorsi pasar yang diberikan negara maju ke petani mereka sehingga menjadikan negara berkembang tidak mampu bersaing. *Ketiga*, melindungi pertanian rakyat umumnya dan petani kecil khususnya dari persaingan usaha dan investasi dengan perusahaan besar pertanian dalam kerangka pemerataan. Sektor pertanian di Indonesia dewasa ini menghadapi dualisme antara petani kecil dan petani besar, antara pertanian rakyat dan perusahaan pertanian besar baik perusahaan pemerintah maupun swasta. Kegiatan usahatani pertanian rakyat pada umumnya masih bersifat subsisten dengan tingkat produktivitas yang rendah, sementara perusahaan besar bersifat komersial, efisien serta memiliki produktivitas lebih tinggi. Dalam kebijakan alokasi sumberdaya,

pemerintah menghadapi *trade off* antara pertumbuhan (*growth*) dan pemerataan (*equity*). Dengan mengalokasikan investasi lebih banyak ke perusahaan besar akan diperoleh pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, namun mengabaikan azas pemerataan, mengakibatkan ketimpangan kesejahteraan masyarakat meningkat dan hal ini berpotensi meningkatkan instabilitas keamanan, sosial dan politik. Mengingat sebagian besar (lebih dari 70 persen) petani adalah petani kecil yang terlibat di pertanian rakyat, maka pertanian rakyat dan petani kecil menjadi prioritas dalam memperoleh dukungan dan perlindungan dalam usahatani dan alokasi investasi.

*Keempat*, melindungi pertanian dari tekanan perusahaan besar internasional dalam rangka azas keadilan dan pemerataan. Ketidakeimbangan tingkat pembangunan ekonomi, teknologi, ketrampilan SDM, dan infrastruktur antara negara maju dan negara berkembang menyebabkan ketidakmampuan negara berkembang menciptakan *equal playing field*. Karakteristik usaha pertanian di Indonesia umumnya masih bersifat subsisten, belum berorientasi komersial secara penuh. Kondisi yang demikian kurang selaras dengan aturan dalam *Agreement on Agriculture* dan mekanisme pasar yang hanya sesuai bagi industri pertanian moderen yang berorientasi pasar di negara-negara maju. Dengan demikian tidak dapat dipungkiri bahwa industri yang kuat akan mendominasi perdagangan dunia. Hal ini ditunjukkan melalui meluasnya peran MNCs di sektor pertanian.

*Kelima*, memberikan jaminan ketahanan pangan (*food security*) bagi masyarakat. Bagi negara berkembang termasuk Indonesia, alasan ketahanan pangan merupakan alasan yang tepat perlunya diberikan dukungan dan perlindungan kepada petani. Petani dan sektor pertanian secara umum sangat dipengaruhi oleh perubahan cuaca. Produksi komoditas pertanian domestik bersifat fluktuatif oleh pengaruh iklim. Suplai dan harga internasional juga bersifat fluktuatif yang dipengaruhi selain oleh iklim, juga oleh kondisi politik serta faktor-faktor lain yang berpengaruh terhadap hasil tanaman. Dengan bervariasinya tingkat produksi dan harga, maka pendapatan petani dan ketersediaan pangan di masing-masing negara juga akan sangat bervariasi sementara penduduk yang memerlukan bahan pangan bertambah terus menurut deret ukur. Dukungan harga untuk menjamin pendapatan petani akan membantu memperkuat sektor pertanian dan pasokan pangan domestik, menurunkan ketergantungan terhadap impor serta menjamin pendapatan petani konsisten dari waktu ke waktu. Dukungan kepada petani, terutama yang berupa subsidi, secara langsung akan meningkatkan produksi domestik yang pada akhirnya membuat harga output yang harus dibayar oleh konsumen maupun produsen (yang sebagian besar sebagai *net consumer*) akan lebih rendah. Petani kecil yang membelanjakan sebagian besar pendapatannya untuk pangan akan memperoleh manfaat yang lebih besar sehingga dukungan subsidi kepada petani dapat dipandang sebagai transfer kesejahteraan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

## **Modalitas Perjanjian WTO dalam Kerangka Penumbuhan dan Proteksi Sektor Pertanian**

Perjanjian WTO tentang Pertanian memiliki 3 pilar utama yaitu akses pasar, dukungan domestik, dan kompetisi ekspor. Program utama pada akses pasar adalah menggantikan restriksi kuantitatif dengan tarif atau "Tarifikasi". Tarif diyakini akan lebih baik dari kuota karena akan lebih terukur dan terprediksi sebagai instrumen perdagangan. Penghapusan pembatasan kuantitatif akan memungkinkan masuknya produk impor pada pasar domestik sepanjang eksportir mampu membayar tarif impor produk tersebut. Dalam hal ini, tarif menjadi instrumen perlindungan terakhir dari negara pengimpor dari tekanan produk-produk impor.

Negara-negara anggota WTO berkomitmen untuk mengurangi tarif dari waktu ke waktu. Negara-negara berkembang, dijadwalkan akan memangkas tarif sebesar 10 hingga 24 persen dalam jangka waktu 10 tahun, sementara negara-negara maju diharapkan untuk mengurangi tarif sekitar 15 hingga 36 persen dalam jangka waktu 6 tahun. Setiap negara wajib menentukan jadwal komitmen penurunan tarif untuk produk pertanian. Dalam jadwal ini, ada tingkat tarif awal yang menjadi acuan atau disebut *bound rate*, mengacu pada tarif awal dan akhir pelaksanaan AoA (*Agreement on Agriculture*).

Dalam perjanjian tentang pertanian, G33 mengajukan proposal *special product* (SP) dan *Special Safeguards Mechanism* (SSM). Tujuan dari proposal SP adalah untuk mengecualikan kelompok produk, terutama produk pangan, dari komitmen dalam klausul akses pasar dan dukungan domestik. Hal ini dilakukan karena produk pangan tersebut penting bagi tujuan ketahanan pangan negara berkembang, kelangsungan penghidupan dan pembangunan perdesaan. SSM adalah mekanisme yang memungkinkan negara-negara berkembang untuk memberikan perlindungan sementara bagi produsen lokal akibat banjir produk impor. Negara-negara berkembang diperbolehkan menaikkan tarif untuk sementara jika terjadi desakan impor yang besar yang diindikasikan oleh volume dan harga. Negara-negara maju, juga memiliki perangkat perlindungan melalui klausul *Special Safeguards* (SSG).

Dukungan domestik mengacu pada total subsidi yang diberikan oleh pemerintah pada produsen pertanian. Ini dibagi ke dalam kotak yang berbeda untuk mengklasifikasikan berbagai dukungan yang diberikan oleh pemerintah. *Amber Box* (Kotak Amber) yang merujuk kepada semua subsidi untuk produksi pertanian yang mengakibatkan distorsi perdagangan pertanian. Subsidi ini disebut juga *Aggregate Measure Support* (AMS). Dukungan yang termasuk dalam kategori ini adalah subsidi harga dan insentif produksi bagi petani karena mampu memproduksi lebih banyak. Negara-negara anggota diharapkan untuk mengurangi subsidi yang dikategorikan sebagai *Amber box* yang telah disetujui dalam AoA.

*Blue box* (Kotak Biru) mengacu pada program pembatasan produksi pertanian suatu negara. Program ini dimaksudkan untuk membatasi produksi dari produk tertentu. Beberapa

negara memiliki keinginan untuk membayar para produsen agar tidak menanam. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa harga produk tersebut tidak jatuh karena kelebihan produksi. Bentuk subsidi ini juga akan dikurangi dalam kerangka AoA.

*Green Box* (Kotak Hijau) merupakan bentuk subsidi yang tidak langsung berpengaruh pada produksi dan perdagangan. Hal ini biasanya merupakan program-program pembangunan pertanian. Bentuk subsidi ini diklasifikasikan sebagai subsidi yang tidak mengganggu perdagangan, oleh karenanya diijinkan dalam kerangka AOA. Pemerintah suatu negara dapat memberikan dukungan produksi pertanian dalam bentuk seperti penelitian, pengendalian hama dan penyakit, infrastruktur dan ketahanan pangan. Hal lain yang boleh dilakukan adalah memberikan pembayaran yang tidak menstimulasi produksi seperti asistensi untuk petani dalam restrukturisasi pertanian dan pembayaran langsung dalam kerangka program lingkungan dan program untuk asistensi tingkat regional.

*De minimis* adalah dukungan yang diberikan oleh negara untuk para produsen berdasarkan total nilai produksi pertanian domestik. Ada dua jenis *de minimis* yaitu dukungan produk spesifik dan non-produk spesifik. Untuk non-produk spesifik, negara-negara berkembang diizinkan untuk memberikan subsidi sekitar 10 persen dari nilai total produksi pertanian. Di sisi lain, negara maju diizinkan memberikan subsidi 5 persen dari total nilai produksi pertanian.

Kompetisi ekspor berasal dari subsidi ekspor yang diberikan kepada produsen dari produk ekspor. Hal tersebut merupakan kompensasi langsung atau tidak langsung oleh pemerintah untuk perusahaan swasta untuk meningkatkan ekspor produk pertanian. Subsidi ekspor terdiri dari pembiayaan untuk ekspor, promosi ekspor, keringanan pajak dan bentuk bantuan lainnya yang dapat mengakibatkan biaya lebih rendah daripada biaya normal untuk produk ekspor tersebut. Penghapusan subsidi ekspor diharapkan akan dapat meningkatkan harga produk pertanian di pasaran internasional.

Bantuan Pangan (*Food Aid*) pada umumnya diberikan oleh negara kaya untuk membantu negara miskin dan berkembang. Seolah olah hal ini seperti filantropi namun pada kenyataannya, bantuan pangan telah dikritik karena mengakibatkan tekanan bagi penghidupan petani di negara penerima bantuan. Hal ini dikritik terutama karena merupakan bentuk kompetisi yang tidak adil terhadap pertanian lokal, dan sebuah mekanisme untuk negara-negara maju melakukan *dumping* produk dalam rangka membuang surplus produksi ke negara lain. Selain memberikan subsidi ekspor, negara-negara maju secara sah menggunakan bantuan pangan untuk memasuki pasar negara-negara berkembang.

## **Tinjauan Empiris Strategi Penumbuhan dan Proteksi di Berbagai Negara**

### **Thailand**

Strategi yang dilakukan oleh pemerintah Thailand untuk penumbuhan pertanian antara lain adalah : (1) meningkatkan produktivitas sektor pertanian; (2) meningkatkan daya saing ekspor; dan (3) memperbaiki pemerintahan dan manajemen sektor pertanian. Terkait dengan strategi tersebut dilaksanakan program sektor pertanian yang meliputi reformasi kebijakan penggunaan air, memperkuat jasa penelitian dan penyuluhan, pengurangan intervensi pemerintah dalam penyediaan input, meningkatkan partisipasi komunitas dalam perencanaan pertanian dan merestrukturisasi departemen koperasi dan pertanian (ADB, 2001). Selain itu departemen koperasi dan pertanian Thailand mengusulkan beberapa aspek-aspek yang harus diprioritaskan yaitu (1) pengembangan perdesaan berbasis komunitas; (2) merestrukturisasi hutang petani dan kelembagaan petani; dan (3) konservasi sumberdaya alam dan manajemen yang terintegrasi dan berkelanjutan. Pada aspek perlindungan, Thailand sebagai salah satu negara pengekspor komoditas pertanian yang cukup liberal, kenyataannya memberikan perlindungan yang cukup besar pada industri domestik melalui peraturan perijinan impor yang sangat ketat terutama untuk komoditas kedele, minyak sawit, karet, beras dan gula (Warr, 2008).

### **Malaysia**

Kebijakan nasional untuk sektor pertanian di Malaysia adalah memaksimalkan pendapatan melalui optimalisasi penggunaan sumberdaya di sektor pertanian. Tujuan spesifik dari kebijakan tersebut adalah meningkatkan ketahanan pangan, meningkatkan produktivitas dan daya saing sektor pertanian, mempererat keterkaitan sektor pertanian dengan sektor lainnya, menciptakan sumber-sumber baru bagi pertumbuhan sektor pertanian dan melestarikan penggunaan sumberdaya alam secara berkelanjutan. Malaysia berupaya memenuhi permintaan pangan domestik dengan memperhatikan juga keadaan lingkungan dan ekonomi serta dapat diterima secara sosial (Murad. et, al., 2008).

Untuk mencapai tujuan penumbuhan pertanian, Malaysia melakukan beberapa strategi sebagai berikut : (1) mengoptimasi penggunaan sumberdaya lahan; (2) mempercepat pengembangan industri berbasis pertanian; (3) meningkatkan upaya penelitian dan penyuluhan serta difusi teknologi; (4) meningkatkan peran sektor swasta; (5) reformasi pemasaran; (6) meningkatkan produksi pangan; (7) pengembangan sumberdaya manusia; (8) pengembangan kelembagaan petani dan nelayan; dan (9) restrukturisasi kapasitas manajemen.

### **Vietnam**

Pada awal tahun 1980an pemerintah mengutamakan dukungan kepada industri berat, selain mempromosikan swa-sembedana pangan. Sistem kuota kontrak yang dilaksanakan pada tahun 1981 dipromosikan kembali untuk memacu peningkatan produksi pertanian. Petani

menerima lahan dari koperasi untuk dijadikan lahan garapan (Politburo, 1987 dalam Nguyen dan Grote, 2004). Proses reformasi domestik membuka ekonomi Vietnam, sejak awal tahun 1990an, bergeser dari strategi substitusi impor menjadi promosi ekspor. Namun hal ini menyebabkan adanya gap antara harga domestik dan harga internasional. Oleh karena itu sejak pertengahan 1990an dukungan terhadap pertanian ditingkatkan kembali. Estimasi dukungan terhadap produsen mencapai sebesar 21,4%, namun angka tersebut masih termasuk sedang jika dibandingkan dengan negara berkembang lainnya. Program kolektifisasi juga digalakkan di bagian selatan Vietnam, dimana sebagian besar petani hanya menguasai lahan dengan skala kecil. Produksi dan perdagangan barang dilaksanakan oleh BUMN atau koperasi yang mengikuti perencanaan yang telah dibuat oleh pemerintah, harga produk ditentukan oleh komite penentu harga.

### **Korea**

Sebagai bagian dari kebijakan ketahanan pangan, Korea Selatan memberlakukan tarif impor yang tinggi dan harga ditentukan oleh pemerintah pada tingkat yang relatif tinggi di pasar komoditas pertanian dan pangan. Korea telah mendukung sektor pertaniannya pada tingkat yang relatif tinggi dibandingkan dengan negara-negara OECD lainnya (Beghin, et al., 2001). Intervensi publik terutama berupa harga produksi yang tinggi didukung oleh pembelian pemerintah, bersamaan dengan tarif yang tinggi untuk melindungi produsen domestik dari kompetisi asing. Kebijakan ini diterapkan terutama untuk komoditi beras, daging dan produk-produk susu. Subsidi produk yang tinggi juga diberikan di sebagian besar sektor lainnya dan hambatan perdagangan non tarif yang signifikan untuk berbagai komoditi, termasuk hambatan administratif (monopoli impor) dan restriksi sanitari.

### **India**

Kebijakan nasional India di bidang pertanian adalah berupaya mengaktualisasikan pertumbuhan potensial sektor pertanian, memperkuat infrastruktur perdesaan untuk mendukung pengembangan pertanian yang lebih cepat, mempromosikan pertambahan nilai, mempercepat pertumbuhan agribisnis, menciptakan lapangan kerja di wilayah perdesaan, mengamankan standar hidup petani, pekerja pertanian beserta keluarganya, mengurangi urbanisasi dan mempersiapkan diri untuk menghadapi tantangan yang muncul dari liberalisasi dan globalisasi ekonomi. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 4 persen. Strategi yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut antara lain peningkatan partisipasi sektor swasta melalui kontrak usahatani, proteksi harga untuk petani, skema asuransi untuk pertanian, rasionalisasi penggunaan sumberdaya air, menjadikan pengembangan peternakan dan perikanan sebagai prioritas utama, jaminan pasar untuk produk pertanian yang dihasilkan serta meminimisasi fluktuasi harga komoditas pertanian.

Kebijakan ekspor yang diterapkan oleh pemerintah India adalah pengendalian ekspor produk pertanian dengan cara menerapkan berbagai restriksi termasuk pelarangan, lisensi, kuota, pengendalian pemasaran dan minimum harga ekspor (MEP). Pengendalian terhadap ekspor sering dilakukan melalui Badan Pemasaran di sektor publik dan koperasi, serta dipertahankan dengan prinsip untuk kepentingan ketahanan pangan domestik (WTO, 2002). Lisensi ekspor pada umumnya diperlukan untuk produk-produk seperti daging sapi, susu, biji-bijian, minyak dan kacang-kacangan, yang dilakukan untuk meningkatkan daya saing ekspor. Pemerintah India memberikan dukungan ekspor melalui 3 instrumen, seperti insentif untuk perusahaan pengolahan pangan yang berorientasi ekspor, subsidi biaya transpor dan pengecualian pajak pendapatan terhadap perolehan ekspor.

Kebijakan dukungan harga untuk pertanian tetap dilakukan dan tidak terpengaruh oleh adanya reformasi ekonomi tahun 1991. Komoditi yang mendapat subsidi harga antara lain adalah padi/beras, gandum, sereal, jagung, barley, kacang-kacangan, kapas, tebu, yute, rapeseed dan kacang tanah. Dukungan pertanian di India meningkat ketika harga dunia rendah dan turun ketika harga dunia tinggi (Orden, et al., 2007). Subsidi input untuk petani berupa pupuk, benih, tenaga listrik dan irigasi dilakukan sejak pertengahan tahun 1980an dengan kecenderungan yang terus meningkat (Gulati dan Narayaman, 2003 dalam Mullen, et al., 2005). Pada tahun 2003 nilai subsidi mencapai Rs 69,9 miliar, Rs 356,7 miliar, dan Rs 60,6 miliar masing-masing untuk subsidi pupuk, listrik dan irigasi.

## **China**

Dengan 356 juta petani atau 50% dari total tenaga kerja dan sekitar 60% dari total penduduk di wilayah perdesaan, China masih sebagai negara miskin dan tidak mampu memperbesar anggaran untuk mendukung petaninya. Kebijakan pertanian di China bertujuan untuk mempertahankan pertumbuhan produksi yang mantap, ketahanan pangan yang memadai, pengembangan ekonomi perdesaan, meningkatkan pendapatan petani lokal, pengurangan kemiskinan dan keterbelakangan wilayah perdesaan, perlindungan lingkungan ekologi dan pemanfaatan sumberdaya alam dengan cara yang efektif. Namun sampai saat ini yang dapat direalisasikan hanya peningkatan produksi yang stabil dan ketahanan pangan.

Ada empat tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan pertanian di China, yaitu dukungan pendapatan, asuransi pendapatan/program jaring pengaman, dan penyesuaian struktur bantuan. Subsidi dilakukan untuk meningkatkan produksi dan distribusi antar sektor, mencakup wilayah yang lebih luas dan melibatkan berbagai tipe program subsidi. Pembayaran langsung ke petani dan asuransi pendapatan/program jaring pengaman akan membantu petani yang terkena dampak paling parah dari kompetisi yang intensif di pasar global agar dapat bertahan hidup.

## **Amerika Serikat**

*Amerika Serikat (AS)* sebagai salah satu negara maju anggota WTO tampak masih bersikap ganda. Di satu sisi AS memprakarsai Putaran Uruguay, tetapi juga melakukan tindakan proteksi terhadap sektor pertanian pada tingkat yang sangat tinggi. Pasca AoA, AS hanya melakukan penurunan tarif yang sangat kecil dan subsidi yang diberikan masih sangat tinggi terutama untuk komoditas gandum, beras, susu, gula, jagung, madu, kedelai, kacang-kacangan dan sayuran (Daniah, 2008).

Pada tahun 2000 subsidi ekspor di AS mencapai US\$ 487 juta. Kebijakan pertanian di Amerika Serikat, tidak tampak mengarah pada proses liberalisasi, terlihat dari Farm Bill AS yang mulai efektif pada bulan Mei 2008, melanjutkan program subsidi sebelumnya. Estimasi dukungan produsen (PSE) di Amerika Serikat pada tahun 2007 mencapai US\$32,663 miliar. Pemerintah AS memberikan subsidi langsung untuk harga dasar komoditi, seperti untuk gandum 52 cent/bushel dan jaminan pinjaman, sehingga harga tetapi rendah.

Peran pemerintah AS dalam sektor pertanian juga sangat besar, hal ini tampak dari *Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (FSRIA)* yang terdiri dari program konversi lahan dan lingkungan pertanian, program bantuan pinjaman dan pembayaran serta mengatur investasi pertanian, program jaminan kesehatan, dan program subsidi langsung komoditi pertanian, bantuan pangan domestik atau keamanan pangan. Subsidi pemerintah AS sebagian besar dinikmati oleh para petani besar.

## **Uni Eropa**

Uni Eropa memberikan subsidi ekspor yang tertinggi diantara negara maju lainnya. Rata-rata subsidi ekspor dari 1995-2000, hampir 92 persen atau US\$ 29,3 miliar dari total nilai subsidi ekspor di dunia (Daniah, 2008). Sebagai contoh, Brussel menyediakan sebesar Euro 40 miliar setiap tahun untuk subsidi pertanian, dengan demikian sebagian besar produk di Uni Eropa tersubsidi secara langsung maupun tidak langsung.

Seperti juga Amerika Serikat, Uni Eropa menyatakan bahwa subsidi pertaniannya dapat dikategorikan ke dalam *blue box* dan *green box* karena pembayaran kepada petani tersebut tidak mendistorsi perdagangan dan tidak mendorong petani memproduksi secara berlebihan. Dukungan *blue box* dan *green box* di Uni Eropa pada tahun 1996 masing-masing sebesar Euro 20,8 miliar dan 18,7 miliar. Pada tahun 2006 pangsa pengeluaran untuk sistem subsidi dan program pertanian mencapai 47% dari total anggaran Uni Eropa (Daniah, 2008). Petani dan industri gula dibayar empat kali dari harga gula di pasar dunia, sehingga menghasilkan surplus 4 juta ton dan diekspor dengan subsidi sekitar 1 miliar Euro yang dibayarkan kepada sekelompok kecil industri gula.

## **Indonesia**

Kebijakan pembangunan pertanian yang telah diimplementasikan oleh pemerintah Indonesia antara lain adalah (1) Peningkatan produksi pangan dan akses Rumah tangga terhadap pangan; (2) Peningkatan produktivitas dan kualitas Produk Pertanian; dan (3) Perluasan Kesempatan Kerja dan Diversifikasi Ekonomi Perdesaan. Dalam rangka implementasi kebijakan-kebijakan tersebut pemerintah menempuh dua strategi besar yaitu (1) Memperkokoh fondasi pembangunan pertanian melalui Panca Yasa, dan (2) Akselerasi pembangunan pertanian. Selain itu, Indonesia melakukan kebijakan moneter dan fiskal yang ditujukan untuk mendukung permodalan dan perlindungan bagi petani. Untuk meningkatkan produksi, pemerintah memberikan bantuan benih unggul untuk petani. Distribusi benih unggul periode Oktober 2006 sampai Mei 2007 mencapai 61,4 ribu ton yang dapat digunakan untuk pertanaman seluas 2,5 juta hektar (Departemen Pertanian, 2008). Hal ini dilakukan bersama-sama dengan peningkatan sarana kerja penyuluh, pengamat hama, penanganan bencana alam di wilayah pertanian. Pemerintah menyediakan juga kredit pertanian yang murah dan mudah diakses oleh lebih banyak petani. Kredit pertanian diperluas menjadi kredit bidang pangan dan bioenergi.

Kebijakan pupuk dilakukan untuk menjamin ketersediaan pupuk hingga di tingkat petani dengan memenuhi azas enam tepat, yakni tepat waktu, jumlah, jenis, tempat, mutu dan harga, sehingga petani dapat menerapkan teknologi pemupukan berimbang sesuai dengan rekomendasi spesifik lokasi. Efektivitas penggunaan pupuk di tingkat petani juga dilakukan dengan mendorong pengembangan penggunaan pupuk organik. Disamping alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi, pemerintah mengatur Harga Eceran Tertinggi (HET) empat jenis pupuk utama (Urea, SP-36, ZA dan NPK).

Program-program terkait dengan komoditi yang telah dilakukan antara lain: (1) bantuan benih unggul bermutu, bantuan pupuk dan pengembangan pengelolaan untuk tanaman pangan dan hortikultura; (2) pengembangan kawasan dan sentra hortikultura; (3) bantuan kredit modal untuk tanaman perkebunan; dan (4) penataan pengembangan budidaya unggas perdesaan. Konsep revitalisasi pertanian digunakan untuk menjawab berbagai persoalan pertanian di dalam negeri dan di tengah perdagangan dunia.

### **ISU PERMASALAHAN DALAM PENUMBUHAN DAN PROTEKSI SEKTOR PERTANIAN**

Tantangan pembangunan pertanian khususnya dalam upaya penumbuhan dan perlindungan sektor pertanian semakin kompleks, baik terkait dengan kondisi lingkungan dalam negeri maupun lingkungan global. Tantangan yang terkait kondisi lingkungan dalam negeri adalah sektor pertanian didorong untuk tumbuh mantapnya ketahanan pangan secara mandiri.

Tantangan kondisi lingkungan global adalah berkaitan dengan liberalisasi pasar global dan ketidakadilan perdagangan internasional serta perubahan sistem dan manajemen produksi dan konsumsi global. Tantangan lain adalah terkait dengan komitmen internasional dalam Millenium Development Goals/MDGs untuk mewujudkan ketahanan pangan dunia, menurunkan kemiskinan serta mewujudkan kelestarian lingkungan. Peluang untuk menjawab tantangan tersebut masih terbuka lebar. Untuk mewujudkan ketahanan pangan, peningkatan kapasitas produksi pangan dapat dilakukan melalui peningkatan luas baku lahan usahatani maupun peningkatan produksi. Potensi perluasan lahan sawah masih cukup besar. Secara keseluruhan terdapat 24.5 juta hektar lahan yang secara agroklimat sesuai untuk dijadikan sawah. Dari jumlah tersebut yang telah terdayagunakan adalah sekitar 8.5 juta hektar, yang berarti masih ada potensi perluasan sekitar 16 juta hektar (Mulyani dan Agus, 2006), yang sebagian besar terletak di Papua dan Maluku, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Peningkatan produktivitas masih dapat dipacu dengan perbaikan teknologi dan dukungan input produksi mengingat senjang produktivitas tanaman pada laboratorium percobaan dengan produktivitas riil di lapang lapang masih cukup tinggi.

### **Isu dan Permasalahan Domestik**

Pembangunan pertanian telah menghasilkan kinerja ekonomi makro yang menggembarakan. Produksi komoditas pertanian terutama pangan terus meningkat. Pada tiga tahun terakhir PDB Pertanian tumbuh di atas 3% per tahun, bahkan tahun 2008 mencapai 4,77%; neraca perdagangan tumbuh positif dan menunjukkan peningkatan, penyerapan tenaga kerja mencapai 41% dan produktivitas tenaga kerja pertanian secara konsisten meningkat selama periode 2000-2007. Namun upaya untuk meningkatkan kesejahteraan petani belum secara maksimal terwujud. Belum tercapainya hasil pembangunan pertanian secara maksimal disebabkan masih menghadapi beberapa permasalahan internal diantaranya: (1) Semakin menyempitnya kepemilikan lahan petani karena meningkatnya rumah tangga petani dan meningkatnya konversi lahan pertanian ke non pertanian sehingga dominasi kepemilikan lahan petani, khususnya sawah, hanya < 0.5 hektar. Pemilikan lahan yang sempit mengakibatkan skala usaha tidak efisien dan rentan dalam kemandirian pangan karena lebih bersifat subsisten; (2) Munculnya fenomena *aging farmer*, tenaga kerja pertanian didominasi oleh tenaga kerja tua sedangkan tenaga kerja muda dan berpendidikan semakin enggan bekerja di sektor pertanian; (3) Terbatasnya infrastruktur pertanian sehingga mengakibatkan masih rendahnya produktivitas tanaman dan rendahnya produktivitas sektor pertanian dibandingkan sektor industri; (4) Rendahnya transfer teknologi sehingga sulit dan lamban untuk meningkatkan produktivitas; (5) Lambannya perkembangan mekanisasi pertanian baik pra maupun pasca panen; (6) Rendahnya kinerja kelembagaan petani; (7) Terbatasnya modal kerja dan kesulitan mengakses dana perbankan karena tidak terpenuhi persyaratan agunan; (8) Langkanya dokumen kepemilikan

lahan; serta permasalahan lain yang menyangkut perilaku petani yang masih banyak berusahatani sendiri serta pendidikan dan ketrampilan yang rendah.

### **Isu dan Permasalahan Persaingan Global**

Melalui implementasi Perundingan Pertanian Organisasi Pertanian Dunia (AoA-WTO) diharapkan bahwa negara maju dapat mengurangi proteksi domestiknya yang sangat tinggi dengan demikian negara berkembang dapat memanfaatkan peluang akses pasar yang tercipta. Reformasi perdagangan melalui AoA seharusnya terjadi keseimbangan pada tiga pilar, yaitu akses pasar, bantuan domestik dan subsidi ekspor. Namun kenyataannya akses pasar menjadi satu-satunya pilar penting yang dibahas dan diberi perhatian berlebih. Padahal melalui dua pilar Subsidi Domestik dan Subsidi Ekspor inilah yang telah membuahkan *unfair* dan *imbalance* dalam perdagangan. Reformasi di Akses Pasar akan terkendala manakala Subsidi Domestik dan Subsidi Ekspor yang dilakukan negara maju tetap besar. Hal ini telah berdampak buruk bagi pembangunan pertanian negara berkembang. Dua pilar terakhir tersebut yang menjadi sumber utama ketidaksesuaian paham antara negara maju dan negara berkembang. Hal ini telah disadari oleh negara-negara berkembang bahwa AoA memiliki kelemahan dan bersifat disinsentif bagi kebijakan pembangunan negara berkembang, yang terlihat dari beberapa argumen berikut:

(1) Akses Pasar. Akses pasar negara berkembang termasuk Indonesia ke negara maju tetap sulit karena sejak awal negara maju telah memiliki tarif awal yang jauh lebih tinggi. Tarif tinggi tetap berlaku di negara maju, sebagai contoh pada tahun pertama berlakunya AoA di Amerika Serikat masih berlaku tarif tinggi untuk gula sebesar 244%, kacang tanah 174%; di MEE masih berlaku daging sapi 213% dan di Kanada masih berlaku tarif mentega 360%, telur 236% (Khor, 2003 dan Das, 1998 dalam Hutabarat *et al.*, 2006). Karena menurut perjanjian negara maju hanya dihibau untuk menurunkan tarif sebesar 36% rata-rata sampai tahun 2000, maka tarif tersebut masih tergolong tetap tinggi walaupun sudah diturunkan.

(2) Bantuan Domestik. Walaupun negara maju diharapkan menurunkan bantuannya, kenyataannya bantuan domestik semakin bertambah sementara negara berkembang yang memang masih sangat terbatas dalam bantuan domestiknya tidak dapat menaikkan bantuannya melampaui batas *de minimis* yang telah disepakati.

(3) Subsidi Ekspor. Dengan kekuatan kapital yang dimiliki, negara-negara maju memberikan subsidi ekspor yang tinggi untuk mendorong ekspor komoditas pertanian mereka sehingga berakibat mendistorsi pasar dan menghilangkan daya saing produk negara berkembang. Sebagai contoh, subsidi yang diberikan oleh Amerika Serikat ke petani (komoditas gandum, biji-bijian pakan ternak, kapas, beras susu, kacang, gula, tembakau dan komoditas lain) pada tahun 2004 sebesar US \$ 8.02 milyar<sup>1</sup>; Negara-negara Uni Eropa mengalokasikan lebih dari

---

<sup>1</sup> Source [USDA](#) 2006 Fiscal Year Budget<sup>l</sup> dalam Wikipedia encyclopedia

40 persen dari anggaran negara untuk subsidi komoditas-komoditas pertanian mereka yang sebenarnya tidak kompetitif<sup>2</sup>.

(4) Dampak lain dari perlakuan subsidi ekspor negara-negara maju tersebut, negara berkembang, termasuk Indonesia, masuk dalam jebakan impor. Serbuan impor komoditas pangan dan produk olahan mematikan usaha produk lokal sejenis karena tidak mampu bersaing dengan produk impor.

(5) Dampak dari globalisasi perdagangan, semakin luasnya peran MNCs dalam agribisnis pangan, baik pada industri input pertanian, pengolahan pangan dan pengecer pangan. Namun petani kecil tidak mampu memanfaatkan peluang dari keberadaan MNCs karena tingginya hambatan untuk memasuki pasar yang disebabkan oleh tingginya standar keamanan dan kualitas pangan yang sulit dipenuhi oleh petani kecil dan industri pengolahan yang dominan adalah UKM. Petani semakin tergantung pada produk MNCs dan sejumlah perusahaan pangan telah beralih hak penguasaan ke MNCs. Peran MNCs pada pasar retail juga semakin meluas yang berdampak mematikan pasar tradisional dan menutup akses petani kecil dalam memasarkan produk pertanian mereka.

Dalam hal ini tantangan sektor pertanian dalam menghadapi pasar global adalah: (1) bagaimana produk pertanian dapat memenuhi persyaratan mutu yang sangat ketat yang diberlakukan oleh negara-negara maju, seperti USA, Uni Eropa dan Jepang yang dikemas dalam persyaratan *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) Measure, (2) bagaimana mengantisipasi perubahan pasar dengan melakukan market intelligence untuk memperoleh peluang pasar agribisnis, (3) bagaimana meningkatkan network pemasaran di luar negeri serta pengetahuan tentang system distribusi di pasar tujuan ekspor, (4) bagaimana melakukan pengembangan produk, sampai pada skala kecil di pedesaan, dan (5) bagaimana meningkatkan promosi melalui misi dagang dan pameran di luar negeri

## **POSISI SEKTOR PERTANIAN DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL DAN PASAR GLOBAL**

### **1. Produk Domestik Bruto**

Kinerja sektor pertanian dilihat dari pertumbuhan PDB setahun terakhir menunjukkan kinerja yang cukup baik. Sektor pertanian tumbuh 4,77 persen per tahun, terutama didukung oleh pertumbuhan sub sektor tanaman pangan sebesar 5,91 persen dan subsektor perikanan 4,81 persen (Tabel 1). Kecuali sektor kehutanan, ke empat sub sektor pertanian menunjukkan kinerja

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/budget\\_glance/what\\_for\\_eu.htm](http://ec.europa.eu/budget_glance/what_for_eu.htm)

yang cukup baik. Pada tiga tahun terakhir sektor pertanian tumbuh di atas 3,6 persen per tahun setelah tumbuh cukup rendah (kurang dari 3 persen) pada tahun 2004-2005. Membaiknya angka pertumbuhan sektor pertanian pada tahun 2008 karena kinerja produksi tanaman pangan yang membaik serta meningkatnya harga-harga komoditas perkebunan (kakao, minyak sawit, karet dsb) pada saat terjadi krisis pangan 2007 sampai menjelang akhir 2008.

Dilihat dari pangsa masing-masing sub sektor, kontribusi sub sektor tanaman pangan mencapai 49,9 persen (Tabel 2), kemudian diikuti dengan sub sektor perikanan dan perkebunan. Kontribusi sub sektor tanaman pangan terbesar karena jumlah pelaku usahatani tanaman pangan juga terbesar dibandingkan sub sektor lainnya. Implikasinya adalah bahwa untuk mendorong pertumbuhan sub sektor tanaman pangan diperlukan sumberdaya yang lebih besar karena banyaknya pelaku usahatani yang tercakup di dalamnya.

## **2. Subsidi Pertanian**

Total anggaran sektor pertanian meningkat dari tahun ke tahun. Demikian pula total subsidi pertanian (termasuk subsidi pangan) terus meningkat dan mencapai sekitar 75 persen dari total anggaran sektor pertanian. Subsidi yang terus meningkat tersebut menunjukkan besarnya dukungan pemerintah kepada petani untuk meringankan biaya produksi serta upaya untuk meningkatkan produksi nasional dalam rangka ketahanan pangan. Total subsidi input pertanian tahun 2009 sebesar Rp 20.5 triliun yang terdiri dari subsidi pupuk Rp 17.5 triliun, atau sebesar 52.3 persen dari total subsidi, subsidi benih Rp 1.3 triliun dan kredit program Rp 1.7 triliun. Subsidi pupuk meningkat drastis selama tiga tahun terakhir, dari Rp 6.3 triliun tahun 2007 meningkat menjadi Rp 15.2 triliun tahun 2008 (Tabel 3). Peningkatan subsidi pupuk yang cukup besar tersebut tentunya menimbulkan pertanyaan strategis tentang efektifitas dan efisiensi subsidi mengingat kelangkaan pupuk masih sering terjadi pada setiap musim tanam (khususnya kelangkaan pupuk yang terjadi sebelum tahun 2009). Angka subsidi benih juga meningkat menjadi Rp 1.3 triliun tahun 2009 sebagai upaya untuk meningkatkan penggunaan benih bersertifikat. Penggunaan benih bersertifikat diharapkan akan secara nyata meningkatkan produksi dan produktivitas tanaman. Namun saat ini pemerintah baru memfokuskan subsidi benih untuk benih padi, sementara petani palawija, khususnya tanaman jagung dan kedele, juga sangat mengharapkan adanya subsidi benih.

## **3. Investasi Pertanian**

Investasi diperlukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Pangsa investasi di sektor pertanian terhadap total realisasi investasi penanaman modal dalam negeri (PMDN) cenderung meningkat dengan pertumbuhan sebesar 7,2 persen per tahun selama tahun 2005-2007 (Tabel 4). Angka pertumbuhan tersebut cukup baik mengingat pertumbuhan investasi

sektor primer yang justru menurun pada periode yang sama, dimana penurunan berasal dari sub sektor kehutanan dan perikanan. Dengan demikian pangsa investasi sektor pertanian terhadap total investasi PMDN pada dua tahun terakhir hanya sekitar 10 persen, mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya (2006) sebesar 17,12 persen. Penurunan investasi tersebut diduga akibat pengaruh krisis pangan yang berlanjut dengan krisis finansial global. Dilihat dari alokasi ke masing-masing subsektor, investasi sektor pertanian terbesar pada subsektor tanaman pangan dan perkebunan, yaitu mencapai lebih dari 90 persen, sisanya pada sub sektor peternakan, kehutanan dan perikanan. Dari angka-angka tersebut menunjukkan bahwa sub sektor tanaman pangan dan perkebunan memiliki kontribusi yang cukup besar dalam mendorong pertumbuhan sektor pertanian.

Demikian pula investasi pertanian yang berasal dari Penanaman Modal Asing (PMA) pada periode yang sama juga menunjukkan peningkatan dengan laju 8.3 persen per tahun (Tabel 5). Pangsa investasi pertanian terhadap total investasi PMA hanya sekitar 2.5 persen, mengalami penurunan drastis terhadap investasi tahun 2006 sebesar 6.2 persen. Seperti halnya pada investasi PMDN, lebih dari 90 persen investasi PMA adalah untuk sub sektor tanaman pangan dan perkebunan (Tabel 6).

Sementara itu fokus investasi dunia mulai diarahkan ke sektor pertanian. Tiga wilayah Indonesia, yaitu Merauke-Papua, Sulawesi dan Kalimantan dianggap paling potensial untuk mewujudkan ketahanan global<sup>3</sup>. Dalam hal ini investasi pertanian akan terfokus pada ketersediaan lahan, dimana sekitar 500 ribu hektar lahan di Merauke dan 10 ribu sampai 50 ribu hektar di Sulawesi yang belum dibudidayakan berpotensi menarik investasi swasta. Hal ini merupakan peluang untuk penumbuhan sektor pertanian, namun masih terkendala oleh fasilitas infrastruktur (jalan, sarana pengairan dan pelabuhan yang tidak memadai).

#### **4. Angkatan Kerja Pertanian**

Tenaga kerja merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pertumbuhan output. Kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian nasional dapat dilihat dari kontribusi penyerapan tenaga kerja. Selama tahun 2004 hingga tahun 2007 pangsa serapan tenaga kerja sektor pertanian mencapai 43-44 persen dari seluruh total angkatan kerja di Indonesia (Tabel 7). Pertumbuhan angkatan kerja sektor pertanian sebesar 1.56 persen per tahun, lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan total angkatan kerja sebesar 1.24 persen per tahun dan pertumbuhan angkatan kerja non pertanian yang hanya tumbuh sekitar 0.98 persen per tahun. Dengan meningkatnya angkatan kerja diharapkan akan meningkatkan output. Namun permasalahan

---

<sup>3</sup> Hasil pertemuan *The Roundtable Promoting Responsible International Investment in Agriculture*, Harian Bisnis Indonesia, 4 Oktober 2009

kualitas tenaga sampai saat ini masih menjadi hambatan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja.

## **5. Penguasaan dan Konversi Lahan Pertanian**

Permasalahan klasik semakin menguremnya luasan usahatani dapat dicermati pada Tabel 8. Sempitnya rata-rata pemilikan lahan menjadikan skala usahatani menjadi tidak efisien dan hal ini merupakan salah satu hambatan dalam meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian. Perkembangan selama periode 1983 - 2003 (data Sensus Pertanian) menunjukkan: (1) Jumlah rumah tangga petani kecil dan gurem masih tetap dominan, yaitu lebih dari 50%, dan pada golongan tersebut rata-rata luas penguasaan semakin mengecil dari 0.27 ha tahun 1983 menjadi 0.09 ha pada tahun 2003 (tidak ditampilkan pada Tabel); (2) Jumlah petani kecil dan gurem semakin meningkat dari periode ke periode namun persentase penambahannya cenderung menurun pada periode sepuluh tahun terakhir dibanding periode sebelumnya yang mengindikasikan semakin meningkatnya proses fragmentasi lahan baik karena pewarisan maupun transaksi jual beli lahan; (3) Terdapat pula indikasi terjadinya polarisasi penguasaan lahan yang semakin serius, yang secara empiris terlihat dari meningkatnya secara tajam jumlah rumah tangga petani kecil dengan penguasaan lahan  $< 0.50$  sebaliknya juga untuk penguasaan  $> 2.0$  hektar. Proses polarisasi lahan ini akan menyebabkan semakin lebarnya kesenjangan penguasaan lahan.

Permasalahan lain terkait dengan aspek lahan adalah konversi lahan pertanian ke non pertanian. Selama periode 1983-2003, dalam periode sepuluh tahun pertama konversi lahan pertanian non-perkebunan besar mencapai 1.28 juta hektar (Tabel 9). Sebagian besar konversi lahan terjadi di Jawa (79.3%) dan dilihat dari jenis lahan, 68.3 persen adalah lahan sawah (Anon. 1996). Pada periode berikutnya (1993-2003) konversi lahan sebesar 1.26 juta hektar namun dominasi konversi bergeser ke di Sumatera (92.3%). Tingginya konversi lahan pertanian khususnya lahan sawah produktif menambah beban pencapaian swasembada pangan (beras) nasional. Pada kondisi pilihan terbuka bagi investor konversi lahan pertanian di Jawa dengan infrastruktur fisik yang baik sulit untuk dapat dihindari.

## **6. Produktivitas Tenaga Kerja Pertanian**

Produktivitas tenaga kerja merupakan salah satu indikator untuk mengukur kinerja suatu sektor, yang dapat didekati dari nilai produk domestik bruto (PDB) per tenaga kerja di sektor pertanian atau merupakan pendapatan atau PDB per kapita tenaga kerja. Produktivitas tenaga kerja sektor pertanian tahun 2007 sebesar Rp 4,96 juta, meningkat lambat dari tahun-tahun sebelumnya. Dibandingkan dengan produktivitas tenaga kerja di sektor non pertanian sebesar Rp 30,79 juta pada tahun yang sama, terlihat masih terdapat kesenjangan yang cukup

lebar antara sektor pertanian dan non pertanian. Kesenjangan produktivitas tenaga kerja antar dua sektor yang demikian lebar tersebut menunjukkan kinerja tenaga kerja sektor pertanian yang belum optimal. Masih diperlukan peningkatan kualitas tenaga kerja pertanian sehingga jumlah tenaga kerja pertanian yang cukup besar akan menghasilkan nilai tambah yang cukup tinggi pula. Rendahnya produktivitas tenaga kerja sektor pertanian tersebut juga disebabkan oleh banyaknya angkatan kerja yang terserap di sektor pertanian sehingga sektor pertanian lebih bersifat sebagai 'penampungan' bagi tenaga kerja yang tidak terserap pada non pertanian formal dan sebagai *buffer* dalam penyerapan tenaga kerja, termasuk buruh tani dan petani kecil.

## **B. Posisi Sektor Pertanian dalam Pasar Global**

Perdagangan global membawa konsekuensi terhadap perekonomian Indonesia, baik berdampak positif maupun dampak negatif. Liberalisasi perdagangan dapat mengancam posisi beberapa komoditas pangan substitusi impor (kedelai, gula), karena dengan pengurangan tarif dan non tarif yang selama ini merupakan sarana proteksi untuk membendung masuknya komoditas tersebut, kini hambatan tersebut berkurang sehingga mendorong meningkatnya volume impor untuk sejumlah komoditas pangan maupun buah-buahan dan mengancam petani produsen karena tidak dapat bersaing dengan komoditas impor. Sebaliknya apabila negara maju benar-benar membuka akses pasar mereka, maka sejumlah komoditas ekspor (minyak sawit, kakao, karet, kopi, lada dsb) akan memperoleh manfaat dari terbukanya pasar global. Permasalahannya adalah apakah dalam era perdagangan global selama ini sektor pertanian benar memperoleh manfaat dari terbukanya akses pasar atau malah sebaliknya. Demikian pula terkait dengan isu pasar global dewasa ini yaitu pergantian peran kelompok G-8 dengan G-20, yang salah satu anggotanya Indonesia. Digantikannya peran negara maju yang terhimpun dalam G-8 dengan G-20 yang selain beranggotakan negara maju juga negara berkembang, akan terjadi penguatan peran negara berkembang. Bagi Indonesia pergantian peran tersebut diharapkan akan menguntungkan Indonesia dalam membangun sektor pertanian dan memperoleh akses pasar maupun akses permodalan yang lebih baik. Untuk itu sektor pertanian Indonesia harus memiliki kesiapan untuk bersaing dengan negara-negara anggota berkembang lain yang intensif melakukan perluasan pasar sehingga sektor pertanian Indonesia tidak justru menjadi pasar bagi negara-negara anggota G-20 lainnya dan masuk dalam jebakan impor, dan petani justru menjadi bagian yang paling tidak terlindungi. Perkembangan perdagangan komoditas pertanian Indonesia dalam menghadapi pasar global disajikan sebagai berikut.

### **1. Perkembangan Neraca Perdagangan dan Impor Pangan**

Penerimaan devisa melalui ekspor merupakan salah satu sumber pertumbuhan ekonomi. Dilihat dari kinerja neraca perdagangan komoditas pertanian selama periode 2004-2008, terlihat

mengalami peningkatan secara konsisten dengan rata-rata pertumbuhan 23,72 persen per tahun (Tabel 10). Surplus perdagangan meningkat secara nyata dari tahun ke tahun. Hampir semua sektor memberikan kontribusi pertumbuhan nilai ekspor positif. Namun bila dirinci menurut sub sektor, hanya neraca perdagangan pada sub sektor perkebunan yang bernilai positif sementara sub sektor lainnya bernilai negatif. Sebagai contoh total nilai ekspor sub sektor tanaman pangan pada tahun 2008 (sampai dengan bulan Agustus) sebesar US \$ 0.07 milyar sementara nilai impor pada tahun yang sama sebesar US\$ 2.1 milyar. Dengan demikian sebagai sumber devisa negara selama ini masih tetap ditopang oleh sub sektor perkebunan, terutama oleh komoditas utama kelapa sawit, kakao, karet dan kopi, sebaliknya untuk pemenuhan bahan pangan (jagung, kedele, buah dan daging) masih banyak tergantung dari pasokan impor.

## **2. Perkembangan Impor Pangan**

Secara umum impor pangan terus meningkat, meski pemerintah telah merancang program swasembada untuk sejumlah komoditas utama pangan, seperti beras, jagung, kedele, gula dan daging namun nampaknya belum sepenuhnya tercapai. Impor produk pangan dari Indonesia tidak hanya berasal dari negara maju melainkan juga negara berkembang. Diantara negara eksportir negara maju, yang paling menonjol adalah AS, Australia, Kanada, Selandia Baru, UE dan Swiss, sementara negara eksportir utama negara berkembang adalah China, India, Thailand, Vietnam, Brazil dan Argentina. Kecuali kedele sebagian impor pangan Indonesia berasal dari negara berkembang. Pertumbuhan dan asal impor beberapa komoditas pangan utama disajikan pada Tabel 11.

**a. Beras.** Impor beras rata-rata sekitar 1.5 juta ton/tahun dalam periode 1996-2005. Impor beras mengalami penurunan yang cukup pesat terutama setelah ditetapkan pembatasan impor beras sejak Januari 2004. Sekitar 93 persen impor beras berasal dari negara berkembang. Empat negara berkembang sebagai sumber impor Indonesia adalah Vietnam, Thailand, China dan India. Berbagai kebijakan telah dilakukan pemerintah untuk melindungi industri beras dalam negeri, mulai dari monopoli Bulog untuk melakukan stabilisasi harga sampai pada penetapan tarif impor Rp 430/kg (sejak tahun 2000) dan pembatasan impor tahun 2004.

**b. Jagung.** Rataan impor jagung selama periode yang sama mencapai 899 ribu ton/tahun. Sebagian impor berasal dari negara berkembang, yaitu 81 persen, terutama dari China dan Argentina. Pertumbuhan impor jagung dari negara berkembang menunjukkan peningkatan 2 persen per tahun, sebaliknya dari negara maju mengalami penurunan cukup tinggi yaitu -11 persen per tahun. Di masa yang akan datang diperkirakan AS akan memegang kendali produksi dan perdagangan jagung dunia melalui peran Multi National Corporations. Kekuatan AS

mengendalikan pasar jagung dunia karena AS memberikan subsidi dalam bentuk producer support mencapai 21 persen.

**c. Kedele.** Rata-rata impor kedele mencapai 2.3 juta ton, separoh diantaranya berasal dari negara maju terutama AS. Sementara impor kedele dari negara berkembang terutama dari Brazil, India dan Argentina. Pertumbuhan impor kedele setiap tahunnya sebesar 8 persen sampai 9 persen. Diperkirakan impor kedele akan semakin besar karena adanya kemudahan tataniaga impor dan dibebaskannya bea masuk dan pajak pertambahan nilai.

**d. Gula.** Rata-rata impor gula putih mencapai 1.4 juta ton/tahun. Sebagian besar (40 persen) impor gula berasal dari Thailand, Brazil, India dan China, sementara dari negara maju adalah dari Australia dan Uni Eropa. Pertumbuhan impor gula dari negara maju lebih pesat, yaitu sebesar 10 persen per tahun. Negara OECD memberikan subsidi petani gula rata-rata 51 persen dari total pendapatan usahatani tebu (Sawit, dkk., 2006).

### **3. Serbuan/Lonjakan Impor Pangan**

Tingginya subsidi yang diberikan negara maju kepada petani mereka mengakibatkan produksi dapat diekspor dengan harga murah dan dampak lebih lanjut bagi negara berkembang adalah melonjaknya impor pangan karena harga domestik tidak dapat bersaing dengan harga impor. Mekanisme perlindungan sementara bagi negara berkembang dari serbuan impor atau kejatuhan harga karena produk impor adalah SSM (*Special Safeguard Mechanism*). Sebelumnya kepada negara berkembang diberikan SSG (*Special Safety Guard*) namun tidak efektif dan hampir tidak dapat digunakan oleh negara berkembang, sedangkan serbuan impor tetap berlangsung cukup pesat.

Ilustrasi serbuan atau lonjakan impor beberapa komoditas pangan utama yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa komoditas beras pernah mengalami serbuan impor tahun 1998, 1999, 2002 dan 2003 (Tabel 12). Lonjakan impor didefinisikan menurut AoA yaitu deviasi positif volume impor pada tahun tertentu yang melebihi level pemicu impor, yang dicantumkan dalam persen. Jika volume impor telah mencapai level pemicu impor, maka perlindungan melalui SSM boleh digunakan. Dari data impor beras Indonesia, volume impor beras tahun 2008 memang mengalami perubahan yang sangat besar, yaitu 8 kali lipat dari hanya 351.99 ribu ton pada tahun 2007. Demikian pula tahun 2009 meningkat 1.5 kali lipat dari tahun sebelumnya. Demikian pula untuk jagung, kedele, gula dan daging.

### **4. Peran MNC Pada Sektor Agribisnis**

Peran Multi National Corporations (MNCs) pada agribisnis di Indonesia dewasa ini semakin meluas. MNCs telah mengontrol semua sub-sektor, komoditas substitusi impor atau ekspor, mulai dari hulu (benih/bibit, pestisida, herbisida dll) sampai ke hilir (industri

pengolahan, pasar swalayan). Kajian Sawit, dkk., 2006 melaporkan, terdapat lebih dari 100 MNCs yang berkonsentrasi melakukan bisnis benih, pestisida, pupuk dan sebagian besar mereka beroperasi di Indonesia. Industri input pertanian disuplai oleh 10 perusahaan besar, diantaranya Syngenta, Monsanto, Bayer Corp, BASF AG, dan Dow Agro. Indonesia memperoleh sejumlah benih pangan (kapas, padi) dari Monsanto, Bayer (Braun, 2008). Di sektor pengolahan, 5 (lima) perusahaan besar menguasai industri olahan dan perdagangan pangan, yaitu Nestle, Cargill, ADM, Unilever, dan Kraft Foods. Terutama Nestle yang menguasai perdagangan kakao dunia, Cargill pada perdagangan pakan ternak dan Unilever menguasai pangan olahan.

Peran MNCs bukan hanya pada pasar input dan industri pengolahan makanan, tetapi juga semakin meningkat pada masalah penguasaan hak perusahaan. Sejumlah perusahaan pangan atau agro industri di Indonesia telah dikuasai perusahaan asing. Dalam beberapa tahun terakhir berbagai produk agro industri dan industri pangan yang secara lokal sudah terkenal mereknya dijual ke perusahaan asing. Saham dari perusahaan lokal diakuisisi oleh perusahaan MNCs seperti Danone (Perancis), Unilever (Inggris), Nestle (Swiss), Coca Cola (AS), Campbels (AS), HJ Heinz, dan masih banyak lagi. Sebagai contoh, kecap, saus dan sirup bermerk ABC sebagian besar sahamnya telah dimiliki oleh HJ. Heinz (AS), seluruh saham teh milik PT Sariwangi dan kecap Bango telah dibeli oleh Unilever (Inggris). Air minum kemasan bermerk Aqua 74% sahamnya telah dikuasai Danone (Perancis) dan masih beberapa lagi (Tabel 13).

Di sektor perdagangan, peran MNCs pada pasar retail semakin meluas yang berdampak mematikan pasar tradisional dan menutup akses petani kecil dalam memasarkan produk pertanian mereka. Pasar-pasar retail modern telah merambah ke berbagai kota kabupaten. Berdasarkan data dari Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia, pada tahun 2008 sebanyak 4707 pasar tradisional atau sekitar 35% dari total pasar tradisional yang ada di Indonesia ditinggalkan pedagang karena pasar tradisional tidak dapat bersaing dengan retail modern di lokasi yang sama.<sup>4</sup>

### **KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENUMBUHAN DAN PROTEKSI SEKTOR PERTANIAN DALAM PERSAINGAN GLOBAL**

Sasaran yang ingin dicapai dari pembangunan pertanian adalah : (1) Meningkatkan ketahanan pangan nasional, yang mencakup peningkatan kapasitas produksi komoditas pertanian, berkurangnya ketergantungan terhadap pangan impor sekitar 5-10 dari produksi domestik, dan meningkatnya diversifikasi konsumsi pangan, (2) Meningkatnya nilai tambah dan daya saing komoditas pertanian, mencakup meningkatnya mutu produk primer dan keragaman

---

<sup>4</sup> Majalah Gatra No. 12 Tahun XV, 29 Januari -4 Februari 2009.

pengolahan produk pertanian, meningkatnya ekspor, dan meningkatnya surplus neraca perdagangan, (3) Meningkatnya kesejahteraan petani, mencakup meningkatnya pendapatan dan nilai tukar petani serta menurunnya angka kemiskinan di pedesaan, dan (4) Meningkatnya pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan.

Untuk mewujudkan sasaran tersebut pemerintah melakukan berbagai kebijakan yang mengarah pada upaya perlindungan maupun proteksi sektor pertanian, yang selain untuk memperkuat sektor pertanian bersamaan dengan itu juga untuk melindungi sektor pertanian, memperkuat daya saing dan keunggulan komparatif dalam konteks kesepakatan Perjanjian Pertanian WTO.

### **1. Kebijakan di level produksi**

Sasaran peningkatan ketahanan pangan nasional dilakukan melalui peningkatan kapasitas produksi. Kebijakan perbaikan di level produksi dilakukan melalui peningkatan produksi pertanian dan peningkatan akses rumah tangga terhadap pangan, khususnya bahan pangan strategis. Selama lima tahun terakhir (2003-2008) produksi padi telah meningkat 2.8 persen, jagung 6.7 persen, kedele 2.7 persen dan gula 22.6 persen. Selain kedele, produksi komoditas pangan utama yang lain meningkat relatif stabil. Terkait dengan akses rumah tangga terhadap pangan, jumlah penduduk yang tergolong sangat rawan pangan menurut data SUSENAS menurun dari 13. persen tahun 2007 menjadi 11.1 persen tahun 2008.

Peningkatan kapasitas produksi juga dilakukan melalui perluasan lahan pertanian terutama ke luar Jawa. Menurut data BPS, pada tahun 2006 luas lahan sawah di Indonesia sekitar 7.89 juta hektar, dimana sekitar 4.56 juta diantaranya berada di Luar Pulau Jawa. Masih terdapat potensi perluasan lahan sawah sekitar 16 juta hektar yang sebagian besar terletak di Papua dan Maluku, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Kebijakan perluasan lahan pertanian ke luar Jawa memiliki prospek realisasi yang baik dengan adanya rencana investasi swasta yang akan difokuskan ke luar Jawa terutama Merauke-Papua, Kalimantan dan Sulawesi. Kebijakan perluasan lahan pertanian ke luar Jawa juga disertai dengan penerapan dan perbaikan teknologi usahatani maupun industri pertanian.

Kebijakan di level produksi juga dilakukan melalui peningkatan produktivitas dan kualitas produk pertanian. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memperkuat daya saing dan nilai tambah kegiatan pertanian yang pada akhirnya diperoleh peningkatan pendapatan petani. Saat ini kesenjangan antara hasil penelitian di laboratorium dengan hasil di tingkat lapang semakin tinggi karena insitusi yang ada tidak mampu menjembatani secara memadai. Hal ini dapat merupakan peluang sekaligus tantangan untuk masih bisa meningkatkan produktivitas tanaman. Produktivitas padi di Indonesia rata-rata saat ini baru tercatat 4.7 ton per hektar, cukup jauh dari produktivitas ideal di tingkat percobaan yang dapat mencapai 8.3 ton per hektar. Pada skala

percobaan semua faktor produksi terkontrol dan sesuai dengan anjuran sementara pada tingkat lapangan petani justru menghadapi kelangkaan pupuk, ketidaktersediaan benih unggul dan rusaknya infrastruktur irigasi, jalan desa dan jalan usahatani.

Kebijakan di level produksi lainnya adalah penyediaan/perbaikan infrastruktur termasuk sistem perbenihan/perbibitan dan riset & pengembangannya. Infrastruktur yang paling strategis adalah jaringan irigasi. Dewasa ini sekitar 70 persen jaringan irigasi tidak berfungsi penuh. Oleh karena prioritas investasi irigasi perlu diarahkan pada rehabilitasi jaringan yang tidak berfungsi. Secara umum infrastruktur pertanian (terutama jaringan irigasi) dan infrastruktur perdesaan (jalan desa, listrik, pasar input dan output) di Pulau Jawa relatif memadai. Namun di Luar Pulau Jawa masih sangat kurang. Mengingat bahwa perluasan lahan pertanian hanya potensial di Luar Pulau Jawa maka pengembangan infrastruktur di wilayah tersebut mutlak diperlukan. Keterbatasan infrastruktur menyebabkan biaya distribusi barang dan jasa (termasuk input maupun output pertanian) menjadi mahal dan mengakibatkan tingginya margin pemasaran.

## **2. Kebijakan perluasan kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi pedesaan.**

Upaya akselerasi pertumbuhan sektor pertanian juga perlu disertai dengan kebijakan perluasan kesempatan kerja dan pengembangan diversifikasi ekonomi pedesaan secara bersamaan. Kegiatan usaha non pertanian yang dikembangkan meliputi berbagai sektor sesuai dengan potensi setempat dengan prioritas pengembangan terutama pada sektor agroindustri dan pelayanan jasa penunjang sektor pertanian (Sudaryanto, 2009). Kegiatan non pertanian yang dilakukan diharapkan dapat memperluas sumber pendapatan petani.

## **3. Kebijakan perdagangan domestik komoditas pertanian**

Kebijakan perdagangan domestik komoditas pertanian dilakukan dengan melakukan proteksi terhadap komoditas strategis atau komoditas pangan utama yaitu beras, jagung, kedele, gula dan daging agar 95% dari kebutuhan nasional dapat dipenuhi dari produksi beras di dalam negeri. Selain itu juga melakukan promosi terhadap komoditas promosi ekspor terutama komoditas perkebunan yang banyak diusahakan oleh petani dan memberikan kontribusi yang cukup besar bagi prolehan devisa, yaitu karet, kopi, coklat, CPO, lada, dan hortikultura. Untuk mencapai sasaran perdagangan komoditas pertanian maka diperlukan program sebagai berikut:

(a) Peningkatan kualitas dan daya saing komoditas pangan utama melalui peningkatan efisiensi

pada kegiatan produksi, pasca panen dan pengolahan hasil, (b) Penelitian dan pengembangan tanaman padi, jagung dan kedelai yang diarahkan untuk menciptakan dan mengembangkan varietas yang sesuai dengan permintaan di pasar domestik dan pasar dunia, (c) Pengembangan industri hasil pertanian, khususnya komoditas perkebunan, yang berorientasi pada pengembangan produk yang sesuai dengan permintaan pasar dunia.

#### **4. Kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian**

Kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian dilakukan melalui subsidi pupuk, penyediaan infrastruktur, sistem perbenihan, penguatan kelembagaan, perbaikan sistem penyuluhan, penanganan pembiayaan pertanian terutama mendirikan Bank Pembangunan Pertanian serta memperkuat sistem informasi, monitoring dan *data base*.

#### **5. Kebijakan proteksi sektor pertanian**

Kebijakan yang perlu dilakukan dalam melakukan proteksi sektor pertanian adalah: (a) tetap memperjuangkan agar negara maju menghapus berbagai bentuk subsidi sehingga petani Indonesia tidak sulit bersaing dengan produk impor, (b) tetap memperjuangkan untuk memperoleh perlindungan sementara melalui SSM (Special Safeguard Mechanism) sehingga terlindung dari serbuan impor dan kejatuhan harga, (c) pembangunan dan penguatan industri pengolahan pangan yang mampu memenuhi standar internasional, kualitas dan standar keamanan pangan dengan memberikan insentif dan perlindungan sehingga dapat berkembang dan bersaing dengan pangan olahan yang dihasilkan oleh MNCs, (d) melakukan regulasi retail modern agar dapat mengerem kecepatan dan penyebaran MNCs di perdagangan retail melalui pembatasan lokasi, (e) melakukan upgrade retail tradisional dan pasar induk untuk melayani lebih baik pengecer dan petani yang memasarkan produk mereka.

Tujuan kebijakan ini adalah membuat petani lebih kompetitif untuk mensuplai produk atau komoditas ke pasar swalayan. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai pelindung dan fasilitator dalam usaha memperbaiki kualitas/standarisasi sehingga mereka dapat mensuplai ke pasar modern dan mempunyai posisi tawar yang baik.

### **KESIMPULAN**

Berbagai kebijakan dan program pembangunan pertanian telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang dapat dilihat diantaranya melalui peningkatan pendapatan nasional dan surplus neraca perdagangan serta indikator makro lainnya, namun masih menyisakan masalah, terutama terkait dengan tingkat pengangguran dan kemiskinan yang cukup tinggi,

pendapatan petani yang masih rendah serta masalah lain yang terkait dengan kesejahteraan petani. Demikian pula arus liberalisasi perdagangan selain memberikan peluang, namun juga menimbulkan tantangan pembangunan sektor pertanian yang semakin berat terutama terkait dengan posisi Indonesia di tengah persaingan global. Oleh karenanya menjadi kewajiban pemerintah untuk tetap memberikan dukungan, sekaligus melakukan proteksi terhadap petani dan sektor pertanian dalam upaya penumbuhan dan peningkatan daya saing sektor pertanian. Sektor pertanian tidak mungkin dapat tumbuh tanpa dukungan dan proteksi di tengah persaingan global yang tidak adil dan tidak seimbang

Isu strategis sekaligus merupakan tantangan yang dihadapi sektor pertanian terkait dengan aspek penumbuhan adalah mewujudkan ketahanan pangan yang mandiri; mewujudkan komitmen internasional dalam Millenium Development Goals/MDGs, terutama dalam penurunan kemiskinan, serta isu energi, perubahan iklim, dan kelestarian lingkungan. Isu tersebut saling terkait, baik dalam konstelasi permasalahan maupun pemecahan permasalahan. Isu strategis dalam pasar global adalah peningkatan daya saing dalam persaingan global. Keterbukaan ekonomi dan perdagangan global menuntut perkembangan perdagangan internasional sebagai bagian dalam pengelolaan kebijakan pangan nasional.

Menyikapi keadaan perdagangan internasional yang kurang menguntungkan, maka kebijakan pembangunan ketahanan pangan adalah kebijakan yang mengarah pada upaya penumbuhan dan proteksi terhadap sektor pertanian. Kebijakan penumbuhan dilakukan untuk meningkatkan kapasitas produksi, efisiensi dan daya saing produk pangan domestik. Kebijakan proteksi diperlukan untuk memberikan perlindungan dan kesejajaran kepada sektor pertanian dan petani dalam persaingan global. Kebijakan penumbuhan dilakukan baik di level produksi, kebijakan perluasan kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi pedesaan, perdagangan domestik serta kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian dalam kerangka *green box* dan *blue box*. Dalam konteks demikian, Revitalisasi Pertanian merupakan strategi untuk mengimplementasikan kebijakan yang lebih pro pertumbuhan, pro penciptaan lapangan kerja, dan pro mengatasi kemiskinan yang saat ini menjadi referensi bagi pembangunan sektor pertanian di Indonesia, yang diterjemahkan menjadi langkah konkret dan dilaksanakan secara konsisten.

Kebijakan proteksi sektor pertanian dilakukan melalui penerapan tarif yang tinggi untuk special product (SP) dan penentuan SP yang menguntungkan bagi petani kecil, perlindungan melalui SSM sehingga terlindung dari serbuan impor dan kejatuhan harga, serta pembangunan industri pangan yang kompetitif dengan produk pangan olahan MNCs. Penggunaan non-tarrier barrier yang legal (produk bebas penyakit, produk halal dsb) tetap diperlukan dalam konteks perlindungan terhadap produsen maupun konsumen di Indonesia.

Tabel 1. Laju Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Sektor/Sub Sektor Pertanian atas Dasar Harga Konstan 2000 (Persen), Tahun 2004- 2008

Sektor/Sub sektor	2004	2005	2006	2007*	2008**
Pertanian	2.82	2.72	3.36	3.43	4.77
a. Tanaman pangan	2.89	2.60	2.98	3.35	5.91
b. Perkebunan	0.40	2.48	3.79	4.4	3.84
c. Peternakan	3.35	2.13	3.35	2.36	3.89
d. Kehutanan	1.28	-1.47	-2.85	-1.10	-0.39
e. Perikanan	5.56	5.87	6.90	5.39	4.81

Tabel 2. Pangsa Produk Domestik Bruto Pertanian Atas Dasar Harga Konstan 2000 (Persen), Tahun 2004-2008

Sektor/Sub sektor	2004	2005	2006	2007*	2008**
1. Pertanian (Milyar Rp)	247,163.60	253,881.70	262,402.80	271,401.20	284,337.80
a. Tanaman Pangan	49.61	49.55	49.37	49.33	49.87
b. Perkebunan	15.72	15.68	15.75	15.89	15.75
c. Peternakan	12.81	12.74	12.74	12.61	12.50
d. Kehutanan	7.05	6.77	6.36	6.08	5.78
e. Perikanan	14.81	15.26	15.78	16.08	16.09

Tabel 3 . Perkembangan Anggaran dan Subsidi Pertanian (Rp Milyar), Tahun 2004-2009

Anggaran	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Belanja Pemerintah Pusat	10,260.1	14,029.8	16,996.9	20,941.6	39,542	44,623.4
-Fungsi Pertanian, kehutanan, kelautan, perikanan		4,950.3	8,345.7	7,570.3	11,241.8	11,104.5
- Subsidi	6,113.5	907.5	8,651.2	13,371.3	28,340.2	33,518.9
a. Pupuk	1,171.4 (19.16)	2,527.3 (27.86)	3,165.7 (36.59)	6,260.5 (46.82)	15,181.5 (53.57)	17,537 (52.32)
b. Benih	74.2 (1.21)	147.7 (1.63)	131.1 (1.52)	479 (3.58)	9,85.2 (3.48)	1,315.4 (3.92)
c. Kredit Program	34.9 (0.57)	38.6 (0.43)	34.2 (0.40)	47.5 (0.36)	77 (0.27)	1,679.5 (5.01)
d. Pangan	4,830.8 (79.02)	6,356.9 (70.08)	5,320.2 (61.50)	8,584.3 (64.20)	12,095.9 (42.68)	12,987 (38.75)
2. Transfer ke Daerah		170	1,019.4	1,492.2	1,402	1,492.2
- DAK Bidang Pertanian		170	1,019.4	1,492.2	1,402	1,492.2
Total	10,260.1	14,199.8	19,091.8	22,433.8	40,984.0	46,115.8

Keterangan: ( ) adalah persentase terhadap total subsidi  
Sumber: Kantor Menko Perekonomian

Tabel 4. Perkembangan Realisasi Investasi PMDN di Sektor Pertanian,  
(Milyar Rp), Tahun 2005-2008

Sektor	2005	2006	2007	2008*	%/tahun (2005-2007)
A Primer	5,577.20	3,597.00	4,377.40	688.90	-12.11
- Pertanian	3,178.90	3,558.50	3,674.00	593.20	7.23
B Sekunder	20,932.00	13,152.20	26,289.80	6,815.30	11.4
C Tersier	4,155.80	4,036.50	4,211.50	992.40	0.67
Total	30,665.00	20,788.40	34,878.70	8,496.60	6.44
Pangsa Pertanian (%)	10.37	17.12	10.53	6.98	

Keterangan: \*) data bulan Januari s.d Juni 2008

Sumber : Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)

Tabel 5. Perkembangan Realisasi Investasi PMA di Sektor Pertanian, Tahun 2005-2008  
(Milyar Rp)

Sektor	2005	2006	2007	2008*	%/tahun (2005-2007)
A Primer	402.30	533.00	599.10	290.50	19.91
- Pertanian	224.30	370.70	264.80	136.00	8.3
B Sekunder	3,506.50	3,640.50	4,687.00	2,568.70	14.51
C Tersier	5,008.10	1,839.50	5,053.50	7,521.40	0.45
Total	8,916.90	5,977.00	10,349.60	10,380.60	7.45
Pangsa Pertanian (%)	2.52	6.20	2.56	1.31	

Keterangan: \*) data bulan Januari s.d Juni 2008

Sumber : Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)

Tabel 6. Perkembangan Persetujuan Investasi Pertanian menurut Sub Sektor, Tahun 2005-2007  
(Milyar Rp)

Sektor	PMDN			PMA		
	2005	2006	2007*	2005	2006	2007*
A Sektor Primer	5,476.3	9,205.2	21,835.0	1,372.4	991.8	2,009.8
<b>1. Pertanian</b>	<b>4,338.6</b>	<b>8,712.5</b>	<b>18,880.6</b>	<b>452.2</b>	<b>658.7</b>	<b>1,069.1</b>
<b>a. Tan Pangan &amp; Perkebunan</b>	<b>4,273.0</b>	<b>7,994.2</b>	<b>18,195.2</b>	<b>424.4</b>	<b>625.5</b>	<b>1,033.7</b>
<b>b. Peternakan</b>	<b>65.6</b>	<b>718.3</b>	<b>685.4</b>	<b>27.8</b>	<b>33.2</b>	<b>35.4</b>
<b>2. Kehutanan</b>	<b>140.4</b>	<b>53.3</b>	<b>-</b>	<b>128.6</b>	<b>0.7</b>	<b>17.4</b>
<b>3. Perikanan</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>15.3</b>	<b>82.6</b>	<b>208.4</b>
4. Pertambangan	982.3	437.4	2,934.4	776.3	249.8	714.9
B Sektor Sekunder	26,807.5	131,753.3	138,251.3	6,093.7	7,215.0	25,541.3
C Sektor Tersier	18,293.5	21,808.7	15,474.2	6,169.5	5,018.4	9,199.9
<b>Total</b>	<b>50,577.3</b>	<b>162,767.2</b>	<b>175,560.5</b>	<b>13,635.6</b>	<b>13,225.2</b>	<b>36,751.00</b>
<b>Pangsa Pertanian terhadap total (%)</b>	<b>8.58</b>	<b>5.35</b>	<b>10.75</b>	<b>3.32</b>	<b>4.98</b>	<b>2.91</b>

Keterangan: \* Data sampai dengan bulan Oktober

Sumber: Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)

Tabel 7. Perkembangan Jumlah Angkatan Kerja Pertanian, Tahun 2004-2007

Tahun	Angkatan Kerja (Ribuan Orang)		Total Angkatan Kerja (Ribuan Orang)	Pangsa Pertanian terhadap Total (%)
	Pertanian	Non Pertanian		
2004	40,608.0	53,114.0	93,722.0	43.33
2005	41,814.2	53,133.9	94,948.1	44.04
2006	42,323.2	52,853.9	95,177.1	44.47
2007	42,608.8	54,974.4	97,583.1	43.66
%/tahun	1.56	0.98	1.24	

Sumber: Statistik Pertanian (berbagai tahun), Badan Pusat Statistik.

Tabel 8. Pemilikan Lahan Pertanian Menurut Golongan Luas Lahan, Tahun 1983-2003 (Hektar)

Tahun	Golongan Luas Lahan			
	< 0.50	0.50 – 0.99	1.00 – 1.99	> 2.00
1983	6,412,246 (42.26)	3,671,243 (24.19)	2,922,294 (19.26)	2,168,315 (14.29)
1993	10,631,887 (53.93)	4,348,303 (22.06)	3,132,145 (15.89)	1,601,409 (8.12)
2003	14,028,589 (56.41)	4,578,053 (18.41)	3,460,406 (13.91)	2,801,627 (11.27)
Perubahan:				
1983-1993	+65.81	+18.44	+7.18	-26.15
1993-2003	+31.95	+5.28	+10.48	+74.95

Sumber: Sensus Pertanian 1983, 1993 dan 2003. BPS. Jakarta.

Keterangan: ( ) proporsi jumlah rumah tangga menurut golongan terhadap total luas lahan

Tabel 9. Konversi Lahan Pertanian di Indonesia, Tahun 1983-2003 (Hektar)

Wilayah	Total lahan pertanian			Konversi lahan	
	SP 1983 <sup>1)</sup>	SP 1993 <sup>2)</sup>	SP 2003 <sup>3)</sup>	1983-2003	1993-2003
Jawa	5.442.449	4.407.029	4.019.887	-1.015.420	-387.142
Bali & Nusa Tenggara	1.208.164	1.060.218	1.095.551	-147.946	35.293
Sumatera	5.668.811	5.416.601	4.249.706	-252.21	1.166.895
Sulawesi	1.637.811	1.772.444	2.184.508	134.693	412.064
Kalimantan	2.222.153	2.191.596	2.096.230	-30.557	-95.357
Maluku	378.662	400.339	351.97	21.717	-48.369
Irian Jaya	166.322	175.777	142.043	9.455	-33.734
INDONESIA	16.704.3	15.424.0	16.704.3	-1.280.27	-1.264.14

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS). Jakarta

1) Sensus Pertanian Seri J3. 1983; 2) Sensus Pertanian Seri J3. 1993; 3) Sensus Pertanian Seri A3. 2003

Tabel 10. Perkembangan Neraca Perdagangan Sektor Pertanian, Tahun 2004-2005  
(US\$ Milyar)

Sektor/Subsektor	2004	2005	2006	2007	2008	Pertumbuhan
Sektor Pertanian	4.86	6.45	8.90	12.66	12.55	23.72
Tanaman Pangan	(2.15)	(1.83)	(2.30)	(2.44)	(2.06)	-1.07
Hortikultura	(0.17)	(0.14)	(0.29)	(0.24)	(0.17)	0.00
Perkebunan	7.78	9.14	12.30	16.59	15.85	17.79
Peternakan	(0.61)	(0.73)	(0.80)	(0.95)	(0.87)	8.88

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS). Jakarta

Tabel 11. Perkembangan Impor Komoditas Pangan Utama Selama Tahun 1996-2005

Komoditas	Total	Asal Impor (%)		Pertumbuhan (%/th)	
	(000 ton)	NM	NB	NM	NB
Beras	15.189	6,7	93,3	0,8	-17,7
Jagung	8.997	18,6	81,4	-11,1	2,2
Kedelai	23.151	50,3	49,7	8,5	8,9
Gula	14.153	18,0	82,0	9,8	1,4
Daging Ternak	395	98,7	1,3	10,1	1,9
Daging Unggas	40	52,3	47,7	-5,5	-5,9

Sumber: Husein Sawit dkk (2006)

Tabel 12. Tingkat dan Tahun Serbuan Impor untuk 6 Komoditas Pangan Terpilih di Indonesia:  
Periode 1996-2005

Komoditas	Tahun	Serbuan/Lonjakan Impor (%) <sup>1)</sup>
Beras	1998	84
	1999	78
	2002	42
	2003	11
Kedelai	1999	39
	2000	32
	2001	9
Jagung	2000	72
	2001	8
	2003	13
Gula	1999	50
	2003	19
	2005	31
Daging Sapi	2000	85
	2003	7
	2005	10
Daging Unggas	1999	121
	2000	121
	2004	31
	2005	100

Sumber: Husein Sawit dkk (2006)

Keterangan : 1) angka selisih impor terhadap volume trigger (dinyatakan dalam %).

Volume impor moving average (MA) dipakai sebagai *volume trigger*, dengan deviasi positif > 5% (sesuai dengan modalitas yang diajukan oleh G-33)

Tabel 13. Pangsa Pemilikan MNCs pada Perusahaan Agroindustri di Indonesia

No	Nama (Merk)	Produk	Investor	Pangsa (%)	Pemilik
1.	ABC	Kecap/sirup/saos	Hj.Heinz (AS)	65	PT ABC Central Food
2.	Sariwangi	The	Unilever (Inggeris)	100	PT Sari Wangi
3.	Bango	Kecap	Unilever (Inggeris)	100	PTSakura Aneka Food
4.	Taro	Snack	Unilever (Inggeris)	100	PT Rasa Murni Utama
5.	Aqua	Air Mineral	Danone (Perancis)	74	PT Tirta Investama
6.	Helios,Nyam-nyam	Biskuit	Campbel (AS)	100	PT Helios Arya Putra
7.	Ades	Air Mineral	Coca Cola (AS)	100	PT Adel Alfindo Putra Setia
8.	SGM	Baby milk/food	Numico (Belanda)	82	PT Sari Husada
9.	Dji Sam Soe, A Mild	Rokok kretek	Philip Moris (AS)	100	PT HM Sampoerna

Sumber : Observer, no. 2. Nov-Dec 2006 (hal 22) dalam Sawit dkk. 2008

### DAFTAR PUSTAKA

- ADB, 2001. Technical Assistance to The Kingdom of Thailand for the Development of Agriculture Sector Strategy and Policy.
- Beghin J. C., J. Bureau dan S. J. Park. 2001. Food Security and Agricultural Protection in South Korea. Working Paper 01. Center for agricultural and Rural Development.
- Braun, von J. 2008. Rising Food Price: What Should be Done?. IFPRI Policy Brief, (April 2008)
- Departemen Pertanian. 2008. Kinerja Pembangunan Sektor Pertanian. Jakarta.
- Husein Sawit, M. 2007. Serbuan Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di era Liberalisasi. Makalah yang disampaikan pada Kompernas XV dan Kongres XIV Perhepi di Surakarta, 3-5 Agustus 2007.
- Sawit, H. M. 2008. Perubahan Perdagangan Pangan Global dan Putaran Doha WTO: Implikasi buat Indonesia. Analisis Kebijakan Pertanian, Vol. 6. Nomor 3. September 2008. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Mullen, K., D. Orden and A. Gulati. 2005. "Agricultural Policy in India: Producer Support Estimates 1985-2002". MITD Discussion Paper No. 82. International Food Policy Research Institute. Washington.
- Mulyani, A. dan F. Agus. 2006. Potensi Lahan Mendukung Revitalisasi Pertanian. Dalam A. Dariah, N.L. Nurida, Irawan, E. Husen, F. Agus (eds). Multifungsi dan Revitalisasi Pertanian. Prosiding Seminar. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian bekerjasama dengan Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries - Japan, dan ASEAN Secretariat., Jakarta.
- Nguyen, H., U. Grote. Agricultural Policies In Vietnam: Producer Support Estimates, 1986-2002. MTID Discussion Paper No. 79. International Food Policy Research Institute. Washington. D.C.
- Orden. D, F. Cheng, H. Nguyen, U. Grote, M. Thomas, K. Mullen, dan D. Sun. 2007. Agricultural Producer Support Estimates for Developing Countries. IFPRI. Washington D.C.

Panagariya, A. 2005. *Agricultural Liberalization and the Least Developed Countries Six Fallacies*. World Economy: Global Trade Policy. School of International Public Affairs. New York. United States of America.

Politburo. 1987. *Document of the Vith National Congress of the Communist Party of Vietnam*, Su-that Publisher, Hanoi, Vietnam (in Vietnamese).

WTO. 2002. *Trade Policy Review: India, Report by the Secretariat*. T/TPR/S/100,