

PENELITIAN AGRO EKONOMI DALAM PERUMUSAN KEBIJAKSANAAN PERTANIAN PELITA V¹⁾

Oleh:

Effendi Pasandaran*), Chairil A. Rasahan**) dan
Faisal Kasryno**)

PENDAHULUAN

Dalam Pelita V sektor pertanian masih tetap diharapkan sebagai motor yang dinamis dalam pembangunan nasional yang dapat menyediakan kebutuhan pangan masyarakat, mendorong pertumbuhan industri dalam negeri dan ekspor dan menjadi sumber pendapatan sebagian besar masyarakat Indonesia. Disisi lain secara berkesinambungan telah pula berlangsung transformasi struktural ekonomi pedesaan, sehingga kondisi ekonomi pedesaan pada Pelita V tersebut jauh berbeda dengan keadaan pada beberapa Pelita sebelumnya.

Revolusi hijau yang menandai pembangunan pertanian di pedesaan pada tahun 1970-an, saat ini sudah mulai bertumpang tindih dengan revolusi transportasi dan komunikasi. Dengan kondisi tersebut maka upaya pembangunan pertanian disamping mengupayakan peningkatan produksi harus pula diperluas kepada penanganan pasca produksi yang lebih efisien. Dalam tahapan ini masalah-masalah agro ekonomi akan semakin penting dan karenanya pakar-pakar sosial ekonomi pertanian akan semakin dibutuhkan.

Menghadapi tantangan seperti ini, kemampuan pakar sosial ekonomi pertanian perlu disiapkan dan ditingkatkan. Koordinasi penelitian antara lembaga-lembaga yang berperan dalam kegiatan penelitian sosial ekonomi pertanian seperti Badan Litbang dalam lingkup Departemen Pertanian, lembaga penelitian swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat perlu dibina agar efisiensi penelitian dapat ditingkatkan. Selain itu koordinasi antara lembaga penelitian tersebut dan Direktorat Jenderal yang terkait perlu pula dibina agar penelitian agro ekonomi dapat lebih terarah, sehingga hasil penelitian dapat lebih berdayaguna dalam membantu para pengambil keputusan dalam memformulasikan program-program pembangunan pertanian secara lebih akurat.

Secara umum, tulisan ini bertujuan untuk menyumbangkan pemikiran mengenai peranan penelitian agro ekonomi yang diharapkan dalam rangka perumusan kebijaksanaan pembangunan pertanian. Secara khusus, penekanan peranan tersebut akan dikaitkan dengan sumbangan penelitian agro ekonomi yang dihasilkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dalam membantu pemerintah untuk melaksanakan Pelita V.

¹⁾ Disampaikan dalam Pertemuan Teknis III Koordinasi Penelitian Agro Ekonomi, Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian RI, 31 Oktober dan 1 November 1989, Cipayung-Bogor.

*) Kepala Pusat Penelitian Agro Ekonomi.

**) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Agro Ekonomi.

Dalam penyajiannya tulisan ini akan dimulai dengan merangkum secara ringkas strategi dan arah kebijaksanaan pembangunan nasional jangka panjang sebagaimana yang telah diamanatkan oleh rakyat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara pada sidang MPR RI 1988. Pembahasan pada bagian ini terutama sekali dibatasi pada kaitan pembangunan pertanian terhadap pembangunan ekonomi dan pembangunan nasional, sehingga bisa didapatkan gambaran mengenai arah dan landasan operasional kebijaksanaan pembangunan pertanian secara menyeluruh.

Dengan merujuk kepada strategi dasar pembangunan jangka panjang tersebut, pada bagian selanjutnya pembahasan akan diawali dengan pertanyaan-pertanyaan sentral mengenai informasi aspek sosial ekonomi pertanian yang di harapkan dari hasil-hasil penelitian agro ekonomi guna menunjang keberhasilan pembangunan pertanian. Dalam hal ini aspek yang lebih ditekankan adalah peranan penelitian agro ekonomi dalam rangka perumusan operasional kebijaksanaan pembangunan pertanian. Tulisan ini diakhiri dengan beberapa implikasi pelaksanaan operasional penelitian agro ekonomi dalam lingkup Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian serta kaitannya dengan peranan lembaga-lembaga penelitian perguruan tinggi dan swasta lainnya.

PEMBANGUNAN EKONOMI DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN NASIONAL*)

Dalam Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1988 mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya dalam tulisan ini disingkat dengan GBHN) telah secara eksplisit dinyatakan bahwa pembangunan nasional jangka panjang harus diarahkan kepada suatu bangunan struktur perekonomian yang berimbang. Struktur perekonomian yang berimbang tersebut harus mampu membawa perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia sehingga produksi nasional yang berasal dari sektor-sektor di luar pertanian akan merupakan bagian yang semakin besar, dan industri secara bertahap akan menjadi tulang punggung ekonomi. Apabila kita mengikuti perkembangan beberapa indikator ekonomi Indonesia, maka perubahan-perubahan yang terjadi selama sepuluh tahun terakhir memang mulai menunjukkan gejala tersebut (Tabel 1). Dalam struktur perekonomian yang demikian tersebut, penduduk yang hidup dari sektor-sektor di luar pertanian diharapkan akan semakin bertambah. Kegiatan produksi di dalam negeri akan berubah sehingga produksi yang dihasilkan bisa mengubah komposisi ekspor Indonesia yang selama ini lebih banyak mengandalkan kepada ekspor bahan baku. Diharapkan komposisi ekspor Indonesia akan berubah sehingga sebagian besar ekspor Indonesia akan terdiri dari bahan-bahan yang telah diolah dan bahkan barang-barang jadi. Dengan struktur yang demikian, perekonomian Indonesia akan lebih tangguh menghadapi perubahan-perubahan keadaan alam, dan sekaligus memanfaatkan nilai tambah dari kegiatan

*) Diangkat dari Kasryno F. dan Chairil A. Rasahan (1988).

an produksi yang selama ini hanya dinikmati oleh negara-negara maju. Untuk mengubah hal tersebut tidaklah mudah, karena hal itu menuntut kemampuan kita untuk berkompetisi secara teknis dan ekonomis di pasaran internasional.

Tabel 1. Beberapa indikator perekonomian Indonesia

Indikator ekonomi	78-82	82-85	1986	1987
Pertumbuhan Riil:				
GDP (%)	5.3	3.8	3.6	3.7
GDP diluar minyak (%)	6.9	4.0	3.8	4.3
Pertanian (%)	5.0	3.7	2.5	2.3
Ekspor non-minyak (%)	10.5	17.1	2.8	24.2
Tingkat harga:				
Harga minyak (US\$/bbl)	32.9	25.0	12.5	17.0
Inflasi (%)	13.9	8.4	9.1	9.3

Sumber: World Bank (1988).

Catatan: Angka tahun 1987 adalah perkiraan Bank Dunia.

Dalam pelaksanaan pembangunan di masa yang lalu, penggunaan beberapa sumberdaya alam Indonesia, yang selama ini harus diakui merupakan andalan kita dalam menggerakkan roda pembangunan nasional, sebenarnya tidak dapat diperbarui dalam waktu yang singkat dan bahkan habis terpakai. Disamping itu, kitapun harus menyadari bahwa beberapa aktivitas produksi yang dimaksud, apabila tidak direncanakan dan dikelola dengan seksama justru akan menimbulkan masalah sosial dalam bentuk dampak terhadap pencemaran lingkungan bagi kehidupan penduduk. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pembangunan jangka panjang, sumberdaya alam Indonesia harus digunakan secara rasional, dan tidak merusak tata lingkungan kehidupan manusia dengan memperhitungkan secara cermat kebutuhan generasi yang akan datang.

Secara bertahap dalam Pelita-Pelita yang lalu kita telah berusaha untuk membangun kekuatan perekonomian nasional. Usaha-usaha tersebut telah menghadapi berbagai rintangan yang sebagian besar disebabkan situasi perekonomian internasional, sehingga kita dipaksa untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian kebijaksanaan ekonomi agar dampak yang lebih parah terhadap laju pembangunan dapat dihindari. Dampak tersebut sampai awal Pelita V ini masih kita rasakan. Akan tetapi kemampuan Indonesia menjawab tantangan tersebut membuktikan bahwa dalam jangka panjang pembangunan ekonomi juga berarti dalam rangka memupuk dan mengolah kekuatan ekonomi nasional melalui penggalakan usaha peningkatan penanaman modal, penggunaan dan pemanfaatan teknologi, serta melalui kemampuan berorganisasi dan manajemen.

Pembangunan nasional memerlukan investasi yang sangat besar, berkesinambungan, dan karenanya dalam jangka panjang harus berlandaskan kepada kemampuan sendiri. Dalam hal ini bantuan luar negeri hanyalah berfungsi sebagai pelengkap. Oleh karena itu, pengalangan dana yang berasal dari tabungan

masyarakat, tabungan pemerintah, penerimaan devisa dari ekspor dan jasa harus senantiasa ditingkatkan.

Penggunaan dan pemanfaatan teknologi serta ilmu pengetahuan dalam pelaksanaan pembangunan nasional dilakukan dengan memperhatikan syarat-syarat keharusan. Teknologi tepat guna bagi Indonesia adalah yang memberikan kesempatan kerja yang banyak tanpa menurunkan produktivitas tenaga kerja. Teknologi yang dimaksud sedapat mungkin menggunakan alat-alat yang dihasilkan sendiri dan mampu untuk dikelola dan dipelihara sendiri. Namun demikian, secara bertahap dan dalam jangka panjang pilihan teknologi tersebut juga diharapkan dapat mendukung tercapainya sasaran pembangunan yang mempertinggi ketrampilan dan pengetahuan serta mengandalkan penggunaan teknologi yang lebih maju di kemudian hari.

PEMBANGUNAN PERTANIAN DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN EKONOMI

Perwujudan struktur perekonomian yang seimbang antara industri dan pertanian akan dapat dilihat dari keragaan yang akan ditunjukkan dalam perubahan nilai tambah produksi dan penyerapan tenaga kerja. Keragaan yang ditunjukkan oleh struktur perekonomian nasional kita dalam limabelas tahun terakhir belum menunjukkan laju perubahan yang diharapkan agar dalam Pelita V struktur ekonomi yang dimaksud dapat segera terwujud. Padahal, sebagaimana yang dinyatakan di dalam GBHN, dalam Pelita V prioritas pembangunan ekonomi akan sudah harus dititikberatkan kepada: (a) sektor pertanian untuk memanfaatkan swasembada pangan dan meningkatkan produksi hasil pertanian lainnya; (b) sektor industri khususnya industri yang menghasilkan untuk ekspor, industri yang banyak menyerap tenaga kerja, industri pengolahan hasil pertanian, serta industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri. Meskipun hal ini lebih merupakan masalah yang pemecahannya harus ditangani oleh sektor lain, namun sangat erat kaitannya dengan sektor pertanian.

Sebagaimana yang telah dijabarkan dalam GBHN, kebijaksanaan umum pembangunan pertanian jangka menengah dalam arti luas perlu terus dikembangkan dengan tujuan untuk: (a) meningkatkan produksi dan memperluas pennekanagaman hasil pertanian guna memenuhi kebutuhan pangan dan industri dalam negeri; (b) memperbesar jumlah dan nilai ekspor hasil-hasil pertanian; (c) meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani, peternak dan nelayan; (d) mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan lapangan kerja; (e) mendukung pembangunan daerah dan mengintensifkan kegiatan transmigrasi; (f) peningkatan pendayagunaan dan pengamanan zona ekonomi eksklusif untuk kepentingan pembangunan termasuk untuk pengembangan perikanan. Tabel 2 s/d Tabel 7, misalnya, menunjukkan beberapa perhitungan sederhana yang memperkirakan penyerapan kesempatan kerja dalam jangka menengah.

Tabel 2. Pertumbuhan kesempatan kerja menurut sektor di Jawa, 1971-1985

Sektor	Pertumbuhan kesempatan kerja		Distribusi kesempatan kerja	
	71-80	80-85	71-80	80-85
-----Persen-----				
Pertanian	0.69	0.91	14	24
Manufaktur	4.61	2.62	17	15
Perdagangan	4.45	4.76	28	49
Konstruksi	8.91	3.02	9	6
Jasa lainnya	6.01	0.78	32	6
Total	2.76	1.93	100	100

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Tabel 3. Pertumbuhan kesempatan kerja menurut sektor di luar Jawa, 1971-1985

Sektor	Pertumbuhan kesempatan kerja		Distribusi kesempatan kerja	
	71-80	80-85	71-80	80-85
-----Persen-----				
Pertanian	2.18	3.11	43	61
Manufaktur	5.47	3.30	9	6
Perdagangan	6.59	5.86	19	21
Konstruksi	7.89	3.55	5	3
Jasa lainnya	7.34	2.42	24	9
Total	3.56	3.35	100	100

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Tabel 4. Pertumbuhan kesempatan kerja menurut sektor di Indonesia, 1971-1985

Sektor	Pertumbuhan kesempatan kerja		Distribusi kesempatan kerja	
	71-80	80-85	71-80	80-85
-----Persen-----				
Pertanian	1.30	1.88	26	43
Manufaktur	4.81	2.78	14	10
Perdagangan	4.97	5.05	24	35
Konstruksi	8.60	3.18	7	4
Jasa lainnya	8.60	3.18	29	8
Total	3.04	2.46	100	100

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Tabel 5. Elastisitas kesempatan kerja menurut sektor di Indonesia, 1971-1985

Sektor	Pertumbuhan GDP riil		Elastisitas kesempatan kerja	
	71-80	80-85	71-80	80-85
Pertanian	3.76	3.12	0.35	0.60
Manufaktur	13.85	6.38	0.35	0.44
Perdagangan	8.61	4.57	0.58	1.10
Konstruksi	14.65	3.31	0.59	0.96
Jasa lainnya	9.39	8.31	0.69	0.15
Total	7.86	5.03	0.38	0.49

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Tabel 6. GDP menurut sub-sektor pertanian di Indonesia, 1980-1986 (milyar rupiah)

Sub sektor	1980	1986
-----Harga konstan 1983-----		
Pertanian	16,399.2 (25)	19,687.0 (24)
Pangan	9,661.1 (14)	12,116.5 (15)
Non-pangan	1,837.1 (3)	2,722.2 (3)
Perkebunan	497.9 (1)	511.8 (1)
Peternakan	1,585.9 (2)	2,097.0 (3)
Perikanan	1,116.3 (2)	1,397.9 (2)
Kehutanan	1,700.9 (3)	841.6 (1)
Non Pertanian	50,275.6 (75)	62,787.5 (76)
Total	66.674.8 (100)	82,474.5 (100)

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Catatan: Angka didalam kurung adalah distribusi GDP.

Tabel 7. Perkiraan jangka menengah penyerapan kesempatan kerja di sektor pertanian (1989-2000)

Elastisitas kesempatan kerja	Pertumbuhan kesempatan kerja			
	GDP = 3.5%	GDP = 4.0%	GDP = 4.5%	GDP = 5.0%
-----Persen-----				
0.60	2.10	2.40	2.70	3.00
0.45	1.58	1.80	2.03	2.25
0.40	1.40	1.60	1.80	2.00
0.35	1.23	1.40	1.58	1.75

Catatan: Penyerapan angkatan kerja disektor pertanian pada tahun 1985 tercatat sebesar 34.14 juta, atau sebesar 55 persen dari total populasi yang bekerja di seluruh sektor (62.48 juta orang).

KEBIJAKSANAAN PERTANIAN DALAM MENYONGSONG ERA LEPAS LANDAS

Apabila dikaitkan dengan kebijaksanaan yang ditempuh dalam Pelita IV dan Pelita V yang sedang berjalan, maka setidaknya-tidaknya ada 10 simpul-simpul kebijaksanaan utama yang perlu mendapatkan perhatian dalam menyongsong era lepas landas nanti.

1. Kebijakan yang Secara Relatif Tetap Dipertahankan

- a. Mempertahankan swasembada beras dan meningkatkan produksi pangan lainnya.
- b. Memperluas kesempatan kerja di sektor pertanian sejalan dengan sasaran pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi.
- c. Meningkatkan dan memperbaiki pemerataan pendapatan dalam masyarakat dan wilayah.
- d. Memperbaiki tingkat nutrisi penduduk terutama yang masih berada di bawah garis kemiskinan.
- e. Menggalakkan organisasi petani (misalnya, kelompok-kelompok petani di koperasi) di pedesaan.

2. Kebijakan yang Menggambarkan Perubahan dalam Arah Perekonomian Lepas Landas

- f. Perluasan dalam perdagangan internasional dengan penekanan utama pada produk-produk pertanian olahan untuk ekspor dan diversifikasi pola konsumsi dalam negeri.
- g. Meningkatkan keterlibatan sektor swasta dalam pertanian terutama dalam menghadapi perkembangan sektor agribisnis.
- h. Melestarikan sumberdaya alam untuk pemanfaatan sistem usaha tani baik yang sudah ada maupun yang masih potensial.
- i. Mengaitkan produksi dan pembangunan pertanian dengan memperhatikan lingkungan hidup dan sumberdaya yang sesuai terutama dengan pembangunan daerah.
- j. Memperbaiki efisiensi dalam produksi, pengolahan, dan pemasaran hasil-hasil pertanian.

3. Isu-isu Utama dalam Kebijakan Pertanian

Ada beberapa isu yang perlu mendapatkan perhatian dalam meletakkan kebijaksanaan pertanian dalam kerangka kebijaksanaan pembangunan nasional secara keseluruhan yaitu: (a) Konteks sosial-politik; (b) Dampak subsidi faktor produksi; (c) dampak pengendalian harga dan areal produksi hasil-hasil pertanian, serta deregulasi disektor barang dan jasa; dan (d) prospek sub-sektor agribisnis (lihat FAO, 1989).

Dalam konteks sosial politik, maka setiap rekomendasi yang berkaitan dengan kebijaksanaan pertanian mau tidak mau harus memperhatikan bobot dalam pentingnya arti penyediaan pangan untuk menjaga stabilitas ekonomi, serta menempatkan bobot yang juga penting terhadap setiap resiko dan konsekuensi terhadap langkah-langkah deregulasi perekonomian. Walaupun beban yang ditimbulkan karena kewaspadaan tersebut sangat berat, Pemerintah tidak bisa diharapkan bertindak lebih jauh tanpa memperhitungkan secara hati-hati dampak negatif yang mungkin saja dapat timbul sewaktu-waktu.

Kecuali pestisida, beberapa faktor produksi yang selama ini secara langsung maupun tidak langsung masih mendapatkan subsidi adalah antara lain, pupuk, kredit, pengairan. Subsidi pupuk merupakan salah satu subsidi terbesar di sektor pertanian. Upaya pengurangan subsidi pupuk saat ini dikonsentrasikan pada empat simpul yaitu, efisiensi ditingkat produksi pupuk, efisiensi distribusi, efisiensi penggunaan pupuk di tingkat petani, dan kenaikan harga penjualan pupuk. Meskipun telah terdapat konsensus bahwa subsidi pupuk harus dihilangkan, namun upaya itu harus memperhitungkan dampak yang tidak diharapkan baik terhadap produksi pertanian maupun penyesuaian yang diperlukan bagi industri pupuk kimia di dalam negeri.

Pada tahun 1985, bank dunia memperkirakan bahwa implisit total subsidi untuk bunga kredit yang diberikan di sektor pertanian mencapai 132 milyar rupiah. Meskipun kredit pedesaan semakin berorientasi kepada kegiatan komersial, akan tetapi likuiditas kredit masih saja bersumber pada Bank Indonesia. Selama 10 tahun terakhir sektor pertanian di pedesaan hanya mampu menyerap 8 persen dari total kredit yang disediakan untuk aktivitas ekonomi di pedesaan, dan ini menunjukkan masih lemahnya aspek finansial di daerah pedesaan. Pengalaman beberapa negara berkembang lainnya menunjukkan prospek yang cukup cerah untuk memperbaiki kesejahteraan dan ketimpangan pendapatan masyarakat di pedesaan melalui suatu program kredit yang tidak semata-mata berorientasi kepada pola penyaluran kredit konvensional (lihat Yunus 1984 dan 1987).

Beberapa isu telah dikemukakan sehubungan dengan upaya pembiayaan dalam pengelolaan sumberdaya air yaitu, meningkatkan biaya O&M, meningkatkan porsi beban biaya kepada petani, pengembangan sistem pengairan di daerah pasang surut, melibatkan sektor swasta. Masalah yang paling mendasar adalah seberapa jauh pengendalian irigasi dan pengelolaan sistem pengairan yang diberikan kepada sektor swasta ataupun kepada petani telah berhasil mencapai sasaran yang diharapkan.

Pengembangan sub-sektor agribisnis pada Pelita V dapat memberikan manfaat yang besar dalam hal pertumbuhan ekonomi, penyediaan lapangan kerja, dan penerimaan devisa ekspor. Akan tetapi implementasi strategi dimaksud akan membutuhkan biaya tidak sedikit. Dalam situasi dimana pos pengeluaran baru untuk publik semakin terbatas, maka keterlibatan sektor swasta yang menuntut jaminan agar mekanisme pasar dapat bekerja tanpa adanya distorsi sangat diperlukan. Hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian guna menunjang keberhasilan dalam pengembangan agribisnis antara lain adalah, kaitan dengan pem-

bangunan wilayah, keperluan akan adanya suatu strategi pengembangan agribisnis yang berkesinambungan, dan keperluan terhadap perubahan dalam kelembagaan dan kebijaksanaan.

PERANAN PENELITIAN SOSIAL EKONOMI

Berdasarkan arah dan landasan pembangunan nasional jangka panjang yang telah dibahas pada bagian terdahulu, khususnya kebijaksanaan pertanian dalam Pelita V, maka jelaslah betapa luasnya informasi sosial ekonomi pertanian yang sangat dibutuhkan agar pembangunan pertanian dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Informasi tersebut sangat diperlukan bukan saja ditinjau dari segi penyediaan teknologi baru bagi meningkatkan produktivitas di sektor pertanian, tetapi juga pertanyaan-pertanyaan sentral mengenai informasi aspek sosial ekonomi yang diharapkan dari hasil-hasil penelitian agro ekonomi guna menunjang keberhasilan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pertanian. Dalam hal yang terakhir ini, aspek yang lebih ditekankan adalah peranan penelitian agro ekonomi dalam rangka perumusan operasional kebijaksanaan pembangunan pertanian.

Secara keseluruhan wawasan dan area penelitian agro ekonomi yang diperlukan guna mendukung jalannya roda pembangunan pertanian dapat dikelompokkan kedalam empat aspek yaitu: (a) penelitian komoditi pertanian dalam suatu sistem; (b) penelitian kelembagaan dalam arti luas; (c) penelitian alokasi sumberdaya ekonomi; dan (d) penelitian kebijaksanaan.

Penelitian Sistem Komoditi

Sementara upaya menemukan komponen teknologi baru tetap memerlukan analisis ekonomi dan finansial, aspek perwilayahan yang menyangkut analisis skala usaha, efisiensi dalam penyediaan masukan dan pemasaran hasil-hasil produksi juga mendapatkan perhatian. Disamping itu, pendekatan sistem usahatani terpadu yang lebih bersifat lintas komoditi menyebabkan penelaahan aspek sosial ekonomi semakin mutlak diperlukan. Sementara itu, diversifikasi usaha pertanian sebagai salah satu pendekatan yang akan di tempuh dalam Pelita V, menyangkut kegiatan sektor produksi baik secara vertikal maupun secara horizontal, sehingga aspek teknis dan ekonomis yang perlu dikaji semakin kompleks.

Penelitian Kelembagaan

Salah satu upaya khusus dalam rangka peningkatan produksi pertanian yang akan ditempuh dalam Pelita V ialah pembinaan petani secara berkelompok, pendekatan dengan pola PIR, peningkatan peranan KUD dan peningkatan kegiatan pasca produksi. Upaya tersebut sangat erat kaitannya dengan penerapan teknologi baru oleh petani, efisiensi pengorganisasian, aspek produksi dan distribusi, yang sangat membutuhkan informasi mengenai analisis masalah kelembagaan secara luas. Upaya meningkatkan partisipasi masyarakat, petani, dan swasta dalam pembangunan semakin mendesak mengingat keterbatasan Pemerintah dalam membiayai pembangunan ekonomi (lihat Takhyani, 1989).

Harus diakui bahwa hasil analisis penelitian kelembagaan ini masih sangat terbatas dan masih jauh dari memadai dalam memberikan masukan bagi perumusan kebijaksanaan. Peranan para pakar yang mempelajari aspek kelembagaan ini sangat diperlukan guna penyempurnaan kebijaksanaan yang akan ditempuh dalam Pelita V.

Penelitian Alokasi Sumberdaya Ekonomi

Sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya, dalam Pelita V penggunaan sumberdaya alam harus dilakukan secara lebih efisien serta harus merupakan usaha yang terpadu dan saling menunjang dengan pembangunan di sektor lain seperti di sektor industri dan pembangunan daerah dan pedesaan. Disamping pengalokasian sumberdaya ekonomi secara optimum, penggunaannyapun harus didukung oleh tata ruang dan tata gunanya sedemikian rupa sehingga menjamin kemudahan dan kelancaran usaha tanpa mengorbankan asas keadilan dan pemerataan. Analisis dalam bidang ini memerlukan pendekatan yang khusus karena melibatkan komoditi-komoditi milik publik (public goods dan public property) yang menuntut partisipasi masyarakat pemakai, apakah petani ataupun nelayan, dalam pengaturan, pemeliharaan, dan pemanfaatannya. Disamping itu, analisa alokasi sumberdaya ekonomi juga diperlukan guna lebih mengarahkan pemanfaatan sumberdaya untuk mendukung pembangunan ekonomi. Dari suatu studi antar negara ditemukan adanya beberapa pola perubahan dalam produktivitas lahan dan tenaga kerja, berikut rasio antara penggunaan lahan dan tenaga kerja itu sendiri (lihat Pardey *et al.*, 1989). Dengan memahami pola-pola tersebut, kita dapat melihat peluang-peluang yang dihadapi oleh sistem pertanian kita dengan segala konsekuensinya.

Kemampuan sumberdaya negara-negara berkembang dalam bidang penelitian dan pengembangan masih sangat terbatas (lihat Javier *et al.*, 1989; dan juga Elliot *et al.*, 1989). Dalam hubungan ini bagi Badan Litbang Pertanian misalnya, penting sekali untuk mengetahui sejauh mana penetapan prioritas penelitian telah memperhatikan prinsip-prinsip alokasi sumberdaya riset optimum dalam arti telah memaksimumkan manfaat sosial (lihat Rasahan *et al.*, 1989a). Pakar dalam bidang regional dan sumberdaya ekonomi masih sangat terbatas, padahal perumusan kebijaksanaan pertanian sangat membutuhkan hasil-hasil analisis dan penelaahan mereka.

Penelitian Kebijaksanaan

Keadaan perekonomian dunia yang kurang menguntungkan, tugas dan mandat untuk memantapkan swasembada pangan, dan keterbatasan dana pemerintah dalam membiayai pembangunan nasional, pada saat yang sama harus berhadapan dengan semakin banyaknya tujuan-tujuan yang harus dicapai. Tujuan-tujuan itu antara lain ialah peningkatan taraf dan kualitas hidup masyarakat yang sebagian besar adalah masyarakat petani, dan penciptaan kesempatan kerja. Oleh karena itu, sangat diperlukan suatu perangkat kebijaksanaan pembangunan pertanian yang mantap agar sasaran tingkat pertumbuhan dapat di-

capai. Untuk itu peranan penelitian kebijaksanaan pertanian yang menyangkut aspek ekonomi makro dan mikro sangat diperlukan. Pada tingkat makro, pemahaman mengenai hubungan timbal balik antara kebijaksanaan dan parameter-parameter ekonomi makro dengan kebijaksanaan pembangunan pertanian harus dipahami agar efektivitas berbagai alternatif kebijaksanaan pertanian dapat di evaluasi. Disamping itu, perencanaan produksi tidak bisa terlepas dari kemampuan kita memperkirakan potensi dan pengembangan permintaan pasar baik untuk pangan maupun untuk keperluan industri, di pasar dalam dan luar negeri. Perencanaan dan peningkatan produksi komoditi pertanian itu sendiri memerlukan pengkajian mengenai kebijaksanaan insentif ekonomi bagi petani, peternak, dan nelayan.

Di tingkat mikro, kebijaksanaan pembangunan pertanian sangat memerlukan penelaahan yang berkesinambungan mengenai perubahan-perubahan yang terjadi di pedesaan. Perubahan tersebut mungkin sebagai akibat dari adopsi teknologi baru, perubahan tingkat upah dan nilai tukar perdagangan, perubahan pola konsumsi, perubahan sistem dan organisasi produksi dan pemasaran, serta perubahan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja. Dengan diketahuinya perubahan beberapa parameter ekonomi mikro ini, terbuka kemungkinan untuk mengoreksi secara cepat berbagai kebijaksanaan pertanian, sekiranya dampak kebijaksanaan tersebut ternyata justru telah merugikan masyarakat petani di pedesaan.

PRIORITAS UTAMA PROGRAM PENELITIAN SOSIAL EKONOMI DALAM PELITA V

Analisis Sosial Ekonomi Paket Teknologi di Tingkat Usahatani

Tujuan akhir pembangunan pertanian adalah untuk meningkatkan pendapatan dan produktivitas kerja melalui adopsi paket teknologi yang layak. Sebelum dapat diteruskan kepada calon pemakai, teknologi harus dievaluasi secara komprehensif sehingga secara ekonomis, sosial, dan lingkungan memang layak. Untuk mengukur apakah suatu paket teknologi baru dan kebijaksanaan pemerintah telah mencapai tujuan pembangunan, maka perlu diketahui secara sistematis dan komprehensif berbagai teknologi yang ada di tingkat petani, produktivitas tenaga kerja, penyerapan tenaga kerja, dan struktur hak milik penguasaan aset-aset yang produktif serta perubahan kelembagaan yang berhubungan dengan perubahan pola konsumsi rumah tangga. Oleh karena itu, tujuan utama mengembangkan program penelitian ini adalah untuk menyediakan informasi tepat pada waktu dibutuhkan oleh para pembuat kebijaksanaan, melalui informasi yang dikumpulkan dari kelompok petani dari tiap wilayah tentang keadaan sosial ekonomi serta adopsi teknologi oleh petani pada berbagai agro-ekosistem.

Analisis Manfaat Komparatif Terhadap Komoditi Strategis, Pembangunan Wilayah, dan Efisiensi Sumberdaya

Dalam memasuki Pelita V ini dibutuhkan pengamatan yang cermat mengenai keragaan produksi komoditi-komoditi strategis di daerah kantong produksi utama, dan senantiasa melakukan penyesuaian terhadap instrumen kebijaksanaan untuk menanggapi berbagai keperluan dan kendala baru dalam penggunaan sumberdaya. Selama lima tahun terakhir, telah terjadi perubahan yang besar terhadap lingkungan perekonomian kita yang secara langsung mempengaruhi ketersediaan sumberdaya dari pemerintah untuk melanjutkan pembangunan ekonomi (lihat Effendi Suryatna *et al.*, 1989). Perubahan paling berarti yang terjadi adalah berkurangnya penerimaan pemerintah dari ekspor minyak. Perubahan ini telah meningkatkan tekanan yang lebih berat di sektor ekonomi yang lain, paling tidak dalam dua bentuk. Pertama, semakin sedikit dana pemerintah yang tersedia untuk membiayai pembangunan. Kedua, meningkatnya tekanan kepada sektor non-minyak untuk menaikkan ekspor dan mengurangi komponen impor, menyebabkan perlunya meningkatkan efisiensi dan manfaat komparatif dalam upaya menganekaragaman sektor pertanian, mengembangkan pasar, dan menjaga agar tingkat neraca pembayaran luar negeri kita tetap sehat. Program penelitian ini bertujuan untuk menyediakan informasi tentang manfaat komparatif perwilayahan bagi berbagai komoditi strategis di daerah kantong produksi.

Analisis Penelitian Prospek Permintaan dan Penawaran Beberapa Komoditi Strategi Pertanian

Tujuan utama program penelitian ini adalah untuk merumuskan alternatif kebijaksanaan produksi bagi pemerintah pada berbagai kemungkinan keadaan perekonomian dalam rangka mencapai sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Meskipun mencakup produksi seluruh hasil pertanian, akan tetapi fokus analisis akan lebih diarahkan untuk mengevaluasi berbagai komoditi pangan utama dan komoditi ekspor. Berbagai bentuk kebijaksanaan yang akan di evaluasi antara lain adalah kebijaksanaan investasi modal dalam jangka panjang (pengembangan lahan, peternakan, perikanan, litbang, dan penyuluhan), serta instrumen kebijaksanaan dalam rangka program stabilisasi pengendalian pergerakan harga, dan analisis berbagai bentuk perekonomian subsidi.

Hal yang perlu diperhatikan dalam studi aspek permintaan antara lain adalah, perbedaan pola konsumsi, permintaan untuk pakan ternak, distribusi dan pertumbuhan penduduk dan pendapatan, perhatian khusus terhadap pola menu kelompok masyarakat miskin dan kekurangan gizi. Sedangkan aspek studi mengenai penawaran yang perlu mendapatkan perhatian antara lain adalah, aspek perbedaan dalam sistem produksi di Jawa dan luar Jawa berikut implikasinya terhadap pertumbuhan sektor pertanian, sumber pertumbuhan produksi dan fokus alternatif kebijaksanaan investasi yang perlu mendapatkan perhatian guna mendorong pertumbuhan tersebut.

Analisis Penelitian Alternatif Investasi Pertanian

Program penelitian ini mencakup lima komponen yang bertujuan untuk menyediakan berbagai alternatif rekomendasi yang lebih spesifik mengenai investasi dalam pembangunan di sektor pertanian. Masalah yang dicakup oleh lima komponen penelitian tersebut adalah: (a) alternatif pengembangan lahan, daerah produksi peternakan, dan budidaya perikanan; (b) bentuk alternatif dalam investasi irigasi; (c) alternatif investasi di daerah lahan kering; (d) penelaahan manfaat terhadap investasi penelitian dan penyuluhan; dan (e) alternatif investasi untuk agro industri dan sektor pelayanan lainnya (lihat Departemen Pertanian, April 1988 dan Agustus 1988).

Analisis Penelitian Kebijakan Perdagangan Komoditi

Dalam beberapa dekade yang baru lalu kita menjadi saksi suatu perubahan perspektif pemerintah negara-negara sedang berkembang terhadap peranan kebijakan perdagangan pertanian dalam pembangunan ekonomi; dari pandangan bahwa perdagangan pertanian hanyalah merupakan sektor penunjang untuk menyediakan pangan bagi penduduk yang terus berkembang dan menyediakan bahan baku untuk perkembangan sektor industri semata-mata, ke pandangan bahwa perdagangan pertanian harus dilihat justru sebagai elemen dinamik dan paling utama dalam strategi menyeluruh dari pembangunan ekonomi. Berdasarkan persepsi ini, keterlibatan pemerintah dalam perdagangan pertanian di dalam proses pembangunan ekonomi tidak dapat dihindarkan. Dalam kondisi tertentu intervensi pemerintah bisa dibenarkan, akan tetapi pada kondisi yang lain intervensi pemerintah justru bisa menciptakan distorsi terhadap alokasi sumberdaya di tingkat petani. Komponen penelitian ini mencoba menelaah tingkat keterlibatan pemerintah dalam perdagangan pertanian, terutama tanaman pangan dan komoditi-komoditi ekspor pertanian Indonesia lainnya. Fokus penelitian yang berkaitan langsung dengan kebijakan perdagangan internasional akan dikaitkan dengan usaha-usaha deregulasi perdagangan dalam rangka meningkatkan daya saing mata dagang pertanian kita di pasaran luar negeri, terutama sekali mengingat semakin ketatnya keinginan untuk mengurangi hambatan-hambatan perdagangan internasional (lihat ERS-USDA, 1989).

Analisis Penelitian Kebijakan Insentif dan Deregulasi

Tujuan umum program penelitian ini adalah untuk mengevaluasi dampak dari berbagai instrumen kebijakan pangan dan tendensinya dalam mempengaruhi insentif terhadap produksi pertanian di sektor dan daerah pedesaan. Unit utama dari analisis ini menyangkut rumah tangga petani di pedesaan. Rumah tangga petani merupakan unit analisis yang paling tepat karena penyediaan pangan utama dalam negeri di Indonesia diproduksi dan dikonsumsi oleh sejumlah rumah tangga petani dan masyarakat pedesaan yang sangat besar dan menggunakan berbagai tingkat teknologi yang berbeda.

Program penelitian kebijaksanaan ini secara lebih spesifik memfokuskan secara komprehensif evaluasi sosial ekonomi dari dampak langsung kebijaksanaan yang sedang berjalan dalam kondisi kelembagaan yang ada, dengan tujuan untuk menghasilkan saran-saran penyesuaian atau perbaikan dalam kebijaksanaan. Pemahaman mengenai perubahan lingkungan ekonomi dan deregulasi melalui pengamatan yang dilakukan dalam program penelitian ini dan program penelitian yang lain, bisa pula menunjukkan perubahan kebijaksanaan yang perlu ditempuh dalam upaya mencapai sasaran pembangunan nasional: yaitu menga-neka ragamkan pemanfaatan sumberdaya, meningkatkan pendapatan, memperbaiki kesejahteraan, dan kontribusi sektor pertanian dalam menambah pendapatan ekspor.

Selama tiga tahun terakhir ini cukup banyak studi-studi yang telah dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Kajian yang dilaporkan antara lain mencakup komoditi dan area penelitian yang cukup luas seperti gula, beras, tanaman palawija, pupuk, dan irigasi, masalah kelembagaan, efisiensi dan insentif ekonomi bagi petani, pendapatan, dan masalah ketenagakerjaan di pedesaan (lihat Sudaryanto *et al.*, 1989; Simatupang, 1989; Suryana, 1989; dan Rasahan *et al.*, 1989b). Analisis yang dilakukan dalam studi ini telah dianggap sangat penting bagi para pembuat kebijaksanaan dalam menata perbaikan dalam kebijaksanaan untuk melaksanakan program pembangunan. Dalam program penelitian ini, komoditi yang akan dikaji akan diperluas mencakup komoditi-komoditi strategis seperti hasil-hasil produksi perikanan, peternakan, serta rempah-rempah dan obat-obatan.

IMPLIKASI TERHADAP JARINGAN PENELITIAN AGRO EKONOMI

Ketersediaan tenaga peneliti sosial ekonomi pertanian masih relatif terbatas, walaupun demikian ketersediaan tenaga dan kegiatan penelitian agro ekonomi terus berkembang baik di lingkup Badan Litbang Pertanian, perguruan tinggi dan lembaga swasta. Mengingat luasnya aspek yang harus mendapatkan perhatian maka koordinasi penelitian agro ekonomi dalam bentuk saling tukar informasi dan kemungkinan saling tukar pengalaman dari para pakar agro ekonomi harus semakin ditingkatkan. Disamping membuka suatu jaringan kerjasama dengan lembaga-lembaga penelitian internasional (Suryana *et.al.*, 1989).

Sebagai lembaga pemerintah yang diberi mandat melakukan koordinasi penelitian agro ekonomi, maka sudah selayaknya Pusat Penelitian Agro Ekonomi mengambil inisiatif awal tersebut. Disamping itu, koordinasi antara lembaga penelitian agro ekonomi dengan Direktorat-Direktorat, Badan Pengendali Bimas, Badan Pendidikan dan Penyuluhan Pertanian serta lembaga lain yang terkait harus pula semakin ditingkatkan, agar penelitian agro ekonomi dapat lebih terarah dan dipertajam sehingga hasilnya akan lebih berdayaguna untuk membantu para pengambil kebijaksanaan dalam merumuskan dan membuat program-program pembangunan pertanian. Semua itu menjadi sangat relevan mengingat keterbatasan dana, waktu, dan tenaga peneliti yang ada.

BAHAN BACAAN

- Departemen Pertanian. *Laporan Analisa Data Anggaran dan Realisasi Pembiayaan Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Departemen Pertanian, April 1988.
- Departemen Pertanian. *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1989/1990*. Jakarta: Biro Perencanaan, Agustus 1988.
- Economic Research Service, USDA. "Gatt and agriculture, the concepts of pse's and cse's." Miscellaneous Publication, Number 1468, Washington, DC, April 1989.
- Effendi, Suryatna *et al.* "Evaluasi Kapasitas Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Tantangan dan Peluang Menghadapi Masalah Keamanan Pangan Pasca Tahun 2000." Makalah disampaikan pada Seminar Hari Pangan Sedunia IX, Jakarta 11 Oktober 1989, Jakarta, 1989.
- Elliot Howard and P.G. Pardey. "Determinants of support for national agricultural research systems." In Javier, E. and Ulf Renborg ed. *The Changing Dynamics of Global Agriculture*. A Seminar/Workshop on Research Policy Implications for National Agricultural Research Systems, Feldafing, Germany, 22-28 September 1988, pp.179-196. The Hague, 1989.
- FAO. *A. Synthesis and Analysis of Indonesia's Agricultural Policy Options for Repelita V, 1989/90-1993/94*. Indonesia, Technical Report. Jakarta: UNDP, January 1989.
- Javier Emil and Ulf Renborg ed. *The Changing Dynamics of Global Agriculture*. A Seminar/Workshop on Research Policy Implications for National Agricultural Research Systems, Feldafing, Germany, 22-28 September 1988. The Hague: ISNAR, 1989.
- Kasryno, F. dan Chairil A. Rasahan. "Peranan penelitian sosial ekonomi dalam perumusan kebijaksanaan pertanian." Dalam Suryatna, A., *et al.*, ed. *Penelitian Sosial Ekonomi Dalam Perakitan Paket Teknologi Pertanian*. Prosiding Pertemuan Teknis, hal. 37-47, Bogor, 1989
- Pardey P.G. and Johannes Roseboom. "A Global evaluation of National Agricultural Research Investments: 1960-1985." In Javier E. and Ulf Renborg ed. *The Changing Dynamics of Global Agriculture*. A Seminar/Workshop on Research Policy Implications for National Agricultural Research Systems, Feldafing, Germany, 22-28 September 1988, pp. 163-178, The Hague, 1989.
- Pusat Penelitian Agro Ekonomi. *Panduan: Pertemuan Teknis Koordinasi Penelitian Agro Ekonomi*. Bogor: PAE, 1988.
- Pusat Penelitian Agro Ekonomi. *Program Penelitian Agro Ekonomi dalam Menghadapi PELITA V*. Disampaikan dalam Rapat Kerja Badan Litbang Pertanian di Malang. Bogor: PAE, 1988.
- Rasahan, C.A. *et al.* *A Review of Agricultural Research Policy, Structure, and Priority Setting Mechanisms in Indonesia*. ACIAR-ISNAR-CAER Project Report Draft. Bogor: ACIAR-ISNAR-CAER, 1989a.
- Rasahan, C.A. dan Mat Syukur. "Kontribusi sektor pertanian menuju struktur pendapatan berimbang di pedesaan." Dalam Pasandaran, E. *et al.* ed. *Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan dan Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan*. Prosiding Patanas hal 229-237, Bogor, 1989b.
- Republik Indonesia. *Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima 1989/90-1993/94*. Buku Ke-I. Jakarta: Republik Indonesia, 1989.
- Republik Indonesia. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Jakarta. Republik Indonesia, 1988.
- Simatupang, Pantjar. "Perubahan struktur produksi dan pengaruh potensi deregulasi pada sub-sektor tanaman pangan." Dalam Pasandaran, E. *et al.* ed. *Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan Dan Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan*. Prosiding Patanas, Hal, 13-41, Bogor, 1989.
- Sudaryanto, T. dan E. Pasandaran. "Metoda penarikan contoh dan rangkuman hasil penelitian." Dalam Pasandaran, E. *et al.* ed. *Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan dan Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan*. Prosiding Patanas, hal.1-9, Bogor, 1989.
- Suryana, Achmad. "Perspektif mobilitas kerja dan kesempatan kerja pedesaan." Dalam Pasandaran, E. *et al.* ed. *Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan Dan Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan*. Prosiding Patanas, hal.179-189, Bogor, 1989.
- Suryana, A., A. Djauhari, dan F. Kasryno. *Penelitian Sosial Ekonomi Dalam Perakitan Paket Teknologi Pertanian*. Prosiding Pertemuan Teknis. Bogor: Pusat Penelitian Agro Ekonomi, 1989.

Takhyan Oyon. "Partisipasi dan Mobilisasi Masyarakat untuk Mencapai Swasembada Pangan dan Kelestarian Lingkungan Pasca Tahun 2000." Makalah disampaikan pada Seminar Hari Pangan Sedunia IX, Jakarta 11 Oktober 1989, Jakarta, 1989.

World Bank. *Indonesia: Adjustment, Growth and Sustainable Development*. Report No.7222-Ind, 1988. Washington, D.C.: World Bank, 1988.

Yunus Muhammad. "On reaching the poor." Paper presented at the Project Implementation Workshop organised by IFAD and held in Delhi in April, 1984, Bangladesh, 1984.

Yunus Muhammad. *Credit For Self-Employment: Fundamental Human Right*. Bangladesh: Grameen Bank, May 1987.

Pembahasan Atas Makalah

PENELITIAN AGRO EKONOMI DALAM PERUMUSAN KEBIJAKSANAAN PERTANIAN PELITA V

Oleh:

Gunawan Sumodiningrat*)

1. Pengantar

Sumbangan pemikiran ini dilatarbelakangi oleh pengamatan terhadap pengalaman pembangunan yang masih mendapat kritik bahwa kurang mengarah pada pembangunan yang lestari. Kritik yang diajukan adalah prioritas pembangunan masih lebih banyak pada orientasi target kuantitatif dan kurang memberikan perhatian pada perilaku anggota masyarakat, khususnya golongan berproduktivitas rendah. Kebijakan pembangunan juga mendapat kritik karena orientasi pembangunan mengutamakan aspek produksi riil dan relatif kurang memberikan bobot pada aspek pembangunan manusianya. Hal ini berarti aspek sosial-ekonomi kurang mendapatkan perhatian. Sumbangan pemikiran ini juga bermaksud memberikan pandangan terhadap peran Pusat Penelitian Agro Ekonomi dalam penelitian sosial-ekonomi, penyebarluasan hasil penelitian dan kemungkinan menjalin kerjasama dengan pihak lain. Sumbangan pemikiran terutama ditujukan pada pemikiran terhadap terbentuknya Pusat Pemikir Pembangunan Pertanian sebagai wadah untuk mendayagunakan kemampuan staf menyalurkan pemikiran antar bidang ilmu dalam penelitian dan perencanaan pembangunan pertanian.

2. Pentingnya Aspek Sosial-Ekonomi Dalam Pembangunan Pertanian

Pada beberapa waktu yang lalu, secara tradisional penelitian aspek sosial-ekonomi dinilai sebagai kegiatan ilmiah-akademis. Oleh karena itu, penelitian-penelitian seperti ini pada umumnya dilakukan oleh pihak lembaga penelitian di lingkungan perguruan tinggi ataupun hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga tertentu yang berminat untuk memahami perilaku anggota masyarakat dalam proses pembangunan. Namun, anggapan tersebut saat ini sudah semakin tampak bahwa bukan lingkungan perguruan tinggi saja yang perlu dan wajib melaksanakan penelitian-penelitian aspek sosial-ekonomi, tetapi juga pihak lembaga pemerintah di lingkungan departemen teknis.

Penelitian aspek sosial-ekonomi umumnya mengamati tentang perilaku dan dinamisasi anggota masyarakat dalam satu proses pembangunan. Dalam pembangunan yang direncanakan dan kebijaksanaan datang dari pemerintah pusat, aspek sosial-ekonomi yang umumnya merupakan tanggapan anggota

*) Ketua pada Penelitian dan Pengembangan Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

masyarakat terhadap proses pembangunan, kurang mendapatkan perhatian para pembuat kebijaksanaan (lihat Hardiman dan Midgley, 1982). Hal ini disebabkan oleh kebijaksanaan pembangunan pada umumnya diutamakan pada aspek ekonomi. Aspek ekonomi sebagai indikator tujuan pembangunan berasumsi bahwa anggota masyarakat selalu berperilaku rasional dan mempunyai kondisi yang relatif sama (homogen), seperti yang dipikirkan oleh pembuat kebijaksanaan di tingkat pusat. Dengan demikian, setiap kebijaksanaan pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah diperkirakan akan selalu mempunyai akibat positif bagi setiap warga masyarakatnya. Departemen teknis akhirnya lebih banyak mengutamakan aspek teknis bagaimana mencapai target kuantitatif yang telah digariskan dan tidak terlalu memperhatikan aspek sosial-ekonomi tentang kemungkinan tanggapan anggota masyarakat yang berbeda dan tidak homogen.

Namun demikian, setelah disadari bahwa sebenarnya proses pembangunan tidak hanya tergantung dari kebijaksanaan yang ditentukan dari atas saja, tetapi justru harus lebih banyak memperhatikan kepentingan anggota masyarakat, maka aspek sosial-ekonomi menjadi amat penting untuk mendapatkan perhatian. Dalam kaitan ini, departemen teknis juga perlu melakukan perencanaan yang bertalian dengan aspek sosial-ekonomi. Untuk dapat melaksanakan perencanaan aspek sosial-ekonomi, maka perlu didahului dengan penelitian aspek sosial-ekonomi tersebut.

Sebenarnya telah mulai disadari oleh beberapa departemen teknis memperhitungkan aspek sosial-ekonomi ini dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaannya. Walaupun ada juga departemen teknis menilai aspek sosial-ekonomi sudah melekat dalam setiap langkah perencanaan kebijaksanaan pembangunan, sehingga tidak perlu dilakukan pengkajian secara eksplisit.

Khususnya dalam bidang pertanian, aspek sosial-ekonomi justru perlu lebih mendapatkan perhatian dibanding aspek teknisnya. Hal ini disebabkan oleh kegiatan ekonomi di sektor pertanian lebih banyak mengikutsertakan anggota masyarakat, khususnya yang mempunyai kemampuan berpikir yang masih rendah sehingga rasionalitas terhadap proses kegiatan ekonomi maju masih terbatas.

Pusat Penelitian Agro Ekonomi sebagai bagian dari lembaga departemen teknis amat strategis dalam melaksanakan penelitian aspek sosial-ekonomi ini.

3. Beberapa Aspek Sosial Ekonomi yang Penting

Harus disadari bahwa pembangunan yang dilaksanakan sampai saat ini telah banyak memberikan hasil dan telah dapat dinikmati oleh sebagian besar anggota masyarakat. Namun demikian, harus pula disadari bahwa karena sifat masyarakat dan latar belakang masyarakat yang berbeda antara satu wilayah pembangunan dengan yang lain, maka distribusi manfaat yang dinikmati pun masih belum sepenuhnya merata. Disamping itu, karena kebijaksanaan pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan produksi tinggi mempunyai konsekuensi masih terdapat sumberdaya yang ada belum didayagunakan secara optimal sesuai dengan kemampuan dan kemauan anggota masyarakat. Keadaan

ini menjadi dasar kritik terhadap pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan yang dinilai kurang memberikan perhatian pada anggota masyarakat yang belum menikmati hasil pembangunan; mereka ini pada umumnya mempunyai produktivitas rendah.

Kritik ini bertalian dengan kurangnya pemahaman aspek sosial-ekonomi dalam perencanaan dan kebijaksanaan pembangunan. Kebijaksanaan nasional lebih banyak mengutamakan aspek ekonomi makro. Kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan kurang mendayagunakan kemampuan asli daerah. Hal-hal demikian merupakan bagian dari aspek sosial-ekonomi yang perlu mendapatkan perhatian. Kemampuan asli daerah dan kemampuan anggota masyarakat yang merupakan sasaran pembangunan yang dapat mencapai sasaran yang diharapkan perlu disesuaikan dengan kemampuan anggota masyarakat tersebut. Dengan demikian, perencanaan pembangunan dari bawah merupakan salah satu alternatif untuk dipikirkan dalam Perumusan Kebijaksanaan Pembangunan Pertanian Pelita V.

Pembangunan perlu dimulai dengan menilai kemampuan anggota masyarakat dan bukannya atas dasar rencana yang telah digariskan dari atas. Kendatipun rencana dari atas masih tetap diperlukan, tetapi rencana tersebut harus merupakan *guidelines* yang tidak mati. Jadi harus dapat ditawar, disesuaikan dengan kemampuan daerah setempat. Pendekatan pembangunan yang partisipatif ini merupakan langkah pembangunan yang dapat berkembang tumbuh (*sustainable*).

Meningkatkan *bargaining power* bagi setiap anggota masyarakat (dalam kelompok) di daerah tertentu merupakan satu langkah yang perlu dipikirkan dalam perencanaan pembangunan. Dengan demikian, aspek sosial-ekonomi semacam ini perlu dimasukkan dalam agenda penelitian pada Pusat Penelitian Agro Ekonomi.

Dengan mendayagunakan *hardware* dan *software* yang telah ada pada Pusat Penelitian Agro Ekonomi, kombinasi penelitian yang bersifat teknis dengan menerapkan teori ekonomi dan peramalan kuantitatif (peramalan produksi, konsumsi, keuntungan, efisiensi dengan menggunakan data makro dan alat-alat komputer canggih) perlu tetap dilanjutkan. Sedangkan penelitian sosial-ekonomi yang lebih banyak bertalian dengan perilaku dan aspek kualitatif (dengan data mikro, penelitian studi kasus serta penelitian *indepth* merupakan pelengkap program penelitian kuantitatif tersebut. Melalui penelitian interdisiplin diharapkan permasalahan dalam pembangunan pertanian dapat dirumuskan dan dicarikan jalan pemecahannya.

4. Mekanisme Pendayagunaan Hasil Penelitian

Menurut pengamatan, penelitian aspek sosial-ekonomi sebenarnya sudah cukup banyak dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Agro Ekonomi (ataupun oleh lembaga penelitian yang lain). Satu contoh yang diamati cukup komprehensif adalah penelitian Patanas (Panel Petani Nasional). Dengan mengikuti perkembangan keluarga petani secara teratur dari tahun ke tahun dapat diambil

kesimpulan yang dapat memberikan gambaran umum tentang anggota masyarakat dalam pembangunan. Penemuan-penemuan di lapang ini tentunya amat penting bagi perencanaan pembangunan pertanian. Biro Perencanaan baik Pertanian maupun departemen teknis lainnya yang terkait dapat mendayagunakan hasil penelitian ini. Bahkan bagi pihak-pihak selain departemen teknis dapat ikut mendayagunakan hasil penelitian ini dan menerapkan penemuan-penemuan positif pada daerah yang sesuai.

Satu syarat yang perlu dimiliki oleh lembaga penelitian dalam melaksanakan penelitian adalah sifat independen dan obyektif terhadap pihak manapun kecuali menyampaikan "kebenaran" yang ada, dan bukan mengungkapkan hal-hal yang baik saja. Penelitian yang obyektif akan mendapatkan perhatian yang besar dari pihak yang berminat.

Satu kelemahan dari banyak penelitian adalah dalam hal penyebarluasan hasil penelitian. Acapkali hasil penelitian hanya merupakan dekorasi dari pihak yang memberi pekerjaan. Bahkan telah banyak penelitian serupa tetapi kurang diketahui oleh banyak peneliti karena tidak adanya inventarisasi hasil penelitian dan komunikasi hasil penelitian. Laporan penelitian yang obyektif dan independen perlu disebarluaskan kepada pihak yang dipandang dapat mendayagukannya. Penyebarluasan ini dapat dilakukan melalui pengiriman hasil penelitian tersebut melalui buletin ringkas, dengan mengundang dalam diskusi ataupun melalui kerjasama yang teratur dan saling bertukar informasi. Jalinan kerjasama antara pusat dengan perguruan tinggi adalah cukup ideal. Disamping perguruan tinggi yang hampir selalu masih mempunyai idealis tinggi dan pemikiran independen, penyebarluasan hasil penelitian masih cukup efektif. Penyebarluasan secara langsung umumnya terjadi di ruang kelas dalam berkomunikasi dengan mahasiswa, dalam penulisan jurnal, dan menggunakan hasil penelitian sebagai bahan referensi dalam penulisan makalah untuk seminar lain.

5. Penutup: Menciptakan Pusat Pemikir Pembangunan Pertanian

Pusat Penelitian Agro Ekonomi yang merupakan bagian dari departemen teknis (pertanian) merupakan badan yang sangat strategis untuk melaksanakan penelitian sosial-ekonomi dan penelitian interdisiplin pada umumnya. Bahkan akan lebih memadai lagi jika Pusat ini dapat menjadi satu **Pusat Pemikir** atau **think-tank** dari Menteri Pertanian. Dengan kualifikasi tenaga ahli yang ada sampai saat ini dan jika dilengkapi dengan alat-alat yang memadai, Pusat ini dapat memikirkan hal-hal yang amat strategis yang perlu dipikirkan secara khusus. Tugas ini sebenarnya dapat dilaksanakan pada tingkat Biro Perencanaan Pertanian, tetapi Biro Perencanaan Pertanian umumnya menangani hal-hal yang amat luas termasuk urusan administrasi. Pusat Penelitian Agro Ekonomi dapat ditingkatkan kemampuannya menjadi sumber tenaga pemikir yang dapat membantu khusus Menteri Pertanian ataupun pada Biro Perencanaan Pertanian.

Lebih utama lagi jika penelitian interdisiplin antar bidang dalam Badan Litbang Pertanian dapat dikoordinasikan di dalam satu wadah, misalnya Pusat

Penelitian Agro Ekonomi ini sebagai think-tank, dengan menginventarisasikan penelitian yang sudah ada serta merumuskan penelitian yang dipandang perlu.

Mengamati beberapa departemen teknis termasuk litbangnya, para staf dengan pendidikan memadai umumnya terlalu disibukkan dengan tugas-tugas rutin bahkan tugas administratif. Pencurahan waktu khusus dalam memikirkan persoalan penting perencanaan pembangunan pertanian dan mengembangkan ilmu yang diperolehnya dalam pendidikan akademis relatif kurang. Hal ini justru sering dapat menjadikan staf tersebut bosan dan frustrasi. Untuk itu, adanya Pusat sebagai wadah para pemikir haruslah tidak dibebani tugas rutin dan administratif. Tentu saja konsekuensi finansial bagi staf think-tank ini juga harus memadai, sehingga pemusatan waktu dan pikirannya tetap tertuju pada bidang keahlian serta perumusan masalah yang dihadapi.

Pemikiran dan analisis permasalahan yang dikembangkan oleh staf yang ada dalam Pusat perlu mendapat kebebasan, bahkan ciri akademis dan teoritisnya pun masih perlu dikembangkan, tetapi penemuan-penemuan tersebut kemudian harus dapat dijabarkan secara praktis dalam kebijaksanaan.

Peningkatan kemampuan staf dari Pusat dapat dilakukan dari dalam sendiri dengan meningkatkan kemampuan yang sudah ada. Peningkatan kemampuan Pusat dapat juga dilakukan melalui forum komunikasi dengan mengundang secara rutin ataupun konsultatif dengan para pakar dari perguruan tinggi ataupun pakar dari lembaga penelitian di luar lingkup departemen teknis yang sesuai bidang keahliannya. Kerjasama di antara para pakar, pemikir, dan pengamat ini justru akan dapat membantu secara bersama-sama merumuskan dan sekaligus mencari jalan keluar permasalahan yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan pertanian.

BAHAN BACAAN

Hardiman, Margaret M., dan James Midgley, *The Social Dimension of Economic Development*, John Willey and Sons Ltd., England, 1982.

Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, *Prosiding Pata-nas: Perubahan Ekonomi Pedesaan Menuju Struktur Ekonomi Berimbang*, Bogor 1988.