

Perumusan kebijakan pertanian perlu pemahaman tentang motivasi dan kebutuhan petani¹

Taslim Sjah

Fakultas Pertanian, Universitas Mataram

Jalan Majapahit 62 Mataram 83125

E-mail: t.sjah@yahoo.com

Abstrak

Banyak kebijakan pertanian yang telah diambil untuk meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan produsen atau masyarakat umum, tapi masih seringkali tidak efektif. Tulisan ini menggaris bawahi bahwa salah satu saran penting dalam pembuatan kebijakan adalah perlunya dialog, terutama dengan pengguna dari kebijakan tersebut, sehingga motivasi dan kebutuhan mereka dapat difahami secara lebih tepat. Banyaknya kegagalan yang terjadi dalam program perkreditan pertanian Indonesia hingga saat ini, misalnya ditentukan oleh kurang fahaman pembuat kebijakan terhadap motivasi dan kebutuhan pengguna dalam pemanfaatan dan pelunasan kredit. Mari kita tanya petani bila kita akan membuat kebijakan yang terkait dengan kehidupan mereka!

Kata Kunci: *Kebijakan pertanian, Pendekatan dari bawah ke atas, Kredit pertanian, Kebutuhan petani*

Abstract

Many agricultural policies have been made to increase agricultural production, income of farmers or other groups, yet the policies sometimes were ineffective. This paper highlights the importance of dialog in policy making, especially dialog with the users of that policy, such that their motivations and needs can be more fully understood. The lack of such understanding was one of the reasons in failures in many Indonesian agricultural credit programs so far. Therefore, let's ask agricultural producers if we are going to make policy related to their life.

Key Words: *Agricultural policy, Bottom-up approach, Agricultural credit, Producers' needs*

Pendahuluan

Banyak kebijakan pertanian yang telah diluncurkan oleh pemerintah Indonesia, dengan berbagai tujuan yang saling terkait seperti peningkatan

¹ Tulisan ini merupakan versi yang mirip dengan tulisan yang telah disampaikan pada 'Seminar Nasional Pulang Kampus Alumni Fakultas Pertanian Universitas Mataram, 23-24 Februari 2008, di Mataram

produksi pertanian dan pendapatan petani serta peningkatan kesejahteraan masyarakat secara umum. Untuk mencapai tujuan-tujuan ini telah dicanangkan empat kebijakan pokok, yaitu intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi, dan rehabilitasi pertanian (Badan Litbang Pertanian RI, 2005; MPR RI, 1993). Kebijakan pokok ini seringkali diikuti dengan kebijakan penunjang seperti penyuluhan pertanian dan penyediaan kredit pertanian. Penyediaan kredit oleh pemerintah untuk masyarakat tani dimaksudkan untuk membantu mereka dalam pembiayaan pertanian (MacIntyre, 1993; Rahardjo, 2000) sehingga kegiatan intensifikasi dapat dilakukan dengan lebih baik yang berakibat lanjut pada peningkatan produksi pertanian dan pendapatan petani dan seterusnya. Namun, seringkali kebijakan yang ditempuh pemerintah kurang efektif atau berdampak rendah (Bahari, 2004; Napitupulu, 2005), ditandai antara lain oleh keadaan masih banyaknya petani yang tetap miskin (Kompas, 2000a), produksi pertanian rendah (Kompas, 2000b) sehingga impor masih sering dilakukan, dan banyak kredit pertanian yang tidak dikembalikan (Kompas, 2000c; d) sehingga penyedia kredit, termasuk pemerintah, merugi.

Tulisan ini bertujuan untuk memberi sumbangan pemikiran tentang landasan penyusunan kebijakan pertanian agar kebijakan tersebut dapat memberi manfaat seperti yang diharapkan. Tulisan ini mengambil kasus kebijakan kredit pertanian Indonesia. Namun, prinsip-prinsip yang disodorkan dapat diterapkan juga untuk kebijakan di luar pertanian. Bahan penulisan ini sebagian besar berasal tesis penulis (Sjah, 2005).

Penyusunan kebijakan pertanian

Dalam garis besarnya, proses pembuatan kebijakan dimulai dengan identifikasi permasalahan. Lantas dilanjutkan dengan perumusan tujuan, pengumpulan informasi yang relevan, perincian alternatif, pengujian alternatif, dan pemilihan alternatif. Alternatif terbaik yang terpilih kemudian diterapkan dan dalam pelaksanaannya dievaluasi guna perbaikan kebijakan selanjutnya (Robbins, 1994; Truett and Truett, 1995). Proses pembuatan keputusan seperti ini tampaknya telah banyak diketahui dan dilaksanakan oleh berbagai pihak, termasuk pemerintah dalam menelurkan kebijakan pertanian. Namun demikian, informasi yang dikumpulkan seringkali tidak relevan atau tidak lengkap, sehingga kebijakan yang dihasilkan tidak tepat atau dampaknya tidak memuaskan.

Seringkali kebijakan dibuat tanpa pengumpulan informasi yang menyeluruh dan dibuat berdasarkan asumsi atau pemikiran-pemikiran pembuat kebijakan (saja). Pembuatan keputusan semacam ini dikenal sebagai pembuatan keputusan dengan pendekatan 'dari atas ke bawah' (*top-down*). Seringkali kalangan bawah seperti petani dianggap tidak mengetahui permasalahan dan oleh karena itu mereka tidak dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan yang justru melibatkan kehidupan mereka. Sebagian dari kesalahan ini telah mulai disadari di banyak tempat termasuk Indonesia. Akibatnya saat ini semakin banyak keputusan atau kebijakan yang dibuat berdasarkan usulan dari bawah. Pendekatan terakhir ini dikenal sebagai *bottom-up approach*. Karena semakin pentingnya pendekatan ini maka pemerintah sekarang pun menganjurkan penerapan perencanaan dari bawah ini (lihat misalnya, Badan Litbang Pertanian RI, 2005).

Dalam konteks pembangunan perdesaan (*rural development*) di negara berkembang yang sebagian besar berintikan pembangunan pertanian, terdapat banyak petunjuk untuk menghasilkan kebijakan yang akan memberikan hasil yang lebih baik. Dalam konteks petani kecil di negara agraris, literatur pembangunan perdesaan mempunyai fokus pada *analisis positif*, yaitu analisis yang berusaha untuk menggambarkan keputusan-keputusan yang sebenarnya orang buat. Analisis positif ini agak berbeda dengan analisis normatif, yang memberi saran tentang apa yang seharusnya orang lakukan. Termasuk dalam analisis normatif ini adalah analisis-analisis yang dilakukan dalam ilmu ekonomi pertanian dan manajemen usahatani. Ekonomi pertanian menekankan pada pilihan rasional dan maksimisasi utilitas (seperti keuntungan) (Anderson *et al.*, 1999; Anderson and Dillon, 1992; Hardaker *et al.*, 1997). Manajemen usahatani mempunyai fokus pada pertimbangan keuntungan dan resiko, dan pada pembuatan strategi untuk mengurangi resiko (Kay and Edwards, 1994; Makeham and Malcolm, 1993; Olson, 2004).

Terdapat dua teori yang dinilai relevan untuk analisis positif terkait dengan pembangunan perdesaan, yaitu teori pilihan di dunia nyata atau *real-life choice theory* (Gladwin, 1977; 1979a; b; 1980; 1989) atau seringkali disebut *hierarchical decision theory* (Darnhofer *et al.*, 1997; Giesen *et al.*, 1996) dan teori bangun pribadi atau *personal construct theory* (Kelly, 1955; 1991) atau dikenal juga dengan *personal construct psychology* (Botella, 2002; Weihs, 2004). Teori pertama memberi kerangka kerja untuk membuat struktur, menyederhanakan, dan menganalisis persoalan-persoalan keputusan yang kompleks, dan teori ini telah terbukti sangat cocok diterapkan dalam berbagai situasi dan lokasi. Tetapi, teori ini tidak dapat menyediakan penjelasan mengapa suatu keputusan dibuat, walaupun deskripsi dan prediksi mampu disediakan. Untuk mengatasi kelemahan teori pertama ini, maka teori kedua datang dengan menekankan pentingnya nilai dan pengalaman individu untuk keputusan-keputusan yang dibuat. Dalam teori ini, setiap orang adalah ahli atau ilmuwan (*everyone is likened as a scientist*) di bidangnya masing-masing. Dengan demikian, 'petani merupakan ilmuwan di bidang pertanian'. Nasehat praktis dari teori bangun pribadi ini adalah 'jika anda tidak tahu tentang apa yang salah tentang seorang klin (atau siapa saja) maka tanyalah dia; mungkin dia akan memberi tahu anda' (Kelly, 1955, h.201). Jelasnya, Kelly menyarankan kita agar berkomunikasi atau berdialog dengan mereka yang akan menjadi subyek kebijakan. Dengan demikian kebijakan pertanian perlu dibuat berdasarkan pertimbangan petani, bukan (hanya) didasarkan pada pemikiran-pemikiran pembuat kebijakan.

Implikasi hasil penelitian kredit pertanian bagi kebijakan perkreditan pertanian

Sebuah penelitian terkait dengan keputusan petani dalam pemanfaatan dan pembayaran kredit pertanian telah dilakukan di Lombok Tengah, melalui dua kali survei terhadap petani pengguna kredit pemerintah (Kredit Ketahanan Pangan = KKP dan Kredit Usaha Tani = KUT) dan swasta serta bukan pengguna kredit. Prosedur penelitian dan hasil-hasilnya secara mendetail dapat dilihat dalam Sjah (2005). Beberapa hasil penting yang diperoleh antara lain:

- (1) Banyak faktor yang mempengaruhi penerimaan, pemilihan dan pembayaran kredit dan faktor-faktor tersebut tidak selalu terkait dengan pertimbangan ekonomi (Sjah *et al.*, 2003a; 2006a). Faktor utama yang menyebabkan petani berusaha mencari sumber pembiayaan dari luar adalah kurangnya modal kerja yang dimilikinya. Selain itu, kredit diakses dan diterima petani karena faktor-faktor jadwal pembayaran kredit, resiko peminjaman, kepercayaan kepada petugas kredit, kemungkinan pemutihan kredit (pada kasus kredit pemerintah), anjuran dari pemimpin di desa (pada kasus kredit pemerintah), ketersediaan kredit secara langsung atau instan (pada kasus kredit swasta), dan keterpaksaan karena tak ada pilihan (pada kasus kredit swasta). Pemilihan sumber kredit didasarkan pada faktor-faktor seperti tingkat bunga, petugas kredit, and aspek budaya. Pembayaran kredit dipengaruhi oleh kemampuan finansial, kepribadian yang baik, motivasi untuk memperoleh kredit baru, usaha penagihan oleh petugas, resiko terkait dengan tidak melakukan pengembalian hutang, rasa malu, dan lain-lain.
- (2) Kredit tidak berpengaruh besar terhadap peningkatan produksi dan pendapatan petani serta pelunasan hutang (Sjah *et al.*, 2003b; 2006b). Petani menilai bahwa kredit yang mereka gunakan meningkatkan produksi pertanian hanya 11% dan pendapatan petani hanya 5%.
- (3) Penyediaan kredit seharusnya dipadukan dengan kegiatan non pertanian dan dengan jumlah yang lebih besar dari sekarang (Sjah *et al.*, 2003c; 2005; 2006b). Ini diperlukan karena kredit tidak begitu dirasakan dampaknya bila hanya dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian saja. Oleh karena itu kredit tersebut perlu diperbesar jumlahnya dan dibolehkan untuk digunakan untuk kegiatan atau usaha lain terutama usaha perdagangan, sehingga dampaknya menjadi lebih besar dan terasa.
- (4) Petani mengurangi penggunaan input ketika menghadapi kendala pembiayaan (Sjah *et al.*, 2003d; 2006c). Karena keterbatasan modal sendiri dan kredit tidak tersedia bagi mereka maka petani melakukan kegiatan usahatani dengan cara menggunakan input-input pertanian terutama pupuk dalam dosis yang lebih rendah dari dosis yang direkomendasikan oleh penyuluh lapangan. Akibatnya, produksi pertanian dan pendapatan mereka menurun sehingga menjadi kurang mampu secara finansial.
- (5) Tantangan untuk meningkatkan taraf hidup petani sangat besar karena kondisi sosial ekonomi petani rendah (Sjah *et al.*, 2004; Sjah *et al.*, 2006b). Beberapa kondisi sosial ekonomi yang menjadi kendala besar dalam peningkatan taraf hidup petani adalah rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya pemilikan aset, dan kurangnya modal kerja. Rendahnya pendidikan menyebabkan petani kurang dapat berinovasi atau berimprovisasi untuk mencari peluang memperoleh pendapatan. Demikian juga dengan kurangnya aset dan modal kerja menyebabkan petani tak dapat memanfaatkan peluang ada atau mengembangkan usahanya untuk memperoleh pendapatan yang lebih besar.

Apa implikasi dari hasil-hasil penelitian ini? Terkait dengan pembuatan kebijakan kredit pertanian terdapat paling tidak empat implikasi dari penelitian ini.

Pertama, karena kredit masih sangat dibutuhkan maka pemerintah atau penyedia kredit lainnya perlu melanjutkan penyediaan kredit bagi petani.

Kedua, bagi kebanyakan orang yang sangat memerlukan bantuan pembiayaan luar maka bunga kredit bukan merupakan pertimbangan utama. Ini berimplikasi bahwa institusi penyedia kredit dapat saja beroperasi secara komersial dengan cara mengenakan bunga (sesuai dengan bunga pasar) dan mencari keuntungan. Dengan kata lain, subsidi bunga tampaknya tidak diperlukan. Pertimbangan yang lebih utama adalah akses terhadap dana, bukan tingkat bunga yang rendah. Ini terbukti dari beberapa kasus petani yang lebih mencari kredit dari swasta yang mengenakan tingkat bunga yang lebih tinggi dari pada pemerintah.

Ketiga, peningkatan pembayaran kredit melibatkan beberapa aktivitas secara terpadu. Ini dimulai dengan penyampaian pesan secara jelas (tidak simpang siur) bahwa kredit harus dibayar kembali, bukan bantuan cuma-cuma. Langkah ini dilanjutkan dengan mencari cara-cara untuk meningkatkan tanggung jawab pemakai kredit secara individu. Peningkatan tanggung jawab ini mungkin dapat dilakukan melalui pemberian sanksi (seperti yang dilakukan perbankan komersial atau penyedia swasta) dan melalui pemberian teladan tingkah laku (yang terkait dengan kredit) yang baik. Selanjutnya juga diketahui bahwa banyak faktor yang mempengaruhi pelunasan kredit bekerja secara lebih baik pada sistem kredit swasta dari pada pemerintah. Implikasinya adalah sistem yang diterapkan oleh pihak swasta, seperti waktu dan frekuensi penagihan, pemberian harapan untuk perolehan kredit di masa mendatang, dan peningkatan resiko bila terjadi tunggakan, dapat diterapkan juga oleh pemerintah.

Terakhir, dalam hubungannya dengan implikasi pertama, kredit harus disediakan dalam jumlah yang lebih besar dari pada sekarang dan tidak hanya dikhususkan untuk kegiatan pertanian tetapi juga untuk kegiatan usaha lainnya. Alasannya adalah bahwa sangat sulit untuk mencukupi kebutuhan hidup bila hanya mengandalkan kegiatan pertanian saja, sehingga kegiatan pemberi sumber pendapatan lainnya perlu diupayakan. Selain itu, petani perlu memperluas lahan usahataniya untuk memungkinkan peningkatan pendapatan secara mencukupi, atau sebaliknya petani perlu keluar dari kegiatan pertanian dan mencari kegiatan lain yang lebih menjanjikan.

Kesimpulan

Tulisan ini telah menekankan pentingnya pemahaman terhadap permasalahan sebelum suatu kebijakan diambil. Salah satu saran penting dalam pembuatan kebijakan adalah perlunya dialog, terutama dengan pengguna dari kebijakan. Banyaknya kegagalan yang terjadi dalam program perkreditan pertanian Indonesia hingga saat ini, ditentukan oleh kurang fahaman pembuat kebijakan terhadap motivasi dan kebutuhan petani dalam pemanfaatan dan pelunasan kredit. Mari kita tanya petani bila kita akan membuat kebijakan yang terkait dengan kehidupan mereka!

Daftar Pustaka

- Anderson, D.P., P.N. Wilson and G.D. Thompson, 1999, 'The adoption and diffusion of level fields and basins.' *Journal of Agricultural and Resource Economics* **24**, 186-203.
- Anderson, J.R. and J.L. Dillon, 1992, *Risk analysis in dryland farming systems*. FAO, Roma.
- Badan Litbang Pertanian RI, 2005, *Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan 2005 - 2025*. Badan Litbang Pertanian RI, Jakarta.
- Bahari, S., 2004. 'Kegagalan pembangunan pertanian di Indonesia', in, *Kompas*, Jakarta.
- Botella, L., 2002. 'Personal Construct Psychology, Constructivism, and Postmodern Thought', in, Vol. 2002, Department of Psychology, Ramon Llull University.
- Darnhofer, I., R. Gretzmacher and W. Schneeberger, 1997, 'Modeling farmers' decisions: a comparison between HDM and CART for oats-vetch adoption in the Ethiopian Highlands.' *Bodenkultur* **48**, 271-280.
- Giesen, R.J.B., A.L. Huynen, R.G. Aarnink, J. delaRosette, F.M.J. Debruyne and H. Wijkstra, 1996, 'Construction and application of hierarchical decision tree for classification of ultrasonographic prostate images.' *Medical & Biological Engineering & Computing* **34**, 105-109.
- Gladwin, C.H., 1977, *A model of farmers' decision to adopt the recommendations of Plan Puebla*. PhD Thesis. Stanford University.
- Gladwin, C.H., 1979a, 'Cognitive strategies and adoption decisions - Case study of non-adoption of an agronomic recommendation.' *Economic Development and Cultural Change* **28**, 155-173.
- Gladwin, C.H., 1979b, 'Production function and decision models: complementary models.' *American Ethnologist* **6**, 653-674.
- Gladwin, C.H., 1980. 'A theory of real-life choice: applications to agricultural decision', in P.F. Bartlett, (ed.), *Agricultural Decision Making: Anthropological Contributions to Rural Development*, Academic Press, New York, pp. 45-85.
- Gladwin, C.H., 1989, *Ethnographic decision tree modelling*. Sage Publications, Newbury Park, California.
- Hardaker, J.B., R.B.M. Huirne and J.R. Anderson, 1997, *Coping with risk in agriculture*. CAB International, Wallingford, UK.
- Kay, R.D. and W.M. Edwards, 1994, *Farm management*. Mc Graw Hill, New York.
- Kelly, G.A., 1955, *The psychology of personal constructs*. Norton, New York.

- Kelly, G.A., 1991, *The psychology of personal constructs*. Routledge, London.
- Kompas, 2000a. 'Deptan siapkan kredit pengembangan agribisnis (Department of Agriculture prepares credit for agribusiness development)', in, *Kompas*, Jakarta.
- Kompas, 2000b. 'Hentikan penyaluran KUT lewat LSM (Stop distributing farm credit through NGOs)', in, *Kompas*.
- Kompas, 2000c. 'Pengembalian KUT hanya 30 persen (Repayment of farm credit was only 30%)', in, *Kompas*, Jakarta.
- Kompas, 2000d. 'Setelah Bimas, KUT, KKP, lalu... (After mass supervision credit, farm credit, food sufficiency credit then ...)', in, *Kompas*, Jakarta.
- MacIntyre, A.J., 1993. 'The politics of finance in Indonesia: Command, Confusion, and Competition', in S. Haggard, C.H. Lee and S. Maxfield, (eds.), *The politics of finance in developing countries*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 123-164.
- Makeham, J.P. and L.R. Malcolm, 1993, *The farming game now*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MPR RI, 1993, *Garis-garis besar haluan negara (The brief guidance for the country (Indonesia) direction*. Apollo, Surabaya.
- Napitupulu, E., 2005, 'Pertanian Indonesia dalam dominasi politik ekonomi global.' *Agro-Ekonomika* **35**, 59-76.
- Olson, K.D., 2004, *Farm management : principles and strategies*. Ames, Iowa.
- Rahardjo, M.D., 2000. 'KKP versus KUT: dari populis lama ke populis baru? (Food sufficiency credit versus farm credit: from old popular to new popular?)', in, *Republika*, Jakarta, pp. 1 and 11.
- Robbins, S.P., 1994, *Management*. 4 ed. A Simon & Schuster Company, New Jersey.
- Sjah, T., 2005, *Decision making and strategies for agricultural credit implementation in Lombok, Indonesia*. PhD Thesis. University of Queensland.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2003a, 'Acceptance and repayment of agricultural credit in Lombok Indonesia: Farmers' perspectives.' *Komunitas, Journal of Rural Studies* **5**, 74-91.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2003b. 'Factors contributing to the performance of agricultural credit in Lombok Indonesia', in, *14th International Farm Management Congress: Farming at the edge*, International Farm Management Congress 2003, Perth, pp. 638-643.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2003c. 'Searching for better credit system to help improve farmers' income: A reflection from study on agricultural credit

- users in Lombok Indonesia', in, *The Fourth IIDS International Conference on Development*, IIDS, Denpasar, Bali.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2004, 'Profile of farmers as agricultural credit users in Central Lombok, Indonesia.' *Agroteksos* **14**, 59-67.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2005. 'Improving living standards of small producers in Lombok Indonesia: Entrepreneurship can be the key', in, *15th International Farm Management Congress*, International Farm Management Congress 2005, Campinas, Sao Paulo, Brazil.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2006a, 'Analysis of factors influencing decisions in credit use by agricultural producers in Lombok, Indonesia.' *Agroteksos* **16**, 211-222.
- Sjah, T., D. Cameron and I. Russell, 2006b. 'Searching for a better credit system to help improve farmers' income: A reflection from study on agricultural credit users in Lombok, Indonesia', in K.C. Roy and S. Chatterjee, (eds.), *Readings in World Development: Growth and Development in the Asia Pacific*, Nova Science, New York, pp. 115-128.
- Sjah, T., I. Russell and D. Cameron, 2003d. 'Farming under constrained budget: Practices of agricultural credit users in Central Lombok Indonesia', in, *The 1st Australian Farming Systems Conference*, Australian Farming Systems Association (AFSA), Toowoomba, Queensland.
- Sjah, T., I. Russell and D. Cameron, 2006c, 'Farming under constrained budget : Practices of agricultural credit users in Central Lombok Indonesia.' *Agrimansion* **7**, 75-84.
- Truett, L.J. and D.B. Truett, 1995, *Managerial Economics*. 5 ed. South-Western College, Cincinnati.
- Weih, K.D., 2004, 'Philosophical dimensions of personal construct psychology.' *Journal of Constructivist Psychology* **17**, 69-75.