

# DINAMIKA ekonomi

JURNAL KAJIAN EKONOMI DAN PEMBANGUNAN

Volume 1 No.1 September 2003

ISSN 1693-0606

- ❖ Membangun Ekonomi Kerakyatan Menghadapi Era Perdagangan Bebas AFTA dan APEC  
*Oleh : H. Soeharsono Sagir*
- ❖ Perdagangan Indonesia - Malaysia 1968 - 1999  
*Oleh : Susilo Setiyawan*
- ❖ Kebijakan Ekonomi Dalam Rangka Meningkatkan Produktivitas Sektor Agroindustri  
*Oleh : Atih Rohaeti Dariah*
- ❖ Analisis Produksi Sub Sektor Pertanian Tanaman Pangan di Jawa Barat  
*Oleh : Nurfahmiyati*
- ❖ Pengaruh Tingkat Upah terhadap Produktivitas Tenaga Kerja Industri Tekstil di Jawa Barat  
*Oleh : Aan Julia dan Bambang Tri Purusandi*
- ❖ Profil Penghasilan dan Pengeluaran Supir Angkutan Kota (Studi Kasus : Trayek Abdul Muis Bale Endah)  
*Oleh : Dani Rahman dan Asep Rahmat Kadir*
- ❖ Pengaruh Perubahan Tarif terhadap Tingkat Kesejahteraan Konsumen pada Pelanggan Jasa Telepon Lokal Rumah Tangga di Jawa Barat 1988 - 1999  
*Oleh : Westi Riani dan Denda Muhamad Fikri*
- ❖ Dampak Kenaikan Tarif Listrik terhadap Perekonomian secara Sektoral di Jawa Barat (Pendekatan Input Output)  
*Oleh : Dewi Rahmi*



Diterbitkan Oleh :  
PROGRAM STUDI IESP - FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS ISLAM BANDUNG  
(FE UNISBA)

# DINAMIKA Ekonomi

## JURNAL KAJIAN EKONOMI DAN PEMBANGUNAN

Volume 1 No.1 September 2003

ISSN 1693 - 0606

### DAFTAR ISI

#### Pengantar Redaksi

1. Membangun Ekonomi Kerakyatan Menghadapi Era  
Perdagangan Bebas AFTA dan APEC  
*Oleh : H. Soeharsono Sagir* 1
2. Perdagangan Indonesia Malaysia 1968 - 1999  
*Oleh : Susilo Setiyawan* 5
3. Kebijakan Ekonomi Dalam Rangka Meningkatkan Produktivitas  
Sektor Agroindustri  
*Oleh : Atih Rohaeti Dariah* 27
4. Analisis Produksi Sub Sektor Pertanian Tanaman Pangan di Jawa Barat  
*Oleh : Nurfahmiyati* 45
5. Pengaruh Tingkat Upah terhadap Produktivitas  
Tenaga Kerja Industri Tekstil di Jawa Barat.  
*Oleh : Aan Julia dan Bambang Tri Purusandi* 65
6. Profil Penghasilan dan Pengeluaran Supir Angkutan Kota  
(Studi Kasus : Trayek Abdul Muis Bale Endah)  
*Oleh : Dani Rahman dan Asep Rahmat Kadir* 73
7. Pengaruh Perubahan Tarif terhadap Tingkat Kesejahteraan  
Konsumen pada Pelanggan Jasa Telepon Lokal Rumah Tangga  
di Jawa Barat 1988 - 1999  
*Oleh : Westi Riani dan Denda Muhamad Fikri* 81
8. Dampak Kenaikan Tarif Listrik terhadap Perekonomian  
secara Sektoral di Jawa Barat (Pendekatan Input Output )  
*Oleh : Dewi Rahmi* 93

# **KEBIJAKAN EKONOMI DALAM RANGKA MENINGKATKAN PRODUKTIVITAS SEKTOR AGROINDUSTRI**

## **I. PENDAHULUAN**

Berdasarkan klasifikasi yang ditetapkan oleh Bank Dunia, tahun 1991 Indonesia sudah termasuk negara semi industri karena pangsa sektor industri manufaktur terhadap total PDB lebih dari 20% dibanding tahun 1980 yang hanya sekitar 9,4%. Sementara kontribusi sektor pertanian semakin menurun, pada tahun 1980 pangsa sektor pertanian sekitar 25,8% dan menjadi 19,4% pada tahun 1990.

Transformasi ekonomi tersebut cenderung dipandang sebagai tingkat kemajuan suatu negara, sehingga dalam beberapa pandangan sering terungkap bahwa semakin maju suatu negara akan semakin berkurang dalam memproduksi hasil pertanian. Tetapi data empiris menunjukkan fakta bahwa:

- Penghasil bunga potong adalah negara-negara maju
- Bubarnya Uni Soviet adalah karena kekurangan pangan. Hutang gandum kepada USA mencapai \$ 5 milyar
- PM Hikosawa dari Jepang jatuh antara lain karena gagalnya produksi beras Jepang
- Berlarut-larutnya kesepakatan liberalisasi perdagangan komoditi pertanian dalam Sidang G7, karena adanya pertentangan antara Eropa Barat dengan USA (Sanim, dalam Satria 2000)

Dengan demikian makin maju suatu negara peranan pertanian masih penting.

Bagi Indonesia sektor pertanian merupakan sektor strategis karena saat ini 47% angkatan kerja bergelut di sektor ini. Sektor pertanian adalah sektor yang bersentuhan langsung dengan mayoritas masyarakat Indonesia yang ada di pedesaan. Bila disadari penuh bahwa pembangunan adalah pembangunan umat manusia yang harus memenuhi kepentingan mayoritas, maka membangun sektor pertanian yang *industrialized* akan menjadi agenda utama dalam pemulihan ekonomi.

Permasalahannya bagaimana meningkatkan peran sektor pertanian yang *industrialized* dan berorientasi global ? dimana outputnya memiliki nilai tambah



tinggi dan memperkuat cadangan devisa yang berkesinambungan, sehingga secara perlahan dapat mengurangi ketergantungan pada hutang luar negeri, dan bagaimanakah pengembangan komoditas yang menggambarkan keterkaitan antara sektor pertanian dan industri (agroindustri) ?

Sektor agroindustri terdiri atas beraneka ragam produk. Keanekaragaman ini karena berbagai jenis input bahan mentah yang diolah menjadi berbagai macam produk dengan berbagai cara pengolahan. Produk agroindustri meliputi produk-produk yang berasal dari tanaman (biji-bijian, umbi-umbian, buah dan sayuran, produk perkebunan), dan hewan (ternak dan unggas, biota air). Pengolahan meliputi transformasi dan preservasi melalui perlakuan-perlakuan fisik dan kimia, penyimpanan, pengemasan, dan distribusi.

Peran strategis agroindustri dalam perekonomian nasional sebenarnya telah terbukti secara empiris. Pada tahun 1996 ekspor agroindustri menyumbang 20% dari total nilai ekspor dan berkembang menjadi lebih dari 26% pada tahun 1999. Namun demikian sektor agroindustri Indonesia relatif masih belum bisa berkembang (Suhargo, 2001). Sebenarnya komoditas unggulan agroindustri seperti: minyak sawit, minyak kelapa dan coklat olahan, industri pengolahan berbasis biota kelautan (ikan, crustacea dan molusca) berpotensi untuk dikembangkan produk-produk hilirnya. Demikian halnya produk-produk industri kehutanan masih merupakan penghasil devisa non-migas utama. Industri gula sebagai penunjang berbagai industri tersier seperti kembang gula, buah dalam kaleng, juice, biskuit dan makanan olahan perlu dikembangkan untuk mengatasi ketergantungan terhadap impor.

Beberapa pandangan yang menekankan bahwa agroindustri yang berbasis sumberdaya lokal merupakan pemicu pemulihan ekonomi nasional, tentunya perlu didukung oleh serangkaian kebijakan yang sinergi tidak hanya dari aspek kebijakan fiskal, moneter, ekspor impor, juga menyangkut kebijakan pemanfaatan sumber daya alam sebagai input utamanya. Kebijakan-kebijakan tersebut diarahkan untuk perbaikan tingkat produktivitas sektor agroindustri, yang pada gilirannya akan memperkuat basis perekonomian Indonesia.

Dalam paper ini akan dikaji berbagai bentuk kebijakan ekonomi yang terkait dengan upaya peningkatan produktivitas sektor agroindustri, yang diharapkan menjadi stimulus untuk pemulihan ekonomi.

## **II.URGENSI PRODUKTIVITAS DALAM SEBUAH INDUSTRI**

Pengertian produktivitas tidak semata-mata berorientasi pada output, tapi juga pada input sehingga unit satuan yang dipakai berdimensi dua, seperti ton/hektar, nilai tambah/tenaga kerja. Suatu industri dikatakan produktif jika dapat mempertahankan tingkat output dengan penggunaan input yang semakin berkurang, atau meningkatkan output dengan tidak menambah input.

Menurut Scott Sink (Kusumadiantho, 1998) produktivitas adalah suatu hubungan antara output yang dihasilkan dari sebuah sistem dengan input-input yang tersedia untuk menghasilkan output tersebut. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi produktivitas antara lain adalah: investasi, penelitian dan pengembangan, penggunaan kapasitas, kebijakan publik, umur pabrik dan peralatan, etika kerja, pengaruh serikat buruh dan usaha-usaha pihak manajemen. Dalam teori ekonomi produksi neo-klasik dijelaskan bahwa produktivitas ditentukan oleh tiga faktor, yakni: teknologi, jenis dan kuantitas sumberdaya yang digunakan dalam proses produksi, dan efisiensi penggunaan sumberdaya.

Peranan produktivitas sangat penting karena berkaitan erat dengan perkembangan kemajuan suatu sistem industri. Produktivitas merupakan indikator utama bagi kemajuan industri tersebut.

## **III.KEBIJAKAN EKONOMI DAN PENINGKATAN PRODUKTIVITAS SEKTOR AGROINDUSTRI**

### **3.1 Tinjauan Tentang Kebijakan**

Kebijakan dapat didefinisikan sebagai peraturan yang telah dirumuskan dan disetujui untuk dilaksanakan guna mempengaruhi suatu keadaan, baik besaran maupun arahnya yang melingkupi kehidupan masyarakat umum. Dengan demikian kebijakan adalah suatu campur tangan yang dilakukan oleh pemerintah untuk

mempengaruhi suatu pertumbuhan secara vektoral dari suatu aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat (Sanim, 2001).

Kebijakan dapat diklasifikasikan menurut beberapa pendekatan antara lain:

**1. Urgensi dan kedalaman keterlibatan** yang terbagi atas:

- (a) **Primary function** : keterlibatan pemerintah dalam bentuk kebijakan merupakan suatu keharusan, seperti dalam pertahanan keamanan, penanganan lingkungan dan kemiskinan;
- (b) **Secondary function** : campur tangan pemerintah lebih bersifat *acomodating* dan *facilitating*. Unsur pengawasan berkurang seperti fasilitas sosial, taman kota, konsolidasi lahan dan fasilitas kegiatan ekspor;
- (c) **Tertiary function** : campur tangan pemerintah dapat dinafikkan artinya tanpa keterlibatan pemerintah suatu aktifitas akan dapat berjalan dengan baik, sepanjang pihak swastanya kuat misalnya masalah pengelolaan angkutan umum, pengelolaan sampah dan penetapan komoditi unggul.

**2. Berdasarkan besarnya dampak negatif** terdiri dari:

- (a) **the first best policy** : kebijakan dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan tanpa memiliki dampak negatif kepada kelompok sasaran. Kebijakan ini hampir tidak ada dalam kenyataan kehidupan. Hampir pasti terdapat *trade off* antara sasaran kepentingan tertentu dengan sasaran lainnya;
- (b) **the second best policy** : kebijakan memberikan pengaruh positif dalam mempengaruhi pertumbuhan, tetapi mempunyai dampak negatif kepada sebagian kecil kelompok sasaran. Kelompok yang diuntungkan dengan adanya kebijakan melalui tangan pemerintah memberikan kompensasi kepada kelompok masyarakat yang terkena dampak negatif suatu kebijakan (**compensating variation**);
- (c) **the third best policy** adalah dampak negatif yang dihasilkan hampir meliputi sebagian dari kelompok sasaran.

**3. Bidang dan aspek kegiatan** yang terdiri dari:

- (a) **kebijakan fiskal**: menyangkut kebijakan sektor riil, seperti kegiatan produksi, pajak vs subsidi, *saving vs expenditure*;
- (b) **kebijakan moneter**: kebijakan dalam sektor moneter keuangan seperti tingkat suku bunga, likuiditas dan uang ketat (**tight money policy**);
- (c) **kebijakan penggunaan sumber daya alam** : intinya pada efisiensi dan kelestarian, tata ruang (**spatial planning**), kelestarian penggunaan SDA;
- (d) **kebijaksanaan ekspor impor** seperti penetapan LC jaminan dana ekspor, standar kualitas, bahan mentah vs barang manufaktur setengah jadi dan barang jadi, nilai tukar dan cadangan devisa, neraca berjalan dan balance of payment;
- (e) **kebijakan peningkatan sumber daya manusia**, peningkatan gizi, kesehatan dan kewirausahaan;
- (f) **kebijakan investasi publik** : pembangunan jalan, irigasi, pencetakan sawah
- (g) **kebijakan harga pertanian** : subsidi input dan distribusi input, *ceiling* dan *floor price*.

**4. Tingkat dan lingkup** terdiri dari

- (a) **tingkat mikro** : kebijakan mempengaruhi tingkat mikro baik perusahaan atau individu, penggunaan teknologi dan pengembangan sumber daya manusia;
- (b) **tingkat regional** yaitu kebijakan diterapkan antar daerah, antar propinsi, pengelolaan DAS, daerah pesisir dan perdagangan antar daerah;
- (c) **nasional** yaitu kebijakan berskala nasional untuk seluruh wilayah nusantara, pajak.

**5. Dimensi waktu** yang terbagi atas:

- (a) **kebijakan jangka pendek** dimana akan mempengaruhi permasalahan jangka pendek seperti krisis pangan, operasi pasar khusus,

meningkatkan nilai tukar rupiah, menurunkan inflasi, menstabilkan politik;

(b) **kebijakan jangka menengah** yaitu memecahkan permasalahan jangka menengah misalnya meningkatkan neraca perdagangan, memperkuat cadangan devisa, peningkatan produksi pangan, membangkitkan sektor riil;

(c) **kebijakan jangka panjang** yaitu memecahkan masalah jangka panjang seperti meningkatkan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan, peningkatan keamanan pangan, peningkatan neraca pembayaran.

Dari pendekatan sisi manapun setiap kebijakan memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Suatu kebijakan tidak pernah tunggal keberadaannya (*no single existence of the policy*)
2. Keberhasilan pencapaiannya harus ditunjang oleh suatu sistem
3. Merubah keadaan dari sesuatu yang *impossible* menjadi *possible*
4. Kebijakan yang baik (*sound policy*) harus diformulasikan dengan dukungan data yang baik (komprehensif, akurat, tingkat presisi yang tinggi dan valid).

Clay dan Schaffer merumuskan siklus kebijakan seperti bagan di bawah ini.



Gambar. Siklus Perumusan Kebijakan (Clay and Schaffer, 1984)



Ketika kita berada dalam formulasi tujuan kebijakan segala pertimbangan akan bersifat normatif. Kriteria Pareto sering dijadikan acuan dalam perumusan kebijakan, bahwa suatu kebijakan dikatakan baik jika membawa perubahan dimana ada satu pihak atau lebih keadaannya menjadi lebih baik tanpa membuat pihak lainnya lebih buruk. Ketika pasar persaingan sempurna, tidak ada hambatan institusi, kondisi Pareto Optimal dapat terpenuhi, yakni kondisi yang paling baik karena tercapai efisiensi dalam alokasi sumberdaya dalam perekonomian. Perubahan setelah kondisi ini akan membuat satu pihak atau lebih keadaannya menjadi lebih baik sementara pihak lainnya lebih buruk.

Kehadiran pemerintah yang secara idealnya adalah *benevolent social guardian* yang akan bekerja dalam rangka *maximization social welfare*, tentunya dalam merumuskan tujuan kebijakan akan berorientasi pada kepentingan jangka panjang dan rakyat banyak. Menengok bagaimana tepatnya peran pemerintah dalam perekonomian NIC's (negara-negara industrial baru: Jepang, Hongkong, Taiwan, Singapur) yakni menciptakan keunggulan komparatif jangka panjangnya melalui

sekian set kebijakan yang mendorong pada penciptaan keunggulan tersebut. Tentunya mereka sangat disiplin dengan visi dan misi bangsanya, sehingga setiap tujuan kebijakan dirumuskan secara jelas dan tegas, serta dievaluasi secara teratur.

Diakui dalam implementasinya sulit kebijakan tersebut mencapai sasaran sesuai perhitungan secara normatif, faktor-faktor baik yang bersifat ekonomi bahkan non-ekonomi yang datang dari fenomena internal dan eksternal dapat bergerak secara simultan mempengaruhi berjalannya sebuah kebijakan. Seringkali kekuatan *pressure group* melalui lobi-lobi bisa menggeser arah dan tujuan kebijakan agar lebih berkiblat pada kepentingannya. Sekali lagi kekuatan pemerintah yang solid dalam mengemban amanat rakyat dengan dukungan institusional yang berwibawa akan menentukan efektivitas suatu kebijakan.

### **3.2 Kebijakan Fiskal dan Moneter Yang Terkait Dengan Upaya Peningkatan Kinerja Sektor Agroindustri Berorientasi Ekspor**

Kebijakan Fiskal dan Moneter merupakan kebijakan inti dalam mengelola kegiatan ekonomi. Target makroekonomi secara internal dan eksternal dapat tercapai melalui kombinasi antar instrument fiskal dan moneter.

Kebijakan fiskal secara umum dinyatakan sebagai kebijakan bagaimana mengelola permintaan (Branson, 1989: 75). Pada tataran operasional kebijakan fiskal merupakan salah satu instrument kebijakan pemerintah dari sisi permintaan berkaitan dengan besaran anggaran (struktur pajak, belanja pemerintah, dan subsidi), yang dapat dipakai untuk mencapai target output, angka pengangguran, dan inflasi pada level tertentu.

Sedangkan kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mempengaruhi kegiatan ekonomi melalui pengendalian jumlah uang beredar. Tujuan dari kebijakan fiskal yang tentunya bersama-sama dengan kebijakan moneter adalah untuk memelihara output mendekati full-employment dan stabilitas tingkat harga (keseimbangan internal untuk kasus perekonomian tertutup) dan keseimbangan neraca pembayaran untuk keseimbangan eksternal.

Berdasarkan arah perubahan nilai variabel target yang menjadi tujuan kebijakan, ada kebijakan yang bersifat ekspansi dan kontraksi. Kebijakan ekspansi yaitu kebijakan ekonomi makro yang mempunyai tujuan untuk memperbesar kegiatan ekonomi, yang umumnya diambil pada masa-masa perekonomian menghadapi banyak pengangguran dan kapasitas produksi nasional belum dalam pemanfaatan penuh. Sedangkan kebijakan kontraksi sebaliknya mempunyai tujuan untuk menurunkan kegiatan ekonomi, yang umumnya dilakukan pada masa-masa perekonomian dalam keadaan overemployment, yaitu keadaan dimana permintaan agregat melampaui besarnya kapasitas produksi nasional.

*Variabel instrument* dalam kebijakan fiskal adalah  $G$  (government expenditure) dan  $T$  (pajak). Ekspansi fiskal berarti naiknya  $G$  atau turunnya  $T$ , sedangkan kontraksi fiskal adalah turunnya  $G$  atau naiknya  $T$ . Sedangkan *variabel instrument* dalam kebijakan moneter adalah OMO (*open market operation*), RR (*reserve requirement*) dan persuasi. Melalui *variabel instrument* dari kebijakan moneter ini diarahkan untuk mencapai target intermedit apakah target jumlah uang beredar atau target suku bunga? Target akhirnya adalah inflasi dan pendapatan nasional.

Dengan demikian berdasarkan konsep dasarnya dalam mengelola makroekonomi adalah bermain dengan  $G$ ,  $T$ , discount rate, RR yang akan menggeser posisi kurva IS, LM, BOP sampai pada titik equilibrium. Dalam tataran operasionalnya bagaimana menggiring *variabel instrument* dalam kebijakan fiskal dan moneter tersebut akan searah dengan strategi pembangunan yang dipilih dan bobot *value judgment* pada aspek apa, dan pihak mana. Untuk menjaga konsistensi kebijakan perlu dukungan politik yang berkaitan dengan *institution enforcement* dalam rangka mencapai *maximize social welfare*.

Berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja sektor agroindustri berorientasi ekspor, instrument fiskal yang dapat ditempuh adalah melalui penurunan tarif impor, pajak ekspor. Studi empiris Ratnawati tentang Dampak Kebijakan Tarif Impor dan Pajak Ekspor Terhadap Kinerja Perekonomian, Sektor Pertanian dan Distribusi Pendapatan di Indonesia: Suatu Pendekatan Model Keseimbangan Umum. Ternyata

untuk setiap bentuk simulasi yang pada intinya menggambarkan penurunan tarif impor dan pajak ekspor baik secara tunggal maupun kombinasi untuk sektor pertanian, agroindustri, industri lainnya, menunjukkan bahwa kinerja sektor agroindustri relatif menjadi lebih baik dibandingkan dengan industri lainnya (tercermin dalam surplus neraca perdagangannya).

Dampak dari kebijakan tersebut mengakibatkan terjadinya kenaikan surplus perdagangan yang cukup besar. Hal ini menunjukkan bahwa sektor agroindustri lebih mampu memanfaatkan bahan baku penolong dan modal dari dalam negeri, sehingga ketergantungan dengan luar negeri relatif kecil. Dengan demikian sektor agroindustri adalah sektor andalan untuk meningkatkan surplus perdagangan non-migas dan meningkatkan nilai tambah produk pertanian yang akhirnya dapat meningkatkan GDP riil (Ratnawati, 2000).

Hasil simulasi di atas secara implisit mengisyaratkan bahwa melepaskan proteksi (menurunkan tarif impor) dan menghilangkan beban pajak ekspor adalah kebijakan yang dapat mendorong perbaikan kinerja sektor agroindustri.

Sementara kebijakan moneter yang berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja sektor agroindustri yakni penurunan suku bunga dan depresiasi rupiah, ada temuan empiris yang telah dilakukan oleh Zulkifli (2000) dengan kajian khusus pada industri kelapa sawit. Melalui simulasi terjadi penurunan tingkat bunga riil sebesar 15% menyebabkan investasi domestik dan asing meningkat masing-masing 8,23% dan 0,39%. Hal ini sejalan dengan besaran koefisien elastisitas investasi domestik relatif lebih besar dari koefisien elastisitas investasi asing. Secara rata-rata, peningkatan investasi memberikan dampak peningkatan terhadap luas areal tanaman dan produktivitas di semua wilayah dan bentuk perusahaan sehingga produksi minyak sawit dan minyak goreng sawit meningkat.

Sedangkan melalui simulasi terjadinya depresiasi rupiah sebesar 40% dapat memacu peningkatan ekspor minyak sawit kasar, minyak inti sawit dan minyak goreng sawit dalam jumlah yang cukup besar sehingga meningkatkan penerimaan devisa. Peningkatan ekspor minyak sawit kasar Indonesia di pasar internasional menyebabkan harga dunia minyak sawit kasar turun yang selanjutnya menyebabkan

penurunan pada harga ekspor dan harga domestik minyak sawit kasar Indonesia. Respon industri minyak goreng sawit terhadap penurunan harga ini adalah meningkatkan permintaan terhadap minyak sawit kasar sehingga produksi meningkat.

Apa yang bisa kita sikapi dari temuan hasil simulasi pada industri kelapa sawit tersebut? Bahwa kebijakan sistem kurs mengambang terkendali yang pernah ditempuh oleh pemerintah dalam kurun waktu cukup lama dalam rentang PJP I, yang mengakibatkan rupiah mengalami *overvalue* ternyata tidak mendorong perkembangan industri yang berbasis sumberdaya lokal. Secara langsung dia adalah bentuk subsidi yang terselubung untuk mendorong perkembangan sektor industri yang menggunakan komponen luar.

### **3.2 Kebijakan Ekonomi Yang Berkaitan Dengan Pemanfaatan SDA**

#### **3.2.1 Masalah *Property Right* dalam Pengelolaan Sumberdaya Hutan**

Sektor agroindustri merupakan sistem yang menggambarkan keterkaitan antara keberadaan SDA dengan industri pengolahannya. Struktur dan kinerja industri hilir tidak semata-mata terbentuk karena kebijakan yang bersentuhan langsung dengan keberadaan industri tersebut, namun tidak lepas dari adanya *shocks* dalam pemanfaatan SDA. Dengan demikian dalam merancang kebijakan yang diharapkan berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas sektor agroindustri akan merupakan kebijakan yang terintegrasi antara kebijakan yang melatarbelakangi pola pemanfaatan SDA dengan kebijakan yang bersentuhan langsung dengan proses produksinya.

Isyu sentral dalam pemanfaatan SDA adalah masalah yang berkaitan dengan *property right* (hak kepemilikan). Regim (pola pengelolaan) hak pemilikan memiliki dua komponen (Susan Hana, 1995):

1. Hak pemilikan yang menunjukkan hak-hak dan kewajiban dari pemilik dalam pemanfaatan suatu sumberdaya.
2. Aturan pemilikan mengenai pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam pemanfaatan suatu sumberdaya.

Ada empat jenis hak kepemilikan, tabel berikut menyajikan taksonomi ringkas dari ke-empat rejim hak properti di atas.

Regyme Type	Owner	Owner Rights	Owner Duties
Private Property	Individual	Socially acceptable uses, control acces	Avoidances of socially unacceptable uses
Common Property	Collective	Exclusion of non-owners	Maintenance
State Property	Citizens	Determine rules	Maintan social objectives
Open access	None	Capture	None

Pemanfaatan SDA yang optimum tidak lepas dari peranan pengelolaan hak kepemilikan yang tepat, dalam arti sesuai hak dan kewajibannya. Pengalaman pahit tentang pengelolaan hak kepemilikan periode sebelumnya dalam sektor kehutanan dapat dijadikan refleksi untuk kebijakan baru dalam pengelolaan berikutnya.

Mengacu pada pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945, sumberdaya hutan sebagai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Berdasarkan kewenangannya pemerintah Indonesia mengatur dan mengelola kawasan hutan melalui UU No. 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan, bahwa hutan dapat dikelola oleh pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yakni pemerintah dan swasta.

Departemen Kehutanan sebagai institusi pemerintah yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan hutan, berwenang menentukan batas hutan menurut fungsinya, memberikan ijin usaha, ijin konversi, mengelola kawasan lindung, dan melakukan reboisasi. Dengan demikian para pemegang HPH memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan hutan dalam batas-batas tertentu sesuai aturan dan undang-undang. Dengan berbaginya jatah pengelolaan antara pemerintah melalui Perhutani dan pihak swasta melalui para pemegang HPH, sebenarnya tipe pengelolaan hutan Indonesia terkolaborasi dalam tipe pemilikan *state* dan *private property*.

Berkaitan dengan tipe pemilikan *state* dan *private property*, aturan pemilikannya tetap harus memperhatikan sisi yang tidak merugikan kepentingan sosial. Dalam UU No 21 tahun 1970 Pasal 8 jelas dinyatakan bahwa Hak Pengusahaan Hutan pada dasarnya hanya diberikan untuk penebangan dengan cara



tebang pilih (Tebang Pilih Indonesia = TPI) atas dasar kelestarian hutan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan dengan dibebani kewajiban untuk mengadakan permudaan secara alami atau buatan dan pemeliharaan hutannya.

Namun dalam operasionalisasinya kolaborasi pola pengelolaan tersebut ternyata memunculkan distorsi pemaknaan terhadap kepemilikan, bahwa dikuasai negara bias menjadi dimiliki pemerintah dan perusahaan oleh swasta menjadi pemilikan perusahaan. Proses pembuatan kebijakan diatur oleh pemerintah tanpa ada ruang untuk oposisi maupun perbedaan pendapat. Proses pembuatan keputusan bersifat sentralistik dan hierarkis serta dipengaruhi oleh hubungan kolusif antara birokrasi kehutanan dan perusahaan HPH.

Persepsi dan menempatkan posisi sebagai pemilik dapat mendorong memperlakukan aturan sebagai saluran untuk mencapai keuntungan pribadi. Hutan dieksploitasi tanpa melihat nilai ekologisnya namun lebih dipandang sebagai sumber devisa, sehingga pada akhirnya menimbulkan tingkat *deforestation* yang tinggi. Laju kerusakan hutan yang dapat dicatat antara tahun 1984-1997 adalah 2.528.500 ha per tahun, ini belum termasuk kerusakan akibat kebakaran pada tahun 1997/1998 yang berkisar hingga 5 juta ha.

Ada itikad baik dari pemerintah untuk melakukan reformasi sektor kehutanan. Langkah awal reformasi adalah mengganti UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan oleh UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya UU baru di bidang kehutanan, bahwa hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat cenderung menurun kondisinya. Oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat.

Pemerintah pun memperkenalkan kebijakan RIL (*Reduced Impact Logging*) agar diikuti oleh para pemegang HPH. RIL adalah pemanenan kayu yang direncanakan dan dikontrol secara cermat dalam rangka meminimalkan dampaknya terhadap hutan dan tanah. RIL adalah keharusan tapi bukan kecukupan untuk

mencapai SFM (*Sustainable Forest Management*). Isyu yang harus direspon dan dibenahi tidak hanya mencakup isyu secara fisik dalam pengelolaan hutan, namun juga mencakup isyu sosial dan penataan sistem alokasi konsesi yang terkait dengan pengelolaan hak kepemilikan.

UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan pun mencoba mengakomodir hal ini bahwa pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia harus menampung dinamika aspirasi dan peranserta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional. Upaya yang lebih spesifik dalam rangka memberi kesempatan pada masyarakat untuk turut memanfaatkan hutan secara komersil melalui SKM No. 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan dan SKM No. 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKM).

Tetapi ketika diamati secara cermat dalam HKM versi pemerintah yang tertuang dalam SKM N0: 31/Kpts-II/2001 tersebut, masyarakat tidak hadir sebagaimana adanya, melainkan didesign untuk tampil seperti yang dipersepsikan oleh pemerintah sebagai pemilik sumber daya hutan.

Dalam institusi dan struktur pola manajemen yang demikian secara jelas mengundang munculnya *rent seeker* yang cenderung berperilaku memanfaatkan kesempatan. Akhirnya harapan dan tujuan dari perusahaan HKM sulit terealisasi. Hadirnya SKM tentang HKM tersebut tampaknya akan mengulangi kegagalan yang kesekian kalinya dalam pemanfaatan sumber daya hutan.

Jelas bahwa akar masalah dari penggundulan hutan tropis Indonesia adalah *incomplete, inconcistent, atau unenforced* dari pengelolaan hak kepemilikan. Dengan demikian solusi permasalahan penggundulan hutan harus terkait dengan perbaikan dari unsur kelembagaan. Unsur utama dari kelembagaan di sini adalah *rule* yang mengatur hubungan *principal* (pemerintah sebagai pemilik hutan) dan *agent* (pemegang HPH) dalam rangka mencapai tujuan dari pemanfaatan sumberdaya hutan.

Sebagai perbandingan di negara-negara maju hutan merupakan *pure private owner*, dimana *rule* begitu ketat dan transparan. Namun bukan berarti tipe *pure*

*private owner* ini cocok dan harus diterapkan di Indonesia, yang lebih arif bagaimana bisa menempatkan peranan masyarakat setempat secara proporsional dalam pengelolaan hutan.

### **3.2.2 Masalah *Open Access* dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut**

Seperti halnya sumberdaya hutan, ikan adalah salah satu bentuk sumberdaya alam yang bersifat *renewable* atau mempunyai sifat dapat pulih/dapat memperbaharui diri. Namun dari segi kepemilikan, sumberdaya hutan merupakan *state property*, sedangkan sumberdaya ikan laut mempunyai sifat "*open access*" yakni sumberdaya alam yang terbuka dalam arti siapa pun yang mampu dapat memanfaatkannya.

Sifat sumberdaya seperti ini menimbulkan beberapa konsekuensi, antara lain :

1. Tanpa adanya pengelolaan akan menimbulkan gejala eksploitasi berlebihan (*over exploitation*), investasi berlebihan (*over investment*) dan tenaga kerja berlebihan (*over employment*).
- 2) Perlu adanya hak kepemilikan (*property rights*), misalnya oleh negara (*state property rights*), oleh masyarakat (*community property rights*) atau oleh swasta/perorangan (*private property rights*).

Pengelolaan sumberdaya ikan adalah suatu proses yang terintegrasi mulai dari pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pengambilan keputusan, alokasi sumber dan implementasinya, dalam rangka menjamin kelangsungan produktivitas serta pencapaian tujuan pengelolaan (FAO, 1997). Sementara Widodo dan Nurhakim (2002) mengemukakan bahwa secara umum, tujuan utama pengelolaan sumberdaya ikan adalah untuk :

- 1) Menjaga kelestarian produksi, terutama melalui berbagai regulasi serta tindakan perbaikan (*enhancement*).
- 2) Meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial para nelayan
- 3) Memenuhi keperluan industri yang memanfaatkan produksi tersebut.

Secara teoritis ada empat kebijakan yang bisa ditempuh untuk menghindari penipisan cadangan ikan yang bersifat *open access*, yang dikenal sebagai pendekatan tradisional dalam pengelolaan sumberdaya ikan, yakni:

- a) a) *Closed season*. Kebijakan ini menetapkan periode waktu dimana dilarang adanya pemanenan, hal ini terkait dengan tahapan kritis dalam siklus hidup suatu spesies. Contohnya pemanenan ikan salmon Pacific dilarang keras ketika ikan-ikan tersebut sedang bertelur.
- b) b) *Gear restriction*. Kebijakan ini sering dibebankan dalam rangka mencegah dampak negatif terhadap upaya pelestarian ekosistem. Bentuk konkritnya adalah penetapan ukuran jaring sesuai dengan tujuan ikan yang mau ditangkap. Jika ukuran jaring 10 cm, ikan-ikan kecil tidak akan tertangkap. Pukat harimau pernah dilarang di Indonesia karena selain ukuran jaring yang kecil, dalam operasinya jaring tersebut dilepas dan ditarik oleh kapal sehingga bisa menangkap apa saja dari laut. Dengan demikian sangat mengkhawatirkan merusak ekosistem laut.
- c) *Total allowable catch (TAC)*. TAC adalah quota yang menurut para pakar perikanan tepat untuk dipanen selama periode tertentu. Secara umum konsep ini dimodifikasi dari konsep “*MSY*” (*Maximum Sustainable Yield*). Konsep MSY berangkat dari model pertumbuhan biologis yang dikembangkan oleh seorang ahli Biologi bernama Schaefer pada tahun 1957. Inti dari konsep ini adalah menjaga keseimbangan biologi dari sumberdaya ikan, agar dapat dimanfaatkan secara maksimum dalam waktu yang panjang. Pendekatan konsep ini berangkat dari dinamika suatu stok ikan yang dipengaruhi oleh 4 (empat) faktor utama, yaitu *rekrutment*, *pertumbuhan*, *mortalitas* dan *hasil tangkapan*. Pengelolaan sumberdaya ikan seperti ini lebih berorientasi pada sumberdaya (*resource oriented*) yang lebih ditujukan untuk melestarikan sumberdaya dan memperoleh hasil tangkapan maksimum yang dapat dihasilkan dari sumberdaya tersebut. Dengan kata lain, pengelolaan seperti ini belum berorientasi pada perikanan secara keseluruhan (*fisheries oriented*), apalagi berorientasi pada manusia (*social oriented*). Para ahli ekonomi mengkritisnya bahwa pencapaian “*yield*” yang maksimum pada dasarnya

tidak mempunyai arti secara ekonomi. Hal ini berangkat dari adanya masalah “*diminishing return*” yang menunjukkan bahwa kenaikan “*yield*” akan berlangsung semakin lambat dengan adanya penambahan “*effort*” (Lawson, 1984). Pemikiran dengan memasukan unsur ekonomi di dalam pengelolaan sumberdaya ikan, telah menghasilkan pendekatan baru yang dikenal dengan “*Maximum Economic Yield*” atau lebih populer dengan “*MEY*”. Pendekatan ini pada intinya adalah mencari titik *yield* dan *effort* yang mampu menghasilkan selisih maksimum antara *total revenue* dan *total cost*. Selanjutnya, hasil kompromi dari kedua pendekatan diatas kemudian melahirkan konsep “*Optimum Sustainable Yield*” (OSY), sebagaimana dikemukakan oleh Cunningham, Dunn dan Whitmarsh (1985) yang selanjutnya lebih dikenal dengan istilah TAC (Soeyasa, 2003). Misalnya untuk daerah Pantura Pulau Jawa, pemerintah menetapkan total penangkapan maksimum yang akan menjamin kelestarian hasil untuk tahun berjalan adalah 4.000 ton ikan. Jika ada 500 nelayan, ambil rata-ratanya maka masing-masing nelayan berhak memanen 8 ton dalam satu tahun. Dalam kondisi seperti ini memungkinkan masing-masing tidak percaya pada pihak lain, sehingga mendorong eksploitasi secepatnya dengan kemungkinan lebih dari 8 ton (*race for fish*). Agar bisa memanen lebih banyak dan lebih cepat mereka akan melakukan investasi yang berlebihan, sementara ikan akan lebih cepat habis. Akhirnya sebelum periode berakhir ikan sudah habis dan kapal menganggur, maka timbullah *asset fixity* yakni aset yang sudah tertanam di kapal. Kondisi ini menunjukkan terjadinya *over capitalization*, yakni suatu keadaan dimana investasi pada alat-alat tangkap sangat besar sementara perolehan ikan sedikit.

d) *Limited entry*, lebih dikenal dengan lisensi yakni surat ijin penangkapan ikan dalam arti memberi batasan jumlah ikan yang boleh ditangkap berdasarkan *historical record*. Jika tahun-tahun sebelumnya mencapai tangkapan 100 ton maka tahun ini pun akan mendapat lisensi 100 ton juga. Tidak menutup kemungkinan akan ada nelayan yang melakukan *over recorded* untuk mendapatkan jumlah penangkapan yang banyak.

Dari ke-empat tipe pengelolaan sumberdaya perikanan di atas, memberikan peluang untuk terjadinya *opportunistic behaviour* yakni perilaku yang memanfaatkan

kesempatan untuk meraih keuntungan pribadi, sehingga perlu dukungan kuat *law enforcement* mulai dari pengawasan sampai pada pemberian sanksi. Pemerintah pun harus berperan dalam pengamanan wilayah perairan dari kegiatan pencurian ikan oleh kapal asing.

Ada mekanisme pengelolaan yang lebih modern yakni *individual transferable quota*. Pada prinsipnya hampir sama dengan kebijakan TAC tapi diberikan terbatas pada individu tertentu. Jadi individu tersebut seolah-olah mendapat hak pribadi atau *presumptive right*. Jika kapasitasnya rendah maka kelebihan hak yang tidak terpakai bisa dijual kepada yang lain. Karena ada *presumptive right* inilah tidak akan terjadi *race for fish* seperti halnya dalam kasus *open access*. Mekanisme ini menunjukkan adanya manipulasi dari sifat *open access*. Kemudian alternatif lain adalah *landing tax*, yakni pungutan pajak ketika kapal mendarat di tempat pelelangan ikan.

Dalam implementasinya berbagai alternatif kebijakan di atas bisa bersifat komplementer. Hasil pengkajian terakhir yang telah dilakukan terhadap sumberdaya ikan Indonesia, menunjukkan bahwa jumlah potensi lestari adalah sebesar 6,409 juta ton ikan/tahun, dengan tingkat eksploitasi pada tahun terakhir mencapai angka 4,069 juta ton ikan/tahun (63,49%). Dengan demikian masih ada cukup peluang untuk meningkatkan produksi perikanan nasional. Dalam konteks otonomi daerah, Pemda seyogianya dapat melakukan identifikasi dan evaluasi potensi perikanan di wilayahnya, serta membuat simulasi beberapa alternatif kebijakan pemanfaatan untuk mengamati dampaknya sebelum akhirnya mengambil keputusan kebijakan pilihan.

#### **IV. PENUTUP**

Banyak pihak mensinyalir bahwa peningkatan produktivitas sektor agroindustri dapat mempercepat pemulihan ekonomi, karena agroindustri terkait dengan basis sumberdaya alam yang dimiliki. Kebijakan yang didesign untuk meningkatkan produktivitas sektor agroindustri ini tidak terbatas pada kebijakan ekonomi yang bersentuhan langsung dengan perbaikan kinerja industri, namun juga mencakup kebijakan dalam pemanfaatan SDA seperti yang menyangkut issue kelestarian hasil, hak kepemilikan dan kelembagaan.



## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ani Ratnawati, 2000, Dampak Kebijakan Tarif Impor dan Pajak Ekspor Terhadap Kinerja Perekonomian, Sektor Pertanian dan Distribusi Pendapatan di Indonesia: Suatu Pendekatan Model Keseimbangan Umum, Disertasi Program Doktor IPB
- Branson William. H., 1989, Macroeconomic Theory and Policy, Third Edition, Harper and Row Publishers, Singapore
- Bunator Sani, 2002, Analisis Kebijakan Pengembangan Usaha Kecil Menengah dan Koperasi Serta Kemitraan Pengembangan Agribisnis
- Conrad, Jon. M, 1999. Resources Economics, Cambridge University Press
- Djuhendy Tadjudin, 2001., Model Kelembagaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan Alam Produksi
- Hanna Susan, 1995., Property Rights and Environmental Resources
- I Nyoman Soeyasa, 2003, Pengelolaan Sumberdaya Ikan Indonesia (Pendekatan Normatif), Malakah Falsafah Sains Program Pascasarjana IPB
- Sadono Sukirno, 2000, Makroekonomi Modern, PT Raja Grafindo Persada
- Suhargo, 2001, Analisis Daya Saing Ekspor Agroindustri Indonesia, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Kajian Peningkatan Ekspor Nasional
- UU RI No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- Zulkifli, 2000, Kinerja Ekspor Kelapa Sawit Menjelang Liberalisasi Perdagangan, Disertasi Program Doktor IPB