

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii – v
Ringkasan Tulisan	vi– xxvi
Kebijakan <i>Outsourcing</i> di Indonesia: Perkembangan dan Permasalahan	
<i>Asep Ahmad Saefuloh</i>	337 - 369
Privatisasi BUMN dan Perannya terhadap Pembangunan Ekonomi Nasional: Kasus PT. Garuda	
<i>Sukarna Wiranta</i>	371 - 394
Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Laut untuk Menunjang Ketahanan Pangan di Indonesia	
<i>Dewi Wuryandani dan Hilma Meilani</i>	395 - 422
Urgensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman	
<i>Galuh Prila Dewi dan Venti Eka Satya</i>	423 - 458
Pengaruh Aspek Fiskal dan Moneter terhadap PDB Sektor Pertanian	
<i>Lukman Adam dan Iwan Hermawan</i>	459 - 494
Upaya Peningkatan Ekspor Sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah melalui Peningkatan Daya Saing Produk	
<i>Rasbin dan Ari Mulianta Ginting</i>	495- 525
Kebijakan Sektor Hulu dan Hilir Gas Bumi dalam Rangka Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri	
<i>Sahat Aditua Fandhitya Silalahi dan Ariesy Tri Mauleny</i>	527- 558
Konsep Sentralisasi Sistem Pengelolaan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat	
<i>Yuni Sudarwati dan Nidya Waras Sayekti</i>	559- 584
 Pedoman Penulisan	

Kata Pengantar

Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik (EKP) kembali hadir di tengah sidang pembaca dalam *volume 2* Nomor 1 Tahun 2011. Dalam edisi kali ini Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik membahas persoalan kebijakan *outsourcing* dalam bidang ketenagakerjaan, privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), kebijakan perikanan, perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, kebijakan makro ekonomi terhadap sektor pertanian, usaha mikro kecil dan menengah (UMKM), dan manajemen lembaga zakat.

Tulisan pertama ditulis oleh Asep Saefullah membahas persoalan tenaga kerja sebagai salah satu faktor produksi terpenting. Penulis melihat bahwa hampir setiap negara memiliki sisi penawaran yang selalu menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan yang mampu mendorong produksi dengan tujuan menyerap angkatan kerja. Salah satu kebijakan ketenagakerjaan yang dianggap penting adalah legalisasi penerapan *outsourcing*. Penulis melihat bahwa praktek penerapan *outsourcing* menimbulkan banyak permasalahan, terutama masih terjadi praktek *outsourcing* pada usaha-usaha yang dapat dikategorikan *core business*-nya.

Tulisan kedua berasal dari Sukarna Wiranta yang mengkaji persoalan privatisasi BUMN. Dalam tulisannya, penulis melihat kinerja BUMN seharusnya dinilai berdasarkan tiga tolok ukur yakni *profitabilitas*, likuiditas, dan *sovabilitas*. Atas dasar ini, diperoleh 4 kategori BUMN yaitu, *sangat sehat*, *sehat*, *kurang sehat*, dan *tidak sehat*. Jika kinerja BUMN *tidak sehat* dan tidak dapat diperbaiki, maka BUMN itu lebih baik diprivatisasi saja. Kebijakan ini bisa ditafsirkan, *pertama*, menekan pimpinan BUMN untuk memperbaiki kinerjanya dan *kedua*, peluang untuk melakukan privatisasi tanpa terikat dengan komitmen ideologis.

Tulisan ketiga yang ditulis oleh Dewi Wuryandani dan Hilma Meilani membahas upaya meningkatkan produk perikanan baik untuk konsumsi dalam negeri maupun untuk ekspor. Peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memperbaiki dan mengawasi mutu baik untuk produk perikanan untuk ekspor dan pasar dalam negeri. Fokus dari penulis adalah pada potensi dan kendala apa saja yang dibutuhkan dalam pengelolaan

sumber daya perikanan laut agar dapat mendukung ketahanan pangan di Indonesia yang berkelanjutan dan untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kualitas sumber daya ikan.

Tulisan keempat dan kelima membedah kebijakan di sektor pertanian. Tulisan keempat ditulis oleh Galuh Prila Dewi dan Venti Eka Satya mengkaji persoalan budidaya tanaman merupakan salah satu kegiatan yang sangat menentukan kualitas dan kuantitas produksi komoditas pertanian terkait dengan rencana perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 yang mengatur tentang Sistem Budidaya Tanaman. Penulis berpandangan bahwa pelaksanaan budidaya tanaman yang efektif seharusnya menghasilkan produksi yang berdaya saing dan mampu meningkatkan peranan pemasukan sektor pertanian terhadap pendapatan negara. Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman tersebut bertujuan untuk melindungi semua proses yang terkait dengan budidaya tanaman dan keragaman varietas tanaman yang ada di Indonesia, selain itu Undang-Undang ini ditetapkan dengan semangat untuk mengembangkan sistem pertanian yang maju, efisien, dan tangguh, menghadapi liberalisasi dan globalisasi di bidang pertanian, serta untuk melindungi tanaman dari segala upaya yang menyebabkan kerugian pada budidaya tanaman, sehingga kebutuhan perbenihan dalam negeri dan ekspor pertanian dapat ditingkatkan.

Tulisan kelima yang ditulis oleh Lukman Adam dan Iwan Hermawan mengangkat persoalan di sekitar kebijakan sektor pertanian, khususnya peran strategis dalam pembangunan nasional. Penulis melihat bahwa tingginya kontribusi sektor pertanian tidak diikuti dengan kesejahteraan petani sebagai aktor utama penggerak sektor pertanian. Banyak faktor penyebab belum tercapainya kesejahteraan petani. Salah satunya adalah belum berpihaknya kebijakan pemerintah melalui kebijakan makro ekonomi. Faktor penyebab utama belum tercapainya tingkat kesejahteraan petani adalah masih belum memadainya prasarana pertanian, berbagai hambatan pengembangan usaha tani, dan harga input yang tinggi serta harga hasil produksi yang rendah dari harapan petani.

Tulisan keenam yang ditulis oleh Rasbin dan Ari Mulianta Ginting mengupas persoalan produk-produk UMKM Indonesia yang kalah bersaing dengan produk-produk UMKM dari luar negeri terutama Cina sehingga berakibat neraca perdagangan Indonesia sektor non-migas mengalami defisit. Salah satu upaya untuk meningkatkan ekspor sektor UMKM adalah

peningkatan kualitas dan daya saing produk-produk UMKM. Rendahnya daya saing produk-produk Indonesia terlihat dari indeks yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* yakni *Global Competitiveness Index* (GCI).

Tulisan ketujuh yang ditulis oleh Sahat Aditua Fandhitya S. dan Ariesy Tri Mauleny mengangkat persoalan kebijakan di sektor minyak dan gas bumi. Tulisan ini mengkaji mengenai struktur beserta kebijakan sektor hulu dan hilir gas bumi pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, terutama dampaknya pada usaha penggunaan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri. Persoalan yang menghambat usaha tersebut serta mengkaji lebih jauh upaya-upaya mengurangi ketergantungan pada sektor industri dan peningkatan penggunaan gas kota pada sektor rumah tangga dan Bahan Bakar Gas (BBG) pada sektor transportasi.

Sedangkan tulisan terakhir yang ditulis oleh Yuni Sudarwati dan Nidya Waras Sayekti mengangkat persoalan manajemen pengelolaan zakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Persoalannya bersumber dari banyaknya organisasi-organisasi pengelola zakat. Sampai dengan 2010 terdapat 33 BAZ tingkat Provinsi, 429 BAZ tingkat Kota/Kabupaten, 4771 BAZ tingkat Kecamatan, dan 18 LAZ tingkat Nasional. Namun mekanisme kerja dari pengelola zakat ini belum diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Sehingga pembagian tugas, fungsi, dan koordinasi antara badan-badan ini juga belum berjalan dengan baik. Hal ini secara tidak langsung berdampak pada efektifitas penyaluran zakat antara Pemerintah, Baznas, Laznas, dan Bazda yang masing-masing berjalan sendiri-sendiri.

Besar harapan redaksi, tulisan-tulisan yang disajikan dalam edisi ini memenuhi harapan dan kebutuhan pembaca, terutama Anggota Dewan yang terhormat dalam menjalankan tugas dan fungsi konstitusionalnya. Redaksi terbuka atas saran dan masukan dari pembaca budiman demi meningkatkan kualitas dari jurnal yang ada dihadapan pembaca. Terima kasih dan selamat membaca.

RINGKASAN TULISAN

KEBIJAKAN *OUTSOURCING* DI INDONESIA: PERKEMBANGAN DAN PERMASALAHAN

Asep Ahmad Saefuloh

Tenaga kerja merupakan salah satu faktor produksi terpenting. Umumnya hampir setiap negara memiliki sisi penawaran yang selalu menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan yang mampu mendorong produksi dengan tujuan menyerap angkatan kerja. Salah satu kebijakan ketenagakerjaan yang dianggap penting adalah legalisasi penerapan *outsourcing*.

Outsourcing memiliki dua pemahaman. *Pertama, outsourcing* pekerjaan. Hal ini terkait dengan pemborongan pekerjaan pada pihak lain, atau diartikan sebagai pemindahan atau pendelegasian beberapa proses bisnis kepada suatu badan penyedia jasa, di mana badan penyedia jasa tersebut melakukan proses administrasi dan manajemen berdasarkan definisi serta kriteria yang telah disepakati oleh para pihak. *Kedua, outsourcing* manusia atau pekerja di mana tipe *outsourcing* ini merupakan praktek yang memberikan efisiensi pada tingkat tertentu dalam pelaksanaan operasional bisnis, namun merugikan secara serius kepentingan buruh di pihak lain. Praktek jenis kedua ini yang sering ditentang oleh gerakan buruh di Indonesia, apalagi setelah disahkannya UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Pada level mikro, *outsourcing* sudah menjadi praktek umum dalam manajemen sumber daya manusia (SDM), bahkan menjadi strategi perusahaan. Hal ini terutama dipraktekkan oleh perusahaan-perusahaan multinasional yang melakukan investasi langsung di suatu negara. Sama halnya dengan perkembangan di dunia internasional, secara umum perkembangan penerapan *outsourcing* di Indonesia juga menunjukkan perkembangan yang meningkat dari tahun ke tahun.

Dalam melihat bagaimana pelaksanaan *outsourcing* di Indonesia, hal pertama yang harus dilihat adalah aspek legalnya. Selama ini, pengaturan tentang *outsourcing* merujuk kepada UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Di dalam undang-undang tersebut memang tidak disebutkan secara tegas mengenai istilah *outsourcing*. Dasar hukum

outsourcing sendiri merujuk kepada ketentuan Pasal 64 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menjelaskan tentang suatu perjanjian kerja yang dibuat antara pengusaha dengan tenaga kerja, di mana perusahaan tersebut dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis. Jadi, perjanjian *outsourcing* dapat disamakan dengan perjanjian pemborongan pekerjaan. Selanjutnya *outsourcing* dikuatkan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No. Kep. 101/Men/VI/2004 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh. Dari ketentuan tersebut selanjutnya hanya perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan Koperasi yang boleh menjadi agen *outsourcing*. Dari sisi perusahaan yang mengalihkan pekerjaan dan menerima tenaga kerja *outsourcing* (*user*), Undang-Undang juga memberi pembatasan. Namun demikian, *user* tidak boleh sembarangan melakukan *outsourcing* pekerjaan ke perusahaan lain. Hanya pekerjaan yang bukan kegiatan inti (*non-core bussiness*) yang boleh dilakukan ke perusahaan lain.

Namun demikian dalam prakteknya penerapan *outsourcing* menimbulkan banyak permasalahan, terutama masih terjadi praktek *outsourcing* pada usaha-usaha yang dapat dikategorikan *core business*-nya. Persoalan lain yang dijumpai adalah persoalan perlindungan terhadap pekerja *outsourcing*, seperti pelanggaran terhadap hak-hak pekerja. Di samping itu persoalan penting adalah terjadinya perlakuan diskriminatif yang dialami oleh pekerja *outsourcing*.

Dalam rangka untuk meningkatkan daya saing usaha dan terwujudnya perluasan lapangan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi pekerja, maka perlu diciptakan sistem *outsourcing* yang proporsional. Terkait dengan itu, saran-saran yang dapat diajukan adalah: *pertama*, perlu disusun suatu peraturan pelaksana yang di dalamnya mengatur secara tegas tentang kualifikasi dari suatu pekerjaan tambahan/penunjang bagi pekerja/buruh *outsourcing*; *kedua*, pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya pokok atau yang berhubungan langsung dengan proses produksi seharusnya tidak dimasukkan di dalam pola kerja *outsourcing*; *ketiga*, sesuai dengan Pasal 27, Ayat 2 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak maka perlakuan terhadap pekerja *outsourcing* tidak boleh diskriminatif. Karena itu harus ada kepastian bahwa pekerja *outsourcing* setelah memenuhi

syarat-syarat tertentu dapat diangkat menjadi pekerja tetap dengan segala haknya untuk mendapatkan penghidupan yang layak; *keempat*, Pemerintah bersama-sama dengan DPR secepatnya melakukan perubahan terhadap UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan untuk mengadopsi perubahan tentang pengaturan *outsourcing*.

RINGKASAN TULISAN
PRIVATISASI BUMN DAN PERANNYA TERHADAP
PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL: KASUS PT. GARUDA

Sukarna Wiranta

Rasa nasionalisme bangsa mencuat ketika harga bangsa disepelkan. Teringat saat *BUMN Summit* diselenggarakan baru-baru ini yang membahas revitalisasi BUMN, termasuk privatisasi BUMN tahun 2009-2014. Disebutkan bahwa kinerja BUMN masih kurang karena meski labanya mencapai puluhan triliun Rupiah pada tahun 2010. Dijelaskan pula bahwa privatisasi BUMN akan dilanjutkan akibat kinerja BUMN kurang efisien. Jadi di sini, rujukan pemerintah adalah keuntungan atau efisiensi, lupa pada khitah BUMN sendiri.

Kenyataan di atas memunculkan polemik yang berkaitan dengan *nasionalisme* dan *demokratisasi*. Isu nasionalisme berkaitan dengan pihak-pihak yang tidak setuju dengan privatisasi dan demokratisasi berkaitan dengan *persyaratan* bantuan asing yang harus dipenuhi Indonesia. Isu nasionalisme muncul ketika privatisasi dilakukan oleh investor asing seperti dalam kasus PT. Krakatau Steel, PT. Garuda, dan lainnya. Hal ini disebabkan karena sebagian masyarakat masih ingat nasionalisasi terhadap perusahaan Belanda pada tahun 1950an dan perusahaan Inggris dan Amerika Serikat pada tahun 1964 yang dilandasi oleh rasa nasionalisme. Jadi cukup aneh jika perusahaan yang menjelma menjadi BUMN sekarang diprivatisasi, terutama ke pihak asing.

Namun fakta menunjukkan bahwa banyak BUMN yang merugi terus sehingga membutuhkan subsidi guna mempertahankan kelangsungan usahanya, padahal BUMN seharusnya memberikan keuntungan kepada negara. Oleh sebab itu, pada akhir tahun 1980an, pemerintah mengklarifikasi kinerja BUMN berdasarkan tiga tolok ukur yakni *profitabilitas*, *likuiditas*, dan *sovabilitas*. Atas dasar ini, diperoleh 4 kategori BUMN yaitu, *sangat sehat*, *sehat*, *kurang sehat*, dan *tidak sehat*. Jika kinerja BUMN *tidak sehat* dan tidak dapat diperbaiki, maka BUMN itu lebih baik diprivatisasi saja. Kebijakan ini bisa ditafsirkan, *pertama*, menekan pimpinan BUMN untuk memperbaiki kinerjanya. *Kedua*, peluang untuk melakukan privatisasi tanpa terikat dengan komitmen ideologis.

Secara politis dan ekonomis, privatisasi BUMN dilakukan akibat kinerjanya tidak efisien. Hal ini disebabkan; pertama, BUMN menjadi sapi perah penguasa akibat misinya yang multiguna sehingga sulit mencapai efisiensi. Kedua, organisasi internal BUMN amat birokratis di mana kewenangannya terpusat pada segelintir orang (direksi) sehingga tidak terjadi proses manajemen yang efektif yang menyebabkan sumber-sumber daya korporasi, termasuk SDM, tidak optimal. Ketiga, kualitas manajemen dan SDM BUMN umumnya di bawah standar, apalagi dibandingkan dengan standar global akibat sistem *recruitment* dan *development* yang lebih banyak menggunakan kriteria politik daripada profesionalisme.

Oleh sebab itu, pemerintah melakukan privatisasi di mana aspek legal yang melindungi privatisasi adalah Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN. Berdasarkan UU ini, tujuan privatisasi adalah untuk memperluas kepemilikan masyarakat akan saham BUMN, meningkatkan efisiensi dan produktifitas, menciptakan BUMN yang berdaya saing, dan lainnya. Jadi, privatisasi diharapkan dapat meningkatkan kinerja dan nilai tambah serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN. Sementara manfaat privatisasi adalah meningkatkan efisiensi dan mendorong *clean and good governace*, alih teknologi, dan pengembangan usaha BUMN. Namun, harapan-harapan ini kurang berjalan mulus akibat kepentingan *stakeholder* yang sangat bervariasi, terutama *stakeholder* yang kurang memahami sifat atau karakter BUMN, termasuk pihak-pihak yang menyuarakan aspirasinya dengan alasan kepentingan publik.

Sejatinya, privatisasi dapat mendatangkan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia apabila setelah dilakukan privatisasi, BUMN mampu bertahan hidup dan berkembang di masa depan, mampu menghasilkan keuntungan, dapat memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi (UKMK), serta masyarakat yang ada di sekitarnya. Peningkatan kinerja BUMN diharapkan bukan hanya terjadi pada jangka pendek, tetapi juga pada jangka panjang. Untuk itu, fokus perhatian bukan hanya pada perspektif keuangan saja, tetapi juga harus lebih komprehensif dengan memperhatikan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan, dan pembelajaran. Dalam menjalankan tugasnya itu, manajemen BUMN dituntut untuk lebih transparans serta mampu menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Manajemen BUMN harus sadar bahwa setelah

privatisasi, pengawasan bukan hanya dari pihak pemerintah saja, tetapi juga dari investor yang menanamkan modalnya ke BUMN tersebut.

Pada tahun-tahun mendatang, BUMN akan menghadapi persaingan global di mana batas wilayah suatu negara dapat dengan mudah dimasuki oleh produsen-produsen asing untuk menjual produk-produk dengan kualitas yang baik dan harga yang kompetitif. Oleh karena itu, BUMN harus meningkatkan kualitas produknya serta memperluas jaringan pasar, bukan hanya pada tingkat nasional tetapi juga pada pasar global. Dengan privatisasi, terutama dengan metode *strategic sale (SS)* kepada investor dari luar negeri, diharapkan BUMN memiliki partner yang mempunyai akses yang lebih baik di pasar global. Kebijakan privatisasi seperti ini diharapkan dapat mendorong BUMN untuk mengembangkan jangkauan pasarnya di pasar luar negeri. Disamping itu, ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) terus berkembang di mana pemanfaatan iptek yang baru dalam proses produksi menghasilkan produk dalam tempo yang lebih cepat, dengan kualitas yang lebih baik, serta harga pokok yang lebih kompetitif. Di bidang pemasaran teknologi baru, khususnya teknologi informasi, dapat dipakai sebagai sarana strategis untuk menjalin hubungan yang lebih baik dan berkualitas dengan *customer* serta *supplier*.

Satu hal yang tidak kalah pentingnya, privatisasi BUMN diharapkan dapat menutup defisit APBN. Hal ini berarti bahwa *harga saham* dan *waktu* merupakan dua variabel yang perlu mendapatkan perhatian besar dalam proses privatisasi BUMN. Harga saham harus diperhatikan dalam kaitannya untuk mengejar target perolehan dana dalam rangka menutup defisit APBN, namun di sisi lain terdapat kendala waktu, di mana privatisasi harus segera dilaksanakan. Dengan adanya privatisasi diharapkan BUMN akan mampu beroperasi secara lebih profesional lagi. Namun, dengan privatisasi di atas 50%, maka kendali dan pelaksanaan kebijakan BUMN akan bergeser dari pemerintah ke investor baru. Sebagai pemegang saham terbesar, investor baru tentu akan berupaya untuk bekerja secara efisien, sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, serta mampu memberikan kontribusi yang lebih baik kepada pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian *dividen*.

RINGKASAN TULISAN
KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN LAUT
UNTUK MENUNJANG KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA

Dewi Wuryandani
Hilma Meilani

Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil antara Samudera Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia mencapai 5.180.053 km² yang terdiri dari 1.922.570 km² berupa daratan dan 3.257.483 km² berupa lautan. Jika dibandingkan antara luas daratan dan lautan, maka luas lautan di Indonesia mencapai 62% dari total wilayah Indonesia sedangkan luas daratan hanya 37% dari total wilayah Indonesia.

Konsumsi ikan pada masa mendatang akan diperkirakan akan meningkat seiring dengan peningkatan kesejahteraan dan kesadaran masyarakat akan arti penting nilai gizi produk perikanan bagi kesehatan dan kecerdasan otak manusia. Peningkatan konsumsi ikan per kapita, memiliki korelasi dengan pendapatan per kapita suatu negara. Hal ini disebabkan oleh kemampuan daya beli masyarakat terhadap produk perikanan tergantung pada tingkat pendapatannya. Semakin tinggi tingkat pendapatan, maka semakin besar peluang untuk mengkonsumsi produk pangan berprotein tinggi seperti ikan dan produk hasil laut lainnya.

Berdasarkan gambaran dan penjelasan tersebut upaya meningkatkan produk perikanan baik untuk konsumsi dalam negeri maupun untuk ekspor mengalami banyak tantangan ke depan, walaupun tetap ada peningkatan. Peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memperbaiki dan mengawasi mutu baik untuk produk perikanan untuk ekspor dan pasar dalam negeri. Potensi dan kendala apa saja yang dibutuhkan dalam pengelolaan sumber daya perikanan laut agar dapat mendukung ketahanan pangan di Indonesia yang berkelanjutan untuk menjamin keberadaan, ketersediaan dan kualitas sumber daya ikan.

Dalam menciptakan pangan sebagai ideologi, perikanan budidaya melakukan kegiatan berupa perbaikan keamanan pangan (*food safety*) dari hulu-hilir, dan pengawasan mutu produk impor dan ekspor perikanan. Peluang pengelolaan produk ikan segar dan olahan masih terbuka lebar, dengan perbaikan regulasi dan kemudahan bagi para pengusaha/calon

pengusaha baik itu dalam memperoleh modal maupun pengurusan dokumen sehingga diharapkan tidak ada lagi *illegal fishing*. Dalam melakukan bisnis ini pemerintah maupun swasta harus memperhatikan keberlangsungan jenis dari ikan yang ditangkap dengan memperhatikan penggunaan alat tangkap dan melakukan budidaya di bidang perikanan. Sehingga peningkatan tidak hanya dalam pengelolaan produksi ikan namun juga memperhatikan ketersediaan populasi ikan agar selalu terjaga untuk menunjang ketersediaan pangan di Indonesia. Pemerintah pusat dapat memberikan insentif untuk para pengusaha yang ingin membangun perikanan, serta upaya peningkatan pengendalian produksi mulai dari penegakan peraturan, selektivitas alat tangkap, modifikasi armada penangkapan ikan, pendalaman metode penangkapan, sertifikasi awak kapal sesuai aturan, optimalisasi fungsi prasarana dan kekuatan kelembagaan (koperasi) khusus pengusaha ikan maupun nelayan. Peningkatan produksi juga dapat dilakukan dengan melakukan riset dan iptek di bidang kelautan dan perikanan, baik itu pengembangan teknik budidaya, pakan, teknik penangkapan yang lebih aman agar diperoleh kualitas dan mutu yang baik.

Untuk menjamin keberlangsungan produksi ikan laut dan ketersediaan untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri maka perlu dilakukan pengembangan perikanan melalui hasil budidaya sehingga tidak tergantung pada musim tangkap. Pengembangan perikanan hasil budidaya dapat menyerap tenaga kerja, mendorong perluasan dan kesempatan kerja yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui terbukanya kesempatan investasi dan mengentaskan kemiskinan.

RINGKASAN TULISAN**URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG SISTEM BUDIDAYA TANAMAN**

Galuh Prila Dewi

Venti Eka Satya

Indonesia memiliki potensi ketersediaan lahan yang cukup besar dan belum dimanfaatkan secara optimal. Data dari kajian akademis yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Kementerian Pertanian pada tahun 2006 memperlihatkan bahwa total luas daratan Indonesia adalah sebesar 192 juta ha, terbagi atas 123 juta ha (64,6 persen) merupakan kawasan budidaya dan 67 juta ha sisanya (35,4 persen) merupakan kawasan lindung. Dari total luas kawasan budidaya, yang berpotensi untuk areal pertanian seluas 101 juta ha, meliputi lahan basah seluas 25,6 juta ha, lahan kering tanaman semusim 25,3 juta ha dan lahan kering tanaman tahunan 50,9 juta ha. Sampai saat ini, dari areal yang berpotensi untuk pertanian tersebut, yang sudah dibudidayakan menjadi areal pertanian sebesar 47 juta ha, sehingga masih tersisa 54 juta ha yang berpotensi untuk perluasan areal pertanian. Keaneka ragaman hayati dan dukungan lahan yang luas sangat memberikan peluang dan kemudahan bagi Indonesia untuk mengembangkan sektor pertanian melalui kegiatan budidaya tanaman.

Budidaya tanaman merupakan salah satu kegiatan yang sangat menentukan kualitas dan kuantitas produksi komoditas pertanian. Pelaksanaan budidaya tanaman yang efektif akan menghasilkan produksi yang berdaya saing dan mampu meningkatkan peranan pemasukan sektor pertanian terhadap pendapatan negara. Pentingnya peranan kegiatan budidaya tanaman ini menjadikan pemerintah pada saat itu memutuskan untuk membentuk dan menetapkan kebijakan yang terkait dengan budidaya tanaman. Kebijakan tersebut tertuang di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 yang mengatur tentang Sistem Budidaya Tanaman. Undang-Undang ini ditetapkan dengan tujuan untuk melindungi semua proses yang terkait dengan budidaya tanaman dan keragaman varietas tanaman yang ada di Indonesia, selain itu Undang-Undang ini ditetapkan dengan semangat untuk mengembangkan sistem pertanian yang maju, efisien, dan tangguh, menghadapi liberalisasi dan globalisasi di bidang pertanian, serta untuk melindungi tanaman dari segala upaya yang

menyebabkan kerugian pada budidaya tanaman, sehingga kebutuhan perbenihan dalam negeri dan ekspor pertanian dapat ditingkatkan.

Seiring dengan berjalannya waktu dan pertumbuhan populasi manusia, kegiatan budidaya tanaman tidak lagi dijalankan dengan baik. Penggunaan pestisida dan pupuk kimia telah merusak kesuburan tanah dan zat hara tanah yang sangat dibutuhkan oleh pertumbuhan tanaman. Selain merusak kesuburan tanah, penggunaan zat kimia secara berlebihan tersebut juga sangat merugikan keamanan pangan yang akan dikonsumsi manusia. Krisis pangan global juga menuntut produksi pangan terus meningkat baik dalam kuantitas maupun kualitasnya. Alih fungsi lahan produktif dan beredarnya bermacam jenis pestisida dan pupuk buatan menjadi salah satu penghambat pelaksanaan budidaya tanaman.

Tujuan dari penyusunan kajian ini adalah untuk melihat kesesuaian implementasi Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dengan keadaan dan permasalahan yang terjadi saat ini. Selain itu juga untuk memberikan pertimbangan aspek apa saja yang perlu diperhatikan dan ditekankan dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut.

Hasil dari kajian menunjukkan bahwa Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang ditetapkan sembilan belas tahun yang lalu kurang sesuai terutama terkait dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem pemerintahan berubah dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Beberapa masalah yang terjadi pada saat ini dan belum terakomodasi pada undang-undang tersebut, antara lain perubahan iklim, krisis pangan, dan kecenderungan konsumen untuk mengkonsumsi produk organik. Permasalahan terkait budidaya yang menjadi kendala penerapan budidaya tanaman antara lain tenaga penyuluh pertanian, semakin besarnya alih fungsi lahan yang menyebabkan semakin terbatasnya area budidaya tanaman, permasalahan sertifikasi benih, kebebasan petani dalam melakukan budidaya tanaman, rendahnya harga panen, pasar global, penyimpanan pasca panen, dan penelitian dan pengembangan.

Masalah utama yang terkait dengan budidaya tanaman adalah krisis pangan dan keamanan pangan. Krisis pangan menuntut budidaya tanaman khususnya tanaman pangan harus diperbaiki sehingga produktivitas dapat meningkat dan kebutuhan pangan yang semakin meningkat dapat

diimbangi dengan pertumbuhan produksi. Keamanan pangan sangat ditentukan oleh proses dalam budidaya tanaman terutama terkait dengan penggunaan pestisida dan pupuk kimia. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut adalah dengan cara melakukan revisi terhadap undang-undang tentang sistem budidaya tanaman. Revisi yang dilakukan harus memperhatikan fakta budidaya tanaman yang terjadi akhir-akhir ini.

Beberapa rekomendasi dari hasil penelitian ini adalah perubahan terhadap Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman harus segera dilakukan karena sudah tidak aplikatif, kurang efektif, dan belum mengakomodasi masalah budidaya tanaman yang terjadi akhir-akhir ini. Dalam melakukan perubahan undang-undang tersebut kepentingan petani terutama petani yang memiliki kreatifitas tinggi harus diperhatikan, penggunaan pupuk dan pestisida non organik harus diatur dengan tegas, pengaturan tentang sertifikasi benih lokal yang memiliki keunggulan lebih dipermudah terutama untuk petani dan pemulia tanaman berskala kecil, dan di dalam perubahan undang-undang diatur tentang pengujian terhadap suatu benih lokal bersertifikasi ke daerah yang lain, mengingat keadaan iklim dan sumber daya alam di setiap daerah tidak sama sehingga sangat memungkinkan akan muncul dampak yang berbeda untuk daerah yang berbeda.

Krisis pangan dan perubahan iklim menjadi ancaman bagi semua negara, perubahan undang-undang ini diharapkan bisa mengakomodasi keadaan ini. Selain hal tersebut, perubahan harus berasas pada pertanian berkelanjutan sehingga tidak hanya mementingkan kepentingan perorangan namun tetap memperhatikan keadaan alam dan lingkungan. Pertanian organik harus mulai diakomodasi dan diterapkan di Indonesia. Pada awalnya memang dibutuhkan biaya dan pengorbanan yang besar untuk melakukan penerapan budidaya tanaman secara organik, namun kerugian akibat penggunaan pestisida juga harus dipertimbangkan.

RINGKASAN TULISAN**PENGARUH ASPEK FISKAL DAN MONETER TERHADAP
PDB SEKTOR PERTANIAN**

Lukman Adam
Iwan Hermawan

Sektor pertanian memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional di antaranya adalah penyerap tenaga kerja, memberikan kontribusi terhadap PDB, sumber devisa, bahan baku industri, sumber bahan pangan dan gizi, serta mendorong bergeraknya sektor-sektor ekonomi riil lainnya. Tingginya kontribusi sektor pertanian tidak diikuti dengan kesejahteraan petani sebagai aktor utama penggerak sektor pertanian. Banyak faktor penyebab belum tercapainya kesejahteraan petani, salah satunya adalah belum berpihaknya kebijakan pemerintah melalui kebijakan makro ekonomi.

Faktor penyebab utama belum tercapainya tingkat kesejahteraan petani adalah masih belum memadainya prasarana pertanian, berbagai hambatan pengembangan usahatani, dan harga input yang tinggi serta harga hasil produksi yang rendah dari harapan petani. Tujuan studi ini adalah menganalisis pengaruh aspek fiskal dan moneter terhadap PDB sektor pertanian.

Dalam upaya pengentasan kemiskinan bagi petani perlu dilakukan keberpihakan pemerintah melalui kebijakan fiskal dan moneter. Kebijakan fiskal dan moneter yang terkait adalah pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, dan subsidi sektor pertanian.

Kebijakan makro ekonomi berupa kebijakan moneter dan fiskal wajib terintegrasi dengan skema kebijakan pembangunan pertanian, misalnya tentang nilai tukar. Komoditas pertanian terutama yang berorientasi ekspor sangat diuntungkan dengan rendahnya nilai tukar Rupiah. Rendahnya nilai tukar juga mendongkrak harga-harga komoditas non-pertanian yang sangat dibutuhkan oleh petani, sehingga fenomena di atas makin memperlemah posisi petani, dan menurunkan daya beli masyarakat secara umum. Singkatnya, pembangunan pertanian tidak akan mampu berkelanjutan

apabila hanya terfokus pada peningkatan harga, tanpa diikuti perbaikan daya beli, pendapatan, dan akses informasi pasar yang menguntungkan. Untuk pengujian hipotesis yang dirumuskan dalam kajian ini, maka dilakukan estimasi dengan model *Ordinary Least Square* (OLS) untuk data *time series* 15 tahun, yaitu dari tahun 1995 - 2009.

Hasil estimasi menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian tidak berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian. Sedangkan jumlah uang beredar dan subsidi berpengaruh positif terhadap PDB sektor pertanian. Pajak, tingkat suku bunga, dan kondisi perekonomian berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian.

Dari model estimasi diperoleh koefisien determinasi sebesar 0,9954, berarti secara keseluruhan variabel pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, pajak, tingkat suku bunga, dan subsidi mampu menjelaskan variasi PDB sektor pertanian sebesar 99,54 persen selama kurun waktu yang diteliti.

Variabel tingkat suku bunga, pajak, dan *dummy* kondisi perekonomian berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian, sedangkan jumlah uang beredar dan subsidi tidak berpengaruh signifikan.

Hasil estimasi menunjukkan bahwa kondisi perekonomian berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa terjadinya perubahan kekuasaan di Indonesia menyebabkan terjadinya penurunan PDB sektor pertanian.

Rekomendasi dari tulisan ini adalah kebijakan makro yang perlu terus dilakukan oleh pemerintah adalah penurunan tingkat suku bunga dan subsidi bagi petani skala usaha mikro dan kecil. Hal ini dilakukan agar tidak membebani anggaran pemerintah.

Dalam penelitian lanjutan terkait dengan peningkatan kesejahteraan petani melalui kebijakan fiskal dan moneter, agar mendisageragasi: 1) tenaga kerja non-pertanian, 2) tenaga kerja sektor pertanian, 3) upah tenaga kerja, 4) inflasi, dan 5) tarif impor.

RINGKASAN TULISAN**UPAYA PENINGKATAN EKSPOR SEKTOR USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH MELALUI PENINGKATAN DAYA SAING PRODUK**

Rasbin
Ari Mulianta Ginting

Ekspor merupakan instrumen penting untuk menjaga pertumbuhan ekonomi suatu negara. Tingginya ekspor Indonesia tidak berasal dari *performance* produk-produk yang baik seperti daya saing yang tinggi. Sektor nonmigas menyumbang *Gross Domestic Product* (GDP) cukup besar dibandingkan sektor migas seperti sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Total nilai ekspor dari kelompok usaha UMKM terdapat pada tiga sektor utama yakni pertanian, pertambangan dan industri manufaktur. Akan tetapi, akhir-akhir ini produk-produk UMKM Indonesia kalah bersaing dengan produk-produk UMKM dari luar negeri terutama Cina sehingga berakibat neraca perdagangan Indonesia sektor nonmigas mengalami defisit.

Salah satu upaya untuk meningkatkan ekspor sektor UMKM adalah peningkatan kualitas dan daya saing produk-produk UMKM. Rendahnya daya saing produk-produk Indonesia terlihat dari indeks yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* yakni *Global Competitiveness Index* (GCI).

Langkah strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia, diantaranya adalah (1) peningkatan dengan pemeringkatan produk UMKM sehingga sektor UMKM mendapatkan kemudahan akses dalam memperoleh modal, (2) standarisasi produk UMKM, (3) pelatihan UMKM seperti pelatihan tentang proses produksi, mencari dana, pemasaran produk, dan sebagainya, (4) peningkatan pangsa pasar UMKM melalui kemudahan akses informasi, (5) dukungan kebijakan pemerintah terhadap peningkatan daya saing produk-produk Indonesia khususnya sektor UMKM, (6) indeks GCI menyiratkan bahwa faktor-faktor yang harus ditingkatkan untuk meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia adalah infrastruktur, *technological readiness*, *labor market efficiency*, *business sophistication*, dan *innovation*, dan (7) perbaikan infrastruktur.

Upaya peningkatan daya saing produk-produk Indonesia tidak hanya menjadi tanggung jawab instansi tertentu saja tapi menjadi tanggung jawab semua pihak, mulai pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat. Begitu juga dengan aturan perundang-undangan yang mendukung peningkatan daya saing harus jelas.

RINGKASAN TULISAN

KEBIJAKAN SEKTOR HULU DAN HILIR GAS BUMI DALAM RANGKA MEMENUHI KEBUTUHAN DALAM NEGERI

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi
Ariesy Tri Mauleny

Indonesia tengah menghadapi isu ketergantungan kepada minyak bumi yang harus segera dicari solusinya. Indonesia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan minyak bumi dalam negeri karena laju produksi dari sumur-sumur tua semakin menurun. Tingkat penurunan produksi dari sumur tua tersebut tidak dapat dikompensasi oleh produksi dari sumur baru.

Isu ketergantungan terhadap minyak bumi yang diperkuat oleh fakta bahwa cadangan energi tersebut semakin terbatas, telah mendorong perubahan paradigma pengelolaan energi nasional. Paradigma sumber energi sebagai *generator* pendapatan negara melalui ekspor dipandang tidak akan membawa kesejahteraan rakyat dalam jangka panjang. Akan lebih baik bila sumber energi tersebut digunakan semaksimal mungkin untuk menggerakkan roda perekonomian dalam negeri.

Selain memprioritaskan pasokan energi untuk kebutuhan dalam negeri, hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah mendiversifikasikan penggunaan sumber energi yang belum termanfaatkan secara maksimal. Diversifikasi sumber energi sangat penting dilakukan dalam rangka mengurangi ketergantungan kepada minyak bumi. Dalam rangka mendukung diversifikasi tersebut, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional yang memuat target bauran energi nasional (*energy mix*) pada tahun 2025. Target bauran energi tersebut bertujuan untuk melepaskan diri dari ketergantungan minyak bumi dengan mendorong pemakaian energi final yang berasal dari sumber energi lain. Gas Bumi dipandang sebagai sumber energi alternatif potensial mengingat jumlah cadangan gas bumi masih sangat berlimpah. Cadangan gas bumi Indonesia diperkirakan masih dapat digunakan hingga 59 tahun ke depan. Oleh karena itu, gas bumi memegang peranan penting dengan target kontribusi sebesar 30% dari bauran energi nasional tahun 2025.

Pasca pemberlakuan UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, terdapat perubahan mendasar pada struktur industri hulu dan hilir gas bumi. Perubahan pada kedua sektor tersebut terutama berkaitan dengan pelaku pasar, regulator, beserta batas kewenangan yang dimiliki. Perubahan tersebut tentu membawa pengaruh besar pada kebijakan hulu dan hilir gas bumi.

Setelah sektor hulu dan hilir gas bumi tertata dengan baik, tentunya akses konsumen ke sumber energi tersebut akan semakin mudah. Momentum semakin mudahnya akses tersebut harus diimbangi dengan peningkatan penggunaan gas bumi. Pemerintah harus memperluas target pasar gas bumi mengingat hingga tahun 2008, konsumen terbesar gas bumi adalah sektor industri dengan konsumsi sebesar 169 juta *Barrel Oil Equivalent* (BOE), atau 73,2% dari konsumsi gas bumi nasional. Industri pengguna utama gas bumi antara lain adalah industri pupuk, petrokimia, dan keramik.

Dominasi konsumsi oleh sektor industri merupakan ketergantungan yang kurang sehat. Konsumsi oleh sektor industri yang berlebihan membawa risiko penurunan konsumsi secara drastis dalam waktu singkat apabila industri pengguna gas bumi tersebut mengalami penurunan kapasitas produksi. Dalam rangka menjadikan gas bumi sebagai energi penggerak perekonomian, tentunya sektor lain sebagai pengguna energi utama harus dilibatkan. Dua sektor lain pengguna gas bumi potensial adalah rumah tangga dan transportasi.

Berdasar uraian di atas, maka kajian ini akan berfokus untuk menjawab pertanyaan berikut: Apakah struktur beserta kebijakan sektor hulu dan hilir gas bumi pasca pemberlakuan UU No. 22 Tahun 2001 telah mendukung usaha penggunaan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri? Permasalahan apa yang terjadi di sektor hulu dan hilir yang dapat menghambat usaha tersebut? Selain itu, dalam rangka mengurangi ketergantungan pada sektor industri, bagaimanakah kebijakan yang dapat diambil pemerintah untuk meningkatkan penggunaan gas kota pada sektor rumah tangga dan BBG pada sektor transportasi?

Melihat dari struktur dan kebijakan sektor hulu dan hilir gas bumi pasca pemberlakuan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, tampaknya masih kurang kondusif dalam rangka mendukung penggunaan gas bumi untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Di sisi hulu, keberadaan Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

dipandang memperpanjang birokrasi perijinan dalam perusahaan migas. Birokrasi tersebut membuat iklim investasi yang sangat diperlukan untuk menjaga pasokan gas bumi menjadi kurang kondusif. Selain itu, pengusaha harus membayar iuran ke pemerintah pada saat eksplorasi. Hal ini menambah risiko di sisi investor karena faktor ketidakpastian investasi menjadi bertambah besar.

Di sisi hilir, tugas dan kewenangan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) sering tumpang tindih dengan Ditjen Migas. Hal ini sering menimbulkan ketidakjelasan dalam urusan perijinan terutama berkaitan dengan kegiatan transmisi dan distribusi gas bumi. Tumpang tindih ini sedikit banyak juga menyebabkan keterlambatan penerbitan Rencana Induk Transmisi dan Distribusi Gas Bumi. Akibatnya, terdapat sejumlah gas bumi yang terpaksa diekspor karena belum tersedianya fasilitas distribusi yang memadai.

Target kontribusi gas bumi sebesar minimal 30% pada bauran energi tahun 2025 masih menghadapi masalah ketergantungan berlebihan pada sektor industri. Tercatat sektor industri masih merupakan pengguna dominan gas bumi dengan kontribusi sebesar 73,2%, sementara di sisi lain penggunaan oleh sektor rumah tangga dan transportasi tidak berkembang. Ketergantungan yang berlebihan ini tentu membawa risiko apabila sektor industri tersebut mengalami penurunan kapasitas, maka akan terdapat kelebihan pasokan gas bumi yang tidak termanfaatkan. Satu-satunya cara untuk memanfaatkan kelebihan pasokan tersebut adalah dengan jalan mengeksport yang tentu saja tidak sesuai dengan paradigma prioritas penggunaan gas bumi untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri.

Dalam rangka memperluas penggunaan gas bumi untuk sektor rumah tangga, pemerintah dapat mengintegrasikan program gas kota dengan jaringan transmisi dan distribusi gas bumi. Program integrasi ini diharapkan dapat menurunkan nilai investasi pada proyek gas kota. Dengan semakin rendahnya nilai investasi diharapkan akan menarik lebih banyak investor. Nilai investasi yang semakin rendah juga akan meminimalisir biaya instalasi yang harus ditanggung konsumen.

Untuk sektor transportasi, pemerintah dapat merevitalisasi program Bahan Bakar Gas (BBG) dengan menaikkan harga jual agar lebih menarik bagi investor. Untuk lebih memperluas penggunaan BBG pemerintah juga dapat memberikan insentif bagi perusahaan otomotif yang mengakomodasi BBG bagi kendaraan produksinya.

RINGKASAN TULISAN**KONSEP SENTRALISASI SISTEM PENGELOLAAN ZAKAT
DALAM PEMBERDAYAAN EKONOMI UMAT**

Yuni Sudarwati
Nidya Waras Sayekti

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan zakat di Indonesia telah mendorong lahirnya organisasi-organisasi pengelola zakat. Sampai dengan 2010, terdapat 33 BAZ Tingkat Provinsi, 429 BAZ tingkat Kota/Kabupaten, 4771 BAZ Tingkat Kecamatan, dan 18 LAZ Tingkat Nasional. Namun mekanisme kerja dari pengelola zakat ini belum diatur secara jelas dalam UU Nomor 38 Tahun 1999. Sehingga pembagian tugas, fungsi, dan koordinasi antara badan-badan ini juga belum berjalan dengan baik. Hal ini secara tidak langsung berdampak pada efektifitas penyaluran zakat antara Pemerintah, Baznas, Laznas, Bazda yang masing-masing berjalan sendiri-sendiri. UU ini juga hanya sebatas mengatur pengelolaan zakat semata. Sedangkan persoalan esensial yakni bagaimana mendapatkan yang dikelola termasuk wajib zakat, ukuran nisab, dan batasan haul tidak dibahas secara rinci.

Kondisi ini mendorong perlu dilakukannya perubahan undang-undang ini. Salah satu usulannya adalah adanya sistem sentralisasi dalam pengelolaan zakat melalui Badan Amil Zakat yang dibentuk pemerintah di semua tingkatan pemerintahan. Sementara Lembaga Amil Zakat milik masyarakat yang telah ada berfungsi sebagai unit pengumpul zakat yang terintegrasi secara institusional dengan Badan Amil Zakat milik pemerintah. Fungsi kelembagaan di dunia zakat Indonesia antara regulator dan operator akan dipisahkan. Jika suatu Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) sudah menjadi pengumpul dana zakat, maka mereka tidak bisa menjadi lembaga yang mengatur lembaga-lembaga lain. Jika hal ini dibahas mekanismenya memiliki kemungkinan pengembangan dana zakat meningkat, walau akan berbenturan dengan kepentingan negara jika tidak diatur secara cermat.

Tabel 1. Sentralisasi Pengelolaan Zakat

Aspek	Lembaga	Keterangan
Pengumpulan	LAZ	Lembaga amil zakat yang ada akan berubah hanya sebatas penghimpun dan penyalur dalam artian teknis. Lembaga-lembaga ini tidak berhak untuk menentukan berapa, siapa, dan bagaimana dana dikumpulkan ataupun disalurkan. Karena kewenangan sebagai regulator dan koordinator ada di BAZ.
Administrasi	BAZ	Data mengenai jumlah <i>muzzaki</i> , jumlah dana, dan jumlah <i>mustahik</i> dipusatkan di BAZ. Kewenangan untuk menentukan siapa dan berapa yang harus dibayar ataupun menerima zakat ada di BAZ. BAZ seharusnya menggunakan pedoman standar akuntansi dan manajemen keuangan zakat dalam penyusunan laporan dan manajemen keuangan organisasi pengelola zakat.
Distribusi	LAZ	Lembaga amil zakat yang ada akan mendistribusikan dana zakat yang telah terkumpul kepada yang berhak sesuai dengan ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan oleh BAZ.
Pengawasan dan Evaluasi	Dewan Pengawas (Pemerintah)	Dewan Pengawas berkewajiban melakukan pengawasan terhadap sistem pelaksanaan zakat yang dilaksanakan oleh BAZ dan lembaga amil zakat.

Sumber: diolah dari Djamal Doa, 2001 dan 2002

Dalam konsep pengelolaan zakat yang disodorkan oleh pemerintah atas amandemen UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat, hanya akan dikenal satu lembaga yang melakukan tugas pengelolaan dan pemberdayaan dana zakat. Sementara lembaga zakat lain yang selama ini ada, diposisikan sebatas pengumpul dana semata. Dengan posisi ini lembaga zakat bentukan masyarakat sipil akan diposisikan sebagai sub-

ordinasi dari lembaga zakat pemerintah tersebut. Lembaga ini juga akan melaksanakan fungsi sebagai penyalur dana yang telah terkumpul. Namun mereka tidak mempunyai kewenangan untuk menentukan berapa dan siapa yang berhak untuk mendapatkan dana zakat tadi. Sehingga secara otomatis fungsi dari lembaga zakat yang ada hanya benar-benar sebagai operator teknis. Sementara untuk regulator akan dipusatkan di BAZ. Sistem ini dapat dijelaskan dalam Tabel 1.

Sentralisasi sistem pelaksanaan zakat memungkinkan koordinasi baik dalam pengumpulan dana maupun penyebarannya. Sehingga diharapkan pemanfaatan dana zakat bagi kesejahteraan masyarakat dapat lebih maksimal. Sistem sentralisasi perlu dilakukan secara bertahap. Melalui proses persiapan yang cukup matang. Sentralisasi dalam pengelolaan zakat akan menimbulkan konsekuensi yaitu **pertama**, sentralisasi membutuhkan kesiapan infrastruktur penunjang. Ketersediaan amil professional, pengelolaan berbasis manajemen modern, dan strategi pendayagunaan yang tertata rapi merupakan elemen kesiapan yang menjadi faktor penting. **Kedua**, secara filosofis sentralisasi pengelolaan zakat oleh negara hanya akan semakin menjauhkan dari inti persoalan sesungguhnya yang sedang dihadapi oleh dunia zakat kita. Persoalan utama sistem pengelolaan zakat adalah memaksimalkan pengumpulan dan penyaluran dana zakat yang selama ini belum bisa terlaksana karena berbagai hal.

Strategi yang dapat dilakukan dalam memasyarakatkan zakat yaitu: meningkatkan sosialisasi kepada seluruh komponen bangsa, penguatan lembaga-lembaga zakat yang ada, baik BAZ maupun LAZ, mengefektifkan pendayagunaan zakat, mengembangkan sinergi antar BAZ dan LAZ yang ada, termasuk dengan komponen masyarakat lainnya.

Dalam pengelolaan zakat secara sentralisasi perlu adanya rencana strategis, antara lain dengan melakukan tata kelola dan pengaturan kelembagaan secara jelas seperti pemisahan peran *regulator*, pengawas, dan operator serta adanya standarisasi manajemen mutu pengelolaan zakat sehingga pengelolaan zakat dapat dilaksanakan secara sistematis, optimal, dan akuntabel. Selain itu, zakat perlu disosialisasikan bukan hanya di wilayah keagamaan saja, tetapi zakat perlu disampaikan ditempat-tempat umum. Sosialisasi ini tidak hanya melalui pendekatan agama saja, tapi juga dengan pendekatan ekonomi, sosial, budaya, dan politik.

KEBIJAKAN *OUTSOURCING* DI INDONESIA: PERKEMBANGAN DAN PERMASALAHAN

Asep Ahmad Saefuloh¹

Abstract

Over the past two decades, the phenomenon of outsourcing of labours and activities has emerged as an important trend in a wide range of organizations across the globe, including those in Indonesia. The legal framework that becomes base of outsourcing is UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Law No.13/2003 of Labour), although therein there's no definition of outsourcing. The regulation for implementation of outsourcing is UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Decree of Man Power Ministry No.101/2004). A review of practise of outsourcing in Indonesia has found out some problems, such as minimum protection for labours on some firms. The paper recommended to amend UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Law No.13/2003 of Labour).

Kata kunci: ekonomi politik, hubungan kerja, tenaga kerja, serikat pekerja.

I. PENDAHULUAN

Tenaga kerja merupakan salah satu faktor produksi terpenting. Dilihat dari sisi penawaran, umumnya hampir di setiap negara menunjukkan perkembangan yang terus meningkat dari tahun ke tahun sehingga diperlukan kebijakan-kebijakan yang mampu mendorong pertumbuhan produksi dengan tujuan agar dapat menyerap angkatan kerja. Salah satu kebijakan ketenagakerjaan yang penting adalah legalisasi penerapan kebijakan *outsourcing* di hampir semua negara. Bahkan, praktek *outsourcing* sudah terjadi lebih dari dua dekade lalu.²

¹ Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

² M.J.Mol. *Outsourcing: Design, Process, and Performance*. (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007). Lihat juga, R. Mclvor. *The Outsourcing Process*. (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005).

Pada level mikro, *outsourcing* sudah menjadi praktek umum dalam manajemen sumber daya manusia (MSDM)³, bahkan telah menjadi strategi perusahaan.⁴ Strategi *outsourcing* sekarang banyak dipraktikkan oleh perusahaan multinasional, yang melakukan investasi langsung di suatu negara.⁵ Studi Gorg and Hanley memperlihatkan *outsourcing* pada perusahaan-perusahaan kelas internasional memiliki efek positif pada keuntungan perusahaan.⁶

Secara umum perkembangan dari tingkat penerapan *outsourcing* di dunia pada era globalisasi meningkat dengan tajam. Karena itu Bartkus and Jurevicius menyebutnya sebagai *the age of outsourcing*.⁷ Kondisi tersebut menjadikan praktek *outsourcing* telah melanda di berbagai sektor, misalnya sektor jasa.⁸ Praktek *outsourcing* pada industri jasa, terutama meningkat pesat pada industri yang membutuhkan *information technologi/IT*.⁹ Namun demikian perkembangan *outsourcing* di sektor tersebut yang secara khusus

³ Raymond J. Stone. *Human Resources Management*. (Queensland: Jhon Willeys & Son Australia, Ltd., Fifth Edition, 2c005), p.60.

⁴ Mohsen Chesmberah, Ahmad Makui and S.M. Seyedhoseini. "Manufacturing Outsourcing Decision-making Based on Screening Core Activities and Fuzzy Multi-criteria Approach." *Journal of Applied Sciences*, Vol.10, No.19, 2010, pp. 2276-2282.

⁵ Ruichin, Jiang. "To Develop Outsourcing: New Growth Point of Northeast China Using FDI." *International Business Research*, Vol. 3, No.1, 2009, pp. 162-165.

⁶ Holger Gorg and Aoife Hanley. "Services Outsourcing and Innovation: An Empirical Investigation." *Kiel Working Paper*, No. 1417, April 2008.

⁷ Edverdas Vaclovas Bartkus and Virginijus Jurevicius. "Production Outsourcing in the International Trade." *Engineering Economics*, Vol.51, No.1, 2007, pp.59-68.

⁸ Mary Amity and Shang-Jin Wei. "Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?" *International Monetary Fund WP/04/186*, IMF Research Department, October 2004.

⁹ Marco Aurelio da Silva, Roberto Gonzalez Duarte and Jose Marcio de Castro. "It Sourcing and Redefinitin of The Subsidiary Role: A Comparatives Study Between The Brazilian and The Indian Subsidiaries of an American Multinational." *Journal of Information Systems and Technology*, Vol.6, No.2, 1999, pp.173-202; Claudiu Brandas. "Risks and Audit Objectives for IT Outsourcing." *Informatica Economica Journal*. Vol: 14, Issue: 1, 2010, pp.113-118; Ioan I. Andone and Vasile Daniel Pavaloaia. "Outsourcing the Business Services." *Informatica Economica Journal*. Vol.14, No.1, 2010, pp.163-171.

Contoh penerapan *outsourcing* IT di Indonesia, misalnya PT.Unilever Tbk dimana untuk keperluan IT di perusahaan tersebut menggunakan eksternal vendor, dan terbukti perusahaan mampu menekan biaya serta menjaga kerahasiaan data. Lebih lanjut lihat, "Unilever Indonesia Reduces Printing Cost by 30% with HP Managed Print Services." <http://h20424.www2.hp.com/program/wdyhts/enterpriseprint/ap/en/pdf/Unilever%20IndonesiaNov09.pdf>, diakses 1 November 2010.

terjadi di Amerika telah menjadi isu politik dikarenakan pekerja *outsourcing* umumnya merupakan imigran atau pekerja migran.¹⁰

Sektor jasa lainnya yang banyak menerapkan *outsourcing* adalah usaha perhotelan. Dalam jenis usaha ini, *outsourcing* digunakan untuk *cleaning services, laundry, security* dan *information technology* (IT). Bahkan pada jenis usaha tersebut penggunaan *outsourcing* menyentuh produksi intinya.¹¹ *Outsourcing* juga dilakukan pada sektor perdagangan, misalnya sektor logistik.¹² Sektor lainnya yang banyak menerapkan *outsourcing* adalah sektor perbankan, terutama untuk penggunaan IT-nya.¹³

Semakin pentingnya *outsourcing* ini tidak terlepas dari perkembangan teknologi yang begitu pesat di mana teknologi terbukti berpengaruh terhadap efisiensi operasionalisasi perusahaan. Studi dari Bartel *et.al* memperlihatkan bahwa terdapat hubungan antara perubahan teknologi dengan *outsourcing*, di mana *outsourcing* menjadi pilihan yang menguntungkan ketika perubahan teknologi berkembang pesat.¹⁴

Praktek sistem *outsourcing* selama ini lebih banyak menguntungkan perusahaan melalui efisiensi biaya produksi.¹⁵ Efisiensi terjadi dikarenakan

¹⁰ Jacob Funk Kikegaard. "Outsourcing and Skill Imports: Foreign High-Skilled Workers on H-1B and L-1 Visas in the United States." the Institute for International Economics, *Working Paper Series* 0-15, December 2005.

¹¹ Li Song. "An Analysis on Chinese Hotel Enterprises Outsourcing Strategic Modes and Corresponding Development Conception." *International Journal of Business and Management*, Vol.3, No.3, 2009, pp.76-81.

¹² Andreja Kritzman. "Cooperation Between Partners in Logistic Outsourcing." *Transport Problem*, Vol.4, Issue 3, 2009, pp.25-34; Huaqin Zhang and Guojie Zao. "On Commercial Enterprises' Choice between Self-managed Logistics and Outsourcing Logistics." *Asian Social Science*, Vol.4, No.6, 2009, pp.28-31. ; Jianhong Huang and Aiguo Li. "Empirical Analysis on Perceived Risk of Enterprise's Logistics Supervisor for Outsourcing Logistic Business." *International Business Research*, Vol.2, No.2, 2009, pp.175-181.

¹³ Dulacha G. Barako and Peter K Gatere. "Outsourcing Practices of The Kenyan Banking Sector." *African Journal of Accounting, Economics, Finance and Banking Research*, Vol.2, No.2, 2008, pp. 37-50; Frank Guiterez and Laurel Evelyn Dyson. "Considering the Human Element of Long-Term IT Outsourcing: A Case Study of an Australian Bank." *IBIMA Business Review*, 2010.

¹⁴ Ann Bartel, Saul Lach and Nachum Sicherman. "Outsourcing and Technological Change." Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, *Discussion Paper* No. 4678, December 2009.

¹⁵ Hsiao Chih Tung, Pai Jar-Yuan, and Chiu Hero "The study on the Outsourcing of Taiwan's Hospitals: a Questionnaire Survey Research." *BMC Health Services Research*, Vol: 9 Issue: 1, No:78, 2009, pp.2-9.

pekerja dibayar dengan upah murah dan diiringi dengan tidak adanya tunjangan yang harus diberikan kepada pekerja. Studi Hojnik di Slovenia, terbukti secara statistik bahwa alasan penggunaan *outsourcing* adalah untuk menekan biaya.¹⁶ Begitu juga studi McCann di Irlandia bahwa *outsourcing* telah meningkatkan keuntungan perusahaan.¹⁷ Studi Spencer di Cina dan India juga memperlihatkan bahwa *outsourcing* internasional memiliki biaya yang murah.¹⁸ Karena efek positif dari penggunaan *outsourcing* telah terjadi pergeseran dari sifat *outsourcing*. Jika awalnya untuk mendukung proses kegiatan pendukung perusahaan tetapi sekarang banyak perusahaan melakukannya pada kegiatan produksi inti secara ekstensif.¹⁹

Keuntungan lain yang diperoleh dengan menggunakan *outsourcing* adalah persoalan hubungan ketenagakerjaan di mana praktek ini tidak menimbulkan banyak tuntutan dari para pekerja. Pelaksanaan *outsourcing* dengan sistem kerja kontrak dan *outsourcing*, para pekerja akan berpikir dua kali untuk terlibat dalam serikat pekerja, meskipun pekerja menyadari bahwa dengan berserikat pekerja memiliki kekuatan dan posisi tawar dikarenakan pekerja telah bekerja untuk memberikan keuntungan bagi pengusaha. Karena itu persoalan *outsourcing* ini dalam perspektif ketenagakerjaan sering dilihat sebagai persoalan sosial atau *social perspective*.²⁰

Sama halnya dengan perkembangan di dunia internasional, praktek *outsourcing* di Indonesia merupakan bukan sesuatu hal baru karena pada jaman kolonial Belanda, sistem kerja kontrak sudah dipraktekkan di perkebunan-perkebunan sebagai wujud penjajahan asing atas Indonesia. Kisah lengkap kuli kontrak dapat ditemukan di dalam buku yang ditulis oleh Jan Breman berjudul : "Menjinakkan Sang Kuli". Sebuah sistem kerja kontrak yang diberlakukan oleh pengusaha perkebunan dengan dukungan

¹⁶ Barbara Bradack Hojnik. "Correlation Between Reasons and Effects of Outsourcing: Evidence From Slovenian SME's." *Economic Sciences Series*, No.57, 2010, pp.313-324.

¹⁷ Fergel McCann. "Outsourcing and Firm Productivity." June 2008, <http://www.edge-page.net/jamb2008/Papers/paper2.pdf>, diakses 1 November 2010.

¹⁸ Barbara J. Spencer. "International Outsourcing and Incomplete Contract." *NBER Working Paper Series* 11418.

¹⁹ S. Globerman and R. Vining Aidan. "The *Outsourcing* Decision: A Strategic Framework." *European Management Journal*, Edisi April 2004.

²⁰ Campbell McConnel, Stanley L.Brue and David A. Macpherson. *Contemporary Labor Economic*. (New York: McGraw, Hill, International Edition, 2006), p.11.

pemerintah kolonial Belanda melalui *Ordonansi Kuli* dan *Poenale Sanctie*. Sebuah sistem kerja yang tidak memperdulikan nasib para kuli. Kuli bukan dianggap sebagai manusia tetapi hanya kumpulan pribadi-pribadi yang sah untuk dikejami dan dianiaya.²¹

Dalam perkembangannya, terutama saat ini, secara umum perkembangan penerapan *outsourcing* di Indonesia terus meningkat. Hasil survei yang dilakukan oleh Tim Sharing Vision dan hasil survei dari beberapa publikasi di luar negeri hasilnya hampir sama, hanya berbeda 2 persen.²² Namun demikian, persoalan sistem *outsourcing* cenderung menjadi suatu persoalan tersendiri, terutama bagi kalangan yang tidak setuju dengan praktek tersebut. Dari penjelasan di atas sangat menarik untuk dilakukan analisis lebih lanjut terhadap praktek *outsourcing* di Indonesia. Hal yang ingin dianalisis adalah:

1. Apa landasan hukum atas pelaksanaan *outsourcing*?
2. Bagaimana solusi perdebatan tentang penerapan *outsourcing* yang muncul selama ini?
3. Bagaimana perkembangan praktek *outsourcing* di Indonesia?
Secara khusus, bagaimana praktek *outsourcing* yang dilihat pada sisi perusahaan berdasarkan aspek alasan penggunaan *outsourcing*, pemilihan strategi, serta kriteria perusahaan yang mempraktekkan *outsourcing*?
4. Permasalahan yang muncul sebagai akibat dari praktek *outsourcing* terutama penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, serta agenda ke depan yang harus dilakukan sehubungan dengan munculnya berbagai penyimpangan dan keterbatasan pengaturan praktek *outsourcing*?

Berdasarkan agenda pembahasan di atas, maka analisis ini bertujuan memberikan informasi tentang praktek *outsourcing* di Indonesia sehingga dapat menjadi masukan dalam perubahan terhadap UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya mengadopsi perubahan tentang pengaturan *outsourcing*.

²¹ Gindo N. "Sistem Kerja Kontrak (Outsourcing) Dari Dahulu Sampai Sekarang." 12 September 2009 http://www.kpsmedan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=58, diakses 20 Desember 2010).

²² Rahardjo, Budi. "Outsourcing di Indonesia 2007." 2006, <http://rahard.Wordpress.com/2006/12/15/outsourcing-di-indonesia-2007/>, diakses 17 Oktober 2009.

II. **OUTSOURCING** DALAM PENDEKATAN LITERATUR

Outsourcing berasal dari bahasa Inggris yang berarti "alih daya". *Outsourcing* mempunyai nama lain, yaitu *contracting out* artinya sebuah pemindahan operasi dari satu perusahaan ke tempat lain di mana menurut Ivancevich, *outsourcing* juga disebut sebagai *staff sourcing*.²³ Dari penjelasan tersebut, terdapat dua pengertian terhadap *outsourcing*.

Terdapat beberapa pertimbangan untuk melakukan *outsourcing*, misalnya menurut Stone (2005) dilakukan untuk meningkatkan pada fokus bisnis inti, menghemat biaya, dan meningkatkan kualitas, akses pada perkembangan teknologi dan mengurangi pengaruh serikat pekerja.²⁴ Meskipun demikian tidak selamanya *outsourcing* itu memberikan dampak positif. Adapun faktor yang menyumbang bagi keberhasilan *outsourcing* menurut Griffiths (tanpa tahun) adalah memahami tujuan dan sasaran perusahaan, seleksi dalam pemilihan *vendor*, pengelolaan, dan penyesuaian keuangan. Beberapa kerugian yang timbul akibat praktek *outsourcing* adalah hilangnya kontrol manajemen karena sangat sulit mengawasi pekerja dari luar perusahaan dibandingkan dengan pekerja yang berasal dari perusahaan sendiri, sering adanya biaya yang tersembunyi yang sangat sulit untuk dihitung atau dipersiapkan, termasuk biaya hukum yang berhubungan dengan kontrak, mengancam keamanan dan kerahasiaan perusahaan, kehilangan fleksibilitas akibat perubahan kondisi usaha, serta kontrak jangka panjang yang tidak menyenangkan, kehilangan kompetitif, masalah-masalah pembaruan kontrak dan kesalahpahaman dalam memahami kontrak.²⁵

Terkait dengan *outsourcing* terdapat beberapa teori atau pendekatan. Pendekatan pertama terkait dengan pemilihan strategi (tipe dan jenis) *outsourcing* yang tepat terhadap strategi bisnis perusahaan. Berdasarkan teori ini maka sebelum suatu perusahaan memutuskan untuk menggunakan *outsourcing*, perusahaan harus mempertimbangkan tipe dan jenis *outsourcing* mana yang cocok untuk digunakan. Dalam teori ini juga dijelaskan tentang perlunya kualitas manajemen dan pengelolaan relasi

²³ John M. Ivancevich, *Human Resources Management*. (New York: McGraw, Hill, International Edition, 2007), p.201.

²⁴ Stone, *op.cit.*, p.61.

²⁵ Dave Griffith. "The Theory and Practice of Outsourcing." <http://www.stc.org/confproceed/2001/PDFs/STC48-000183.PDF>, diakses 20 Desember 2010.

outsourcing yaitu bagaimana menjalin suatu hubungan dan komunikasi yang sangat berperan untuk meningkatkan kualitas pekerjaan yang dilakukan.

Menurut Mangalaraj (tanpa tahun), jenis strategi *outsourcing* didasarkan pada sisi operasional, taktik, dan strategis keuntungan. Berdasarkan hal tersebut muncul pendekatan dalam penggunaan *outsourcing* dengan mengenalkan konsep *strategic outsourcing*. Pendekatan ini tidak hanya ditujukan pada usaha jangka pendek, tetapi juga untuk jangka panjang. Keuntungan jangka menengah dan panjang sangat ditentukan oleh pemilihan *provider* yang selektif pada tingkat harga terendah yang akan membawa perusahaan untuk berkonsentrasi pada proses bisnis intinya. Beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait dengan keputusan *strategic outsourcing* adalah: perbedaan perspektif usaha, kontrol untuk mendorong keputusan *outsourcing* dengan menciptakan efisien, pengembangan struktur lanjutan dari langkah-langkah keputusan *outsourcing*, mengembangkan peran dari keputusan internal tentang *outsourcing*, dan memahami arsitektur kebijakan ekonomi pemerintah untuk mendukung keputusan *outsourcing*. Dengan kondisi tersebut, organisasi harus memahami segala hal yang berkaitan dengan *outsourcing*, terutama yang berkaitan dengan legal aspeknya.²⁶

Melalui teori ini, *outsourcing* tidak hanya memberi manfaat bagi perusahaan, seperti meningkatnya nilai perusahaan, meningkatkan fleksibilitas operasi, mengurangi biaya dan perusahaan bisa lebih fokus pada kompetensi inti, namun juga diikuti oleh munculnya resiko-resiko baru seperti penurunan dalam sistem kinerja, penurunan moral staf, atau hilangnya kemampuan inovatif. Resiko tersebut menyebabkan munculnya biaya-biaya yang tersembunyi (*hidden cost*). Resiko ini umumnya muncul bila keputusan *outsourcing* didasari semata-mata oleh dorongan untuk memotong biaya dan pemilihan sistem informasi yang akan di-*outsource* dilakukan secara sembarangan.²⁷

²⁶ George Mangalaraj. "Strategies for Offshore Outsourcing of Information Technology Work." <http://www.swdsi.org/swdsi06/Proceedings06/Papers/MIS02-SP01.pdf>, diakses 20 Desember 2010.

²⁷ Rahmiati. "Analisis Biaya-Manfaat dan Aplikasi Model Penerimaan Teknologi Pada Keputusan *Outsourcing* TI." *Jurnal Bisnis dan Manajemen*. Vol.4, No.1, 2008.

Kedua, pendekatan berdasarkan teori biaya transaksi. Dalam teori ini *outsourcing* dikaitkan dengan upah yang harus dibayar. Menurut Holmes and Snider, upah untuk pekerja *outsourcing* ditentukan oleh kondisi pasar tenaga kerja. Upah akan jatuh jika permintaan *outsourcing* meningkat dan sebaliknya akan naik jika *outsourcing* terjadi pembatasan.²⁸ Dalam rumpun teori ini termasuk *production cost*. Teori ini akan terkait dengan efisiensi produk dari produksi yang menggunakan unit produksi berdasarkan *outsourcing*. Menurut Coman and Ronen, praktek dari *outsourcing* ini juga menimbulkan permasalahan terutama ketika dihadapkan pada keterbatasan sumber-sumber produksi.²⁹

Ketiga, teori institusional sebagai faktor yang berpengaruh bagi perusahaan bisnis untuk menjalankan *outsourcing*. Dalam rumpun teori ini termasuk *using agency theory*, di mana keberhasilan *outsourcing* dipengaruhi bagaimana menggunakan peran agensi.³⁰

Keempat, *outsourcing* yang didekati dengan pendekatan ekonomi politik. Berdasarkan pendekatan ini, *outsourcing* merupakan turunan dari kapitalisme global. Asumsinya adalah sifat dasar kapitalis, yaitu eksploitatif dan ekspansif. Pendekatan ini dibangun atas adanya praktek perusahaan-perusahaan transnasional dan multi-nasional yang semakin kuat mencengkram negara-negara yang sedang berkembang. Ekspansi dan eksploitasi yang besar-besaran dilakukan demi akumulasi modal yang diiringi juga dengan model dan format kerja yang telah dipersiapkan (*outsourcing*) untuk diterapkan di wilayah pengembangan perusahaan. Cara ini merupakan implementasi dari ciri globalisasi di mana perusahaan transnasional melakukan peningkatan konsentrasi dan monopoli berbagai sumber daya dan kekuatan ekonomi.³¹ Karena itu, praktek *outsourcing*

²⁸ Thomas J. Holmes and Julia Thornton Snider. "A Theory of Outsourcing and Wage Decline." Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department, *Working Paper* 669, March 2009.

²⁹ Alex Coman and Boaz Ronen. "Production Outsourcing: A Linear Programming Model for Theory-of-Constraint." *International Journal of Production Research*, Vol.38, No.7, 2000, pp.1631-1639.

³⁰ Amiti Mary and Shang-Jin Wei. "Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?" International Monetary Fund WP/04/186, IMF Research Department October 2004.

³¹ Martin Khor. *Globalisasi Perangkap Negara-Negara Selatan*. Yogyakarta. Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2001, p.12.

mencerminkan esensi atau ciri dasar dari praktek *outsourcing* yang lebih merugikan buruh dan menguntungkan perusahaan.³²

III. PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum

Dalam melihat bagaimana pelaksanaan *outsourcing* di Indonesia, hal pertama yang harus dilihat adalah aspek legalnya. Selama ini, pengaturan tentang *outsourcing* merujuk pada UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Di dalam undang-undang tersebut memang tidak disebutkan secara tegas mengenai istilah dari *outsourcing*. Namun demikian, berdasarkan ketentuan pasal 64 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan tentang suatu perjanjian kerja yang dibuat antara pengusaha dengan tenaga kerja, di mana perusahaan tersebut dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis. Jadi, perjanjian *outsourcing* dapat disamakan dengan perjanjian pemborongan pekerjaan. Dalam Pasal 65 dan 66 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatur mengenai:

1. penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain dilaksanakan melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis;
2. pekerjaan yang dapat diserahkan kepada perusahaan lain dengan syarat-syarat: dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama, dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan, merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan, dan tidak menghambat proses produksi secara langsung;
3. perusahaan lain (provider) harus berbentuk badan hukum;
4. perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja bagi pekerja/buruh pada perusahaan provider sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

³² Akatiga. "Praktek Kerja Kontrak dan Outsourcing Buruh Di Sektor Industri Metal Di Indonesia." Ringkasan Eksekutif, FSPMI-FES, Agustus 2010.

5. hubungan kerja dalam pelaksanaan pekerjaan diatur dalam perjanjian kerja secara tertulis antara perusahaan lain dan pekerja/buruh yang diperkerjakannya;
6. hubungan kerja dapat didasarkan atas perjanjian-perjanjian kerja waktu tidak tertentu atau perjanjian kerja waktu tertentu;
7. dalam keadaan tertentu status hubungan kerja pekerja/buruh dengan perusahaan penerima pemborongan dapat beralih menjadi hubungan kerja pekerja/buruh dengan perusahaan pemberi kerja;
8. pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh tidak boleh digunakan oleh pemberi kerja untuk melaksanakan kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi kecuali untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi;
9. penyedia jasa pekerja/buruh untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi harus memenuhi syarat: adanya hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh; perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh kedua belah pihak; perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja, serta perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh; perjanjian antara perusahaan pengguna jasa pekerja/buruh dan perusahaan penyedia pekerja/buruh dibuat secara tertulis; dan
10. penyedia jasa pekerja/buruh merupakan bentuk usaha yang berbadan hukum dan memiliki izin dari instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.

Selanjutnya *outsourcing* dikuatkan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No.Kep.101/Men/VI/2004 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh. Berdasarkan penjelasan di atas maka *outsourcing* dibolehkan untuk dilaksanakan di Indonesia. Namun kebebasan penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan melalui *outsourcing* tersebut dibatasi dalam beberapa hal antara lain menyangkut syarat pekerjaan yang dapat dilakukan *outsourcing* dan syarat perusahaan pemborong, serta akibat hukum atas pelanggaran syarat-syarat tersebut. Tetapi dalam prakteknya masih sering terjadi berbagai permasalahan

antara lain akibat masih adanya perbedaan penafsiran terhadap syarat pekerjaan yang dapat dilakukan dengan *outsourcing*. Adanya perbedaan penafsiran tersebut ada kalanya dilandasi oleh unsur kepentingan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah *outsourcing*.

B. Diskursus *Outsourcing*

Penerapan *outsourcing* di Indonesia telah menimbulkan perdebatan. Menurut Herlambang terdapat beberapa masalah terkait dengan kerja kontrak dan *outsourcing*. *Pertama*, secara ideologis, lahirnya pasal-pasal kerja kontrak dan *outsourcing* yang merugikan buruh adalah produk dominan neo-liberalisme yang bertentangan dengan watak ekonomi bangsa Indonesia yang dianut dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu asas kekeluargaan dan kebersamaan. Pasal kerja kontrak dan *outsourcing* yang dikaitkan dengan daya kompetitif investasi (*labor market flexibility*) berarti pemberian peluang kekuatan bebas para pemodal untuk mendeprivasi asas-asas ekonomi kerakyatan. *Kedua*, dari sisi jaminan bagi pekerja, konsekuensi kerja kontrak dan *outsourcing* berarti mengurangi hak-hak buruh, utamanya menyangkut berbagai tunjangan, jaminan sosial (*social security*) dan keamanan bekerja secara layak (*proper job security*). *Ketiga*, inkonsistensi penerapan hubungan kerja karena jika dilihat dari definisi Hubungan Kerja dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya Pasal 1 Ayat (15) yang menyatakan, "hubungan kerja adalah hubungan hukum yang timbul antara pekerja dan pengusaha berdasarkan perjanjian kerja yang memiliki ciri-ciri adanya upah, adanya perintah, dan adanya pekerjaan." Tetapi dalam Pasal 66 Ayat (2) Huruf a dinyatakan bahwa antara perusahaan penyedia jasa pekerja dipersyaratkan harus ada hubungan kerja. Padahal antara perusahaan penyedia jasa pekerja dengan pekerja hubungan hukumnya tidak memenuhi unsur perintah, pekerjaan dan upah. *Keempat*, buruh terlalu mudah untuk dipecat dan direkrut dikarenakan buruh ditempatkan semata-mata sebagai faktor produksi semata (seperti halnya barang dagangan) dalam skema kerja kontrak maupun *outsourcing*. *Kelima*, jaminan hukum penjualan manusia modern (*legalized modern slavery*) atau sebagai perbudakan zaman modern. Legalisasi *outsourcing* sebagaimana diatur dalam Pasal 64-66, merupakan praktek jual beli manusia yang memanfaatkan situasi keterpurukan ekonomi, sehingga buruh yang harus menjadi korban dalam politik investasi. *Keenam*, paradigma konflik padahal

seharusnya menerapkan paradigma kemitraan yang harus dijadikan landasan teoritis untuk menyusun undang-undang, melainkan paradigma konflik.³³

Dari perspektif ekonomi politik, menurut Kholek, *outsourcing* merupakan perkembangan dari mekanisme perburuhan di era modern. Menurutnya sistem kerja tersebut merupakan penjelmaan dari sifat kapitalisme yaitu ekspansif dan eksploitatif yang telah menguasai negara-negara berkembang, dan ini berarti pencederaan dan pengabaian terhadap hak-hak dasar buruh oleh pihak kapitalis. Karena itu menurutnya, disahkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang memperbolehkan mekanisme kerja *outsourcing* merupakan landasan hukum formal bagi penindasan dan penghisapan hak-hak buruh. Lebih lanjut, menurutnya sistem tersebut mirip *human trafficking* yang dilegalisasi oleh negara.³⁴

Namun bagi pengusaha sendiri hal ini sering disebut sebagai salah satu penghambat dan penyebab sistem perdagangan yang tidak efisien. Lebih khusus lagi pada klausul pesangon dan *outsourcing*. Tenaga kontrak hampir tidak mungkin ditampung di industri-industri yang membuat barang-barang yang daya saingnya sangat ditentukan oleh kualitas karena persaingan yang sangat ketat seperti misalnya sepatu, pakaian jadi dan elektronika.³⁵

Karena itu menurut Nugroho, *outsourcing* yang diatur dalam UU No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memperjelas semangat fleksibilitas pasar tenaga kerja. Fleksibilitas, yaitu upaya sistematis untuk mempertahankan hubungan kerja dan membebaskan pengusaha untuk memberikan perlindungan terhadap buruh dan membayarkan kewajibannya.³⁶

³³ R. Perdana Wiratraman Herlambang. "Dampak Kerja Kontrak dan Outsourcing Dilihat Dari Segi Hak Asasi Manusia." Makalah yang disampaikan pada Acara Dialog Publik: Kajian Terhadap Sistem Kerja Kontrak dan Outsourcing, diselenggarakan oleh Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia (SPBI) Komite Wilayah Kabupaten Gresik, 25 Maret 2007.

³⁴ Abdul Kholek. "Outsourcing Sebuah Pengingkaran Kapitalisme Terhadap Hak-Hak Buruh." <http://www.blog.unsri.ac>, diakses 20 Desember 2010.

³⁵ Siti Kunarti. "Perjanjian Pemborongan Pekerjaan (Outsourcing) Dalam Hukum Ketenagakerjaan." *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.9, No.1, 2009, pp.103-110.

³⁶ Yanuar Nugroho "Menyoal Kebijakan Fleksibilitas Pasar Tenaga." <http://audentis.files.wordpress.com/2007/07/atmajaya-paper-revisedyn.pdf>, diakses 1 November 2010.

Menurut studi FSPMI-FES (2010) implikasi dari pasar fleksibel adalah bagi buruh berarti kesempatan bekerja pendek dan terbatas, tidak ada kompensasi pada akhir hubungan kerja, kesejahteraan menurun, upah tidak pernah naik, tidak dapat berserikat. Bagi serikat buruh berarti kehilangan anggota, minat terhadap serikat buruh berkurang, posisi tawar semakin lemah, tidak berdaya mengatasi *outsourcing*, pelanggaran hak berserikat secara langsung maupun tidak langsung. Bagi pengusaha berarti urusan ketenagakerjaan semakin praktis, biaya tenaga kerja jauh berkurang sampai 20%, biaya tinggi dalam jangka pendek tetapi rendah dalam jangka panjang, membayar *management fee* dan pesangon dalam rangka pengalihan hubungan kerja tetap menjadi kontrak tetapi tidak perlu memberikan kompensasi dan pensiun ketika hubungan kerja berakhir, serta untuk mengurangi resiko kerugian karena fluktuasi bisnis. Sedangkan bagi pemerintah berarti terjadi pelanggaran massal terhadap peraturan dan UU mengenai *outsourcing* dan kebebasan berserikat, penurunan wibawa, kompetensi dan profesionalisme aparat Dinas Tenaga Kerja/Kementerian Tenaga Kerja, perluasan kesempatan kerja di sektor formal sulit tercapai, usaha pengurangan kemiskinan terancam. Terakhir, bagi pasar tenaga kerja berarti mengalami hambatan dari sisi pasokan tenaga kerja karena calon tenaga kerja harus membayar untuk bisa mendapatkan pekerjaan; perluasan kesempatan kerja di sektor formal semakin sempit karena preferensi terhadap kelompok usia tertentu; gejala informalisasi meluas karena kesempatan kerja di sektor formal yang semakin pendek dan terbatas.³⁷

Meskipun di Indonesia sudah ada dasar regulasi bagi penerapan *outsourcing*, sejauh ini belum ada pengaturan teknis yang jelas soal pekerja kontrak atau *outsourcing*, khususnya mengenai jenis pekerjaan apa saja yang termasuk pekerjaan pokok (*core bussiness*) dan bersifat penunjang (*non-core bussiness*). UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan hanya mengatur jenis pekerjaan yang bersifat pokok dan penunjang tanpa merinci secara jelas mana yang termasuk jenis pekerjaan pokok dan penunjang. Hal itu menimbulkan banyak persoalan dalam praktek. Akibatnya, pihak pengusaha *outsourcing* sering memaksakan untuk memborongkan hampir semua jenis pekerjaan ke perusahaan pengguna

³⁷ Akatiga. "Praktek Kerja Kontrak dan Outsourcing Buruh Di Sektor Industri Metal Di Indonesia." Ringkasan Eksekutif, FSPMI-FES, Agustus 2010.

tenaga kerja. Sistem *outsourcing* dalam konteks hubungan kerja pun harus diperjelas. Hal ini menjadi penting karena selama ini ada semacam ketidaktegasan dengan siapa buruh mempunyai hubungan kerja.

Penegasan itu bisa diwujudkan lewat hubungan kerja yang bersifat tanggung renteng (*co-employment relations*), baik perusahaan penyedia maupun pengguna memiliki hubungan kerja dengan pekerja sendiri. Untuk itu, memang Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi perlu menerbitkan suatu peraturan menteri tenaga kerja yang mengatur beberapa hal. *Pertama*, jenis pekerjaan apa saja yang dapat dikontrak atau di-*outsource* yang perumusannya hasil kesepakatan serikat pekerja dan organisasi pengusaha. *Kedua*, agar upah pekerja kontrak atau *outsourcing* harus lebih tinggi dari pekerja tetap untuk menjamin pekerja jika kontraknya tidak diperpanjang. *Ketiga*, hak perlindungan pekerja kontrak atau pekerja *outsourcing* minimal sama dengan pekerja yang bukan *outsourcing*.³⁸

C. Perkembangan Praktek *Outsourcing*

1. Alasan Penerapan *Outsourcing*

Pada bagian awal dijelaskan bahwa praktek *outsourcing* di Indonesia sudah banyak dipraktekkan oleh perusahaan-perusahaan bahkan juga dilakukan oleh instansi pemerintah. Meningkatnya penggunaan tenaga *outsourcing* pada tahun-tahun belakangan muncul karena pada satu sisi sejak krisis ekonomi dan moneter yang melanda Indonesia telah membuat banyak perusahaan mengalami penurunan penjualan karena kemampuan ekonomi secara nasional menurun, tetapi di sisi lain kebutuhan biaya cenderung meningkat sehingga dilakukan efisiensi dengan *outsourcing*.³⁹

Penggunaan strategi *outsourcing* pada perusahaan-perusahaan dapat merujuk kepada hasil survei yang dilakukan oleh Divisi Riset PPM Manajemen tahun 2008. Survei tersebut menggunakan kuesioner dengan *convenience sampling* kepada 44 perusahaan. Hasil survei memperlihatkan bahwa 73% perusahaan menggunakan tenaga *outsourcing* dalam kegiatan

³⁸ YLBHI dan UNDP. "Legal Empowerment of the Poor: Lessons Learned from Indonesia." Jakarta YLBHI dan UNDP, July 200, pp.43-44.

³⁹ Indung Sudarso. "Outsourcing Versus Insourcing Sumber Daya Manusia Pengaruhnya terhadap Kinerja pada Industri Manufaktur BUMN." *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol.6, No.1, April 2008, pp.104-114.

operasionalnya, sedangkan sisanya yaitu 27% tidak menggunakan tenaga *outsourcing*. Dari 73%, perusahaan yang menggunakan tenaga *outsourcing* tersebut terlihat bahwa perusahaan yang sepenuhnya menggunakan tenaga *outsourcing* adalah perusahaan yang bergerak pada jenis industri perbankan, kertas, jasa pendidikan, pengolahan karet dan plastik, serta industri makanan dan minuman. Sedangkan untuk industri alat berat, mesin dan sarana transportasi (otomotif dan suku cadang) menggunakan tenaga *outsourcing* sebanyak 57,14%. Penggunaan tenaga *outsourcing* juga dilakukan oleh industri farmasi dan kimia dasar sebanyak 80%, industri telekomunikasi dan informasi teknologi sebanyak 60% dan industri lainnya sebanyak 50% terdiri dari industri jasa pemeliharaan pembangkit listrik, konsultan, EPC (*engineering, procurement, construction*), pengolahan kayu, kesehatan, percetakan dan penerbitan, dan elektronik. Dilihat dari status kepemilikan, diketahui bahwa BUMN, *joint venture* dan nirlaba menggunakan 100% tenaga *outsourcing* dalam kegiatan operasionalnya. Sedangkan untuk swasta nasional menggunakan tenaga *outsourcing* sebanyak 57,69% dan swasta asing menggunakan sebanyak 85,71%. Adapun komposisi jenis pekerjaan yang paling banyak menggunakan tenaga *outsourcing* adalah *cleaning service* sebesar 56,82%, *security* sebesar 38,64%, lainnya sebesar 36,36%, *driver* (25%), sekretaris (22,73%), *customer service* (13,64%) dan SPG (9,09%).⁴⁰

Dalam survei tersebut juga ditanyakan tentang alasan penerapan *outsourcing*. Dari 73% perusahaan yang menggunakan tenaga *outsourcing* diketahui 5 alasan menggunakan *outsourcing* yaitu agar perusahaan dapat fokus terhadap *core business* sebesar 33,75%, untuk menghemat biaya operasional sebesar 28,75%, *turnover* karyawan menjadi rendah sebesar 15%, modernisasi dunia usaha dan lainnya, masing-masing sebesar 11,25%. Adapun alasan lainnya adalah efektifitas *manpower*, tidak perlu mengembangkan SDM untuk pekerjaan yang bukan utama, memberdayakan anak perusahaan, serta terkait dengan kondisi usaha yang tidak dapat diperkirakan (kestabilan usaha).⁴¹

Namun demikian, secara umum praktek *outsourcing* di Indonesia dan di luar negeri berbeda. Alasan **pertama**, *outsourcing* di Indonesia dilakukan karena tidak adanya sumber daya yang mampu mengerjakan. Alasan

⁴⁰ Divisi Riset PPM Manajemen. "Outsourcing." Jakarta: PPM Manajemen, 28 Agustus 2008.

⁴¹ *Ibid.*

seperti ini cukup mengkhawatirkan karena salah satu prinsip dari *outsource* adalah perusahaan tetap harus mampu mengendalikan *outsource* ini. Karena jika perusahaan tidak mempunyai sumber daya yang mengerti atau mampu mengerjakan, bagaimana perusahaan bisa mengendalikan usahanya.⁴² Meskipun alasan seperti itu juga terjadi di negara-negara maju seperti yang dijelaskan pada bagian teori, yaitu dengan alasan efisiensi yang artinya secara internal perusahaan memiliki kemampuan akan tetapi lebih mahal.

Alasan **kedua** dari latar belakang penerapan *outsourcing* di Indonesia tidak terlepas dari tujuan ekonomi politik yaitu untuk menciptakan lapangan pekerjaan bagi pengangguran. Hal ini didorong oleh kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Inpres No. 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Iklim Investasi disebutkan bahwa *outsourcing* sebagai salah satu faktor yang harus diperhatikan dengan serius dalam menarik iklim investasi ke Indonesia.

Alasan **ketiga**, sama halnya dengan yang banyak dilakukan di luar negeri adalah untuk efisiensi biaya, tetapi dilakukan dengan cara akal-akalan. Modus operandi yang dipakai, bisa dilihat dari beberapa kasus yang merupakan hasil survei antara lain: perusahaan menutup perusahaan dengan alasan bangkrut, namun membuka perusahaan baru dengan sistem *outsourcing*, perusahaan memberikan iming-iming agar buruh mengundurkan diri dengan pesangon tidak sesuai, selanjutnya sistem kerja dirubah menjadi *outsourcing*. Namun di luar hal di atas, mayoritas perusahaan baru menerapkan sistem kerja kontrak dan *outsourcing*.⁴³

2. Strategi *Outsourcing* Bagi Perusahaan

Sesuai dengan kerangka teoritis, pada level perusahaan penerapan *outsourcing* merupakan strategi yang tepat karena dianggap dapat memberikan keuntungan. Salah satu strategi dalam menentukan *outsourcing*, berdasarkan studi Divisi Riset PPM Manajemen tahun 2008, diketahui bahwa harga menjadi faktor utama dalam pemilihan partner

⁴² Rahardjo, Budi. "Kesulitan Outsourcing di Indonesia." 2006, <http://rahard.wordpress.com/2006/02/25/kesulitan-outsourcing-di-indonesia>, diakses 17 Oktober 2009.

⁴³ Beno Widodo. "Mayday dan Berkuasanya Kelas Pekerja." 2007, <http://rakyatpekerja.blogspot.com/2007/05/mayday-dan-berkuasanya-kelapekerja.html>, diakses 17 Oktober 2009.

outsourcing (22,62%). Sedangkan reputasi yang baik dari *provider outsource* menempati posisi kedua yaitu sebesar 21,43%. Untuk tenaga *outsource* yang dimiliki sesuai dengan kebutuhan perusahaan (19,05%), pengetahuan *provider outsource* terhadap proses bisnis perusahaan (11,90%). Pengalaman sebelumnya menempati posisi kelima dalam pemilihan mitra⁴⁴ *outsourcing* (10,71%), diikuti oleh stabilitas *provider outsource* (8,33%) dan lainnya sebesar 5,95%. Adapun faktor-faktor lainnya adalah pemenuhan persyaratan ketentuan tenaga kerja dan penyerapan tenaga terdekat dengan unit kerja.⁴⁵

Selain hal di atas, keberhasilan strategi *outsourcing* menurut Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) adalah aspek pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan kegiatan *outsourcing*. Karena itu, hal yang dapat dilakukan adalah memformulasikan langkah-langkah dan parameter-parameter tentang pengawasan dan pengendalian serta penanganan kerahasiaan yang memadai dalam kontrak kerja antara perusahaan pengguna (dalam studi: Perusahaan Efek) dan perusahaan penyedia jasa *outsourcing*.⁴⁶

Tidak semua perusahaan berhasil menerapkan sistem *outsourcing*. Karena itu menurut pengguna berdasarkan studi Divisi Riset PPM Manajemen (2008) bahwa indikator keberhasilan terbesar atau 25% adalah pihak yang terlibat harus bertanggungjawab, mendukung, dan berkomitmen untuk melaksanakan *outsourcing*. Sedangkan 23,81% keberhasilan dilihat dari detail aturan main *outsourcing* yang didefinisikan dalam kontrak kerja. Selanjutnya indikator keberhasilan lainnya adalah

⁴⁴ Untuk kasus studi bagi provider di perusahaan efek dari Studi Bapepam (2005), sebagian besar responden menyatakan perlu adanya persyaratan khusus untuk pihak-pihak yang dapat diberi wewenang atas pelaksanaan fungsi atau kegiatan yang didelegasikan tersebut. Hal ini menggambarkan bahwa pemberian jasa *outsourcing* harus diatur pelaksanaannya antara lain pengaturan tentang persyaratan untuk menjadi pihak penyedia jasa *outsourcing*. Syarat-syarat yang dipilih oleh responden adalah tenaga ahli, pengalaman, dan permodalan yang cukup. Hal ini menggambarkan persyaratan kompetensi yang diminta oleh Perusahaan Efek terhadap penyedia jasa *outsourcing*. Sebagian besar responden menyatakan bahwa persyaratan-persyaratan di atas harus ditetapkan melalui peraturan Bapepam. Hal ini memperlihatkan bahwa Perusahaan Efek menginginkan pemberi jasa *outsourcing* juga dibawah pengawasan Bapepam.

⁴⁵ Divisi Riset PPM Manajemen, *op,cit*.

⁴⁶ Bappepam. "Laporan Hasil Studi Outsourcing BackOffice Perusahaan EF." Jakarta: Bappepam, 2005.

adanya kejelasan ruang lingkup proses *outsourcing* yang ingin dilakukan (17,86%). Indikator lain adalah *update* perjanjian antara pengguna dan penyedia tenaga *outsourcing* (13,10%), dan ada tidaknya prosedur formal dalam tender calon perusahaan *outsourcing* (10,71%), serta jangka waktu penyelenggaraan *outsourcing* (9,52%).⁴⁷

3. Kriteria Perusahaan *Outsourcing*

Hal menarik dari praktek *outsourcing* ini adalah pelakunya, dan salah satunya adalah koperasi. Terdapat beberapa koperasi yang bergerak di bidang penyedia jasa tenaga kerja, misalnya Koperasi Wahana Usaha Jabodetabek, yaitu koperasi yang dibentuk oleh pegawai PT Kereta Api Indonesia Jabodetabek yang pernah menjadi agen *outsourcing* di PT Kereta Api Indonesia. Kasus lain misalnya Koperasi Pegawai Rumah Sakit Pusat Pertamina (RSPP) yang juga pernah terikat perjanjian *outsourcing* dengan RSPP. Begitu juga untuk perkembangan yang terakhir adalah Koperasi Pegawai PT Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta yang menyediakan tenaga kerja *outsourcing* untuk posisi penjaga loket tol. Banyaknya koperasi yang bergerak di bidang pengerahan tenaga kerja itu memang memiliki dasar, yaitu Pasal 65 Ayat (3) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menegaskan bahwa perusahaan yang boleh menyelenggarakan *outsourcing* adalah perusahaan yang berbadan hukum. Di Indonesia, badan hukum terdiri dari Perseroan Terbatas, Yayasan dan Koperasi. Karena itu secara normatif koperasi dapat menyelenggarakan *outsourcing*.

Selanjutnya berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No.Kep.101/Men/VI/2004 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh, dirinci lebih jauh mengenai badan hukum apa saja yang berhak menjadi agen *outsourcing*, yaitu Perseroan Terbatas dan Koperasi saja. Yayasan tidak disebut dalam Kepmenaker karena mungkin yayasan tidak diberi ruang untuk mencari keuntungan.⁴⁸

⁴⁷ Divisi Riset PPM Manajemen, *op,cit*.

⁴⁸ "Menggugat Eksistensi Koperasi sebagai Agen *Outsourcing*." 28 Agustus 2008, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20013&cl=Berita>, diakses Sabtu, 17 Oktober 2009.

D. Permasalahan dan Agenda

1. Permasalahan yang Muncul

Selama ini praktek *outsourcing* telah banyak menimbulkan masalah. Beberapa praktek pelanggaran tersebut, misalnya kasus *outsourcing* di Rumah Sakit Pusat Pertamina adalah salah satu contoh nyata pelanggaran terhadap ketentuan ketenagakerjaan yang berlaku. Hakim PHI Jakarta menilai terjadi pelanggaran pelaksanaan *outsourcing*, yaitu tidak adanya perjanjian tertulis antara pihak rumah sakit sebagai *user* dengan koperasi pegawai RSPP selaku *agent*. Contoh lain penyimpangan *outsourcing* terjadi di pintu jalan tol Lingkar Luar Jakarta (*Jakarta Outer Ring Road, JORR*). Praktek ini terlihat dari sebagian besar petugas tiket di pintu tol berstatus sebagai pegawai *outsourcing*. Padahal masyarakat awam pasti bisa menilai bahwa pekerjaan menjaga pintu jalan tol adalah bisnis inti dari perusahaan penyelenggara jalan tol. Artinya tidak layak kalau pekerjanya berstatus karyawan kontrak atau *outsourcing*.⁴⁹

Studi dari Rosmanasari tahun 2008 terhadap pelaksanaan perlindungan hukum terhadap tenaga kerja *outsourcing* PT Indah Karya Nuansa Indonesia (PT INKANINDO) di PT PERTAMINA (Persero) UP-VI Balongan, memperlihatkan bahwa dalam menjalankan usaha *outsourcing* penyediaan tenaga kerja pemeriksaan rutin NDT peralatan kilang PT PERTAMINA (Persero) UP-VI Balongan, PT INKANINDO belum seluruhnya sesuai dengan ketentuan ketenaga-kerjaan yang berlaku. Beberapa hal belum terpenuhi, yaitu pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan, antara lain jam kerja yang diberlakukan bila dijumlah dalam satu minggu jumlahnya adalah 45 jam padahal dalam Pasal 77 ayat (2) maksimal jam kerja perminggu adalah 40 jam. Pelanggaran lainnya adalah uang makan lembur tidak diberikan karena kurang dari 4 jam nyata pada hari-hari kerja. Hal ini melanggar pasal 77 Ayat (2) yang telah mengatur bahwa total jam kerja nyata dalam seminggunya tidak boleh lebih dari 40 jam, serta ketentuan Waktu Kerja Lembur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 78 Ayat (1) Huruf b yaitu hanya dapat dilakukan paling banyak 3 jam dalam 1 hari dan 14 jam dalam 1 minggu. Begitu juga dengan ketentuan yang menyebutkan bahwa khusus untuk

⁴⁹ "Catatan Akhir Tahun 2008: Serba-Serbi Praktik Outsourcing di Sekitar Kita." 31 Desember 2009, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20816&cl=Berita>, diakses Sabtu, 17 Oktober 2009.

tenaga *shift* tidak mendapat uang makan lembur dan uang transpor lembur apabila bekerja pada hari-hari libur resmi, tidak sesuai dengan ketentuan Waktu Kerja Lembur dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 78 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh melebihi waktu kerja sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib membayar upah kerja lembur. Dengan demikian studi ini menyimpulkan bahwa Perlindungan Hukum bagi Pekerja Pemeriksaan Rutin NDT Peralatan Kilang (pekerja *outsourcing*) masih belum maksimal dan masih sangat lemah.⁵⁰

Studi FSPMI-FES (2010) dengan menggunakan kombinasi metodologi survei terhadap 600 buruh sektor metal di 3 provinsi di 7 Kabupaten/Kota yaitu Provinsi Kepulauan Riau di Kota Batam, Provinsi Jawa Barat di Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Karawang, serta Provinsi Jawa Timur di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Pasuruan, memperlihatkan bahwa dampak praktek kerja kontrak dan *outsourcing* adalah berefek fragmentatif, diskriminatif, degradatif dan eksploitatif terhadap buruh. Praktek hubungan kerja tetap dan kontrak telah menciptakan fragmentasi atau pengelompokan buruh berdasarkan status hubungan kerja di tingkat pabrik. Dalam praktek ini, di satu pabrik ada 3 kelompok buruh yaitu buruh tetap, buruh kontrak dan buruh *outsourcing*. Pengelompokan ini pada umumnya ditandai dengan perbedaan warna seragam yang dikenakan oleh ketiga kelompok buruh tersebut dan di antara buruh *outsourcing* yang berasal dari perusahaan penyalur tenaga kerja yang berbeda-beda. Pengelompokan berdasarkan warna baju seragam membawa efek stratifikasi dan jarak sosial di antara buruh tetap, kontrak dan *outsourcing* yang berimplikasi terhadap solidaritas dan kesadaran bersama sebagai buruh. Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* membawa setidaknya 3 bentuk diskriminasi terhadap buruh, yaitu:

1. diskriminasi usia dan status perkawinan, yaitu kebijakan ikutan yang diterapkan oleh perusahaan pengguna untuk mempekerjakan buruh *outsourcing* adalah menerapkan batasan usia dan status perkawinan bagi buruh *outsourcing* yang menimbulkan efek diskriminatif.

⁵⁰ Eva Rosmansari. "Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja *Outsourcing* PT Indah Karya Nuansa Indonesia (PT INKANINDO) di PT. PERTAMINA (Persero) UP-VI Balongan." *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2008.

- Perusahaan cenderung mempekerjakan buruh berusia muda dan untuk perekrutan buruh *outsourcing* baru mensyaratkan buruh yang berusia 18-24 tahun dan berstatus lajang dengan alasan produktivitas. Memilih buruh berstatus lajang membawa efek semakin sulitnya buruh yang sudah berkeluarga untuk memperoleh pekerjaan dan berpenghasilan;
2. diskriminasi upah, yaitu buruh kontrak dan *outsourcing* yang melakukan jenis pekerjaan yang sama dalam jam kerja yang sama dengan buruh tetap mendapatkan upah yang berbeda. Upah total buruh kontrak lebih rendah 17% dari upah buruh tetap dan upah total buruh *outsourcing* 26% lebih rendah dari upah buruh tetap; dan,
 3. diskriminasi berserikat, yaitu buruh kontrak dan *outsourcing* dilarang secara langsung maupun tidak langsung untuk bergabung dengan serikat tertentu atau dengan serikat apapun, dan kemungkinan tidak diperpanjang kontrak jika bergabung dengan serikat buruh.⁵¹

Studi lain adalah dari Agustina di PT. Tambang Batubara Bukit Asam (PTBA) Tbk. Berdasarkan hasil penelitiannya, ditemukan bahwa pelaksanaan praktek *outsourcing* sangat merugikan pekerja/buruh *outsourcing*, sekalipun pelaksanaan *outsourcing* tersebut telah diatur dalam UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Hal ini disebabkan karena ketidakjelasan perumusan hubungan kerja antara pemberi pekerjaan, penyedia jasa dengan pekerja/buruh *outsourcing*, ditambah lagi dengan ditemukannya tidak adanya perjanjian pemborongan pekerjaan secara tertulis antara PTBA dan KOPKAR PTBA, serta tidak adanya perjanjian kerja tertulis antara KOPKAR PTBA dengan pekerja/buruh yang di-*outsource* ke PTBA.⁵²

Selain hal di atas, penggunaan tenaga *outsourcing* juga mempunyai pengaruh terhadap keadaan afeksi pekerja *outsourcing*. Hal ini terlihat dari tidak adanya (rendahnya) motivasi. Studi dari Syibli dkk pada PT Telekomunikasi Indonesia Divisi Regional V Jawa Timur (tanpa tahun) sebagai Divisi yang melaksanakan sistem *outsourcing* operasi dan

⁵¹ Akatiga. "Praktek Kerja Kontrak dan Outsourcing Buruh di Sektor Industri Metal di Indonesia." Ringkasan Eksekutif, FSPMI-FES, Agustus 2010.

⁵² Dina Agustina. "Tinjauan Hukum Praktek Outsourcing Dalam Kaitan Perlindungan Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia (Studi Kasus PT. Tambang Batubara Bukit Asam Persero. Tbk)." <http://www.lontar.ui.ac.id//opac/themes/libri2/detail.jsp?id=97394&lokasi=lokal>, diakses 20 Desember 2010.

pemeliharaan jaringan kabel tembaga di PT TELKOM Area Jawa Timur, dengan menggunakan populasi karyawan *outsourcing* (khususnya tingkat teknisi pada perusahaan tersebut yang berjumlah 1.983 karyawan) memperlihatkan bahwa variabel yang berpengaruh signifikan dan positif terhadap kinerja SDM *outsourcing* adalah kemampuan dan komitmen, sedangkan kepribadian dan motivasi tidak berpengaruh terhadap kinerja SDM *outsourcing*.⁵³

Dari penjelasan di atas, secara umum pelaksanaan *outsourcing* memiliki banyak masalah. Masalah *pertama*, adanya dampak negatif bagi buruh, yaitu tidak adanya kepastian jaminan kerja bagi kaum buruh di mana dengan sistem *outsourcing* untuk mendapatkan upah buruh yang murah pengusaha melakukan penutupan perusahaan dengan berbagai alasan; tingkat kesejahteraan yang menurun dan tidak mampu menjawab kebutuhan harian, seperti yang dibuktikan oleh Survei Sosial Ekonomi Nasional Maret 2006 oleh BPS di mana pendapatan per kapita di daerah perkotaan adalah Rp150.799 per bulan yang artinya di daerah industri mengalami penurunan tingkat pendapatan dan ini berimbas pada pemenuhan kebutuhan hidup); melemahnya kekuatan serikat buruh dikarenakan mengurangnya anggota yang ter-PHK dan buruh yang dikontrak tidak berani berserikat disebabkan ancaman PHK sehingga daya tawar buruh/pekerja menjadi lemah; serta lemahnya posisi tawar karena perjanjian kerja yang individual dan lebih banyak hanya dalam bentuk lisan.⁵⁴ Hal tersebut sangat berbeda, misalnya dengan sistem *outsourcing* di Australia dan Amerika yang sistemnya sedemikian adil bagi pekerja. Di Australia, pekerja *outsourcing* biasanya mendapat gaji yang lebih tinggi hingga 20% dibandingkan tenaga kerja permanen. Jadi mereka tidak rugi bekerja dengan sistem seperti itu karena kalau diperhitungkan secara total dengan jam kerja yang sama per tahun, pendapatan kotornya hampir sama. Bedanya mereka tidak mendapat *sick payment*, *holidays payment*, *long*

⁵³ Mohammad Syibli, Indung Sudarso dan Udisubakti Ciptomulyono. "Analisis Pengaruh Faktor-Faktor Rekrutmen Terhadap Kinerja SDM Outsourcing PT Telkom dengan Pendekatan SEM (Struktural Equation Modelling)." Pasca Sarjana Magister Manajemen Teknologi-ITS, Kampus ITS Surabaya, <http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Master-10289-Paper.pdf>, diakses 1 November 2010.

⁵⁴ Beno Widodo. "Mayday dan Berkuasanya Kelas Pekerja." 2007, <http://rakyatpekerja.blogspot.com/2007/05/mayday-dan-berkuasanya-kelapekerja.html>, diakses 17 Oktober 2009.

service payment. Hal serupa juga ditetapkan di Amerika Serikat bahwa pegawai dengan sistem seperti itu, jika sudah berusia pensiun tetap akan mendapatkan jaminan sosial, yang berarti masa depannya tetap terjamin.

Sejalan dengan era reformasi kebijakan perlindungan bagi pekerja/buruh dalam pelaksanaan yang ditetapkan tidak sesuai lagi sehingga perlu dilakukan reformasi peraturan perundangan ketenagakerjaan yang didalamnya menetapkan kebijakan perlindungan pekerja/buruh dalam pelaksanaan *outsourcing*. Banyak hal yang dapat dilakukan oleh manajemen dan serikat pekerja/buruh diantaranya yaitu: mengembangkan standar kompetisinya yang meliputi keahlian, pengetahuan dan sikap; meningkatkan kebutuhan sosial-ekonomi, manajemen dan karyawan dapat memberikan kontribusi konkrit terhadap stabilitas pertumbuhan ekonomi dan sosial perusahaan; dapat memenuhi kebutuhan sosial minimum pekerja; serta memberikan rasa aman kepada para pekerja, sejalan dengan fungsi serikat pekerja/buruh yaitu memberikan perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan anggotanya.

Masalah *kedua*, adalah penentuan mitra *outsourcing*. Seperti diketahui bahwa salah satu kunci kesuksesan dari *outsourcing* adalah kesepakatan untuk membuat hubungan jangka panjang tidak hanya kepada proyek jangka pendek, dengan alasan perusahaan *outsourcing* harus memahami proses bisnis dari perusahaan. Namun ternyata hal ini tidak mudah dilakukan di Indonesia. Misalnya di institusi milik pemerintah, bagi kementerian atau lembaga non kementerian dan BUMN, pemilihan penyedia layanan harus dilakukan dengan melalui tender. Akibatnya pemenang tender sulit untuk diramalkan. Demikian pula perpanjangan layanan mungkin harus ditenderkan lagi. Hubungan baik antara pengguna jasa *outsourcing* dan penyedia jasa *outsourcing* sulit terjadi.⁵⁵

Masalah *ketiga*, meskipun sudah ada pengaturan tetapi masih terdapat celah permasalahan hukum yang terkait dengan penerapan *outsourcing* di Indonesia sebagai berikut: *pertama*, tidak ada petunjuk bagaimana perusahaan melakukan klasifikasi terhadap pekerjaan utama dan pekerjaan penunjang perusahaan yang merupakan dasar dari pelaksanaan *outsourcing*; *kedua*, tidak ada kejelasan bagaimana hubungan

⁵⁵ Rahardjo, Budi. "Kesulitan Outsourcing di Indonesia." 2006, <http://rahard.wordpress.com/2006/02/25/kesulitan-outsourcing-di-indonesia>, diakses 17 Oktober 2009

hukum antara karyawan *outsourcing* dengan perusahaan pengguna jasa *outsourcing*; ketiga, tidak ada mekanisme penyelesaian sengketa bila ada karyawan *outsourcing* yang melanggar aturan kerja pada lokasi perusahaan pemberi kerja.⁵⁶

2. Agenda Penting

Para aktivis dan pengurus serikat buruh selama ini menunjukkan sikap reaktif atas praktik *outsourcing*. Sebanyak 37 pengurus serikat buruh pernah menggugat UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ke Mahkamah Konstitusi. Salah satu yang digugat adalah landasan hukum keberadaan *outsourcing*. Pada saat itu hanya dua orang hakim konstitusi yang menyatakan *outsourcing* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi yang lainnya tidak berpandangan demikian. Pada akhirnya keputusan khusus mengenai *outsourcing*, permohonan buruh ditolak. Setelah perjuangan melalui jalur hukum tidak berhasil bukan berarti menyurutkan perjuangan para serikat buruh. Dalam tiap aksi demonstrasinya di hari buruh 1 Mei, isu penolakan terhadap sistem *outsourcing* dan kerja kontrak terus diusung para buruh.⁵⁷

Dalam konteks ketenagakerjaan, pemerintah sendiri menyadari bahwa pengaturan tentang *outsourcing* masih dianggap kurang lengkap. Karena itu pemerintah perlu untuk memperbaikinya. Adapun bentuk keseriusan pemerintah tersebut dengan menugaskan menteri tenaga kerja untuk membuat rancangan revisi terhadap UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Revisi tersebut ditujukan untuk membenahi permasalahan yang selama ini ada. Dalam diskusi dengan para pengurus SP/SB baik di tingkat DPP/PC/PUK mengidentifikasi adanya 2 arus besar pemikiran mengenai strategi menghadapi sistem kerja *outsourcing*. Pertama, kelompok mendukung revisi UU No. 13 Tahun 2003 tentang

⁵⁶ Pan Muhammad Paiz. "Outsourcing (Alih Daya) dan Pengelolaan Tenaga Kerja Pada Perusahaan: (Tinjauan Yuridis terhadap Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan)." 2007, <http://jurnalhukum.Blogspot.blogspot.com/2007/05/outsourcing-dan-tenaga-kerja.html>, diakses 17 Oktober 2009.

⁵⁷ Namun sampai akhir tahun 2008, Pemerintah dan DPR belum juga merevisi ketentuan mengenai *outsourcing* dan sistem kerja kontrak. Lihat dalam "Catatan Akhir Tahun 2008: Serba-Serbi Praktik Outsourcing di Sekitar Kita." <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20816&cl=Berita>, diakses 17 Oktober 2009.

Ketenagakerjaan yang terkait dengan kontrak dan *outsourcing*. Kedua, kelompok yang berpendapat bahwa UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak perlu direvisi, hanya perlu diperkuat pengawasannya. Termasuk dalam kelompok ini adalah mereka yang percaya bahwa negosiasi dan perjuangan di tingkat pabrik dan daerah masih dapat dilakukan.⁵⁸

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari penjelasan sebelumnya, *outsourcing* memiliki dua jenis. *Pertama*, *outsourcing* pekerjaan yang berkaitan dengan pemborongan pekerjaan pada pihak lain, atau diartikan sebagai pemindahan atau pendelegasian beberapa proses bisnis kepada suatu badan penyedia jasa, di mana badan penyedia jasa tersebut melakukan proses administrasi dan manajemen berdasarkan definisi serta kriteria yang telah disepakati oleh para pihak. *Kedua*, *outsourcing* manusia di mana tipe *outsourcing* ini merupakan praktek yang memberikan efisiensi pada tingkat tertentu dalam operasional bisnis, namun merugikan secara serius kepentingan buruh dipihak lain. Praktek jenis kedua ini yang ditentang oleh gerakan buruh di Indonesia, terutama setelah disahkannya UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Praktek *outsourcing* di Indonesia di satu sisi sudah meluas dan telah menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditunda-tunda oleh pelaku usaha, tetapi di sisi lain regulasi yang ada belum terlalu memadai untuk mengatur tentang *outsourcing* yang telah berjalan tersebut. Selama ini, *outsourcing* masih ditempatkan sebagai ranah kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia sebagai bagian dari kebijakan *labour market flexibility* yang berintikan keleluasaan merekrut dan memecat buruh sesuai dengan situasi usaha untuk menghindarkan kerugian.

Meskipun diperbolehkan, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur *outsourcing* secara terbatas. Misalnya, pelaksanaan *outsourcing* harus dituangkan dalam sebuah perjanjian tertulis dan harus

⁵⁸ Nina Herawati. *Kontrak dan Outsourcing Harus Makin Diwaspadai*. Seri Buku Saku. (Bandung: Akatiga, 2010).

didaftarkan ke Dinas Tenaga Kerja. Hal ini diatur dalam Pasal 64 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No.Kep.101/Men/VI/2004 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh. Bentuk pembatasan lain *outsourcing* juga terlihat dari pihak yang dibolehkan menerima pengalihan kerja atau menyediakan tenaga kerja (*agent*). UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan misalnya menyebutkan bahwa *agent* harus berbadan hukum dan tercatat di Dinas Tenaga Kerja sebagai perusahaan penyedia jasa pekerja. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No.Kep.101/Men/VI/2004 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh lebih tegas lagi menyatakan bahwa hanya perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas dan Koperasi yang boleh menjadi agen *outsourcing*. Dari sisi perusahaan yang mengalihkan pekerjaan dan menerima tenaga kerja *outsourcing* (*user*), undang-undang juga memberi pembatasan. *User* tidak boleh sembarangan meng-*outsourcing* pekerjaan ke perusahaan lain. Hanya pekerjaan yang bukan kegiatan inti yang boleh dioper ke perusahaan lain.

Dilihat dari pelaksanaannya masih dijumpai berbagai persoalan, terutama masih terjadi praktek *outsourcing* pada usaha-usaha yang dapat dikategorikan *core business*-nya. Persoalan lain yang dijumpai adalah persoalan perlindungan terhadap pekerja *outsourcing*, seperti pelanggaran terhadap hak-hak pekerja. Di samping itu persoalan penting adalah terjadinya perlakuan diskriminatif yang dialami oleh pekerja *outsourcing*.

B. Saran

Terkait dengan usaha untuk meningkatkan daya saing usaha dan terwujudnya perluasan lapangan pekerjaan, tetapi sekaligus menciptakan penghidupan yang layak bagi pekerja, perlu diciptakan sistem *outsourcing* yang proporsional. Oleh karena itu saran-saran yang dapat diajukan adalah:

1. perlu disusun suatu peraturan pelaksana yang didalamnya mengatur secara tegas tentang kualifikasi dari suatu pekerjaan tambahan/penunjang bagi pekerja/buruh *outsourcing*;
2. pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya pokok atau yang berhubungan langsung dengan proses produksi seharusnya tidak dimasukkan di dalam pola kerja *outsourcing*;

3. sesuai dengan Pasal 27, Ayat 2 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak maka perlakuan terhadap pekerja *outsourcing*, tidak boleh ada diskriminatif. Karena itu harus ada kepastian bahwa pekerja *outsourcing* setelah memenuhi syarat-syarat tertentu dapat diangkat menjadi pekerja tetap dengan segala haknya untuk mendapatkan penghidupan yang layak; dan,
4. pemerintah bersama-sama dengan DPR secepatnya melakukan perubahan terhadap UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan untuk mengadopsi perubahan tentang pengaturan *outsourcing*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ehrerberg, Ronald. E and Robert S. Smith. 1996. *Modern Labor Economics, Theory and Public Policy*. Sixth Edition. Addison-Wesley Educational Publisher, Inc.
- Herawati, Nina. *Kontrak dan Outsourcing Harus Makin Diwaspadai*. Seri Buku Saku. Bandung: Akatiga, 2010.
- Ivancevich, John M., *Human Resources Management*. New York: McGraw, Hill, International Edition, 2007.
- Khor, Martin. *Globalisasi Perangkap Negara-Negara Selatan*. Yogyakarta. Cindelarast Pustaka Rakyat Cerdas, 2001.
- McConnell, Campbell, Stanley L.Brue and David A. Macpherson. *Contemporary Labor Economic*. New York: McGraw, Hill, International Edition, 2006.
- Mclvor, R. *The Outsourcing Process*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.
- Mol, M.J. *Outsourcing: Design, Process, and Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
- Stone, Raymond J. *Human Resources Management*. Queensland: Jhon Willeys & Son Australia, Ltd., Fifth Edition, 2005.

Jurnal

- Andone, Ioan I., and Vasile Daniel Pavaloaia. "Outsourcing the Business Services." *Informatica Economica Journal*. Vol.14, No.1, 2010, pp.163-171.
- Barako, Dulacha G., and Peter K. Gatere. "Outsourcing Practices of The Kenyan Banking Sector." *African Journal of Accounting, Economics, Finance and Banking Research*. Vol.2, No.2, 2008, pp. 37-50
- Bartel, Ann, Saul Lach and Nachum Sicherman."Outsourcing and Technological Change." Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor. *Discussion Paper* No. 4678, December 2009.

- Bartkus, Edverdas Vaclovas and Virginijus Jurevicius. "Production Outsourcing in the International Trade." *Engineering Economics*, Vol.51, No.1, 2007, pp.59-68.
- Brandas, Claudiu. "Risks and Audit Objectives for IT Outsourcing." *Informatica Economica Journal*. Vol.14, No.1, 2010, pp.113-118.
- Cheshmberah, Mohsen, Ahmad Makui and S.M. Seyedhoseini. "Manufacturing Outsourcing Decision-making Based on Screening Core Activities and Fuzzy Multi-criteria Approach." *Journal of Applied Sciences*. Vol.10, No.19, 2010, pp.2276-2282.
- Coman, Alex and Boaz Ronen. "Production Outsourcing: A Linear Programming Model for Theory-of-Constraint." *International Journal of Production Research*. Vol.38, No.7, 2000, pp.1631-1639.
- Globerman, S and R. Vining Aidan. "The *Outsourcing* Decision: A Strategic Framework." *European Management Journal*. Edisi April 2004.
- Guiterez, Frank and Laurel Evelyn Dyson. "Considering the Human Element of Long-Term IT Outsourcing: A Case Study of an Australian Bank." *IBIMA Business Review*. 2010.
- Hojnik, Barbara Bradack. "Correlation Between Reasons and Effects of Outsourcing: Evidence From Slovenian SME's." *Economic Sciences Series*. No.57, 2010, pp.313-324.
- Huang, Jianhong and Aiguo Li. "Empirical Analysis on Perceived Risk of Enterprise's Logistics Supervisor for Outsourcing Logistic Business." *International Business Research*. Vol.2, No.2, 2009, pp.175-181.
- Jiang, Ruichin. "To Develop Outsourcing: New Growth Point of Northeast China Using FDI." *International Business Research*. Vol.3, No.1, 2009, pp. 162-165.
- Logan, Mary S. "Using Agency Theory to Design Successful Outsourcing Relationship." *The International Journal of Logistic Management*. Vol.11, No.2, 2000, pp.21-32.
- Kritzman, Andreja. "Cooperation Between Partners in Logistic Outsourcing." *Transport Problem*, Vol.4, No.3, 2009, pp.25-34.
- Kunarti, Siti. "Perjanjian Pemborongan Pekerjaan (Outsourcing) Dalam Hukum Ketenagakerjaan." *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol.9, No.1, 2009, pp.103-110.

- Rahmiati. "Analisis Biaya-Manfaat dan Aplikasi Model Penerimaan Teknologi Pada Keputusan *Outsourcing* TI." *Jurnal Bisnis dan Manajemen*. Vol.4, No.1, 2008.
- Silva, Marco Aurelio da Silva, Roberto Gonzalez Duarte and Jose Marcio de Castro. "It Sourcing and Redefinition of The Subsidiary Role: A Comparatives Study Between The Brazilian and The Indian Subsidiaries of an American Multinational." *Journal of Information Systems and Technology*. Vol.6, No.2, 1999, pp.173-202.
- Song, Li. "An Analysis on Chinese Hotel Enterprises Outsourcing Strategic Modes and Corresponding Development Conception." *International Journal of Business and Management*. Vol.3, No.3, 2009, pp.76-81.
- Sudarso, Indung. "Outsourcing Versus Insourcing Sumber Daya Manusia Pengaruhnya terhadap Kinerja pada Industri Manufaktur BUMN." *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol.6, No.1, April 2008, pp.104-.114
- Tambusai, Huzni. "Seri 3: Outsourcing." *Industrial Relation Series*, Directorate General of Industrial Relations Ministry of Manpower and Transmigration, 2005.
- Tung, Hsiao Chih, Pai Jar-Yuan, and Chiu Hero. "The study on the Outsourcing of Taiwan's Hospitals: a Questionnaire Survey Research", *BMC Health Services Research*. Vol.9, No.1, 2009, pp.2-9.
- Zhang, Huaqin and Guojie Zao. "On Commercial Enterprises' Choice between Self-managed Logistics and Outsourcing Logistics." *Asian Social Science*. Vol.4, No.6, 2009, pp.28-31.

Working Paper

- Amiti, Mary and Shang-Jin Wei. "Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?" International Monetary Fund WP/04/186, IMF Research Department October 2004.
- Gorg, Holger and Aoife Hanley. "Services Outsourcing and Innovation: An Empirical Investigation." Kiel *Working Paper*, No. 1417, April 2008.
- Holmes, Thomas J., and Julia Thornton Snider. "A Theory of Outsourcing and Wage Decline." Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department. *Working Paper* 669, March 2009.

Kirkegaard, Jacob Funk. "Outsourcing and Skill Imports: Foreign High-Skilled Workers on H-1B and L-1 Visas in the United States." the Institute for International Economics, *Working Paper Series* 0-15, December 2005.

Spencer, Barbara J. "International Outsourcing and Incomplete Contract." NBER *Working Paper Series* 11418.

Artikel dalam Surat Kabar

Kuntari, Rien, Soelastri S., dan Khairina. "Sepatu dan Tekstil: Sektor Riil yang Berjuang Sendirian." *Kompas*, 16 Agustus 2007.

Laporan Penelitian

Akatiga. "Praktek Kerja Kontrak dan Outsourcing Buruh Di Sektor Industri Metal Di Indonesia." Ringkasan Eksekutif, FSPMI-FES, Agustus 2010.

Bappepam. "Laporan Hasil Studi Outsourcing BackOffice Perusahaan EF." Jakarta: Bappeam, 2005.

Divisi Riset PPM Manajemen. "Outsourcing." Jakarta: PPM Manajemen, 28 Agustus 2008.

Rosmanasari, Eva. "Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja *Outsourcing* PT Indah Karya Nuansa Indonesia (PT INKANINDO) di PT. PERTAMINA (Persero) UP-VI Balongan." *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Dipenogoro Semarang, 2008.

YLBHI dan UNDP. "Legal Empowerment of the Poor: Lessons Learned from Indonesia." Jakarta YLBHI dan UNDP, July 2007.

Makalah

Herlambang, R. Perdana Wiratraman. "Dampak Kerja Kontrak dan Outsourcing Dilihat Dari Segi Hak Asasi Manusia." Makalah yang disampaikan pada Acara Dialog Publik: Kajian Terhadap Sistem Kerja Kontrak dan Outsourcing, diselenggarakan oleh Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia (SPBI) Komite Wilayah Kabupaten Gresik, 25 Maret 2007.

Internet Karya Individual

Dina, Agustina. "Tinjauan Hukum Praktek Outsourcing Dalam Kaitan Perlindungan Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia (Studi Kasus PT.

- Tambang Batubara Bukit Asam (Persero. Tbk).” (<http://www.lontar.Ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?id=97394&lokasi=lokal>, diakses 20 Desember 2010).
- Gindo N. “Sistem Kerja Kontrak (*Outsourcing*) Dari Dahulu Sampai Sekarang.” 12 September 2009 (http://www.kpsmedan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=58, diakses 20 Desember 2010).
- Griffiths, Dave. “The Theory and Practice of Outsourcing.” (<http://www.stc.org/confproceed/2001/PDFs/STC48-000183.PDF>, diakses 20 Desember 2010).
- Ibrahim, Zulkarnain. “Praktek Outsourcing dan Perlindungan Hak-Hak Pekerja, (Dalam Kajian UU No. 13 Tahun 2003).” 2005 (<http://www.economic-law.nett/jurnal/ZulkarnainIbrahim.doc>, diakses 17 Oktober 2009).
- Kholek, Abdul. “Outsourcing Sebuah Pengingkaran Kapitalisme terhadap Hak-Hak Buruh.”(<http://www.blog.unsri.ac>, diakses 20 Desember 2010).
- Mangalaraj, George. “Strategies for Offshore Outsourcing of Information Technology Work. (<http://www.swdsi.org/swdsi06/Proceedings06/Papers/MIS02-SP01.pdf>, diakses 20 Desember 2010).
- McCann, Fergel. “Outsourcing and Firm Productivity.” June 2008 (<http://www.edge-page.net/jamb2008/Papers/paper2.pdf>, diakses 1 November 2010).
- Nugroho, Yanuar. “Menyoal Kebijakan Fleksibilitas Pasar Tenaga.” (<http://audentis.files.wordpress.com/2007/07/atmajaya-paper-revisedyn.pdf>, diakses 1 November 2010).
- Paiz, Pan Muhammad. “Outsourcing (Alih Daya) dan Pengelolaan Tenaga Kerja Pada Perusahaan: (Tinjauan Yuridis terhadap Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan).” 2007 (<http://jurnalhukum.Blogspot.blogspot.com/2007/05/outsourcing-dan-tenaga-kerja.html>, diakses 17 Oktober 2009).
- Rahardjo, Budi. “Outsourcing di Indonesia 2007.” 2006 (<http://rahard.Wordpress.com/2006/12/15/outsourcing-di-indonesia-2007/> diakses).
- Rahardjo, Budi. “Kesulitan Outsourcing di Indonesia.” 2006 (<http://rahard.wordpress.com/2006/02/25/kesulitan-outsourcing-di-indonesia>, diakses 17 Oktober 2009).

Syibli, Mohammad, Indung Sudarso, dan Udisubakti Ciptomulyono. "Analisis Pengaruh Faktor-Faktor Rekrutmen Terhadap Kinerja SDM Outsourcing PT Telkom dengan Pendekatan SEM (Struktural Equation Modelling)." Pasca Sarjana Magister Manajemen Teknologi-ITS, Kampus ITS Surabaya (<http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Master-10289-Paper.pdf> diakses 1 November 2010).

Widodo, Beno. "Mayday dan Berkuasanya Kelas Pekerja." 2007 (<http://rakyatpekerja.blogspot.com/2007/05/mayday-dan-berkuasanya-kelapekerja.html>, diakses 17 Oktober 2009).

Internet Karya Non Individual

"Catatan Akhir Tahun 2008: Serba-Serbi Praktik Outsourcing di Sekitar Kita." 31 Desember 2009, (<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20816&cl=Berita>, diakses 17 Oktober 2009).

"Menggugat Eksistensi Koperasi sebagai Agen Outsourcing." 28 Agustus 2008 (<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20013&cl=Berita>, diakses 17 Oktober 2009).

"Unilever Indonesia Reduces Printing Cost by 30% with HP Managed Print Services." (http://h20424.www2.hp.com/program/wdyhts/enterprise_print/ap/en/pdf/Unilever%20Indonesia_Nov09.pdf, diakses pada 1 November 2010).

PRIVATISASI BUMN DAN PERANNYA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL: KASUS PT. GARUDA

Sukarna Wiranta¹

Abstracts

BUMN or state-owned enterprises (SOEs), as one of the country's economic pillars beside private companies and cooperatives, are playing an increasingly significant role in national economic development through their upward performance and financial contributions to the state. Besides, state-owned firms in 2010 is also made indirect contributions to national development in the form of capital expenditure worth IDR 197 trillion and operational expenditure valued at IDR 932 trillion. Therefore, to increase their contribution to national development, their capital expenditure would be further pushed up in which the BUMN is ready to push state firm to increase their capital expenditure to the level of IDR 380 trillion in the next 4 years. PT. Garuda as one of the good BUMN was be privatized by government in January 2011 which caused the controversial issues due to the did not clear of the sale its share, particularly the price that based on IPO scheme. This paper aims to investigate the performance of Garuda, and the scheme their assets, whether based on legal price regulation or not.

Kata Kunci: BUMN, privatisasi, pembangunan ekonomi, PT. Garuda.

I. Pendahuluan

Sejatinya peranan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terhadap perekonomian nasional belum signifikan. Dibandingkan dengan Singapura dan Malaysia, BUMN Indonesia bisa dikatakan tertinggal jauh. Rasio aset BUMN terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) (2009) Indonesia, Malaysia dan Singapura berturut-turut adalah 38 persen, 14 persen, dan 107 persen. Sementara rasio keuntungan BUMN dibanding modal adalah 15 persen, 30 persen, dan 10 persen. Dari segi *asset*, Singapura unggul tetapi dari segi keuntungan Malaysia yang unggul. Pencapaian rasio keuntungan dibandingkan Malaysia adalah 2,5 kali Indonesia. Sementara rasio

¹ Penulis adalah Profesor Riset bidang Sosial Ekonomi-LIPI; email: sukarna_22@yahoo.com

keuntungan terhadap *asset* mencapai 6 kali lipat. Bahkan laba Petronas pada tahun 2009 mencapai US\$ 13,2 miliar (Rp. 118 triliun) di mana angka ini 1,3 kali laba seluruh BUMN Indonesia².

Privatisasi adalah kebijakan yang *multifaset*, di mana secara ideologis bermakna mengurangi peran negara. Sedangkan secara manajemen bermakna *meningkatkan efisiensi* pengelolaan usaha dan secara anggaran maka privatisasi dapat bermakna mengisi kas negara yang sedang defisit.

BUMN merupakan perusahaan pelayanan publik telah memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan nasional. Pada masa awal kemerdekaan, sektor korporasi di Indonesia masih kecil dan didominasi oleh perseroan-perseroan yang dimiliki asing atau yang kepemilikannya terpusat. Pemerintah waktu itu memperoleh beberapa perusahaan melalui nasionalisasi dan juga mendirikan banyak perseroan baru yang berstatus BUMN. Diharapkan bahwa perseroan-perseroan tersebut akan menjadi inti dari sebuah sektor korporasi yang kuat, didukung oleh manajemen yang profesional dan lembaga-lembaga keuangan. Meskipun BUMN telah mencapai sasaran awal yang ditetapkan, tetapi ternyata BUMN tersebut masih di bawah standar. BUMN tersebut telah mendapatkan laba, namun laba tersebut diperoleh dengan biaya besar dan sangat berlebihan.

Sebelum terjadinya krisis moneter pada Juli tahun 1997, lebih dari separuh jumlah BUMN kinerjanya kurang memuaskan. Perekonomian nasional pada tahun 1997 masih dirasakan cukup baik di mana saat itu, dari 160 BUMN persero hanya menghasikan keuntungan sebesar Rp. 11,8 triliun dari Rp. 462 triliun modal yang ditanam. Keuntungan sebesar 2,6 persen ini relatif kecil jika dibandingkan dengan biaya atas modal. Akibatnya banyak BUMN tidak mampu lagi membayar utangnya atau menghasilkan laba yang cukup besar guna membiayai perluasan usahanya. BUMN mengalami dampak negatif dari resesi yang dialami saat ini. Namun alasan yang penting adalah terjadinya penggunaan sumber-sumber daya yang kurang efektif dan efisien.

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis

² Mas Achmad Daniri dan Kahlil Rowter (2011); "Memperbaiki Keteringgalan BUMN Indonesia", *Tempo*, 2 Februari 2011.

strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, dan Perum Bulog sebagaimana diamanatkan oleh pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN. Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja, serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikut-sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) yang berada di sekitar lokasi BUMN.

Privatisasi memerlukan persiapan dan kesiapan perusahaan yang akan diprivatisasi. Studi BUMN (2009) tentang pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan non-ekonomi untuk melaksanakan privatisasi BUMN, dengan kasus PT. Garuda Indonesia melalui analisis ekonomi dan taksonomi. Metode analisis ekonomi dengan menggunakan simulasi *payoff* Pemerintah - PT. Garuda Indonesia. Sementara analisis taksonomi dengan menghitung kerugian sektor publik. Simulasi *payoff* merupakan model yang menggambarkan interaksi *payoff* dalam situasi-situasi tertentu melalui pendekatan aspek finansial. Sedangkan analisis taksonomi, kerugian sektor publik adalah pendekatan dengan menggunakan penilaian kerugian BUMN dalam empat kriteria yaitu *legitimasi*, *transparansi*, *potensi turnaround*, dan situasi persaingan. Dalam jangka menengah dan panjang, keputusan pemerintah untuk melakukan privatisasi dapat menjadi pilihan yang tepat. Akan tetapi dalam jangka pendek keputusan tersebut bukan merupakan alternatif terbaik karena PT. Garuda Indonesia menghadapi masalah finansial berkaitan dengan tingginya beban utang. Hasil penelitian Kementerian BUMN pada tahun 2009 di atas menunjukkan bahwa privatisasi perusahaan Garuda dalam jangka pendek tidak menguntungkan pemerintah, kecuali bila pihak swasta tertentu berminat mengambil alih kepemilikan dengan harga yang jauh melebihi nilai asetnya. Alternatif yang sesuai untuk saat ini adalah mempertahankan kepemilikan negara atas BUMN tersebut, serta mengimplementasikan strategi optimalisasi untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan performa perusahaan.

Meskipun ada pihak yang menolak terhadap privatisasi perusahaan BUMN seperti yang dilakukan ketika Indosat berpindah tangan ke Singapura, namun pada tahun 2008, Komite Privatisasi telah memberikan persetujuan terhadap rencana Kementerian BUMN untuk memprivatisasi 34 perusahaan negara pada program privatisasi 2008. Bahkan rencana privatisasi 2007 yang tertunda sebelumnya, juga akan diprivatisasi pada tahun 2008.

Persetujuan terhadap Kementerian BUMN dituangkan dalam keputusan Menteri Koordinator Perekonomian sebagai Ketua Komite Privatisasi No. KEP-04/.EKON/01/2008 pada 31 Januari 2008. Tahun itu ada beberapa perusahaan yang akan diprivatisasi, yaitu PT. Asuransi Jasa Indonesia, PT. Krakatau Steel, PT. Bank Tabungan Negara, PT. Semen Baturaja, PT. Sucofindo, PT. Surveyor Indonesia, dan PT. Waskita Karya.

Selain itu, perusahaan yang juga diprivatisasi oleh pemerintah adalah PT. Bahtera Adiguna, Barata Indonesia, PT. Djakarta Lloyd, PT. Sarinah, PT. Industri Sandang, PT. Sarana Karya, PT. Dok Kodja Bahari, PT. Dok & Perkapalan Surabaya, PT. Industri Kereta Api, PT. Dirgantara Indonesia, PT. Kertas Kraft Aceh, PT. INTI, PT. Virama Karya, PT. Semen Kupang, PT. Yodya Karya, Kawasan Industri Medan, Kawasan Industri Makasar, Kawasan Industri Wijaya Kusuma, PT. SIER, PT. Rekayasa Industri, dan Kawasan Berikat Nusantara.

Bagaimana urgensi dan kontroversi privatisasi perusahaan pelayanan publik tersebut? Untuk itu, tulisan ini akan membahas tentang privatisasi perusahaan pelayanan publik, khususnya Garuda, ditinjau dari teori tentang peran negara dalam pembangunan ekonomi.

II. Definisi Privatisasi Perusahaan Publik

Landasan teoritis penting yang mendukung privatisasi adalah aplikasi **Teorema Coase** yang berbunyi;³

“Dalam pasar bebas biaya transaksi lebih kecil dibandingkan pada suatu hirarki besar. Dalam pasar bebas pertukaran lebih fleksibel dan arus informasi lebih efisien. Dengan semakin rumitnya perekonomian maka kemampuan memproses informasi di pusat makin tertinggal dibandingkan

³ Coase Ronald H (1960); “The problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*

dengan arus informasi yang diolah. Oleh karena itu, pengambilan keputusan sering terlambat dan kualitasnya pun menurun. Hal ini berdampak pada rendahnya efisiensi produksi.”

Sementara menurut **Steve H. Hanke**, privatisasi adalah : “.....is the transfer of assets and service functions from public to private hands. It includes, therefore, activities that range from selling state-owned enterprise to contracting out public service with private contractor...”⁴.

Privatisasi perusahaan negara dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda, yaitu makro dan mikro. Dari sisi makro, privatisasi sektor publik adalah dalam upaya mengurangi beban anggaran di satu sisi, yang kemudian diikuti oleh dampak lain yaitu berkurangnya peran sektor publik beralih ke sektor swasta dengan semakin kuatnya peran mekanisme pasar. Kebijakan pelepasan peran dan pengurangan beban pada anggaran dilakukan dengan cara *sell off* (pelepasan sebagian saham) dapat dilakukan dengan *go public*, yaitu menjual di pasar sekunder domestik ataupun internasional. Pelaksanaan dari kebijakan ini diawali oleh penjualan saham PT. Telkom.

Dari sisi mikro (keuangan perusahaan), pelepasan saham kepada masyarakat melalui pasar modal dapat diartikan sebagai suatu usaha pendanaan serta untuk lebih memberikan kontrol terhadap manajemen sebagai akibat terjadinya *agency cost (Principle-Agent Problem)* di mana manager sebagai agen tidak berusaha untuk memaksimalkan nilai perusahaan, tetapi cenderung lebih melaksanakan kehendaknya sendiri, yang selanjutnya meningkatkan *cost to monitor manager and influence their action*⁵. Hal ini juga didukung oleh pendapat Jensen dan Mackling, dimana dinyatakan bahwa dengan dilakukannya *go public*, masalah *agency cost* dapat dikurangi dengan adanya *share cost* dari *investor public*.⁶

Selanjutnya untuk kasus perusahaan negara, *principle* yang merupakan pemegang saham berasal dari kalangan birokrat dan merupakan *ex officio* departemen yang membawahi perusahaan tersebut.

⁴ <http://www.emeraldinsight.com/book.htm?> diakses tanggal 17 Maret 2011.

⁵ Richard A Brealey, Stewart C. Myers, and Franklin Allen. *Principle of Corporate Finance*, Sixth edition, 2000, Mc Graw Hill, p.8.

⁶ Michael, C. Jensen and W. H. Meckling, *Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*, *Journal of Finance Economics*, Vo. 3, No. 4, 1976.

Sehingga secara *behavioral*, perusahaan negara tersebut merupakan perusahaan yang tidak jelas pemiliknya (*own by no body*), dimana Ketut Mardjana, 1993⁷ menyatakan terdapatnya keabstrakan kepemilikan negara (*state*) terhadap BUMN. Sehingga kemungkinan terjadinya moral *hazard* (*hiding action by one party that benefit him/her at the expense of another party*)⁸ yang dilakukan oleh *principle* dan *agent* sangat mungkin terjadi sehingga *agency cost* akan semakin tinggi. Walaupun untuk membatasi terjadinya hal tersebut dalam UU Perseroan tahun 1992 antara *agent* dan *share holder* merupakan tanggung jawab renteng.

Di lain pihak, definisi Privatisasi menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah penjualan saham Persero (Perusahaan Perseroan), baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas saham oleh masyarakat.

Privatisasi dilakukan didasarkan pada berbagai pertimbangan sebagai berikut:

1. Mengurangi beban keuangan pemerintah, sekaligus membantu sumber pendanaan pemerintah (divestasi),
2. Meningkatkan efisiensi pengelolaan perusahaan,
3. Meningkatkan profesionalitas pengelolaan perusahaan,
4. Mengurangi campur tangan birokrasi atau pemerintah terhadap pengelolaan perusahaan,
5. Mendukung pengembangan pasar modal dalam negeri,
6. Sebagai *flag-carrier* dalam mengarungi pasar global.

Manfaat Privatisasi Perusahaan Pelayanan Publik

Terdapat beberapa manfaat privatisasi perusahaan pelayanan publik BUMN, yaitu:

1. BUMN akan menjadi lebih transparan, sehingga dapat mengurangi praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).
2. Manajemen BUMN menjadi lebih independen, termasuk bebas dari intervensi birokrasi.

⁷ I. Ketut Mardjana, *Autonomy and Political Control in Indonesiaan Public Enterprises: A Principle Agent Approach*, PhD Dissertation in Management. Monash University, Melbourne, 1993.

⁸ Machael Baye. *Managerial Economics*. Indiana University, Bloomington, chapter 12.

3. BUMN akan memperoleh akses pemasaran ke pasar global, selain pasar domestik.
4. BUMN akan memperoleh modal ekuitas baru berupa *fresh money* sehingga pengembangan usaha menjadi lebih cepat.
5. BUMN akan memperoleh *transfer of technology*, terutama teknologi proses produksi.
6. Terjadi transformasi *corporate culture* dari budaya birokratis yang lamban, menjadi budaya korporasi yang lincah.
7. Mengurangi defisit APBN, karena dana yang masuk sebagian untuk menambah kas APBN.
8. BUMN akan mengalami peningkatan kinerja operasional/keuangan, karena pengelolaan perusahaan lebih efisien.

Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.

III. Kontroversi Privatisasi BUMN

Pihak yang setuju dengan privatisasi BUMN berargumen bahwa privatisasi perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja BUMN serta menutup defisit APBN. Dengan adanya privatisasi diharapkan BUMN akan mampu beroperasi secara lebih profesional lagi. Logikanya, dengan privatisasi di atas 50 persen, maka kendali dan pelaksanaan kebijakan BUMN akan bergeser dari pemerintah ke investor baru. Sebagai pemegang saham terbesar, investor baru tentunya akan berupaya bekerja efisien sehingga mampu menciptakan laba yang optimal, mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak, serta mampu memberikan kontribusi yang lebih besar kepada pemerintah melalui pembayaran pajak dan pembagian dividen.

Sementara pihak yang tidak setuju dengan privatisasi berargumen bahwa apabila privatisasi tidak dilaksanakan, maka kepemilikan BUMN tetap di tangan pemerintah. Dengan demikian, segala keuntungan maupun kerugian sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah. Mereka berargumen bahwa defisit anggaran harus ditutup dengan sumber lain, bukan dari hasil penjualan BUMN. Mereka memperkirakan bahwa defisit APBN juga akan terjadi pada tahun-tahun mendatang. Apabila BUMN dijual setiap tahun untuk menutup defisit APBN, suatu saat BUMN akan habis terjual dan

defisit APBN pada tahun-tahun mendatang tetap akan terjadi. Kontroversi privatisasi BUMN juga timbul dari pengertian privatisasi dalam Pasal 1 (12) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyebutkan bahwa "Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat".

Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa privatisasi yaitu penjualan saham sebagian dan/atau seluruhnya. Kata seluruhnya ini yang mengundang kontroversi bagi masyarakat karena apabila dijual saham seluruhnya, kepemilikan pemerintah terhadap BUMN tersebut sudah hilang beralih menjadi milik swasta dan namanya pun bukan BUMN lagi tetapi perusahaan swasta sehingga dikhawatirkan pelayanan publik ke masyarakat akan ditinggalkan, dan kalau pun diprivatisasi hanya sebagian saja dengan maksimal 49 persen sehingga pemerintah masih bisa menjadi pemegang saham mayoritas agar aset BUMN tidak hilang dan beralih ke swasta. BUMN sendiri tetap berfungsi sebagai pelayan publik.

Sementara itu, pemerintah sendiri terdesak untuk melakukan privatisasi guna menutup defisit anggaran. Defisit anggaran selain ditutup melalui utang luar negeri, melainkan juga ditutup oleh hasil privatisasi. Dengan demikian, seolah-olah privatisasi hanya memenuhi tujuan jangka pendek (menutup defisit anggaran) dan bukan untuk memaksimalkan nilai dalam jangka panjang. Jika pemerintah sudah mengambil kebijakan privatisasi sehingga mayoritas sahamnya dikuasai pihak lain, secara teknis keterlibatan negara di bidang industri strategis sudah tidak ada lagi dan pemerintah hanya mengawasi melalui aturan main serta etika usaha bisnis yang dibuat. Konkritnya, pemerintah harus memisahkan fungsi-fungsi lembaga negara dan fungsi bidang usaha yang sering masih tumpang tindih, dan selanjutnya pengelolaannya diserahkan kepada swasta.

Berbagai fakta menunjukkan bahwa pengelolaan yang dilakukan swasta, hasilnya secara umum, lebih efisien. Berdasarkan pengalaman negara lain menunjukkan bahwa negara lebih baik tidak langsung menjalankan operasi suatu industri, tetapi cukup sebagai regulator yang menciptakan iklim usaha yang kondusif dan menikmati hasil melalui penerimaan pajak. Oleh karena itu, privatisasi dinilai berhasil jika dapat melakukan efisiensi, terjadi penurunan harga atau perbaikan pelayanan. Selain itu, privatisasi memang bukan hanya menyangkut masalah ekonomi

semata, melainkan juga menyangkut masalah transformasi sosial. Di dalamnya menyangkut landasan konstitusional privatisasi, sejauh mana privatisasi bisa diterima oleh masyarakat, karyawan dan elite politik (parlemen) sehingga tidak menimbulkan gejolak.

1. Privatisasi BUMN dan Perannya kepada Negara

Secara teoritis, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, berkembangnya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya, paham sosialis menganggap privatisasi sebagai hal yang negatif, karena memberikan pelayanan penting untuk publik kepada sektor privat yang akan menghilangkan kontrol publik yang mengakibatkan kualitas layanan yang buruk akibat penghematan-penghematan yang dilakukan perusahaan dalam mendapatkan profit. Bagaimanapun, secara teoritik-akademis, para ekonom sudah bersusah payah menjelaskan manfaatnya, privatisasi telah sangat menimbulkan aroma tak sedap. Masalahnya, privatisasi dianggap sebagai obral aset pemerintah kepada asing. Lebih jauh, banyak orang telah melihat privatisasi dari kacamata politik dan kacamata uang (komisi), padahal tujuan utama privatisasi adalah membuat usaha itu sendiri menjadi lebih sehat, karyawannya lebih sejahtera, dan usahanya tidak menjadi beban negara.

Teori tentang peran negara dalam pengelolaan dan pembangunan ekonomi pada dasarnya sudah dicetuskan oleh ahli ekonomi pada masa sebelumnya. Adam Smith misalnya, dengan teori ekonominya yang dikenal dengan istilah "*laissez-faire*" yang mendirikan komunitas ekonomi pada abad ke-18 di Eropa. Smith percaya akan hak untuk mempengaruhi kemajuan ekonomi diri sendiri dengan bebas, tanpa dikendalikan oleh perkumpulan dan/atau negara. Teori ini sampai pada proto-industrialisasi di Eropa, dan mengubah mayoritas kawasan Eropa menjadi daerah perdagangan bebas, membuat kemungkinan akan adanya pengusaha. Dengan teori ini Adam Smith percaya bahwa dengan dikurangnya kontrol pemerintah dalam pengelolaan ekonomi, maka perekonomian negara akan semakin maju karena ada persaingan di dalam negerinya.

Lahirnya globalisasi pasar bebas (*free trade*), yang merupakan penegasan dari sistem kapitalisme neoliberal, tidak lain adalah strategi para kaum borjuis (kapitalis yaitu negara-negara maju yang dipimpin AS) untuk mempertahankan kepentingannya. Dalam sistem itu, regulasi yang dipakai

adalah mekanisme pasar sehingga tidak ada pihak lain, termasuk negara yang bisa melakukan distorsi atau intervensi. Seluruh sistem yang dibangun dan pola kerja yang diciptakan tidak lain adalah manifestasi dari kepentingan ekonomi kaum borjuis dari berbagai negara maju. Maka tidak heran kalau kebijakan pasar sering berbeda dengan spirit keadilan dan kepentingan masyarakat kelas bawah.

Perjalanan sejarah kemudian memperlihatkan bahwa sistem kapitalisme dengan konsep pasar bebas menjadi penguasa ekonomi dunia. Globalisasi kemudian menjadi kata kunci dalam kebijakan ekonomi. Saat ini, suka atau tidak suka, perumusan kebijakan di bidang keuangan dan moneter, sukar untuk melepaskan diri dari realitas globalisasi yang pada hakikatnya sudah merupakan hal yang tak terelakkan pada semua aspek ekonomi. Kata-kata globalisasi ini erat kaitannya dengan munculnya semangat liberalisasi ekonomi yang telah dijadikan sebagai pilar utama rekomendasi terapi ekonomi bagi negara-negara berkembang.

Sejatinya, istilah perdagangan bebas (*trade liberalisation*) dan privatisasi lahir dari kesepakatan *The Washington Consensus*. Konsensus ini dihasilkan oleh para ekonom IMF dan *World Bank* dan pemerintah Amerika Serikat yang diwakili oleh menteri keuangan dan beberapa kelompok pemikir yang berbasis di Washington DC.

Konsensus tersebut pada lazimnya merupakan perumusan terhadap panduan yang patut digunakan oleh negara-negara Amerika Latin yang terkena krisis pada tahun 1980-1990an, namun dalam perjalanan berikutnya, banyak pihak berpendapat bahwa rekomendasi ini dirasakan cocok untuk diterapkan oleh negara-negara berkembang lainnya yang mempunyai karakteristik yang sama dengan negara maju tersebut.

Privatisasi dilaksanakan dengan cara penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal, penjualan saham langsung kepada investor, dan penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan. Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi. Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggotanya, terutama Menteri keuangan dan Menteri-menteri teknis tempat Persero-Persero bernaung dan melakukan

kegiatan usahanya. Keanggotaan komite privatisasi ditetapkan dengan Ketetapan Presiden.

Dengan demikian, privatisasi dalam kenyataannya mengalihkan kepemilikan negara (yang diwakili oleh pemerintah) kepada sektor swasta, karena pemerintah telah menyadari bahwa beban dan lingkup tugas pemerintah sudah menjadi sangat besar sehingga akan lebih efektif dan efisien jika tugas-tugas yang berat ini menjadi tanggung jawab pemerintah (melalui BUMN) dialihkan kepada pihak swasta. Jadi, sebenarnya tidak ada yang menakutkan ataupun membahayakan (*nothing harm*), jika kita menyimak bahwa privatisasi ini telah pula dilaksanakan oleh berbagai negara di dunia, yang semuanya berakhir dengan baik.

Sesungguhnya, proses privatisasi yang ideal adalah apabila dimulai dari rencana usulan manajemen BUMN bukan berdasarkan instruksi dari pemerintah. Privatisasi yang berasal dari usulan BUMN biasanya lebih lancar, dan pemerintah bertindak sebagai *fasilitator*, hanya tinggal menentukan besarnya saham yang akan dilepas, hari H-nya, modusnya apakah melalui penawaran umum ataukah aliansi strategis. Sedangkan proses "*housekeeping*" dan sosialisasi dilakukan sendiri oleh BUMN. Yang dimaksud dengan proses *housekeeping* adalah proses pembenahan internal BUMN termasuk namun tidak terbatas kepada restrukturisasi, *golden handshake* atau pensiun dini, jika diperlukan, dan proses lain yang diperlukan agar BUMN tersebut menjadi lebih menarik minat investor untuk menanamkan modalnya.

Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah Persero yang bidang usahanya berdasarkan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN; Persero yang bergerak di sektor usaha tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat; Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

Modus privatisasi ditentukan pada saat semua persiapan telah selesai dan dalam hal ini merupakan kewenangan pemerintah selaku pemegang saham, apakah akan melalui penawaran umum (*public offering* atau *stock-flotation*), atau aliansi strategis (*strategic alliance*) yang telah diseleksi melalui *tender*, pelelangan (*auction*) ataupun negosiasi. Hal ini adalah untuk mencegah terjadinya kesimpang siuran ataupun kekeruhan informasi

(*asymmetric information*) sehingga dapat dihindari adanya pernyataan dari direksi BUMN bahwa yang bersangkutan lebih condong untuk memilih penawaran umum dibandingkan dengan aliansi strategis ataupun sebaliknya. Karena ini bukanlah hak dari direksi tetapi merupakan kewenangan dari pemerintah sehingga tidak perlu terjadi adanya polemik yang dapat mengacaukan persiapan proses privatisasi.

Jadi, sesungguhnya peran persiapan privatisasi sebagian besar berada di pundak direksi BUMN bukan pada pemerintah. Ketidakinginan ataupun ketidakmampuan direksi melakukan persiapan-persiapan yang diperlukan dapat menggambarkan pula ketidakmampuannya di dalam mengelola perusahaan terutama bila dikaitkan dengan era globalisasi yang ditandai oleh adanya persaingan tingkat tinggi (*hyper-competition*). Seharusnya seluruh direksi BUMN diberikan tugas oleh pemerintah untuk menyiapkan BUMN nya memasuki pasar modal melalui privatisasi guna menghadapi pasar global, jadi tidak hanya terbatas kepada 12 BUMN yang telah diprogramkan untuk jangka pendek saja. Sedangkan kapan waktu yang tepat untuk memasukinya disesuaikan dengan kondisi pasar yang memungkinkan. Kinerja keberhasilan direksi dan Dewan Komisaris seharusnya dinilai pula dari keberhasilan mereka menyiapkan BUMN-nya untuk privatisasi. Dan ini seharusnya menjadi program utama pemerintah dalam rangka mendayagunakan BUMN. Direksi dalam perseroan memiliki 2 (dua) fungsi, yakni fungsi pengurusan (manajemen) dan fungsi perwakilan (representasi). Hal ini sesuai dengan Pasal 92 ayat (1 dan 2) UUPT.

Untuk mewujudkan amanah Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN pasal 2 ayat (1) butir (a) tentang salah satu maksud dan tujuan pendirian BUMN yaitu “memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya” maka Kementerian BUMN telah menyusun strategi penataan BUMN ke depan yang berada dalam kerangka *rightsizing policy* yang tadi telah kami jelaskan. Untuk meningkatkan kontribusi BUMN dalam pertumbuhan ekonomi Kementerian BUMN akan memantapkan orientasi pengembangan kepada BUMN-BUMN yang memiliki potensi bisnis maupun pelayanan, dalam besaran dan struktur organisasi yang sesuai.

Termasuk pula dari tindakan divestasi, meliputi pula tindakan privatisasi. Bahwa tindakan privatisasi selain akan memperlihatkan kesiapan dan performa kinerja perusahaan yang membaik yang kemudian mempunyai suatu nilai (*value*) yang tinggi, maka perusahaan-perusahaan

yang baik tersebut diberikan kesempatan kepada khalayak/masyarakat dan instansi (Pemda) untuk turut menikmati BUMN dengan cara memiliki saham perusahaan. Dengan demikian pengertian privatisasi tentang penjualan aset kepada asing sebenarnya hanya terkait dengan masalah privatisasi dengan metode *Initial Public Offering* (IPO) tentunya menggunakan suatu mekanisme pasar yang tidak bisa dikontrol investor-investornya.

Demikian pula sebaliknya, bagaimana perlakuan terhadap BUMN yang usahanya sudah sunset (yang potensi perkembangan usahanya sudah turun) bilamana Pemerintah akan bertindak sebagai regulator?. Seperti misalnya pada kegiatan BUMN di bidang usaha penerbitan dan perdagangan buku, termasuk pula usaha pergedungan dan pertokoan, dimana sektor swasta lebih maju dan lebih efisien mengelolanya, apakah negara masih layak untuk memiliki dan mengelola BUMN tersebut?

2. Privatisasi dalam Kaitannya dengan Teori Perusahaan (*Entreprise Theory*)

Konsep privatisasi seharusnya diarahkan, terutama untuk kepentingan perusahaan dalam rangka pengembangan usahanya, tidak semata-mata untuk menutup APBN. Privatisasi yang hanya berupa pengalihan saham pemerintah kepada pihak lain tidak berdampak langsung kepada perusahaan karena tidak mempengaruhi besarnya modal. Yang terjadi adalah pemindahan kepemilikan saham tersebut, hak penerimaan deviden yang berubah dari pemerintah kepada pemilik baru. BUMN yang ada harus diselamatkan dan dikelola secara profesional sehingga mampu menjadi pilar dan pendorong perekonomian nasional dan penciptaan lapangan kerja baru. BUMN yang asetnya kurang lebih Rp. 12.000 triliun, ditambah lagi dengan pendapatan dari pajak, dan program divestasi secara selektif dan transparan sehingga akan dapat memberikan kontribusi yang signifikan kepada RAPBN seharusnya mampu meringankan beban negara dengan memberikan deviden dalam jumlah yang memadai, minimal 5 persen dari total *asset*, atau kurang lebih Rp. 50 triliun.

Hal tersebut sejalan dengan *Enterprise Theory*. Teori ini memandang bahwa korporasi merupakan institusi sosial yang beroperasi untuk memberikan manfaat bagi banyak kelompok yang berkepentingan, yang bukan hanya pemegang saham dan kreditor, tetapi juga karyawan,

pelanggan, pemerintah, dan masyarakat umum. Pada dasarnya, *enterprise theory* berlandaskan asas yang menekankan pada *stakeholders*, tetapi karena definisi dan ruang lingkungannya kurang jelas, maka teori ini belum dapat menjadi suatu teori yang cukup kuat diadopsi dalam praktik-praktik perusahaan.

Ekonomi nasional di zaman demokrasi sekarang ini, harus lebih mengikuti kaidah-kaidah persaingan sehat, produktivitas yang senantiasa meningkat, harus lebih berintegrasi dengan ekonomi global dengan mendorong ekspor dan investasi, harus mengurangi berbagai diskriminasi, kalau perlu proteksi, sehingga harus bisa mampu setelah beberapa waktu (tidak boleh proteksi permanen). Demokrasi di bidang ekonomi juga menghendaki adanya *good governance* yang prinsip-prinsipnya adalah aksesibilitas, transparansi dan akuntabilitas.

Semuanya itu masih bisa ditampung oleh pasal-pasal dalam UUD 1945 sehingga dalam konteks peran negara dalam ekonomi, ideologi UUD 1945 bisa ditafsirkan sebagai “paternalistik” dalam arti bahwa pemerintah harus mengayomi dan menjamin kesejahteraan bagi semua warganya. Wahana ekonomi, terutama adalah penguasaan pemerintah terhadap sektor-sektor yang perannya strategis untuk kehidupan masyarakat. Selanjutnya, penguasaan ditafsirkan sebagai pemilikan di mana hal ini cocok dengan faham sosialisme. Dewasa ini, partai sosialis atau buruh di negara-negara industri, seperti di Eropa, khususnya di Inggris sudah melonggarkan visinya terhadap penguasaan melalui kepemilikan ini. “Penguasaan” bisa juga diikhtiarkan lewat pengaturan (*regulation*) sehingga peran utama pemerintah menjadi “regulator”. Caranya juga masih bermacam-macam di mana dasar pengelolaan ekonomi sudah bergeser ke arah *market-based rules*, maka cara regulasi hendaknya “*market friendly*”, *is not going against the market*.

Keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Timur sebelum krisis tahun 1997-1998 kerap diasosiasikan dengan kuatnya peranan pemerintah. Tak seperti di negara-negara Barat yang mengutamakan mekanisme pasar dan mendudukan pemerintah pada peran ekonomi yang seminimal mungkin, di negara-negara Asia Timur pemerintah dan swasta berinteraksi dalam suatu jalinan kelembagaan yang memungkinkan terpacunya pertumbuhan usaha atau industri yang efisien dan berdaya saing. Sebelum krisis, tak sedikit ekonom liberal atau neoklasik yang bersikukuh bahwa keberhasilan Asia Timur tetap bisa dijelaskan

sepenuhnya dengan kerangka teori yang mereka yakini. Bahkan di antara mereka ada yang mencibir dengan mengungkapkan hasil-hasil penelitiannya yang mengindikasikan bahwa era pertumbuhan tinggi di Asia Timur sudah hampir berakhir, karena yang menjadi penopangnya selama ini adalah tenaga kerja murah, sumber daya alam, dan pinjaman murah tidak bisa lagi terus menerus diandalkan. Kapitalisme atau liberalisme memang telah membuktikan keampuhannya dalam memakmurkan masyarakat (sekurang-kurangnya sebagian dalam proporsi yang signifikan). Namun, ditinjau dari kacamata pembangunan fisik semata, komunisme juga mampu melakukannya walaupun tidak sehebat Kapitalisme. Fenomena keberhasilan Asia Timur juga membuktikan bahwa kapitalisme ala Barat bukan satu-satunya sistem yang menjamin keberhasilan ekonomi. Persoalannya kian pelik kalau yang menjadi tolak ukur keberhasilan tak semata-mata aspek materi, melainkan juga penguatan harkat dan martabat umat manusia. Sejauh ini kita bisa mengatakan, paling tidak komunisme telah gagal mengangkat harkat dan martabat masyarakatnya. Sebaliknya, tak ada yang bisa menjamin bahwa sistem yang diterapkan di Barat maupun Asia Timur akan terus mampu dan berhasil mempertahankan kesinambungan sukses ekonomi, sekaligus memperkokoh harkat dan martabat manusianya.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), serta pola kegiatan ekonomi membuat masyarakat di dunia semakin saling berintegrasi, saling membutuhkan, dan saling menentukan nasib diri sendiri dan satu sama lain, tetapi juga saling bersaing. Hal ini secara dramatis bisa dilihat dalam kegiatan perdagangan dunia, baik perdagangan barang (*trade in goods*) maupun perdagangan jasa (*trade in services*). Saling keterkaitan ini memerlukan adanya kesepakatan mengenai aturan main yang berlaku. Aturan main yang diterapkan untuk perdagangan internasional adalah aturan main yang berkembang dan dinamis dalam sistem GATT/WTO.

Sudah menjadi rahasia umum di Indonesia bahwa BUMN bekerja kurang efektif dan efisien akibat, pertama, BUMN sudah lama menjadi sapi perah penguasa akibat misinya yang bukan hanya ekonomi, tetapi juga sosial sehingga sulit mencapai efisiensi. Kedua, organisasi internal BUMN amat birokratis di mana kewenangannya terpusat pada direksi sehingga tidak terjadi proses manajemen yang efektif karena tiadanya pendelegasian dalam pengambilan keputusan. Akibatnya, sumber-sumber daya korporasi,

termasuk SDM, tidak diberdayakan secara optimal. Ketiga, kualitas manajemen dan SDM BUMN umumnya dibawah standar, apalagi dibandingkan dengan standar internasional akibat sistem *rekrutment* pegawai lebih menggunakan kriteria politik dan/atau KKN dari pada kemampuan profesional.

Akibatnya, BUMN merasa kesulitan dalam membangun kerja sama tim (*team work*) karena para direksi dan komisarisnya lebih *loyal* kepada *patronnya* masing-masing. Selain itu, BUMN merasa kesulitan dalam membangun visi dan aksi sehingga BUMN terjebak dalam *principle of leadership effort* atau "kesulitan utama pimpinan" dalam memilih individu sebagai anggota kelompok agar kelompok ini menjadi solid. Tambah lagi, untuk BUMN yang memiliki posisi monopoli, tidak terbiasa bersaing dengan perusahaan lain dalam meningkatkan efisiensi di mana efisiensi adalah kemampuan organisasi untuk bersaing secara kompetitif, karena regulator atau penguasa, cenderung mempertahankan *status quo*-nya agar tetap bisa bermain di ranah BUMN.

Oleh sebab itu, pemerintah berusaha melakukan privatisasi guna mengurangi beban keuangan dan pertanggungjawaban pengelolaan BUMN di bawah kendali pemerintah. Aspek legal yang melindungi privatisasi adalah UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN di mana berdasarkan UU ini, tujuan privatisasi adalah: (1) untuk memperluas kepemilikan masyarakat terhadap saham BUMN/Persero, (2) meningkatkan efisiensi dan produktifitas perusahaan, (3) menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik, (4) menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, (5) menciptakan BUMN/Persero yang berdaya saing dan berorientasi global, serta (6) menumbuhkan iklim usaha, makro ekonomi dan kapasitas pasar. Dengan demikian, privatisasi diharapkan bisa meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN/Persero. Sementara manfaat privatisasi adalah untuk meningkatkan efisiensi dan fiskal (memperoleh dana segar dari hasil penjualan saham dan pajak), serta mendorong *good governace*, alih teknologi dan pengembangan usaha BUMN. Namun demikian, penjualan saham perusahaan milik negara, GIA (*Garuda Indonesia Airways*) menjadi polemik publik juga sebab dari aspek sejarah, pembentukan GIA adalah menjadikannya perusahaan monopoli jasa penerbangan sejak awal kemerdekaan dahulu. Begitu pula, pada akhir Januari tahun 2011 ini, tengah dimulai penyidikan terhadap penjjagan

penjualan saham perdana Garuda, maskapai penerbangan milik pemerintah.

Selama tahun 2010, sebagian besar BUMN mengalami kerugian yang cukup besar di mana 17 BUMN yang telah melaporkan neraca keuangannya, jumlah kerugiannya mencapai Rp. 400 miliar, dengan PT. Askrido mengalami kerugian paling besar, yaitu sebesar Rp. 224,5 miliar. Lihat Tabel 1.

Tabel 1. Perusahaan BUMN yang Mengalami Kerugian pada Tahun 2010
(miliar Rp.)

No.	Perusahaan BUMN	Jumlah Kerugian
1.	PT. Askrido	224,5
2.	PT. PAL Indonesia	112,8
3.	PT. Industri Sandang	103,5
4.	PT. Jakarta Loyd	70
5.	PT. Kertas Kraft Aceh	67,5
6.	PT. Garam	47
7.	PT. Perkebunan XIV	28,1
8.	PT. Iglas	16,0
9.	PT. Perikanan Nusantara	9,5
10.	PT. Boma Bisma Indah	9,3
11.	PT. Inhuatani V	4,5
12.	PT. Primisima	3,9
13.	PT. APNRI	1,1
14.	PT. Industri Kapal Indonesia	0,8
15.	PT. Batan Teknologi	0,7
16.	PT. Pradnya Paramita	0,2
17.	PT. Merpati Nusantara Airlines	0,2
J u m l a h		400,0

Sumber: Kemen BUMN, Tahun 2010.

Dibandingkan dengan tahun 2009, jumlah BUMN yang merugi Rp. 13,95 triliun. Dengan demikian, kinerja BUMN pada tahun 2010 meningkat signifikan dibandingkan dengan tahun 2009. Data kementerian BUMN sampai kuartal II tahun 2010 menyebutkan bahwa nilai labanya sebesar Rp. 84,78 triliun, sementara berdasarkan data yang telah diaudit, laba tahun 2009 sebesar Rp. 86,9 triliun, naik dibandingkan dengan tahun 2008 yang sebesar Rp. 64,49 triliun. Laba tahun 2010 belum dihitung hingga Desember

tahun 2010, yang terdiri dari 17 BUMN terbuka, termasuk bank yang data kuartal IV-nya juga belum masuk, maka diperkirakan BUMN akan mencetak laba hingga kuartal IV tahun 2010 dari 17 BUMN sekitar Rp. 93 triliun. Jumlah terbesar laba BUMN dicapai oleh PT. Telkom Tbk dengan nilai laba Rp. 2,9 triliun, disusul oleh Bank Mandiri dengan Rp. 2,4 triliun, PT. BRI Rp. 2,3 triliun, PT. Perusahaan Gas Negara Rp. 1,5 triliun, dan PT. Bank BNI Rp. 1 triliun.

Kontribusi BUMN yang langsung disetor ke kas negara dalam bentuk dividen sekitar Rp. 29,9 triliun dan dalam bentuk pajak sebesar Rp. 100,7 triliun. Sementara kontribusi melalui privatisasi sebesar Rp. 2,1 triliun. Dalam tahun 2010 ini, terdapat beberapa BUMN dalam proses privatisasi, yaitu PT. Garuda Indonesia, kelompok PT. Sarana Karya, PT. Primisima, PT. Kertas Padalarang, PT. Atmindo, PT. Kertas Basuki Rachmat, dan PT. JIHD Tbk.

Namun di lain pihak, harapan-harapan BUMN yang cukup ambisius dan memiliki fungsi monopoli sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 untuk mendapatkan laba maksimal sulit tercapai. Pasalnya, kepentingan *stakeholders* (individu dan kelompok-kelompok pemilik saham BUMN, serta direksi, karyawan, politisi, akademisi, LSM dan lainnya sangat bervariasi, dan memiliki kepentingan pribadi masing-masing. Tambah lagi, banyak *stakeholders* yang kurang memahami sifat atau karakter BUMN, termasuk pemerintah, apakah itu untuk kepentingan sendiri atau kepentingan publik. Dalam kondisi demikian, dibutuhkan persepsi atau pemahaman yang sama dalam melihat BUMN. Di sini, diperlukan pondasi yang kokoh agar lembaga ini bisa tumbuh dan berkembang dalam lingkungan dunia usaha yang dinamis.

Pondasi ini sebenarnya sudah ada, yaitu dengan dicanangkannya 8 pondasi pemberdayaan BUMN pada bulan Oktober tahun 1999, saat Kabinet Habibie berakhir. Dua di antaranya adalah *Corporate Governance* dan *Management System* di mana sasaran strategis pemberdayaan BUMN ini adalah, pertama, menjadikan BUMN organisasi bisnis yang memiliki ukuran menengah dalam konteks global yang fokus, dan memiliki daya tarik atau daya saing internasional sehingga diperlukan CEO BUMN berkelas dunia. Kedua, dalam rangka mencapai *profit*, diperlukan program penciptaan nilai tambah (*value added creation*) melalui program konsolidasi, pengembangan kebijakan strategis, dan perbaikan operasional untuk mencapai efisiensi secara optimal. Ketiga, reformasi sektoral berupa kebijakan yang mendukung pertumbuhan industri kementerian teknis

terkait. Selain itu, reformasi sektor lain seperti reformasi di bidang hukum, keamanan, dan kondisi makro ekonomi yang berjalan baik sehingga saat BUMN diprivatisasi bisa mencapai nilai optimal.

Sementara reformasi dalam konteks restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi ditempuh melalui 3 jalur. Kesatu, melakukan privatisasi secepatnya terhadap BUMN-BUMN yang tidak bisa lagi menguntungkan atau merugi terus di mana privatisasi ini bisa dalam bentuk lelang atau *leverage buy out* (LBO) atau dijual kepada karyawan yang aset-asetnya bisa difungsikan untuk menciptakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja yang pada gilirannya dapat meningkatkan pendapatan nasional. Kedua, melakukan restrukturisasi, kemudian memprivatisasinya di mana langkah ini ditempuh jika terdapat *value creation* atau penciptaan nilai yang tinggi sehubungan dengan restrukturisasi BUMN. Ketiga, restrukturisasi dan privatisasi secara paralel guna memancing peningkatan nilai, setelah sebagian kecil dari aset yang diprivatisasi memiliki nilai tinggi dengan memanfaatkan peluang untuk menciptakan nilai yang lebih tinggi saat melakukan privatisasi berikutnya. Strategi lanjutan ini adalah tahapan krusial dalam memilih dengan tepat pilihan-pilihan di antara *strategic partner* agar tercipta harga yang optimal.

Dalam kaitan ini, betapapun canggihnya konsep dan program privatisasi namun jika tidak didukung oleh manajemen yang kompeten dan profesional, hasilnya tidak akan optimal. Oleh sebab itu dibutuhkan komitmen bersama untuk membangun manajemen BUMN yang profesional dan bebas dari intervensi kekuasaan politik dan pemerintah. Di sini, pentingnya *governance* yang jelas yang bisa difahami dan diterima oleh semua *stakeholders* BUMN. Begitu pula untuk jabatan pimpinan harus profesional dan kompeten yang memiliki moral dan integritas yang tinggi di mana penempatan manajemen BUMN jangan dibatasi oleh kewarganegaraan Indonesia saja, tetapi juga warga negara asing sehingga manajemen BUMN dapat saja menempatkan tenaga-tenaga ahli asing.

3. Privatisasi Garuda

Pemerintah menyatakan bahwa alasan perusahaan penerbangan PT. Garuda Indonesia diprivatisasi dalam upaya menambah belanja modalnya (*capital expenditure/capex*) untuk mendatangkan 24 unit pesawat, mengembangkan teknologi informasi, dan perluasan rute barunya, sehingga diperlukan dana yang tidak sedikit. Untuk itu, Garuda

menawarkan IPO-nya pada akhir tahun 2010. Target dana yang diharapkan dari IPO tersebut berkisar US\$ 300 juta dari pelepasan sekitar 40 persen saham.

IPO Garuda merupakan lanjutan dari upaya peningkatan kinerja perseroan yang membukukan keuntungan dalam dua tahun terakhir di mana pada tahun 2009, Garuda membukukan laba bersih sebesar Rp. 1 triliun, di mana ini merupakan tindak lanjut dari keberhasilan restrukturisasi utang perusahaan kepada sejumlah kreditor. Selain itu, IPO Garuda akan menjadi catatan tersendiri dalam sejarah pasar saham di Indonesia, karena merupakan perusahaan penerbangan pertama di Indonesia yang mencatatkan sahamnya di bursa umum. Keinginan Garuda tersebut juga telah mendapat dukungan dari DPR RI, yang menyebutkan agar pemerintah melakukan divestasi hingga 40 persen yang dilakukan secara bertahap.

Sebelum melakukan IPO, PT. Garuda Indonesia telah menunjuk tiga *underwriter* lokal, yaitu PT. Danareksa Sekuritas, PT. Bahana Sekuritas, dan PT. Mandiri Sekuritas. Sedangkan untuk *underwriter* asing, Garuda menunjuk Citibank dan UBS. Sebelumnya, manajemen Garuda tengah menyeleksi 6 sekuritas asing yang akan menangani penjualan saham perdana atau IPO perseroan untuk investor asing. Di antaranya sekuritas dari Deutsche Bank, Bank of Amerika, Merrill Lynch, Credit Suisse, Citigroup, Goldman Sachs, dan UBS. Sedangkan sebagai penasihat keuangan, Garuda telah menunjuk PT. Rothschild Indonesia, di mana perusahaan ini akan membantu Garuda dalam mempersiapkan proses IPO. Rothschild juga akan memberikan masukan kepada Garuda dalam rangka penunjukkan penjamin emisi (*underwriter*) asing. Sebelumnya Garuda juga telah menunjuk perusahaan tersebut menangani restrukturisasi utang Garuda yang sebesar US\$ 895 juta. Perusahaan yang sudah berdiri sejak tahun 1811 itu dipercaya karena memiliki spesialisasi menangani transaksi raksasa di beberapa negara dan menguasai jaringan transaksi surat utang global.

Dalam rencana penawaran saham perdananya, maskapai penerbangan Garuda akan melepas sahamnya pada rentang harga Rp. 750 - Rp. 1.100 per saham. Kondisi geografis Indonesia dengan pulau yang tersebar dan sederetan program unggulan dari manajemen GIA akan dijabarkan kepada publik supaya mereka berminat membeli saham maskapai tersebut.

Sebenarnya, publik atau masyarakat tidak perlu tahu kinerja Garuda atau laporan tahunan keuangan Garuda. Pahalanya, keunggulan Garuda di

Indonesia sangat baik sebab tidak ada substitusi yang memadai seperti kereta api atau kapal laut sehingga penawaran saham perdana Garuda kemungkinan besar akan berhasil. Sebabnya, Indonesia tidak seperti negara lain seperti India dan Thailand, di mana di India ada kereta api, dan di Thailand ada Thai Air yang dapat disubstitusi, tetapi sulit dilakukan di Indonesia. Sebagai perbandingan, penerbangan Jakarta-Medan dapat ditempuh dalam waktu 2 jam, sementara kapal laut butuh 2½ hari. Penerbangan Jakarta-Jayapura membutuhkan waktu 6 jam 40 menit, namun kapal laut perlu sampai 7 hari.

Dalam hubungan ini, Garuda menawarkan saham perdananya pertama kali kepada masyarakat Aceh, dengan nilai penawaran antara Rp. 850 - Rp. 1.100 per lembar. Pemerintah berharap, partisipasi masyarakat, terutama kalangan swasta di Aceh untuk bisa memiliki saham PT. Garuda. Pemerintah juga berharap, partisipasi masyarakat, terutama kalangan swasta di Aceh untuk bisa memiliki saham PT. Garuda sangat besar mengingat peran Aceh dalam sejarah keberadaan Garuda pada awal revolusi dahulu.

Hal ini disebabkan, sesuai dengan rencana PT. Garuda Indonesia yang akan melepas sebanyak-banyaknya 9,36 miliar lembar saham atau 36,5 persen yang terdiri dari sekitar 7,4 miliar saham baru dan sekitar 1,9 miliar saham divestasi PT. Bank Mandiri Tbk. Selain itu, diakibatkan pula oleh peran Aceh sehingga Aceh merupakan salah satu daerah yang masuk dalam program *road show* dan *book building* perusahaan penerbangan Garuda Indonesia itu. Penawaran saham kepada publik itu, sebagai upaya PT. Garuda agar siap berkompetisi di dunia penerbangan domestik dan internasional. Pihak Garuda pun menyatakan bahwa penawaran saham perdana kepada masyarakat Aceh itu merupakan salah satu wujud PT. Garuda menghargai sejarah perjuangan Aceh terkait cikal bakal lahirnya perusahaan penerbangan di Indonesia.

Sementara itu, PT. Danareksa Sukuritas wilayah Sumatera bagian Utara menyatakan bahwa semua investor akan memperoleh kesempatan yang sama untuk memperoleh saham perdana PT. Garuda. Sebabnya, untuk penetapan harga saham perdana PT. Garuda dilakukan pada 25 Januari tahun 2011 di mana semua pihak memiliki kesempatan yang sama kepada pihak yang berminat dengan harga penawaran berkisar Rp. 850 - Rp. 1.100 per lembar sehingga partisipasi masyarakat, terutama kalangan swasta di Aceh bisa memiliki saham PT. Garuda Indonesia.

IV. Penutup

Sebagai BUMN, Garuda harus melaksanakan *public governance* yang baik, sekaligus *corporate governance* yang baik. Privatisasi Garuda ini untuk mengatasi masalah penjualan saham perdana Garuda dan keterbukaan informasi dengan menerapkan GCG (*good corporate governance*) yang diharapkan terjadi pada peningkatan kinerja Garuda. Terlebih lagi, privatisasi kadang menghadapi perlawanan yang kuat dari berbagai kalangan sehingga cenderung tidak produktif. Privatisasi akan efektif jika dilakukan dalam lingkungan yang kompetitif, sistem hukum yang jelas, dan faktor institusional pendukung yang kondusif. Menciptakan kerangka institusional yang efektif bagi peningkatan kinerja Garuda adalah keniscayaan, sebelum pilihan-pilihan strategis lainnya diterapkan. *Governance* yang baik merupakan sebuah prasyarat kelembagaan terhadap pilihan kebijakan apapun yang akan diambil. Oleh sebab itu, dibutuhkan strategi yang komprehensif dalam privatisasi Garuda.

Berkaca pada pengalaman negara tetangga Singapura dan Malaysia, kepemilikan pemerintah tidak otomatis berdampak negatif. Justru di dua negara itu, perusahaan negara memegang peranan sangat penting. Selama pengelolaan perusahaan dilakukan dengan profesional, kepemilikan pemerintah tidak menjadi kendala untuk mencapai tingkat keuntungan yang setara dengan perusahaan swasta. Dari sini dapat disimpulkan bahwa inti persoalannya adalah pada prospek *governance* dan manajemen, bukan semata-mata pada kepemilikan. Sayangnya pada saat praktek demokrasi dan budaya hukum belum mapan, kebijakan pemerintah justru sering melemahkan daya saing BUMN.

Sebagai rekomendasi maka disarankan Menteri BUMN untuk bisa merujuk kepada negara lain pada praktek pengelolaan BUMN, khususnya jasa penerbangan di Malaysia dan Singapura, di mana BUMN harus dikelola secara profesional. Pertama, peran Menteri BUMN, sebagai *regulator* dan pengelola korporasi harus dipisahkan. Kedua, perlu dibentuk *super holding* yang dikelola secara profesional oleh direksi dan dewan komisaris yang dipilih berdasarkan kompetensi. Menteri BUMN berperan sebagai *non executing agency* yang menjembatani BUMN dengan pemerintah. Menteri BUMN juga bertugas merumuskan kebijakan secara makro, berkoordinasi dengan instansi pemerintah dan DPR. Sementara *executing agency* diserahkan kepada direksi dan diawasi oleh komisaris Garuda yang bertanggung jawab kepada Menteri BUMN.

Daftar Pustaka

Buku:

- Adam Smith (1776). "An Inquiry into the Nature of Causes of the Wealth of Nations" dalam Mark Skusen (2005); *Sang Maestro Teori-teori Ekonomi Modern*, Jakarta Prenada.
- Baye, M. Managerial Economics. Indiana University, Bloomington, 2006.
- Brealey, R. A., S. C. Myers, and F. Allen. Principle of Corporate Finance. Sixth Edition. Mc Graw Hill, 2000.
- Habibullah A. Kebijakan Privatisasi BUMN, Relasi *State, Market dan Civil Society*, Averroes Press, Jakarta, 2009.
- Irwansyah (Sekretaris Jenderal Komite Pusat Perhimpunan Rakyat Pekerja) dalam wawancara dengan *APIndonesia.Com*, 12 Feb 2008.
- Hikmahanto Juwana. *Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Mardjana, I. Ketut. (1993). *Autonomy and Political Control in Indonesian Public Enterprises: A Principle Agent Approach*, PhD Dissertation in Management. Monash University, Melbourne.
- Mill, John Stuart (1989 adapted dari 1848); *Principle of Political Economy*, (ed), Laurence Laughin, New York D Appleton.
- Pradjoto, *Mencegah Kebangkrutan Bangsa, Belajar Dari Krisis*, MTI, Jakarta, 2003.
- Riant Nugroho dan Randhi R. Whiratnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008.
- Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Sally Dhewayani, *Master Tesis*, Program Magister Teknik dan Manajemen Industri Program Pascasarjana - ITB 2000.
- Setyanto P. Santosa, "Quo Vadis Privatisasi BumN?", www.pacific.net.id 5/1/2010 Diakses tanggal 17 Maret 2011.
- Sri-Edi Swasono, *Pasar-Bebas yang Imajiner: Distorsi Politik dan Pertentangan Kepentingan Internasional*, Mimeo, Kantor Menko Ekuin, 21 Maret 1997.

Sugiharto, et. al, *BUMN Indonesia: Isu, Kebijakan dan Strategi*, Elex Media Komputin-do, Jakarta, 2005.

Savas E. S; *Privatization and Public Private Partnership*, Seven Bridges Press, New York, 2000.

Welfare Vs Privatization (1998); *The Truth Starts Here*, Seven Bridges, New York.

Jurnal:

Jensen, M. C. and W. H. Meckling, Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure, *Journal of Finance Economics*, Vo. 3, No. 4, 1976, pp. 305-360.

Surat Kabar dan Majalah:

Kompas (2010); "DPR tunggu Jawaban Penjamin Emisi", 8 Desember, 2010, dan "Harga Garuda di Batas Bawah", 27 Januari 2011.

Mas Achmad Daniri dan Kahlil Rowter (2011); "Memperbaiki Ketertinggalan BUMN Indonesia", *Tempo* 2 Februari 2011.

Undang-Undang:

UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (2004); Visimedia, Jakarta.

Internet:

<http://www.emeraldinsight.com/book.htm> diakses tanggal 28 Februari 2011.

<http://moxeeb.wordpress.com/2009/02/11/karl-marx-dan-traktat-ekonomi-sosialis/> diak-ses tanggal 28 Februari 2011.

<http://putracentr.wordpress.com/2009/11/10>.

<http://www://putracentr.net.2009/11/10> definisi dan fungsi privatisasi bumh.

<http://ezinearticle.com/?consolotion-andprivatization-textbook-publishers-affecttheir-freelance>, diakses tanggal 28 Februari 2011.

KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN LAUT UNTUK MENUNJANG KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA

Dewi Wuryandani*
Hilma Meilani**

Abstract

Fishery potential in this republic is very abundant in inland waterways and at sea, but until now has not been used optimally for the welfare of the people. Increased exports of fishery products has increased along with increasing the standards required, both for fishery products in the country and abroad who want quality and quality assured. Some classical problems often faced by this nation as production costs are still high, weak capitalization, poor fish farming skills, a good seed, feed, disease, environmental management and post-harvest cultivation. In addition, with an increasingly open market in each country becomes a challenge for the national fisheries development. If this issue is not addressed, it is not possible to inhibit the increasing competitiveness of fisheries sector in the future.

Kata kunci: Produksi, Pengelolaan Perikanan, kebijakan pemerintah.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977mil antara Samudera Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia mencapai 5.180.053 km² yang terdiri dari 1.922.570 km² berupa daratan dan 3.257.483 km² berupa lautan. Jika dibandingkan antara luas daratan dan lautan, maka luas lautan di Indonesia mencapai 62% dari total wilayah Indonesia sedangkan luas daratan hanya 37% dari total wilayah Indonesia¹.

* Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3DI Setjen DPR RI dapat dihubungi di ummu_rizky@yahoo.com.

** Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3DI Setjen DPR RI dapat dihubungi di h_meilani@yahoo.com.

¹ Disunting dalam <http://sukabumikab.bps.go.id/tentang-bps/sejarah-bps/93-statistik-perikanan.html>, diakses 14/2/11.

Dari kondisi laut yang luas tersebut salah satu sumber daya alam yang dapat dihasilkan adalah ikan. Ikan merupakan elemen penting dalam menunjang pasokan makanan manusia, menyumbang sekitar seperlima dari seluruh protein hewani dalam diet manusia. Sekitar 1 miliar orang mengandalkan ikan sebagai sumber protein utama mereka, dan yang menarik adalah produk ikan di dunia jauh lebih besar dari produksi global unggas, daging sapi atau babi. Permintaan yang tinggi untuk produk perikanan telah menyebabkan eksploitasi di laut².

Bisnis sektor perikanan tangkap tahun 2010 di Indonesia dinilai sukses. Total potensi produksi perikanan Indonesia sekitar 65,1 juta ton/tahun berasal dari sumberdaya ikan laut 6,5 juta ton/tahun, sumberdaya ikan perairan umum (danau, waduk, sungai, dan rawa) sebesar 0,9 juta ton/tahun, budidaya laut (*mariculture*) sebesar 47 juta ton/tahun, budidaya tambak sebesar 5 juta ton/tahun, dan budidaya perairan tawar sebanyak 5,7 juta ton pertahun. Sedangkan China kini sebagai produsen perikanan terbesar di dunia, total produksi 56 juta ton pada tahun 2010 dan hanya memiliki potensi produksi tidak lebih dari 60 juta ton/tahun³. Bila dibandingkan dengan potensi lestari ikan laut dunia sekitar 85,33 juta ton, maka potensi lestari ikan laut sekitar 7,5 % terdapat di wilayah Indonesia (Lihat tabel 1 pada lampiran 1).

Angka produksi mencapai 5,384 juta ton naik 5,42%. Nilai produksi perikanan tangkap tahun 2010 mencapai Rp 61,24 triliun, naik 13,56% dari tahun 2009 (Rp 53,93 triliun). Target nilai produksi tahun 2010 adalah Rp 87,275 triliun. Jumlah ekspor meningkat dari 287.702 ribu ton menjadi 653.514 ribu ton. Pada 2009, nilai ekspornya adalah Rp 603.403 juta dan pada 2010 menjadi Rp 1,485 miliar⁴. Menurut laporan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan mengenai produksi perikanan budidaya naik 16,34% yakni dari 4.708.565 ton pada tahun 2009 menjadi 5.478.062 ton pada 2010⁵.

² B.P. Resosudarmo, Subiman, N.I., dan B. Rahayu, 2000, *The Indonesian Marine Resource: An Overview of Their Problems and Challenges*, *The Indonesian Quarterly*, 28(3): 346.

³ Tamsil Linrung, *Kontribusi Perikanan dalam Menunjang Kedaulatan Pangan Indonesia*, disampaikan dalam Seminar "menuju Indonesia Berdaulat Pangan", 2011.

⁴ "Nilai Produksi Perikanan RI capai Rp 61 triliun di 2010", <http://www.detikfinance.com/read/2011/01/06/164402/1540782/1036>, diakses 10/2/11.

⁵ "Produksi Perikanan belum merata", disunting dalam http://www.trobos.com/show_article.php?rid=12&aid=2717, diakses 28/2/11.

Ikan merupakan sumber protein hewani yang tingkat konsumsinya semakin meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan bertambahnya jumlah populasi dunia dan semakin meningkatnya kesadaran untuk hidup sehat. Bila dilihat dari sisi konsumsinya penduduk Indonesia pada tahun 2010, terjadi kenaikan konsumsi ikan sebanyak 4,78% dibanding 2009. Pada 2009 konsumsi makan ikan 29,08 kilogram per kapita per tahun, Data Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) tahun 2010 ini, konsumsi ikan menjadi 30,47 kilogram per kapita per tahun. Data lembaga PBB yang membidangi masalah pangan (FAO) menyebutkan konsumsi ikan Indonesia mendekati 30 kg per kapita per tahun, dibandingkan dengan negara Malaysia, Thailand, dan Singapura yang tingkat konsumsi ikannya sudah melebihi angka 40 kg per kapita per tahun⁶. Data tersebut menggambarkan kebutuhan produksi perikanan untuk konsumsi masyarakat maupun bahan baku industri pengolahan terus meningkat.

Tabel 1. Tren Konsumsi Ikan Per Kapita, Tahun 2001-2010

Tahun	Konsumsi Ikan (Kg/Kapita)
2001	21,78
2002	22,43
2003	23,11
2004	23,80
2004	23,80
2005	24,51
2006	25,25
2007	26,01
2008	26,79
2009	27,59
2010	28,42

Sumber: BPS (2004)

Konsumsi ikan pada masa mendatang akan diperkirakan akan meningkat seiring dengan peningkatan kesejahteraan dan kesadaran masyarakat akan arti penting nilai gizi produk perikanan bagi kesehatan dan kecerdasan otak manusia. Peningkatan konsumsi ikan per kapita, memiliki korelasi dengan pendapatan per kapita suatu negara. Hal ini disebabkan oleh kemampuan daya beli masyarakat terhadap produk perikanan

⁶ "Menggali Potensi Perikanan Budi Daya", disunting dalam <http://koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=72362>, diakses 10/2/11.

tergantung pada tingkat pendapatannya. Semakin tinggi tingkat pendapatan, maka semakin besar peluang untuk mengkonsumsi produk pangan berprotein tinggi seperti ikan dan produk hasil laut lainnya⁷.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas yaitu:

1. Potensi yang di miliki oleh sumber daya perikanan laut Indonesia
2. Kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan sumber daya perikanan laut di Indonesia
3. Kebijakan apa saja yang telah dilakukan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya perikanan laut di Indonesia untuk menunjang ketahanan pangan di Indonesia.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Ketersediaan Suplai untuk Memenuhi Permintaan dalam Negeri

Pengertian pangan⁸ adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan atau pembuatan makanan atau minuman. Ketahanan pangan⁹ adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Pengertian mengenai ketahanan pangan tersebut mencakup aspek makro, yaitu tersedianya pangan yang cukup; sekaligus aspek mikro, yaitu tersedianya pangan setiap rumah tangga untuk menjalani hidup yang sehat dan produktif¹⁰.

⁷ Bappenas, *Perspektif Strategi Pembangunan Perikanan Indonesia (2005-2010)*, 2005.

⁸ Undang-Undang Pangan No. 7 1996 pasal 1 ayat 1.

⁹ Undang-undang Pangan No. 7 tahun 1996 pasal 1 ayat 17.

¹⁰ Mudrajad Kuncoro, *Ekonomika Indonesia: Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*, UPP STIM YKPN Yogyakarta, 2009.

FAO, sebagai badan internasional yang menangani masalah pangan kini beranggotakan 193 Negara. Saat ini, masih ada 1,02 milyar umat manusia yang hidup dalam kelaparan. FAO harus berupaya agar masalah kelaparan dapat dihapuskan, serta ketahanan pangan dunia harus semakin diperkuat. Pangan dapat berarti produksi hasil pertanian, peningkatan hasil perikanan, konservasi dan pengelolaan hutan, penanganan permasalahan perubahan iklim, program energi terbarukan dan permasalahan pengelolaan sumberdaya alam.

Berdasarkan definisi ketahanan pangan dari FAO¹¹ (1996) dan UU RI No. 7 tahun 1996 tentang pangan, yang mengadopsi definisi dari FAO, ada 4 komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan yaitu:

1. Kecukupan ketersediaan pangan;
2. Stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim atau dari tahun ke tahun;
3. Aksesibilitas/keterjangkauan terhadap pangan; serta
4. Kualitas/keamanan pangan, kualitas/keamanan jenis pangan yang dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan gizi. Ukuran kualitas pangan seperti ini sangat sulit dilakukan karena melibatkan berbagai macam jenis makanan dengan kandungan gizi yang berbeda-beda, sehingga ukuran keamanan pangan hanya dilihat dari 'ada' atau 'tidak'nya bahan makanan yang mengandung protein hewani dan/atau nabati yang dikonsumsi.

Ketahanan pangan yang dihasilkan oleh suatu sistem pangan yang terdiri atas tiga sub sistem, yaitu ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, distribusi pangan yang lancar dan merata, dan konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi dan kaidah kesehatan. Pokok-pokok kebijakan ketahanan pangan yang harus mendapat prioritas dalam pembangunan jangka panjang yaitu¹²:

1. Mengembangkan sistem pengaturan perdagangan pangan yang adil,
2. Melakukan pengendalian konversi lahan,
3. Meningkatkan produktivitas usaha pangan,

¹¹ Lihat di Ketahanan Pangan Rumah Tangga Di Perdesaan: Konsep dan Ukuran, disunting dalam <http://www.ppk.lipi.go.id/informasi/publikasi/framePub.asp>, diakses 14/3/11.

¹² Mudrajat Kuncoro, *Opcit*.

4. Peningkatan pengelolaan konsumsi pangan yang beragam, bergizi dan berimbang,
5. Meningkatkan mutu dan keamanan pangan,
6. Melakukan antisipasi terhadap dinamika perubahan iklim dan sumberdaya air,
7. Meningkatkan pengelolaan pertumbuhan penduduk,
8. Mengembangkan aliansi solidaritas masyarakat mengatasi kerawanan pangan.

B. Ekonomi Sumber Daya Terbarukan: Perikanan

Perbedaan yang mendasar dari sumber daya terbarukan dengan yang tidak terbarukan adalah ada atau tidaknya proses reproduksi (atau reproduksi secara biologis). Pada sumber daya tidak terbarukan misalnya, satu unit ekstraksi saat ini berarti satu unit ekstraksi tersisa untuk masa mendatang. Pada sumber daya terbarukan kondisi tersebut tidak berlaku karena adanya proses pertumbuhan.

Ikan merupakan salah satu komoditi yang berperan penting dalam kehidupan manusia. Perikanan, seperti halnya sektor ekonomi lainnya merupakan salah satu aktifitas yang memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan suatu bangsa. Sebagai salah satu sumber daya alam yang bersifat dapat diperbaharui (*renewable*), pengelolaan sumber daya ini memerlukan pendekatan yang bersifat menyeluruh dan hati-hati. Pada mulanya pengelolaan sumber daya ikan didasarkan pada faktor biologis semata, dengan pendekatan yang disebut *Maximum Sustainable Yield* (tangkapan maksimum lestari) atau disingkat MSY. Namun pendekatan pengelolaan dengan konsep ini belum mempertimbangkan aspek sosial ekonomi pengelolaan sumber daya alam¹³.

Teori lain dikemukakan oleh Gordon-Schaefer, seorang ekonom Kanada yang menyatakan bahwa sumber daya ikan pada umumnya bersifat *open acces*. Tidak seperti pertanian dan peternakan yang sifat kepemilikannya jelas, sumber daya ikan relatif terbuka. Siapa saja bisa berpartisipasi tanpa harus memiliki sumber daya tersebut. Gordon

¹³ Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2004.

menyatakan bahwa tangkap lebih secara ekonomi (*economic overfishing*) akan terjadi pada perikanan yang tidak terkontrol.

C. Peraturan tentang Perikanan

Undang-Undang No. 31 Tahun 2001 ini dikeluarkan atas dasar bahwa perairan yang berada dibawah kedaulatan dan yurisdiksi NKRI dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia serta laut lepas berdasarkan ketentuan internasional mengandung sumberdaya ikan dan lahan pembudidayaan ikan potensial yang menjadi kewajiban pemerintah untuk memanfaatkannya sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Pengelolaan sumberdaya ikan dilakukan berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya dengan mengutamakan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup bagi nelayan, pembudidaya ikan, dan atau pihak yang terkait dengan kegiatan perikanan, serta terbinanya kelestarian sumberdaya ikan dan lingkungannya.

Dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dijelaskan bahwa pengelolaan sumberdaya perikanan mencakup semua upaya termasuk proses yang terintegrasikan dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumberdaya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum perundang-undangan dibidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktifitas sumberdaya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati¹⁴.

Namun UU No. 31 Tahun 2001 tentang Perikanan dianggap belum sepenuhnya mampu mengantisipasi perkembangan teknologi dan kebutuhan hukum dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya ikan. Kini sudah ditetapkan sebuah Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan yang semua kegiatannya berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu bisnis perikanan.

¹⁴ Ruchyat Deni, *Bahari Nusantara Untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Ketahanan Nasional*, Penerbit: The Media of Social and Cultural Communication, 2009.

D. Definisi Menurut Undang-undang

Berdasarkan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan¹⁵, definisi Ikan adalah segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan. Sedangkan yang dimaksud dengan “jenis ikan” menurut Penjelasan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 Pasal 7 ayat (6) adalah:

- a. Ikan bersirip (*pisces*);
- b. Udang, rajungan, kepiting, dan sebangsanya (*crustacea*);
- c. Kerang, tiram, cumi-cumi, gurita, siput dan sebangsanya (*mollusca*);
- d. Ubur-ubur dan sebangsanya (*coelenterata*);
- e. Teripang, bulu babi, dan sebangsanya (*echinodermata*);
- f. Kodok dan sebangsanya (*amphibi*);
- g. Buaya, penyu, kura-kura, biawak, ular air, dan sebangsanya (*reptilia*);
- h. Paus, lumba-lumba, pesut, duyung, dan sebangsanya (*mammalia*);
- i. Rumput laut dan tumbuh-tumbuhan lain yang hidupnya di dalam air (*algae*); dan
- j. Biota perairan lainnya yang ada kaitannya dengan jenis-jenis tersebut di atas, semuanya termasuk bagian-bagiannya dan ikan yang dilindungi.

E. Teori Konsumsi¹⁶

Kegiatan Konsumsi adalah kegiatan berupa pengeluaran seumur hidup. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi konsumsi ikan, yaitu:

- a. Faktor ekonomi, semakin besar tingkat pendapatan suatu rumah tangga akan mempengaruhi tingkat konsumsi suatu kebutuhan khususnya pangan karena bertujuan untuk meningkatkan nilai gizi keluarga. Sedangkan ikan mengandung gizi yang baik untuk kesehatan manusia dengan harga yang terjangkau.

Faktor demografi, dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia maka akan semakin bertambahnya tingkat konsumsi secara menyeluruh, walaupun pengeluaran rata-rata per orang atau per keluarga relatif rendah. Pengeluaran konsumsi suatu negara akan sangat

¹⁵ Disunting dalam <http://sukabumikab.bps.go.id/tentang-bps/sejarah-bps/93-statistik-perikanan-.html?start=1>, diakses 14/2/11.

¹⁶ Lihat “Teori Konsumsi Investasi” Disunting dalam http://www.freewebs.com/nana-sudiana/teori_konsumsi_investasi.doc, diakses 21/3/11.

besar, bila jumlah penduduk sangat banyak dan pendapatan per kapita sangat tinggi. Komposisi penduduk. Pengaruh komposisi penduduk terhadap tingkat konsumsi, antara lain: makin banyak penduduk yang berusia kerja atau produktif (15-64 tahun), makin besar tingkat konsumsi. Sebab makin banyak penduduk yang bekerja, penghasilan juga makin besar; makin tinggi tingkat pendidikan masyarakat, tingkat konsumsinya juga makin tinggi, sebab pada saat seseorang atau suatu keluarga makin berpendidikan tinggi maka kebutuhan hidupnya makin banyak; makin banyak penduduk yang tinggal di wilayah perkotaan (urban), pengeluaran konsumsi juga semakin tinggi. Sebab umumnya pola hidup masyarakat perkotaan lebih konsumtif dibanding masyarakat pedesaan. Semakin banyak keluarga yang mengerti pentingnya gizi ikan laut bagi kesehatan dan kecerdasan, maka semakin banyak pula tingkat konsumsi ikan sebagai makanan sumber protein tinggi.

b. Faktor-faktor non ekonomi

Faktor sosial budaya, misalnya berubahnya pola kebiasaan makan, perubahan etika dan tata nilai yang berlaku di masyarakat.

III. PEMBAHASAN

A. Peluang Peningkatan Produksi

Dari data statistik terlihat jumlah produksi perikanan di Indonesia saat ini sekitar 4,8 juta ton per tahun. Dari jumlah tersebut sekitar 78% atau lebih kurang 3,7 juta ton adalah hasil produksi dari sektor perikanan laut. Dari total produksi ikan laut maupun ikan tawar sekitar 4,8 juta ton, hanya 0,6 juta ton yang diekspor ke luar negeri. Pada tahun 1997 sektor perikanan mampu mengumpulkan devisa senilai US\$ 2,05 miliar, atau meningkat dari tahun sebelumnya yang hanya mencapai US\$ 1,9 miliar.

Peningkatan produksi juga dapat dilakukan dengan melakukan riset dan iptek di bidang kelautan dan perikanan, baik itu pengembangan teknik budidaya, pakan, teknik penangkapan yang lebih aman agar diperoleh kualitas dan mutu yang baik. Dalam pelaksanaan ekspor komoditi perikanan, Indonesia mendapat beberapa tantangan antara lain persaingan dari banyak negara lain yang mengeskpor udang dan ikan laut. Produk ikan untuk pasar ekspor harus memenuhi standar kualitas ekspor, dan para eksportir ikan harus mampu memenuhi pesanan dari pembeli di luar negeri, yaitu mampu mengekspor dengan kuantitas dan kualitas produk ikan yang

diminta oleh para pembeli luar negeri. Sisa produksi ikan dikonsumsi di dalam negeri maupun dipakai sebagai ikan umpan atau diolah lagi menjadi tepung ikan, kerupuk, serta produk makanan lainnya. Meskipun jumlah produksi ikan per kapita sekitar 24 kg per tahun berdasarkan data Dirjen Perikanan, jumlah konsumsi ikan per kapita di Indonesia menurut data dari BPS, hanya sekitar 14 kg per tahun¹⁷.

Jumlah penduduk Indonesia sekitar 230 juta orang dan akan terus bertambah menjadikan prospek pasar domestik menjadi semakin cerah, karena produk perikanan yang dikonsumsi oleh konsumen domestik semakin beragam dan terjangkau seiring bertambahnya pengetahuan tentang nilai gizi ikan dan produk perikanan bagi kesehatan dan kecerdasan manusia mendorong daya beli kebutuhan pangan masyarakat akan permintaan ikan segar, ikan hidup, ikan beku, produk berbasis siap masak (*ready to cook*) dan produk siap saji atau siap santap (*ready to serve or to eat*).

B. Kendala Pengelolaan Sumber Daya Perikanan

Meningkatnya jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, dan perubahan gaya hidup masyarakat yang sadar akan kesehatan diharapkan dapat meningkatkan konsumsi ikan oleh masyarakat yang diimbangi dengan pemenuhan kebutuhan akan ikan laut yang berkualitas. Pada umumnya ikan yang diperdagangkan harus terjaga kesegaran dan kandungan gizinya. Namun ikan sangat mudah mengalami kerusakan, berbagai jenis bakteri dapat menguraikan komponen gizi ikan menjadi senyawa-senyawa berbau busuk dan anyir, seperti indol, skatol, H₂S, merkaptan, dan lain-lain. Beberapa bakteri patogen (penyebab penyakit), seperti Salmonella, Vibrio, dan Clostridium, sering mencemari produk perikanan¹⁸. Untuk mengatasinya diperlukan penyimpanan pada suhu yang rendah karena penyimpanan pada suhu rendah dapat menghambat pertumbuhan mikro organisme. Namun masalah penyimpanan yang masih terkendala, menyebabkan naik turunnya harga ikan hal ini dikarenakan ketercukupan pasokan listrik yang digunakan. Dari perhitungan sementara, untuk

¹⁷ Lihat "Penangkapan Ikan Laut", disunting dalam <http://www.bi.go.id/sipuk/id/?id=4&no=40110&idrb=43501>, diakses 3/3/11.

¹⁸ Lihat "Ikan Air Tawar Kaya Protein dan Vitamin", http://web.ipb.ac.id/~tpg/de/pubde_tknprcss_ikan.php, diakses 2/3/11.

membangun fasilitas *coldstorage* ikan di Pulau Jawa dibutuhkan listrik 500 megawatt, sedangkan di luar Jawa sekitar 250 megawatt. Jika kebutuhan listrik itu bisa segera disediakan, berharap fasilitas pendingin bisa segera dibangun¹⁹. Sementara di Thailand ada *coldstorage* dengan kapasitas 20 ribu ton, sedangkan Muara Baru hanya sekitar 3 ribu ton saja. Masalah yang dialami adalah menurunnya harga hasil tangkapan laut pada saat musim ikan berlimpah, untuk mengatasinya pihak DKP sedang mengkaji perlunya peran Bulog sebagai lembaga penyangga harga sebagaimana fungsinya dikomoditas beras. Masalah penyimpanan (*coldstorage*) menjadi masalah yang serius dalam menjaga mutu ikan agar tidak mudah rusak dan menjaga pasokan ikan dalam negeri. Dengan keterbatasan penyimpanan hasil tangkapan, maka harus segera dijual akibat dari biaya pendistribusian yang mahal sehingga dikhawatirkan tidak dapat berdaya saing.

Kendala lainnya adalah masalah sarana dan prasarana jalan yang belum memadai termasuk infrastruktur pelabuhan dan pusat pendaratan ikan, sumber daya listrik dan bahan bakar minyak yang terbatas. Selain itu fasilitas transportasi yang tidak menunjang akibatnya biaya logistik meningkat dan berdampak pada harga ikan, penangkapan ikan ilegal dan penjualan antar kapal dan pengelolaan perikanan yang belum mapan. Kendala lainnya adalah mengenai pembiayaan oleh lembaga keuangan yang belum maksimal karena bidang produksi perikanan termasuk mengandung resiko yang cukup besar. Untuk memulai usaha dibidang produksi perikanan membutuhkan modal yang tidak sedikit. investasi modal yang besar diperlukan untuk menangkap ikan dengan nilai yang sangat rendah, ini membuat margin menjadi tipis yang artinya bahwa sangat mudah bagi perusahaan perorangan dan industri secara keseluruhan untuk menilai investasi yang tinggi. Karakteristik ini juga berarti bahwa perikanan hanya menguntungkan bila sejumlah besar ikan yang ditangkap, yang dapat mengakibatkan tidak hanya untuk penangkapan yang berlebihan, tetapi juga berdampak pada ekosistem²⁰.

¹⁹ Lihat *Supaya Harga Ikan Tidak Jatuh*, http://www.trobos.com/show_article.php?rid=14&aid=2061, diakses 28/2/11.

²⁰ Becky Mansfield, "Rules of Privatization: Contradictions in Neoliberal Regulation of North Pacific Fisheries", Vol. 94(3):2004. Disunting dalam <http://www.geography.osu.edu/faculty/bmansfield/paper-pdfs/Annals-2004.pdf>

Selain itu muncul konflik dalam pemanfaatan sumber daya kelautan baik itu antara nelayan tradisional dengan nelayan komersial. Konflik ini muncul dikarenakan adanya kesenjangan antara tujuan, sasaran, perencanaan, dan fungsi antara berbagai pihak yang terkait. Perencanaan dari masing-masing sektor sering tumpang tindih dan berkompetisi pada ruang laut yang sama. Tumpang tindih perencanaan dan kompetisi pemanfaatan sumber daya ini memicu munculnya konflik pemanfaatan di wilayah pesisir²¹.

C. Upaya Pemerintah Mengatasi Permasalahan Sumber Daya Perikanan

Pemerintah pusat dengan para pelaku usaha perikanan sebagai mitra kerja dapat bekerjasama dalam menegakkan regulasi penjualan ikan agar tertata. Pelaksanaan aturan-aturan pengelolaan perikanan pantai ternyata masih didominasi oleh peranan lembaga adat, pemimpin informal, masyarakat dan lembaga lokal. Faktor-faktor yang menopang dan mempengaruhi keberadaan sistem tradisional ini adalah kepercayaan dan struktur masyarakat, bentuk peraturan, intensitas dan teknologi penangkapan ikan, struktur pemerintahan desa, dan harga komoditas. Sistem tradisional ini dapat dijadikan dasar bagi pengembangan ko-manajemen perikanan pesisir yang melibatkan masyarakat dan pemerintah²².

Pada tahun 2010 untuk mendukung pengembangan bisnis kelautan dan perikanan, pemerintah Indonesia membentuk Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan (BKIPM KKP) yang bekerjasama dengan beberapa asosiasi, di antaranya IOTC (*Indian Ocean Tuna Commission*) dan CCSBT (*Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*). Fungsi dari BKIPM KKP adalah sebagai lembaga yang memiliki otoritas kompeten yang memberikan sertifikat keluar masuk ikan dan produk perikanan, lembaga penjamin kesehatan ikan, mutu, dan keamanan hasil pangan.

Dalam menciptakan pangan sebagai ideologi, perikanan budidaya melakukan kegiatan berupa perbaikan keamanan pangan (*food safety*) dari hulu-hilir, dan pengawasan mutu produk impor dan ekspor perikanan. Para

²¹ S.P. Ginting, *Konflik Pengelolaan Sumber Daya Kelautan di Sulawesi Utara Dapat Mengancam Kelestarian Pemanfaatannya*, Vol 1 (2):2, 1998.

²² Victor P.H. Nikijuluw, "Identification Of Indigenous Coastal Fisheries Management (ICFM) System In Sulawesi, Maluku and Irian Jaya", *Jurnal Pesisir dan Lautan*, Vol. 1(2),40,1998.

pembudidaya harus menerapkan Cara Budidaya Ikan yang Baik (CBIB), yaitu pembudidaya akan diberikan sertifikasi hasil penilaian secara obyektif dan transparan sehingga dapat meningkatkan kepercayaan baik produsen maupun konsumen, dan pada gilirannya akan meningkatkan daya saing produk perikanan budidaya. Sampai dengan tahun 2010, dari sebanyak 650 unit usaha disertifikasi, sebanyak 341 unit usaha yang bersertifikat tersebar di 22 provinsi dalam kategori: Pokdakan (79 unit), Perorangan (130 unit), dan Badan Usaha (132 unit)²³.

Akibat yang ditimbulkan dari implementasi Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN-China atau CAFTA merugikan sektor pangan, khususnya perikanan. Hal itu disebabkan sejumlah produk perikanan impor terus membanjir pasar domestik²⁴. Beberapa produk ikan impor telah menguasai pasar dalam negeri karena harganya lebih murah di antaranya ikan patin asal Vietnam. Saat ini harga jual ikan patin asal Vietnam Rp. 7.000-Rp. 9.000 per kilogram, sedangkan harga jual ikan patin lokal di tingkat petambak Rp. 11.000 per kg. Sementara dominasi produsen pakan ikan saat ini adalah China, sedangkan di tingkat ASEAN dikuasai oleh Thailand.

Kerjasama dengan beberapa negara tetangga yang berbatasan dengan Samudera Hindia seperti India dalam hal penelitian dan pengembangan bidang kelautan meliputi *marine productivity, marine ecosystem health research and monitoring, climate change joint research and observation, marine resources management and applications*. Selain itu kerjasama juga dilakukan di bidang *coastal and environmental engineering*, serta *hatchery production of Marine ornamental Fishes*. Dengan Sri Lanka akan dilakukan kerjasama dalam pengelolaan sumber daya perikanan di Samudera Hindia dan mengembangkan budidaya perikanan di daerah pantai khususnya untuk jenis timun laut, rumput laut dan ikan bersirip.

Sejak 10 tahun terakhir, Indonesia semakin gencar tampil di forum-forum perikanan regional dan Internasional. Saat ini, Indonesia adalah anggota aktif dari *the Indian Ocean Tuna Commission (IOTC)*, *Commission for the Conservation of Southern Blue Fin Tuna (CCSBT)*, *FAO*, *APEC*, *South East Asia Fisheries Development Center (SEAFDEC)*, *Network of Aquaculture*

²³ Lihat "Siaran Pers: Perikanan dan Ketahanan Pangan", disunting dalam <http://www.dkp.go.id>, diunduh 28/ 2/11.

²⁴ Disunting dalam <http://.kompas.com/read/xml/2010/04/07/03340657/produk.perikanan.lokal.terancam>, diunduh 28 Februari 2011.

Centre in Asia Pacific (NACA), Asia Pacific Fishery Commission (APFIC), D-8, UNFCCC, WTO, Coral Triangle Initiatives (CTI) and Cooperating Non Member dari the Western and Central Pacific Fishery Commission (WCPFC). Pengaruh Indonesia di badan-badan perikanan Internasional dan Regional semakin tampak²⁵.

Salah satu produk unggulan ekspor yaitu udang diharapkan mengalami kenaikan dengan semakin banyaknya petambak yang membudidayakan udang karena adanya faktor kenaikan harga udang, yaitu untuk jenis vanname Februari ini mencapai rekor tertinggi dalam 10 tahun terakhir yaitu mencapai Rp.50.000-Rp 60.000/kg. Padahal, di waktu normal harga udang paling berkisaran Rp.37.000 - Rp.38.000/kg²⁶. Mahalnya harga udang bila dibandingkan dengan Vietnam dan Thailand menjadi Rp 2.400 per kg dikarenakan mahalnya harga pakan sehingga biaya produksi pun meningkat. Hal itu disebabkan komponen biaya pakan yang mencapai 50 persen dari total biaya produksi.

Komoditas unggulan lainnya yang dimiliki Indonesia adalah ikan tuna (*thynnos*) yang hidup di laut dalam khususnya di Perairan Indonesia bagian timur meliputi Laut Makasar, Laut Banda, Laut Maluku, Laut Sulawesi, Laut Arafuru, dan Laut Papua. Potensi produksi tuna di Indonesia hampir mencapai 1,2 juta ton per tahunnya dan nilai ekspor lebih dari 3,5 miliar dolar Amerika Serikat pada tahun 2009²⁷.

Untuk pengiriman produk ikan utuh beku dan segar, kini Indonesia dikenakan tarif nol. Sedangkan Cina mendapatkan tarif bea masuk nol persen untuk pengiriman produk ikan olahan ke Indonesia. Hal itu membuat sulitnya meningkatkan nilai tambah dan semakin ketatnya persaingan antara produk perikanan Indonesia dengan produk perikanan lainnya. Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan, impor ikan beku dan segar tahun 2007-2009 meningkat hampir dua kali lipat. Tahun 2009, impor ikan beku dan segar 85.566 ton, tahun 2008 sebesar 83.558 ton, dan tahun 2007 hanya sebanyak 42.891 ton. Adapun nilai impor tahun

²⁵ Lihat "Menyuarakan Perikanan Indonesia di Badan Pangan Dunia", http://indroyono.info/index.php?option=com_content&view=article&id=7:expressing-indonesias-fishery-at-the-food-a-agricultural-organization&catid=1:news&Itemid=2&lang=id, diakses 3/3/11.

²⁶ Kontan, 24 Februari 2011, hal. 15.

²⁷ "Menilik Potensi Tuna Indonesia", *Harian Ekonomi Neraca*, 3 Maret 2011.

2009 sebesar 65,82 juta dollar AS, tahun 2008 senilai 71,16 juta dollar AS, dan 2007 sebanyak 27,57 juta dollar AS.

Luasnya wilayah perairan dan besarnya potensi perikanan Indonesia membuat negara kita kerap menjadi wilayah favorit oknum *illegal fishing* dan cukup kesulitan dalam pemberantasannya karena sebagian pelakunya adalah mengikutsertakan masyarakat sekitar. Pada saat kepemimpinan Freddy Numberi, salah satu cara untuk mengentaskan *illegal fishing* adalah dengan melakukan pengembangan program klaster perikanan tangkap, yaitu membatasi wilayah pengelolaan atau penangkapan ikan yang wilayah penangkapannya dikelola oleh perusahaan konsorsium tertentu saja (*holding company*). Namun saat ini, Fadel Muhammad selaku Men-KP ingin membuat klaster perikanan berdasarkan satu jenis komoditas di satu daerah, sehingga dapat menjadi produk unggulan di daerah tersebut agar dapat menyatukan industri perikanan dan penangkapan dari hulu hingga hilir sehingga diharapkan tidak ada monopoli.

Berpijak pada potensi, maka usaha pemerintah dalam menunjang peningkatan produksi ikan dalam negeri di antaranya adalah:

1. Meningkatkan kebijakan pengelolaan yang berdasarkan “open acces” menjadi “limited acces”. Ijin penangkapan harus berdasarkan kepada “carrying capacity”. Pembatasan perijinan diperlukan dalam rangka menjamin kelangsungan perikanan (*sustainability*).
2. Pengembangan armada penangkapan yang modern namun ramah lingkungan dan ditujukan untuk pemanfaatan sumber daya perikanan di perairan ZEEI. Hal ini penting untuk mengantisipasi agar sumber daya perikanan di perairan ZEEI tidak dieksploitasi oleh nelayan asing.
3. Pengawasan di wilayah perairan melalui patroli laut sehingga keamanan dari kegiatan penangkapan maupun kegiatan lain yang merugikan dan dapat mengancam potensi yang ada di perairan Indonesia dapat diketahui dan diantisipasi.
4. Penyuluhan dan peningkatan keterampilan nelayan, petani ikan dan masyarakat. Penyuluhan bertujuan agar para nelayan, petani ikan dan masyarakat mau menggunakan teknologi maju namun ramah lingkungan.
5. Pengadaan modal kerja/kredit dengan persyaratan mudah dan ringan, sehingga nelayan dan petani ikan dapat mengembangkan usahanya yang kemudian akan menambah produksinya.
6. Pembangunan prasarana dan sarana perikanan seperti pelabuhan, tempat pengisian BBM, penyediaan air bersih, dan sebagainya.

D. Faktor-Faktor yang Menentukan Harga Ikan

Produk perikanan yang berdaya saing tinggi membutuhkan kualitas dan keamanan produk terjamin, harga yang bersaing, dan tersedianya pasokan (*supply*) yang berkelanjutan namun juga ikut menjaga lingkungan ekosistem. Peningkatan produksi ikan diharapkan sejalan dengan peningkatan konsumsi domestik. Peluang untuk memasarkan ikan di Indonesia maupun di luar negeri sangat baik. Faktor elastisitas harga ikan relatif rendah, yaitu 1,06, berarti permintaan ikan dari para konsumen akan menurun sedikit, yaitu 0,6% bilamana harga jual ikan naik 1%²⁸. Harga ikan dihitung oleh Dinas Perikanan di masing-masing pelabuhan perikanan. Harga ditetapkan melalui sistem lelang di setiap Tempat Pelelangan Ikan (TPI) yang diolah oleh Dinas Perikanan maupun KUD Mina bekerjasama dengan Dinas Perikanan. Perkembangan harga pembelian ikan oleh para pedagang di TPI, menunjukkan trend yang meningkat pada periode beberapa tahun sampai sekarang. Harga beli di TPI berfluktuasi berdasarkan hasil penangkapan dari bulan ke bulan maupun musim penangkapan ikan.

Untuk menciptakan harga yang kompetitif, pemerintah bersama dengan pihak industri bekerja sama dalam pengembangan teknologi pengolahan ikan, agar mutu dari produk ikan terjamin dari hulu hingga hilir (produk akhir). Beberapa negara pengimpor mengeluarkan ketentuan yang sifatnya melindungi konsumen; misalnya *Quality Management Programe* (QMP) di Canada, *ISO-9000 Organization for International Standard*, dan *Hazard Analysis Critical Control Points* (HACCP) yang di terapkan di Amerika Serikat.

Pada tabel 1 terlihat peningkatan produksi perikanan di tahun 2008 di semua subsektor budidaya laut, tambak, kolam, karamba, jaring apung, dan sawah.

²⁸ *Ibid.*

Tabel 2. Produksi Perikanan menurut SubSektor, Tahun 2006-2008 (Ton)

PRODUKSI	2006	2007	2008
Budidaya Laut	1.365.922	1.509.528	1.966.002
Tambak	629.613	933.832	959.509
Kolam	381.948	410.373	479.167
Karamba	56.199	63.929	75.769
Jaring Apung	143.252	190.893	263.169
Sawah	105.673	85.009	111.584

Sumber: www.bps.go.id, 2009

Pada tabel 2 terlihat produksi hasil perikanan laut tangkap mengalami penurunan sedangkan perairan umum mengalami kenaikan hal ini disebabkan karena perubahan iklim dan semakin banyaknya kapal penangkap ikan yang beroperasi di perairan Indonesia. Data Kementerian Perikanan dan Kelautan menunjukkan jumlah perusahaan perikanan tangkap domestik pada 2010 mencapai 2.741 dengan jumlah kapal tangkap mencapai 5.417 armada²⁹.

Tabel 3. Produksi Perikanan Tangkap Tahun 2006-2008 (Ton)

Provinsi	Perikanan Laut			Perairan Umum		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
SUMATERA	1.216.691	1.343.789	1.420.489	93.217	100.945	299.070
JAWA	914.710	915.155	948.057	42.495	36.369	38.531
BALI & NUSA TENGGARA	269.427	306.983	292.206	2.547	3.261	3.417
KALIMANTAN	326.883	308.822	322.820	120.365	136.324	131.533
SULAWESI	863.852	910.326	934.781	28.332	26.507	14.423
MALUKU	920.628	949.205	783.580	6.965	7.051	7.421
Jumlah	4.512.191	4.734.280	4.701.933	293.921	310.457	494.395

Sumber: www.bps.go.id, 2009

Jumlah perusahaan yang bergerak dibidang perikanan tambak dan laut semakin bertambah karena masih tingginya permintaan dan harga jual ikan yang cukup mahal sehingga masih banyak pengusaha yang tertarik menekuni bidang ini sedangkan di bidang pembenihan dan air tawar

²⁹ "Menilik Potensi Tuna di Indonesia", *Harian Ekonomi Neraca*, 3 Maret 2011.

mengalami penurunan. Jumlah perusahaan di bidang pembenihan menurun hampir 50 persen dari 104 perusahaan pada tahun 2004 menjadi tinggal 51 perusahaan saja pada tahun 2009. Padahal Pembenihan merupakan tolok ukur bilamana produk ikan tersebut memiliki mutu dan kualitas yang telah sesuai standar produksi. Pada perusahaan budidaya perikanan air tawar terlihat tidak stabil, mungkin dikarenakan membutuhkan modal yang tidak sedikit sedangkan untuk mempersiapkan lahan luas yang memiliki sumber air kini cukup sulit selain itu juga ancaman penyakit yang menyerang ikan air tawar yang sangat rentan penyakit sehingga banyak pula perusahaan yang tidak beroperasi lagi.

Tabel 4. Jumlah Perusahaan Budidaya Perikanan (2000-2009*)

Jenis Budidaya	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Tambak	131	172	174	156	193	91	126	135	145	148
Pembenihan	67	85	85	89	104	30	54	59	54	51
Air Tawar	4	7	7	8	8	4	9	13	7	6
Laut	14	19	19	23	30	22	21	27	22	24
Jumlah	216	283	285	276	335	147	210	234	228	229

*angka sementara

Sumber: www.bps.go.id, 2009

Jumlah perusahaan penangkapan ikan selama kurun waktu 2000-2009 tetap didominasi oleh PMDN yang sejak tahun 2004 mengalami penurunan hingga 59%.

Tabel 5. Jumlah Perusahaan Penangkapan Ikan Menurut Status Permodalan (2000-2009*)

Status Permodalan	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 *
PMA	16	16	7	8	10	6	4	7	7	8
PMDN	52	52	14	17	22	10	3	4	11	13
Lainnya	75	74	9	9	19	15	20	22	25	20
Jumlah	143	142	30	34	51	31	27	33	43	41

*angka sementara

Sumber: www.bps.go.id, 2009

E. Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan

Undang-undang dan peraturan yang menjadi landasan hukum dalam pengelolaan sumber daya perikanan di Indonesia antara lain³⁰;

1. UUD RI Tahun 1945 Pasal 33 yang menyatakan bahwa tanah, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya digunakan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan rakyat.
2. Konvensi Hukum Laut (*United Nation Convention of Law of the Sea, UNCLOS*) tahun 1982 asal 61, yaitu negara pantai berkewajiban diantaranya: memastikan tidak terjadi eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya perikanan; menjaga agar jangan terjadi akibat negatif dari cara penangkapan tertentu terhadap jenis-jenis kehidupan laut lainnya.
3. *United Nation Fish Stock Agreement* oleh FAO tahun 1995 yang mengamanahkan negara pantai dan negara penangkap ikan jarak jauh di laut lepas (*Distant Water Fishing State, DWFS*) wajib: menerapkan pendekatan kehati-hatian; mempelajari akibat dari penangkapan ikan; menggunakan upaya-upaya konservasi dan manajemen; melindungi kategori stok target; melindungi keanekaragaman organisme; menghindari penangkapan ikan dan kapasitas penangkapan ikan dan kapasitas penangkapan ikan yang berlebih; memperhatikan kepentingan nelayan kecil; melaksanakan upaya konservasi dan manajemen melalui observasi, kontrol dan pemantauan yang efektif, dan lain-lain.
4. *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) oleh FAO tahun 1995 tentang pengelolaan perikanan bertanggung jawab; negara harus mencegah terjadinya penangkapan yang berlebih; kebijakan pengelolaan SDI harus menerapkan pendekatan kehati-hatian (*precautionary approach*); pengembangan dan penerapan alat penangkapan ikan yang selektif dan ramah lingkungan; perlu dilakukan perlindungan terhadap habitat perikanan yang kritis; negara harus menjamin terlaksananya pengawasan dan kepatuhan dalam pelaksanaan pengelolaan.

³⁰ Achmar Mallawa, *Pengelolaan Sumberdaya Ikan Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*, disunting dalam <http://regional.coremap.or.id/downloads/Materi-pengelolaan.pdf>, diakses 2/3/11.

njutan dan Berbasis Masyarakat, disunting dalam <http://regional.coremap.or.id/downloads/Materi-pengelolaan.pdf>, diakses 2/3/11.

5. UU Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan antara lain: (1) Bab I pasal 1 ayat 7: pengelolaan perikanan adalah semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakan yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati; (2) Bab IV pasal 6 ayat 1 menyatakan, pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan RI dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan, ayat 2 bahwa pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan. Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat, menciptakan daya saing dan *scale of economies* serta meminimalkan dampak lingkungan.

Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan yang diterapkan pemerintah³¹ yaitu:

1. Mengembangkan kapasitas skala usaha nelayan, pembudidaya ikan dan pelaku usaha kelautan dan perikanan lainnya
2. Mengembangkan perikanan budidaya yang berdaya saing dan berwawasan lingkungan.
3. Memperkuat dan mengembangkan usaha perikanan tangkap nasional secara efisien, lestari, dan berbasis kerakyatan.
4. Mengembangkan dan memperkuat industri penanganan dan pengolahan serta pemasaran hasil tangkapan.
5. Membangun pulau-pulau kecil secara berkelanjutan dan berbasis masyarakat.
6. Meningkatkan rehabilitasi dan konservasi sumberdaya kelautan dan perikanan.

³¹ Ruchyat Deni, *Opcit.* hal. 27.

7. Memperkuat pengawasan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan.
8. Meningkatkan upaya penanggulangan *illegal fishing*.
9. Mengembangkan pendidikan, pelatihan dan penyuluhan.
10. Memperkokoh riset dan iptek kelautan dan perikanan.

Kebijakan program perikanan budidaya tetap mengarah pada tiga kebijakan utama untuk meningkatkan produksi yaitu peningkatan konsumsi dalam negeri, peningkatan ekspor, dan pemanfaatan sumber daya perikanan. Tiga hal tersebut dirumuskan dengan sinergi dalam kegiatan pemasaran dan investasi³².

Secara umum diakui bahwa sumber utama krisis perikanan adalah buruknya pengelolaan perikanan yang *overcapacity* dan destruksi habitat. Dari kedua fenomena tersebut muncul berbagai penyebab lain, misalnya subsidi yang *massive*, kemiskinan, *overfishing* dan berbagai derifatif lainnya³³.

Kebijakan yang dapat diambil dalam pengelolaan perikanan tangkap untuk pemulihan stok sumberdaya dan usaha perikanan tangkap, sebagai berikut: (1) pergeseran kebijakan perikanan, dari pengelolaan yang beorientasi pada perluasan usaha menuju pada pengelolaan yang berkelanjutan; (2) pengelola perikanan memahami bahwa prinsip 'sumberdaya tidak akan pernah habis', sudah tidak berlaku atau dengan kata lain, 'perluasan usaha penangkapan yang tanpa kontrol tidak akan menguntungkan lagi'; (3) pengelola perikanan menyadari bahwa pemindahan usaha penangkapan dari wilayah yang mengalami tangkapan berlebih ke wilayah lainnya akan memberikan kontribusi terhadap kolapsnya perikanan tangkap setempat, dan; (4) Pergeseran pengelolaan perikanan dari ketergantungan terhadap model MSY menuju pengelolaan berdasarkan pendekatan ekosistem, dimana Kawasan Perlindungan Laut akan memainkan peran cukup penting³⁴.

³² "Perikanan Budidaya Tingkatkan Pemasaran dan Investasi", *Business news*, No. 8082, 2011.

³³ Akhmad Fauzi, Ph. D., "Kebijakan Perikanan dan Kelautan: isu, sintesis dan Gagasan", penerbit Gramedia Pustaka Umum, 2005.

³⁴ D.G.R. Wiadnya, R. Djohani, M.V. Erdmann, A.Halim, M.Knight, Peter J.M, Jos Pet, L. Pet Soede, *Kajian Kebijakan Pengelolaan Perikanan Tangkap Di Indonesia: Menuju*

Untuk wilayah pemanfaatan sumberdaya perikanan sudah *overfishing* perlu dilakukan upaya: (1) reposisi nelayan melalui pengembangan mata pencaharian alternatif atau melakukan program transmigrasi nelayan ke daerah-daerah yang masih *underfishing*; dan (2) mengurangi tekanan terhadap sumberdaya dengan melakukan *restocking*, mengurangi trip dan atau menerapkan musim tutup penangkapan (*closed season*) untuk waktu-waktu tertentu³⁵.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977mil antara Samudera Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia mencapai 5.180.053 km² yang terdiri dari 1.922.570 km² berupa daratan dan 3.257.483 km² berupa lautan. Jika dibandingkan antara luas daratan dan lautan, maka luas lautan di Indonesia mencapai 62% dari total wilayah Indonesia sedangkan luas daratan hanya 37% dari total wilayah Indonesia. Dari kondisi laut yang luas tersebut salah satu sumber daya alam yang dapat dihasilkan adalah ikan. Ikan merupakan elemen penting dalam menunjang pasokan makanan manusia, menyumbang sekitar seperlima dari seluruh protein hewani dalam diet manusia. Sekitar 1 milyar orang mengandalkan ikan sebagai sumber protein utama mereka, dan yang menarik adalah produk ikan didunia jauh lebih besar dari produksi global unggas, daging sapi atau babi. Permintaan yang tinggi untuk produk perikanan telah menyebabkan eksploitasi di laut. Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan.

Beberapa kendala yang timbul dalam mengelola sumberdaya perikanan diantaranya terkait masalah penyimpanan (*cold storage*), penyediaan sarana dan prasarana jalan yang belum memadai termasuk infrastruktur pelabuhan dan pusat pendaratan ikan, sumber daya listrik dan

Pembentukan Kawasan Perlindungan Laut, Jurnal Ilmu Perairan dan Perikanan Indonesia (JIPPI), disunting dalam <http://ijonline.net/index.php/JIPPI>, diakses 22/3/11.

³⁵ Ruchyat Deni, *Opcit*

bahan bakar minyak yang terbatas. Selain itu fasilitas transportasi yang tidak menunjang mengakibatkan biaya logistik meningkat dan berdampak pada harga ikan, penangkapan ikan ilegal dan penjualan antar kapal dan pengelolaan perikanan yang belum mapan. Kendala lainnya adalah mengenai pembiayaan oleh lembaga keuangan yang belum maksimal karena bidang produksi perikanan termasuk mengandung resiko yang cukup besar.

Dalam menciptakan pangan sebagai ideologi, perikanan budidaya melakukan kegiatan berupa perbaikan keamanan pangan (*food safety*) dari hulu-hilir, dan pengawasan mutu produk impor dan ekspor perikanan.

Peluang pengelolaan produk ikan segar dan olahan masih terbuka lebar, dengan perbaikan regulasi dan kemudahan bagi para pengusaha/calon pengusaha baik itu dalam memperoleh modal maupun pengurusan dokumen sehingga diharapkan tidak ada lagi *illegal fishing*. Dalam melakukan bisnis ini pemerintah maupun swasta harus memperhatikan keberlangsungan jenis dari ikan yang ditangkap dengan memperhatikan penggunaan alat tangkap dan melakukan budidaya dibidang perikanan. Sehingga peningkatan tidak hanya dalam pengelolaan produksi ikan namun juga memperhatikan ketersediaan populasi ikan agar selalu terjaga untuk menunjang ketersediaan pangan di Indonesia. Pemerintah pusat dapat memberikan insentif untuk para pengusaha yang ingin membangun perikanan, serta upaya peningkatan pengendalian produksi mulai dari penegakan peraturan, selektifitas alat tangkap, modifikasi armada penangkapan ikan, pendalaman metode penangkapan, sertifikasi awak kapal sesuai aturan, optimalisasi fungsi prasarana dan kekuatan kelembagaan (koperasi) khusus pengusaha ikan maupun nelayan.

Peningkatan produksi juga dapat dilakukan dengan melakukan riset dan iptek dibidang kelautan dan perikanan, baik itu pengembangan teknik budidaya, pakan, teknik penangkapan yang lebih aman agar diperoleh kualitas dan mutu yang baik. Untuk menjamin keberlangsungan produksi ikan laut dan ketersediaan untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri maka perlu dilakukan pengembangan perikanan melalui hasil budidaya sehingga tidak tergantung pada musim tangkap. Pengembangan perikanan hasil budidaya dapat menyerap tenaga kerja, mendorong perluasan dan kesempatan kerja yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui terbukanya kesempatan investasi dan mengentaskan kemiskinan.

B. Rekomendasi

Perubahan harus menyentuh teknologi, tatanan sosial, sikap mental, kelembagaan, tatanan ekonomi dan politik. Sehingga potensi ekonomi kelautan dapat sebesar-besarnya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sertifikasi produksi ikan dan produk olahannya diharapkan tidak hanya untuk produk ekspor saja tapi berlaku untuk produk perikanan dan olahannya dari luar negeri harus sesuai dengan standar yang berlaku karena standarisasi dan sertifikasi berperan penting dalam mengurangi perbedaan pandangan terhadap kualitas dan representasi dari produk perikanan yang diperdagangkan.

Koordinasi dari pemerintah dan kemudahan berinvestasi diharapkan dapat menumbuhkan minat wirausaha dalam bidang budidaya perikanan. Misalnya, kemudahan dalam hal pembiayaan, distribusi hasil produksi, keterjangkauan harga pakan, pengaturan harga ikan agar tidak jatuh. Selain itu pengembangan dibidang perikanan dapat meningkatkan penerimaan dan devisa negara, dengan didukung peningkatan mutu, nilai tambah dan daya saing produk perikanan.

Lampiran 1

Tabel 1. Estimasi Potensi Sumberdaya Ikan Pada Masing-Masing Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia, 2010 (dalam ribu ton/tahun)

Kelompok Sumberdaya Ikan	Selat Malaka		Samudra Hindia		Laut Cina Selatan	Laut Jawa	Selat Makasar - Laut Flores	Laut Banda	Teluk Tomini - Laut Seram	Laut Sulawesi	Samudera Pasifik	Laut Arafuru - Laut Timor	Total
	WPP	WPP	WPP	WPP									
Ikan Pelagis Besar	571	572	164.8	201.4	66,1	55.0	193.6	104.1	106.5	70.1	105.2	50.9	1149.6
Ikan Pelagis Kecil	147.3	315.9	210.6	210.6	621.5	380.0	605.4	132.0	379.4	220.9	153.9	468.7	3.625.7
Ikan Demersal	82.4	68.9	66.2	334.8	375.2	87.2	87.2	9.3	68.8	24.7	30.2	284.7	1452.5
Udang Penaid	11.4	4.8	5.9	11.9	11.4	11.4	4.8		0.9	1.1	1.4	44.7	98.3
Ikan Karang konsumsi	5.0	8.4	4.5	21.6	9.5	32.1			12.5	44.1	8.0	3.1	145.3
Lobster	11.4	0.6	1.0	0.4	0.5	0.7	0.7	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	4.8
Cumi-cumi	1.9	1.7	2.1	2.7	5.0	3.9	3.9	0.1	7.1	0.2	0.3	3.4	28.3
Total Potensi (1000 ton/tahun)	276.0	565.2	491.7	1059.0	836.6	929.7	278.0	595.6	333.6	299.1	855.5	6520.1	

Sumber: KKP, 2010

Daftar Pustaka

Buku:

- Akhmad Fauzi, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu, Sintesis dan Gagasan*, Penerbit Gramedia Pustaka Umum, 2005
- Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Iban Sofyan, *Manajemen Risiko*, Penerbit Graha ilmu, 2005.
- Mudrajad Kuncoro, *Ekonomika Indonesia Dinamika Lindkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*, UPP STIM YKPN Yogyakarta, 2009.
- Ruchyat Deni, *Bahari Nusantara Untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Ketahanan Nasional*, Penerbit: The Media of Social and Cultural Communication, 2009.
- KADIN, *Butir-Butir Pemikiran Perdagangan Indonesia 2009-2014: Nasionalisme Dalam Era Perdagangan Bebas*, 2009. Diunduh http://www.mudrajad.com/upload/Buku%20Kadin_Bab%20V_Peningkatan%20Daya%20Saing.pdf, tanggal 22 Maret 2011.
- Bappenas, *Perspektif Strategi Pembangunan Perikanan Indonesia (2005-2010)*, 2005

Jurnal:

- Becky Mansfield, *Rules of Privatization: Contradictions in Neoliberal Regulation of North Pacific Fisheries*, Vol. 94(3): 578, 2004. Diunduh <http://www.geography.osu.edu/faculty/bmansfield/paper-pdfs/Annals-2004.pdf>.
- Victor P.H. Nikijuluw, *Identification Of Indigenous Coastal Fisheries Management (ICFM) System In Sulawesi, Maluku and Irian Jaya*, Jurnal Pesisir dan Lautan, Volume 1 (2): 40, 1998.
- Resosudarmo, B.P., N.I. Subiman, dan B. Rahayu, *The Indonesian Marine Resource: An Overview of Their Problems and Challenges*, The Indonesian Quarterly, 28(3): 346, 2000.
- S.P. Ginting, *Konflik Pengelolaan Sumber Daya Kelautan di Sulawesi Utara Dapat Mengancam Kelestarian Pemanfaatannya*, Vol 1 (2):2, 1998.

D.G.R. Wiadnya, R. Djohani, M.V. Erdmann, A.Halim, M.Knight, Peter J.M, Jos Pet, L. Pet Soede, *Kajian Kebijakan Pengelolaan Perikanan Tangkap Di Indonesia: Menuju Pembentukan Kawasan Perlindungan Laut*, Jurnal Ilmu Perairan dan Perikanan Indonesia (JIPPI), <http://ijonline.net/index.php/JIPPI>, diunduh tanggal 22 Maret 2011.

Dokumen Resmi:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

Website:

<http://www.pusdik.kkp.go.id/index.php/component/content/article/3-news-flash/91-status-tingkat-eksploitasi-sumber-daya-ikan-di-wpp-ri-desember-2010.html>, diunduh 27 Mei 2011.

<http://sukabumikab.bps.go.id/tentang-bps/sejarah-bps/93-statistik-perikanan-.html>, diunduh 14 Februari 2011.

<http://www.detikfinance.com/read/2011/01/06/164402/1540782/1036/nilai-produksi-perikanan-ri-capai-rp-61-triliun-di-2010>, diunduh pada 10 Februari 2011.

http://www.trobos.com/show_article.php?rid=12&aid=2717, Produksi Perikanan belum merata, diunduh 28 Februari 2011.

<http://koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=72362> diunduh 10 Februari 2011.

<http://kabar.in/2009/indonesia-headline/rilis-berita-depkominfo/06/07/tahun-2010-ue-berlakukan-sertifikasi-produk-perikanan-tangkap.html>, diunduh 10 Februari 2011.

<http://www.dkp.go.id>, Siaran Pers: Perikanan dan Ketahanan Pangan, diunduh 28 Februari 2011.

<http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/04/07/03340657/produk.perikanan.lokal.terancam>, diunduh 28 Februari 2010

http://indroyono.info/index.php?option=com_content&view=article&id=7:expressing-indonesias-fishery-at-the-food-a-agricultural-organization&catid=1:news&Itemid=2&lang=id, *Menyuarakan Perikanan Indonesia di Badan Pangan Dunia*, diunduh 3 Maret 2011.

http://web.ipb.ac.id/~tpg/de/pubde_tknprcss_ikan.php, *Ikan Air Tawar Kaya Protein dan Vitamin*, diunduh 2 Maret 2011.

http://www.trobos.com/show_article.php?rid=14&aid=2061, *Supaya Harga Ikan Tidak Jatuh*, diunduh 28 Februari 2011.

http://www.freewebs.com/nana-sudiana/teori_konsumsi_investasi.doc, *Teori Konsumsi Investasi*, diunduh 21 Maret 2011.

Achmar Mallawa, *Pengelolaan Sumberdaya Ikan Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*, dilihat dalam <http://regional.coremap.or.id/downloads/Materi-pengelolaan.pdf>, diunduh 2 Maret 2011.

Surat Kabar dan Majalah:

Dilaut (Seharusnya Kita Berjaya), *Harian Ekonomi Neraca*, 12 Februari 2011.

Menilik Potensi Tuna di Indonesia, *Harian Ekonomi Neraca*, 3 Maret 2011

Kontan, 24 Februari 2011, hal. 15.

Perikanan Budidaya Tingkatkan Pemasaran dan Investasi, *Business news*, No. 8082:14, 2011.

URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG SISTEM BUDIDAYA TANAMAN

Galuh Prila Dewi*

Venti Eka Satya**

Abstract

The role of agriculture sector is very important on staple main of Indonesian people and employ half of the Indonesian labour. One of the important role is the cultivation of the plan in which according to the Act No 12 of 1992 about the cultivating system, it should be regulated by largely determinant of quality and quantity of agriculture sector. The changes in the government system, the climate change, food crises, and its tendency to choose the organic staples is association with the certification issues, change of land uses, global market, low price cheap, and post harvest storage are also not accommodate by the law. The changes in this law, must be done in order to accommodate the changes of the pay attention to the farmers interest.

Kata Kunci: Sistem Budidaya Tanaman, varietas, organik.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia memiliki potensi sumberdaya alam, termasuk plasma nutfah, yang sangat melimpah (*mega biodiversity*). Hal ini dapat dilihat dengan beragamnya jenis komoditas pertanian tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan yang sudah sejak lama diusahakan sebagai sumber pangan dan pendapatan masyarakat. Keanekaragaman hayati yang didukung dengan sebaran kondisi geografis berupa dataran rendah dan tinggi, limpahan sinar matahari, dan intensitas curah hujan yang hampir merata sepanjang tahun di sebagian wilayah, serta keanekaragaman jenis tanah memungkinkan dibudidayakannya aneka jenis tanaman asli daerah tropis, serta komoditas introduksi dari daerah sub tropis secara merata

* Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi & Kebijakan Publik, P3DI, Setjen DPR RI, dapat dihubungi di: galuhpriladewi@yahoo.com

** Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi & Kebijakan Publik, P3DI, Setjen DPR RI, dapat dihubungi di: ventieka@y7mail.com

sepanjang tahun di Indonesia. Keanekaragaman dan besarnya plasma nutfah tanaman, baik yang asli daerah tropis maupun komoditas introduksi yang sudah beradaptasi dengan iklim tropis, di sisi lain merupakan sumber materi genetik yang dapat direkayasa untuk menghasilkan varietas dan klon tanaman unggul.

Indonesia memiliki potensi ketersediaan lahan yang cukup besar dan belum dimanfaatkan secara optimal. Data dari kajian akademis yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Kementerian Pertanian pada tahun 2006 memperlihatkan bahwa total luas daratan Indonesia adalah sebesar 192 juta ha, terbagi atas 123 juta ha (64,6 persen) merupakan kawasan budidaya dan 67 juta ha sisanya (35,4 persen) merupakan kawasan lindung. Dari total luas kawasan budidaya, yang berpotensi untuk areal pertanian seluas 101 juta ha, meliputi lahan basah seluas 25,6 juta ha, lahan kering tanaman semusim 25,3 juta ha dan lahan kering tanaman tahunan 50,9 juta ha. Sampai saat ini, dari areal yang berpotensi untuk pertanian tersebut, yang sudah dibudidayakan menjadi areal pertanian sebesar 47 juta ha, sehingga masih tersisa 54 juta ha yang berpotensi untuk perluasan areal pertanian. Waduk, bendungan, embung dan air tanah serta air permukaan lainnya sangat potensial untuk mendukung pengembangan usaha pertanian.¹ Keaneka ragaman hayati dan dukungan lahan yang luas sangat memberikan peluang dan kemudahan bagi Indonesia untuk mengembangkan sektor pertanian melalui kegiatan budidaya tanaman.

Budidaya tanaman merupakan salah satu kegiatan yang sangat menentukan kualitas dan kuantitas produksi komoditas pertanian. Pelaksanaan budidaya tanaman yang efektif akan menghasilkan produksi yang berdaya saing dan mampu meningkatkan peranan pemasukan sektor pertanian terhadap pendapatan negara. Pentingnya peranan kegiatan budidaya tanaman ini menjadikan Pemerintah pada saat itu memutuskan untuk membentuk dan menetapkan kebijakan yang terkait dengan budidaya tanaman. Kebijakan tersebut tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 yang mengatur tentang Sistem Budidaya Tanaman (selanjutnya disebut Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman). Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman ditetapkan dengan tujuan untuk

¹ Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014*, Jakarta: Litbang Kementerian Pertanian, 2010, hal.25.

melindungi semua proses yang terkait dengan budidaya tanaman dan keragaman varietas tanaman yang ada di Indonesia, selain itu undang-undang ini ditetapkan dengan semangat untuk mengembangkan sistem pertanian yang maju, efisien, dan tangguh, menghadapi liberalisasi dan globalisasi di bidang pertanian, serta untuk melindungi tanaman dari segala upaya yang menyebabkan kerugian pada budidaya tanaman, sehingga kebutuhan perbenihan dalam negeri dan ekspor pertanian dapat ditingkatkan.

Seiring dengan berjalannya waktu dan pertumbuhan populasi manusia, kegiatan budidaya tanaman tidak lagi dijalankan dengan baik. Penerapan dan sosialisasi yang kurang, kekuatan hukum yang kurang kuat, serta perubahan pola pikir manusia menjadikan kondisi budidaya tanaman saat ini juga kurang memperhatikan lingkungan dan alam. Penggunaan pestisida dan pupuk kimia telah merusak kesuburan tanah dan zat hara tanah yang sangat dibutuhkan oleh pertumbuhan tanaman. Selain merusak kesuburan tanah, penggunaan zat kimia secara berlebihan tersebut juga sangat merugikan keamanan pangan yang akan dikonsumsi manusia.

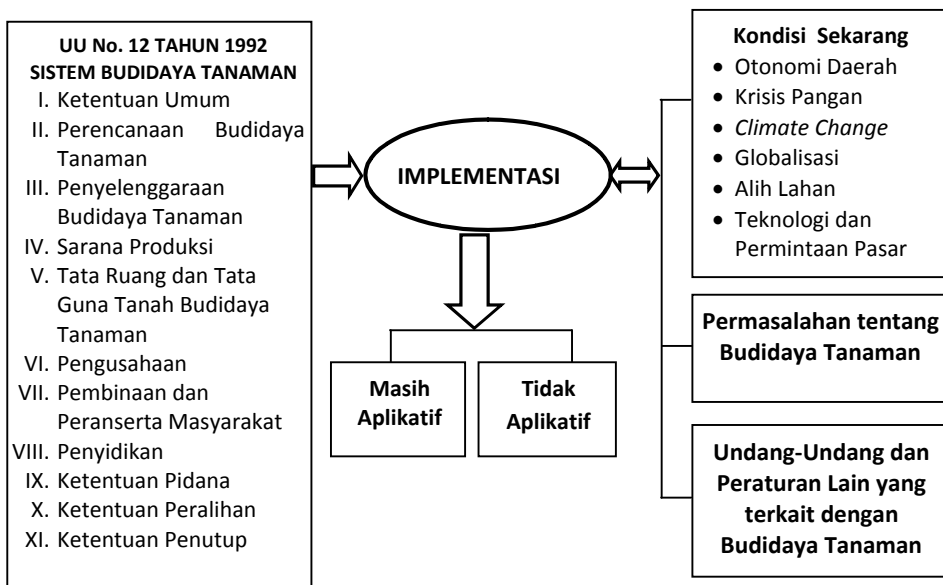
Krisis pangan global juga menuntut produksi pangan terus meningkat baik dalam kuantitas maupun kualitasnya. Produksi ini sangat ditentukan oleh kegiatan budidaya tanaman. Alih fungsi lahan produktif dan beredarnya bermacam jenis pestisida dan pupuk buatan menjadi salah satu penghambat pelaksanaan budidaya tanaman. Dalam undang-undang ini belum ada pengaturan masalah kadar penggunaan pestisida dan pupuk kimia terutama masalah batasan penggunaannya. Selain itu, perubahan iklim yang sangat menentukan produksi tanaman juga belum diakomodasi dalam undang-undang ini. Perkembangan teknologi, budaya, dan pembentukan beberapa undang-undang yang baru sangat mempengaruhi tingkat efektivitas dan aplikasi Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman. Undang-undang yang sudah tidak aplikatif harus segera dilakukan perubahan karena penerapannya sudah tidak mendukung dan efektif terutama untuk pelaksanaan budidaya tanaman.

B. Permasalahan

Dari latar belakang tersebut kita dapat melihat pentingnya budidaya tanaman terutama dalam mengatasi masalah krisis pangan global karena dengan sistem budidaya tanaman yang baik, produksi komoditas pangan

akan semakin meningkat dan ketergantungan terhadap impor bahan pangan akan semakin berkurang. Salah satu upaya pemerintah untuk mengatasi masalah tentang budidaya tanaman yang terjadi di lapangan adalah dengan menetapkan suatu kebijakan melalui perubahan undang-undang. Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman sudah berumur 19 tahun. Dalam waktu sembilan belas tahun terdapat banyak sekali perubahan baik dalam hal keadaan dan kondisi yang sangat berbeda (otonomi daerah, krisis pangan, perubahan iklim, globalisasi, alih lahan, dan teknologi maupun permintaan pasar), permasalahan budidaya tanaman pada saat ini, dan pembentukan peraturan yang terkait dengan budidaya tanaman sangat berpengaruh pada implementasi dan keefektifan undang-undang.

Gambar 1. Bagan implementasi undang-undang



Selain perubahan, keefektifan dan kesesuaian undang-undang juga ditentukan oleh fakta yang terjadi di lapangan yang terkait dengan masalah budidaya tanaman. Dengan melihat gambar di atas, permasalahan yang menjadi obyek dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana kesesuaian Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dengan faktor-faktor yang mempengaruhi budidaya tanaman saat ini?

2. Aspek-aspek apa saja yang perlu diperhatikan dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman?

C. Tujuan Kajian

Tujuan dari penyusunan kajian ini adalah untuk melihat kesesuaian implementasi Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dengan keadaan dan permasalahan yang terjadi saat ini. Selain itu juga untuk memberikan pertimbangan aspek apa saja yang perlu diperhatikan dan ditekankan dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut.

II. Kerangka Pemikiran

A. Sistem Budidaya Tanaman

1. Pengertian

Keperluan akan bahan pangan senantiasa menjadi permasalahan yang tidak putus-putusnya. Kekurangan pangan seolah-olah sudah menjadi persoalan akrab dengan manusia. Kegiatan pertanian yang meliputi budaya bercocok tanam merupakan kebudayaan manusia yang paling tua. Sejalan dengan peningkatan peradaban manusia, teknik budidaya tanaman juga berkembang menjadi berbagai sistem. Mulai dari sistem yang paling sederhana sampai sistem yang canggih. Berbagai teknologi budidaya dikembangkan guna mencapai produktivitas yang diinginkan. Istilah teknik budidaya tanaman diturunkan dari pengertian kata-kata teknik, budidaya, dan tanaman. Teknik memiliki arti pengetahuan atau kepandaian membuat sesuatu, sedangkan budidaya bermakna usaha yang memberikan hasil. Kata tanaman merujuk pada pengertian tumbuh-tumbuhan yang diusahakan manusia, yang biasanya telah melampaui proses domestikasi. Teknik budidaya tanaman adalah proses menghasilkan bahan pangan serta produk-produk agroindustri dengan memanfaatkan sumberdaya tumbuhan. Cakupan obyek budidaya tanaman meliputi tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan.²

² Chairani Hanum, *Teknik Budidaya Tanaman Jilid 1*, Jakarta: Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hal.1.

Ciri dari budidaya tanaman adalah selalu melibatkan barang dalam volume besar dan proses produksi memiliki resiko yang relatif tinggi. Ciri ini muncul karena pertanian melibatkan makhluk hidup dalam tahapnya dan memerlukan ruang dan waktu tertentu untuk proses produksinya. Suatu kegiatan dimasukkan ke dalam tindak budidaya apabila telah melakukan pengolahan tanah, pemeliharaan untuk mencapai produksi maksimum, dan tidak berpindah-pindah. Teknik budidaya yang sudah maju ditandai dengan adanya lapang produksi, pengelolaan yang berencana, dan memiliki minat untuk mencapai produksi maksimum dengan menerapkan berbagai ilmu dan teknologi. Tingkatan teknik budidaya tanaman berjenjang dari yang paling sederhana sampai yang maju. Tingkatan budidaya tanaman sangat ditentukan oleh pengelolaan di lahan. Teknik budidaya sederhana dilakukan dengan mengandalkan pada iklim dan cuaca, dan sumber daya alam yang ada. Teknik budidaya yang sudah maju dilakukan dengan melakukan pengelolaan terhadap unsur iklim, air, tanah, dan udara. Pada kelompok ini pelaku budidaya telah dapat mengestimasi produksi maksimumnya dan panen yang tepat waktu.

2. Aspek Budidaya Tanaman

Budidaya tanaman meliputi tiga aspek, yaitu aspek pemuliaan tanaman, fisiologi tanaman, dan ekologi tanaman. Ketiga aspek ini merupakan suatu gugus ilmu tanaman (*crop science*) yang langsung berperan terhadap budidaya tanaman. Hasil pemuliaan tanaman, berupa varietas yang memiliki berbagai sifat unggul. Akan tetapi sifat unggul ini hanya akan muncul bila teknik budidaya yang dilakukan sesuai dengan sifat yang diinginkan varietas unggul tersebut. Dengan kata lain keberhasilan dalam penggunaan varietas unggul sangat dipengaruhi oleh bagaimana pelaku budidaya tanaman dalam melakukan tindak budidaya. Peningkatan produksi pangan tidak hanya mengandalkan penemuan-penemuan varietas-varietas baru yang mempunyai kelebihan-kelebihan tertentu, tetapi juga harus memperbaiki metoda atau teknik budidayanya serta mengusahakan cara bertanam yang benar. Pemulia tanaman selalu berusaha untuk menemukan varietas yang unggul agar dapat memenuhi kebutuhan manusia. Aspek fisiologis mencakup segenap kelakuan tanaman dari benih sampai panen. Ekologi tanaman merupakan seluruh faktor yang berasal dari luar tanaman yang sangat berpengaruh pada pertumbuhan dan perkembangan tanaman. Lingkup dari budidaya tanaman terdiri atas

pemuliaan tanaman, teknologi benih, pengolahan, teknik budidaya, pengendalian hama, penyakit, dan gulma, dan pemanenan.³

Kegiatan budidaya tanaman mengandung tiga faktor utama, yaitu tanaman, lingkungan tumbuh dan teknik budidaya, serta produk tanaman. Sedangkan produk tanaman dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu produk dari teknik budidaya yang dapat langsung digunakan dan benih atau bibit yang merupakan produk pertanian untuk mempertahankan kelangsungan budidaya. Kedua produk tanaman ini memiliki prinsip yang berbeda dalam pengelolaannya. Pengelolaan untuk menghasilkan benih atau bibit mencakup dua prinsip, yaitu:⁴

a. Prinsip genetis

Dalam prinsip ini teknik budidaya diarahkan untuk menghasilkan benih atau bibit yang bermutu genetik tinggi, yakni murni genetik, jelas varietas, atau benar tipe.

b. Prinsip agronomis

Prinsip ini mengarahkan teknik budidaya untuk menghasilkan benih bermutu fisiologis dan mutu fisik yang tinggi, selain hasilnya juga tinggi.

Kegiatan persiapan lahan dan penanaman merupakan awal budidaya tanaman. Selama masa budidaya, kegiatan yang paling penting dan memakan waktu adalah pemeliharaan tanaman. Pemeliharaan juga penting karena dalam proses ini dilakukan pemupukan, mengatasi organisme pengganggu tanaman (OPT) dengan teknik pengendalian yang tepat. Dan tahapan selanjutnya adalah panen dan pasca panen.

B. Sistem Perbenihan

1. Pengertian Perbenihan

Budidaya tanaman membutuhkan berbagai teknik untuk mengoptimalkan produksi. Teknik merupakan suatu ketrampilan khusus yang dibutuhkan agar dapat melakukan suatu kegiatan praktek yang produktif, sedangkan pembenihan merupakan rangkaian proses budidaya tanaman untuk menghasilkan benih, dan tanaman adalah tumbuhan yang dibudidayakan. Oleh karena itu, teknik perbenihan tanaman adalah suatu

³ *Ibid*, hal.3-4.

⁴ *Ibid*, hal.5.

ketrampilan khusus yang harus dikuasai seseorang agar dapat memproduksi benih tanaman, baik benih vegetatif (bibit) maupun benih generatif sehingga tanaman berproduksi secara optimal. Teknik produksi benih vegetatif pada umumnya dikelompokkan dalam dua metoda, yaitu metoda konvensional dan modern. Teknik produksi benih konvensional menggunakan teknik-teknik yang umum dilakukan oleh petani sedangkan teknik produksi benih vegetatif modern dilakukan dengan menerapkan ilmu biologi yang diintegrasikan dengan teknologi atau bioteknologi. Bioteknologi yang diimplementasikan adalah teknik kultur jaringan.⁵

Proses produksi tanaman dimulai dengan benih ditanam, kemudian tanaman dipelihara, dan hasil tanaman (akar, umbi, batang, pucuk, daun, bunga, dan buah) dipanen. Kegiatan produksi pertanian memerlukan unit pembibitan tanaman. Pembibitan tanaman adalah suatu proses penyediaan bahan tanaman yang berasal dari benih tanaman (biji tanaman berkualitas baik dan siap ditanam) atau bahan tanaman yang berasal dari organ vegetatif tanaman untuk menghasilkan bibit (bahan tanaman yang siap untuk ditanam di lapangan).

2. Peran Perbenihan Tanaman

Benih merupakan produk akhir dari suatu program pemuliaan tanaman, yang pada umumnya memiliki karakteristik keunggulan tertentu, mempunyai peranan yang vital sebagai penentu batas-batas produktivitas dan dalam menjamin keberhasilan budidaya tanaman. Upaya perbaikan genetik tanaman di Indonesia masih terbatas melalui metode pemuliaan tanaman konvensional, seperti persilangan, seleksi, dan mutasi. Di Indonesia penerapan teknologi pemuliaan modern belum bisa diterapkan secara optimal sedangkan di negara-negara maju, teknologi tersebut sangat pesat perkembangannya. Tujuan pemuliaan di Indonesia masih berkisar pada upaya peningkatan produktivitas, ketahanan terhadap hama dan penyakit utama, dan toleransi terhadap cekaman lingkungan (Al, Fe, kadar garam, dan mineral lainnya). Benih tanaman sangat berperan dalam pengembangan bidang pertanian. Benih adalah faktor penentu keberhasilan budidaya tanaman. Benih dengan kualitas baik dan seragam

⁵ Paristiyanti Nurwardani, *Teknik Pembibitan Tanaman dan Produksi Benih*, Jilid I, Jakarta: Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan, Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hal.1.

akan menghasilkan produk dengan kualitas tinggi. Benih kelapa sawit dura, *Pisifera* dan *Tenera* merupakan tiga varietas yang banyak diminta oleh konsumen karena mempunyai potensi produksi yang lebih tinggi dibandingkan dengan varietas lainnya, sehingga penanaman varietas tersebut di atas akan berperan sangat dominan dalam menentukan pendapatan petani kepala sawit. Ketidak-murnian benih yang ditanam akan mengakibatkan penurunan produksi dan mengakibatkan penurunan pendapatan atau bahkan rugi. Dengan beberapa informasi di atas dapat disimpulkan bahwa banih sangat berperan penting dalam menentukan produksi tanaman dan pendapatan petani. Pada tingkat petani, penggunaan varietas unggul dan benih bermutu atau benih bina adalah salah satu faktor keberhasilan usaha dan pembangunan perkebunan. Penggunaan benih bina oleh petani masih bervariasi antar komoditi seperti kelapa sawit (85%), kakao (26%), kapas (18%), dan tembakau (21%).⁶

Kebijakan pemerintah dalam mendukung program perbenihan melalui menyediakan benih unggul dan bermutu melalui prinsip enam tepat (waktu, jumlah, lokasi, jenis, mutu dan harga). Strategi pengembangan pola kemitraan usaha dengan swasta/penangkar benih/asosiasi petani di wilayah pengembangan ini dapat menjadi salah satu acuan bagi pemerintah untuk mendorong industri perbenihan yang menyediakan benih yang terjamin mutunya. Wujud dari pola kemitraan usaha tersebut salah satunya adalah melalui pengembangan industri perbenihan dan Model Waralaba; (*Franchising*). Dengan usaha tersebut diatas diharapkan akan tercipta usaha perbenihan yang profesional. Perbenihan tanaman sangat berperan dalam penyediaan pangan (ketahanan pangan), sandang, papan, lapangan kerja dan ekonomi. Benih tanaman sebagai langkah awal dari kegiatan pertanian, telah berperan dalam bidang ekonomi dengan adanya peningkatan penambahan devisa dari ekspor benih dan peningkatan pendapatan petani yang beralih dari petani budidaya menjadi penangkar benih.

C. Pelepasan Varietas

Sejak tahun 1971 Pemerintah telah mengambil kebijaksanaan mengenai kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan masalah perbenihan yakni dengan dibentuknya Badan Benih Nasional atau BBN yang berada dalam lingkup Departemen Pertanian dan bertanggung jawab

⁶ *Ibid*, hal.4-5

kepada Menteri Pertanian. Dalam susunan organisasi BBN ini antara lain dibentuk Tim Penilai dan Pelepas Varietas. Dalam kaitan ini pada tahun 1992 diberlakukan Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman di mana pengaturan pelaksanaannya tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1995. Di sini antara lain ditegaskan bahwa dalam pelepasan varietas diperlukan berbagai kebutuhan kelembagaan, syarat-syarat dan prosedur pelepasan varietas. Dalam tulisan ini akan disampaikan kepada para pemulia suatu kajian tentang prosedur dan syarat-syarat dan prosedur pelepasan varietas. Dalam tulisan ini akan disampaikan kepada para pemulia suatu kajian tentang prosedur dan syarat-syarat pelepasan varietas untuk dapat dipenuhi pada waktu pengajuan usulan dan pembahasan oleh Tim Penilai dan Pelepas Varietas, sehingga apa yang menjadi tujuan dapat berjalan lancar.⁷

Varietas tanaman merupakan sekelompok tanaman dari suatu jenis atau spesies yang ditandai oleh bentuk tanaman, pertumbuhan tanaman, daun, bunga, buah, biji, dan ekspresi karakteristik genotipe atau kombinasi genotipe yang dapat membedakan dari jenis atau spesies yang sama oleh sekurang-kurangnya satu sifat yang menentukan dan apabila diperbanyak tidak mengalami perubahan.⁸

Syarat-syarat pelepasan varietas:⁹

1. untuk varietas yang akan dilepas harus diberikan silsilah bahan asal dan cara mendapatkannya
2. metode seleksi yang digunakan harus disebutkan
3. untuk varietas yang akan dilepas harus diadakan percobaan adaptasi, dibandingkan dengan varietas baku, di beberapa tempat yang mewakili di daerah, di mana varietas tersebut akan dianjurkan
4. percobaan adaptasi dilaksanakan sedemikian rupa sehingga data yang diperoleh dapat dipercaya
5. rancangan percobaan dan cara analisa data percobaan harus memenuhi kaidah statistik
6. untuk varietas yang akan dilepas harus tersedia cukup benih.

⁷ Anonim, *Proses Pelepasan Varietas Unggul*, (<http://fp.uns.ac.id/~hamasains/bab10pemuliaan.htm>, diakses tanggal 23 february 2011).

⁸ Anonim, *Perlindungan Varietas Tanaman*, (http://rks.ipb.ac.id/index.php?view=article&catid=3:hkipublikasi&id=70:pvt&format=pdf&option=com_content&Itemid=58, diakses tanggal 23 Februari 2011).

⁹ Surat Keputusan Menteri Pertanian No.476/Kpts/Um8/1997.

Prosedur pelepasan varietas:¹⁰

1. Permohonan pelepasan varietas diajukan secara tertulis kepada Menteri Pertanian melalui Badan Benih Nasional.
2. Permohonan pelepasan varietas tersebut harus dilampiri keterangan-keterangan mengenai hal-hal yang disebutkan dalam syarat-syarat pelepasan varietas, hasil percobaan, dan deskripsi varietas.
3. Deskripsi varietas meliputi sifat-sifat morfologi, fisiologi, agronomi daya adaptasi, ketahanan terhadap hama/penyakit dan sifat-sifat yang dianggap perlu.
4. Setelah mendengarkan pendapat Ketua BBN, Menteri Pertanian dapat menyetujui atau menolak permohonan pelepasan varietas tersebut.
5. Keputusan tentang pelepasan varietas ditetapkan oleh Menteri Pertanian dengan Surat Keputusan.
6. Penyimpangan dari ketentuan-ketentuan dimaksud dalam Surat Keputusan ini dapat dipertimbangkan oleh Menteri Pertanian atas saran Ketua Badan Benih Nasional.

Suatu varietas dapat dilepas sebagai varietas unggul bila memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Silsilah dan cara mendapatkannya jelas.
2. Menunjukkan keunggulan terhadap varietas pembanding.
3. Tersedia deskripsi yang lengkap dan jelas.
4. Menyediakan contoh varietas yang diusulkan pelepasannya pada waktu sidang pelepasan varietas.
5. Ketersediaan benih penjenis.
6. Surat jaminan akan diproduksi di Indonesia.
7. Surat jaminan dari Pemerintah Daerah pengusul.

Pengaturan pelaksanaan pengujian didasarkan dan dikembangkan berdasarkan kebijaksanaan yang ditentukan oleh Badan Litbang Pertanian dan Ditjentan yang kemudian diperkuat oleh Surat Sekjen Deptan No. LB 110/1279/B/VII/1987 tentang Tata Laksana dan Pengujian Adaptasi. Dalam rangka mempercepat proses komunikasi hasil penelitian dan alih teknologi varietas unggul baru, hendaknya evaluasi daya hasil dan pengujian adaptasi pada berbagai agroekosistem dilaksanakan berjalan paralel yang saling mendukung dan terkait satu sama lain.

¹⁰ *Ibid*,

Sejak tahun 1974 pemulia tanaman padi, palawija dan Hortikultura di Indonesia telah melepas lebih dari 210 varietas unggul, meliputi padi sebanyak \pm 83 varietas, palawija sebanyak \pm 69 varietas dan Hortikultura lebih dari 58 varietas. Dari 210 varietas yang sudah dilepas tersebut, 146 varietas merupakan hasil rekayasa genetika para pemulia di Indonesia, 21 varietas merupakan hasil introduksi dari IRRI dan sisanya merupakan hasil pemutihan varietas lokal yang sudah dominan di beberapa daerah tertentu. Sedang di sektor perkebunan khususnya komoditi tebu, sejak tahun 1978 hingga tahun 1992 telah dilepas oleh Mentan sebanyak 57 varietas unggul. Dua varietas diantaranya adalah hasil introduksi dari Taiwan dan Mauritius sedang lainnya merupakan hasil perakitan pemulia tanaman tebu dari Pasuruan.¹¹

D. Sertifikasi Pangan Organik

Sertifikasi merupakan proses dimana pihak ketiga memberikan jaminan tertulis bahwa keseluruhan proses produksi telah dinilai, sehingga ada keyakinan bahwa produk yang dihasilkan telah sesuai dengan persyaratan yang dibutuhkan. Sedangkan sertifikasi pangan organik merupakan rangkaian kegiatan penerbitan sertifikat, sebagai jaminan tertulis yang diberikan oleh lembaga sertifikasi yang telah diakreditasi untuk menyatakan bahwa produk tersebut telah memenuhi standar yang dipersyaratkan yaitu Standar Nasional Indonesia (SNI) tentang Sistem Pangan Organik. Program pemenuhan persyaratan teknis pangan organik harus didokumentasikan secara sistematis sesuai persyaratan standar dan regulasi teknik. Ruang lingkup persyaratan teknis yang harus dipenuhi adalah sesuai dengan persyaratan ruang lingkup kegiatan yang dilaksanakan mencakup:¹²

1. Budidaya tanaman
2. Budidaya peternakan
3. Pengolahan, penyimpanan, penanganan, dan transportasi produk pangan organik
4. Label, pelabelan, dan informasi pasar

¹¹ *Ibid*

¹² Anonim, Tatacara Sertifikasi Pangan Organik, http://www.docstoc.com/docs/21926978/doc-rtfTATACARA-SERTIFIKASI-PANGAN-ORGANIK_rev_190609, diakses 7 Maret 2011

III. Pembahasan

A. Permasalahan yang terkait Budidaya Tanaman Saat ini

1. Perubahan Iklim

Perubahan iklim utamanya akan berdampak pada masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir dan mereka yang menggantungkan hidupnya pada pertanian dan perikanan yang peka iklim. Hal ini berarti, 65 persen masyarakat Indonesia yang bermukim di wilayah pesisir akan terpengaruh, baik yang berada di kota pesisir yang padat penduduk, maupun masyarakat desa nelayan. Dampak perubahan iklim di Indonesia diperkirakan akan sangat besar, namun masih sulit untuk diperhitungkan.¹³ Perhitungan kerugian bagi perekonomian Indonesia jangka panjang, baik akibat dampak langsung dan tidak langsung, menunjukkan angka yang signifikan. Pada tahun 2100, kerugian PDB diperkirakan akan mencapai 2,5 persen, yaitu empat kali kerugian PDB rata-rata global akibat perubahan iklim. Sebagai negara kepulauan, Indonesia sangat rentan terhadap dampak ganda perubahan iklim. Meskipun besarnya bahaya belum dapat dipastikan namun beberapa hal yang diperkirakan akan sangat signifikan adalah kenaikan temperatur yang tidak terlalu tinggi, curah hujan yang lebih tinggi, kenaikan permukaan air laut, berkurangnya produktivitas perikanan sehingga produksi terutama produksi tanaman pangan berkurang dan akan mengurangi tingkat ketahanan pangan, dan pengaruh pada keanekaragaman bahari.

Sistem budidaya tanaman yang dilakukan di Indonesia sebagian besar masih bersifat tradisional dengan mengandalkan iklim dan belum menguasai iklim. Iklim yang sesuai akan mendukung budidaya tanaman sehingga hasil maksimal namun dengan perubahan iklim yang tidak menentu seperti saat ini, budidaya tanaman akan terganggu dan produksi akan berkurang. Oleh karena itu harus ada upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi iklim sehingga budidaya tanaman tidak terhambat dan produksi tidak mengalami penurunan. Ada dua pilihan cara beradaptasi dengan perubahan iklim untuk budidaya tanaman, yaitu:¹⁴

¹³ Kantor Bank Dunia Jakarta, *Adaptasi terhadap Perubahan Iklim*, http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1235115695188/5847179-1258084722370/Adaptasi_terhadap_Perubahan.Iklim.pdf, diakses tanggal 8 Maret 2011.

¹⁴ *Ibid.*

- a. Adaptasi dengan cara reaktif atau responsif
Dilakukan dengan cara pengendalian erosi, konstruksi bendungan untuk irigasi, perubahan penggunaan dan aplikasi pupuk, pengenalan jenis tanaman baru, pemeliharaan kesuburan tanah, perubahan waktu penanaman dan panen, peralihan ke tanaman yang berbeda, dan program pendidikan dan penyebaran informasi tentang konservasi dan manajemen tanah dan air.
- b. Adaptasi dengan cara proaktif atau antisipatif
Dilakukan dengan cara pengembangan jenis tanaman yang toleran atau resistan terhadap kekeringan, garam, dan serangga atau hama, penelitian dan pengembangan, manajemen tanah dan air, diversifikasi dan identifikasi tanaman pangan dan perkebunan, kebijakan, insentif pajak atau subsidi, dan pasar bebas, dan pengembangan sistem peringatan dini.

Adaptasi terhadap perubahan iklim ini harus dilakukan dan perlu diatur dalam undang-undang sehingga petani bisa mengantisipasi terjadinya perubahan iklim, petani juga perlu diberikan pelatihan untuk melakukan adaptasi budidaya tanaman terhadap perubahan iklim.

2. Krisis Pangan

Krisis pangan yang terjadi saat ini dirasakan oleh semua negara yang ada di dunia. Melonjaknya harga pangan dan kelangkaan akan pangan yang disebabkan oleh anomali iklim menjadi permasalahan yang mengancam keberadaan tiap negara. Dalam menghadapi ancaman krisis pangan ini, Indonesia harus menyusun kebijakan dan strategi yang tepat. Kebijakan pangan pada intinya berkaitan dengan pengaturan dan fasilitasi pemerintah atas segala aspek ekonomi pangan. mulai dari cara memproduksinya (yang terkait dengan budidaya tanaman), mengolahnya, menyediakannya, memperolehnya, dan mendistribusikannya.¹⁵

Hal utama yang mempengaruhi terjadinya krisis pangan adalah belum konsistennya kebijakan pertanian yang tidak memperhatikan keberlangsungan dan keberlanjutan pangan dalam jangka panjang. Artinya

¹⁵ Achmad Suryana, "Menelusik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, dan Swasembada Beras", *Pengembangan Inovasi Pertanian I(1)*, 2008, hal.1-16.

selama ini pemerintah hanya fokus pada pemenuhan kebutuhan pangan jangka pendek yaitu melalui impor. Kebijakan yang instan tersebut berakibat pula pada terabaikannya infrastruktur pertanian dan pendukung pembangunan pertanian lainnya baik karena dimakan usia, tidak ada perawatan, kualitas konstruksi yang minim, atau karena bencana alam, khususnya banjir.¹⁶

Ketergantungan terhadap impor dapat dikurangi dengan meningkatkan produksi tanaman pangan di Indonesia. Kebijakan yang dapat diterapkan pemerintah dalam rangka meningkatkan produksi dan memenuhi kebutuhan pangan domestik, dilakukan dengan:¹⁷

- a. Mendorong BUMN-BUMN yang bergerak di bidang pertanian dan pangan untuk berkonsentrasi kepada pemenuhan pangan nasional sebagai *public service obligation* atau *national obligation*.
- b. Pemberian subsidi pupuk, obat-obatan pembasmi hama, dan bibit unggul kepada petani guna meningkatkan produksi pangan domestik
- c. Reorientasi dan revitalisasi pertanian tanaman pangan untuk mencapai swasembada pangan dalam rangka kedaulatan pangan nasional melalui pemberian subsidi harga pupuk, obat-obatan, dan benih unggul, pembangunan fasilitas pengairan atau irigasi dan jalan desa yang memadai, penerapan alat-alat teknologi pertanian, penyediaan lahan garap yang memadai bagi petani pangan, dan antisipasi banjir dengan pembangunan kanal, bendungan, dan situ.
- d. Perbaiki infrastruktur pertanian dan pendukungnya.

Untuk mengatasi masalah krisis pangan dan mengantisipasi penurunan tingkat kemandirian dan mengamankan keberlanjutan ketahanan pangan nasional, saran kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan yang perlu dipertimbangkan adalah:¹⁸

- a. Peningkatan pasokan input dan kelancaran distribusinya sampai tingkat petani, penanganan sistem pascapanen, pengembangan sistem ilmu pengetahuan dan teknologi, dan subsidi benih;

¹⁶ Umi Hanik, 2005, *Banjir, Infrastruktur, dan Kedaulatan Pangan*, <http://www.docstoc.com/docs/36921885/Banjir-Infrastruktur-dan-Kedaulatan-Pangan>, diakses 8 Maret 2011.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Handewi P.S. Rachman, Sri Hastuti Suhartini, dan G.S. Hardono, "Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional", *Pengembangan Inovasi Pertanian I(1)*, 2008, hal 47-55

- b. Implementasi kebijakan pembelian harga gabah (khusus untuk beras) dan subsidi kredit program usaha tani.

Pertanian tidak bisa terlepas dari budidaya tanaman, budidaya tanaman menentukan tingkat produktivitas suatu tanaman. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan produksi tanaman adalah dengan memperbaiki sistem budidaya tanaman melalui perubahan yang dilakukan pada undang-undang karena Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman belum mengakomodasi masalah krisis pangan.

3. Pembentukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman ini dibentuk dan disahkan pada saat pemerintah menganut sistem pemerintahan sentralistik di mana semua aturan dan ketentuan yang berasal dari pusat harus dilaksanakan di daerah. Pada tahun 2004 dibentuk Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang otonomi daerah, dengan diberlakukannya undang-undang ini berarti pemerintahan beralih dari sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini berarti setiap daerah berhak menentukan kebijakannya masing-masing termasuk kebijakan dalam sektor pertanian dan budidaya tanaman.

Dalam undang-undang sistem budidaya tanaman belum terdapat aturan yang mengikat dan mengharuskan pemerintah daerah untuk ikut berperan dalam penanganan, pengawasan, dan pengaturan budidaya tanaman. Pemerintah daerah diberi kewajiban untuk berperan dalam budidaya tanaman karena peranan budidaya tanaman yang menentukan kualitas serta kuantitas produksi komoditas pertanian dan secara tidak langsung juga berperan dalam menjaga ketahanan pangan dan mengurangi ketergantungan terhadap impor.

4. Kecenderungan Konsumen terhadap Produk Organik

Perkembangan ilmu pengetahuan menjadikan manusia semakin terbuka dan maju baik dalam pemikiran maupun menentukan suatu pilihan. Pada saat ini konsumen tidak hanya memikirkan masalah harga namun lebih mempertimbangkan masalah kandungan pestisida maupun zat kimia dalam suatu komoditas pertanian, terutama untuk konsumen kelas

menengah ke atas. Di beberapa daerah, termasuk Manado, masyarakat lebih memilih untuk membeli dan mengkonsumsi komoditas pertanian yang berasal dari luar negeri (impor) karena mereka tahu produk lokal memiliki kandungan pestisida yang tinggi.¹⁹ Selain itu kandungan pestisida dan zat kimia yang terlalu tinggi juga menurunkan daya saing komoditas lokal terhadap produk dari negara lain di pasar bebas. Produk yang berpestisida tinggi tidak akan diterima oleh negara yang melakukan impor komoditas pertanian Indonesia.

Kandungan pestisida dan zat kimia dalam komoditas pertanian ditentukan pada saat pelaksanaan budidaya tanaman. Besarnya pemakaian pestisida dan pupuk anorganik berbanding lurus dengan kandungan zat tersebut dalam komoditas pertanian yang dihasilkan. Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman ini belum secara tegas mengatur tentang kadar pemakaian pestisida dan pupuk kimia sehingga masih banyak ditemukan petani menggunakan pestisida terlarang karena mereka tidak tahu tentang tata cara penggunaan dan pemilihan pestisida yang aman dan petani lebih banyak mendapat pembinaan tentang pestisida dari perusahaan pestisida dibanding dari Dinas Pertanian setempat.²⁰

Selain itu di beberapa daerah, termasuk Sumatera Utara telah terjadi kelangkaan pupuk dan peredaran pupuk palsu di kalangan petani. Peranan pemerintah daerah dan pihak akademisi seperti universitas sangat besar terutama untuk ikut melakukan pengawasan terhadap sarana produksi yang beredar di daerah.²¹ Pengaturan yang berkaitan dengan daerah pemasaran pupuk kimia tidak dapat diterapkan dengan baik karena adanya hambatan dalam distribusi, adanya distributor yang melanggar aturan, dan pelaksanaan subsidi pupuk tidak tepat sasaran bahkan tidak dirasakan oleh petani.²²

¹⁹ Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Pencarian Data Lapangan di Sulawesi Utara dalam Rangka Penyusunan Kajian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992*, 2010.

²⁰ Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Hasil Penelitiandi Sumatera Utara dalam Rangka Pengumpulan Data bagi Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No.12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman*, 2010.

²¹ Ibid

²² Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Pencarian Data Lapangan di Jawa Timur dalam rangka Penyusunan Kajian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman*, 2010.

Kecenderungan konsumen untuk beralih ke produk organik seharusnya diimbangi dengan penerapan budidaya tanaman secara organik. Budidaya tanaman secara organik harus didukung dengan penyediaan pestisida dan pupuk organik dalam jumlah yang besar dan masih sangat dibutuhkan peranan pemerintah untuk ikut memberikan subsidi terutama bagi petani dengan modal yang sangat terbatas, mengingat kuantitas pemakaian pupuk organik lebih banyak bila dibanding dengan pupuk kimia untuk lahan yang besarnya sama. Bahan organik dalam tanah merupakan komponen penting penentu kesuburan tanah. Aplikasi bahan organik ke dalam tanah selain dapat memperbaiki produktivitas lahan, secara langsung dapat meningkatkan hasil tanaman padi.²³

B. Permasalahan Terkait dengan Budidaya Tanaman

1. Tenaga Penyuluh Pertanian

Peranan tenaga penyuluh pertanian sangat dirasakan oleh petani, banyak teknologi dan perkembangan praktek budidaya tanaman diperkenalkan oleh penyuluh. Namun untuk saat ini, di beberapa daerah termasuk Jawa Tengah, jumlah penyuluh berkurang banyak sehingga petani mengalami kesulitan dan transfer teknologi baru dirasakan kurang cepat.²⁴ Untuk di daerah Jawa Timur, petani lebih banyak menerima penyuluhan tentang bagaimana cara bertani dan berbudidaya tanaman menurut kepentingan suatu perusahaan, baik perusahaan pupuk, benih, maupun pestisida. Penyuluhan dari pihak perusahaan tentu saja tidak berpihak pada petani dan kurang memperhatikan keadaan alam serta keamanan konsumen karena mereka lebih berorientasi pada keuntungan perusahaan.

Pemerintah harus segera mengatasi permasalahan tersebut dengan menambah jumlah penyuluh petani sehingga petani mendapatkan fasilitas dan kemudahan untuk menyerap teknologi yang baru dan teknik budidaya tanaman. Selain itu pelatihan dan pendidikan bagi petani sangat dibutuhkan terutama tentang sistem budidaya tanaman.

²³ Kasdi Pirngadi, "Peran Bahan Organik dalam Peningkatan Produksi Padi Berkelanjutan Mendukung Ketahanan Pangan Nasional", *Pengembangan Inovasi Pertanian* 2(1): 48-64, 2009.

²⁴ Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Lapangan dalam Rangka Pencarian Data di Daerah Jawa Tengah dalam rangka Penyusunan Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman*, 2010.

2. Alih Fungsi Lahan

Dampak negatif dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah semakin banyaknya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan untuk bangunan, baik yang digunakan untuk tempat tinggal ataupun untuk usaha. Setiap tahunnya, tak kurang dari ratusan ribu hektar lahan pertanian berubah fungsi menjadi lahan pemukiman atau industri. Hal inilah yang dikeluhkan oleh beberapa kelompok tani di Sumatera Utara. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial. Lahan produktif yang semakin kecil karena tergusur oleh pembangunan. Sebaiknya ada aturan tentang kawasan sehingga kemungkinan pengusuran lahan produktif berkurang.

Pengawasan alih fungsi lahan memang sulit dilakukan oleh pemerintah secara langsung, dengan bantuan dan peranan pemerintah daerah, alih fungsi dapat dibatasi. Dalam perubahan undang-undang tentang sistem budidaya tanaman ini diharapkan terdapat aturan yang mewajibkan pemerintah daerah membatasi alih fungsi lahan produktif dan menentukan luas lahan yang khusus digunakan untuk melakukan budidaya tanaman.

Pemerintah (dengan dibantu oleh perguruan tinggi dan masyarakat) seharusnya tidak hanya sekedar menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman saja, melainkan harus menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman yang sesuai dengan karakteristik tanah yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan tidak semua jenis tanah yang ada di alam cocok untuk tanaman pertanian. Setiap tanaman tentunya memiliki persyaratan tumbuh tersendiri sehingga wajar bila pada tanah tipe tertentu tanaman tersebut tidak bisa tumbuh dengan baik bahkan akan mati. Disinilah pentingnya pemerintah perlu menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman yang sesuai dengan karakteristik tanah yang bersangkutan agar produksi dari tanaman tersebut mempunyai hasil yang semaksimal mungkin. Pemerintah juga diharapkan dapat menetapkan komoditas unggulan di suatu wilayah. Penetapan komoditas unggulan di suatu wilayah ini merupakan hal yang penting karena dapat meningkatkan efisiensi usaha tani dan memacu perdagangan antar daerah dan antar negara.

3. Sertifikasi Benih

Undang-Undang SBT merugikan petani yang kreatif dalam hal rekayasa budidaya tanaman, tidak memberikan aturan yang jelas tentang bagaimana kegiatan pembenihan oleh petani, petani hanya diperlakukan sebagai buruh, pasal-pasal terkait pembenihan sangat mengekang dan memberangus hak-hak individu dalam pengembangan benih serta mematahkan keanekaragaman hayati; penyeragaman bibit pertanian; tidak mengatur perlindungan terhadap benih yang dibeli oleh konsumen; perlindungan yang tidak seimbang antara kepentingan petani dan perusahaan pemuliaan; tidak mengatur perlindungan terhadap pupuk yang tidak sesuai standar; serta tidak ada mekanisme CSR oleh perusahaan pemuliaan benih dalam hal melatih dan menjadikan petani sebagai mitra.

Keberlakuan Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman tidak berpihak pada kepentingan petani, menggelimiri kedaulatan petani, dan membelenggu kreatifitas petani yang sudah turun-temurun dalam pembiakan bibit tanaman. Beberapa kasus yang merugikan petani dianggap terjadi karena petani melanggar hal-hal yang telah disepakati dalam perjanjian kerjasama penanaman benih antara petani dengan perusahaan pemuliaan. Di dalam perjanjian kerjasama tersebut disepakati bahwa perusahaan bekerjasama dengan petani untuk meminjamkan benih dengan kompensasi petani harus mempergunakan benih dan menjual hasil panen kepada perusahaan. Adapun kegiatan mengedarkan atau hal lainnya dengan maksud menyediakan benih diluar perusahaan pemuliaan adalah pelanggaran hukum. Atas dasar perjanjian kerjasama itulah maka dalam hal petani mengedarkan atau melakukan pemuliaan benih diluar perusahaan, maka perusahaan dapat menuntut petani kepada pihak yang berwajib. Kesepakatan itu tidak berlaku terhadap petani yang tidak melakukan perjanjian kerjasama dengan perusahaan. Sehingga menurut dinas, petani yang tidak melakukan kerjasama dengan perusahaan dapat melakukan pemuliaan benih sendiri. Hal yang menjadi pertanyaan adalah bagaimanakah bentuk kerjasama (kesepakatan) antara petani dan perusahaan pemuliaan tersebut, apakah di dalam bentuk perjanjian tertulis ataukah hanya kesepakatan yang bersifat kelaziman di dalam pola kemitraan diantara keduanya, terhadap hal ini dinas tidak memberikan ketegasan.

Di Manado ada beberapa varietas lokal yang sudah bersertifikasi dan sudah dilepas, yaitu: nenas 'Lobong Emas', Salak Pangu, Nenas 'Lobong Kuning', Pisang Goroho, Mangga Damar, dan Mangga Dodol. Proses

peluncuran varietas lokal tetap harus dengan campur tangan karena petani tidak mampu untuk melakukan sendiri. Sampai saat ini di Manado yang bisa melakukan proses peluncuran sendiri tanpa campur tangan pemerintah, hanya pabrik yang besar. Saat ini di Manado ada beberapa benih yang masih dalam proses sertifikasi namun benih tersebut sudah dibudidayakan dan digunakan oleh sebagian besar petani. Kentang sayur 'Super John' meskipun baru dalam proses sertifikasi namun sudah dibudidayakan dan sudah diperjualbelikan secara bebas. Varietas ini berawal dari penemuan kentang yang lebih besar dari kentang yang lain oleh Pak John, lalu kentang tersebut ditanam dan dilakukan seleksi positif secara berulang-ulang, jadi kentang ini bukan dari hasil pengembangan (hibrid). Beras 'Super Win' juga belum dilepas namun sudah diperjualbelikan secara bebas, rencana beras ini akan dilepas pada tahun 2011. Petani tetap memelihara dan membudidayakan kentang 'Super John' dan beras 'Super Win' karena banyaknya permintaan pasar terhadap produk dari dua varietas tersebut. Kasus penyebaran benih (tanpa keterangan asal benih, tanggal panen benih) yang dilakukan oleh pihak ketiga dan baru diketahui oleh Balai setelah benih dibudidayakan sering terjadi di Manado. Pada tahun 2003 ada benih kentang masuk, kemasan menerangkan kentang berasal dari Holand namun isinya benih kentang dari Polandia. Pihak Balai sangat menyangkan hal ini karena benih yang masuk tanpa sepengetahuan Balai belum tentu aman dan bebas dari organisme pengganggu tanaman yang dapat merugikan petani. Benih yang sudah mendapat izin dari pusat untuk masuk ke suatu daerah akan lebih baik jika tetap melalui Balai Sertifikasi Benih setempat mengingat kondisi lapangan tiap daerah yang berbeda-beda.²⁵

Sebaiknya ada supervisi dari pemerintah bagi varietas yang sudah dilepas (ada kode varietas) sehingga tidak ada kesalahan di lapangan. Kasus ini terjadi pada varietas jagung Manado Kuning, sebenarnya jagung ini sudah bersertifikasi dan sudah dilepas di kalangan masyarakat umum namun karena adanya kesalahan teknis (belum ada kode varietas), jagung ini dianggap belum bersertifikat dan belum dilepas. Hambatan yang dirasakan oleh Balai Sertifikasi di Manado adalah pengiriman kode varietas dari pusat yang terlalu memakan waktu sehingga sangat menghambat proses

²⁵ Laporan Pencarian Data Lapangan di Sulawesi Utara dalam Rangka Penyusunan Kajian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992, *op.cit.*

pelepasan varietas di daerah. Selain itu balai sebenarnya sangat antusias untuk mengembangkan dan mengusahakan sertifikasi benih lokal namun keterbatasan dana yang tersedia dan belum adanya *reward* atau penghargaan bagi pejuang sertifikasi menghambat kemajuan sertifikasi varietas lokal.

Kebijakan sertifikasi perbenihan dan proses penelusuran benih unggul masih terkesan parsial dan menelungkupkan imajinasi petani tentang teknologi yang bermuara pada pengalaman. Produsen tidak leluasa menangkap ide-ide pemuliaan tanaman secara cerdas. Pikiran mereka yang sarat dengan pengalaman sering terpasung oleh ancaman pidana bagi percobaan pengembangan teknologi budidaya yang mereka lakukan.

Masalah varietas ternyata bisa merugikan petani yang memiliki tingkat kreatifitas yang tinggi namun belum mampu melakukan sertifikasi terhadap varietas yang ditemukannya. Perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang sistem budidaya tanaman diharapkan lebih berpihak pada kepentingan terutama petani terutama dalam hal perbenihan dan sertifikasi varietas unggul yang berhasil ditemukannya.

4. Kebebasan Petani dalam melakukan Budidaya Tanaman

Pada dasarnya, sejak dulu petani sudah memiliki kebebasan dan kemampuan untuk menentukan jenis tanaman dan pembudidayaannya, baik tanaman pangan maupun non pangan, yang akhirnya menjadi tulang punggung perekonomian desa hingga nasional. Namun, dengan adanya kapitalisasi yang berkembang marak saat ini, kemampuan dan kreativitas petani menjadi tersingkir oleh perusahaan serta didukung dengan adanya pergeseran sikap Pemerintah yang lebih berpihak kepada perusahaan. Sehingga petani lebih banyak menjadi tukang tanam dan tukang panen karena pembiasaan menggunakan benih bersertifikat sebagai produk dari perusahaan-perusahaan.

Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman menyatakan bahwa petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan perbudidayaannya. Namun apabila pilihan jenis tanaman tersebut dan perbudidayaannya tidak dapat terwujud karena ketentuan Pemerintah, maka pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu.

Pada praktek dilapangan, walaupun terdapat kerjasama antara perusahaan dengan petani (dalam hal ini petani jagung) dengan cara

menghutangkan bibit jagung, tetapi hal ini sepenuhnya belum tentu menguntungkan bagi petani, karena perusahaan membayar hasil panen jagung dengan harga yang relatif murah, sementara perusahaan menjual bibit jagung dengan harga yang lebih mahal kepada petani (antara Rp.40.000,00 sampai dengan Rp.70.000,00 per kg) apabila dibandingkan dengan harga bibit jagung yang dikembangkan sendiri oleh petani. Disisi lain apabila petani mengembangkan sendiri bibit jagungnya, maka ia dapat dikenakan tuduhan mengedarkan benih yang tidak tersertifikasi dan/atau melakukan pencurian benih. Sementara petani yang tidak mampu pastilah berusaha mencari bibit yang murah untuk dapat ditanam, karena bibit yang dijual oleh perusahaan pemuliaan relatif lebih mahal. Di Sulawesi Utara, sebagian petani kentang melakukan kerjasama dengan Indofood. Indofood membeli hasil panen kentang petani dengan harga yang rendah (Rp.3.000,00/kg) tetapi petani harus membeli benih dari Indofood dengan harga tinggi (Rp.15.000,00/kg). Hal ini sangat merugikan petani karena petani menjadi sangat bergantung padahal berada di posisi yang selalu mengalami kerugian.²⁶

Petani di Manado bebas dalam menentukan jenis tanaman yang akan dibudidayakan meskipun benih yang digunakan belum bersertifikasi dan berpayung hukum. Dinas memberi kebebasan dalam rangka memelihara varietas lokal yang ditemukan namun Dinas tidak merekomendasi dan tidak menanggung akibat dari pemakaian benih tersebut.

5. Harga Panen

Permasalahan dan hambatan yang saat ini masih sangat dirasakan adalah masalah harga jual pasca panen. Petani banyak mengalami kerugian ketika menjual hasil panennya. Dinas Pertanian Sulawesi Utara berharap agar pemerintah dapat menerapkan suatu kebijakan yang berpihak kepada petani, misal pemerintah menyangga harga supaya harga tidak turun (ada penetapan harga dasar terutama untuk komoditas strategis di daerah (kentang, tanaman hias, salak, dll).

Harga panen yang murah sangat merugikan petani. Rendahnya harga produk pertanian saat panen raya sebenarnya dapat disiasati yaitu salah satunya dengan melakukan kemitraan antara petani dengan perusahaan. Namun demikian ada kalanya petani sendiri tidak konsisten dengan hasil

²⁶ *Ibid.*

kontrak terhadap mutu dan harga panen tersebut. Selain panen raya, perubahan iklim (*climate change*) juga berpengaruh besar terhadap volatilitas harga komoditas pertanian. Ekspektasi cuaca mempengaruhi masa tanam dan masa panen tanaman oleh petani, perubahan cuaca juga berhubungan dengan berkembangbiakan hama dan penyakit tanaman tertentu. Selain itu mekanisme harga yang rendah di saat panen disiasati dengan memotong rantai pemasaran. Petani menjual sendiri produk pertaniannya ke pasar induk. Namun demikian kondisi ini menjadi sulit dilakukan karena di pasar induk pun tidak ada kepastian pembayaran yang jelas. Oleh sebab itu diperlukan peran serta pemerintah melalui anggaran daerah guna menjamin pembayaran produksi petani-petani tersebut. Kebijakan harga dasar (*floor price*) adalah masih penting untuk melindungi kepentingan petani di Jawa Tengah. Hal ini selain petani sebagai *price taker* juga belum adanya dukungan sistem pendanaan yang kuat bagi usahatani tanaman.

Ada suatu daerah di Sulawesi Utara (di dekat Gorontalo) yang terisolasi, di daerah itu ada sebuah penggilingan padi yang bersifat monopoli (membeli padi saat panen dengan harga rendah dan pada saat paceklik menjual beras kualitas rendah dengan harga yang tinggi). Ini harus dihilangkan agar petani tidak selalu menjadi pihak yang dirugikan. Perlu perubahan institusi yang bersimbiosis sehingga petani juga menikmati hasil panennya.

6. Pasar Global

Proses untuk mencapai kesepakatan bersama di *World Trade Organization* (WTO) Putaran Uruguay (PU) yang mengatur perdagangan internasional untuk komoditi-komoditi pertanian sangat sulit dan makan waktu cukup lama. Dapat dikatakan bahwa hingga awal tahun 1990-an, ketentuan-ketentuan GATT (sebelum diubah menjadi WTO) mengenai perdagangan internasional untuk komoditi-komoditi pertanian tidak berjalan efektif seperti yang diharapkan. Satu aspek yang sangat signifikan dari perjanjian PU dalam bidang pertanian adalah suatu perubahan dalam aturan-aturan main yang berkaitan dengan akses pasar, yang pada dasarnya adalah mengurangi segala macam distorsi yang diakibatkan oleh proteksi, baik dengan tarif maupun nontarif, secara bertahap. Menurut kesepakatan tersebut, jenis proteksi yang bersifat kuantitatif tidak dibenarkan. Perlakuan proteksi terhadap sektor pertanian harus diterapkan secara nondiskriminasi

sesuai dengan azas *most favoured nation treatment*. Jadi, implikasinya terhadap Indonesia adalah Indonesia harus membuka pasarnya bagi produk-produk pertanian dari negara-negara lain dengan cara mengurangi tarif impor secara bertahap, dan negara-negara lain juga harus melakukan hal yang sama terhadap komoditas-komoditas pertanian Indonesia.²⁷

Terbukanya pasar global terutama untuk produk pertanian, membawa Indonesia untuk ikut bersaing dengan komoditas produk pertanian dari negara lain. Banyak penolakan produk ekspor pertanian Indonesia oleh negara-negara maju akibat tidak memenuhi syarat SPS (*Sanitary and Phytosanitary*) terutama karena adanya serangga, jamur, kotoran serta residu pestisida pada produk yang dipasarkan. Negara-negara maju tujuan ekspor itu meminta produk hasil pertanian Indonesia diberi label/sertifikat yang menyatakan bahwa produk pertanian tersebut bebas dari pestisida dan kandungan organisme pengganggu tanaman. Akan tetapi di Indonesia belum ada pengaturan mengenai siapa yang berwenang untuk mengeluarkan label/sertifikat bebas pestisida dan organisme pengganggu tanaman tersebut padahal Dinas Pertanian Provinsi Sumatera Utara telah mempunyai fasilitas laboratorium pemeriksaan hama penyakit yang cukup lengkap. Peningkatan daya saing komoditas dapat dilakukan dengan cara menerapkan budidaya tanaman organik dan pencantuman label produk organik untuk komoditas dari hasil budidaya tersebut.

7. Penyimpanan Pasca Panen

Benih yang berkualitas dan waktu tanam benih mempengaruhi hasil panen petani. Di Jawa Tengah manajemen stok, selain jagung dan padi, belum berkembang dengan baik, hal ini ditandai dengan petani yang kesulitan menanam tanaman tertentu dengan benih yang berkualitas. Oleh sebab itu seringkali petani membelinya di perusahaan swasta untuk mengejar target waktu tanam. Peran pemerintah daerah sebagai pengelola benih seharusnya didorong untuk menyediakan benih dari berbagai jenis tanaman, sehingga ketika petani membutuhkan dapat siap untuk memenuhinya tanpa mengganggu jadwal tanam.

²⁷ Tulus T.H. Tambunan, *Perkembangan Sektor Pertanian Di Indonesia Beberapa Isu Penting*, Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia, 2003, hal. 95-97.

Bapepti²⁸ sebenarnya memiliki sistem resi gudang yang dapat mengantisipasi kelebihan produksi di saat panen raya. Hal ini tujuannya untuk meredam penurunan harga produk pertanian secara drastis dengan mengurangi jumlahnya di pasaran. Namun demikian sistem resi gudang menggunakan sistem teknologi internet dengan akses cepat serta adanya sistem deposit yang seringkali menyulitkan petani sendiri.

8. Penelitian dan Pengembangan

Perlu adanya kerjasama yang baik antara perguruan tinggi sebagai pihak yang melakukan penelitian dengan dinas pertanian serta masyarakat, dalam hal ini petani sebagai pelaku budidaya. Penelitian untuk menghasilkan varietas baru memerlukan suatu lahan percobaan, sebaiknya pemerintah memberikan fasilitas lahan percobaan sehingga penelitian dapat berkembang.

Penelitian dan pengembangan dilakukan untuk menggali dan menemukan varietas unggul dari tanaman yang ada di daerah tersebut. Selain untuk menemukan varietas unggul, penelitian juga dilakukan untuk dapat menerapkan teknologi baru di bidang budidaya tanaman sebelum diaplikasikan ke lahan petani sehingga apabila terjadi kerugian belum meluas ke semua daerah karena budidaya tanaman sangat dipengaruhi oleh keadaan alam daerah. Dengan adanya penelitian dan pengembangan ini diharapkan juga dapat ditemukan cara budidaya tanaman organik dengan biaya yang terjangkau sehingga harga jual tidak terlalu tinggi.

C. Permasalahan Budidaya Tanaman di Negara Lain

Di Meksiko bagian utara yaitu Culiacan tempat perkebunan-perkebunan luas menanam tomat untuk kebutuhan berbagai supermarket Amerika, dokter-dokter pemerintah melaporkan bahwa mereka telah melihat dua sampai tiga orang yang keracunan pestisida setiap minggu. Setiap dua atau tiga minggu, sebuah rumah sakit pemerintah di Culiacan mengobati seorang buruh pertanian yang terkena penyakit *Anemia*

²⁸ Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997, BAPPEBTI merupakan salah satu unit eselon I berada di bawah Kementerian Perdagangan. BAPPEBTI mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan kegiatan perdagangan berjangka serta pasar fisik dan jasa.

oplastic, yaitu suatu penyakit darah yang dikaitkan pada penggunaan pestisida *organo chlorine* di daerah itu. Sekitar separuh korban yang keracunan mengalami kematian.²⁹

Sebuah studi skala besar yang dilakukan di India menemukan bukti bahwa anak-anak yang tinggal di daerah dengan pemakaian pestisida secara intensif kemungkinan besar akan mengalami gangguan perkembangan mental. Penelitian dilakukan oleh *Greenpeace* India pada April 2004 dengan menguji 899 anak di negara bagian India yang menggunakan pestisida secara intensif dalam penanaman kapas dibandingkan dengan anak yang hidup di daerah pertanian dengan penggunaan pestisida yang dibatasi. Penelitian menemukan adanya perbedaan kemampuan yang signifikan antara anak-anak yang berada di daerah pertanian dengan pemakaian pestisida secara intensif dan anak-anak yang tinggal di daerah dengan pembatasan penggunaan pestisida. Temuan ini memperkuat penelitian sebelumnya yang dilakukan di Lembah Yaqui, daerah penanaman tembakau di Mexico, yang menemukan adanya pengurangan fungsi otak pada anak-anak yang tinggal di daerah dengan cemaran pestisida. *Greenpeace* India menawarkan pilihan pada pemerintah untuk menerapkan pertanian organik, melarang penggunaan pestisida, dan mewajibkan industri pestisida untuk memberikan kompensasi pada anak-anak yang terkena dampak pestisida.³⁰

Penerapan pertanian organik bukan berarti tanpa kendala dan permasalahan karena kuantitas penggunaan bahan organik lebih banyak bila dibanding dengan pemakaian bahan anorganik. Ada beberapa keberhasilan pertanian organik yang sudah terjadi di beberapa negara, antara lain:³¹

1. India (Proyek kapas organik Maikaal)

Lebih dari 1000 rumah tangga berpartisipasi dalam proyek kapas organik yang berakibat pada meningkatnya hasil kapas, gandum, kedelai, cabai, dan tebu; biaya produksi dan tenaga kerja menjadi lebih rendah; persyaratan irigasi yang lebih sederhana; perbaikan struktur tanah; dan berkurangnya masalah utama mengenai hama penyakit.

²⁹ David Weir dan Mark Scharpiro, *Lingkaran Racun Pestisida*, Jakarta, Penerbit Sinar Harapan, 1985, hal.19-20.

³⁰ Greenpeace India, 2004, *Pesticides Affect Child Development in India*, <http://www.greenpeaceindia.org>, diakses tanggal 9 Maret 2011

³¹ *Ibid*

2. Madagaskar (Sistem Intensifikasi Padi)
Sistem Intensifikasi Padi (SRI) diperkenalkan pada tahun 1990, dan berhasil meningkatkan hasil panen padi dari 2 ton per hektar menjadi 5, 10, atau bahkan 15 ton per hektar pada lahan petani, tanpa penggunaan pestisida dan pupuk kimia. Sistem ini diuji di beberapa negara di Asia dan ternyata juga meningkatkan hasil panen padi.
3. Peru (Revitalisasi pengetahuan lokal)
Penerapan sistem pertanian kuno yang diterapkan kembali ternyata mampu meningkatkan produksi kentang menjadi 8 sampai 14 ton per hektar tanpa penggunaan pupuk kimia.
4. Senegal (Peningkatan Kualitas tanah)
Sejak tahun 1987, Regenerative Institut Rodale, Pusat Penelitian Pertanian mengadakan penelitian penanaman kacang-kacangan dengan menggunakan pupuk hijau dan kompos, hasil panen padi-padian dan kacang tanah meningkat beberapa kali.
5. Mexico (ISMAM)
Dengan mengadopsi teknik organik dan peningkatan kualitas, ISMAM mampu memperbaiki struktur tanah.

D. Masukan terhadap Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1992

Permasalahan budidaya tanaman yang terjadi di beberapa daerah dan kurang aplikatifnya Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman merupakan salah satu tanda bahwa perubahan terhadap undang-undang tersebut harus segera dilakukan. Substansi yang harus diubah dalam undang-undang tersebut antara lain:

1. Perubahan sistem pemerintahan sangat mempengaruhi implementasi dari undang-undang ini. Dengan adanya otonomi daerah (perubahan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi), beberapa aturan dalam undang-undang ini menjadi tidak efektif dan tidak aplikatif. Salah satu contohnya adalah kegiatan penyuluhan budidaya tanaman yang tidak sebaik pada sistem sentralisasi.
2. Ketentuan dan definisi sertifikasi masih sangat berpihak pada industri atau perusahaan perbenihan dan mematikan kreatifitas petani sehingga perlu dilakukan perluasan yang bisa mendukung petani sebagai pelaku budidaya tanaman. Jika tidak ada perubahan akan menciptakan ketergantungan petani pada pihak perusahaan dan memtaikan kreatifitas petani.

3. Selain melakukan budi daya tanaman, petani juga melakukan pemuliaan benih di lahannya sendiri secara turun temurun. Oleh karena itu dibutuhkan kebijakan yang memberikan perhatian dan perlindungan kepada petani pemulia benih dalam negeri dan membantu petani dalam proses penelitian dan pengembangan benih berkualitas secara mandiri.
4. Dalam perubahan undang-undang ditambahkan mengenai mekanisme khusus bagi para petani yang ingin mengembangkan benih secara mandiri atau swadaya, serta adanya fasilitasi ketersediaan benih induk yang berkualitas oleh pemerintah sehingga dapat dikembangkan oleh para petani secara mandiri dan kreatif sehingga dapat meningkatkan produktifitas petani, kesejahteraan petani, dan terwujudnya ketahanan pangan yang berasaskan kedaulatan dan kemandirian pangan.
5. Memberikan pengaturan tentang penggunaan pupuk dan pestisida non organik dengan memperhatikan keamanan pangan, lingkungan, dan sumber daya alam. Untuk mengembalikan kesuburan alami tanah, akan lebih baik jika diterapkan budidaya organik. Budidaya organik merupakan suatu sistem produksi pertanian yang berasaskan daur ulang hara secara hayati.³² Di dalam budidaya tanaman secara organik terdapat tiga macam pendauran hara yang dapat memulihkan kesuburan alami tanah, yaitu:³³ pendauran hara di dalam usahatani dengan sumber-sumber yang berasal dari luar usahatani, pendauran hara dengan sumber yang berasal dari usahatani sendiri, dan pendauran hara di dalam petak tanaman.
6. Memberikan pengaturan mengenai tanaman transgenik dan teknologi organik baik berupa pupuk, yaitu pupuk organik selain pupuk kimia. maupun pestisida. Demikian pula ketentuan mengenai tanaman sebagai unggulan nasional sehingga pemerintah mempunyai program yang jelas dan berkesinambungan. Pemerintah harus dapat mengatasi beberapa masalah dalam penyediaan, penggunaan, dan pengembangan pupuk organik antara lain masalah lahan, dimana untuk pengembangan pupuk organik diperlukan lahan khusus, padahal tidak semua petani memiliki lahan yang cukup. Disamping itu pengembangan pupuk

³² Tejoyuwono Notohadiprawiro, *Budidaya Organik: Suatu Sistem Pengusahaan Lahan Bagi Keberhasilan Program Transmigrasi Pola Pertanian Lahan Kering*, Jogjakarta: Fakultas Pertanian Jurusan Ilmu Tanah, 2006, hal.4.

³³ Papendick, R.I., & L.F. Elliott, *Tillage and cropping systems for erosion control and efficient nutrient utilization*, *Organic Farming: Current Technology and Its Role in a Sustainable Agriculture*, ASA Spec, Publ.(46): 69-81, 1984.

organik memerlukan tenaga dan waktu khusus yang cukup untuk itu. Tentang kewenangan pemberian sertifikat hasil pertanian organik belum diatur dalam undang-undang ini.

7. Pengaturan sistem budidaya tanaman bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas penganekaragaman hasil tanaman, guna memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, industri dalam negeri, memperbesar ekspor, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani, dan mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengatur perolehan benih bermutu untuk pengembangan budidaya tanaman yang dilakukan melalui kegiatan penemuan varietas unggul dan introduksi dari luar negeri. Pengaturan bertujuan untuk melindungi petani dan masyarakat dari kemungkinan pencemaran bibit yang mengandung kuman atau virus tertentu. Pengadaan benih bermutu yang dilaksanakan secara resmi haruslah melalui proses pelepasan, sertifikasi, dan label, maka hal ini berimplikasi kepada semakin mahalnya harga benih yang harus di peroleh oleh petani. Hal ini dapat dimaklumi karena untuk menghasilkan suatu benih unggul tertentu memerlukan biaya, waktu, teknologi, dan pengetahuan yang cukup, secara otomatis memerlukan biaya atau investasi yang tidaklah sedikit. Kenyataan dilapangan, pemuliaan terhadap jenis benih unggul ini hanya dapat dilakukan oleh perusahaan pemuliaan tanaman ataupun perseorangan yang memiliki teknologi dan modal yang besar. Dengan demikian, berpengaruh kepada harga jual yang harus dipikul oleh petani dalam memenuhi kebutuhannya akan bibit unggul. Disisi lain, para petani tidaklah memiliki pengetahuan, teknologi, dan modal yang memadai untuk memperoleh atau menghasilkan jenis bibit unggul tertentu, sehingga banyak petani mengusahakan bibitnya secara mandiri. Untuk mengatasi hal tersebut beberapa petani secara inisiatif mengembangkan bibit tanaman pangan tertentu melalui teknologi yang mereka kuasai sendiri untuk selanjutnya di pakai sendiri atau di gunakan pada kalangan terbatas. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah harus mempertahankan usaha pemuliaan tanaman yang dilakukan oleh perusahaan pemuliaan tanaman dengan maksud agar inovasi-inovasi baru dapat muncul sekaligus juga menciptakan iklim investasi. Sedangkan bagi petani, pemerintah harus membuka akses yang luas bagi petani, untuk memilih akan menggunakan benih

- bermutu dari perusahaan pemuliaan tanaman atau berkreasi sendiri untuk mengembangkan kemampuan yang ada pada dirinya.
8. Syarat dan prosedur pelepasan varietas yang sangat rumit menghambat kalangan usaha kecil dan petani yang menemukan varietas tanaman baru untuk menjual langsung ke masyarakat (setiap varietas yang akan dikeluarkan harus dilepas oleh Menteri Pertanian dan melakukan uji multilokasi yang menelan biaya sangat besar). Agar varietas tetap dapat berkembang, sebaiknya pelepasan varietas tidak lagi melekat pada pemerintah tetapi pada penemu varietas dengan tetap melakukan sertifikasi benih terlebih dahulu. Selain itu pengaturan tentang masuknya suatu benih lokal daerah tertentu ke daerah lain, benih tersebut harus ada keterangan uji dari daerah asal dan harus ada ijin dari Badan Pengawasan dan Sertifikasi Benih (BPSB) setempat meskipun benih tersebut sudah bersertifikasi.
 9. Dalam perubahan undang-undang sebaiknya ditambahkan asas 'pertanian yang berkelanjutan' dan paradigma baru dalam pertanian, yaitu tidak hanya produksi tetapi juga kesehatan dan keseimbangan lingkungan.
 10. Pemberian sanksi hukum yang lebih tegas dan bersifat mengikat semua orang termasuk orang yang berpengaruh dalam budidaya tanaman dan pelepasan varietas sehingga penerapan undang-undang dapat lebih efektif.
 11. Melibatkan pihak perguruan tinggi dalam hal penelitian dan penanganan kasus budidaya tanaman di lapangan sehingga jika ada suatu teknologi baru akan lebih mudah terserap dan diterapkan di lapangan. Terkait dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Pemerintah (dengan dibantu oleh perguruan tinggi dan masyarakat) seharusnya tidak hanya sekedar menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman saja, melainkan harus menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman yang sesuai dengan karakteristik tanah yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan tidak semua jenis tanah yang ada di alam cocok untuk tanaman pertanian. Setiap tanaman tentunya memiliki persyaratan tumbuh tersendiri sehingga wajar bila pada tanah tipe tertentu tanaman tersebut tidak bisa tumbuh dengan baik bahkan akan mati. Disinilah pentingnya pemerintah perlu menetapkan wilayah pengembangan budidaya tanaman yang sesuai dengan karakteristik tanah yang bersangkutan agar produksi dari tanaman tersebut

- mempunyai hasil yang semaksimal mungkin. Dalam melaksanakan perencanaan budidaya tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, pemerintah diharapkan tidak hanya sekedar memperhatikan kepentingan masyarakat akan tetapi juga memperhatikan kepentingan kelestarian hayati.
12. Adanya ketentuan yang mengatur tentang peranan pemerintah kabupaten/kota untuk membuat harga dasar atau harga patokan untuk komoditas unggulan di daerahnya masing-masing. Dengan adanya penetapan harga dasar untuk komoditas unggulan, diharapkan dapat mendorong petani untuk mengusahakan dan meningkatkan produksi komoditas unggulan di daerah tersebut.
 13. Agar tidak terjadi kebijakan yang tumpang tindih, perubahan undang-undang harus disesuaikan dengan kebijakan lain yang terkait seperti Undang-Undang No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura, Undang-Undang No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten, Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman ditetapkan sembilan belas tahun yang lalu. Sistem pemerintahan pada saat penetapan undang-undang tersebut bersifat sentralisasi. Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem pemerintahan berubah dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan sistem pemerintahan ini merupakan salah satu penyebab undang-undang ini menjadi kurang aplikatif. Beberapa masalah yang terjadi pada saat ini dan belum terakomodasi pada undang-undang tersebut, antara lain perubahan iklim, krisis pangan, dan kecenderungan konsumen untuk mengkonsumsi produk organik. Permasalahan terkait budidaya yang menjadi kendala penerapan budidaya tanaman antara lain tenaga penyuluh pertanian, semakin besarnya alih fungsi lahan yang menyebabkan semakin terbatasnya area budidaya tanaman, permasalahan sertifikasi benih, kebebasan petani dalam melakukan budidaya tanaman,

rendahnya harga panen, pasar global, penyimpanan pasca panen, dan penelitian dan pengembangan.

Masalah utama yang terkait dengan budidaya tanaman adalah krisis pangan dan keamanan pangan. Krisis pangan menuntut budidaya tanaman khususnya tanaman pangan harus diperbaiki sehingga produktivitas dapat meningkat dan kebutuhan pangan yang semakin meningkat dapat diimbangi dengan pertumbuhan produksi. Keamanan pangan sangat ditentukan oleh proses dalam budidaya tanaman terutama terkait dengan penggunaan pestisida dan pupuk kimia. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut adalah dengan cara melakukan revisi terhadap Undang-Undang tentang sistem budidaya tanaman. Revisi yang dilakukan harus memperhatikan fakta budidaya tanaman yang terjadi akhir-akhir ini.

B. Rekomendasi

Perubahan terhadap Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman harus segera dilakukan karena sudah tidak aplikatif, kurang efektif, dan belum mengakomodasi masalah budidaya tanaman yang terjadi akhir-akhir ini. Dalam melakukan perubahan undang-undang tersebut kepentingan petani terutama petani yang memiliki kreatifitas tinggi harus diperhatikan, penggunaan pupuk dan pestisida non organik harus diatur dengan tegas, pengaturan tentang sertifikasi benih lokal yang memiliki keunggulan lebih dipermudah terutama untuk petani dan pemulia tanaman berskala kecil, dan di dalam perubahan undang-undang diatur tentang pengujian terhadap suatu benih lokal bersertifikasi ke daerah yang lain, mengingat keadaan iklim dan sumber daya alam di setiap daerah tidak sama sehingga sangat memungkinkan akan muncul dampak yang berbeda untuk daerah yang berbeda.

Krisis pangan dan perubahan iklim menjadi ancaman bagi semua negara, perubahan undang-undang ini diharapkan bisa mengakomodasi keadaan ini. Selain hal tersebut, perubahan harus berasas pada pertanian berkelanjutan sehingga tidak hanya mementingkan kepentingan perorangan namun tetap memperhatikan keadaan alam dan lingkungan. Pertanian organik harus mulai diakomodasi dan diterapkan di Indonesia. Pada awalnya memang dibutuhkan biaya dan pengorbanan yang besar untuk melakukan penerapan budidaya tanaman secara organik, namun kerugian akibat penggunaan pestisida juga harus dipertimbangkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Chairani Hanum, *Teknik Budidaya Tanaman Jilid 1*, Jakarta: Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hal.1.
- David Weir dan Mark Scharpiro, *Lingkaran Racun Pestisida*, Jakarta, Penerbit Sinar Harapan, 1985.
- Imam Suprayogo dan Tobroni, *Metodologi Penelitian Sosial Agama*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001, hal.136 – 137.
- Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014*, Jakarta: Litbang Kementerian Pertanian, 2010, hal.25.
- Paristiyanti Nurwardani, *Teknik Pembibitan Tanaman dan Produksi Benih*, Jilid I, Jakarta: Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan, Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hal.1.
- Tulus T.H. Tambunan, *Perkembangan Sektor Pertanian Di Indonesia Beberapa Isu Penting*, Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia, 2003, hal.95-97.

Dokumen

- Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Pencarian Data Lapangan di Sulawesi Utara dalam Rangka Penyusunan Kajian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992*, 2010.
- Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Hasil Penelitiandi Sumatera Utara dalam Rangka Pengumpulan Data bagi Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman*, 2010.
- Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman , *Laporan Pencarian Data Lapangan di Jawa Timur dalam rangka Penyusunan Kajian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman*, 2010.
- Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman, *Laporan Lapangan dalam Rangka Pencarian Data di Daerah Jawa*

Tengah dalam rangka Penyusunan Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, 2010.

Surat Keputusan Menteri Pertanian No.476/Kpts/Um 8/1997.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.

Jurnal

Achmad Suryana, "Menelisik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, dan Swasembada Beras", *Pengembangan Inovasi Pertanian I(1)*, 2008, hal.1-16.

HandewiP.S.Rachman, Sri Hastuti Suhartini, dan G.S. Hardono, "Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional", *Pengembangan Inovasi Pertanian I(1)*, 2008.

Papendick, R.I.,& L.F.Elliott, *Tillage and cropping systems for erosion control and efficient nutrient utilization*, *Organic Farming: Current Technology and Its Role in a Sustainable Agriculture*, ASA Spec, Publ.(46): 69-81, 1984

Tejoyuwono Notohadiprawiro, *Budidaya Organik: Suatu Sistem Pengusahaan Lahan Bagi Keberhasilan Program Transmigrasi Pola Pertanian Lahan Kering*, Jogjakarta: Fakultas Pertanian Jurusan Ilmu Tanah, 2006, hal.4.

Internet

Anonim, 2010, *Pertanian*, (<http://id.wikipedia.org/wiki/Pertanian>, diakses tanggal 11 Februari 2011).

Anonim, *Proses Pelepasan Varietas Unggul*, (http://fp.uns.ac.id/~hamasains/bab10_pemuliaan.htm, diakses tanggal 23 februari 2011).

Anonim, *Potensi dan Kesesuaian Lahan Untuk Mengembangkan Tanaman Buah*, (<http://www.docstoc.com/docs/21143337/1-POTENSI-DAN-KESESUAIAN-LAHAN-UNTUK-MENGEMBANGKAN-TANAMAN-BUAH>, diakses tanggal 2 November 2010).

Anonim, *Perlindungan Varietas Tanaman*, (http://rks.ipb.ac.id/index.php?view=article&catid=3:hkipublikasi&id=70:pvt&format=pdf&option=com_content&Itemid=58, diakses tanggal 23 Februari 2011).

Anonim, Tatacara Sertifikasi Pangan Organik, http://www.docstoc.com/docs/21926978/doc-rtfTATACARA-SERTIFIKASI-PANGAN-ORGANIK_rev_190609, diakses tanggal 7 Maret 2011.

Greenpeace India, 2004, *Pesticides Affect Child Development in India*, <http://www.greenpeaceindia.org>, diakses tanggal 9 Maret 2011.

Kantor Bank Dunia Jakarta, *Adaptasi terhadap Perubahan Iklim*, http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1235115695188/5847179-1258084722370/Adaptasi_terhadap.Perubahan.Iklim.pdf, diakses tanggal 8 Maret 2011.

Umi Hanik, 2005, *Banjir, Infrastruktur, dan Kedaulatan Pangan*, <http://www.docstoc.com/docs/36921885/Banjir-Infrastruktur-dan-Kedaulatan-Pangan>, diakses tanggal 8 Maret 2011.

PENGARUH ASPEK FISKAL DAN MONETER TERHADAP PDB SEKTOR PERTANIAN

Lukman Adam^{*}
Iwan Hermawan^{**}

Abstract

A fact shows that many poor Indonesian farmers. Poverty can be seen from the narrow land ownership, the use of traditional tools and machines, and consumptive life styles. Poverty experienced by farmers can be done indirectly through macro-policy by seeking to achieve an adequate level of agricultural growth and reduce inflation. The estimation results show that government expenditure for the agricultural sector does not significantly influence gross domestic product in agriculture. While the money supply and the subsidy has positive influence on gross domestic product in agriculture. Taxes, interest rates and economic conditions negatively affect gross domestic product in agriculture.

Kata Kunci: kebijakan makro ekonomi, pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, subsidi, pajak, tingkat suku bunga, dan PDB

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sektor pertanian memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional di antaranya adalah penyerap tenaga kerja, memberikan kontribusi terhadap PDB, sumber devisa, bahan baku industri, sumber bahan pangan dan gizi, serta mendorong Bergeraknya sektor-sektor ekonomi riil lainnya. Pengalaman menunjukkan bahwa sektor pertanian terbukti mampu menjadi penyangga perekonomian nasional saat terjadi krisis ekonomi. Pengalaman tersebut memberikan pelajaran berharga bahwa menggantungkan perekonomian pada kegiatan ekonomi yang tidak

* Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi & Kebijakan Publik, P3DI, Setjen DPR RI, dapat dihubungi di: mada.kenn@gmail.com.

** Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi & Kebijakan Publik, P3DI, Setjen DPR RI, dapat dihubungi di: iwan.h@hotmail.com.

berbasis sumber daya ternyata sangat rentan terhadap guncangan dan dinamika lingkungan eksternal.

Tingginya kontribusi sektor pertanian tidak diikuti dengan kesejahteraan petani sebagai aktor utama penggerak sektor pertanian. Banyak faktor penyebab belum tercapainya kesejahteraan petani. Salah satunya adalah belum berpihaknya kebijakan pemerintah melalui kebijakan makro ekonomi. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya suku bunga pinjaman, nilai tukar rupiah yang kurang mendukung sektor pertanian, masih diberlakukannya pajak ekspor terhadap komoditas pertanian serta rendahnya kredit dan investasi yang dialokasikan untuk sektor pertanian¹.

Peminggiran terhadap sektor pertanian terutama pada tataran instrumen kebijakan, seperti pajak impor, nilai tukar rendah, dan bahkan kuota tertentu bagi industri *infant* telah mengakibatkan konsumen domestik, termasuk petani, harus membayar harga beli saprodi, seperti pupuk, alat dan mesin pertanian lebih mahal dari harga sebenarnya di tingkat internasional. Begitu juga dengan kebijakan makro ekonomi, seperti kredit perbankan tidak mendukung kegiatan sektor pertanian.²

Hal lain yang juga penting adalah harga input produksi yang sangat tinggi, sehingga diperlukan kebijakan pemerintah untuk menjamin ketersediaan input produksi, pemberian subsidi atau menekan tingkat suku bunga perbankan agar petani bisa mengembangkan usahanya melalui dana perbankan. Pemerintah saat ini telah memberikan subsidi bunga kredit untuk meringankan beban petani pada skema Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) dan Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS) serta penjaminan bagi Kredit Usaha Rakyat (KUR), namun penyaluran kredit program tersebut masih sangat rendah (19 persen).

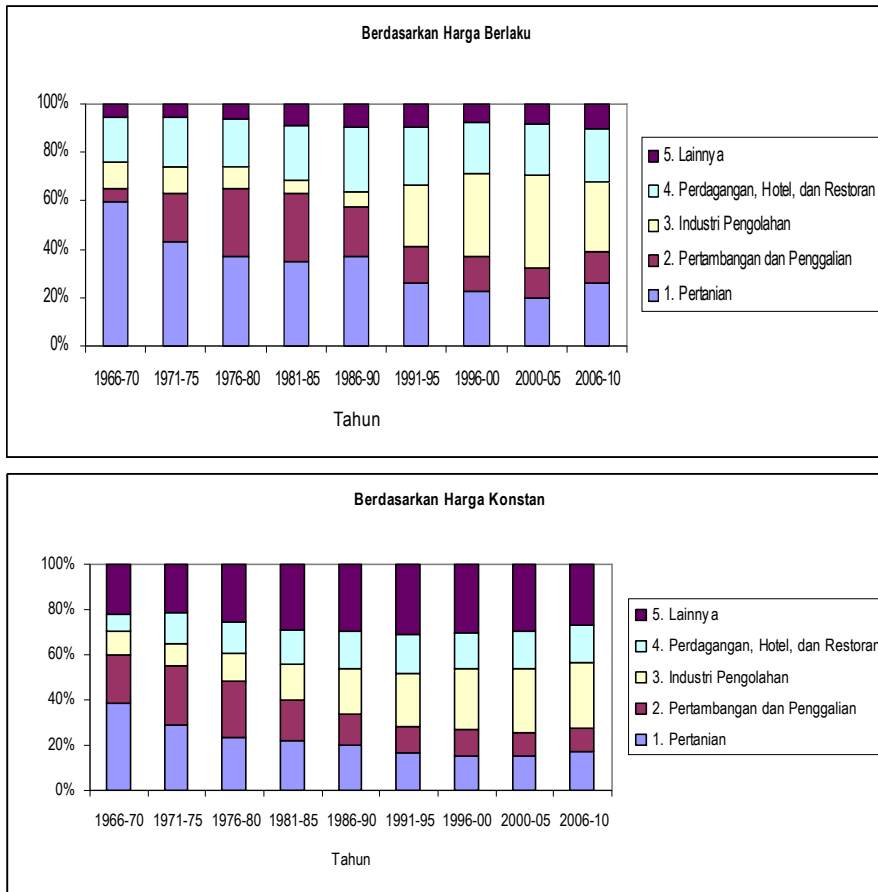
Saat ini sektor pertanian masih menghadapi banyak permasalahan, di antaranya keterbatasan petani dalam memperoleh modal, input pertanian, lahan, dan akses pasar. Padahal PDB sektor pertanian berdasarkan harga berlaku mempunyai peran sangat strategis. PDB sektor pertanian pada periode tahun 2000 – 2005 berada di peringkat ketiga sesudah industri

¹ Asnawi. 2005. *Dampak Kebijakan Makroekonomi Terhadap Kinerja Sektor Pertanian di Indonesia*. Disertasi. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.

² Arifin, B. 2004a. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta, hal. 15.

pengolahan dan perdagangan. Pada periode tahun 2006 – 2010, PDB sektor pertanian mengalami peningkatan dibandingkan periode sebelumnya, seperti dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1. PDB Menurut Sektor Ekonomi



Sumber: BPS berbagai tahun.

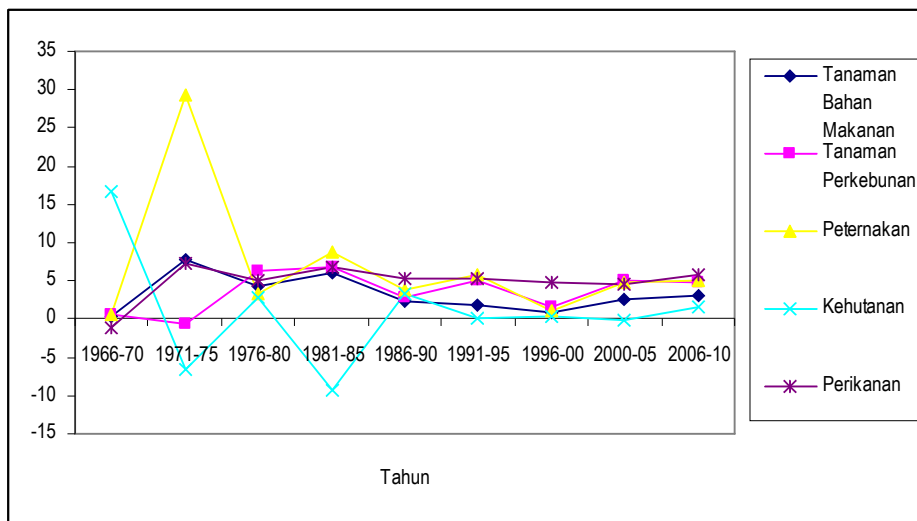
Apabila diperhatikan PDB berdasarkan harga konstan, terlihat bahwa PDB sektor pertanian hanya di atas sektor pertambangan dan penggalian. Todaro (2000)³ menyebutkan bahwa penyebab utama semakin memburuknya kinerja sektor pertanian di negara-negara dunia ketiga

³ Todaro, M. P. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Edisi Ketujuh. Penerbit Erlangga. Jakarta, hal. 383.

adalah terbaikannya sektor ini dalam perumusan prioritas pembangunan oleh pemerintahan itu sendiri. Terbaikannya sektor tersebut diperparah lagi dengan gagalnya pelaksanaan investasi pada perekonomian industri perkotaan, yang terutama sekali disebabkan oleh kesalahan dalam memilih strategi industrialisasi substitusi impor dan penetapan nilai tukar yang terlalu tinggi.⁴

Sektor pertanian terdiri dari sub sektor tanaman bahan makanan, tanaman perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan. Pangsa sektor pertanian mempunyai keterkaitan dengan pertumbuhannya. Terlihat bahwa pertumbuhan sub sektor tanaman bahan makanan hanya berada di atas sub sektor kehutanan, dan berada di bawah sub sektor perikanan dan sub sektor peternakan, seperti terlihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Persentase Pertumbuhan Sub Sektor Pertanian

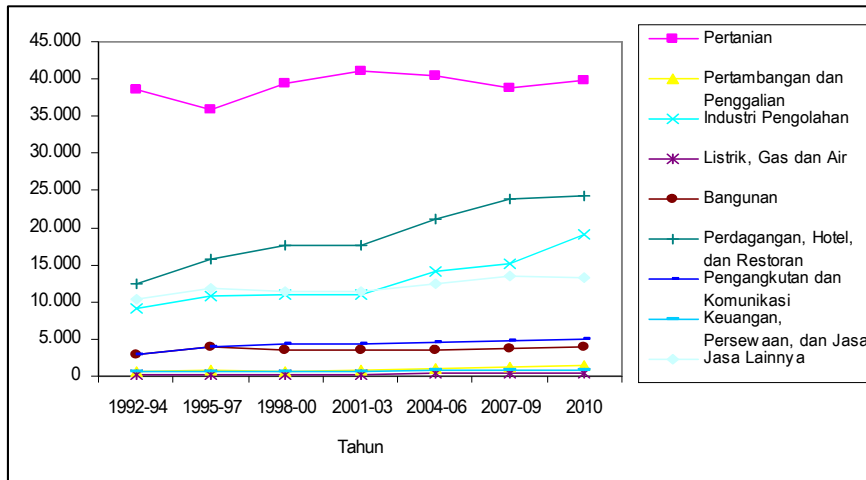


Sumber: BPS berbagai tahun.

Tingginya kontribusi PDB sektor pertanian tentunya diikuti dengan tingginya jumlah penduduk yang menggantungkan hidupnya dari sektor ini. Hal ini dibuktikan dengan Gambar 3 bahwa tenaga kerja yang menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian sangat dominan dibandingkan sektor lainnya.

⁴ *Ibid.*

Gambar 3. Perkembangan Tenaga Kerja Menurut Sektor Ekonomi (dalam Ribu Orang)



Sumber: BPS berbagai tahun.

Gambaran di atas menunjukkan betapa strategisnya peran sektor pertanian dalam perekonomian nasional. Sektor pertanian menjadi kunci untuk pengentasan kemiskinan, ketahanan pangan, dan penyedia lapangan kerja. Peran tersebut akan lebih optimal jika didukung dengan sistem perencanaan yang terpadu, berkelanjutan, dan diimbangi dengan penyediaan anggaran yang memadai. Untuk memperkuat posisi sektor pertanian, maka ketersediaan modal bagi pelaku usaha pertanian merupakan suatu keharusan. Fungsi modal dalam tataran mikro ekonomi (usahatani), tidak hanya sebagai salah satu faktor produksi, tetapi juga berperan dalam peningkatan kapasitas petani dalam mengadopsi teknologi, seperti benih bermutu, pupuk berimbang maupun teknologi pasca panen. Pada era teknologi pertanian yang semakin modern, pengerahan modal yang intensif, baik untuk alat-alat pertanian maupun sarana produksi, mungkin akan menjadi suatu keharusan. Bagi pelaku di sektor pertanian (terutama petani), situasi tersebut dapat memunculkan masalah karena sebagian besar petani tidak sanggup mendanai usahatani yang padat modal dengan dana sendiri (Syukur *et al.*, 2000)⁵.

⁵ Syukur, M., H. Mayrowani, Sunarsih, Y. Marisa, M. Fauzi Sutopo. 2000. *Peningkatan Peranan Kredit dalam Menunjang Agribisnis di Pedesaan*. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Daryanto (2009)⁶ menyebutkan bahwa Indonesia sebagai negara *transforming countries* dicirikan dengan fakta bahwa sebagian besar petani menggarap kurang dari setengah hektar lahan dan hasil panen tradisional hanya menyediakan sedikit peluang penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan pendapatan. Strategi baru yang seyogyanya diadopsi adalah perubahan orientasi pembangunan pertanian yang selama ini terfokus pada tanaman bernilai rendah (*low-value commodities*) ke yang bernilai tinggi (*high-value commodities*), dari orientasi pasar domestik ke pasar internasional, dari pertanian *on farm* ke agribisnis dan agroindustri di perdesaan yang menciptakan nilai tambah yang lebih tinggi. Kehidupan petani dapat ditingkatkan dengan meningkatkan produktivitas yang membutuhkan investasi besar dalam perbaikan infrastruktur sektor pertanian, pengolahan lahan air, dan ketersediaan modal dalam keberlanjutan usaha. Ditambahkan oleh Daryanto (2009)⁷, bahwa semakin maju suatu negara (semakin tinggi pendapatan per kapita-nya), maka sumbangan relatif sektor agribisnis terhadap GDP juga semakin besar, sementara sumbangan relatif sektor pertanian terhadap GDP semakin kecil.

Upaya pengentasan kemiskinan yang dihadapi oleh petani dapat dilakukan secara tidak langsung melalui kebijakan makro ekonomi dengan berusaha mencapai tingkat pertumbuhan pertanian yang memadai dan menekan inflasi (Samuelson dan Nordhaus, 1992)⁸. Yustika (2007)⁹ menyebutkan bahwa proses komersialisasi sektor pertanian melalui serangkaian kebijakan yang berupaya antara lain meningkatkan pertumbuhan sektor pertanian.

Setiap upaya komersialisasi sektor pertanian tidak harus akan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani, apabila sifat dari komersialisasi pasar meletakkan petani dalam posisi subordinat. Keuntungan ekonomi pertanian lebih banyak jatuh pada pemilik modal atau kelas pedagang yang relatif memiliki posisi tawar lebih tinggi dibandingkan

⁶ Daryanto, A. 2009. *Posisi Daya Saing Pertanian Indonesia dan Upaya Peningkatannya. Disampaikan dalam Seminar Nasional Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani*, Bogor, 14 Oktober 2009.

⁷ *Ibid.*

⁸ Samuelson, P. A. and W. D. Nordhaus. 1992. *Economics*. 14th edition. McGraw-Hill, Inc., New York, Pg. 135.

⁹ Yustika, A. E. 2007. "Pedesaan, Pertanian, dan Modal: Tinjauan Ekonomi Kelembagaan". *Jurnal Ekonomi Indonesia*, No. 2 (Desember 2007), hal. 1 – 14.

dengan petani. Posisi pemilik modal (seperti tuan tanah, industri pengolahan, dan pedagang) yang relatif tinggi tersebut bukan hanya disebabkan oleh adanya penetrasi pasar, tetapi juga disumbangkan oleh karakteristik produk pertanian yang cepat rusak, sehingga petani tidak mungkin menahan produk tersebut untuk sementara waktu demi menaikkan harga. Persoalan ini sebenarnya bisa diatasi apabila terdapat fasilitas penyimpanan yang memungkinkan petani menimbun barang tanpa menimbulkan kerusakan, tetapi hal ini hampir mustahil bisa dilakukan karena petani tidak memiliki modal untuk membeli fasilitas tersebut.

Oleh karena itu, diperlukan skema kebijakan pembangunan sektor pertanian melalui kebijakan makro ekonomi berupa kebijakan moneter dan fiskal, misalnya tentang nilai tukar. Komoditas pertanian terutama yang berorientasi ekspor sangat diuntungkan dengan nilai tukar Rupiah rendah. Rendahnya nilai tukar juga mendongkrak harga-harga komoditas non-pertanian yang sangat dibutuhkan oleh petani, sehingga fenomena di atas makin memperlemah posisi petani, dan menurunkan daya beli masyarakat secara umum. Singkatnya, pembangunan sektor pertanian tidak akan mampu berkelanjutan apabila hanya terfokus pada peningkatan harga, tanpa diikuti perbaikan daya beli, pendapatan, dan akses informasi pasar yang menguntungkan.

B. Perumusan Masalah

Selama tiga dasawarsa, sektor pertanian adalah pengganda pendapatan paling efektif dalam pengentasan kemiskinan.¹⁰ Upaya pemberantasan kemiskinan ini erat kaitannya dengan penciptaan lapangan kerja, pengurangan disparitas di perdesaan, dan aliran tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor ekonomi lainnya. Oleh karena itu, upaya pemberdayaan petani, dalam bentuk peningkatan usahatani dan pemberian akses, termasuk di dalamnya akses informasi dan akses pasar dapat menjadi daya ungkit bagi upaya peningkatan kesejahteraan petani.

Faktor penyebab utama belum tercapainya tingkat kesejahteraan petani adalah masih belum memadainya prasarana pertanian, berbagai

¹⁰ Arifin, B. 2004b. "Menterjemahkan Keberpihakan Terhadap Sektor Pertanian: Suatu Telaah Ekonomi Politik" *dalam* "Rekonstruksi dan Restrukturisasi Ekonomi Pertanian: Beberapa Pandangan Kritis Menyongsong Masa Depan". Perhepi, hal. 69.

hambatan pengembangan usaha tani, dan harga input yang tinggi serta harga hasil produksi yang rendah dari harapan petani. Prasarana pertanian yang menunjang seperti jalan, saluran irigasi, pasar, dan pergudangan masih menjadi kendala dalam berusaha tani. Jaringan irigasi teknis dan jaringan irigasi perdesaan saat ini kondisinya sangat memprihatinkan. Kurangnya pembangunan waduk dan jaringan irigasi yang baru serta rusaknya jaringan irigasi yang ada mengakibatkan daya dukung irigasi bagi petani sangat menurun. Prasarana usahatani lainnya yang sangat dibutuhkan oleh petani, namun keberadaannya sangat terbatas antara lain jalan usahatani, jalan produksi, pelabuhan yang dilengkapi dengan gudang berpendingin, laboratorium uji standar mutu, dan terminal serta sub terminal agribisnis. Prasarana pertanian ini utamanya dipersiapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan dan belanja negara, serta anggaran pendapatan dan belanja daerah sektor pertanian. Menurut Darsono, *et al* (2008)¹¹, instrumen kebijakan fiskal dalam jangka panjang yang paling kuat mempengaruhi kinerja sektor pertanian dan agroindustri salah satunya adalah anggaran sektor pertanian.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh petani adalah hambatan pengembangan usaha tani. Dalam berusaha tani, petani memerlukan input produksi berupa benih, pupuk, dan bahan pengendali organisme pengganggu tanaman, serta alat dan mesin pertanian. Namun yang terjadi adalah petani mengalami kesulitan memperoleh input produksi tersebut karena tidak tersedia atau harganya yang sangat tinggi.

Selain permasalahan pokok di atas, harga hasil produksi yang tidak sesuai harapan juga merupakan permasalahan penting. Harga tentunya terkait dengan inflasi. Ada tiga penyebab inflasi, salah satunya yang sering terjadi dalam produk pertanian adalah inflasi akibat pengaruh moneter. Inflasi ini disebabkan peningkatan volume uang yang sangat tinggi dan tidak proporsional dengan barang dan jasa yang semakin meningkat. Meskipun Bank Indonesia sudah melakukan berbagai instrumen moneter, namun dampaknya belum maksimal seperti terlihat dari kenaikan harga barang. Di samping itu, defisit transaksi berjalan juga mendorong peningkatan

¹¹ Darsono, M. Tambunan, H. Siregar, dan D.S. Priyarsono. 2008. "Analisis Keefektifan Kebijakan Fiskal terhadap Kinerja Sektor Pertanian dengan Penekanan Agroindustri di Indonesia". *Forum Pascasarjana IPB*. Bogor. Vol. 31, No. 3 (Juli, 2008), hal. 2001-2014.

pasokan uang.¹² Dengan tiga permasalahan pokok tersebut, maka kajian ini menganalisis pengaruh aspek fiskal dan moneter terhadap PDB sektor pertanian.

C. Kerangka Teori

1. Kebijakan Makro Ekonomi

Di negara manapun juga, baik yang beraliran sosial maupun berbasis kapitalis atau gabungan dari dua sistem ekonomi tersebut, pemerintah mempunyai peran sangat penting dalam ekonomi. Walaupun dalam prakteknya, banyak negara melakukan intervensi sangat luas, bahkan menguasai atau memonopoli ekonomi, seperti di China (walaupun sekarang sudah jauh berkurang dibandingkan 20 tahun silam), Korea Utara, Myanmar, dan Kuba, di mana jumlah perusahaan milik negara (BUMN) jauh lebih banyak daripada jumlah perusahaan swasta.¹³ Pada prinsipnya tugas pemerintah di dalam ekonomi hanyalah sebagai stabilisator, fasilitator, stimulator, dan regulator, sedangkan pelaku ekonomi sepenuhnya diserahkan kepada swasta. Tugas pemerintah ini direalisasikan lewat berbagai macam kebijakan, melalui peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk mendorong atau menggairahkan ekonomi pada saat ekonomi sedang lesu dan mengerem laju ekonomi pada saat sedang memanas (*over heating*), terutama untuk mencegah inflasi yang tinggi. Dalam kata lain, tugas pemerintah adalah untuk menjaga stabilitas ekonomi dan sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi pada tingkat tertentu yang menciptakan kesempatan kerja penuh, yang artinya mengurangi pengangguran dan kemiskinan.

Kebijakan ekonomi makro ekonomi secara garis besar dapat dibedakan menjadi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter, seperti juga ekonomi dapat dibagi menjadi dua sektor, yakni sektor riil dan sektor moneter. Sektor riil menghasilkan barang dan jasa; disebut juga sisi produksi dari ekonomi. Sektor ini dapat dibagi menurut kelompok kegiatan

¹² Amang, B. dan M. H. Sawit. 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Edisi Kedua: direvisi dan diperluas. Penerbit IPB Press. Bogor, hal. 202.

¹³ Sefrarita, C. 2005. *Kebijakan Fiskal, Kebijakan Moneter dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia*. Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara. Medan. Sumatera Utara.

atau subsektor seperti pertanian, pertambangan, dan industri. Sedangkan, sektor moneter dapat dikatakan merupakan hasil dari sektor riil dalam bentuk uang, atau sisi moneter dari ekonomi. Pertumbuhan dan stabilitas sektor riil dipengaruhi oleh pemerintah lewat kebijakan fiskal, dan di Indonesia kebijakan ini merupakan tanggung jawab Menteri Keuangan. Sedangkan pertumbuhan dan stabilitas sektor moneter dipengaruhi oleh pemerintah lewat kebijakan moneter yang sepenuhnya merupakan tanggung jawab Bank Indonesia. Kereserasian antara kedua kebijakan tersebut sangat penting karena akan menciptakan suatu stabilitas ekonomi.

2. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal mempunyai dua tujuan, yakni menstimulasi pertumbuhan dan menstabilkan ekonomi dengan cara menaikkan atau mengurangi pengeluaran pemerintah ($G=Government\ Expenditure$) dan/ atau mengurangi atau menaikkan tarif pajak ($T=Tax$). Kebijakan fiskal termasuk di dalamnya pengeluaran pemerintah dan instrument pajak. Efek dari kebijakan fiskal terhadap ekonomi terdiri dari efek jangka pendek dan efek jangka panjang. Efek jangka pendek adalah efek awal atau langsung dari kebijakan itu sendiri, sedangkan efek jangka panjang adalah efek awal ditambah efek-efek selanjutnya atau disebut efek pengganda (*multiplier*) dari kebijakan tersebut. Misalnya, pemerintah mengurangi subsidi BBM, yang merupakan salah satu komponen dari pengeluaran rutin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Maka efek awalnya adalah G berkurang yang membuat pendapatan atau PDB berkurang. Sedangkan efek jangka panjangnya adalah akibat PDB menurun, maka konsumsi juga berkurang yang selanjutnya membuat penurunan PDB lebih besar lagi.

Jika ekonomi sedang lesu, yang dicerminkan oleh laju pertumbuhan PDB yang menurun atau negatif, maka pemerintah berkewajiban sesuai fungsinya memberi insentif agar pertumbuhan kembali meningkat. Untuk tujuan tersebut, pemerintah lewat kebijakan fiskal punya dua opsi, yaitu menaikkan pengeluaran dan/atau mengurangi tarif pajak. Ini yang dimaksud dengan kebijakan fiskal ekspansif. Sebaliknya, kebijakan fiskal kontraktif adalah mengurangi pengeluaran atau meningkatkan pendapatan pajak lewat kenaikan tarif pajak.

Kebijakan fiskal ekspansif juga bisa mengakibatkan kenaikan suku bunga yang disebabkan oleh peningkatan permintaan kredit yang didorong oleh kenaikan pendapatan. Jika kenaikan suku bunga terlalu tinggi akan

berdampak negatif terhadap pertumbuhan investasi di dalam negeri. Apabila nilai pendapatan atau penurunan laju pertumbuhan PDB akibat penurunan investasi sama besarnya dengan nilai pendapatan yang meningkat karena peningkatan pengeluaran pemerintah, maka efek dari kebijakan fiskal tersebut menjadi nol, atau telah menimbulkan efek *crowding-out*.

Kebijakan fiskal terdiri atas dua instrumen utama, yaitu (1) kebijakan pajak dan (2) pengeluaran pemerintah (Mankiw, 2003)¹⁴. Menurut Sudiyono (1985)¹⁵, variabel instrumen kebijakan fiskal dapat berbentuk pajak, transfer pemerintah, subsidi, dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan fiskal atau penganggaran memiliki tiga fungsi: (1) fungsi alokasi, (2) fungsi distribusi, dan (3) fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi berhubungan dengan persediaan barang-barang sosial dan proses pemanfaatan sumber daya secara menyeluruh untuk produksi barang-barang swasta, barang-barang sosial, dan kombinasi dari barang-barang sosial yang telah dipilih. Fungsi distribusi berhubungan dengan persamaan kesejahteraan dan distribusi pendapatan dalam masyarakat. Fungsi stabilisasi ditujukan untuk menstabilkan atau mempertahankan rendahnya tingkat pengangguran, harga atau tingkat inflasi, dan pertumbuhan ekonomi yang telah ditargetkan.

3. Subsidi

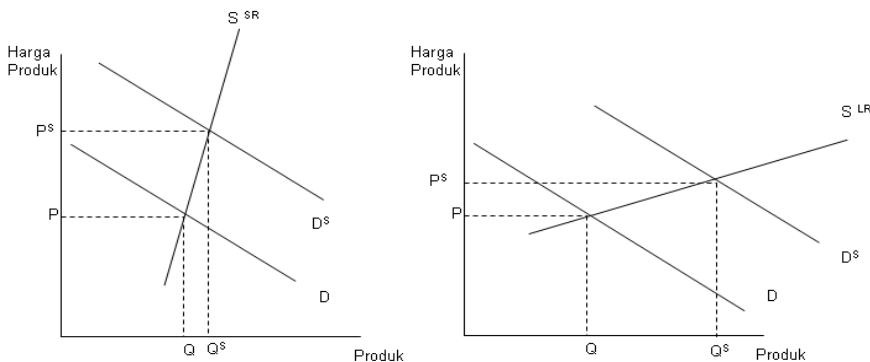
Subsidi merupakan pembayaran dari pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang pada akhirnya memungkinkan mereka untuk memproduksi atau mengkonsumsi produk dalam jumlah yang lebih besar atau dengan harga yang lebih murah. Ada dua jenis subsidi pemerintah, yaitu transfer dalam bentuk tunai dan subsidi. Transfer tunai diberikan kepada konsumen sebagai pendapatan tambahan atau jika uang ini diberikan kepada produsen, maka diharapkan harga produk bisa lebih rendah. Subsidi dalam bentuk pengeluaran pemerintah adalah untuk membantu masyarakat memenuhi kebutuhan dasarnya dengan harga yang terjangkau. Selain itu, subsidi diberikan kepada produsen untuk memproduksi kebutuhan dasar dalam bentuk barang

¹⁴ Mankiw, G. 2003. *Teori Makroekonomi*. Edisi Kelima. Penerbit Erlangga. Jakarta, hal. 85.

¹⁵ Soediyono 1985. *Ekonomi Makro: Analisis IS-LM dan Permintaan Agregatif*. Liberty. Yogyakarta, hal. 71.

dengan jumlah yang cukup dan dengan harga yang terjangkau bagi masyarakat. Subsidi ditujukan untuk menstabilkan ekonomi, khususnya stabilitas harga. Subsidi adalah transfer pembayaran dari pemerintah kepada masyarakat sebagai bentuk dari redistribusi kesejahteraan. Redistribusi kesejahteraan adalah dasar dari subsidi. Efek dari subsidi pemerintah, khususnya produk pertanian, ditunjukkan pada Gambar 4.

Gambar 4. Dampak Subsidi terhadap Produksi Pertanian



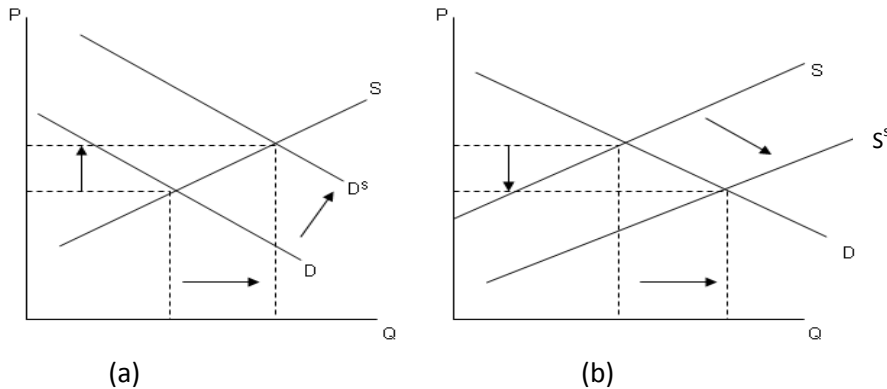
Keterangan: *SR = short run*
LR = long run

Kurva persediaan produk pertanian dalam jangka pendek (SR) diasumsikan inelastis sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 5 (a). Jika pemerintah memberikan subsidi untuk produk pertanian, maka dampaknya adalah pada permintaan produk, sebagai contoh, kurva permintaan bergeser ke kanan atas. Meningkatnya permintaan menghasilkan peningkatan harga akan tetapi petani tidak bisa meningkatkan produksinya. Akan tetapi, pada jangka panjang (LR), subsidi pada produksi pertanian membuat peningkatan pada jumlah penawaran, dikarenakan pada jangka panjang kurva penawaran lebih elastis sebagaimana diilustrasikan pada panel (b), Gambar 5.

Pengaruh subsidi pada konsumsi dan produksi dapat dianalisis dengan memperhatikan kurva permintaan sebagaimana kurva penawaran. Subsidi menggeser kurva permintaan ke kanan dan ke atas sebagai pergeseran ke kanan dan ke bawah untuk kurva penawaran barang-barang yang disubsidi. Hasil dari kedua subsidi ini adalah keseimbangan baru yang lebih besar pada jumlah barang. Pengaruh dari dua subsidi tersebut dalam permintaan dan penawaran ditunjukkan pada Gambar 5. Pada Gambar 5

(a), subsidi konsumsi menggeser kurva permintaan D menjadi D^s . Sementara pada Gambar 5 (b), subsidi pada produksi menggeser kurva penawaran S menjadi S^s .

Gambar 5. Pengaruh Subsidi terhadap Penawaran dan Permintaan



4. Kebijakan Moneter

Kebijakan moneter sebagai salah satu kebijakan ekonomi berperan penting dalam perekonomian nasional. Peranan tersebut tercermin pada kemampuannya mempengaruhi stabilitas harga, pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja, dan keseimbangan neraca pembayaran. Hal ini akan menjadi sasaran akhir dari kebijakan moneter.

Idealnya, sasaran tersebut dapat dicapai secara bersamaan. Namun, seringkali pencapaian sasaran akhir tersebut mengandung unsur-unsur yang kontradiktif (Acarya, 2002)¹⁶. Misalnya, usaha untuk mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi dan memperluas kesempatan kerja umumnya dapat berdampak negatif terhadap kestabilan harga dan keseimbangan neraca pembayaran. Sementara dalam jangka panjang, kebijakan moneter bersifat netral dan hanya dapat mempengaruhi harga.

Kebijakan moneter yang penting dilakukan adalah pengendalian jumlah uang beredar yang bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi dengan tetap mengendalikan inflasi, serta pengendalian kestabilan neraca pembayaran. Pertumbuhan jumlah uang beredar yang terlalu rendah, walaupun akan menurunkan inflasi dan defisit transaksi berjalan secara

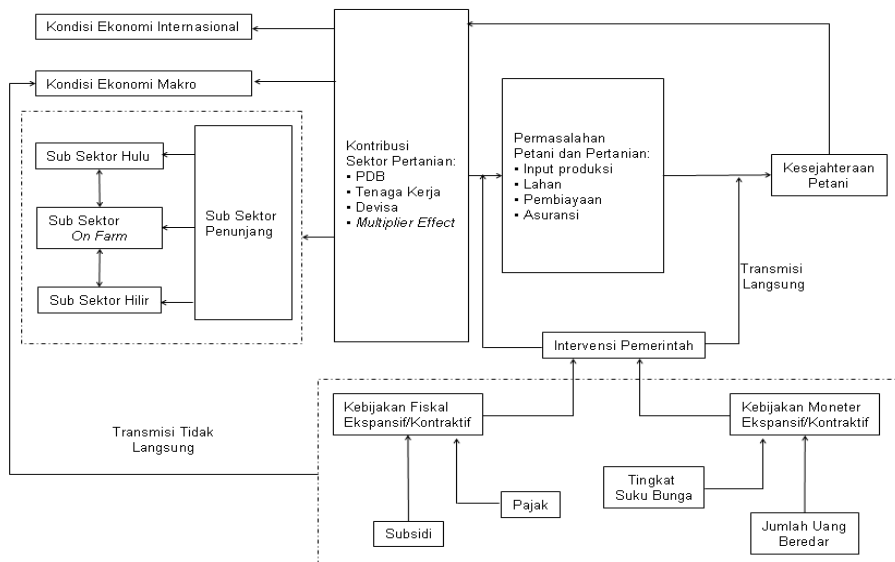
¹⁶ Acarya. 2002. *Instrumen-Instrumen Pengendalian Moneter*. Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia. Jakarta, hal. 36.

signifikan, akan tetapi dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang agak rendah. Sebaliknya, pertumbuhan jumlah uang beredar yang terlalu tinggi dapat mendorong perekonomian tinggi, tetapi akan menghasilkan inflasi dan defisit transaksi berjalan yang juga meningkat.

D. Kerangka Pemikiran

Dalam upaya pengentasan kemiskinan bagi petani perlu dilakukan keberpihakan pemerintah melalui kebijakan fiskal dan moneter. Kebijakan fiskal dan moneter yang terkait adalah pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, dan subsidi sektor pertanian. Hal ini sesuai dengan rekomendasi Asnawi (2005)¹⁷ dalam penelitiannya mengenai dampak kebijakan makro ekonomi terhadap kinerja sektor pertanian yang menyarankan untuk mendisagregasi: 1) sektor non-pertanian, 2) tenaga kerja di sektor pertanian, 3) upah tenaga kerja, 4) modal, 5) penerimaan pajak ekspor dan tarif impor, dan 6) pengeluaran pemerintah. Lebih lengkapnya mengenai kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 6.

Gambar 6. Diagram Kerangka Pemikiran



Sumber: Penulis, 2011.

¹⁷ Asnawi, *loc. cit.*

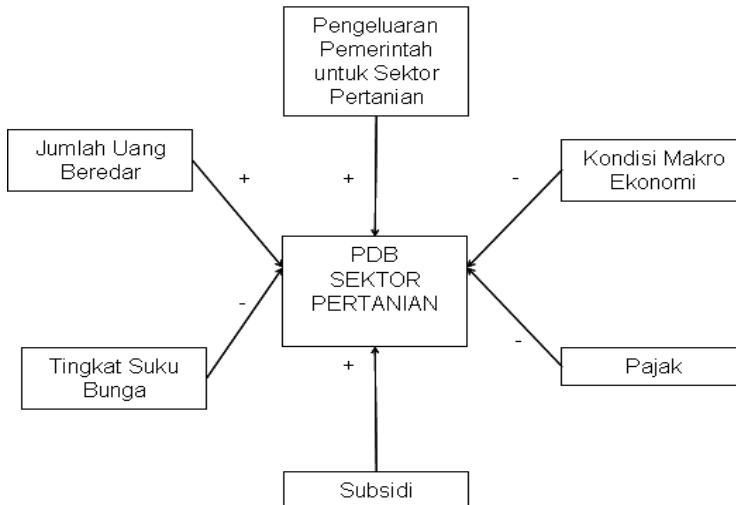
Kebijakan makro ekonomi berupa kebijakan moneter dan fiskal wajib terintegrasi dengan skema kebijakan pembangunan pertanian, misalnya tentang nilai tukar. Komoditas pertanian terutama yang berorientasi ekspor sangat diuntungkan dengan rendahnya nilai tukar Rupiah. Rendahnya nilai tukar juga mendongkrak harga-harga komoditas non pertanian yang sangat dibutuhkan oleh petani, sehingga fenomena di atas makin memperlemah posisi petani, dan menurunkan daya beli masyarakat secara umum. Singkatnya, pembangunan sektor pertanian tidak akan mampu berkelanjutan apabila hanya terfokus pada peningkatan harga, tanpa diikuti perbaikan daya beli, pendapatan, dan akses informasi pasar yang menguntungkan.

Arifin (2004a)¹⁸ menambahkan bahwa dalam hal tingkat suku bunga, sektor pertanian harus memperoleh tingkat suku bunga yang layak dan terjangkau bagi sebagian besar petani dan pelaku usaha agribisnis. Laju inflasi yang rendah semestinya menurunkan tingkat keragaman suku bunga yang dihadapi komoditas pertanian. Pertumbuhan sektor pertanian seharusnya tertolong oleh laju inflasi yang rendah. Namun, hambatan besar sektor pertanian karena kecilnya anggaran pemerintah tidak akan banyak tertolong oleh rendahnya laju inflasi tersebut karena komoditas pertanian amat tergantung dari sarana dan prasarana publik, seperti kualitas jalan, irigasi, riset dan sistem informasi.

E. Hipotesis

1. Pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, dan peningkatan subsidi berpengaruh positif terhadap PDB sektor pertanian.
2. Peningkatan pajak, kenaikan tingkat suku bunga, dan kondisi perekonomian berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian.

¹⁸ Arifin, B, 2004a. *op. cit.*

Gambar 7. Hipotesis Penelitian

Sumber: Penulis, 2011.

F. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang terkait dengan upaya meningkatkan kesejahteraan petani dilakukan oleh Yusdja, *et al.* (2004)¹⁹. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa jika petani bersedia melakukan manajemen bersama, mereka dapat saling menutupi kekurangan atau kelebihan masing-masing, sehingga mempunyai peluang memperoleh keuntungan tambahan lebih dari 50 persen dari yang biasa mereka peroleh tanpa tambahan modal, bahkan lebih hemat sebesar 30 persen karena adanya pengurangan penggunaan pupuk lebih dari 50 persen.

Kebijakan harga pangan baik jangka pendek maupun jangka panjang merupakan kebijakan harga input-output yang menyebabkan PDB berkontraksi dan inflasi, namun tidak menyebabkan naiknya tingkat pengangguran. Walaupun menyebabkan kontraksi ekonomi dan inflasi, kebijakan harga pangan secara relatif tidak menyebabkan instabilitas makro ekonomi dibandingkan kebijakan moneter. Kebijakan moneter tersebut

¹⁹ Yusdja, Y., E. Basuno, M. Ariani, dan T. B. Purwantini. 2004. "Analisis Peluang Peningkatan Kesempatan Kerja dan Pendapatan Petani Melalui Pengelolaan Usahatani Bersama". *Jurnal Agro Ekonomi*. Vol. 22 No. 1, (Mei 2004), hal. 1 – 25.

awalnya meningkatkan inflasi, namun pada triwulan kedua setelah diterapkan, kebijakan tersebut mampu menurunkan inflasi. Penurunan inflasi tersebut menyebabkan perekonomian mengalami kontraksi sehingga meningkatkan angka pengangguran²⁰.

Dari hasil perhitungan program matematika, yang juga dilakukan oleh Yusdja *et al.* (2004)²¹, memperlihatkan bahwa sebagian besar petani menghadapi keterbatasan utama, yaitu modal sehingga mereka tidak bisa menggunakan faktor produksi secara penuh. Jika petani mendapat tambahan biaya sekitar 5 – 15 persen dari biaya yang biasa dikeluarkan, maka usaha petani akan dapat meningkatkan kesempatan kerja sebesar 10 sampai 30 persen dengan kenaikan keuntungan sebesar 20 sampai 40 persen dan peningkatan produksi antara 20 sampai 40 persen dibandingkan keadaan semula. Permasalahan terkait dengan modal bisa diatasi dengan peningkatan pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian.

Perubahan kebijakan proteksi berupa peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen untuk bawang merah dan jeruk, berpotensi meningkatkan harga grosir, harga petani, produksi, dan surplus produsen, tetapi menurunkan jumlah impor, jumlah permintaan, surplus konsumen, penerimaan pemerintah dari pajak impor, dan surplus ekonomi *netto* dalam jumlah besar. Pada skala mikro usahatani, peningkatan tarif impor berpotensi meningkatkan pendapatan bersih usahatani bawang merah dan jeruk.²² Selain itu, Saptana dan Hadi (2008) juga menyimpulkan bahwa kebijakan proteksi berupa peningkatan tarif impor berupa pemberian subsidi perlu dilanjutkan karena mempunyai dampak positif bagi perkembangan produksi dan pendapatan petani. Namun, karena dampak negatif yang terlalu besar pada tingkat makro ekonomi nasional, maka peningkatan tarif impor menjadi 25 persen dinilai terlalu tinggi.

Salah satu persoalan pelik yang dihadapi sektor pertanian adalah realitas kelangkaan modal akibat struktur petani di Indonesia yang

²⁰ Ilham, N., dan H. Siregar. 2007. "Dampak Kebijakan Harga Pangan dan Kebijakan Moneter Terhadap Stabilitas Ekonomi Makro". *Jurnal Agro Ekonomi*. Vol. 25 No. 1, (Mei 2007), hal. 55 – 83.

²¹ Yusdja, *et al*, 2004, *op cit*.

²² Saptana dan P. U. Hadi. 2008. "Perkiraan Dampak Kebijakan Proteksi dan Promosi Terhadap Ekonomi Hortikultura Indonesia". *Jurnal Agro Ekonomi*. Vol. 26 No. 1, (Mei 2008), hal. 21 – 46.

didominasi oleh petani kecil (rata-rata memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar).²³ Ashari (2009)²⁴ dalam kesimpulannya menyebutkan bahwa kredit program ataupun bantuan modal ke petani dianggap sebagai instrumen kebijakan yang strategis. Namun implementasinya menunjukkan bahwa kredit atau bantuan tersebut tidak tepat sasaran atau dari hasil yang dicapai tidak sesuai dengan harapan. Sedangkan untuk upaya menyalurkan kredit program melalui perbankan dengan sistem subsidi bunga maupun penanggungungan sebagian resiko masih belum optimal. Pemerintah juga cenderung membuat semacam penyeragaman perlakuan, tidak melakukan identifikasi secara cermat terhadap kondisi sasaran.

Asnawi (2005)²⁵ dalam penelitiannya menggunakan sistem persamaan simultan yang memasukkan variabel kebijakan makro ekonomi dan didisagregasi ke dalam sektor dan sub sektor ekonomi. Hasil estimasi menunjukkan bahwa model makro ekonomi Indonesia yang dibangun mampu menjelaskan dengan baik adanya keterkaitan berbagai sektor perekonomian Indonesia dan kaitannya dengan sektor pertanian. Kebijakan makro ekonomi: 1) depresiasi nilai tukar Rupiah, 2) peningkatan kredit di sektor pertanian, 3) peningkatan investasi di sektor pertanian, 4) kombinasi penurunan tingkat suku bunga dan peningkatan kredit di sektor pertanian, dan 5) kombinasi kebijakan 1, 3, dan 4 pada peramalan periode tahun 2003 - 2007 dapat meningkatkan kinerja perekonomian Indonesia dan meningkatkan kinerja sektor pertanian.

III. Metodologi

A. Model Analisis

Untuk mengidentifikasi pengaruh aspek fiskal dan moneter terhadap PDB Indonesia, maka dilakukan analisis dengan menggunakan metode *Ordinary Least Square* (OLS). Variabel terikat dalam kajian ini adalah PDB Indonesia di sektor pertanian, variabel bebasnya adalah pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian (GA), jumlah uang beredar (Ms), Pajak (Te), tingkat suku bunga (Er), dan subsidi (S). Dalam kajian ini akan dilihat

²³ Yustika, *loc. cit.*

²⁴ Ashari. 2009. "Optimalisasi Kebijakan Kredit Program Sektor Pertanian di Indonesia". *Analisis Kebijakan Pertanian*. Vol. 7 No. 1, (Maret 2009), hal. 21 – 42.

²⁵ Asnawi, *loc. cit.*

seberapa besar pengaruh kebijakan ekonomi pemerintah terhadap PDB Indonesia di sektor pertanian dengan fungsi matematis sebagai berikut:

$$PDB = f(GA, Ms, Te, Er, S, Dm) \dots\dots\dots (3.1.)$$

Sehingga spesifikasi model yang akan dijadikan sebagai model penelitian sebagai berikut:

$$\text{Log PDB} = a_0 + a_1 \log GA + a_2 \log Ms + a_3 \log Te + a_4 \log Er + a_5 \log S + a_6 Dm + \mu \dots\dots\dots (3.2.)$$

dimana:

PDB	=	Produk Domestik Bruto Indonesia di sektor pertanian (Rp)
GA	=	Pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian (Rp)
Ms	=	Jumlah uang beredar (Rp)
Te	=	Pajak (Rp)
Er	=	Tingkat suku bunga (%)
S	=	Subsidi (Rp)
Dm	=	<i>Dummy</i> variabel
$a_0 \dots a_6$	=	<i>Intercept</i> (konstanta)
μ	=	Galat <i>error</i>

B. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan *Ordinary Least Square* (OLS). Untuk memudahkan dalam pengolahan data, maka sebagai alat analisis yang digunakan adalah Program SAS versi 9.0.

C. Uji Kesesuaian

1. R^2 (*coefficient determinant*), untuk melihat kekuatan variabel bebas menjelaskan variabel terikat.
2. *Overall test* (F-test), dimaksudkan untuk mengetahui signifikansi statistik koefisien regresi secara serempak. Jika $F_{hit} > F_{tabel}$, maka H_0 ditolak dan H_1 diterima.
3. *Partial test* (t-test), dimaksudkan untuk mengetahui signifikansi statistik koefisien regresi secara parsial. Jika $t_{hit} > t_{tabel}$, maka H_0 ditolak dan H_1 diterima.

D. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai instansi terkait, seperti Departemen Pertanian, BPS dan sumber-sumber lainnya, berupa jurnal dan hasil penelitian. Data yang dibutuhkan untuk menjadi bahan penelitian ini adalah pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, pajak, tingkat suku bunga, subsidi, dan PDB Indonesia untuk sektor pertanian.

IV. Pembahasan

A. Uji Kesesuaian (*Goodness of Fit*)

Untuk pengujian hipotesis yang dirumuskan dalam kajian ini, maka dilakukan estimasi dengan model *Ordinary Least Square* (OLS) untuk data *time series* 15 tahun, yaitu tahun 1995 - 2009.

a. Model Ekonomi

Tabel 1. Hasil Estimasi Pengaruh Aspek Fiskal dan Moneter terhadap PDB Sektor Pertanian

LOG PE	=	10,331	+	0,006 LOG GA	+	0,021 LOG MS	-	0,260 LOG TE	-	0,050 LOG ER	+	0,030 LOG S	-	0,138DM
Std.Er.	:			(0,029)		(0,027)		(0,032)		(0,024)		(0,013)		(0,014)
t-stat	:			(0,829)**		(0,810)**		(8,128)***		(2,052)*		(0,711)*		(-9,554)***
R2	:	0,9954		F-stat	:	562,652***								
				Prob	:	0,000								

Keterangan: * = signifikan pada tingkat 10 persen.

** = signifikan pada tingkat 5 persen.

*** = signifikan pada tingkat 1 persen.

Dari masing-masing variabel *dependent* (variabel terikat) dan variabel *independent* (variabel bebas) yang disertakan dalam model estimasi di atas, diperoleh koefisien determinasi (R^2) sebesar 0,9954 yang berarti secara keseluruhan variabel pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, pajak, tingkat suku bunga, dan subsidi mampu menjelaskan variasi PDB sektor pertanian sebesar 99,54 persen selama kurun waktu yang diteliti. Sedangkan sisanya sebesar 0,46 persen, dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam model estimasi.

Bila dilihat secara bersama-sama dari masing-masing variabel bebasnya berarti pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, pajak, tingkat suku bunga, dan subsidi mampu memberikan pengaruh yang signifikan terhadap PDB sektor pertanian pada tingkat keyakinan 99 persen. Hal ini dapat dilihat dari nilai F-statistik sebesar $562,652 > F$ tabel sebesar 4,69 pada α 1 %.

Berdasarkan uji t-statistik, dapat diketahui bahwa variabel tingkat suku bunga, pajak dan *dummy* variabel kondisi perekonomian berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian, sedangkan jumlah uang beredar dan subsidi tidak berpengaruh signifikan.

Hasil penelitian Simorangkir dan Adamanti (2010)²⁶ menyatakan bahwa dari sisi PDB, kebijakan fiskal dan moneter gabungan memberikan efek pengganda yang signifikan untuk mendorong permintaan agregat melalui peningkatan konsumsi, investasi, belanja pemerintah, dan ekspor/impor. Berdasarkan sektor, kebijakan fiskal dan moneter ekspansif meningkatkan produksi di semua sektor ekonomi melalui insentif fiskal (pemotongan pajak, bea masuk rendah, dan lain-lain) yang mendorong sektor usaha untuk meningkatkan investasi. Selain itu, permintaan agregat juga mendorong sektor usaha untuk meningkatkan produksi dalam rangka memenuhi permintaan tersebut. Dari sisi institusi, pajak yang lebih rendah dan subsidi yang meningkat maka akan mengangkat pendapatan rumah tangga dan juga daya beli rumah tangga. Selain itu pendapatan yang lebih tinggi mendukung konsumsi rumah tangga yang lebih besar. Dalam hal anggaran pemerintah, kombinasi dari kebijakan fiskal dan moneter ekspansif menambah defisit fiskal akibat penurunan pendapatan dari pajak (pajak penghasilan, PPN, bea impor) dan pengeluaran pemerintah. Namun, defisit fiskal masih berada di bawah ambang batas maksimum -3%.

b. Pengeluaran Pemerintah untuk sektor pertanian

Hasil estimasi menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian berpengaruh terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini

²⁶ Simorangkir, I., dan J. Adamanti. 2010. "Peran Stimulus Fiskal dan Pelonggaran Moneter pada Perekonomian Indonesia Selama Krisis Finansial Global: Dengan Pendekatan *Financial Computable General Equilibrium*". *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*. Oktober 2010.

berarti bahwa semakin meningkat pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, maka PDB sektor pertanian akan semakin meningkat. Koefisien regresi pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian sebesar 0,006 berarti bahwa setiap peningkatan pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian sebesar 1 persen, menyebabkan PDB sektor pertanian meningkat 0,006 persen, *ceteris paribus*. Dilihat dari nilai koefisien regresi yang lebih kecil dari satu, pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian bersifat inelastis terhadap perkembangan ekonomi. Dari hasil pengujian terhadap nilai t-statistik diperoleh nilai 0,829 yang lebih kecil dibandingkan t-tabel (α 10 % = 1,761). Hal ini berarti bahwa variabel ini tidak berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian.

Hal ini diduga berhubungan dengan pelaksanaan pembangunan yang dimulai sekitar bulan April dan Agustus sampai bulan Oktober dan Desember setiap tahun, sehingga pelaksanaan pembangunan pada tahun berjalan belum secara langsung memberikan pengaruh terhadap PDB sektor pertanian. Selain itu, pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah sebagian merupakan pembangunan yang bersifat stimulus, yaitu pelaksanaan pembangunan tersebut akan merangsang aktifitas perekonomian di suatu wilayah. Sehingga pelaksanaan pembangunan tersebut membutuhkan waktu untuk dapat meningkatkan PDB sektor pertanian.

Pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian bertujuan agar roda perekonomian dapat berkembang dengan semakin meningkatnya pembangunan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh pemerintah. Adanya pembangunan sarana dan prasarana oleh pemerintah secara langsung dapat mempengaruhi perekonomian suatu daerah dan memberikan efek pengganda.

Wijaya (2000)²⁷ mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah mempunyai efek pengganda dan merangsang kenaikan pendapatan nasional yang lebih besar daripada pembayaran dalam jumlah yang sama. Pengeluaran pemerintah akan menaikkan pendapatan serta produksi secara berganda sepanjang perekonomian belum mencapai tingkat kesempatan kerja penuh (*full employment*), karena kenaikan permintaan agregatif

²⁷ Wijaya, M. F. 2000. *Seri Pengantar Ekonomika: Ekonomikamakro*. Edisi 3. Penerbit BPFE. Yogyakarta, hal. 56.

didasarkan pada asumsi bahwa pengeluaran pemerintah bukan pada proyek-proyek yang menghalangi atau menggantikan investasi sektor swasta. Pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah sebenarnya bertujuan untuk membangun sarana dan prasarana yang bermanfaat dan memudahkan bagi investor dalam melakukan investasi.

Oleh karena itu, investasi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah berbeda dengan investasi yang dilakukan oleh sektor swasta. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak secara langsung berpengaruh terhadap peningkatan perekonomian masyarakat melalui pendapatan dan kesempatan kerja, tetapi memberikan sarana dan prasarana bagi kelancaran investasi oleh pihak swasta. Investasi pihak swasta yang secara langsung berdampak terhadap perekonomian masyarakat akan dapat memberikan lapangan kerja dan pendapatan yang cukup lama kepada masyarakat.

Yusdja, *et al* (2004)²⁸ merekomendasikan dimana pemerintah perlu merubah cara pendekatan terhadap petani dengan lebih memperhatikan perbedaan spesifik di antara petani. Menyamaratakan petani dalam program-program peningkatan produksi pangan tidak akan memberikan hasil yang baik. Untuk menyukseskan program ini dituntut peran pemerintah yang lebih besar dalam bidang penyuluhan dan pemberian subsidi saprodi (pupuk) kepada petani. Usaha ini akan memacu pertumbuhan produksi pertanian, membuka kesempatan kerja yang lebih besar, dan meningkatkan kesejahteraan petani.

Onoja dan Agumagu (2009)²⁹ yang meneliti keragaan kinerja ekonomi sub sektor bahan makanan yang berkaitan dengan beberapa kebijakan makro ekonomi pemerintah, seperti pengeluaran agregat sektor pertanian, pinjaman dari bank-bank komersial ke sektor pertanian, dan skema jaminan kredit pertanian di Nigeria. Rekomendasi dari hasil penelitian ini menyebutkan bahwa pemerintah Nigeria perlu meningkatkan porsi persentase pengeluaran sektor pertanian dalam APBN jika ingin mencapai pertumbuhan sub sektor bahan makanan yang signifikan dan peningkatan ekonomi dalam sektor pertanian.

²⁸ Yusdja, Y., E. Basuno, *et. al.*, *loc. cit.*

²⁹ Onoja, A. O., and Agumagu A. C. 2009. "Econometric Modeling of The Effects of Economic Policies on Food Output in Nigeria Under Obasanjo's Administration". *Journal of Sustainable Development in Africa*. 11 (1). Pp. 98 – 112.

c. Jumlah uang beredar

Hasil estimasi menunjukkan bahwa jumlah uang beredar berpengaruh positif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa semakin meningkat jumlah uang beredar, maka PDB sektor pertanian akan semakin meningkat. Koefisien regresi jumlah uang beredar sebesar 0,021 berarti bahwa setiap peningkatan jumlah uang beredar sebesar 1 persen, menyebabkan PDB sektor pertanian meningkat 0,021 persen, *ceteris paribus*.

Dilihat dari nilai koefisien regresi yang lebih kecil dari satu, jumlah uang beredar bersifat inelastis terhadap perkembangan ekonomi. Dari hasil pengujian terhadap nilai t-statistik diperoleh nilai 0,810 yang lebih kecil dibandingkan t-tabel (α 10 % = 1,761). Hal ini berarti bahwa variabel jumlah uang beredar tidak berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian.

Hasil estimasi ini sesuai dengan hipotesis Keynes, bahwa penawaran uang (*money supply*) berpengaruh positif terhadap output dan pertumbuhan ekonomi. Apabila terjadi kelebihan jumlah uang beredar, Bank Indonesia akan mengambil kebijakan menurunkan tingkat suku bunga. Kondisi ini akan mendorong investor untuk melakukan investasi, yang akan menciptakan kenaikan *output* dan memicu pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, permintaan uang akan memiliki hubungan negatif terhadap *output*, meningkatnya permintaan uang akan berdampak pada peningkatan tingkat suku bunga, dan akhirnya berakibat pada penurunan *output*.

d. Pajak

Hasil estimasi menunjukkan bahwa pajak berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa semakin meningkat pajak, maka PDB sektor pertanian akan semakin menurun. Koefisien regresi pajak sebesar 0,26 berarti peningkatan pajak sebesar 1 persen, akan menyebabkan PDB sektor pertanian menurun 0,26 persen, *ceteris paribus*. Dilihat dari nilai koefisien regresi yang lebih kecil dari satu, pajak bersifat inelastis terhadap perkembangan ekonomi. Dari hasil pengujian terhadap nilai t-statistik diperoleh nilai 8,128 yang lebih besar dibandingkan t-tabel (α 1 % = 2,977). Hal ini berarti bahwa variabel pajak berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian.

Hasil simulasi yang dilakukan oleh Maipita, *et al* (2010)³⁰ menunjukkan secara agregat, peningkatan pajak tidak langsung pada rumah tangga di pedesaan memiliki dampak negatif pada kinerja makro ekonomi. Peningkatan pajak tidak langsung telah menggabungkan beberapa dampak pada sektor yang bervariasi dan kelompok rumah tangga. Utilitas rumah tangga antar usaha dan tenaga kerja sektor pertanian pedesaan telah meningkat sebagai hasil dari peningkatan pajak tidak langsung. Tapi, kelompok rumah tangga lain menunjukkan penurunan utilitas.

e. Tingkat Suku Bunga

Hasil estimasi menunjukkan tingkat suku bunga berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa semakin meningkatnya tingkat suku bunga, maka PDB sektor pertanian akan semakin menurun. Nilai koefisien regresi suku bunga sebesar 0,05 berarti bahwa setiap peningkatan suku bunga sebesar 1 persen, menyebabkan PDB sektor pertanian menurun 0,05 persen, *ceteris paribus*. Tingkat suku bunga bersifat inelastis terhadap perkembangan ekonomi. Dari hasil pengujian terhadap nilai t-statistik diperoleh nilai 2,052 yang lebih besar dibandingkan t-tabel (α 10 % = 1,761). Hal ini berarti bahwa variabel tingkat suku bunga berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian.

Ashari (2009)³¹ menyebutkan bahwa program pemerintah dalam membantu pembiayaan di sektor pertanian secara umum diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu 1) bantuan secara langsung (*grant*) dan bersifat bergulir. Pada jenis ini tidak ada kewajiban secara tegas untuk mengembalikan, baik pokok maupun bunga, dan 2) kredit komersial dengan bantuan subsidi bunga oleh pemerintah. Pada jenis pertama kelebihanannya adalah petani benar-benar dibantu modal secara penuh tanpa ada beban resiko untuk mengembalikan hutang sehingga mereka lebih tenang dalam berusahatani. Selain itu, jika dikelola dengan baik oleh kelompok tani ada potensi yang besar bagi petani/kelompok tani untuk pembentukan modal (*capital formation*) sehingga mereka bisa mandiri dan tidak lagi

³⁰ Maipita, I., M.D. Jantan, dan N.A.A. Razak. 2010. "Dampak Kebijakan Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi dan Angka Kemiskinan di Indonesia". *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, April 2010.

³¹ Ashari. 2009. "Optimalisasi Kebijakan Kredit Program Sektor Pertanian di Indonesia". *Analisis Kebijakan Pertanian*. Vol. 7 No. 1, (Maret 2009), hal. 21 – 42.

memerlukan bantuan modal di masa mendatang. Bahkan dengan manajemen yang profesional kelompok tani yang awalnya mendapat bantuan *grant* dapat membentuk lembaga keuangan mikro di tingkat pedesaan yang dapat menyediakan dana secara kontinyu bagi usaha perekonomian di pedesaan.

Namun, bantuan modal dengan *grant* ini juga sarat dengan kelemahan-kelemahan, seperti 1) kurang mendidik petani untuk lebih bertanggung jawab dan berperilaku profesional dalam penggunaan dana masyarakat; 2) peluang terjadinya *moral hazard* sangat besar; 3) kontinuitas pelaksanaan sangat tergantung dengan keberadaan suatu kegiatan sehingga ketika kegiatan berakhir program juga terhenti; 4) *reward and punishment* sangat lemah; dan 5) sangat membebani anggaran pemerintah dengan output yang tidak terukur secara jelas.

Anthony (2010)³² yang melakukan penelitian mengenai dampak kredit pertanian terhadap pertumbuhan PDB di Nigeria dengan menggunakan estimasi model persamaan kredit sektor pertanian menunjukkan nilai tukar dan suku bunga mempengaruhi output agregat di Nigeria. Hasil simulasi historis menunjukkan bahwa model makro-ekonometrika dalam penelitian tersebut memberikan representasi yang memadai dan akurat terhadap perkembangan ekonomi Nigeria. Sedangkan rekomendasi hasil penelitian Onoja dan Agumagu (2009)³³ menyebutkan bahwa pemerintah Nigeria harus mengupayakan agar Bank Sentral Nigeria menurunkan atau mensubsidi suku bunga kredit sektor pertanian sehingga kredit sektor pertanian dapat memberikan dampak yang signifikan bagi peningkatan output bahan makanan.

f. Subsidi

Hasil estimasi menunjukkan bahwa subsidi berpengaruh positif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa semakin meningkat subsidi, maka PDB sektor pertanian akan semakin meningkat. Koefisien regresi subsidi sebesar 0,030 berarti bahwa setiap peningkatan subsidi

³² Anthony, E. 2010. "Agricultural Credit and Economic Growth in Nigeria: An Empirical Analysis". *Business and Economics Journal*, Volume 2010.

³³ Onoja, A. O., and Agumagu A. C., *loc. cit.*

sebesar 1 persen, menyebabkan PDB sektor pertanian meningkat 0,030 persen, *ceteris paribus*.

Dilihat dari nilai koefisien regresi yang lebih kecil dari satu, subsidi bersifat inelastis terhadap perkembangan ekonomi. Dari hasil pengujian terhadap nilai t-statistik diperoleh nilai 0,013 yang lebih kecil dibandingkan t-tabel (α 10 % = 1,761). Hal ini berarti bahwa variabel subsidi tidak berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian.

Maipita, *et al* (2010)³⁴ dalam penelitiannya menyebutkan bahwa peningkatan subsidi sektor pertanian menghasilkan penurunan harga pada sektor tambang dan galian; manufaktur; dan listrik, gas, dan air. Dampak peningkatan subsidi pada kemiskinan menunjukkan penurunan yang signifikan, khususnya di area perdesaan.

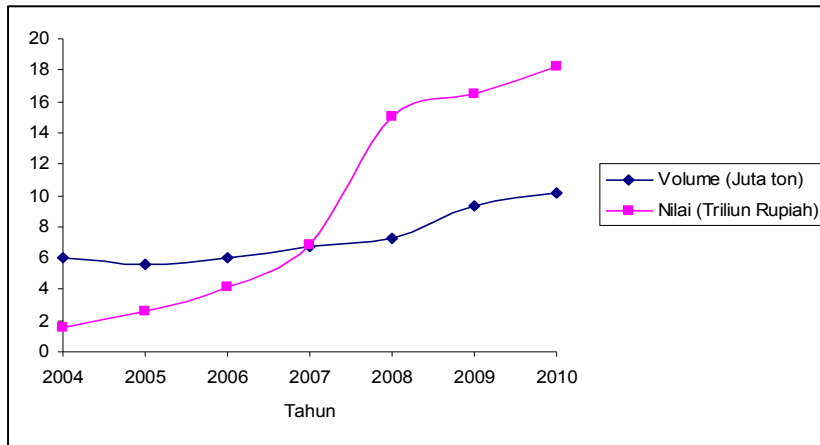
Dampak peningkatan transfer pendapatan kepada rumah tangga perdesaan menunjukkan hasil campuran pada output, harga output, dan permintaan tenaga kerja. Peningkatan pendapatan meningkatkan permintaan output. Karena permintaan input tenaga kerja adalah turunan permintaan, maka ada peningkatan permintaan tenaga kerja. Transfer pendapatan dari pemerintah kepada rumah tangga perdesaan berpengaruh positif terhadap utilitas, pendapatan, dan pengeluaran rumah tangga. Telah ditemukan fakta bahwa tingkat utilitas, pendapatan riil, dan pengeluaran rumah tangga perkotaan mengalami penurunan. Kebijakan transfer pendapatan menurunkan angka kemiskinan secara langsung khususnya di daerah perdesaan. Hal ini dapat dilihat dengan melihat seluruh indikator kemiskinan seperti *head count index*, *poverty depth*, and *poverty severity* yang telah meningkat, terkecuali rumah tangga perkotaan.³⁵

Terkait dengan subsidi input (terutama pupuk) yang diberikan kepada petani untuk meringankan biaya produksi, jumlahnya terus meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2009, pemerintah memberikan subsidi pupuk sebesar Rp 16,46 triliun (untuk produsen pupuk) atau total sekitar Rp 17,5 triliun (untuk kekurangan pembayaran 2007, pengawasan dan Bantuan Langsung Pupuk). Pada tahun 2010, subsidi akan dilanjutkan dengan pagu anggaran (definitif) sebesar Rp 11,29 triliun.

³⁴ Maipita, I., M.D. Jantan, dan N.A.A. Razak, *loc. cit.*

³⁵ *Ibid.*

Gambar 8. Perkembangan Volume dan Nilai Subsidi Pupuk di Indonesia Tahun 2004 – 2010



Sumber: Kementerian Pertanian, 2011.

Ellis (1988)³⁶ mengidentifikasi tujuh mekanisme yang menyebabkan petani selalu kalah dan tersingkirkan, yaitu 1) *rent in labour services*, dimana hal ini menggambarkan adanya kesulitan petani untuk mendapatkan akses terhadap jasa tenaga kerja; 2) *rent in kind*, misalnya sewa bagi hasil yang dalam prakteknya menunjukkan kedaulatan tuan tanah dalam memutuskan porsi bagi hasil; 3) *rent in cash*, dimana petani harus menyewa secara tunai untuk mendapatkan akses mengolah lahan; 4) *appropriation of surplus value via the wage*, dimana terdapat pengambilan surplus atas produksi dengan pemberian upah sangat kecil; 5) *appropriation via prices*, dimana petani dirugikan akibat harga output yang turun di pasaran atau harga input yang membumbung, atau akibat keduanya sekaligus; 6) *appropriation via usury*, dimana pendapatan petani direnggut akibat tingkat suku bunga pinjaman yang lebih besar dari harga pasar nasional maupun internasional; 7) *peasant taxation*, dimana negara biasanya memajaki secara tidak langsung terhadap produk pertanian. Pajak ekspor untuk komoditas pertanian misalnya, merupakan mekanisme umum yang menyebabkan terjadinya transfer pendapatan dari petani ke negara.

³⁶ Ellis, F. 1988. *Peasant Economics Farm Households and Agrarian Development*.

g. Dummy Variabel Kondisi Perekonomian

Hasil estimasi menunjukkan bahwa kondisi perekonomian berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa terjadinya perubahan kekuasaan di Indonesia menyebabkan terjadinya penurunan PDB sektor pertanian. Nilai koefisien regresi *dummy* variabel kondisi perekonomian sebesar $-0,138$ berarti bahwa setelah terjadinya perubahan kekuasaan di Indonesia menyebabkan penurunan PDB sektor pertanian sebesar $0,138$, *ceteris paribus*. Dari hasil pengujian terhadap nilai t-statistik diperoleh nilai $-9,554$ yang lebih kecil dibandingkan t-tabel ($\alpha 1\% = 2,977$). Hal ini menunjukkan bahwa *dummy* variabel kondisi perekonomian berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian pada tingkat kepercayaan 99% atau $\alpha 1\%$.

B. Uji Asumsi Klasik

Uji asumsi klasik terdiri dari multikolinearitas dan autokorelasi. Dengan pembahasan sebagai berikut.

a. Multikolinearitas

Untuk mendeteksi ada tidaknya masalah multikolinearitas dalam model estimasi dilakukan dengan melihat R^2 yang dihasilkan dari estimasi model. Kriteria keputusan sebagai berikut:

1. Jika nilai $R^2_{yx} < R^2_{xx}$, maka hipotesis yang menyatakan bahwa ada masalah multikolinearitas dalam model empiris yang digunakan tidak dapat ditolak.
2. Jika nilai $R^2_{yx} > R^2_{xx}$, maka hipotesis yang menyatakan bahwa ada masalah multikolinearitas dalam model empiris yang digunakan ditolak.

Hasil dari uji koefisien regresi secara parsial disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Hasil Estimasi Uji Multikolinearitas

	Variabel		Nilai R^2
LogPE	= f(LogGA, LogMS, LogTE, LogER, LogS, DM)	(Model 1)	0,9954
LogGA	= f(LogMS, LogTE, LogER, LogS, DM)	(Model 2)	0,9711
LogMS	= f(LogGA, LogTE, LogER, LogS, DM)	(Model 3)	0,9786
LogTE	= f(LogGA, LogMS, LogER, LogS, DM)	(Model 4)	0,9747
LogER	= f(LogGA, LogMS, LogTE, LogS, DM)	(Model 5)	0,9767
LogS	= f(LogGA, LogMS, LogTE, LogER, DM)	(Model 6)	0,9581
DM	= f(LogS, LogER, LogTE, LogMS, LogGA)	(Model 7)	0,9429

Berdasarkan Tabel 2 dapat dilihat bahwa nilai koefisien determinasi (R^2) regresi parsial Model 1 lebih besar dari nilai koefisien determinasi regresi Model 2 sampai Model 7. Nilai koefisien regresi uji parsial tidak ada yang lebih besar dari nilai koefisien regresi model 1, sehingga dapat disimpulkan bahwa model tersebut tidak ditemukan masalah multikolinearitas.

b. Autokorelasi

Untuk mengetahui ada tidaknya autokorelasi dalam model estimasi ini dilakukan uji *Lagrange Multiplier Test* (LM Test). Hasil dari uji ini ditampilkan pada Tabel 3.

Tabel 3. Hasil Estimasi Uji Autokorelasi dengan LM Test
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistik	0.119130	<i>Probability</i>	0.888822
Obs*R-squared	0.402814	<i>Probability</i>	0.817579

Hasil uji LM di atas menunjukkan bahwa besarnya nilai X^2_{hitung} (Obs*R-squared) = 0,4028 dengan *probability* 0,8175 yang berarti tidak signifikan. Dengan demikian hipotesis nol (H_0) yang menyatakan bahwa tidak ada autokorelasi tidak dapat ditolak, artinya dalam model yang diestimasi tersebut tidak mengandung korelasi serial (autokorelasi) antar faktor pengganggu.

C. Kebijakan Lain

Selain kebijakan makro ekonomi, perlu ada kebijakan lain yang saling terkait. Arifin (2004b)³⁷ menyebutkan bahwa dukungan pemerintah dalam hal penelitian dan pengembangan pertanian amat vital dalam reposisi dan rekonstruksi sektor pertanian. Alokasi anggaran pemerintah untuk penelitian sangat kecil atau yang terkecil dibandingkan alokasi dana riset negara-negara kawasan Asia Tenggara. Dengan keunggulan keanekaragaman hayati yang besar, Indonesia seharusnya mampu menjadi terdepan apabila didukung oleh pembiayaan pertanian. Selain itu,

³⁷ Arifin, 2004b, *op cit.*

dukungan dan pemihakan pemerintah dalam bentuk subsidi masih amat diperlukan, sepanjang tidak menimbulkan distorsi akut dan ketidaktepatan sasaran.

Selain kebijakan fiskal dan moneter, semestinya dilakukan juga berbagai bentuk kebijakan yang berpihak kepada petani, yaitu³⁸ 1) fokus pada prioritas menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada masyarakat miskin, 2) investasi dalam bidang kesehatan dan pendidikan di perdesaan guna meningkatkan produktivitas dan mobilitas, 3) membuat migrasi kota ke desa menjadi lebih mudah, 4) melakukan reformasi perdagangan global yang membuat perdagangan hasil pertanian lebih menguntungkan, 5) melakukan investasi besar-besaran dalam ilmu pengetahuan dan teknologi di sektor pertanian, 6) meningkatkan produktivitas pengembangan "*orphan crops*" yang memiliki hasil tinggi bagi petani, 7) mengembangkan pembiayaan lokal dan mekanisme perencanaan bagi investasi infrastruktur di perdesaan.

V. Penutup

A. Simpulan

1. Hasil estimasi menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian tidak berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian. Sedangkan jumlah uang beredar dan subsidi berpengaruh positif terhadap PDB sektor pertanian. Pajak, tingkat suku bunga, dan kondisi perekonomian berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian.
2. Dari model estimasi diperoleh koefisien determinasi sebesar 0,9954 berarti secara keseluruhan variabel pengeluaran pemerintah untuk sektor pertanian, jumlah uang beredar, pajak, tingkat suku bunga, dan subsidi mampu menjelaskan variasi PDB sektor pertanian sebesar 99,54 persen selama kurun waktu yang diteliti.
3. Variabel tingkat suku bunga, pajak, dan *dummy* variabel kondisi perekonomian berpengaruh signifikan terhadap PDB sektor pertanian, sedangkan jumlah uang beredar dan subsidi tidak berpengaruh signifikan.

³⁸ Timmer, P. 2008. "Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective". *Asian Journal of Agricultural and Development*. Vol. 5, No. 1, (June 2008), Pp. 1 – 28.

4. Hasil estimasi menunjukkan bahwa kondisi perekonomian berpengaruh negatif terhadap PDB sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa terjadinya perubahan kekuasaan di Indonesia menyebabkan terjadinya penurunan PDB sektor pertanian.

B. Rekomendasi

1. Kebijakan makro ekonomi yang perlu terus dilakukan oleh pemerintah adalah penurunan tingkat suku bunga dan subsidi bagi petani skala usaha mikro dan kecil. Hal ini dilakukan agar tidak membebani anggaran pemerintah.
2. Dalam penelitian lanjutan terkait dengan peningkatan kesejahteraan petani melalui kebijakan fiskal dan moneter, agar mendisageragasi: 1) tenaga kerja non-pertanian, 2) tenaga kerja sektor pertanian, 3) upah tenaga kerja, 4) inflasi, dan 5) tarif impor.

Daftar Pustaka

Buku:

- Amang, B. dan M. H. Sawit. 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Edisi Kedua: direvisi dan diperluas. Penerbit IPB Press. Bogor.
- Arifin, B. 2004a. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- _____. 2004b. “Menterjemahkan Keberpihakan Terhadap Sektor Pertanian: Suatu Telaah Ekonomi Politik” *dalam* “Rekonstruksi dan Restrukturisasi Ekonomi Pertanian: Beberapa Pandangan Kritis Menyongsong Masa Depan”. Perhepi.
- Dornbusch, R., S. Fischer, and R. Sartz. 1998. *Macroeconomics*. Seventh Edition. McGraw-Hill Companies, Inc. Boston.
- Mankiw, G. 2003. *Teori Makroekonomi*. Edisi Kelima. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Samuelson, P. A. and W. D. Nordhaus. 1992. *Economics*. 14th edition. McGraw-Hill, Inc., New York.
- Stiglitz, J. E. 1997. *Economics*. Second Edition. W.W. Norton & Company. New York.
- Todaro, M. P. 2000. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Edisi Ketujuh. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Wijaya, M. F. 2000. *Seri Pengantar Ekonomika: Ekonomikamakro*. Edisi 3. Penerbit BPFE. Yogyakarta.

Jurnal:

- Anthony, E. 2010. “Agricultural Credit and Economic Growth in Nigeria: An Empirical Analysis”. *Business and Economics Journal*, Volume 2010.
- Ashari. 2009. “Optimalisasi Kebijakan Kredit Program Sektor Pertanian di Indonesia”. *Analisis Kebijakan Pertanian*. Vol. 7 No. 1, (Maret 2009), hal. 21 – 42.
- Darsono, M. Tambunan, H. Siregar, dan D. S. Priyarsono. 2008. “Analisis Keefektifan Kebijakan Fiskal terhadap Kinerja Sektor Pertanian dengan

- Penekanan Agroindustri di Indonesia". *Forum Pascasarjana IPB*. Bogor. Vol. 31 No. 3, (Juli 2008), hal 2001-2014.
- Huang, J., S. Rozelle, and H. Wang. 2006. "Fostering or Stripping Rural China: Modernizing Agriculture and Rural to Urban Capital Flows". *The Developing Economies*. Vol. XLIV No. 1, (March 2006), Pp. 1 – 26.
- Ilham, N., dan H. Siregar. 2007. "Dampak Kebijakan Harga Pangan dan Kebijakan Moneter terhadap Stabilitas Ekonomi Makro". *Jurnal Agro Ekonomi*. Vol. 25 No. 1, (Mei 2007), hal. 55 – 83.
- Maipita, I., M. D. Jantan, dan N. A. A. Razak. 2010. "Dampak Kebijakan Fiskal terhadap Kinerja Ekonomi dan Angka Kemiskinan di Indonesia". *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, April 2010.
- Mustafa, U., W. Malik, and M. Sharif. 2001. "Globalisation and Its Implications for Agriculture, Food Security and Poverty in Pakistan". *The Pakistan Development Review*. Vol. 40 No. 4, Part II (Winter 2001), Pp. 767–786.
- Onoja, A. O., and Agumagu A. C. 2009. "Econometric Modeling of The Effects of Economic Policies on Food Output in Nigeria Under Obasanjo's Administration". *Journal of Sustainable Development in Africa*. Vol. 11 No. 1, Pp. 98 – 112.
- Saptana dan P. U. Hadi. 2008. "Perkiraan Dampak Kebijakan Proteksi dan Promosi terhadap Ekonomi Hortikultura Indonesia". *Jurnal Agro Ekonomi*. Vol. 26 No. 1, (Mei 2008), hal. 21 – 46.
- Simorangkir, I., dan J. Adamanti. 2010. "Peran Stimulus Fiskal dan Pelonggaran Moneter pada Perekonomian Indonesia Selama Krisis Finansial Global: Dengan Pendekatan *Financial Computable General Equilibrium*". *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*. Oktober 2010.
- Timmer, P. 2008. "Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective". *Asian Journal of Agricultural and Development*. Vol. 5 No. 1, (June 2008), hal. 1 – 28.
- Yusdja, Y., E. Basuno, M. Ariani, dan T. B. Purwantini. 2004. "Analisis Peluang Peningkatan Kesempatan Kerja dan Pendapatan Petani Melalui Pengelolaan Usahatani Bersama". *Jurnal Agro Ekonomi*. Vol. 22 No. 1, (Mei 2004), hal. 1 – 25.

Yustika, A. E. 2007. "Pedesaan, Pertanian, dan Modal: Tinjauan Ekonomi Kelembagaan". *Jurnal Ekonomi Indonesia*. No. 2, (Desember 2007), hal. 1 – 14.

Laporan:

Cho, G. D., M. K. Kim, E. Sun, H. Jin, W. W. Koo, 2003. "Nominal Exchange Rate Misalignment: Is It Particularly Important to Agricultural Trade?" *Agribusiness and Applied Economics Report*, No. 516, August 2003.

Syukur, M., H. Mayrowani, Sunarsih, Y. Marisa, M. Fauzi Sutopo. 2000. *Peningkatan Peranan Kredit dalam Menunjang Agribisnis di Pedesaan*. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

United Nations. 2010. *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*. New York and Geneva.

Makalah:

Daryanto, A. 2009. *Posisi Daya Saing Pertanian Indonesia dan Upaya Peningkatannya*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani, Bogor, 14 Oktober 2009.

Disertasi:

Asnawi. 2005. *Dampak Kebijakan Makroekonomi terhadap Kinerja Sektor Pertanian di Indonesia*. Disertasi. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Tesis:

Sefrarita, C. 2005. *Kebijakan Fiskal, Kebijakan Moneter dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia*. Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara. Medan. Sumatera Utara.

UPAYA PENINGKATAN EKSPOR SEKTOR USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH MELALUI PENINGKATAN DAYA SAING PRODUK

Rasbin^{*)}
Ari Mulianta Ginting^{**)}

Abstract

The ability of Micro, Small and Medium-sized Enterprises (UMKM) to survive amid globalization and world trade liberalization is highly important to Indonesia for at least two reasons. First, SMEs have historically been one of the key economic actors in the Indonesian economy, accounting for over 90 per cent of all the enterprises across sectors and providing employment opportunities for over 90 per cent of the country's total workforce. Second, the Indonesian trade regime has shifted significantly from a highly protected market to a more open economic system. By focusing on SMEs in Indonesia, this paper analyzes how to increase the purchasing power of demand from other country, and government's efforts of infra-structure better of, product standardisation, and good governance to SMEs that are very important to implement. It is also, the government, especially at the district level (e.g. provincial or municipal), have a best role to play, such as by providing technical assistance, information, soft loans, as well as in facilitating the cooperation between SMEs and local universities, R&D institutes, and business associations.

Kata Kunci : UMKM, Daya Saing, Standarisasi, Peningkatan

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Setiap negara di dunia, termasuk Indonesia, kegiatan ekspor merupakan sumber penerimaan devisa negara. Ekspor juga merupakan instrumen penting untuk menjaga pertumbuhan ekonominya. Oleh karena itu, setiap negara berusaha untuk mendorong kegiatan ekspornya ke luar

^{*)} Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada ras9bin@yahoo.co.id.

^{**)} Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada arigins@yahoo.com.

negeri. Berbagai langkah kebijakan terus dilakukan untuk mendorong kegiatan ekspor tersebut agar dapat meningkat.

Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS), dalam kurun waktu 2003-2007 intensitas ekspor dari sektor pertambangan memperlihatkan kecenderungan meningkat. Hal ini berbanding terbalik dengan sektor pertanian dan industri yang menunjukkan penurunan. Pertumbuhan ekspor sektor pertambangan adalah yang paling tinggi menyebabkan porsi sektor pertambangan menjadi semakin besar. Meningkatnya pertumbuhan nilai ekspor pertambangan tidak terlepas dari kenaikan harga produk pertambangan di pasar internasional.¹ Penelusuran lebih lanjut akan volume ekspor menunjukkan bahwa kenaikan ekspor lebih banyak disumbangkan oleh kenaikan harga komoditas di pasar internasional dibandingkan dengan kenaikan volume atau kuantitas.² Tingginya ekspor Indonesia tidak berasal dari *performance* produk-produk yang baik seperti daya saing yang tinggi.

Kontribusi ekspor dari sektor pertambangan akan semakin turun karena sektor tersebut merupakan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui dimana semakin lama dikonsumsi maka cadangannya semakin menipis bahkan habis. Oleh karena itu perlu dipikirkan untuk meningkatkan ekspor selain dari sektor tersebut sehingga penerimaan negara dari ekspor tidak menjadi turun. Salah satunya adalah sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM). Selama ini, peran sektor UMKM sebagai pilar perekonomian suatu negara sudah tidak diragukan lagi. Dalam kondisi krisis ekonomi, sektor UMKM tetap berdiri kokoh, bahkan mampu menjadi lokomotif kebangkitan. Saat ini UMKM diharapkan dapat berperan sebagai salah satu sumber penting peningkatan ekspor nonmigas seperti di negara-negara maju yang dapat menggantikan ekspor dari sektor migas.

Menurut Sandiogo Uno, Wakil Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia Bidang UMKM dan Koperasi, jumlah UMKM di Indonesia mencapai dua kali lipat dibandingkan Malaysia. Oleh karena itu, sektor UMKM bisa meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia jika dikelola dengan baik dibandingkan negara-negara tetangga. Populasi UMKM berjumlah sekitar 51,26 juta unit usaha di mana 99 persen dari seluruh unit

¹ Maxensius Tri Sambodo, dkk., *Model dan Strategi Peningkatan Daya Saing Industri Nasional*, Jakarta: LIPI Press, 2008, hal. 32.

² *Ibid*, hal. 32-33.

usaha yang ada pada tahun 2010. Selain itu, sektor UMKM menyumbang sekitar 53 persen atau cukup signifikan terhadap *Gross Domestic Product* (GDP) tahun 2009.

Secara makro, sektor nonmigas menyumbang GDP cukup besar dibandingkan sektor migas. Sektor nonmigas yang cukup besar diantaranya adalah sektor UMKM di mana kontribusi dari sektor UMKM terhadap GDP sejak tahun 2005 selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2006, GDP dari sektor UMKM naik 5,73 persen dibanding tahun 2005, tahun 2007 naik 6,28 persen, tahun 2008 naik 5,91 persen, dan tahun 2009 naik sebesar 4,20 persen dibanding tahun 2008. Kenaikan ini terutama disebabkan oleh sumbangan nilai ekspor dari sektor UMKM yang mengalami peningkatan. Nilai ekspor dari sektor UMKM sejak tahun 2005 terus meningkat di mana pada tahun 2006, ekspor dari UMKM naik 12,2 persen, tahun 2007 naik 13,4 persen, tahun 2008 naik 26,8 persen, namun pada tahun 2009 turun 8,85 persen, lihat Tabel 1. Akan tetapi, dekomposisi ekspor tersebut menurut kandungan teknologi yaitu rendah, medium dan tinggi menunjukkan bahwa sekitar 60 persen lebih ekspor Indonesia tergolong produk-produk ekspor dengan kandungan teknologi rendah.³

Selain kebanyakan ekspor produk-produk Indonesia kandungan teknologinya rendah, daya saingnya juga rendah dibandingkan produk-produk serupa dari negara lain. Salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya daya saing produk-produk Indonesia adalah buruknya ketersediaan infrastruktur seperti pelabuhan, jalan yang mengakibatkan aktivitas ekonomi terganggu. Infrastruktur dinilai menjadi *bottle neck* untuk mendorong dunia usaha karena mengakibatkan tingginya biaya logistik. Menurut Wakil Ketua Umum Bidang Perdagangan, Distribusi dan Logistik pada Kadin Indonesia, Natsir Mansyur, biaya logistik di Indonesia masih sangat tinggi, berkisar 15 persen sampai 30 persen dari biaya produksi.⁴

³ *Ibid*, hal. 33.

⁴ "Daya Saing Produk Terbebani Biaya Logistik", *Harian Ekonomi Neraca*, 11 Februari 2011.

Tabel 1. Total Ekspor Sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Tahun 2005 – 2009 (dalam Rp miliar)

Indikator	2005	2006	2007	2008 ^{*)}	2009 ^{**)}
I. GDP UMKM atas Harga Konstan 2000	979.501,3	1.035.615,3	1.100.670,9	1.165.753,2	1.214.725,3
a. Usaha Mikro	-	588.505,9	620.864,0	655.703,8	682.462,4
b. Usaha Kecil	688.159,7	189.666,7	204.395,4	217.130,2	225.478,3
c. Usaha Menengah	291.341,6	257.442,6	275.411,4	292.919,1	306.784,6
II. Ekspor UMKM	110.338,1	123.767,9	140.363,8	178.008,3	162.254,5
a. Usaha Mikro	-	11.691,0	12.917,5	16.464,8	14.375,3
b. Usaha Kecil	28.048,2	27.636,8	31.619,5	40.062,5	36.839,7
c. Usaha Menengah	82.289,9	84.440,1	95.826,8	121.481,0	111.039,6

Sumber : Kementerian Koperasi dan UKM

*) Angka sementara

***) Angka sangat sementara

Apalagi masih banyak produk-produk UMKM Indonesia yang tidak memiliki standar. Padahal standar suatu produk dalam perdagangan antarnegara, seperti *ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)*, merupakan pengakuan dari negara-negara di dunia terhadap produk tersebut. Berdasarkan data Badan Standarisasi Nasional (BSN), sekitar 20 sektor industri yang terpengaruh penerapan ACFTA, BSN baru memberikan sekitar 30 persen dari total 6.839 Standar Nasional Indonesia (SNI) yang telah ditetapkan BSN.⁵ Jumlah ini sangat rendah untuk produk-produk dalam menghadapi perdagangan bebas seperti ACFTA.

Kondisi seperti ini dapat menyebabkan kontribusi ekspor sektor UMKM terhadap GDP mengalami penurunan. Karena produk-produk UMKM Indonesia kalah bersaing dengan produk serupa dari negara tetangga. Berdasarkan laporan data BPS, sepanjang Januari–November 2010 neraca perdagangan sektor nonmigas Indonesia dengan Cina mengalami defisit US\$ 5,32 miliar. Jumlah ini jauh lebih besar dibanding periode sama 2009 yang sebesar US\$ 4,29 miliar.⁶

⁵ "Wapres, SNI Topang Daya Saing UMKM", www.bataviase.co.id; diakses 22 Februari 2011.

⁶ "Pemerintah Akui Sulit Menekan Serbuan Barang dari Cina", <http://nasional.kontan.co.id/v2/read/nasional/55819>; diakses 7 Januari 2011.

B. Permasalahan

Dari gambaran tersebut, tingginya ekspor Indonesia dari sektor migas lebih disebabkan kenaikan harga produk sektor migas tidak mencerminkan kinerja ekspor yang berdasarkan kompetitif produk tersebut. Tidak kompetitifnya produk Indonesia mengakibatkan kalah bersaing dengan produk-produk impor yang serupa.

Serbuan produk-produk impor khususnya dari Cina, dampak pemberlakuan ACFTA, sudah tak terbendung lagi. Dalam beberapa bulan terakhir serbuan produk-produk impor membuat sebagian pengusaha dalam negeri berhenti beroperasi dan beralih menjadi pedagang (*trader*) akibat biaya produksi dalam negeri yang sangat tinggi. Akibatnya produk-produk yang dihasilkan tidak bisa bersaing dengan produk impor serupa yang sudah banyak di pasar domestik⁷. Salah satu upaya agar produk-produk dari sektor UMKM dapat kompetitif dengan produk-produk dari negara lain adalah dengan meningkatkan kualitas daya saingnya.

Berdasarkan uraian diatas, kajian ini akan berfokus pada analisis upaya meningkatkan kinerja ekspor dari sektor UMKM dengan upaya meningkatkan kualitas daya saing produknya. Kajian ini akan memaparkan strategi apa saja yang dapat dilakukan agar daya saing produk sektor UMKM Indonesia dapat kompetitif dengan produk-produk negara lain.

C. Tujuan Kajian

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji langkah strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas daya saing produk Indonesia sektor UMKM sehingga dapat kompetitif dengan produk-produk negara lain. Penulisan ini diharapkan dapat menjadi rujukan dan masukan khususnya terhadap para pembuat kebijakan dan para pengusaha yang bergerak di sektor UMKM sehingga dapat meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia.

⁷ "UKM Terdesak Produk Impor", *Harian Bisnis Indonesia*, 25 Oktober 2010.

II. Kerangka Pemikiran

A. Kinerja Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

Salah satu komponen pendapatan nasional adalah ekspor dan impor dimana selisih antara ekspor dan impor disebut ekspor bersih dan biasanya dicatat dalam neraca perdagangan. Neraca perdagangan berisi item ekspor maupun impor baik yang migas maupun nonmigas antara negara yang melakukan perdagangan. Total transaksi perdagangan Indonesia dapat dilihat pada Tabel 1. Salah satu komponen dalam penerimaan negara yang termasuk dalam sektor nonmigas adalah UMKM.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UU UMKM) Pasal 1 angka (1), (2), dan (3), Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam UU UMKM. Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam UU UMKM.

Sedangkan Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik secara langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam UU UMKM.

Adapun kriteria UMKM diatur dalam UU UMKM Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3). Usaha Mikro memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 50 juta, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 300 juta. Usaha kecil memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 50 juta – Rp. 500 juta, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 300 juta – Rp. 2,5 miliar. Sedangkan usaha menengah memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 500 juta – Rp. 10 miliar, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 2,5 miliar – Rp. 50 miliar.

B. Daya Saing

Per definisi, konsep daya saing diekspresikan oleh beberapa orang dan lembaga dengan cara berbeda. Perbedaan tersebut tidak terlepas dari pandangan atau konteks yang mereka telaah.

Daya saing bermakna kekuatan untuk berusaha menjadi unggul dalam hal tertentu yang dilakukan seseorang, kelompok atau institusi tertentu.⁸ Konsep daya saing juga yang dapat diterapkan pada level nasional tak lain adalah produktivitas yang didefinisikan sebagai nilai output yang dihasilkan oleh seorang tenaga kerja. Daya saing menurut Bank Dunia mengacu kepada besaran serta laju perubahan nilai tambah per unit input yang dicapai oleh perusahaan.⁹

Definisi-definisi diatas mengakui bahwa daya saing tidak secara sempit mencakup hanya sebatas tingkat efisiensi suatu perusahaan (mikro perusahaan) tetapi juga mencakup aspek di luar perusahaan seperti iklim berusaha (*business environment*) yang merupakan faktor di luar kendali perusahaan (*external*) seperti aspek yang bersifat *firm-specific*, *region-specific*, atau bahkan *country-specific*.¹⁰

Sementara dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 41 Tahun 2007 tentang Standar Proses, dinyatakan bahwa daya saing adalah kemampuan untuk menunjukkan hasil lebih baik, lebih cepat atau lebih bermakna. Kemampuan yang dimaksud dalam Permendiknas No. 41 tahun 2007 tersebut, diperjelas yang meliputi: (1) kemampuan memperkokoh posisi pasarnya, (2) kemampuan menghubungkan dengan lingkungannya, (3) kemampuan meningkatkan kinerja tanpa henti, dan (4) kemampuan menegakkan posisi yang menguntungkan.¹¹

Dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan daya saing adalah kemampuan dari seseorang/organisasi/institusi untuk menunjukkan keunggulan dalam hal tertentu, dengan cara memperlihatkan situasi dan kondisi yang paling menguntungkan, hasil kerja yang lebih baik, lebih cepat atau lebih bermakna dibandingkan dengan seseorang/organisasi/institusi

⁸ Tumar Sumihardjo, "Konsep Daya Saing", *www.sambasalim.com*; diakses 16 Maret 2011.

⁹ Arief Daryanto dan Yundy Hafizrianda, *Model-Model Kuantitatif Untuk Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah : Konsep dan Aplikasi*, Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2010, hal. 11.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Op.cit.*

lainnya, baik terhadap satu organisasi, sebagian organisasi atau keseluruhan organisasi dalam suatu industri.¹²

Tinggi rendahnya daya saing seseorang/organisasi/instansi tergantung kepada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dalam kewilayahan (daerah) dapat diidentifikasi tentang indikator utama dan spesifik sebagai penentu daya saing. Ruang lingkup daya saing pada skala makro meliputi : (1) perekonomian daerah, (2) keterbukaan, (3) sistem keuangan, (4) infrastruktur dan sumber daya alam, (5) ilmu pengetahuan dan teknologi, (6) sumber daya alam, (7) kelembagaan, (8) *governance* dan kebijakan pemerintah, dan (9) manajemen dan ekonomi mikro.¹³

Model konseptual untuk daya saing UMKM terdiri atas empat (4) elemen: skop daya saing perusahaan, kapabilitas organisasi dari perusahaan, kompetensi pengusaha/pemilik usaha, dan kinerja. Ada tiga aspek penting yang mempengaruhi daya saing UMKM, yakni (1) faktor-faktor internal perusahaan; (2) lingkungan eksternal; dan (3) pengaruh dari pengusaha/pemilik usaha.

Daya saing suatu produk UMKM mencerminkan daya saing suatu perusahaan dimana daya saing perusahaan dipengaruhi oleh banyak faktor, yakni keahlian atau tingkat pendidikan pekerja, keahlian pengusaha, ketersediaan modal, sistem organisasi dan manajemen yang baik, ketersediaan teknologi, ketersediaan informasi, dan ketersediaan *input-input* lainnya.¹⁴ Artinya apabila faktor-faktor ini dikembangkan dengan serius maka dapat meningkatkan daya saing perusahaan. Sehingga akhirnya daya saing produk-produk yang dihasilkan dapat meningkat.

Daya saing suatu produk diukur berdasarkan indikator-indikator yakni pangsa ekspor, pangsa pasar luar negeri, volume/laju pertumbuhan ekspor, pangsa pasar dalam negeri, volume/laju pertumbuhan produksi, nilai/harga produk, diversifikasi pasar luar negeri, diversifikasi pasar domestik, dan kepuasan konsumen. Kemampuan UMKM melakukan ekspor mencerminkan daya saing globalnya.¹⁵

Agar diperoleh suatu produk yang memiliki daya saing, ada beberapa prasyarat utama yang harus dimiliki, berdasarkan teori produksi, yaitu

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

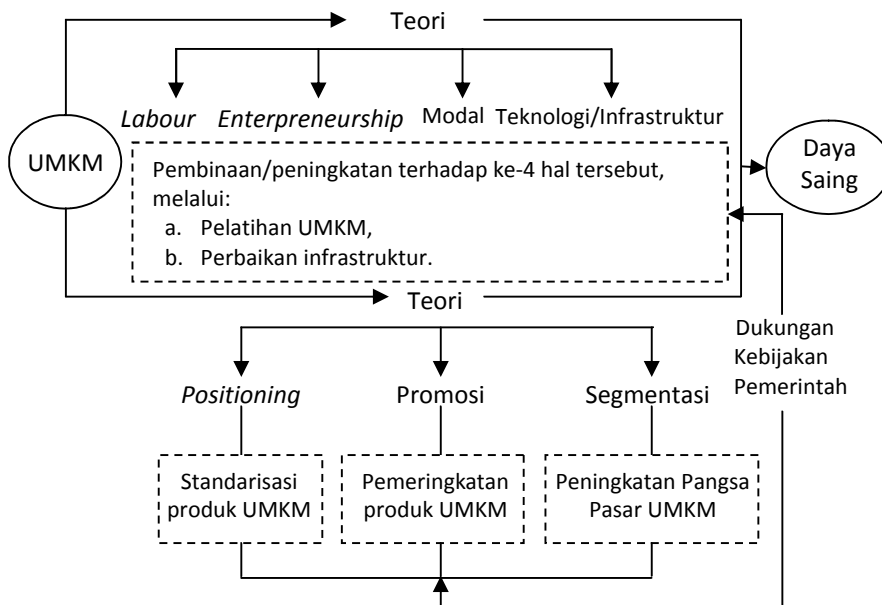
¹⁴ Tulus T.H.Tambunan, *UMKM di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009, hal. 96.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 98-99.

tenaga kerja (*labour*), *entrepreneurship*, modal, dan teknologi juga infrastrukturnya. Tenaga kerja, perusahaan yang menghasilkan produk berdaya saing tinggi cenderung memiliki tenaga kerja dengan keahlian/pendidikan yang tinggi. Perusahaan yang menghasilkan produk berdaya saing tinggi cenderung memiliki tenaga kerja yang berjiwa *entrepreneurship* tinggi. Perusahaan yang menghasilkan produk berdaya saing tinggi cenderung memiliki modal yang banyak. Perusahaan yang menghasilkan produk berdaya saing tinggi cenderung memiliki/menguasai teknologi yang baik di bidangnya. Selain itu, perusahaan yang menghasilkan produk berdaya saing memiliki infrastruktur yang memadai.

Produk yang berdaya saing memiliki *positioning* dalam pasar. Yakni suatu produk yang proses produksinya sudah memenuhi standar internasional. Agar produk-produk yang dihasilkan penjualannya tinggi perlu dilakukan kegiatan promosi. Salah satunya melalui kegiatan pemeringkatan produk-produk. Kemudian agar segmentasi pasar dari produk tersebut meningkat perlu dilakukan peningkatan pangsa pasar. Agar terkoordinasi dengan baik, prasyarat utama maupun *positioning*, promosi, dan segmentasi pasar perlu dukungan kebijakan-kebijakan dari pemerintah sehingga diperoleh suatu produk yang memiliki daya saing tinggi. Proses peningkatan daya saing produk dapat digambarkan oleh Gambar 1.

Gambar 1. Proses Peningkatan Daya Saing



III. Pembahasan

A. Ekspor Sektor UMKM

Sektor UMKM memainkan suatu peran yang sangat vital di dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Di banyak negara kontribusi UMKM terhadap pembentukan atau pertumbuhan GDP paling besar dibandingkan kontribusi dari Usaha Besar (UB). UMKM juga diharapkan tidak hanya sebagai sumber penting peningkatan kesempatan kerja, tetapi juga dapat mendorong perkembangan dan pertumbuhan ekspor Indonesia.

Saat ini, jumlah perusahaan menengah sekitar 56 ribu unit, perusahaan kecil 540 ribu unit, dan perusahaan mikro 50 juta.¹⁶ Dalam perekonomian nasional sektor UMKM banyak menyerap tenaga kerja. Pada tahun 2008, tenaga kerja yang dapat diserap oleh sektor UMKM sebesar 97,15 persen lebih besar dibandingkan sektor UB yang hanya 2,85 persen. Tenaga kerja yang terserap sektor UMKM mengalami peningkatan pada tahun 2009 menjadi 97,30 persen sedangkan sektor UB hanya 2,70 persen. Kontribusi UMKM terhadap GDP (berdasar harga konstan 2000) mengalami penurunan yakni tahun 2008 sebesar 58,35 persen menjadi 58,17 persen tahun 2009.¹⁷

Berdasarkan data dari Kementerian Koperasi dan UKM, proporsi usaha yang bergerak di sektor UMKM jauh lebih besar daripada sektor UB. Pada tahun 2008 dan 2009, pangsa usaha yang bergerak di sektor UMKM tidak berubah yakni sebesar 99,99 persen sedangkan UB hanya 0,01 persen. Tapi dari sisi jumlah unit usaha, usaha yang bergerak di sektor UMKM tahun 2009 mengalami kenaikan 2,64 persen sedangkan UB hanya 0,58 persen. Walaupun begitu, total nilai ekspor dari kelompok usaha UMKM terdapat pada tiga sektor utama yakni pertanian, pertambangan dan industri manufaktur. Pada tahun 2000, total nilai ekspornya mencapai Rp 75.448,6 miliar dan meningkat lebih dari 50 persen menjadi Rp 122.199,5 miliar pada tahun 2006.¹⁸ Namun demikian, pangasanya di dalam total nilai ekspor Indonesia masih sangat kecil apabila dilihat dari posisi UB dalam ekspor. Pada tahun 2008, sumbangan UMKM terhadap total nilai ekspor nonmigas

¹⁶ "Menggagas Peringkat Kredit UMKM", *Harian Media Indonesia*, 16 Februari 2011.

¹⁷ Kementerian Koperasi dan UKM, *Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) Tahun 2008 – 2009*, diakses 17 Maret 2011.

¹⁸ *Loc.cit*, hal. 79.

tercatat sekitar 18,10 persen, dan mengalami suatu penurunan menjadi 17,02 persen pada tahun 2009.¹⁹

Sektor UMKM semakin tertekan setelah penerapan ACFTA. Terhadap Indonesia adalah semakin meningkatnya besar defisit perdagangan Indonesia – Cina khususnya sektor nonmigas. Hingga akhir 2010, tercatat neraca perdagangan Indonesia-Cina berada dalam posisi US\$ 49,2 miliar dan US\$ 52 miliar. Artinya, barang Indonesia yang diekspor ke Cina nilainya US\$ 49,2 miliar, sedangkan barang Cina yang diekspor ke Indonesia nilainya US\$ 52 miliar. Neraca perdagangan Indonesia defisit sekitar US\$ 2,8 miliar.²⁰

Tren defisit neraca perdagangan Indonesia – Cina bisa berubah bergantung dari kebijakan strategis yang dikeluarkan oleh kementerian terkait seperti Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian. Salah satu sektor yang terus dipacu adalah sektor industri manufaktur. Pemerintah terus mengupayakan peningkatan ekspor produk nonmigas guna menekan tren defisit perdagangan Indonesia – Cina. Hal ini tentunya disertai upaya peningkatan kualitas dan nilai tambah produk tersebut.

Semakin besarnya defisit neraca perdagangan dengan Cina membuktikan industri dalam negeri belum mampu bersaing dalam perdagangan bebas. Atau dengan kata lain daya saing produk-produk yang dihasilkan masih rendah dan tidak mampu bersaing. Ini memberikan sinyal bahwa jika keadaan ini terus berlanjut maka industri dalam negeri kian tergilas. Indonesia tak punya pilihan selain segera menaikkan daya saing industri dalam negeri agar tidak kian tergilas dalam era ACFTA. Selain peningkatan daya saing produk lokal, juga ditekankan dengan lebih banyak mengeksport barang jadi dan setengah jadi dengan harga kompetitif.

B. *Global Competitiveness Index*

Salah satu indeks yang dapat digunakan untuk *me-ranking* produk-produk Indonesia (termasuk didalamnya produk-produk UMKM) adalah *Global Competitiveness Index* (GCI). Dengan indeks GCI ini, dapat dilihat peringkat daya saing produk-produk Indonesia dibandingkan produk-

¹⁹ *Op.cit.*

²⁰ "Perdagangan Indonesia – Cina", *www.Kompas.com*; diakses 17 Februari 2011.

produk dari negara lain. Berdasarkan indeks GCI ini, dalam kawasan ASEAN 8 + 3, daya saing produk-produk Indonesia masih kalah.

Berdasarkan indeks GCI tingkat daya saing produk Indonesia masih kalah dibandingkan dengan negara lain dalam ASEAN terutama Singapura dan ASEAN 8 + 3, bahkan dunia. Hal ini bisa dilihat dari pilar-pilar penghitungan GCI. GCI 2010 – 2011, untuk pilar infrastruktur, Indonesia dinilai 3,56 pada rentang 1 – 7 atau berada pada urutan 82. Mari kita bandingkan dengan Singapura yang nilainya 6,22 dan berada pada urutan 5, Malaysia nilainya 4,97 dan berada pada urutan 30, Brunei Darussalam nilainya 4,33 dan berada pada urutan 52, dan Thailand nilainya 4,84 dan berada pada urutan 35, lihat Tabel 2.

Ada tiga faktor yang membuat daya saing produk-produk Indonesia rendah. *Pertama*, buruknya ketersediaan infrastruktur seperti pelabuhan, jalan yang mengakibatkan aktivitas ekonomi terganggu. Infrastruktur dinilai menjadi *bottle neck* untuk mendorong dunia usaha. *Kedua*, faktor rendahnya kualitas kesehatan masyarakat dimana malaria dan tingkat kematian bayi di Indonesia termasuk paling tinggi di dunia. *Ketiga*, kesiapan teknologi. Saat ini teknologi Indonesia masih harus terus ditingkatkan dan dikembangkan. Karena dengan adanya teknologi yang baik maka produk Indonesia dapat berkualitas dan mampu bersaing.²¹

Tabel 2. Indeks GCI untuk Infrastruktur ASEAN 8 + 3 Tahun 2010 – 2011

No.	Negara	Skor	Peringkat
1.	Indonesia	3,56	82
2.	Malaysia	4,97	30
3.	Singapura	6,22	5
4.	Brunei Darussalam	4,33	52
5.	Filipina	2,92	104
6.	Thailand	4,84	35
7.	Kamboja	2,70	114
8.	Vietnam	3,56	83
9.	Jepang	5,69	11
10.	Korea Selatan	5,59	18
11.	Cina	4,44	50

Sumber : The Global Competitiveness Report 2010 – 2011

²¹ "Penyebab Daya Saing Ekonomi Indonesia Rendah", <http://www.nimbuzzfrend.co.cc/2010/12/>; diakses 23 Juni 2011.

Untuk menentukan indeks GCI ini ada 3 unsur utama yang menentukan yaitu *basic requirements* sebagai *factor-driven*, *efficiency enhancers* sebagai *efficiency-driven*, dan *innovation and sophistication factors* sebagai *innovation-driven*. Saat ini, Indonesia sedang mengalami transisi dari perekonomian yang berbasis kelimpahan sumber daya produksi (*factor-driven*) menuju perekonomian berbasis efisiensi (*economy efficiency-driven economy*).

Sementara itu yang dibutuhkan saat era *factor driven* yaitu institusi, infrastruktur, stabilitas makro dan kesehatan serta pendidikan dasar. Jika memasuki yang lebih tinggi seperti fase perekonomian berbasis efisiensi (*eficiency driven*) yang dibutuhkan ialah pendidikan tinggi, efisiensi pasar, kesiapan teknologi, efisiensi tenaga kerja, pasar keuangan yang hebat dan kesiapan teknologi.

Berdasarkan indeks GCI, *factor driven* Indonesia termasuk masih rendah dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya. Indonesia yang memiliki sumber daya produksi yang melimpah dinilai masih lebih rendah untuk menggerakkan kegiatan produksinya. Dari tahun 2009 – 2010 sampai 2010 – 2011, Indonesia masih kalah dibandingkan Malaysia, Singapura, Thailand, Brunei Darussalam (untuk kawasan ASEAN), Cina dan Korea Selatan, tapi sedikit lebih baik dari negara yang perekonomiannya seharusnya dibawah Indonesia seperti Filipina, Vietnam, dan Kamboja. Berdasarkan persyaratan dasar untuk kegiatan produksi, produk-produk Indonesia akan kalah bersaing dalam ACFTA.

Untuk faktor-faktor yang termasuk dalam *basic requirements*, faktor infrastruktur merupakan faktor yang paling rendah peringkatnya dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya, kecuali Vietnam, Kamboja, dan Filipina. Faktor infrastruktur ini, salah satu yang menyebabkan biaya produksi di Indonesia menjadi tinggi sehingga produk-produk yang dihasilkan kurang kompetitif.

Untuk fase yang lebih tinggi lagi, yaitu fase perekonomian berbasis efisiensi, Indonesia juga masih kalah dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya. Perekonomian Indonesia berbasis efisiensi pada tahun 2009 – 2010 masih dibawah Singapura, Malaysia, Korea Selatan, India, Cina, dan Thailand. Unsur *efficiency enhancers* Indonesia yang paling rendah dibandingkan negara lain adalah *technological readiness* dan *labor market efficiency*. Untuk *technological readiness*, Indonesia berada dibawah

negara-negara ASEAN 8 + 3 lainnya kecuali Kamboja. Untuk *labor market efficiency*, Indonesia berada dibawah negara-negara ASEAN 8 + 3 lainnya kecuali India, Korea Selatan, dan Filipina.²²

Tahun 2010 – 2011, perekonomian Indonesia berbasis efisiensi menjadi turun peringkatnya menjadi ke-51 dan masih tetap berada dibawah Singapura, Malaysia, Korea Selatan, India, Cina, dan Thailand. Unsur *efficiency enhancers* Indonesia tetap yang paling rendah dibandingkan negara lain adalah *technological readiness* dan *labor market efficiency*. Untuk *technological readiness*, Indonesia berada dibawah negara-negara ASEAN + 3 lainnya kecuali Filipina dan Kamboja. Untuk *labor market efficiency*, Indonesia berada dibawah negara-negara ASEAN 8 + 3 lainnya kecuali India dan Filipina.

Untuk *innovation and sophistication factors* yang merupakan *innovation-driven*, tahun 2009 – 2010 Indonesia (peringkat ke-40) berada dibawah Singapura (10), Korea Selatan (16), Malaysia (24), dan Cina (29). Tahun 2010 – 2011, *innovation and sophistication factors* Indonesia berada pada peringkat ke-37 berada dibawah Singapura (10), Korea Selatan (18), Malaysia (25), dan Cina (31), lihat Tabel 3.

Tabel 3. Indeks GCI untuk *Innovation and Sophistication Factors* ASEAN 8 + 3 Tahun 2010 – 2011

No.	Negara	Skor	Peringkat
1.	Indonesia	4,06	37
2.	Malaysia	4,45	25
3.	Singapura	5,07	10
4.	Brunei Darussalam	3,42	72
5.	Filipina	3,38	75
6.	Thailand	3,78	49
7.	Kamboja	3,06	106
8.	Vietnam	3,69	53
9.	Jepang	5,72	1
10.	Korea Selatan	4,81	18
11.	Cina	4,13	31

Sumber : The Global Competitiveness Report 2010 - 2011

²²The Global Competitiveness Report, Berbagai Publikasi, World Economic Forum, 2010.

Berdasarkan indeks GCI, faktor-faktor yang harus ditingkatkan untuk meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia adalah infrastruktur, *technological readiness*, *labor market efficiency*, *business sophistication*, dan *innovation*.

C. Upaya Peningkatan Daya Saing

Peringkat daya saing Indonesia belum pada posisi yang sangat memuaskan. Saat ini, posisi Indonesia masih berada di bawah negara-negara Asia lainnya seperti Singapura, yang menempati posisi ke-3, Malaysia posisi ke-23, Brunei Darussalam peringkat ke-28 dan Thailand peringkat ke-38. Untuk menentukan daya saing, banyak faktor yang menopangnya yakni Sumber Daya Manusia (SDM), kinerja, permodalan, pemasaran dan *political will* pemerintah.

Kalangan pelaku usaha mengaku kesulitan meningkatkan daya saing produknya, salah satunya dikarenakan adanya beban biaya logistik yang sampai sekarang tergolong masih sangat tinggi. Menurut Wakil Ketua Umum Bidang Perdagangan, Distribusi dan Logistik pada Kadin Indonesia, Natsir Mansyur, biaya logistik di Indonesia masih sangat tinggi, berkisar 15 persen sampai 30 persen dari biaya produksi. Sementara Staf Ahli Menteri Perindustrian Bidang Sumber Daya Industri dan Teknologi, Sakri Widhianto, rasio biaya logistik terhadap nilai tambah produk Indonesia masih sekitar 61 persen. Hal ini yang membuat produk-produk Indonesia sulit bersaing dengan produk-produk negara lain.²³

Rasio biaya logistik dan nilai tambah produk di Indonesia masih lebih besar dibandingkan negara-negara lain seperti Thailand sebesar 25 persen dan Korea Selatan sebesar 16 persen. Agar produk-produk Indonesia mampu bersaing dengan produk-produk dari negara lain maka perlu dilakukan peningkatan daya saing produk-produk Indonesia yakni dengan cara menekan biaya logistik yang tinggi tersebut.

Pemerintah harus segera melaksanakan rencana pengembangan sistem logistik nasional, yang ditumpukan pada enam faktor penggerak yakni penetapan komoditas penentu, pengembangan infrastruktur, penerapan sistem informasi dan teknologi, penyedia jasa logistik,

²³ "Daya Saing Produk Terbebani Biaya Logistik", *Op.cit.*

pengembangan sumber daya manusia bidang logistik, serta penataan dan harmonisasi sistem. Selain itu, pemerintah juga menyusun kerangka kerja penguatan konektivitas nasional yang mengintegrasikan cetak biru sistem logistik nasional, cetak biru sistem transportasi nasional, pembangunan daerah, dan peta jalan pengembangan sistem teknologi informasi.²⁴

Daya saing produk-produk Indonesia terutama sektor UMKM perlu ditingkatkan agar dapat bersaing dengan produk-produk dari negara lain. Berdasarkan faktor-faktor dalam indeks GCI, langkah strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan daya saing produk-produk UMKM Indonesia, diantaranya adalah pemeringkatan UMKM, standarisasi produk UMKM, pelatihan UMKM, peningkatan pangsa pasar UMKM, dukungan kebijakan pemerintah dan perbaikan infrastruktur.

1. Pemeringkatan UMKM

Masalah klasik yang selalu dihadapi oleh UMKM adalah modal. Ketersediaan modal yang cukup akan meningkatkan daya saing produk-produk yang dihasilkan. Berbagai alternatif sumber pendanaan dan pemberdayaan terus diupayakan, baik melalui upaya pendanaan dari dalam, mengikuti pola pembinaan kemitraan ataupun pemanfaatan kredit bank. Salah satu cara untuk mengatasi masalah permodalan adalah dengan melakukan pemeringkatan (*rating*) UMKM yang akan dilakukan oleh Bank Indonesia (BI).

Dalam melakukan pemeringkatan UMKM tersebut, BI akan bekerja sama dengan lembaga pemeringkat efek Indonesia (Pefindo). Dengan pemeringkatan tersebut akan terlihat rasio keuangan dan jejak rekam (*track record*) suatu UMKM. Pemeringkatan ini akan bermanfaat bagi perbankan agar mudah mengakses informasi terkait dengan resiko sektor UMKM. Sehingga dalam menyalurkan kredit memberikan kemudahan akses modal kepada UMKM. Perbankan juga makin mudah untuk menilai UMKM sebelum menyalurkan kredit.²⁵ Selain mendorong penyaluran kredit, menurut dia, pemeringkatan terhadap sektor UMKM akan dapat menekan tingkat kredit bermasalah (*non performing loan/NPL*).²⁶

²⁴ *Ibid.*

²⁵ "BI Dorong Pemeringkatan UKM", *Harian Jurnal Nasional*, 14 Februari 2011.

²⁶ D. Banjarnahor, "BI Rintis Pemeringkatan UKM", *www.bisnis.com*; diakses 24 Februari 2011.

Menurut Presiden Direktur Pefindo, Ronald T. Andi Kasim, Pefindo bersama BI sedang menyelesaikan model yang akan dipakai dalam pemeringkatan UMKM. Model dan metodologinya akan diadaptasi dari Malaysia dan Singapura. Pemeringkatan ini akan dilakukan Pefindo hanya kepada UMKM yang memiliki laporan keuangannya teraudit oleh akuntan publik.²⁷

Selama ini, perbankan nasional harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk memproses kredit UMKM. Biaya itu antara lain untuk membiayai SDM yang memproses kredit. Tapi dengan pemeringkatan ini, biaya tersebut dapat ditekan, perbankan cukup membayar *fee* kepada lembaga pemeringkat untuk mendapatkan pemeringkatan debitur yang mengajukan pinjaman.

Dengan adanya pemeringkatan, bank akan mengucurkan kredit dan menetapkan bunga berdasarkan peringkat. UMKM yang peringkatnya bagus, akan mendapatkan bunga lebih rendah dibandingkan perusahaan dengan peringkat buruk. Sementara itu untuk jangka panjang, utang UMKM-UMKM yang memiliki peringkat bagus, dapat dijual ke pasar sekunder. Di saat bank pemberi kredit memerlukan likuiditas, utang UMKM yang berperingkat bagus dapat dijual bank tersebut kepada pihak lain. Negara yang telah melaksanakan kebijakan pemeringkatan untuk sektor UMKM adalah Jepang, Prancis, dan Malaysia.²⁸

Pefindo akan melakukan sosialisasi kepada UMKM dan Kementerian Koperasi dan UMKM. Pefindo juga telah melakukan sosialisasi kepada akuntan publik melalui Ikatan Akuntan Indonesia agar memberikan biaya audit murah kepada UMKM.

2. Standarisasi Produk UMKM

Salah satu faktor penentu daya saing suatu produk adalah mutu (kualitas) produk itu sendiri. Untuk meningkatkan mutu produk maka *performance* produk tersebut harus mengacu dan sesuai dengan spesifikasi yang ditentukan atau standar. Standar berperan ganda, di satu sisi dapat dipakai sebagai alat bantu dalam perdagangan antar negara, pengakuan terhadap suatu standar (harmonisasi standar) antar negara-negara yang

²⁷ "Pefindo-BI Gagas Peringkat UKM", *Harian Media Indonesia*, 23 Februari 2011.

²⁸ "Menggagas Peringkat Kredit UMKM", *Op.cit.*

berdagang, dapat menghilangkan *technical barrier*. Sebaliknya penetapan standar nasional suatu negara dapat juga digunakan sebagai *technical barrier* yang berguna untuk melindungi produsen dalam negeri dari serbuan produk impor yang tidak bermutu (dan selanjutnya tentu saja melindungi konsumen dalam negeri).²⁹

Standarisasi nasional yang dilakukan di Indonesia melalui label SNI yang merupakan salah satu penentu daya saing produk nasional dalam perdagangan internasional, selain harga dan hak atas kekayaan intelektual (HAKI). SNI ini sangat penting terutama dalam rangka strategi non tarif, dimana standar sangat berperan dalam peningkatan daya saing produk nasional. Selain itu juga, pemakaian SNI merupakan bagian dari upaya perlindungan konsumen dan penguatan industri dalam negeri.

Untuk produk-produk sektor UMKM, kebijakan standarisasi nasional sampai saat ini masih lemah. Padahal penerapan standarisasi pada produk dalam negeri penting untuk meningkatkan nilai tambah dan daya saing. Dengan standarisasi ini, UMKM diyakini dapat bertumbuh dengan pesat.

Oleh karena itu, Menteri Perdagangan, Mari Elka Pangestu, sepakat untuk mendorong dilakukannya standarisasi produk-produk Indonesia. Diharapkan, dengan standarisasi produk ini akan sangat membantu dalam meningkatkan daya saing produk dan jasa Indonesia di pasaran global.³⁰

Kepala Badan Standarisasi Nasional (BSN), Bambang Setiadi, menjelaskan, dari 20 sektor industri yang terpengaruh penerapan ACFTA, BSN sudah memberikan 2.058 SNI atau sekitar 30 persen dari total 6.839 SNI yang telah ditetapkan BSN. Penerapan SNI terbanyak adalah di sektor makanan dan minuman (440 SNI), mesin dan perkakas (156 SNI), tekstil dan produk tekstil (266 SNI), plastik (79 SNI), elektronika dan kelistrikan (159 SNI), benang dan kain (142 SNI), dan alat kesehatan (133 SNI).³¹

Walaupun untuk mencapai standarisasi saat ini baru usaha yang berskala besar, mengingat untuk mencapai standarisasi seperti ISO merogoh kocek yang besar. Perlu upaya penyadaran dan perkuatan UMKM

²⁹ R.H. Arjadi, dkk., *Langkah-Langkah Strategis Untuk Peningkatan Daya Saing Produk Elektronika*, Jakarta: LIPI Press, 2007, hal. 29.

³⁰ "Standarisasi Produk UKM", <http://pupukm.blogspot.com/2010/10/>; diakses 17 Februari 2011.

³¹ "Wapres, SNI Topang Daya Saing UMKM", *Op.cit.*

melalui penggunaan standarisasi produk. Bila bagi UMKM sendiri mungkin bisa memberatkan atau merepotkan karena menambah ongkos. Namun situasi sekarang mau tidak mau harus meningkatkan kualitas bila tidak ingin tersaingi dari produk luar.

Sebagai contoh UMKM yang telah menerapkan standarisasi terhadap produknya adalah industri kecil UMKM knalpot di Purbalingga yang menetapkan standar kualitasnya sehingga mereka mendapatkan mitra dari Astra Suzuki yaitu mendapatkan order pembuatan knalpot untuk mobil berjenis wagon Suzuki APV.³²

Contoh lain dari produk-produk UMKM perlu dilakukan standarisasi adalah sepatu Cibaduyut. Sepatu ini diproduksi oleh sentra perajin sepatu di Cibaduyut, Bandung, Jawa Barat. Dimana sepatu Cibaduyut ini memiliki kualitas yang semakin membaik. Sepatu Cibaduyut ini perlu dilakukan standarisasi, misalnya dalam ukuran sepatu.³³

Untuk membantu rencana standarisasi produk-produk dalam negeri, Menteri Perdagangan meminta masyarakat konsumen tidak ragu melaporkan jika ada barang yang tidak mempunyai label standar, seperti SNI. Cara ini diyakini akan semakin memacu produsen memenuhi standar produk yang ditetapkan.³⁴ Ini merupakan salah satu bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan program standarisasi produk-produk nasional, selain petugas pengawas produk-produk ber-SNI.

3. Pelatihan UMKM

Pelatihan UMKM merupakan salah satu upaya pengembangan UMKM sehingga akan muncul potensi usaha yang dapat menciptakan lapangan kerja. Pelatihan UMKM mutlak diperlukan untuk meningkatkan daya saing produk-produk UMKM kita. Selain itu juga untuk memperkuat jaringan dan pasar UMKM. Pelatihan UMKM yang bisa diberikan diantaranya pelatihan tentang proses produksi, mencari dana, pemasaran produk, dan sebagainya.

Oleh karena itu, sebagai bentuk perhatian pemerintah dalam meningkatkan jumlah wirausahawan muda, Kementerian Koperasi dan

³² *Op.cit.*

³³ "Daya Saing Ditingkatkan", *Op.cit.*

³⁴ *Ibid.*

UKM telah menyelesaikan pembangunan 165 lokasi Tempat Pelatihan Ketrampilan Usaha (TPKU) pada periode 2010 di 33 provinsi. Pendirian TPKU tersebut terutama dilakukan di daerah-daerah yang jauh dari jangkauan kota-kota besar, sesuai target pemerintah untuk meningkatkan kewirausahaan sejak dini.³⁵

Asosiasi Franchise Indonesia (AFI) mencatat sedikitnya ada 1.500 UMKM yang memiliki bisnis potensial yang tersebar di seluruh daerah. AFI bersama Kementerian Perdagangan akan mengadakan pelatihan bagi UMKM yang memiliki *business opportunity* (BO). Diharapkan UMKM yang memiliki potensi bisnis tersebut dapat dikembangkan menjadi *franchise* unggulan.

Selain itu juga, pelatihan bisa diberikan dalam bentuk pola kemitraan yang menciptakan sebuah mata rantai saling terkait satu dengan lainnya, meliputi pihak lembaga pendidikan, kalangan industri dan UMKM, bank, pasar, dan pemerintah. Lembaga pendidikan menjadi tempat pembelajaran dan pelatihan untuk menghasilkan tenaga profesional, sementara pihak industri dan UMKM menyediakan tenaga ahli, sarana dan prasarana manufaktur, jaringan pemasaran, serta memastikan ketersediaan kesempatan kerja. Diharapkan dari program pola kemitraan ini dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas UMKM.³⁶

4. Peningkatan Pangsa Pasar UMKM

Selain masalah permodalan yang disebabkan sulitnya memiliki akses dengan lembaga keuangan karena ketiadaan jaminan (*collateral*), salah satu masalah yang dihadapi dan sekaligus menjadi kelemahan UMKM adalah kurangnya akses informasi, khususnya informasi pasar. Diantaranya meliputi keterbatasan mengakses informasi pasar, keterbatasan jangkauan pasar, keterbatasan jejaring kerja, dan keterbatasan mengakses lokasi usaha yang strategis. Hal tersebut menjadi kendala dalam hal pemasaran, karena dengan terbatasnya akses informasi pasar mengakibatkan rendahnya orientasi pasar dan lemahnya daya saing di tingkat global. Miskinnya informasi mengenai pasar tersebut, menjadikan UMKM tidak

³⁵ "Meningkatkan Jumlah Wirausahawan Muda, Pusat Bangun Pelatihan UKM", www.riaubisnis.com; diakses 24 Februari 2011.

³⁶ "SMK, UKM, dan Mata Rantai Kewirausahaan", *Harian Bisnis Indonesia*, 25 Februari 2011.

dapat mengarahkan pengembangan usahanya secara jelas dan fokus, sehingga jalannya lambat kalau tidak dikatakan stagnan.³⁷

Dalam menghadapi mekanisme pasar yang makin terbuka dan kompetitif, penguasaan pasar merupakan prasyarat untuk meningkatkan daya saing UMKM. Agar dapat menguasai pasar, maka UMKM perlu mendapatkan informasi dengan mudah dan cepat, baik informasi mengenai pasar produksi maupun pasar faktor produksi. Informasi tentang pasar produksi sangat diperlukan untuk memperluas jaringan pemasaran produk yang dihasilkan oleh UMKM. Informasi pasar produksi atau pasar komoditas yang diperlukan misalnya (1) jenis barang atau produk apa yang dibutuhkan oleh konsumen di daerah tertentu, (2) bagaimana daya beli masyarakat terhadap produk tersebut, (3) berapa harga pasar yang berlaku, (4) selera konsumen pada pasar lokal, regional, maupun internasional. Dengan demikian, UMKM dapat mengantisipasi berbagai kondisi pasar sehingga dalam menjalankan usahanya akan lebih inovatif. Sedangkan informasi pasar faktor produksi juga diperlukan terutama untuk mengetahui : (1) sumber bahan baku yang dibutuhkan, (2) harga bahan baku yang ingin dibeli, (3) di mana dan bagaimana memperoleh modal usaha, (4) di mana mendapatkan tenaga kerja yang professional, (5) tingkat upah atau gaji yang layak untuk pekerja, (6) di mana dapat memperoleh alat-alat atau mesin yang diperlukan.³⁸

Informasi pasar yang lengkap dan akurat dapat dimanfaatkan oleh UMKM untuk membuat perencanaan usahanya secara tepat, misalnya : (1) membuat desain produk yang disukai konsumen, (2) menentukan harga yang bersaing di pasar, (3) mengetahui pasar yang akan dituju, dan banyak manfaat lainnya. Oleh karena itu peran pemerintah sangat diperlukan dalam mendorong keberhasilan UMKM dalam memperoleh akses untuk memperluas jaringan pemasarannya.³⁹

Selain memiliki kemudahan dan kecepatan dalam memperoleh informasi pasar, UMKM juga perlu memiliki kemudahan dan kecepatan dalam mengkomunikasikan atau mempromosikan usahanya kepada

³⁷ Idris Laena, *Membedah UMKM Indonesia: Sebuah Kajian Tentang Strategi Pemberdayaan & Pengembangan UMKM di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Lugas, 2010, hal. 158.

³⁸ *Ibid*, hal. 158-159.

³⁹ *Ibid*, hal. 159.

konsumen secara luas baik di dalam maupun di luar negeri. Selama ini promosi UMKM lebih banyak dilakukan melalui pameran-pameran bersama dalam waktu dan tempat yang terbatas, sehingga hubungan maupun transaksi dengan konsumen kurang bisa dijamin keberlangsungannya. Hal itu dapat disebabkan oleh jarak yang jauh atau kendala intensitas komunikasi yang kurang. Padahal faktor komunikasi dalam menjalankan bisnis adalah sangat penting, karena dengan komunikasi akan membuat ikatan emosional yang kuat dengan pelanggan yang sudah ada, juga memungkinkan datangnya pelanggan baru. Untuk itu diperlukan upaya untuk meningkatkan akses UMKM pada informasi pasar, lokasi usaha dan jejaring usaha agar produktivitas dan daya saingnya meningkat.⁴⁰

Pemanfaatan teknologi informasi dalam menjalankan bisnis atau sering dikenal dengan istilah *e-commerce* bagi perusahaan kecil dapat memberikan fleksibilitas dalam produksi, memungkinkan pengiriman ke pelanggan secara lebih cepat untuk produk perangkat lunak, mengirimkan dan menerima penawaran secara cepat dan hemat, serta mendukung transaksi cepat tanpa kertas. Pemanfaatan internet memungkinkan UMKM melakukan pemasaran dengan tujuan pasar global, sehingga peluang menembus ekspor sangat mungkin.⁴¹

Hal positif yang dapat diperoleh dengan memanfaatkan jaringan internet dalam mengembangkan usaha adalah : (1) dapat mempertinggi promosi produk dan layanan melalui kontak langsung, kaya informasi, dan interaktif dengan pelanggan, (2) menciptakan satu saluran distribusi bagi produk yang ada, (3) biaya pengiriman informasi ke pelanggan lebih hemat jika dibandingkan dengan paket atau jasa pos, (4) waktu yang dibutuhkan untuk menerima atau mengirim informasi sangat singkat, hanya dalam hitungan menit atau bahkan detik.⁴²

Agar UMKM di Indonesia dengan segala keterbatasannya dapat berkembang dengan memanfaatkan teknologi informasi, perlu dukungan berupa pelatihan dan penyediaan fasilitas. Tentu saja tanggungjawab terbesar untuk memberi pelatihan dan penyediaan fasilitas ini ada di tangan pemerintah, disamping pihak-pihak lain yang punya komitmen,

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ "Pemberdayaan UMKM Melalui Pusat Komunikasi Bisnis Berbasis WEB", www.scribd.com/doc/18592238, diakses 27 Juni 2011.

⁴² *Ibid.*

khususnya kalangan perguruan tinggi. Oleh karena itu, peran pemerintah diperlukan dalam mendorong keberhasilan UMKM untuk memperluas akses pasar. Salah satu gagasan pemberdayaan UMKM di era teknologi informasi sekarang ini adalah melalui pembentukan Pusat Komunikasi Bisnis Berbasis Web di setiap daerah kabupaten atau kecamatan di Indonesia. Pusat Komunikasi Bisnis Berbasis Web ini diperuntukan bagi UMKM dalam mempromosikan usahanya, mengakses informasi faktor-faktor produksi, melakukan transaksi usaha, serta melakukan komunikasi bisnis lainnya secara global, dalam rangka memperluas jaringan usahanya.⁴³

5. Dukungan Kebijakan Pemerintah

Dukungan pemerintah dengan kebijakan-kebijakannya terhadap peningkatan daya saing produk-produk Indonesia khususnya sektor UMKM sangat diperlukan. Kebijakan pemerintah harus diarahkan untuk membantu UMKM secara sistematis dengan komitmen yang jelas kepada ekonomi rakyat, membangun berbagai bentuk pola kerjasama bisnis yang sinergis, serta berbagai kebijakan yang jelas dan terukur untuk menunjang setiap tahapan dalam daur bisnis, mulai dari penyusunan rencana bisnis, pengembangan produk, pembiayaan, promosi produk, hingga pengembangan kerjasama dalam bentuk riset terapan.⁴⁴

Salah satunya, berkaitan dengan kebijakan nilai tukar dan inflasi. Kadin Indonesia mengingatkan kebijakan nilai tukar Bank Indonesia (BI) jangan sampai mengabaikan daya saing ekspor nasional. Kebijakan BI yang melonggarkan nilai tukar akan berdampak pada produk ekspor. Oleh karena itu, Kadin meminta BI turut memperhatikan daya saing produk ekspor di samping pengendalian laju inflasi.⁴⁵

Oleh karena itu, kebijakan BI haruslah sinergi antara satu sektor dengan sektor lainnya. Kebijakan BI yang fokus terhadap inflasi, di lain pihak kebijakan ini jangan sampai menyebabkan nilai tukar rupiah menguat. Nilai tukar rupiah yang menguat akan membuat ekspor Indonesia tidak menarik bagi negara lain. Hal ini bisa dicontohkan oleh kebijakan pemerintah Cina terhadap nilai tukar mata uangnya. Pemerintah terus bergeming walaupun

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Op.cit*, hal. 112.

⁴⁵ "Kadin Minta BI Ikut Jaga Daya Saing", *Harian Media Indonesia*, 22 Februari 2011.

ditekan banyak negara untuk merevaluasi yuan. Diharapkan pemerintah Indonesia, dalam hal ini BI, selalu menjaga nilai tukar rupiah pada kisaran yang stabil, sekitar Rp 9.000,00 per US\$, agar daya saing produk ekspor Indonesia tetap kuat.

Bagi UMKM, intervensi pemerintah sebagai perwujudan dari *affirmative action* sangat diperlukan karena banyak faktor yang sangat tergantung kepada tindakan pemerintah. Juga diperlukan koordinasi antar kementerian dan lembaga pemerintah yang bersinggungan dengan UMKM.⁴⁶

6. Perbaikan Infrastruktur

Daya saing produk-produk Indonesia yang rendah dibandingkan produk-produk dari negara lain, salah satu penyebabnya adalah adanya beban biaya logistik. Faktor utama yang menyebabkan biaya logistik di Indonesia tinggi adalah belum tersedianya infrastruktur dengan baik seperti jalan, jembatan, dan pelabuhan.

Kualitas infrastruktur Indonesia masih menjadi persoalan serius yang memperlambat laju ekonomi nasional. Menurut Ekonom dari Universitas Gadjah Mada (UGM), Mudrajat kuntjoro, mengatakan sejak 5 tahun terakhir kualitas infrastruktur Indonesia jauh berada di bawah negara-negara di kawasan ASEAN.⁴⁷

Padahal, ditengah ketatnya persaingan global, infrastruktur menjadi kunci untuk meningkatkan daya saing. Begitu juga dengan SDM-nya yang merupakan *soft* infrastruktur, dimana jika SDM dapat diperbaiki maka tidak menutup kemungkinan peningkatan infrastruktur yang lebih baik.

Seperti yang diamanatkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM bahwa dalam upaya untuk lebih mempercepat pengembangan sektor riil dan pemberdayaan UMKM maka percepatan pembangunan infrastruktur perlu segera dilakukan. Percepatan pembangunan infrastruktur mutlak segera dilakukan dalam rangka mendukung upaya peningkatan daya saing produk-produk Indonesia.

⁴⁶ Idris Laena, *Op.cit*, hal. 119.

⁴⁷ A.Aris, "Infrastruktur RI Hambat Pertumbuhan", *Harian Bisnis Indonesia*, 23 Februari 2011.

Kualitas infrastruktur yang buruk menyebabkan biaya logistik (*logistic cost*) menjadi tinggi sehingga biaya produksi di Indonesia menjadi tinggi. Setidaknya ada pemborosan Rp 37 triliun dari sisi biaya angkutan akibat buruknya infrastruktur yang berimplikasi pada naiknya biaya produksi dan harga barang.⁴⁸ Biaya logistik di Indonesia mencapai 30 persen dari total nilai PDB nasional.⁴⁹ Menurut Wakil Ketua Umum Bidang Perdagangan, Distribusi dan Logistik pada Kadin Indonesia, Natsir Mansyur, biaya logistik di Indonesia masih sangat tinggi, berkisar 15 persen sampai 30 persen dari biaya produksi. Sementara Staf Ahli Menteri Perindustrian Bidang Sumber Daya Industri dan Teknologi, Sakri Widhianto, rasio biaya logistik terhadap nilai tambah produk Indonesia masih sekitar 61 persen. Rasio biaya logistik dan nilai tambah produk di Indonesia masih lebih besar dibandingkan negara-negara lain seperti Thailand sebesar 25 persen dan Korea Selatan sebesar 16 persen.⁵⁰

Dalam Laporan *Global Competitiveness Report 2010 – 2011* yang diterbitkan oleh *World Economic Forum*, kualitas infrastruktur Indonesia masih kalah dibandingkan dengan negara lain. Kondisi infrastruktur sangat erat kaitannya dengan daya saing global suatu negara, sehingga tidak heran jika buruknya kondisi infrastruktur Indonesia telah berdampak buruk pada peringkatnya dalam daya saing global. Infrastruktur tersebut diantaranya adalah jalan, dimana kualitas jalan di Indonesia diberi skor 3,5 dari skor kualitas infrastruktur efisien 7, dibandingkan negara-negara lain seperti Singapura (6,6), Malaysia (5,7), Thailand (5,1), Cina (4,3), India (3,3), dan Filipina (2,8). Kondisi jalan di Indonesia masih sedikit lebih bagus dibandingkan India dan Filipina.

Berdasarkan data panjang jalan terakhir tahun 2008 yang diterbitkan oleh BPS, dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, lihat Tabel 4 dan Tabel 5. Berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Pekerjaan Umum (PU) sepanjang 2010, 87,5 persen jalan nasional masih terbilang mantap sedangkan tahun 2009 hanya 86 persen dari total panjang 38.569,823 km.⁵¹

⁴⁸ "Editorial: Tragedi Infrastruktur", *Media Indonesia*, 7 April 2011.

⁴⁹ "Ketimpangan Alur Distribusi Turunkan Nilai Kompetitif", *Kompas*, 15 Januari 2010.

⁵⁰ "Daya Saing Produk Terbebani Biaya Logistik", *Op.cit.*

⁵¹ "Pembangunan Infrastruktur : Dana Besar Bukan Jaminan", *Harian Koran Jakarta*, 22 Februari 2011.

Kondisi rel kereta api, skor Indonesia adalah 3,0 masih kalah dibandingkan Singapura (5,8), Malaysia (4,7), India (4,6), Cina (4,3), sebanding dengan Thailand (3,0), dan sedikit lebih baik dibandingkan Filipina (1,7). Kondisi pelabuhan di Indonesia diberi skor 3,6, masih kalah dibandingkan Singapura (6,8), Malaysia (5,6), Thailand (5,0), Cina (4,3), India (3,9), dan sedikit lebih baik dibandingkan Filipina (2,8).

Kondisi bandara, skor Indonesia adalah 4,6 masih kalah dibandingkan Singapura (6,9), Malaysia (5,9), Thailand (5,9), sebanding dengan India (4,6), dan sedikit lebih baik dibandingkan Cina (4,4) dan Filipina (3,6). Kondisi listrik di Indonesia diberi skor 3,6, masih kalah dibandingkan Singapura (6,7), Malaysia (5,7), Thailand (5,7), Cina (5,3), dan sedikit lebih baik dibandingkan Filipina (3,4) dan India (3,1).⁵²

Secara makro, keseriusan pemerintah dalam meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia (termasuk produk-produk UMKM) terutama melalui peningkatan sektor infrastruktur terlihat pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2011, yakni pada enam jenis infrastruktur. Diantaranya adalah pembangunan jaringan rel kereta api sepanjang 85,06 km jalur ganda dan peningkatan kondisi jalur kereta api sepanjang 126,12 km, pengembangan dan rehabilitasi 118 bandara dan pembangunan 14 bandar udara baru, pembangunan transmisi listrik sepanjang 1.558 km dan gardu induk sebesar 1.280 MVA, pembangunan *fly over* dan *underpass* sepanjang 4.551 meter, pembangunan hunian layak di kurang lebih 1.500 desa yang tersebar di Indonesia, dan melanjutkan pembangunan delapan waduk, menyelesaikan 34 embung/situ dan merehabilitasi dua waduk.⁵³

Pemerintah serius meningkatkan infrastruktur bagi berbagai jenis produk dan jasa. Pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan seperti melalui skema *public private partnership* atau kemitraan pemerintah dan swasta serta peningkatan alokasi anggaran.⁵⁴ Peningkatan infrastruktur mempunyai peran tidak kecil dalam meningkatkan daya saing, khususnya dalam penentuan harga jual. Dalam RAPBN 2011, pemerintah menganggarkan belanja modal Rp 121,7 triliun, dimana sekitar Rp 63,6

⁵² "Infrastruktur Pepesan Kosong!", *Harian Bisnis Indonesia*, 22 Februari 2011.

⁵³ M.B. Kertiyasa, *Inilah 6 Fokus Infrastruktur di APBN 2011*, www.okezone.com; diakses 22 Februari 2011.

⁵⁴ "Infrastruktur RI Hambat Pertumbuhan", *Op.cit.*

triliun untuk belanja infrastruktur dan khusus untuk belanja infrastruktur melalui Kementerian Pekerjaan Umum mendapat alokasi paling besar, yaitu Rp 56,5 triliun.⁵⁵ Sementara pada tahun 2010, total pengeluaran untuk membiayai infrastruktur sekitar Rp 108 triliun.⁵⁶

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Sektor nonmigas yang cukup besar menyumbang GDP diantaranya adalah sektor UMKM. GDP yang berasal dari sektor UMKM sejak tahun 2005 mengalami peningkatan. Hal ini dikarenakan sumbangan nilai ekspor dari sektor UMKM terus mengalami peningkatan. Akan tetapi, berdasarkan indeks GCI, daya saing produk-produk Indonesia masih rendah di bawah beberapa negara ASEAN seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand.

Penyebab rendahnya daya saing produk-produk Indonesia diantaranya adalah biaya logistik yang tinggi, yakni sekitar 15 persen sampai 30 persen dari biaya produksi. Oleh karena itu untuk meningkatkan daya saing tersebut, Indonesia telah mengambil beberapa langkah. Diantaranya adalah kebijakan perbaikan dan peningkatan infrastruktur.

Selain itu dengan standarisasi produk. Dengan standar ini, dapat digunakan sebagai alat bantu dalam perdagangan antar negara, pengakuan terhadap suatu standar (harmonisasi standar) antar negara-negara yang berdagang, juga dapat menghilangkan *technical barrier*.

Masalah klasik UMKM yang kekurangan modal dan diatasi dengan lembaga keuangan mikro (LKM), juga dapat dilakukan dengan pemeringkatan UMKM atau pemeringkatan. Dengan pemeringkatan perbankan lebih mudah mengakses informasi terkait dengan resiko sektor UMKM sehingga memberikan kemudahan akses modal kepada UMKM. Juga dengan pelatihan UMKM, selain untuk meningkatkan daya saing produk-produk UMKM juga untuk memperkuat jaringan dan pasar UMKM. Peningkatan pangsa pasar produk-produk UMKM dengan memperluas

⁵⁵ "Daya Saing Ditingkatkan", *Op.cit.*

⁵⁶ Listya Pratiwi, "Danai Infrastruktur, Suku Diterbitkan" *Harian Jurnal Nasional*, 14 Februari 2011.

akses informasi yang diperlukan UMKM. Terakhir, adanya dukungan kebijakan makroekonomi pemerintah, seperti kebijakan nilai tukar; inflasi dan sebagainya, yang berpihak kepada UMKM.

B. Rekomendasi

Selama ini, masalah dalam pemberdayaan, fasilitasi dan pengembangan UMKM adalah adanya perbedaan interpretasi setiap kementerian atas peraturan mengenai UMKM. Untuk mengoptimalkan upaya peningkatan daya saing produk UMKM diatas diperlukan koordinasi antar instansi terkait seperti Kementerian Koperasi dan UMKM, BPS dan BI dalam persepsi yang sama tentang UMKM. Koordinasi ini diperlukan agar kebijakan-kebijakan yang diambil untuk pemberdayaan, fasilitasi dan pengembangan UMKM dapat searah dan optimal.

Daftar Pustaka

Buku:

- Arief Daryanto dan Yundy Hafizrianda, *Model-Model Kuantitatif Untuk Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah : Konsep dan Aplikasi*, Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2010.
- Idris Laena, *Membedah UMKM Indonesia: Sebuah Kajian Tentang Strategi Pemberdayaan & Pengembangan UMKM di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Lugas, 2010.
- Maxensius Tri Sambodo, dkk., *Model dan Strategi Peningkatan Daya Saing Industri Nasional*, Jakarta: LIPI Press, 2008.
- N. Gregory Mankiw, *Teori Makroekonomi Edisi Kelima Terjemahan*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2003.
- P. Rahardja dan M. Manurung, *Teori Ekonomi Makro*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2001.
- R. H. Arjadi, dkk., *Langkah-Langkah Strategis Untuk Peningkatan Daya Saing Produk Elektronika*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Tulus T.H.Tambunan, *UMKM di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.

Artikel dalam Koran:

- A. Aris, "Infrastruktur RI Hambat Pertumbuhan", *Harian Bisnis Indonesia*, 23 Februari 2011.
- Listya Pratiwi, "Danai Infrastruktur Sukuk Diterbitkan", *Harian Jurnal Nasional*, 14 Februari 2011.

Artikel dalam Koran (tanpa pengarang):

- "BI Dorong Pemeringkatan UKM", *Harian Jurnal Nasional*, 14 Februari 2011.
- "Daya Saing Ditingkatkan", *Harian Jurnal Nasional*, 14 Februari 2011.
- "Daya Saing Produk Terbebani Biaya Logistik", *Harian Ekonomi Neraca*, 11 Februari 2011.
- "Editorial: Tragedi Infrastruktur", *Harian Media Indonesia*, 7 April 2011.
- "Infrastruktur Pepesan Kosong!", *Harian Bisnis Indonesia*, 22 Februari 2011.
- "Kadin Minta BI Ikut Jaga Daya Saing", *Harian Media Indonesia*, 22 Februari 2011.

“Ketimpangan Alur Distribusi Turunkan Nilai Kompetitif”, *Harian Kompas*, 15 Januari 2010.

“Menggagas Peringkat Kredit UMKM”, *Harian Media Indonesia*, 16 Februari 2011.

“Pembangunan Infrastruktur : Dana Besar Bukan Jaminan”, *Harian Koran Jakarta*, 22 Februari 2011.

“Pefindo – BI Gagas Peringkat UKM”, *Harian Media Indonesia*, 23 Februari 2011.

“SMK, UKM, dan Mata Rantai Kewirausahaan”, *Harian Bisnis Indonesia*, 25 Februari 2011.

“UKM Terdesak Produk Impor”, *Harian Bisnis Indonesia*, 25 Oktober 2010.

Dokumen Resmi:

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011.

The Global Competitiveness Report. Berbagai Publikasi. World Economic Forum, 2010.

Internet:

“Defisit Dagang dengan Cina Kian Membesar”, <http://nasional.kontan.co.id/v2/read/nasional/55819>; diakses 7 Januari 2011.

D. Banjarnahor, 2011, *BI Rintis Pemeringkatan UKM*, www.bisnis.com; diakses 24 Februari 2011.

Kementerian Koperasi dan UKM, *Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) Tahun 2008 – 2009*, diakses 17 Maret 2011.

“Meningkatkan Jumlah Wirausahawan Muda, Pusat Bangun Pelatihan UKM”, www.riaubisnis.com; diakses 24 Februari 2011.

M.B.Kertiyasa, 2010, *Inilah 6 Fokus Infrastruktur di APBN 2011*, www.okezone.com; diakses 22 Februari 2011.

- “Pemberdayaan UMKM Melalui Pusat Komunikasi Bisnis Berbasis WEB”, www.scribd.com/doc/18592238, diakses 27 Juni 2011.
- “Pemerintah Akui Sulit Menekan Serbuan Barang dari Cina”, <http://nasional.kontan.co.id/v2/read/nasional/55819>; diakses 7 Januari 2011.
- “Penyebab Daya Saing Ekonomi Indonesia Rendah”, <http://www.nimbuzzfrend.co.cc/2010/12>; diakses 23 Juni 2011.
- “Perdagangan Indonesia – Cina”, www.kompas.com; diakses 17 Februari 2011.
- “Standarisasi Produk UKM”, <http://pupukm.blogspot.com/2010/10/>; diakses 17 Februari 2011.
- Tumar Sumihardjo, “Konsep Daya Saing”, www.sambasalim.com; diakses 16 Maret 2011.
- “Wapres, SNI Topang Daya Saing UMKM”, www.bataviase.co.id; diakses 22 Februari 2011.

KEBIJAKAN SEKTOR HULU DAN HILIR GAS BUMI DALAM RANGKA MEMENUHI KEBUTUHAN DALAM NEGERI

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi*
Ariesy Tri Mauleny**

Abstract

Natural gas shall play an important role in national energy needs mainly due to the scarcity of petroleum reserves. The government shall formulate policies in both the upstream and downstream sides that support the paradigm of natural gas utilization for domestic purposes. On the upstream side, the long chain of bureaucracy needs to be cut in order to create a more conducive investment climate. Meanwhile, on the downstream side, the government should accelerate the infrastructure development for natural gas transmission and distribution. The availability of this infrastructure is vital in order to distribute the natural gas to consumers. To strengthen the downstream sector, the most important issue is to release the dependency of consumption by the industrial sector. Revitalization program especially on city gas and fuel gas is a strategy that can be taken in order to expand the use of natural gas in households and transportation sectors.

Kata kunci : *gas bumi, sektor hulu, sektor hilir, energi.*

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Terdapat perubahan mendasar di dalam paradigma pengelolaan energi Indonesia. Pada era tahun 70-90 an, saat Indonesia masih tergabung dalam OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*),¹ minyak bumi

* Penulis adalah kandidat peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR-RI, email : sahat.silalahi@dpr.go.id

** Penulis adalah kandidat peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR-RI, email: ariesy.t.leny@gmail.com

¹ OPEC adalah organisasi negara-negara pengekspor minyak bumi yang memiliki tujuan untuk menegosiasikan masalah produksi, harga, dan hak konsesi minyak bumi dengan perusahaan-perusahaan minyak. Total jumlah negara yang tergabung dalam OPEC adalah 11 negara dan memiliki total ekspor minyak mentah sebesar 29 juta barel perhari dengan pendapatan sebesar 1,4 milyar dolar AS perhari. Saudi Arabia adalah anggota OPEC paling berpengaruh dengan jumlah ekspor sebesar 8,3 juta barel perhari. Negara

masih menjadi primadona ekspor dalam rangka menambah devisa negara. Pada saat itu angka produksi minyak bumi melebihi angka konsumsi dalam negeri sehingga terdapat surplus.

Seiring dengan berkurangnya angka produksi minyak bumi, pada tahun 2008 Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC. Laju konsumsi minyak dalam negeri memberikan andil terhadap keluarnya Indonesia dari keanggotaan OPEC. Laju pertumbuhan konsumsi yang tidak diimbangi pertumbuhan produksi membuat Indonesia harus mengimpor minyak bumi. Tercatat pada tahun 2008 Indonesia mengimpor minyak bumi sebesar 154 juta barel, sedangkan jumlah ekspor hanya sebesar 117 juta barel.² Karena jumlah impor yang lebih besar daripada ekspor, Indonesia menjadi negara *net importer* minyak bumi.

Indonesia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan minyak bumi dalam negeri karena laju produksi dari sumur-sumur tua semakin menurun. Tingkat penurunan produksi dari sumur tua tersebut tidak dapat dikompensasi oleh produksi dari sumur baru. Rendahnya produksi minyak bumi Indonesia juga diperparah dengan kuota produksi yang ditetapkan oleh OPEC.³

Isu ketergantungan terhadap minyak bumi yang diperkuat oleh fakta bahwa cadangan energi tersebut semakin terbatas, telah mendorong perubahan paradigma pengelolaan energi nasional. Paradigma sumber energi sebagai *generator* pendapatan negara melalui ekspor dipandang tidak akan membawa kesejahteraan rakyat dalam jangka panjang. Akan lebih baik bila sumber energi tersebut digunakan semaksimal mungkin untuk menggerakkan roda perekonomian dalam negeri.

Selain memprioritaskan pasokan energi untuk kebutuhan dalam negeri, hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah mendiversifikasikan

OPEC pengekspor minyak utama antara lain adalah Iran, Uni Emirat Arab, dan Venezuela. Dikutip dari : *OPEC Market Indicators Report*, July 2010.

² *Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia*, tahun 2009.

³ Dalam rangka mengendalikan harga minyak mentah di pasar dunia, OPEC seringkali menggunakan instrumen pembatasan produksi minyak bumi dari negara-negara anggotanya. Seringkali pembatasan kuota tersebut tidak memperhatikan kebutuhan dalam negeri dari negara anggota, sehingga negara tersebut terpaksa melakukan impor minyak mentah. Banyak negara juga menilai pembatasan kuota tersebut mengakibatkan kehilangan kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari kenaikan harga minyak dunia.

penggunaan sumber energi yang belum termanfaatkan secara maksimal. Diversifikasi sumber energi sangat penting dilakukan dalam rangka mengurangi ketergantungan kepada minyak bumi. Dalam rangka mendukung diversifikasi tersebut, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden No 5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional yang memuat target bauran energi nasional (*energy mix*) pada tahun 2025. Target bauran energi tersebut bertujuan untuk melepaskan diri dari ketergantungan minyak bumi dengan mendorong pemakaian energi final⁴ yang berasal dari sumber energi lain. Gas Bumi dipandang sebagai sumber energi alternatif potensial mengingat jumlah cadangan gas bumi masih sangat berlimpah. Cadangan gas bumi Indonesia diperkirakan masih dapat digunakan hingga 59 tahun ke depan⁵. Oleh karena itu, gas bumi memegang peranan penting dengan target penggunaan sebesar 30% dari penggunaan energi nasional tahun 2025.

B. Rumusan Permasalahan

Seperti telah dijelaskan di atas, Indonesia saat ini telah menjadi *net importer* minyak bumi. Dengan menjadi *net importer* menyebabkan Indonesia menjadi tergantung pada negara lain untuk memperoleh minyak bumi. Hal ini memberikan sinyal bahwa secepatnya pemerintah harus mencari alternatif pengganti sumber energi tersebut. Dilihat dari jumlah cadangan yang masih berlimpah, maka gas bumi menjadi kandidat terkuat pengganti dari minyak bumi.

Menyadari hal tersebut, pemerintah meletakkan gas bumi sebagai kontributor penting dalam target bauran energi 2025. Langkah awal untuk mencapai target tersebut tentu saja adalah menjamin pasokan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri melalui peningkatan pasokan. Hal ini berkaitan erat dengan kebijakan sisi hulu yang berkaitan erat dengan usaha penyediaan gas bumi melalui kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.⁶ Seiring dengan urgensi tersebut, maka DPR merencanakan akan merevisi Undang-

⁴ Energi final adalah jenis energi akhir yang digunakan oleh konsumen. Energi final merupakan turunan dari energi primer ataupun sekunder. Energi final diperoleh setelah energi primer/sekunder mengalami pemrosesan terlebih dahulu.

⁵ adangan Gas Bumi Indonesia Masih 59 Tahun Lagi, <http://www.inilah.com/news/read/ekonomi/2010/02/21/358472/cadangan-gas-bumi-Indonesia-masih-59-tahun-lagi/>, diakses 21 Juni 2010.

⁶ Purnomo Yusgiantoro, *Ekonomi Energi: Teori dan Praktek*, Jakarta : LP3ES, 2000, hal. 317.

Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU Migas) agar sejalan dengan paradigma memprioritaskan pasokan gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Usaha penyediaan gas bumi tersebut tentunya harus diikuti dengan perbaikan sektor hilir dalam rangka memenuhi dan menjaga permintaan konsumen. Sektor hilir industri gas bumi merupakan sektor yang memastikan pasokan gas bumi dapat digunakan oleh konsumen dalam negeri secara optimal. Sektor ini meliputi proses transmisi dan distribusi gas beserta pelaku dan kelengkapan regulasinya.

Pasca pemberlakuan UU Migas tersebut, terdapat perubahan mendasar pada struktur industri hulu dan hilir gas bumi. Perubahan pada kedua sektor tersebut terutama berkaitan dengan pelaku pasar, regulator, beserta batas kewenangan yang dimiliki. Perubahan tersebut tentu membawa pengaruh besar pada kebijakan hulu dan hilir gas bumi.

Setelah sektor hulu dan hilir gas bumi tertata dengan baik, tentunya akses konsumen ke sumber energi tersebut akan semakin mudah. Momentum semakin mudahnya akses tersebut harus diimbangi dengan peningkatan penggunaan gas bumi. Pemerintah harus memperluas target pasar gas bumi mengingat hingga tahun 2008, konsumen terbesar gas bumi adalah sektor industri dengan konsumsi sebesar 169 juta *Barrel Oil Equivalent* (BOE), atau 73,2% dari konsumsi gas bumi nasional.⁷ Industri pengguna utama gas bumi antara lain adalah industri pupuk, petrokimia, dan keramik.

Dominasi konsumsi oleh sektor industri merupakan ketergantungan yang kurang sehat. Konsumsi oleh sektor industri yang berlebihan membawa risiko penurunan konsumsi secara drastis dalam waktu singkat apabila industri pengguna gas bumi tersebut mengalami penurunan kapasitas produksi. Dalam rangka menjadikan gas bumi sebagai energi penggerak perekonomian, tentunya sektor lain sebagai pengguna energi utama harus dilibatkan. Dua sektor lain pengguna gas bumi potensial adalah rumah tangga dan transportasi.

Untuk sektor rumah tangga, pemerintah pernah mencanangkan program gas kota pada tahun 2000. Akan tetapi perkembangan program ini sangat lambat karena mahalnya biaya investasi yang ditanggung investor,

⁷*Handbook of Energy*, op. cit.

sementara di sisi lain sangat tidak memungkinkan bila biaya tersebut dibebankan ke konsumen. Untuk sektor transportasi, pemerintah masih menghadapi kendala dalam mengembangkan Bahan Bakar Gas (BBG). Subsidi terhadap Bahan Bakar Minyak (BBM) merupakan salah satu faktor penghambat usaha pengembangan BBG.

Berdasar uraian di atas, maka kajian ini akan berfokus untuk menjawab pertanyaan berikut:

1. Apakah struktur beserta kebijakan sektor hulu dan hilir gas bumi pasca pemberlakuan UU Migas telah mendukung usaha penggunaan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri? Permasalahan apa yang terjadi di sektor hulu dan hilir yang dapat menghambat usaha tersebut?
2. Dalam rangka mengurangi ketergantungan pada sektor industri, bagaimanakah kebijakan yang dapat diambil pemerintah untuk meningkatkan penggunaan gas kota pada sektor rumah tangga dan BBG pada sektor transportasi?

C. Tujuan Penulisan

Kajian ini bertujuan untuk menganalisis struktur dan kebijakan hulu dan hilir gas bumi pasca pemberlakuan UU Migas dalam kaitannya dengan usaha pemenuhan kebutuhan gas bumi di dalam negeri. Selain itu, penulis juga berusaha memberikan masukan mengenai usaha perluasan konsumen gas bumi di sektor rumah tangga dan transportasi. Diharapkan kajian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan, khususnya kebijakan di bidang energi.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kebijakan Energi dan Pembangunan Nasional

Proses penyusunan kebijakan energi dimulai dengan penentuan visi dan tujuan pembangunan nasional agar terdapat kesesuaian antara manajemen energi dan kebutuhan negara. Selain itu, faktor-faktor lingkungan strategis yang dapat mempengaruhi proses pembangunan ekonomi secara nasional maupun internasional sangat penting untuk diperhatikan. Faktor lingkungan strategis akan menciptakan peluang dan kendala dalam pembangunan energi nasional. Pengaruh lingkungan ini semakin penting artinya bila dikaitkan dengan berbagai perubahan yang

terjadi di dunia. Perubahan lingkungan strategis tanpa diikuti oleh penyesuaian kebijakan akan berakibat ketidakefektifan kebijakan energi yang dijalankan.

Kebijakan energi juga harus memuat sasaran dari pembangunan energi yang akan dilaksanakan. Kebijakan energi memberi tekanan pada upaya bagaimana mencapai sasaran pembangunan dengan peluang dan kendala yang ada. Secara umum terdapat tiga faktor yang mempengaruhi kebijaksanaan pembangunan energi. *Pertama*, perkembangan lingkungan strategis, seperti perubahan situasi internasional di bidang energi, pembangunan ekonomi dan energi nasional, serta lingkungan hidup. *Kedua*, kebijakan energi yang sedang dilakukan. Hal ini terutama berkaitan dengan alokasi sumber daya suatu negara dalam rangka pembangunan energi. *Ketiga*, nilai-nilai instrumental tercermin dalam visi dan tujuan pembangunan energi nasional.⁸

Formulasi kebijakan energi dalam pembangunan nasional mencakup berbagai kegiatan yang sangat luas. Kebijakan tersebut pada dasarnya mengatur dari bagaimana sumber energi tersebut diproduksi hingga dikonsumsi oleh konsumen akhir. Secara umum kebijakan energi tersebut meliputi kebijakan pengelolaan sisi hulu dan hilir energi (kebijakan inti) dan kebijakan pengelolaan industri energi (kebijakan umum).⁹

Kebijakan inti sisi hulu, atau sering disebut kebijakan hulu berhubungan erat dengan kelangsungan penyediaan energi primer¹⁰ pada bagian hulu (*upstream*) dan energi sekunder¹¹ pada bagian hilir (*downstream*). Kebijakan inti sisi hulu meliputi kegiatan eksplorasi (energi primer), eksploitasi (energi primer), *processing* (energi sekunder), dan ekspor-impor energi (energi primer dan sekunder). Sedangkan kebijakan inti sisi hilir berhubungan erat dengan pemenuhan energi primer dan

⁸ Purnomo Yusgiantoro, *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Energi primer adalah energi yang pertama kali terbentuk di alam dan tidak melibatkan campur tangan manusia. Contoh energi primer adalah minyak bumi, gas, dan tenaga matahari. Energi primer dapat berupa energi terbarukan maupun tidak terbarukan.

¹¹ Energi sekunder adalah energi turunan dari energi primer. Energi sekunder diperoleh setelah proses konversi energi primer. Contoh energi sekunder adalah listrik yang diperoleh dengan mengkonversi tenaga air melalui turbin dan generator.

sekunder di konsumen akhir. Kebijakan ini meliputi diversifikasi, konservasi, dan indeksasi energi.¹²

Selain kebijakan yang hanya mengatur satu sisi (hulu/hilir), terdapat juga kebijakan yang secara simultan mempengaruhi kegiatan sisi hulu dan sisi hilir, yaitu kebijakan yang terkait dengan pembentukan mekanisme pasar dan pelestarian lingkungan hidup. Mekanisme pasar seperti terbentuknya struktur monopoli¹³ atau oligopoli¹⁴ sedikit banyak ditentukan oleh pemilik pasokan terbesar yang tanpa adanya intervensi pemerintah dapat berakibat pada terjadinya kegagalan pasar (*market failure*).¹⁵ Kebijakan energi juga harus memasukkan komponen kelestarian lingkungan hidup dalam rangka menjaga keseimbangan kualitas hidup manusia dengan dampak penggunaan energi.

Kebijakan umum sifatnya sangat luas karena mencakup kebijakan yang diperlukan untuk mendorong perkembangan industri energi. Beberapa kebijakan umum yang penting diantaranya adalah kebijakan insentif dan

¹² Purnomo Yugiantoro, *op. cit.*

¹³ Struktur pasar monopoli ditandai oleh keberadaan produsen tunggal dalam sebuah pasar. Keberadaan monopoli dalam suatu negara biasanya ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat luas. Pasar energi Indonesia yang cenderung masih monopolistik adalah listrik, dimana Perusahaan Listrik Negara (PLN) masih memegang peranan dominan dalam pengaliran listrik ke masyarakat.

¹⁴ Struktur pasar oligopoli adalah sebuah persaingan di pasar dimana hanya dikuasai oleh beberapa produsen yang memiliki pangsa pasar dominan. Karena dominasi ini, maka sulit untuk pemain baru untuk masuk ke dalam pasar tersebut karena keterbatasan pemodal maupun infrastruktur. Contoh pasar oligopoli di Indonesia adalah pasar BBM. Saat ini Pertamina menguasai pangsa pasar BBM bersubsidi sekitar 70% melalui ekspansi SPBU nya. Beberapa perusahaan swasta, baik asing maupun dalam negeri menguasai sisa pangsa pasar tersebut. Wilayah operasi mereka sebagian besar terletak di luar Pulau Jawa, dimana perusahaan masih dapat meraih keuntungan maksimal. *Paparan Purnomo Yugiantoro pada saat penyerahan tugas PSO ke Pertamina*, 24 Desember 2006.

¹⁵ Contoh kegagalan pasar energi yang terkenal pernah terjadi di Belanda, dan dikenal dengan sebutan *Dutch Disease*. *Dutch disease* disebabkan oleh melonjaknya pendapatan negara dan surplus pembayaran akibat *booming* ekspor minyak dan gas. Peningkatan kesejahteraan yang terjadi secara tiba-tiba menyebabkan pemerintah terlambat mengantisipasi dampak dari semakin langkanya sumber minyak dan gas bumi tersebut. Sebagai akibat dari keterlambatan kebijakan, maka ketika harga minyak turun secara drastis, perekonomian dalam negeri tidak siap untuk mengalami defisit anggaran. Sebagai akibatnya terjadilah krisis finansial yang menghantam negara tersebut. Lihat : M. Humphreys, Jeffrey D. Sachs, Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York, 2007.

pengembangan infrastruktur.¹⁶ Kebijakan insentif bertujuan untuk merangsang kemajuan industri energi. Kegiatan industri energi tidak terbatas hanya pada kegiatan inti, seperti eksplorasi, eksploitasi, proses, distribusi, dan pemasaran. Kegiatan industri energi juga meliputi keterkaitan ke depan (*forward linkage*) ataupun ke belakang (*backward linkage*). Keterkaitan tersebut memberikan konsekuensi bahwa pengambil kebijakan energi harus berpikir lebih luas, yaitu menjadikan industri energi sebagai penopang dalam rangka meningkatkan nilai tambah pembangunan nasional. Kebijakan dapat berupa insentif ekonomi ataupun non ekonomi berupa peraturan perundang-undangan ataupun aturan informal. Salah satu bentuk insentif ekonomi adalah penerapan keringanan pajak yang dimaksudkan agar industri energi nasional dapat bersaing di pasar dalam negeri dan internasional. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan industri energi nasional yang tangguh.

Kebalikan dari kebijakan insentif, kebijakan disentif bertujuan untuk menghambat atau membatasi pengembangan industri energi. Penerapan kebijakan disentif terutama diberlakukan pada jenis-jenis energi yang tidak disarankan atau diprioritaskan untuk dikembangkan atau dimanfaatkan lebih jauh karena alasan tertentu. Faktor sosial dan politik seringkali membawa pengaruh besar terhadap keputusan pemerintah untuk memberikan disentif terhadap penggunaan energi tertentu.

Kebijakan pengembangan infrastruktur terutama bertujuan untuk mendukung pengembangan dan pemanfaatan energi dari lokasi cadangan hingga konsumen akhir. Lokasi cadangan energi seringkali ditemukan di daerah yang jauh dari kota, seperti di daerah hutan atau pegunungan yang sulit dijangkau. Oleh karena itu, produsen energi perlu mengembangkan infrastruktur yang menunjang kegiatan operasi, transportasi, dan distribusi. Pengembangan infrastruktur akan memudahkan energi primer untuk dibawa menuju unit pemrosesan, terminal ekspor, ataupun konsumen akhir. Kegiatan pengembangan infrastruktur, yang sebenarnya merupakan kepentingan langsung pihak produsen, secara tidak langsung akan memberikan dampak positif bagi pembangunan daerah. Dengan demikian, kebijakan pengembangan infrastruktur energi harus dapat sejalan dengan kebijakan pemerintah terutama dalam hal pengembangan daerah.

¹⁶ Purnomo Yusgiantoro, *op. cit.*

2. Kebijakan Inti Sisi Hulu Energi

Kebijakan inti sisi hulu energi sangat dibutuhkan dalam rangka menjamin pasokan energi. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, kebijakan inti sisi hulu meliputi kegiatan eksplorasi, eksploitasi, *processing*, dan ekspor-impor energi.

Ekplorasi energi merupakan kegiatan pencarian sumber energi yang dilakukan dengan melalui survei. Survei sendiri dilakukan dengan dua tujuan yaitu menemukan sumber energi baru ataupun meningkatkan jumlah cadangan di suatu tempat.

Eksploitasi energi merupakan kegiatan memproduksi energi yang dilakukan seoptimal mungkin demi kontinuitas cadangan. Untuk itu, maka cadangan energi harus diproduksi pada laju pengurusan yang efisien dengan mempertimbangkan kriteria teknologi dan keekonomian. Kebijakan yang mengatur eksploitasi energi diperlukan untuk menguras cadangan energi semaksimal mungkin selama masa produksi.

Processing energi merupakan kegiatan untuk mengubah energi primer menjadi energi sekunder dalam unit proses/kilang. Ada dua pilihan kebijakan mendasar dalam kegiatan penyediaan energi sekunder demi memenuhi kebutuhan domestik dan mendapatkan devisa. *Pertama*, kebijakan yang terkait dengan teknologi yang secara kontinu mendorong pengembangan unit proses sehingga mampu menjamin persediaan energi sekunder, setidaknya untuk memenuhi kebutuhan domestik. *Kedua*, kebijakan yang langsung diarahkan untuk mendapatkan energi melalui jalan impor dengan asumsi energi selalu tersedia di pasar dengan harga yang kompetitif.¹⁷

Berkaitan dengan kebijakan impor, negara pengimpor jelas memerlukan kebijakan tersendiri. Kebijakan impor memiliki tujuan utama untuk menghindari ketergantungan energi hanya pada satu negara produsen. Dalam rangka mengontrol aliran impor energi, kebijakan tersebut dapat dikaitkan dengan sistem pajak atau tarif.

¹⁷ *Ibid.*

3. Kebijakan Inti Sisi Hilir Energi

Kebijakan inti sisi hilir energi sangat dibutuhkan dalam rangka menjamin pasokan energi dari sisi hulu dapat dinikmati oleh konsumen akhir secara optimal dan berkesinambungan. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, terdapat tiga kebijakan inti sisi hilir energi, yaitu diversifikasi, konservasi, dan indeksasi.

Diversifikasi energi adalah usaha penganekaragaman pemanfaatan energi yang bertujuan optimalisasi persediaan sumber daya energi. Sasaran dari diversifikasi energi adalah konsumen akhir. Dengan usaha diversifikasi diharapkan laju pengurusan dari tiap-tiap sumber energi akan lebih seimbang. Kebijakan diversifikasi sangat efektif dalam mendorong pengembangan energi baru dan sumber energi yang dapat diperbarui sehingga ketergantungan pada satu sumber energi dapat dikurangi.

Konservasi energi adalah usaha memelihara kelestarian sumber energi lewat penggunaannya secara arif dan bijaksana. Prinsip konservasi pada dasarnya adalah penghematan pemakaian sumber daya energi tanpa harus mengurangi *output* yang dihasilkan. Selain itu, konservasi energi juga berusaha mengurangi jumlah energi terbuang selama penggunaan energi tersebut.¹⁸

Banyak analis berpendapat bahwa konservasi energi merupakan cara yang lebih ekonomis untuk mencapai ketahanan energi dibandingkan usaha untuk menciptakan sumber energi baru. Sebuah penelitian yang dilakukan Cina, sebuah negara dengan populasi tertinggi di dunia, menunjukkan bahwa usaha menciptakan sumber energi baru, seperti energi air dan nuklir, membutuhkan biaya sebesar 6-7 kali dibandingkan biaya konservasi energi dengan output yang sama.¹⁹ Karena biayanya yang rendah, maka sangat disarankan konservasi energi menjadi strategi utama dalam rangka mencapai ketahanan energi.

¹⁸ Contoh kasus konservasi energi yang paling umum adalah pemanfaatan panas dari gas cerobong pabrik yang merupakan hasil pembakaran BBM ataupun batubara. Panas dari gas cerobong pabrik tersebut dapat digunakan untuk memanaskan proses atau bahan baku.

¹⁹ Wang Qingyi, *Energy Conservation as Security*, Seminar on China Security, (Summer 2006), pp.89 – 105.

Indeksasi energi adalah usaha memanfaatkan jenis energi tertentu untuk pemakaian tertentu. Kebijakan tersebut dikembangkan untuk menjaga energi jenis tertentu tidak digunakan untuk banyak pemakaian. Tentu saja perlu dilakukan analisa mendalam untuk memutuskan jenis energi tertentu yang diperuntukkan pada satu golongan konsumen. Kebijakan indeksasi energi hampir mirip dengan kebijakan diversifikasi, namun instrumen yang digunakan berbeda. Indeksasi lebih banyak menggunakan instrumen kebijakan non ekonomi seperti peraturan perundang-undangan dengan sanksi hukum yang jelas.²⁰

4. Struktur dan Kebijakan Sektor Hulu dan Hilir Gas Bumi Pasca Pemberlakuan UU Migas

Undang-Undang Migas dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang mandiri, transparan, berdaya saing, berwawasan pelestarian lingkungan, serta mendorong perkembangan potensi dan peranan industri nasional. Beberapa poin penting yang dapat mempengaruhi sektor hulu dan hilir gas bumi dalam UU tersebut adalah²¹ :

1. Pemisahan yang jelas antara sektor hulu dan hilir.
2. Kuasa pertambangan minyak dan gas bumi dikembalikan kepada pemerintah (sebelumnya dipegang oleh Pertamina). Untuk sektor hilir, UU Migas mengamanatkan dibukanya sektor yang sebelumnya dimonopoli oleh Pertamina.
3. Pada kegiatan usaha hulu, melalui Peraturan Pemerintah No. 42/2002 dibentuk Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas). Badan ini berfungsi sebagai wakil pemerintah untuk mengawasi dan mengatur kegiatan di sektor hulu migas terutama menandatangani Kontrak Kerja Sama (KKS) dengan pengusaha migas.
4. Pada kegiatan usaha hilir, melalui Peraturan Pemerintah No. 67/2002 dibentuk Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas). Badan ini bertugas untuk mengawasi pelaksanaan aktivitas di sektor hilir migas, terutama berkaitan dengan ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak (BBM) dan kegiatan usaha penyaluran gas bumi di pasar dalam negeri.

²⁰ Purnomo Yusgiantoro, *op. cit.*

²¹ Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, *Kebijakan Pemerintah pada Usaha Hilir Migas, 2002.*

Dalam rangka menunjang tugas BP Migas dan BPH Migas, pemerintah telah menyusun Pedoman dan Pola Tetap Pemanfaatan Gas bumi Nasional 2004-2020²², dimana didalamnya terdapat kebijakan umum dalam rangka pemanfaatan gas bumi. Kebijakan umum yang terdapat dalam pedoman tersebut adalah:²³

1. Menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi pengembangan gas bumi.
2. Menyiapkan perangkat peraturan pelaksanaan tentang UU Migas
3. Memprioritaskan pemanfaatan gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.
4. Cadangan gas bumi dalam jumlah besar maupun kecil yang relatif dekat dengan pusat konsumen diutamakan untuk kebutuhan dalam negeri.
5. Cadangan gas yang besar dan jauh dari pusat konsumen dapat dimanfaatkan untuk ekspor. Apabila ada proyek nasional di sekitar lapangan gas yang akan memanfaatkan gas tersebut dapat mengajukan rencana proyek/pemanfaatan gas sebelum rencana pengembangan lapangan disetujui.
6. Peningkatan akses untuk memperoleh gas bumi baik dalam negeri maupun luar negeri untuk menjaga ketersediaan pasokan.
7. Mendorong pembangunan infrastruktur gas bumi secara bertahap dan terjadwal sesuai *master plan* pembangunan pipa transmisi dan distribusi gas bumi nasional.
8. Pengembangan dan pemanfaatan gas bumi yang didasarkan pada prinsip keekonomian.
9. Harga gas bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.

Lebih lanjut, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), dalam rangka implementasi kebijakan tersebut, telah menyusun proyeksi porsi penggunaan gas bumi yang meliputi penggunaan LNG untuk ekspor dan pemenuhan kebutuhan domestik, serta proyeksi produksi LNG

²² Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, *Pedoman dan Pola Tetap Kebijakan Pemanfaatan Gas bumi Nasional 2004-2020: Blueprint implementasi UU no. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas bumi*, 2004.

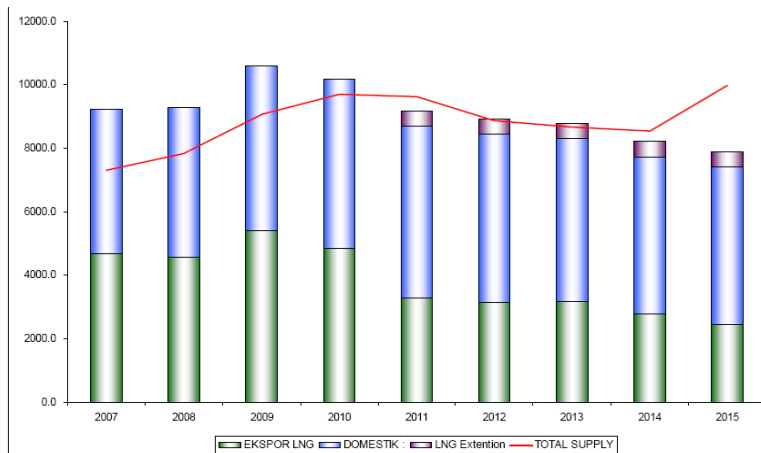
²³ *Ibid.*

extension.²⁴ Dalam proyeksi tersebut, peruntukkan gas bumi akan lebih diprioritaskan untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Secara bertahap, porsi gas bumi untuk ekspor diturunkan hingga menjadi kurang dari 30% pada tahun 2015. Porsi penggunaan LNG dan produksi *LNG extension* dapat dilihat pada gambar 1.

Semangat liberalisasi setelah disahkannya UU Migas terlihat pada terbukanya peran serta swasta dalam industri migas nasional. Peran Pertamina yang dulunya memonopoli kegiatan usaha dalam industri migas dibagi kepada pemodal swasta asing maupun nasional. Pertamina yang dahulu berperan sebagai pemain sekaligus pengatur, dengan diberlakukannya UU ini, perannya diperkecil dan hanya menjadi pemain baik di sektor hulu maupun hilir migas.

Kebijakan menghilangkan monopoli Pertamina tidak hanya dipicu dengan alasan efisiensi operasional perusahaan, melainkan juga sebagai upaya untuk memaksimalkan pengelolaan migas yang dapat memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi masyarakat. Dengan kebijakan tersebut, pemerintah mengharapkan usaha eksplorasi dan eksploitasi di sektor hulu akan semakin meningkat. Cadangan minyak dan gas yang dulunya tidak dapat dieksploitasi karena keterbatasan dana Pertamina dapat dialihkan kepada perusahaan swasta. Terlebih lagi, dengan semakin menurunnya jumlah produksi migas nasional, diperlukan investasi yang lebih besar lagi dalam rangka mengeksploitasi minyak hingga ke laut dalam. Dalam hal ini tentunya risiko eksploitasi akan semakin besar dan diperlukan pihak lain untuk membagi risiko tersebut.

²⁴ *LNG extension* adalah produk turunan yang dihasilkan dari usaha pemrosesan lanjut LNG. Salah satu contoh produk turunan LNG yang terkenal adalah CNG atau *Compressed Natural Gas* (Gas bumi Terkompresi) yang dibuat dari Gas bumi yang diekstrak, dimurnikan dan dikompresi adalah alternatif bahan bakar selain bensin atau solar yang sebenarnya lebih ramah lingkungan dan harganya relatif jauh lebih murah. Di Indonesia, CNG ini dikenal dengan nama Bahan Bakar Gas (BBG), yang sudah digunakan untuk beberapa moda angkutan umum di DKI Jakarta seperti bus *Transjakarta*.

Gambar 1. Proyeksi Pemanfaatan Gas Bumi dan LNG Extension

Sumber: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, *Rencana Penyediaan Gas Nasional*, Makalah diskusi disampaikan pada Round Table Forum and Dialog “Pemanfaatan Gas bumi Sebagai Alternatif Energi Dalam Negeri&Pengaruhnya Terhadap Dunia Usaha”, April 2007.

II. Pembahasan

A. Gambaran Umum Produksi dan Konsumsi Gas Bumi

Indonesia memiliki cadangan gas bumi sebesar 98 *trillion cubic feet* dan menempati ranking 11 dunia.²⁵ Akan tetapi, gas bumi belum diperhitungkan sebagai sumber energi pendorong pertumbuhan perekonomian nasional. Konsumen pengguna energi enggan beralih ke gas bumi mengingat masih murahnya harga BBM akibat subsidi dari pemerintah. Faktor inilah antara lain yang menyebabkan gas bumi dari beberapa lapangan utama seperti Kalimantan Timur dan lepas pantai Nangroe Aceh Darussalam justru digunakan untuk memenuhi komitmen ekspor dalam bentuk *Liquefied Natural Gas* (LNG).²⁶

Seiring dengan semakin tipisnya cadangan minyak bumi, maka gas bumi mulai diperhitungkan. Kenaikan permintaan akan gas bumi telah mendorong produsen untuk meningkatkan jumlah pasokan ke pasar.

²⁵ *Handbook of Energy, op. cit.*

²⁶ Produksi Gas Terus Menggeliat, Buletin BP Migas, No. 46, Juni 2008.

Kenaikan permintaan gas bumi juga didorong oleh krisis finansial global pada tahun 2007-2008 yang sempat mendorong harga minyak mentah dunia menyentuh harga di atas \$ 147 dolar AS per barel. Angka produksi gas bumi nasional tercatat mengalami tren kenaikan seiring upaya menambah jumlah pasokan di pasar. Pada tahun 1989 jumlah produksi masih berkisar di angka 2,000 milyar kaki kubik, sedangkan 20 tahun kemudian, angka ini sudah menembus angka 2,500 milyar kaki kubik. Tren angka produksi gas bumi nasional dari tahun 1989 hingga 2009 dapat dilihat pada tabel 1.

Sektor industri masih merupakan pengguna terbesar dari gas bumi. Hingga tahun 2008, sektor industri masih mengkonsumsi sebesar 73,2% dari pasokan gas bumi dengan angka pemakaian sebesar 169 juta BOE (*Barrel of Oil Equivalent*).²⁷ Industri yang menggunakan gas bumi terdiri atas 2 jenis, yaitu industri yang menggunakan gas tersebut sebagai bahan baku dan industri yang menggunakannya sebagai bahan bakar. Industri yang menggunakan gas bumi sebagai bahan baku antara lain adalah industri pupuk dan petrokimia. Industri yang menggunakan gas bumi sebagai bahan bakar antara lain adalah industri keramik dan pembangkit listrik.

Tren dominasi penggunaan gas bumi oleh sektor industri tampaknya masih akan berlanjut, mengingat harganya saat ini lebih murah dibandingkan minyak bumi. Selain itu, gas bumi juga dikenal sebagai energi bersih, dimana kadar polusi yang dihasilkan dari proses pembakaran gas bumi masih lebih rendah dibandingkan dengan polusi hasil pembakaran minyak bumi. Aspek minimalisasi pencemaran lingkungan tentu menjadi salah satu pertimbangan dunia industri, mengingat tekanan masyarakat agar perusahaan lebih peduli pada lingkungan sosial semakin besar.

²⁷ *Handbook of Energy, op. cit.*

**Tabel 1. Produksi dan Konsumsi Gas bumi tahun 1989-2009
(juta kaki kubik)**

Tahun	Produksi	Konsumsi	(+/-)
1989	1,952,315	1,920,322	31,993
1991	2,250,211	2,440,555	-190,344
1993	2,480,574	2,550,110	-69,536
1996	2,905,786	3,209,899	-304,113
1998	2,735,757	2,910,117	-174,360
2002	2,815,116	2,970,800	-155,684
2003	2,900,500	3,230,430	-329,930
2005	2,714,564	2,980,187	-265,623
2009	2,780,005	3,050,098	-270,093

Sumber: Pusat Data Kementerian ESDM, 2010, diolah.

Sektor komersial yang terdiri atas hotel, restoran, apartemen, dan pusat perbelanjaan merupakan pengguna terbesar kedua gas bumi dengan angka konsumsi sebesar 357 ribu BOE pada tahun 2008. Sektor rumah tangga dan transportasi adalah konsumen terbesar ketiga dan keempat dengan angka konsumsi masing-masing sebesar 131 dan 124 ribu BOE. Khusus untuk sektor rumah tangga, peningkatan penggunaan gas bumi secara signifikan terjadi pada saat pemerintah mencanangkan program konversi minyak tanah ke gas elpiji. Tercatat pada tahun 2008 terjadi peningkatan penggunaan gas bumi dalam bentuk elpiji sebesar 62,8% dibandingkan tahun sebelumnya.²⁸

Setelah program konversi minyak tanah ke elpiji, secara umum tidak terdapat peningkatan konsumsi gas bumi secara signifikan oleh sektor non-industri. Total konsumsi oleh sektor komersial, rumah tangga, dan transportasi masih sangat sedikit bila dibandingkan dengan konsumsi oleh sektor industri. Hal ini mengindikasikan masih lemahnya usaha pemerintah dalam mendiversifikasi penggunaan gas bumi ke konsumen non-industri.

²⁸ *Ibid.*

a. Permasalahan Sektor Hulu dan Hilir Gas Bumi

1. Permasalahan Sektor Hulu

UU Migas telah mengubah sistem kontrak kerja sama dengan para pengusaha migas. Sebelum undang-undang ini diberlakukan, investor hanya perlu berinteraksi dengan Pertamina untuk bisa berinvestasi di suatu blok/sumur. Terdapat badan di Pertamina yang bernama BAPPK (Badan Pengelolaan dan Pengawasan Kontraktor) yang mengurus pengelolaan dan pengawasan investor. Setelah UU Migas berlaku, investor harus mengajukan perijinan setidaknya ke empat pihak, yaitu Ditjen Migas, BP Migas, Dirjen Bea Cukai, dan Pemerintah Daerah. Kalangan investor mengeluhkan semakin panjangnya rantai birokrasi yang harus ditempuh untuk memperoleh ijin tersebut. Semakin panjangnya rantai birokrasi ini mengakibatkan membengkaknya biaya yang harus dikeluarkan oleh investor. Selain itu waktu yang dibutuhkan untuk memperoleh ijin menjadi semakin lama.

UU Migas pada pasal 31 ayat (3) juga mengenakan iuran yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada saat eksplorasi. Peraturan ini menimbulkan ketidakpastian di pihak pengusaha. Perlu diingat bahwa industri migas memiliki karakteristik yang unik, yaitu:

1. Adanya unsur ketidakpastian yang relatif tinggi (*uncertainty*).
2. Resiko yang tinggi (*high risk*).
3. Padat teknologi (*advance technology*).
4. Padat modal (*high capital*), sehingga dibutuhkan Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia dan di negara-negara berkembang lainnya. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa digunakan prinsip PSC (*Production Sharing Contract*) di Indonesia.
5. Butuh waktu yang panjang untuk memproduksi dan butuh waktu yang lama untuk bisa menikmati hasilnya.

Dari lima karakteristik di atas, iuran yang dibayar pada saat eksplorasi meningkatkan unsur ketidakpastian (poin satu). Sehingga pemberlakuan UU ini seakan tidak memperhatikan kepentingan investor. Padahal di sisi lain Indonesia sangat membutuhkan investor untuk dapat mengeksploitasi kekayaan migasnya.

Faktor lain yang menjadi permasalahan investor adalah jika sebelum diberlakukannya UU Migas masalah yang timbul hanya seputar penafsiran kontrak antara investor dengan pemerintah. Setelah diberlakukannya UU

ini, faktor yang menghambat investasi lebih kepada tindakan pemerintah sebagai regulator. Misalnya, pemberlakuan peraturan perundang-undangan baru kepada kontrak-kontrak yang sedang berjalan, ketidakpastian dalam peraturan-peraturan mengenai perpajakan dan bea masuk, dan tidak adanya kejelasan mengenai peran pemerintah daerah dan pemerintah pusat setelah dikeluarkannya undang-undang otonomi daerah.

Investor juga melihat ketidakselarasan UU Migas dengan peraturan perundangan lain yang berakibat ketidakpastian hukum. Contoh ketidakselarasan tersebut adalah pada Kontrak Kerja Sama (KKS) antara BP Migas dengan PT Pertamina EP, dimana PT Pertamina EP diberikan bekas Wilayah Kuasa Pertambangan (WKP) di seluruh Indonesia, kecuali blok Cepu yang diberikan kepada ExxonMobil. Pemberian WKP ini ditandatangani dalam satu kontrak. Jelas hal ini bertentangan dengan Pasal 13 UU tersebut, dimana setiap Badan Usaha (BU) atau Badan Usaha Tetap (BUT) hanya diberikan satu WKP dan dalam hal BU atau BUT mengusahakan beberapa WKP, maka harus dibentuk badan hukum yang terpisah. Peraturan ini dimaksudkan agar tidak terjadi konsolidasi pembebanan dan atau pengembalian biaya (*cost recovery*).²⁹

Semua permasalahan yang dikemukakan di atas berakibat pada terhambatnya usaha eksplorasi dan eksploitasi gas bumi. Tercatat pada tahun 1998-2001 jumlah sumur baru yang ditemukan rata-rata sebanyak 70-80 buah pertahun. Jumlah ini menurun drastis pasca pemberlakuan UU Migas, sebagai contoh pada tahun 2003 jumlah penemuan sumur hanya 30 buah dan pada tahun 2007 jumlah ini menurun drastis menjadi hanya 15 buah.³⁰ Penurunan ini tentu berakibat pada turunnya angka produksi gas bumi.

Gejala penurunan angka produksi gas bumi setelah pemberlakuan UU Migas dapat dilihat gambar 1. Dalam rentang waktu tahun 1989 hingga 1998, produksi gas bumi mengalami kenaikan drastis dari 1,976 milyar kaki kubik menjadi 2,978 milyar kaki kubik atau lebih dari 50%. Akan tetapi mulai tahun 2003 angka produksi gas bumi cenderung stagnan di bawah angka 3,000 milyar kaki kubik. Dikaitkan dengan fakta bahwa tingkat penemuan sumur baru juga menurun, maka dapat disimpulkan bahwa

²⁹ Hasan Madjedi, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*. Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2008.

³⁰ Lupakan Produksi 1 juta Barel, *Koran Jakarta*, 18 Juni 2010.

produksi gas bumi tersebut sebagian besar berasal dari sumur tua yang umur produktifnya tidak akan bertahan lama.

Hal yang kontradiktif terjadi pada besaran *cost recovery*. Pada saat jumlah eksplorasi sumur baru semakin menurun, biaya ini semakin meningkat. Sepanjang 2002 hingga 2007, *cost recovery* secara berturut-turut US\$ sebesar 4,338 miliar US\$; 5,044 miliar US\$; 5,326 miliar US\$; 7,533 miliar US\$; 7,815 miliar US\$; dan US\$ 8,031 miliar US\$.³¹ Hal ini mengindikasikan bahwa investor semakin dibebani biaya yang bersifat administratif tanpa menghasilkan gas bumi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu permasalahan ini juga menambah beban keuangan negara, sebab sesuai dengan perjanjian PSC, pemerintah berkewajiban mengembalikan *cost recovery* kepada investor.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa UU Migas menyebabkan investasi di sektor hulu gas bumi terhambat karena alasan birokrasi yang terlalu kompleks. Hal ini tentu saja menghambat usaha penemuan sumur baru yang dapat menjamin kontinuitas pasokan gas bumi. Oleh karena itu untuk memperbaiki sektor hulu dalam rangka menjamin pasokan gas bumi, pemerintah dapat mengambil kebijakan sebagai berikut:

1. Wewenang untuk mengatur sektor hulu dikembalikan ke Pertamina sebagai BUMN. Namun pengembalian kewenangan tersebut sebaiknya dilakukan setelah Pertamina menerbitkan saham di pasar modal (*go public*). Hal ini sangat diperlukan untuk menghapus kesan masa lalu yang memandang Pertamina bersifat birokratis dan tidak transparan. Mayoritas saham sebaiknya tetap dipegang oleh pemerintah agar pengelolaan gas bumi dapat tepat sasaran dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam negeri. Saham yang dijual ke publik sebaiknya ditawarkan secara terbatas kepada investor lokal agar meminimalkan pengaruh asing terhadap kebijakan perusahaan.
2. Pertamina juga kembali diberikan kewenangan untuk menandatangani kontrak kerja sama dengan perusahaan asing. Hal ini bertujuan untuk memperkuat bumper kedaulatan (*sovereignty*) Negara Indonesia. Dalam struktur industri migas saat ini, kontrak dilaksanakan antara pengusaha migas dengan BP Migas sebagai wakil pemerintah. Dengan skema ini, maka apabila terjadi perselisihan dan perkara tersebut diajukan ke pihak

³¹ *Ibid.*

arbitrase internasional, maka pemerintah akan secara langsung berhadapan dengan kalangan pengusaha.

3. BP Migas direposisiikan sebagai wakil pemerintah untuk mengawasi kinerja Pertamina. Dengan menunjuk pihak pengawas dari luar perusahaan, diharapkan Pertamina dapat menjaga keseimbangan antara kepentingan untuk mencari keuntungan dan memenuhi kewajiban pemenuhan energi untuk kebutuhan dalam negeri.
4. Luran dan pajak dibebankan pada saat eksploitasi. Hal ini untuk mengurangi risiko ketidakpastian yang harus ditanggung investor.

Dengan kebijakan di atas diharapkan iklim investasi migas di Indonesia dapat lebih kondusif. Dengan bertambahnya investasi di sektor ini diharapkan laju penemuan sumur baru gas bumi dapat meningkat sehingga ketergantungan pada sumur tua dapat dikurangi. Penemuan sumur baru yang dibarengi dengan usaha meningkatkan produksi sumur tua pada akhirnya dapat meningkatkan pasokan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri.

2. Permasalahan Sektor Hilir

Untuk sektor hilir, keberadaan BPH Migas dipandang oleh kalangan investor semakin memperpanjang birokrasi dalam tata niaga migas. Banyak kalangan menilai bahwa tugas dan wewenang BPH Migas tumpang tindih dengan Ditjen Migas sehingga mempersulit proses perijinan. Sebagai contoh adalah pembedaan kewenangan memberikan perijinan dalam distribusi gas, dimana BPH Migas berwenang memberikan ijin pengaliran melalui sistem perpipaan dan Ditjen Migas berwenang dalam memberikan ijin distribusi menggunakan tanker dan *storage*. Pembedaan tersebut dinilai tidak masuk akal, karena dengan alasan skala ekonomis, pengusaha seringkali menginginkan pengaliran gas bumi baik melalui perpipaan maupun tanker. Kalangan investor menilai pembedaan tersebut menjadikan proses perijinan menjadi tidak efisien dan meningkatkan biaya.

Kewenangan di sisi hilir yang dipegang oleh BPH Migas dan Ditjen Migas juga mengakibatkan kurangnya koordinasi karena ego institusi dalam merumuskan kebijakan. Akibatnya, banyak kebijakan vital dalam rangka pengembangan gas bumi terlambat dirumuskan. Kebijakan yang sangat terlambat dikeluarkan diantaranya adalah Rencana Induk Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional. Rencana induk ini sangat dibutuhkan oleh

BPH Migas untuk menyiapkan perizinan investasi bagi pembangunan infrastruktur. Rencana induk ini juga sangat dibutuhkan bagi investor dalam rangka menghitung besaran investasi beserta potensi keuntungan dan jangka waktu pengembalian modal.

UU Migas yang telah meliberalisasi sektor hilir gas bumi Indonesia seharusnya semakin membuka akses masyarakat kepada sumber energi tersebut. Prioritas akses tentunya harus diberikan kepada pengguna dominan energi, yang sebagian besar terpusat di Pulau Jawa.³² Hal ini menjadi tantangan tersendiri mengingat sebagian besar dari sumber energi tersebut berlokasi di luar Pulau Jawa.

Keberadaan infrastruktur transmisi dan distribusi yang menghubungkan produsen, yang sebagian besar berada di luar Pulau Jawa, dengan konsumen di Pulau Jawa merupakan syarat mutlak. Akan tetapi, panjang sistem perpipaan gas bumi untuk penyaluran ke Pulau Jawa hanya sebesar 2,5%³³ dari panjang perpipaan nasional. Jumlah ini tentu saja masih sangat tidak memadai. Kekurangan infrastruktur inilah yang menyebabkan kebijakan alokasi gas bumi menjadi tidak konsisten dengan strategi memprioritaskan gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Kasus terakhir adalah alokasi Gas Donggi Senoro, yang akhirnya diputuskan sebesar 70% masih diperuntukkan untuk ekspor karena ketidaksiapan

³² Hingga awal 1990-an, konsumsi gas bumi di Jawa masih di bawah angka 300 juta kaki kubik per hari dan hampir seluruhnya berada di wilayah Jawa Barat. Gas bumi dipasok terutama dari lapangan gas Cilamaya (Cirebon) yang melalui pipa transmisi disalurkan untuk memenuhi kebutuhan untuk pabrik pupuk Kujang, pabrik baja Krakatau Steel, pabrik semen Cibinong serta gas kota di Bogor dan Jakarta. Konsumsi gas bumi di Jawa berlipat dua pada tahun 1993 dengan dipasoknya gas bumi sebanyak 260 juta kaki kubik perhari oleh perusahaan minyak ARCO dari lapangan di laut Jawa bagian Barat ke pembangkit PLN di kawasan Jakarta. Pada tahun 1994 pasokan ke pembangkit tenaga listrik di kawasan Surabaya dilakukan lagi oleh ARCO dari sumber gas bumi di daerah Pagerungan (Selat Madura), dengan tambahan gas bumi sekitar 50 persen, yang juga digunakan untuk memasok PGN dan Petrokimia Gresik di Jawa Timur. Sejak itu konsumsi gas bumi terus tumbuh stabil hingga krisis ekonomi 1998 melanda yang berpengaruh menurunkan tingkat konsumsi. Secara perlahan konsumsi kemudian tumbuh kembali; dan bila dihitung sejak 1991 hingga 2005, pertumbuhan konsumsi gas bumi di Jawa adalah sekitar 12 persen per tahun. Hanan Nugroho, *Pipa Transmisi Gas Bumi Kalimantan Timur-Jawa Sebagai Alternatif untuk Memasok Kebutuhan Energi di Jawa*, Jurnal Perencanaan Pembangunan, Maret 2006.

³³ Hanan Nugroho, *Pipa Transmisi Gas Bumi Kalimantan Timur-Jawa Sebagai Alternatif untuk Memasok Kebutuhan Energi di Jawa*, Jurnal Perencanaan Pembangunan, Maret 2006.

infrastruktur dalam negeri untuk menampung dan menyalurkan gas tersebut.³⁴

Keterlambatan terbitnya kebijakan pembatasan subsidi BBM beserta alokasinya merupakan contoh lain dari lemahnya koordinasi dari BPH Migas dan Ditjen Migas, padahal kepastian alokasi BBM bersubsidi sangat dibutuhkan untuk meringankan beban anggaran subsidi pemerintah. Hingga saat ini telah banyak wacana mengenai pembatasan BBM bersubsidi beserta mekanismenya. Salah satu contoh mekanisme yang ditawarkan pemerintah adalah membatasi jumlah BBM bersubsidi berdasarkan tahun pembuatan kendaraan. Akan tetapi banyak kalangan menilai bahwa mekanisme tersebut akan mengalami banyak kendala pada saat implementasinya.

Sangat disayangkan kebijakan pembatasan BBM bersubsidi ini belum dapat diimplementasikan, padahal selain untuk meringankan beban subsidi pada anggaran pemerintah, kebijakan ini juga menentukan arah kebijakan pengembangan gas bumi. Perlu diingat bahwa gas bumi merupakan energi substitusi terdekat dari BBM karena jumlah cadangannya yang masih melimpah. Teknologi pemrosesan gas bumi juga sudah berkembang di Indonesia sehingga produk akhir gas bumi dapat digunakan di berbagai sektor seperti transportasi, industri, dan rumah tangga.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tumpang tindih kewenangan antara BPH Migas dan Ditjen Migas sedikit banyak berkontribusi pada keterlambatan dalam penerbitan kebijakan yang tegas dalam pengembangan gas bumi. Penulis menyarankan agar BPH Migas dapat digabungkan dengan Ditjen Migas di bawah Kementerian ESDM dalam rangka perampingan birokrasi. Birokrasi satu atap ini diharapkan dapat mempermudah koordinasi dalam pembuatan kebijakan sekaligus

³⁴ Lebih lanjut Menteri ESDM menyatakan bahwa alokasi gas Donggi Senoro sebesar 70% untuk ekspor dan 30% untuk domestik telah memperhatikan kesetimbangan antara kepentingan tambahan pendapatan negara untuk investasi dan kepentingan domestik. Prioritas alokasi gas domestik diperuntukkan untuk pembangkit listrik PLN. Dengan menggunakan gas, maka diharapkan biaya pokok produksi listrik PLN dapat turun sehingga subsidi listrik dapat ditekan. Sedangkan industri yang memperoleh prioritas alokasi ini adalah industri pupuk dengan alasan melindungi kebutuhan petani akan harga pupuk terjangkau. Alokasi Gas Donggi Senoro Bisa Digeser, <http://bisnis.vivanews.com/news/read/160018-alokasi-gas-donggi-senoro-bisa-digeser>, diakses 13 Oktober 2010.

menghilangkan ego institusi sehingga kebijakan yang tegas mengenai pengembangan gas bumi dapat segera diterbitkan.

b. Memperluas Penggunaan Konsumsi Gas Bumi untuk Sektor Non-Industri

Seperti telah dijelaskan pada bagian kerangka pemikiran, konsumsi gas bumi dalam negeri masih didominasi oleh sektor industri. Hal ini di satu sisi sesuai dengan prinsip indeksasi energi, yaitu penggunaan suatu sumber energi pada sektor tertentu dalam rangka meningkatkan efektifitas penggunaannya. Akan tetapi di sisi lain, indeksasi energi yang terlalu *rigid* membawa risiko bagi kontinuitas penggunaan gas bumi sebagai sumber energi. Andaikata terdapat penurunan kapasitas produksi industri pengguna gas bumi, tentunya akan mengakibatkan kelebihan pasokan gas bumi yang tidak terpakai. Salah satu solusi yang dapat dilakukan adalah mengekspor kelebihan pasokan tersebut. Langkah ini tentunya bertentangan dengan kebijakan penggunaan gas bumi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dalam negeri.

Ketergantungan penggunaan gas bumi oleh sektor industri juga menunjukkan ketidaksiapan sektor non-industri untuk menyerap produk gas bumi. Pada tahun 2008, sektor non-industri (rumah tangga, komersial, dan transportasi) mengkonsumsi sebanyak 252 juta BOE atau sebesar 83,7% dari total konsumsi BBM nasional.³⁵ Besarnya ketergantungan sektor non-industri pada BBM merupakan ancaman terhadap ketahanan energi mengingat minyak bumi merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan. Oleh karena itu, usaha perluasan penggunaan gas bumi untuk sektor non-industri mutlak diperlukan.

1. Program Gas Kota untuk Sektor Rumah Tangga

Salah satu usaha pemerintah untuk mendorong konsumsi gas bumi oleh konsumen non-industri khususnya rumah tangga adalah pencaanangan program gas kota. Program gas kota tersebut dilaksanakan dengan tujuan memenuhi kebutuhan bahan bakar rumah tangga, khususnya di daerah yang dekat dengan lokasi produksi gas bumi. Program ini diharapkan sekaligus dapat mengurangi konsumsi minyak tanah yang merupakan salah

³⁵ *Handbook of Energy, op. cit.*

satu produk turunan BBM. Beban subsidi APBN yang dapat dihemat melalui program gas kota diperkirakan mencapai Rp 1 triliun.³⁶ Program gas kota mulai dilaksanakan pemerintah sejak tahun 2000 dengan menunjuk Perusahaan Gas Negara (PGN) sebagai pelaksana sekaligus penanggungjawab distribusi gas tersebut.

Secara umum perkembangan program gas kota menunjukkan perkembangan positif, terutama pada kota yang berlokasi di daerah penghasil gas bumi seperti Balikpapan, Bontang, dan Prabumulih. Dari segi jumlah volume yang disalurkan dan jumlah pelanggan juga terdapat kenaikan yang signifikan. Sejak tahun 2000 hingga tahun 2006 terdapat peningkatan jumlah volume gas disalurkan dari 1,921 m³ menjadi 3,385 m³ atau sebesar 76,2 %. Pada periode yang sama juga terdapat peningkatan signifikan dari jumlah pelanggan dari 44,638 Kepala Keluarga (KK) menjadi 77,079 KK atau sebesar 72,7 %.³⁷

Program gas kota menghadapi kendala yang menghambat perkembangannya pada periode 2006-2008. Praktis tidak ada penambahan volume gas disalurkan maupun jumlah pelanggan pada periode tersebut. PGN sebagai pelaksana program gas kota tidak mampu meraih keuntungan pada tingkat harga ekonomis akibat tingginya nilai investasi yang dibutuhkan untuk membangun infrastruktur gas. Menurut perhitungan, untuk membangun infrastruktur bagi 1,000 pelanggan dibutuhkan investasi senilai Rp 4,83 milyar.³⁸ Nilai investasi ini dinilai masih terlalu besar bila dibebankan kepada konsumen. PGN melihat belum terdapat penambahan pangsa pasar secara signifikan yang dapat membantu meningkatkan skala ekonomis pengoperasian gas kota.

Dalam jangka panjang pemerintah menargetkan akan meningkatkan penggunaan gas kota di 9 kota penghasil minyak dan gas bumi. Sembilan kota tersebut adalah : Lhokseumawe, Jambi, Prabumulih, Semarang, Balikpapan, Tarakan, Samarinda, Bontang, dan Sorong. Akan tetapi, lagi-lagi tingginya nilai investasi untuk pembangunan infrastruktur masih menjadi kendala pelaksanaan di sembilan kota tersebut. Nilai investasi yang

³⁶ Jaringan Gas Kota Menghemat Anggaran Subsidi Rp 1 Triliun, <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/3241-menteri-esdm-program-jaringan-gas-kota-menghemat-anggaran-subsidi-rp-1-triliun.html>, diakses 11 Agustus 2010.

³⁷ Badan Pusat Statistik, 2010.

³⁸ Proyek Gas Kota Hadapi Masalah, *Warta Ekonomi*, 31 Mei 2009.

terlampau tinggi menyebabkan mahalnya biaya instalasi³⁹ yang harus dikeluarkan konsumen. Tercatat biaya instalasi untuk pemakaian gas kota adalah sekitar Rp 1 juta per rumah tangga.⁴⁰

Tingginya nilai investasi dan biaya instalasi yang merupakan *upfront cost* menjadi hambatan konsumen untuk menggunakan gas kota. Padahal kalau melihat dari segi keekonomisan, penggunaan gas kota akan lebih hemat bila dibandingkan gas elpiji. Rata-rata pengguna gas kota mengeluarkan biaya operasional sebesar Rp 30 ribu-Rp 40 ribu⁴¹ perbulan. Biaya tersebut lebih murah dibandingkan dengan pemakaian elpiji, yang menurut salah satu survei menyebutkan bahwa rata-rata satu rumah tangga menghabiskan Rp 60 ribu perbulan untuk membeli elpiji.⁴² Lebih rendahnya harga penggunaan gas kota dibandingkan elpiji terutama disebabkan oleh proses pengolahannya yang lebih sederhana dibandingkan dengan elpiji.

Keunggulan lain gas kota dibandingkan dengan elpiji adalah faktor keamanan. Sampai saat ini belum pernah ada laporan kejadian ledakan akibat pemakaian gas kota. Sedangkan untuk gas elpiji, selama semester pertama tahun 2010, pemerintah disibukkan oleh kejadian ledakan tabung gas ukuran 3 kg. Secara teknis dapat dijelaskan bahwa salah satu penunjang keamanan gas kota adalah penyebaran tekanan gas yang dibagi pada sistem perpipaan. Penyebaran tekanan tersebut menyebabkan gas yang mengalir ke dalam rumah penduduk memiliki tekanan yang rendah, bahkan jauh lebih rendah dari tekanan gas elpiji pada tabung ukuran 3 kg. Faktor keamanan tentunya menjadi nilai tambah bagi penggunaan gas kota.

Dalam rangka meningkatkan nilai keekonomisan dari program gas kota, pemerintah sebenarnya dapat mengintegrasikan jaringan gas kota dengan rencana induk jaringan transmisi dan distribusi gas bumi. Pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada investor untuk

³⁹ Biaya instalasi adalah biaya pemasangan jaringan penunjang agar gas dapat dialirkan ke dalam rumah konsumen. Pada program gas kota yang dilaksanakan di Kota Tarakan, pemerintah menggratiskan biaya pemasangan jaringan perpipaan dari jaringan induk ke titik sasaran, Namun, konsumen menanggung biaya instalasi untuk pengaliran gas ke dalam rumah mereka.

⁴⁰ Gas Alam yang Jauh Lebih Hemat, *Koran Jakarta*, 24 Mei 2010.

⁴¹ Gas Kota Terkendala Infrastruktur, http://bisnis.vivanews.com/news/read/13532-gas_kota_terkendala_infrastruktur, diakses tanggal 16 Agustus 2010.

⁴² *Ibid.*

membangun jaringan gas kota yang menginduk pada jaringan transmisi dan distribusi gas bumi. Tentunya dengan kebijakan ini, nilai investasi yang harus dikeluarkan oleh investor akan semakin kecil dan berimbang pada menurunnya biaya instalasi yang harus dikeluarkan oleh konsumen rumah tangga.

Usaha lain yang dapat ditempuh untuk mengakselerasi penggunaan gas kota adalah Pemerintah Pusat berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah untuk mensosialisasikan keuntungan dari penggunaan gas kota dibandingkan minyak tanah atau elpiji. Seperti telah dijelaskan di atas, gas kota memiliki kelebihan dari segi keekonomisan harga dan faktor keamanan. Koordinasi dengan Pemerintah Daerah juga dapat lebih menjamin program gas kota akan tepat sasaran bagi golongan rumah tangga yang membutuhkan.

2. Program BBG untuk Sektor Transportasi

Sektor lain yang dapat menjadi target perluasan penggunaan gas bumi adalah sektor transportasi. Pada tahun 2008 sektor transportasi menggunakan sebesar 191 juta BOE atau 29,7 % dari seluruh konsumsi energi nasional⁴³ dalam bentuk bahan bakar. Dari sejumlah energi tersebut, lebih dari 99% merupakan bahan bakar turunan dari minyak bumi (BBM).⁴⁴ Angka tersebut mengindikasikan masih luasnya peluang mengkonversi BBM menjadi bahan bakar gas (BBG) pada sektor transportasi.

BBG sebenarnya memiliki banyak keunggulan dibandingkan BBM. Keunggulan utama BBG adalah lebih ramah lingkungan dibandingkan BBM. Kendaraan bermotor yang menggunakan BBM berperan sebagai penyumbang polusi cukup besar terhadap kualitas udara dan kesehatan. Kondisi tersebut diperparah oleh terjadinya krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997, dimana kondisi kendaraan bermotor dan angkutan umum menjadi sangat buruk akibat tingginya harga suku cadang.

Pencemaran udara terutama di kota-kota besar telah menyebabkan menurunnya kualitas udara sehingga mengganggu kenyamanan, bahkan telah menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan. Sebagai contoh, hasil penelitian Bapedal menunjukkan bahwa kendaraan bermotor di Jakarta pada

⁴³ *Handbook of Energy, op. cit.*

⁴⁴ *Ibid.*

tahun 2002 memberikan kontribusi pencemaran CO sebesar 98,80%, NOx sebesar 73,40% dan HC sebesar 88,90%. Sebenarnya kondisi tersebut diatas juga telah dialami oleh beberapa kota besar di negara lain, namun telah ditangani secara serius sehingga tingkat pencemaran dapat dikurangi. Hal ini menunjukkan bahwa masalah lingkungan telah mendapatkan perhatian cukup serius dan telah didudukkan sebagai prioritas dalam pembangunan transportasi perkotaan yang berkelanjutan (*Substainable Urban Transport Development*).⁴⁵

Berkaitan dengan usaha menciptakan bahan bakar ramah lingkungan, pemerintah telah membentuk tim Evaluasi Teknis Proyek Percontohan Bahan Bakar Gas. Hasil studi dari tim ini menghasilkan kesimpulan bahwa BBG adalah bahan bakar ramah lingkungan dan layak untuk dipakai pada kendaraan bermotor hanya dengan penambahan sebuah alat yang disebut *conversion kit*. Setelah pengujian tersebut, pemerintah pada tahun 1998 mulai menggalakkan program konversi BBM ke BBG. Akan tetapi perkembangan program ini sangat lambat. Faktor utama penghambat program konversi BBM ke BBG adalah:

1. Produsen menghadapi masalah harga jual BBG ke konsumen yang terlalu rendah, yaitu Rp 2,562 per liter. Apabila harga jual BBG dinaikkan maka akan makin sulit bersaing dengan BBM yang harganya masih disubsidi.
2. Konsumen menghadapi masalah mahalnya harga *conversion kit*. Harga *conversion kit* di pasaran berkisar antara Rp 4 juta hingga Rp 6 juta.⁴⁶

Untuk menghadapi permasalahan dari sisi produsen, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk menaikkan harga jual BBG. Seperti telah disebutkan di atas, harga BBG yang sebesar Rp 2,562 per liter masih di bawah harga BBM Premium yang sebesar Rp 4, 500 per liter. Beberapa analis menilai bila dilihat dari proses produksi dan tata niaga maka harga keekonomisan BBG adalah 60% dari harga BBM Premium.⁴⁷ Dilihat dari persentase ini maka sebenarnya harga BBG masih akan berada di bawah harga BBM Premium subsidi walaupun sudah dijual pada harga keekonomisannya.

⁴⁵ Mansus dan Rachmad Basuki, Penggunaan BBG pada Kendaraan Bermotor di Surabaya, *Jurnal APLIKASI*, Volume 4, No. 1, Pebruari 2008.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Kendaraan Umum di Jakarta akan Memakai BBG, *Suara Pembaruan*, 21 Oktober 2003.

Masalah yang lebih kompleks terdapat pada sisi konsumen. Harga *conversion kit* yang berkisar antara Rp 4 juta - Rp 6 juta tentunya akan memberatkan sebagian besar konsumen. Salah satu cara untuk mengatasi hal ini adalah mengakomodasi sistem pembakaran pada kendaraan untuk penggunaan BBG. Pemerintah dapat mengkaji kemungkinan untuk memberikan insentif kepada pihak produsen otomotif yang memasang *conversion kit* pada produknya. Insentif ini dapat berupa insentif fiskal maupun non-fiskal, sebagai contoh berupa keringanan bea masuk bagi kendaraan dan suku cadangnya atau kemudahan perizinan bagi pengguna kendaraan BBG.

Kedua kebijakan di atas harus diikuti oleh peningkatan jumlah Stasiun Pengisian Bahan bakar Gas (SPBG) agar akses masyarakat ke BBG semakin mudah. Untuk tahap awal pemerintah dapat mendukung peningkatan jumlah SPBG di kota-kota besar seperti Jakarta. Saat ini di Jakarta sudah terdapat 20 SPBG yang dipergunakan untuk melayani transportasi umum *transjakarta*.⁴⁸ Strategi yang dapat mendorong pembangunan SPBG adalah memberikan insentif kepada pengusaha yang mengajukan aplikasi pembangunan SPBG. Pemerintah juga dapat mengadakan program konversi SPBU menjadi SPBG seiring dengan meningkatnya penggunaan BBG. Tentunya program ini harus dilaksanakan pada lokasi dimana pengguna BBG sudah mulai meningkat.

III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Sruktur dan kebijakan sektor hulu dan hilir gas bumi pasca pemberlakuan UU Migas masih kurang kondusif dalam rangka mendukung penggunaan gas bumi untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Di sisi hulu, keberadaan BP Migas dipandang memperpanjang birokrasi perijinan dalam perusahaan migas. Birokrasi tersebut membuat iklim investasi yang sangat diperlukan untuk menjaga pasokan gas bumi menjadi kurang kondusif. Selain itu, pengusaha harus membayar iuran ke pemerintah pada saat eksplorasi. Hal ini menambah risiko di sisi investor karena faktor ketidakpastian investasi menjadi bertambah besar.

⁴⁸ Bajaj Baru Segera Ramaikan Jakarta Keterbatasan SPBG Masih Menghadang, Bisnis Indonesia, 18 Maret 2010.

Di sisi hilir, tugas dan kewenangan BPH Migas sering tumpang tindih dengan Ditjen Migas. Hal ini sering menimbulkan ketidakjelasan dalam urusan perijinan terutama berkaitan dengan kegiatan transmisi dan distribusi gas bumi. Tumpang tindih ini sedikit banyak juga menyebabkan keterlambatan penerbitan Rencana Induk Transmisi dan Distribusi Gas Bumi. Akibatnya, terdapat sejumlah gas bumi yang terpaksa diekspor karena belum tersedianya fasilitas distribusi yang memadai.

Target kontribusi gas bumi sebesar minimal 30% pada bauran energi tahun 2025 masih menghadapi masalah ketergantungan berlebihan pada sektor industri. Tercatat sektor industri masih merupakan pengguna dominan gas bumi dengan kontribusi sebesar 73,2%, sementara di sisi lain penggunaan oleh sektor rumah tangga dan transportasi tidak berkembang. Ketergantungan yang berlebihan ini tentu membawa risiko apabila sektor industri tersebut mengalami penurunan kapasitas, maka akan terdapat kelebihan pasokan gas bumi yang tidak termanfaatkan. Satu-satunya cara untuk memanfaatkan kelebihan pasokan tersebut adalah dengan jalan mengeksport yang tentu saja tidak sesuai dengan paradigma prioritas penggunaan gas bumi untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri.

Dalam rangka memperluas penggunaan gas bumi untuk sektor rumah tangga, pemerintah dapat mengintegrasikan program gas kota dengan jaringan transmisi dan distribusi gas bumi. Program integrasi ini diharapkan dapat menurunkan nilai investasi pada proyek gas kota. Dengan semakin rendahnya nilai investasi diharapkan akan menarik lebih banyak investor. Nilai investasi yang semakin rendah juga akan meminimalisir biaya instalasi yang harus ditanggung konsumen.

Untuk sektor transportasi, pemerintah dapat merevitalisasi program BBG dengan menaikkan harga jual agar lebih menarik bagi investor. Untuk lebih memperluas penggunaan BBG pemerintah juga dapat memberikan insentif bagi perusahaan otomotif yang mengakomodasi BBG bagi kendaraan produksinya.

B. Saran

Untuk meningkatkan kinerja di sektor hulu dalam rangka menjamin pasokan gas bumi, pemerintah dapat mempertimbangkan pengembalian wewenang sebagai regulator ke Pertamina dengan catatan perusahaan minyak dan gas negara ini harus terlebih dahulu *go public*. Dengan *go public*

diharapkan kepercayaan pelaku pasar migas kepada perusahaan ini akan semakin tinggi. BP Migas sebaiknya diposisikan sebagai pengawas dari kinerja Pertamina agar perusahaan dapat menjaga keseimbangan antara mencari keuntungan dan memenuhi kewajiban memenuhi pasokan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri.

Di sektor hilir, BPH Migas dapat digabungkan dengan Ditjen Migas di bawah Kementerian ESDM. Dengan penggabungan ini diharapkan koordinasi dalam pembuatan kebijakan akan semakin cepat. Kebijakan yang urgen antara lain adalah rencana aksi pembangunan jaringan transmisi dan distribusi gas bumi terutama dari luar Pulau Jawa ke Pulau Jawa.

Daftar Pustaka

Buku

- Hasan, Madjedi, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*. Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2008.
- M. Humphreys, Jeffrey D. Sachs, Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York, 2007.
- Purnomo Yusgiantoro, *Ekonomi Energi: Teori dan Praktek*, Jakarta : LP3ES, 2000.

Jurnal/Makalah

- Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, *Kebijakan Pemerintah pada Usaha Hilir Migas*, 2002.
- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, *Pedoman dan Pola Tetap Kebijakan Pemanfaatan Gas bumi Nasional 2004-2020: Blueprint implementasi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas bumi*, 2004.
- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, *Rencana Penyediaan Gas Nasional*, Makalah diskusi disampaikan pada Round Table Forum and Dialog “Pemanfaatan Gas bumi Sebagai Alternatif Energi Dalam Negeri&Pengaruhnya Terhadap Dunia Usaha”, April 2007.
- Hanan Nugroho, *Pipa Transmisi Gas Bumi Kalimantan Timur-Jawa Sebagai Alternatif untuk Memasok Kebutuhan Energi di Jawa*, Jurnal Perencanaan Pembangunan, Maret 2006.
- Mansus dan Rachmad Basuki, *Penggunaan BBG pada Kendaraan Bermotor di Surabaya*, Jurnal APLIKASI, Volume 4 No. 1, Pebruari 2008.
- Wang Qingyi, *Energy Conservation as Security*, Seminar on China Security, Summer 2006, pp.89 – 105.

Dokumen

- Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia 2009, *OPEC Market Indicators Report, July 2010*.
- Data Badan Pusat Statistik, Tahun 2010.
- Data kementerian ESDM, Tahun 2010.

Surat Kabar/Majalah

Bajaj Baru Segera Ramaikan Jakarta Keterbatasan SPBG Masih Menghadang, *Bisnis Indonesia*, 18 Maret 2010.

Gas Alam yang Jauh Lebih Hemat, *Koran Jakarta*, 24 Mei 2010.

Kendaraan Umum di Jakarta akan Memakai BBG, *Suara Pembaruan*, 21 Oktober 2003.

Lupakan Produksi 1 juta Barel, *Koran Jakarta*, 18 Juni 2010.

Produksi Gas Terus Menggeliat, *Buletin BP Migas*, Juni 2008.

Proyek Gas Kota Hadapi Masalah, *Warta Ekonomi*, 31 Mei 2009.

Internet

<http://www.inilah.com/news/read/ekonomi/2010/02/21/358472/cadangan-gas-bumi-indonesia-masih-59-tahun-lagi/>, Cadangan Gas Bumi Indonesia Masih 59 Tahun Lagi, diakses 21 Juni 2010.

<http://bisnis.vivanews.com/news/read/160018-alokasi-gas-donggi-senoro-bisa-digeser>, Alokasi Gas Donggi Senoro Bisa Digeser, diakses 13 Oktober 2010.

<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/3241-menteri-esdm-program-jaringan-gas-kota-menghemat-anggaran-subsidi-rp-1-triliun.html>, Program Jaringan Gas Kota Menghemat Anggaran Subsidi Rp 1 trilliun, diakses pada tanggal 11 Agustus 2010.

<http://bisnis.vivanews.com/news/read/13532>, Gas Kota Terkendala Infrastruktur, diakses 16 Agustus 2010.

KONSEP SENTRALISASI SISTEM PENGELOLAAN ZAKAT DALAM PEMBERDAYAAN EKONOMI UMAT

Yuni Sudarwati *

Nidya Waras Sayekti **

Abstract

The Amendment to The Law Number 38 of 1999 on Management of Zakat being discussed by Parliament today. The discussion looks contestation between civil society and the state, which there is the tendency of governments who want to take the role of the management of alms from the public and civil society that sustain the management of zakat in order not to be taken by the government. This paper is intended to identify a centralized system that will be applied in a change of Act No. 38 of 1999 concerning the management of zakat. The conclusion that can be given to the implementation of centralized management system of zakat, infaq, and shodaqoh is centralization allows coordination both in fundraising and spreading. So expect more maximum utilization. But there must be clear separation of roles between, the government and the private sector in the management of zakat, infaq, and shodaqoh. The government acts as regulator and supervisor. While zakat management institutions strengthened its position by being given a wider latitude for economic improvement and community welfare.

Kata Kunci: Zakat, Sentralisasi

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Praktek pengelolaan zakat dalam Sejarah Indonesia tidak lepas dari praktek yang ada di dunia Islam sejak abad 13-17 M. Di masa Kolonial, pengelolaan zakat diserahkan pada masyarakat dan negara kolonial menghindari campur tangan. Dengan berkembangnya pesantren,

* Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada yunisudarwati@gmail.com

** Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada nidya_ws@yahoo.com.

madrasah, dan organisasi *civil society* Islam, filantropi berkembang dengan sendirinya. Filantropi memberi sumbangan besar untuk kemerdekaan Republik Indonesia pada zaman kemerdekaan, misalnya di Aceh, di Pulau Jawa, dan beberapa daerah lainnya. Pada zaman orde lama, negara hanya memberikan supervisi dalam pengelolaan zakat. Sedangkan pada zaman orde baru, negara mulai terlibat dalam pengelolaan zakat melalui baziz. Filantropi Islam di Indonesia tidak lepas dari peran lembaga-lembaga yang dikelola oleh masyarakat seperti Lembaga Amil Zakat (LAZ), lembaga-lembaga di bawah ormas seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama.²

Di masa reformasi, kontestasi agama dan negara semakin terlihat di mana terdapat dua jenis lembaga filantropi yang diakui yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) yang merupakan unsur pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang merupakan unsur dari masyarakat (*civil society*). *Survey Center for the Study of Religion and Culture* (CSRC) tahun 2004 menemukan bahwa baru sekitar 5% masyarakat Muslim yang menyalurkan zakat mereka ke lembaga ini. Sebagian besar masih menyalurkan kepada organisasi, lembaga-lembaga Islam (termasuk pesantren, madrasah, dan masjid), kepada tokoh agama, dan langsung kepada fakir miskin. Selain itu *survey* juga menemukan masih rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada BAZ dibarengi dengan tingginya tingkat kepercayaan terhadap LAZ. Peningkatan terlihat dengan berkembangnya LAZ, seperti Dompot Duafa yang setiap tahun mengalami peningkatan pengumpulan dana zakat.³

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan zakat di Indonesia telah mendorong lahirnya organisasi-organisasi pengelola zakat. Sampai dengan tahun 2010, terdapat 33 BAZ Tingkat Provinsi, 429 BAZ tingkat Kota/Kabupaten, 4771 BAZ Tingkat Kecamatan, dan 18 LAZ Tingkat Nasional⁴. UU ini juga hanya sebatas mengatur pengelolaan zakat semata. Perlu diakui, banyaknya lembaga amil zakat yang lahir tentu mendorong penghimpunan dana zakat masyarakat. Namun dalam realisasinya, banyaknya lembaga amil zakat tersebut belum cukup baik dalam mendorong pengentasan kemiskinan. Hal tersebut dikarenakan belum

¹ Anonimous, *Polemik Pengelolaan Zakat*, (online), (<http://www.csrc.or.id/berita/index.php?detail=20090318224624>, diakses 3 Maret 2011).

³ *Ibid.*

⁴ Abu Avisenna, *Mengurai Strategi Pemasaran Organisasi-organisasi Pengelola Zakat*, (online), (<http://ekonomi.kompasiana.com/marketing/2010/08/03/mengurai-strategi-pemasaran-organisasi-pengelola-zakat/>, diakses 22 Februari 2011).

efektifnya lembaga zakat dalam aspek pengumpulan, administrasi, pendistribusian, monitoring, serta evaluasi⁵.

Selain itu, dengan potensi penghimpunan dana zakat yang sangat besar dan banyaknya lembaga tentu membutuhkan pengawasan maksimal. Sementara, hingga kini UU Pengelolaan Zakat belum memisahkan dan menetapkan secara jelas lembaga-lembaga mana yang bertugas menjadi pengawas.

Kondisi ini mendorong perlu dilakukannya perubahan Undang-Undang ini. Salah satu usulannya adalah adanya sistem sentralisasi dalam pengelolaan zakat melalui Badan Amil Zakat yang dibentuk pemerintah di semua tingkatan pemerintahan. Sementara Lembaga Amil Zakat milik masyarakat yang telah ada berfungsi sebagai unit pengumpul zakat yang terintegrasi secara institusional dengan Badan Amil Zakat milik pemerintah. Fungsi kelembagaan di dunia zakat Indonesia antara regulator dan operator akan dipisahkan. Jika suatu Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) sudah menjadi pengumpul dana zakat, maka mereka tidak bisa menjadi lembaga yang mengatur lembaga-lembaga lain. Jika hal ini dibahas mekanismenya memiliki kemungkinan pengembangan dana zakat meningkat, walau akan berbenturan dengan kepentingan negara jika tidak diatur secara cermat.

Berkaitan dengan hal tersebut dan sesuai Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maka pemerintah berkewajiban membentuk BAZ agar pembayaran zakat oleh wajib Pajak yang beragama Islam dapat diberikan tanda bukti pembayaran zakat oleh BAZ resmi yang dibentuk oleh pemerintah sehingga Wajib Pajak yang bersangkutan dapat mengurangkannya dari Penghasilan Kena Pajak. Apabila tidak ada BAZ yang resmi dibentuk oleh pemerintah, maka Wajib Pajak yang telah membayar zakat tidak dapat mengurangkannya dari penghasilan kena pajak karena bukti pembayaran zakatnya tidak diakui oleh Direktorat Jenderal Pajak. Masalah zakat ini berkaitan erat dengan dua departemen, yaitu Departemen Keuangan dan Departemen Agama⁶.

Usulan revisi Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat terbagi dalam tiga pokok gagasan utama yakni soal

⁵ Djamal Doa, *Membangun Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Zakat Harta*, Jakarta: Nuansa Madani. 2001^a, hal. 46.

⁶ Djamal Doa, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2001^b, hal.36-38.

tatakelola dan kelembagaan zakat, keterkaitan zakat dengan pajak, dan yang terakhir mengenai perlu tidaknya pemberian sanksi pada wajib zakat yang tidak membayar zakat.⁷

B. Permasalahan

Kewajiban membayar zakat sudah dilaksanakan oleh umat Islam selama ini sehingga pemerintah sebetulnya hanya membantu *me-manage* saja supaya teradministrasi dengan baik dan mendistribusikannya kepada yang betul-betul berhak dan untuk kepentingan produktif sehingga dana zakat itu dapat menstimulasi ekonomi rakyat.⁸

Salah satu alasan untuk melakukan amandemen Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah bahwa pemerintah akan mengelola zakat dengan sistem sentralisasi melalui Badan Pengelola Zakat yang dibentuk pemerintah di semua tingkatan pemerintahan. Sementara Lembaga Amil Zakat milik masyarakat yang telah ada nantinya akan berfungsi sebagai unit pengumpul zakat yang terintegrasi secara institusional dengan Badan Pengelola Zakat milik pemerintah. Hal ini dilakukan dengan harapan agar pengumpulan dan penyaluran zakat bisa lebih efektif. Di samping itu, dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat mengatur tidak hanya pengelolaan zakat namun juga pengelolaan infaq dan shodaqoh sehingga adanya perubahan nama dari UU tentang Pengelolaan Zakat menjadi Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shodaqoh.

Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan zakat secara sentralisasi dan dampaknya bagi sistem itu sendiri?
2. Bagaimana strategi untuk memasyarakatkan zakat dengan sistem sentralisasi?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah memberikan gambaran mengenai konsep sentralisasi pelaksanaan zakat sehingga diharapkan bisa menjadi masukan dalam melakukan amandemen Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat.

⁷ Samsul Ma'arif, 2008, *Mengawal Zakat di Parlemen*. (online), (<http://imz.or.id/new/article/118/mengawal-zakat-di-parlemen/>), diakses 25 Januari 2011).

⁸ Djamal Doa, 2001^b. *op.cit.* hal.35.

II. Kerangka Pemikiran

A. Zakat

Zakat, berarti suci, tumbuh, bertambah, dan berkah. Dengan demikian, zakat itu membersihkan (menyucikan) diri seseorang dan hartanya, pahala bertambah, harta tumbuh (berkembang), dan membawa berkat⁹. Powell (2009) juga menyatakan bahwa zakat adalah pembersih atau menjadi bersih. Zakat bersifat wajib bagi yang mampu dan memenuhi syarat sedangkan shodaqoh bersifat sukarela¹⁰. Sedangkan pengertian zakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.

Zakat saat ini setidaknya sudah melewati dua gelombang peradabannya dan sedang bersiap menjejakkan langkahnya di fase ketiga¹¹. **Gelombang Pertama** adalah ketika zakat didistribusikan untuk santunan dan dibagikan langsung habis kepada yang berhak dan biasanya untuk kebutuhan konsumtif. Pendekatan santunan dipakai oleh pemerintah dalam pengentasan kemiskinan seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan Beras Miskin (Raskin).

Gelombang Kedua adalah ketika zakat didayagunakan untuk mengatasi problem kemandirian di kalangan masyarakat miskin. Fase ini fokus pada pengembangan akses permodalan yang lebih luas dan pendampingan terhadap masyarakat miskin. Namun muncul permasalahan terkait dengan kedua program tadi. **Pertama** adalah problem insan kebijakan negara terhadap kegiatan masyarakat. **Kedua** adalah kapasitas institusi. Kapasitas lembaga-lembaga “swasta” *nonprofit oriented* dalam mengelola dana sangatlah kecil bila dibandingkan dengan kekuatan negara sebagai salah satu pelaku ekonomi dan pelaku pasar

Gelombang Ketiga adalah ketika lembaga-lembaga pelaku zakat seperti Lembaga Amil Zakat (LAZ) mengambil peran sebagai mitra

⁹ M. Ali Hasan, *Zakat dan Infak Salah Satu Solusi Mengatasi Problema Sosial di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hal. 15.

¹⁰ Russell Powell, *Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence*, (online), (<http://ssrn.com/abstract=1351024>, diakses 11 Maret 2011).

¹¹ Msabeth Abilawa, 2009, *Gelombang Ketiga Peradaban Zakat*, (online), (<http://imz.or.id/new/article/481/gelombang-ketiga-peradaban-zakat/>, diakses 25 Januari 2011).

pemerintah dalam memandirikan umat melalui advokasi kebijakan untuk menciptakan keadilan sosial. Dalam pengertian yang lebih luas LAZ ikut serta mewarnai kebijakan pemerintah yang lebih *pro-poor*, mengawasi peran pemerintah dalam pembuatan dan implementasi kebijakan, serta membela hak-hak masyarakat yang bersinggungan dengan kebijakan negara.

B. Sistem Pengelolaan Zakat

Pengelolaan zakat dikatakan sebagai sebuah sistem, karena banyak pihak yang berperan dalam pelaksanaannya. Sistem zakat adalah suatu sistem pengalihan kekayaan dan mobilitas modal untuk pembangunan yang mencakup pemerataan kepemilikan bukan hanya pemerataan pendapatan. Oleh karena itu, jelaslah bahwa sifat dan ciri sistem zakat dapat disebutkan sebagai berikut:¹²

1. Berorientasi pada “kelompok lemah” dalam masyarakat, baik material maupun spiritual;
2. Zakat dapat menembus segi sosial, ekonomi, keamanan, ilmu/teknologi, akhlak, dan keimanan;
3. Sistem zakat menekankan kemaslahatan umum yang secara langsung merupakan kepentingan “kelompok kuat” dalam masyarakat; dan
4. Diperlukan aspek manajemen mulai dari tingkat perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan, koordinasi, serta evaluasi dalam pelaksanaan sistem zakat.

Dalam pengelolaan zakat terdapat beberapa prinsip-prinsip yang harus diikuti dan ditaati agar pengelolaan dapat berhasil sesuai yang diharapkan, di antaranya¹³:

1. **Prinsip Keterbukaan**, artinya dalam pengelolaan zakat hendaknya dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat umum.
2. **Prinsip Sukarela**, artinya bahwa dalam pemungutan atau pengumpulan zakat hendaknya senantiasa berdasarkan pada prinsip sukarela dari umat islam yang menyerahkan harta zakatnya tanpa ada unsur pemaksaan atau cara-cara yang dianggap sebagai suatu pemaksaan.

¹² Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah. 2002, hal. 44-45.

¹³ Febrianti dkk. 2009, *Lembaga Pengelola Zakat*, (online), (<http://hendrakholid.net/blog/2009/04/19/lembaga-pengelola-zakat/>), diakses 23 Februari 2011).

3. **Prinsip Keterpaduan**, artinya dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus dilakukan secara terpadu diantara komponen-komponen yang lainnya.
4. **Prinsip Profesionalisme**, artinya dalam pengelolaan zakat harus dilakukan oleh mereka yang ahli di bidangnya, baik dalam administrasi, keuangan, dan sebagainya.
5. **Prinsip Kemandirian**, prinsip ini sebenarnya merupakan kelanjutan dari prinsip profesionalisme, maka diharapkan lembaga-lembaga pengelola zakat dapat mandiri dan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya tanpa perlu menunggu bantuan dari pihak lain.

C. Pendayagunaan Zakat

Berdasarkan Kitab Suci Al-quran surat At-Taubah ayat 60, orang-orang yang berhak menerima zakat adalah:¹⁴

1. Fakir miskin;
2. Amil zakat;
3. Orang muallaf;
4. Budak belian;
5. Orang yang berutang;
6. Fisabilillah; dan
7. Ibnu sabil.

Zakat yang telah dibayarkan sebenarnya bisa dimanfaatkan oleh pemerintah untuk beberapa hal yaitu¹⁵:

1. Membantu orang yang miskin dan kekurangan.
2. Sebagai sumber untuk membayar gaji atau upah pegawai negara.
3. Membantu kaum muslim yang sedang kesulitan.
4. Membebaskan "budak". Untuk kondisi sekarang adalah membayar jaminan bagi yang membutuhkan.
5. Membantu debitur yang kesulitan.
6. Membantu "Jalan Allah".
7. Membiayai pembuatan rumah singgah, jalan, jembatan dan lain-lain.

¹⁴ M. Ali Hasan, 2008. *op.cit.* hal. 93-105.

¹⁵ Salman Ahmed Shaikh, *An Alternate Approach to Theory of Taxation and Sources of Public Finance in an Interest Free Economy*, (online), (<http://ssrn.com/abstract=1530390>, diakses 11 Maret 2011).

D. Sentralisasi

Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Kelebihan sistem ini adalah pemerintah pusat tidak terganggu permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah pusat. Kelemahan dari sistem sentralisasi adalah di mana seluruh keputusan dan kebijakan di daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat, sehingga waktu yang diperlukan untuk memutuskan sesuatu menjadi lama.¹⁶

1. Keunggulan Sentralisasi

Secara teoritis, sentralisasi memiliki keunggulan, yaitu:¹⁷

- a. Organisasi menjadi lebih ramping dan efisien. Seluruh aktivitas organisasi terpusat sehingga pengambilan keputusan lebih mudah;
- b. Perencanaan dan pengembangan organisasi lebih terintegrasi. Tidak perlu jenjang koordinasi yang terlalu jauh antara unit pengambilan keputusan dan yang akan melaksanakan atau terpengaruh oleh pengambilan keputusan tersebut;
- c. Sumber daya dapat dikelola secara lebih efisien karena dilakukan secara terpusat;
- d. Satu aset dapat dipergunakan secara bersama-sama tanpa harus menyediakan aset yang sama untuk pekerjaan yang berbeda-beda;
- e. Koordinasi menjadi lebih mudah karena adanya kesatuan perintah; dan
- f. Keahlian dari anggota organisasi dapat dimanfaatkan secara maksimal karena pimpinan dapat memberi wewenang.

Sisi positif sistem sentralisasi adalah **pertama**, perekonomian akan lebih terarah dan teratur karena pada sistem ini hanya pusat saja yang mengatur perekonomian; **kedua**, sistem sentralisasi dapat meminimalisir perbedaan-perbedaan kebudayaan yang dimiliki bangsa

¹⁶ Anonimous, *Definisi/Pengertian Sentralisasi dan Desentralisasi—Ilmu Ekonomi Manajemen*, (online), (http://organisasi.org/definisi_pengertian_sentralisasi_dan_desentralisasi_ilmu_ekonomi_manajemen, diakses 22 Februari 2011).

¹⁷ Anonimous, *Rumusan Pengelolaan Terpadu Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta*, (online), (http://www.uin-suka.info/joomlakusuka/pengelolaan/sentralisasi_desentralisasi.htm, diakses 14 Februari 2011).

Indonesia, sehingga setiap daerah tidak saling menonjolkan kebudayaan masing-masing dan lebih menguatkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang dimiliki bangsa Indonesia; **ketiga**, keamanan lebih terjamin karena pada masa diterapkannya sistem ini, jarang terjadi konflik antar daerah yang dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional Indonesia; **keempat**, pemerintah tidak menghadapi permasalahan akibat perbedaan pengambilan keputusan karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir oleh pemerintah pusat.

2. Kelemahan Sentralisasi

Beberapa kelemahan dalam sentralisasi adalah:¹⁸

- a. Kemungkinan penurunan kecepatan pengambilan keputusan dan kualitas keputusan. Pengambilan keputusan dengan pendekatan sentralisasi seringkali tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang sekiranya berpengaruh terhadap pengambilan keputusan tersebut;
- b. Terjadinya demotivasi dan disinsentif bagi pengembangan unit organisasi.
Anggota organisasi sulit mengembangkan potensi dirinya karena tidak ada wahana dan dominasi pimpinan yang terlalu tinggi;
- c. Penurunan kecepatan untuk merespon perubahan lingkungan.
- d. Peningkatan kompleksitas pengelolaan.
Pengelolaan organisasi akan semakin rumit karena banyaknya masalah pada level unit organisasi yang di bawah.
- e. Perspektif luas, tetapi kurang mendalam.
Pimpinan organisasi akan mengambil keputusan berdasarkan perspektif organisasi secara keseluruhan tapi tidak atau jarang mempertimbangkan implementasinya akan seperti apa.

Sedangkan dampak negatifnya adalah **pertama**, daerah seolah-olah hanya dijadikan sapi perahan saja dan tidak dibiarkan mengatur kebijakan perekonomiannya masing-masing sehingga terjadi pemusatan keuangan pada pemerintah pusat; **kedua**, pemerintah pusat begitu dominan dalam menggerakkan seluruh aktivitas negara. Sehingga ditakutkan dalam jangka waktu yang panjang mengakibatkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat yang pada akhirnya mematikan kreasi dan inisiatif lokal untuk membangun

¹⁸ *Ibid.*

lokalitasnya; **ketiga**, sering menimbulkan dominasi organisasi tertentu misalnya menonjolnya organisasi-organisasi kemiliteran, sehingga organisasi-organisasi militer tersebut mempunyai hak yang lebih daripada organisasi lain; **keempat**, pemerintah daerah menjadi tidak berkembang karena hanya terus bergantung pada keputusan yang di berikan oleh pusat. Selain itu, waktu yang dihabiskan untuk menghasilkan suatu keputusan atau kebijakan memakan waktu yang lama dan menyebabkan realisasi dari keputusan tersebut terhambat¹⁹.

III. Pembahasan

A. Pengelolaan Zakat secara Sentralisasi

Seiring berjalannya waktu, pengelolaan zakat di negara kita telah mengalami transformasi dari model tradisional-konvensional kepada model modern-profesional. Pengelolaan zakat tradisional-konvensional adalah pengelolaan yang dilakukan sambil lalu atau sekedar saja, temporer (pendek-terbatas) dikelola tanpa mensyaratkan kompetensi.

Adapun model pengelolaan zakat yang modern profesional, sedikitnya memiliki beberapa ciri, yaitu²⁰: **Pertama**, dilakukan secara *full-time*, yaitu pengelolaan zakat yang dilakukan dalam jam kerja dengan jumlah hari kerja minimal 5 hari dalam sepekan. **Kedua**, amil adalah orang-orang terseleksi dan memiliki kompetensi, dalam arti memiliki komitmen, kapasitas, kapabilitas, dan integritas sesuai dengan tugas keamilan yang mensyaratkan standar moral dan keamanan yang tinggi. **Ketiga**, amil mendapatkan balas jasa yang wajar berupa gaji yang berasal dari hak amil dan memenuhi kebutuhan standar untuk hidup layak. **Keempat**, penilaian kinerja perorangan maupun *team-work* berorientasi pada prestasi, yakni setiap amil dituntut untuk bekerja dan memberikan hasil yang terbaik. **Kelima**, bekerja sesuai standar manajemen modern, seperti adanya visi dan misi, strategi, perencanaan tahunan, sasaran mutu, *monitoring*, dan evaluasi perkembangan secara periodik. **Keenam**, mengimplementasikan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas secara baik dan benar, yaitu melakukan pencatatan setiap kegiatan atau transaksi dengan benar, menyusun Laporan, dan selanjutnya mempublikasikan Laporan kegiatan

¹⁹ Anonimous, *Sentralisasi*, (online), (www.docstoc.com/docs/31480938/sentralisasi-dan-disentralisasi), diakses 14 Februari 2011).

²⁰ Didin Hafidhuddin, *Budaya Kerja Amil Sebagai Prasyarat Kepercayaan Publik*, Republika, 11 April 2011.

dan keuangannya kepada publik. Dengan demikian, masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengakses informasi kegiatan dan keuangan lembaga pengelola zakat.

Dalam konsep pengelolaan zakat yang disodorkan oleh pemerintah atas amandemen Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, hanya akan dikenal satu lembaga yang melakukan tugas pengelolaan dan pemberdayaan dana zakat. Sementara lembaga zakat lain yang selama ini ada, diposisikan sebatas pengumpul dana semata. Dengan posisi ini lembaga zakat bentukan masyarakat sipil akan diposisikan sebagai sub-ordinasi dari lembaga zakat pemerintah tersebut. Lembaga ini juga akan melaksanakan fungsi sebagai penyalur dana yang telah terkumpul. Namun mereka tidak mempunyai kewenangan untuk menentukan berapa dan siapa yang berhak untuk mendapatkan dana zakat tadi. Sehingga secara otomatis fungsi dari lembaga zakat yang ada hanya benar-benar sebagai operator teknis. Sementara untuk regulator akan dipusatkan di BAZ. Sistem ini dapat dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1. Sentralisasi Pengelolaan Zakat

Aspek	Lembaga	Keterangan
Pengumpulan	LAZ	Lembaga amil zakat yang ada akan berubah hanya sebatas penghimpun dan penyalur dalam artian teknis. Lembaga-lembaga ini tidak berhak untuk menentukan berapa, siapa, dan bagaimana dana dikumpulkan ataupun disalurkan. Karena kewenangan sebagai regulator dan koordinator ada di BAZ.
Administrasi	BAZ	Data mengenai jumlah <i>muzzaki</i> , jumlah dana, dan jumlah <i>mustahik</i> dipusatkan di BAZ. Kewenangan untuk menentukan siapa dan berapa yang harus dibayar ataupun menerima zakat ada di BAZ. BAZ seharusnya menggunakan pedoman standar akuntansi dan manajemen keuangan zakat dalam penyusunan laporan dan manajemen keuangan organisasi pengelola zakat.
Distribusi	LAZ	Lembaga amil zakat yang ada akan mendistribusikan dana zakat yang telah terkumpul kepada yang berhak sesuai dengan ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan oleh BAZ.
Pengawasan dan Evaluasi	Dewan Pengawas (Pemerintah)	Dewan Pengawas berkewajiban melakukan pengawasan terhadap sistem pelaksanaan zakat yang dilaksanakan oleh BAZ dan lembaga amil zakat.

Sumber: diolah dari Djamal Doa, 2001 dan 2002.

Beberapa argumentasi mengenai penyatuan manajemen zakat, yaitu: **Pertama** dari aspek historis yang memandang pemerintah sebagai aktor tunggal pengelolaan zakat di Indonesia. Hal yang melandasi argumentasi ini adalah dikeluarkannya Peraturan Menteri Agama Nomor 4 tahun 1968 mengenai pembentukan Badan Amil Zakat (BAZ) oleh negara di tingkat kelurahan dan desa. Meski kemudian peraturan ini ditanggihkan melalui Instruksi Menteri Agama Nomor 1 tahun 1969, konsep pengelolaan zakat semacam ini tetap menjadi keinginan pemerintah untuk diwujudkan.

Aspek kedua adalah efektifitas penghimpunan dan pendayagunaan zakat. Zakat, yang oleh banyak cendikia dan praktisi dipandang sebagai instrumen sosio-ekonomi dari “yang memiliki” untuk diberikan kepada “yang kurang memiliki”, membutuhkan kekuasaan dan kewenangan yang besar untuk dapat mengumpulkan dan menyalurkannya secara merata kepada yang berhak. Aktor yang memiliki kekuasaan yang cukup kuat dan dibekali alat penegak hukum tentu hanyalah pemerintah. Sementara di sisi lain, adalah kewajiban pemerintah untuk menjamin kesejahteraan dan pemenuhan hak dasar masyarakatnya. Dan zakat adalah salah satu instrumen kapital yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Aspek ketiga, dengan diakomodirnya peran masyarakat untuk berpartisipasi aktif mengembangkan dunia zakat melalui pasal 7 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, membuat lembaga zakat tumbuh bak jamur di musim hujan. Hal ini dipandang sebagai kondisi yang kurang sehat bagi pendukung argumen sentralisasi pengelolaan zakat karena menyebabkan lembaga zakat yang ada saling berkompetisi dan inkoordinatif dalam menjalankan tugas dan perannya. Maka dari itu dibutuhkan satu lembaga yang kuat dan memiliki rentang organisasi panjang hingga tingkat terbawah untuk menjamin penghimpunan, penyaluran, dan pendayagunaan dana zakat sehingga dapat dioptimalkan secara paripurna.

Zakat adalah ibadah *maaliyah ijtimaiyyah* yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan, baik dari sisi ajaran maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat²¹. Oleh karena itu, apabila dilihat dari sisi pembangunan kesejahteraan umat, secara potensial zakat bisa

²¹ Didin Hafidhuddin, *Optimalisasi Pendayagunaan Zakat Reinterpretasi Pendayagunaan ZIS*, Jakarta: Piramedia, hal 164.

diarahkan pada usaha pemerataan pendapatan yakni dari kelompok ekonomi mampu kepada kelompok ekonomi lemah. Misalnya dengan penyaluran secara langsung atau melalui pembangunan usaha produktif yang mampu menyerap tenaga kerja.

Data tahun 1996 menunjukkan bahwa dana zakat yang terkumpul secara nasional melalui BAZIS mencapai 229 milyar dan sampai dengan bulan Juli tahun 1997 terkumpul dana sebanyak 235 milyar.²² Meskipun dana tersebut masih jauh dari potensi yang ada dalam masyarakat Islam Indonesia, namun apabila dikelola dengan manajemen yang baik dan disalurkan bagi usaha produktif, maka secara signifikan dapat meningkatkan pemerataan pendapatan di kalangan ekonomi lemah.

Oleh karena itu, perlu adanya rencana strategis pengelolaan zakat secara sentralisasi, antara lain dengan melakukan tata kelola dan pengaturan kelembagaan secara jelas seperti pemisahan peran *regulator*, pengawas, dan operator serta adanya standarisasi manajemen mutu pengelolaan zakat sehingga pengelolaan zakat dapat dilaksanakan secara sistematis, optimal, dan akuntabel. Peran pemerintah diperlukan sebagai pengawas karena zakat merupakan sebuah sistem pengalihan harta yang terdiri dari bagian mobilisasi pengumpulan dan mobilisasi pendistribusian. Adapun tujuan dan manfaat pengelolaan zakat apabila dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:²³

1. Tujuan Pengelolaan Zakat oleh Pemerintah
 - a. Menghindari pungutan *double* pajak dan zakat;
 - b. Agar pengumpulan zakat dapat tertib dan optimal;
 - c. Agar penyaluran zakat menjadi tepat sasaran dan produktif;
 - d. Pemerataan pendapatan dan mengurangi kecemburuan sosial serta mengurangi tingkat kriminalitas.
2. Manfaat Pengelolaan Zakat oleh Pemerintah
 - a. Dapat meningkatkan penerimaan negara dalam APBN sehingga anggaran pembangunan dapat ditingkatkan;
 - b. Dapat meningkatkan jumlah wajib pajak dan jumlah wajib zakat;
 - c. Wajib zakat dapat diadministrasikan secara akurat dan modern;
 - d. *Tax ratio* yang sekarang baru mencapai 12,1% x PDB (Produk Domestik Bruto), diharapkan dapat meningkat dengan akumulasi

²² Djamal Doa, 2001^a. *op.cit.* hal 39.

²³ Djamal Doa, *Manfaat Zakat Dikelola Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2002, hal. 29-30.

- penerimaan pajak dan zakat harta. Pasal 34 UUD 1945 yang berbunyi: “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara” yang selama ini belum pernah tercapai secara optimal dapat terealisasi karena fakir-miskin adalah salah satu golongan yang berhak menerima zakat harta;
- e. Anggaran untuk pendidikan dapat ditingkatkan karena “pendidikan” adalah termasuk salah satu golongan yang berhak menerima zakat harta sehingga pendidikan dapat dilaksanakan secara cuma-cuma dan gaji guru dapat dinaikkan.
 - f. Pengusaha kecil golongan ekonomi lemah dapat dibantu permodalannya karena orang miskin (golongan ekonomi lemah) adalah salah satu golongan yang berhak menerima zakat harta.

Penerapan konsep sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah juga merupakan tindak lanjut dari penerapan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan Pasal 9 huruf g yang berbunyi: ‘Untuk menentukan besarnya penghasilan kena pajak bagi wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap tidak boleh dikurangkan; harta yang dihibahkan, bantuan, atau sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b kecuali zakat atas penghasilan yang nyata-nyata dibayarkan oleh wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan atau wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada Badan Amil Zakat atau Lembaga Amil Zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah’.

Pemerintah tidak perlu khawatir dengan berkurangnya penghimpunan dana pajak akibat zakat. Sebabnya, zakat sebagai pengurang pajak telah diterapkan di sejumlah negara dan terbukti tidak berdampak negatif terhadap penghimpunan pajak.

Di Singapura dan Malaysia, zakat telah diterapkan sebagai instrumen pengurang pajak sejak lebih dari lima tahun lalu. Performa penghimpunan pajak di kedua negara terutama di Malaysia dalam beberapa tahun terakhir terus menunjukkan peningkatan signifikan. Dalam laporan Kementerian

Keuangan Malaysia 2006 dan Laporan Pusat Pungutan Zakat Malaysia 2006, terungkap bahwa pendapatan pajak dan zakat memiliki korelasi positif²⁴.

Tabel 2. Pendapatan Zakat dan Pajak Malaysia (dalam Ringgit)

Tahun	Zakat*	Pajak**	Persentase Zakat terhadap Pajak***
2001	321 juta	79,57 miliar	0,40
2002	374 juta	83,52 miliar	0,45
2003	408 juta	92,61 miliar	0,44
2004	473 juta	99,40 miliar	0,48
2005	573 juta	106,30 miliar	0,54

Sumber:

* Laporan Tahunan Pusat Pungutan Zakat Malaysia, 2006.

** Laporan Kementerian Keuangan Malaysia, 2006.

*** Diolah.

Namun dana zakat yang terhimpun tidak dimasukkan ke dalam APBN Malaysia, melainkan langsung ke dalam rekening khusus lembaga zakat yang diawasi secara kuat oleh pemerintah. Dikarenakan, jika masuk ke dalam APBN, maka penyaluran zakat menjadi lebih lambat dan tidak fleksibel, sehingga dikhawatirkan dapat mempersulit mustahik yang berhak menerimanya. Yang terpenting adalah adanya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan dana zakat yang transparan, terukur, dan jelas, sehingga kepercayaan pemerintah dan masyarakat dapat terjaga dengan baik²⁵.

B. Dampak Pengelolaan Zakat secara Sentralisasi

Usulan sentralisasi sistem pengelolaan zakat dalam amandemen Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat akan menimbulkan dua konsekuensi yaitu **pertama**, sentralisasi membutuhkan kesiapan infrastruktur penunjang. Ketersediaan amil profesional, pengelolaan berbasis manajemen modern, dan strategi pendayagunaan yang tertata rapi merupakan elemen kesiapan yang menjadi faktor penting. **Kedua**, secara filosofis sentralisasi pengelolaan zakat oleh negara hanya

²⁴ Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, Jakarta: UI Press, 2009, hal. 77.

²⁵ *Ibid*, hal.78.

akan semakin menjauhkan dari inti persoalan sesungguhnya yang sedang dihadapi oleh dunia zakat kita. Persoalan utama sistem pengelolaan zakat adalah memaksimalkan pengumpulan dan penyaluran dana zakat yang selama ini belum bisa terlaksana karena berbagai hal.

Salah satu isu terpenting yang mengemuka dalam usulan revisi Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah soal aturan kelembagaan dalam pengelolaan zakat, yakni apakah pengelolaan zakat dilakukan secara sentralistik oleh negara ataukah juga memberi ruang bagi publik untuk turut serta dalam pengelolaan zakat. Banyaknya lembaga zakat saat ini membuat pemerintah sulit untuk melakukan pengawasan. Apabila zakat dikelola secara baik dan terpadu, maka pemerintah juga mudah membuat kebijakan dan peraturan terkait zakat yang bertujuan untuk pengembangan zakat ke depan, misalnya zakat sebagai pengurang pajak.

Dalam konsep pengelolaan zakat yang disodorkan oleh pemerintah, hanya akan dikenal satu lembaga yang melakukan tugas pengelolaan dan pemberdayaan dana zakat. Sementara lembaga zakat lain yang selama ini ada, diposisikan sebatas pengumpul dana semata. Dengan posisi ini lembaga zakat bentukan masyarakat sipil akan diposisikan sebagai subordinasi dari lembaga zakat pemerintah tersebut.

Namun usulan sentralisasi ini juga menghadapi kendala-kendala. Dari konteks kelembagaan zakat, wacana yang akan menjadikan lembaga zakat prakarsa masyarakat sipil sebatas Unit Pengumpul Zakat (UPZ) adalah salah satu bentuk pemasangan partisipasi masyarakat, baik secara politik kebijakan maupun sosial-kemasyarakatan. Fungsi dan peran otonom lembaga zakat yang selama ini dimiliki dalam merancang dan mengimplementasikan program pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui dana zakat yang dikelola akan dipangkas.

Sementara sistem pengelolaan zakat di Indonesia pada awalnya bukanlah negara yang memiliki peran. Justru pengelolaan yang berbasis masyarakat telah jauh dilakukan bahkan sebelum Republik ini terbentuk. Zakat yang dikelola oleh masjid, pesantren, kyai, hingga komunitas perkumpulan telah melakukan dan mengembangkan hal tersebut. Akan menjadi persoalan tersendiri mengubah perilaku masyarakat yang terbiasa menyalurkan melalui lembaga zakat berbasis masyarakat lalu diarahkan secara paksa pada satu lembaga saja.

Penyatuan lembaga justru kontradiktif dengan kiprah dan kinerja lembaga zakat masyarakat sipil yang prestatif, baik dalam kegiatan penghimpunan, program pemberdayaan, maupun aksi kemanusiaan. Keunggulan utama lembaga zakat yang mencakup kecepatan, keleluasaan, dan kreativitas dalam melakukan aksi kegiatan bisa hilang. Posisi sebagai Unit Pengumpul Zakat (UPZ) dari badan zakat yang dibentuk pemerintah hanya mengizinkan untuk melakukan kegiatan penghimpunan, tidak pada pendistribusian dan pemberdayaan. Di sini fungsi dan peran masyarakat untuk berpartisipasi menjadi terpasang.

Maka, wacana penyatuan lembaga zakat patut dipikirkan kembali masak-masak. **Pertama** karena tidak sesuai dengan fakta sejarah sosio-kultur masyarakat Indonesia yang sudah terbiasa menyalurkannya melalui lembaga, organisasi, maupun basis-basis masyarakat sipil. **Kedua** memotong akses masyarakat dalam berpartisipasi aktif pada pengembangan masyarakat melalui pengelolaan dana zakat yang dikelola secara mandiri. **Ketiga** bertentangan dengan nurani demokrasi serta prinsip *good governance*, yang ironisnya prinsip ini menjadi keinginan kuat presiden untuk lebih dikembangkan lagi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁶

Salah satu yang paling mendasar apabila zakat, infak, dan sedekah (ZIS) dikumpulkan di BAZ, maka dana tersebut akan menjadi bagian daripada APBN yang berarti kita akan menguatkan keuangan negara. Hal ini otomatis akan mengganggu dalam proses penyaluran dana ZIS.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN. Dengan demikian apabila mengikuti pendapat ini maka tidak bisa leluasa memanfaatkan dana zakat untuk program-program yang dirancang lembaga zakat. Karena tergantung pembagian dari pusat.

²⁶ Arif R. Haryono, 2009, *Zakat dan Masyarakat yang Dikekang*, (online), (<http://imz.or.id/new/article/112/zakat-dan-masyarakat-yang-dikekang/>), diakses 25 Januari 2011).

Sementara dari sisi lembaga atau Organisasi Pelaksana Zakat (OPZ), dibutuhkan tujuh komponen agar dapat berjalan efektif. Ketujuh komponen tersebut adalah²⁷:

1. Tata Kepengurusan (*Governance*)

Tata kepengurusan lebih merujuk atau mengarah kepada kepemimpinan dan pembagian peran, tugas, serta kewenangan dalam suatu organisasi pengelola zakat. Kepemimpinan terkait dengan pengungkapan atau perwujudan dan pengelolaan kewenangan dalam organisasi pengelola zakat yang telah dibagikan pada pengawas, pengurus, pembina, dan tim pelaksana. Pengurus memberikan kebijakan-kebijakan pokok (global), menjaga independensi pengawasan terhadap badan pelaksana, dan menjamin bahwa perencanaan strategis telah disusun efektif untuk mencapai misi organisasi.

2. Praktek-praktek Manajemen

Sistem manajemen adalah mekanisme untuk mengkoordinasi berbagai kegiatan serta berbagai proses dalam organisasi agar seluruh kegiatan atau proses dalam organisasi dapat berjalan secara baik dan bersinergi untuk menghasilkan keluaran (*output*) yang optimal. Sistem yang dimaksud adalah sistem perencanaan, program, informasi, sumberdaya manusia dan administrasi personalia, sistem pembiayaan dan akuntansi, pelaporan dan kontrol keuangan, serta sistem pengadaan barang.

3. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia mempunyai arti semua *amilin* yang terlibat dalam kerja organisasi pengelola zakat, yaitu: pelaksana, pembina, pengurus, dan pengawas. Sumber daya manusia tersebut haruslah mempunyai motivasi, peluang, dan keterampilan yang dibutuhkan untuk berkontribusi positif terhadap organisasi.

4. Sumber Daya Keuangan

Sistem dan prosedur keuangan harus terintegrasi dengan rencana strategis dan rencana operasional dari suatu organisasi pengelola zakat. OPZ perlu memiliki sumber daya keuangan yang bervariasi. OPZ perlu memiliki donatur yang bervariasi, mengembangkan alternatif

²⁷ Nana Mintarti, 2009, *Pentingnya Penguatan Kapasitas OPZ*, (online), (<http://www.forumzakat.net/index.php?act=viewartikel&id=38>, diakses 23 Februari 2011).

sumberdaya, dan membangun kerjasama dengan lembaga/organisasi lain.

5. Pemberian Pelayanan

Agar layanan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka program pendayagunaan yang dikembangkan organisasi pengelola zakat haruslah benar-benar berdasarkan kepada apa yang dibutuhkan masyarakat. Untuk tujuan itu OPZ melakukan pendampingan dan hidup bersama masyarakat serta dianggap sebagai bagian dari masyarakat yang dibantu. Selain itu organisasi pengelola zakat memang harus membantu agar masyarakat secara mandiri mampu menganalisa kebutuhan dan menyusun cara pemecahannya secara tepat.

6. Hubungan Eksternal

Hal yang paling menentukan dari suatu hubungan eksternal adalah kredibilitas dimana lembaga memang mampu dipercaya karena memiliki kemampuan yang dibutuhkan. Selain itu, hubungan eksternal juga sering ditentukan sejauh mana lembaga secara aktif mempromosikan diri melalui upaya-upaya inovatif dan bermutu.

7. Keberlanjutan

Keberlanjutan program akan tercapai bila *mustahik* menganggap bahwa hasil dari layanan yang mereka terima sesuai kebutuhan dan bermanfaat bagi diri dan keluarganya. Keberlanjutan ini tidak saja menyangkut keberlanjutan secara financial kelembagaan, namun menyangkut bagaimana visi dan misi lembaga tercapai. Jika lembaga memiliki misi pemberdayaan *mustahik*, maka penting bila pemberdayaan itu memang terwujud karena *mustahik* sanggup mengelola kelanjutan hasil program secara mandiri.

C. Strategi Memasyarakatkan Zakat

Proses revisi Undang-Undang zakat yang sedang bergulir memunculkan harapan atas maksimalisasi pengelolaan zakat di tanah air, sehingga peran zakat sebagai salah satu instrumen pengentasan kemiskinan dapat lebih dirasakan. Oleh sebab itu, apapun gagasan yang mengemuka hendaknya difokuskan pada usaha ke arah terciptanya perbaikan pengelolaan zakat ke depan. Ada beberapa prioritas utama yang

seharusnya menjadi perhatian yang dapat dilakukan oleh semua *stakeholder* zakat yang terlibat dalam aktifitas zakat di tanah air.²⁸

Pertama, membangun kerangka *good governance* dalam aktifitas pengelolaan zakat guna menjamin akuntabilitas, transparansi, serta profesionalisme pengelolaan zakat agar tercipta pengelolaan zakat yang amanah. Untuk itu, aspek yang perlu diperhatikan yakni aspek kelembagaan, aspek sumber daya, dan sistem pengelolaan. Sebagai sebuah aktifitas yang khas dan distingtif, peradaban zakat dibangun oleh adanya kepercayaan (*trust*) dari seluruh *stakeholder* yang terlibat. Oleh karenanya menjadi sangat penting bagi sebuah lembaga pengelola zakat untuk menetapkan visi yang jelas, memiliki legalitas, serta mempunyai aliansi strategis untuk memaksimalkan kinerja. Dari aspek sumber daya, pengelolaan zakat menyaratkan adanya kualifikasi profesional sehingga tidak lagi mengesankan bahwa amil zakat hanya merupakan pekerjaan sampingan. Demikian juga dengan sistem pengelolaan. Zakat harus didukung dengan prosedur dan aturan yang jelas, *activity plan* yang baik, manajemen keuangan profesional. Dalam skala nasional, kerangka *good governance* dalam pengelolaan zakat membutuhkan kerja keras dan komitmen semua pihak.

Kedua, membuat kerangka regulasi dan pengawasan pengelolaan zakat. Hal ini terkait juga dengan pembagian peran yang adil antar berbagai *stakeholder* zakat untuk bersinergi guna menghasilkan pengelolaan zakat yang optimal. Dalam hal ini, perlu adanya sebuah badan regulator yang bertugas mengatur lembaga-lembaga pengelola zakat sejak mengeluarkan izin operasi, pengawasan, sampai hak untuk mencabut izin operasi lembaga zakat yang bermasalah. Di sinilah perlu adanya sebuah lembaga yang berwibawa, katakan sebuah Badan Zakat Indonesia yang di-*support* penuh oleh pemerintah sehingga memiliki wibawa untuk membuat regulasi dan kebijakan tentang zakat dalam skala nasional. Intinya adalah dalam kerangka regulasi zakat ke depan diperlukan adanya kejelasan fungsi regulator, operator, dan eksekutor sebagai tiga pilar yang saling menunjang.

²⁸ Samsul Ma'arif. 2009. *Mengawal Zakat di Parlemen*. (online), (<http://imz.or.id/new/article/118/mengawal-zakat-di-parlemen/>), diakses 25 Januari 2011).

Ketiga, membangun basis pendidikan yang kuat mengenai zakat pada masyarakat. Peran zakat akan sangat bergantung pada seberapa jauh pemahaman masyarakat terhadap praktik berzakat itu sendiri. Pemahaman ini terkait pada pemahaman bahwa zakat merupakan kewajiban setiap muslim (aspek syariah). Pada aspek fiqih, pemahaman yang benar terkait jenis-jenis zakat yang diwajibkan perlu disosialisasikan sehingga terbangun pengertian menyeluruh soal harta-harta apa saja yang wajib dikeluarkan zakatnya. Pemahaman lain yang perlu ditekankan adalah pentingnya menyerahkan zakat pada amil profesional, sehingga resiko tragedi zakat tidak perlu terulang lagi.

Strategi-strategi yang perlu dikembangkan untuk memasyarakatkan zakat yaitu: **Pertama**, meningkatkan sosialisasi kepada seluruh komponen bangsa. Target utama sosialisasi ini adalah kalangan pejabat, baik eksekutif, legislatif, yudikatif, ulama, akademisi, praktisi bisnis, dan masyarakat umum secara keseluruhan. Tujuannya agar elemen-elemen tersebut memiliki kesadaran kolektif akan urgensi dan pentingnya berzakat, terutama berzakat melalui lembaga yang amanah, baik BAZ maupun LAZ. Para pejabat, misalnya, diharapkan mengeluarkan kebijakan yang senantiasa memiliki orientasi keberpihakan nyata terhadap pemungutan dan pendistribusian zakat sehingga berbagai hambatan regulasi dan aturan dapat diminimalisasi.

Kalangan ulama pun diharapkan menjadi agen pemberi informasi zakat yang tepat kepada masyarakat. Hendaknya masyarakat dibimbing untuk berzakat melalui BAZ dan LAZ yang dapat dipercaya. Dan masih banyak contoh lain. Pendeknya, semua pihak harus memiliki kesadaran bahwa berzakat melalui lembaga memberikan keuntungan-keuntungan, antara lain menjamin efektivitas, efisiensi, dan ketepatan sasaran dalam pendayagunaan zakat.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mendorong agar masyarakat melaksanakan zakat adalah selain apresiasi kepada lembaga/ organisasi zakat berupa tata kelola yang baik dan aturan yang tepat yang harus dilakukan pemerintah, apresiasi juga layak diberikan kepada masyarakat yang memberikan dukungan dengan membayar zakat kepada lembaga/ organisasi zakat. Apresiasi itu berupa insentif kepada para pembayar untuk memperoleh pengurangan beban pajak (*tax credit*), tidak hanya insentif berupa *tax deduction*. Beberapa pertimbangan diberikannya apresiasi ini antara lain:

1. Penggunaan zakat oleh lembaga/organisasi zakat sesuai dengan tujuan pemerintah dalam rangka pengurangan angka kemiskinan sebagai salah satu tujuan *Millennium Development Goals* (MDGs).
2. Pengelolaan zakat oleh lembaga/organisasi zakat sebagai hak dari masyarakat miskin sudah sangat terbuka/transparan, sehingga akuntabilitasnya dapat dipertanggungjawabkan.
3. Berdasarkan pemberitaan media massa dalam beberapa bulan terakhir, menggambarkan pengelolaan pajak oleh ditjen yang bersangkutan kurang memenuhi ruang transparansi publik sehingga merosotnya kepercayaan masyarakat itu sendiri.
4. Sebagai mayoritas, umat Islam berhak diberikan pola yang berbeda dalam menyalurkan aspirasi keagamaan yang tetap memberikan dampak baik pada pembangunan nasional.

Kedua, penguatan lembaga-lembaga zakat yang ada, baik BAZ maupun LAZ. Ada beberapa aspek yang perlu diperkuat, antara lain: sumber daya manusia (SDM), program kerja, standarisasi mekanisme kerja dan *auditing*, penguatan database *muzakki* dan *mustahik*, serta regulasi yang mendukung perkembangan BAZ dan LAZ. BAZNAS sebagai lembaga zakat di tingkat nasional harus menjadi akselerator proses penguatan ini. SDM yang ada haruslah memiliki komitmen kuat, antara lain diindikasikan kesediannya mencurahkan waktu secara khusus sebagai amil, mengembangkan kemampuan mengelola dan mendayagunakan zakat, serta senantiasa mengedepankan prinsip-prinsip kejujuran, profesionalisme, dan transparansi dalam setiap aktivitasnya. Kemudian pelatihan-pelatihan yang mendorong pada peningkatan *skill* dan keterampilan perlu diperbanyak kuantitasnya, serta ditingkatkan kualitasnya.

Sementara itu, setiap BAZ dan LAZ harus memiliki program kerja yang jelas dan terukur. Sasaran-sasaran program harus dapat didefinisikan secara jelas dan gamblang, kemudian perlu juga dibangun standar mekanisme kerja BAZ/LAZ, yang didukung mekanisme audit yang transparan sebagai bukti *public accountability* BAZ/LAZ.

Ketiga, mengefektifkan pendayagunaan zakat. Dalam langkah ini, ada dua indikator utama yang menentukan apakah dana zakat telah didayagunakan secara tepat atau tidak. Indikator pertama adalah *shariah-compliance*, kesesuaian dengan nilai-nilai syariat Islam. Ini sangat penting karena zakat adalah ibadah yang memiliki rambu-rambu syariah jelas.

Indikator kedua adalah ketepatan sasaran berdasarkan skala prioritas. Hal ini sangat penting agar dana zakat tidak jatuh kepada orang-orang yang tidak berhak menerima.

Keempat, mengembangkan sinergi antar BAZ dan LAZ yang ada, termasuk dengan komponen masyarakat lainnya, seperti lembaga keuangan syariah. Sinergisitas adalah kunci keberhasilan pembangunan zakat di Indonesia. Sebagai contoh, penguatan database *muzakki* dan *mustahik* tidak akan mungkin tercapai bila tidak ada sinergi antar lembaga pengelola zakat. Hingga saat ini, kita belum memiliki data yang akurat mengenai jumlah *muzakki* dan *mustahik* di Indonesia, termasuk peta persebarannya. Untuk itu, masalah ketersediaan database ini menjadi sesuatu yang urgen.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Sentralisasi sistem pelaksanaan zakat memungkinkan koordinasi baik dalam pengumpulan dana maupun penyebarannya. Sehingga diharapkan pemanfaatan dana zakat bagi kesejahteraan masyarakat dapat lebih maksimal. Sistem sentralisasi perlu dilakukan secara bertahap. Melalui proses persiapan yang cukup matang. Sentralisasi dalam pengelolaan zakat akan menimbulkan konsekuensi, yaitu **pertama**, sentralisasi membutuhkan kesiapan infrastruktur penunjang. Ketersediaan amil professional, pengelolaan berbasis manajemen modern, dan strategi pendayagunaan yang tertata rapi merupakan elemen kesiapan yang menjadi faktor penting. **Kedua**, secara filosofis sentralisasi pengelolaan zakat oleh negara hanya akan semakin menjauhkan dari inti persoalan sesungguhnya yang sedang dihadapi oleh dunia zakat kita. Persoalan utama sistem pengelolaan zakat adalah memaksimalkan pengumpulan dan penyaluran dana zakat yang selama ini belum bisa terlaksana karena berbagai hal.
2. Strategi yang dapat dilakukan dalam memasyarakatkan zakat yaitu: meningkatkan sosialisasi kepada seluruh komponen bangsa, penguatan lembaga-lembaga zakat yang ada, baik BAZ maupun LAZ, mengefektifkan

pendayagunaan zakat, mengembangkan sinergi antar BAZ dan LAZ yang ada, termasuk dengan komponen masyarakat lainnya.

B. Rekomendasi

Dalam pengelolaan zakat secara sentralisasi perlu adanya rencana strategis, antara lain dengan melakukan tata kelola dan pengaturan kelembagaan secara jelas seperti pemisahan peran *regulator*, pengawas, dan operator serta adanya standarisasi manajemen mutu pengelolaan zakat sehingga pengelolaan zakat dapat dilaksanakan secara sistematis, optimal, dan akuntabel. Selain itu, zakat perlu disosialisasikan bukan hanya di wilayah keagamaan saja, tetapi zakat perlu disampaikan di tempat-tempat umum. Sosialisasi ini tidak hanya melalui pendekatan agama saja, tapi juga dengan pendekatan ekonomi, sosial, budaya, dan politik.

Daftar Pustaka

Buku

- Djamil Doa, *Membangun Ekonomi Umat Melalui Pengelolaan Zakat Harta*, Jakarta: Nuansa Madani. 2001.
- _____, *Menggagas Pengelolaan Zakat oleh Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2001.
- _____, *Manfaat Zakat Dikelola Negara*, Jakarta: Nuansa Madani, 2002.
- Didin Hafidhuddin, *Optimalisasi Pendayagunaan Zakat Reinterpretasi Pendayagunaan ZIS*, Jakarta: Piramedia.
- M. Ali Hasan, *Zakat dan Infak Salah Satu Solusi Mengatasi Problema Sosial di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran dalam Fiqih Kontemporer*, Jakarta: Salemba Diniyah. 2002.
- Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia*, Jakarta: UI Press, 2009

Makalah

- Russell Powell, *Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence*, (online), (<http://ssrn.com/abstract=1351024>, diakses 11 Maret 2011).
- Salman Ahmed Shaikh, *An Alternate Approach to Theory of Taxation and Sources of Public Finance in an Interest Free Economy*, (online), (<http://ssrn.com/abstract=1530390>, diakses 11 Maret 2011).

Koran

- Didin Hafidhuddin, *Budaya Kerja Amil Sebagai Prasyarat Kepercayaan Publik*, *Republika*, 11 April 2011.

Internet

- Abu Avisenna, *Mengurai Strategi Pemasaran Organisasi-organisasi Pengelola Zakat*, (online), (<http://ekonomi.kompasiana.com/marketing/2010/08/03/mengurai-strategi-pemasaran-organisasi-pengelola-zakat/>, diakses 22 Februari 2011).
- Anonimous, *Definisi/Pengertian Sentralisasi dan Desentralisasi—Ilmu Ekonomi Manajemen*, (online), (http://organisasi.org/definisi_pengertian_sentralisasi_dan_desentralisasi_ilmu_ekonomi_manajemen, diakses 22 Februari 2011).

- Anonimous, *Polemik Pengelolaan Zakat*, (online), (<http://www.csrc.or.id/berita/index.php?detail=20090318224624>, diakses 3 Maret 2011).
- Anonimous, Rumusan Pengelolaan Terpadu Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, (online), (http://www.uin-suka.info/joomlakusuka/pengelolaan/sentralisasi_desentralisasi.htm, diakses 14 Februari 2011).
- Anonimous, *Sentralisasi*, (online), (www.docstoc.com/docs/3148_0938/sentralisasi-dan-disentralisasi, diakses 14 Februari 2011).
- Arif R. Haryono, 2009, *Zakat dan Masyarakat yang Dikekang*, (online), (<http://imz.or.id/new/article/112/zakat-dan-masyarakat-yang-dikekang/>, diakses 25 Januari 2011).
- Febrianti dkk. 2009, *Lembaga Pengelola Zakat*, (online), (<http://hendrakholid.net/blog/2009/04/19/lembaga-pengelola-zakat/>, diakses 23 Februari 2011).
- Msabeth Abilawa, 2009, *Gelombang Ketiga Peradaban Zakat*, (online), (<http://imz.or.id/new/article/481/gelombang-ketiga-peradaban-zakat>, diakses 25 Januari 2011).
- Nana Mintarti, 2009, *Pentingnya Penguatan Kapasitas OPZ*, (online), (<http://www.forumzakat.net/index.php?act=viewartikel&id=38>, diakses 23 Februari 2011).
- Samsul Ma'arif. 2009. *Mengawal Zakat di Parlemen*. (online), (<http://imz.or.id/new/article/118/mengawal-zakat-di-parlemen/>, diakses 25 Januari 2011).

Dokumen Resmi

- Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3985)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

PEDOMAN PENULISAN

1. Redaksi Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik menerima sumbangan artikel atau tulisan hasil kajian, ulasan terhadap sebuah kebijakan publik dan penelitian mengenai masalah-masalah ekonomi dan kebijakan publik secara umum;
2. Naskah dapat berupa hasil-hasil penelitian, pengembangan dan/atau pemikiran yang belum dipublikasikan;
3. Naskah harus dilengkapi dengan abstrak, kata kunci, sumber rujukan atau kutipan, dan daftar pustaka;
4. Naskah dapat ditulis dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris sesuai dengan kaedah bahasa yang baik dan benar; untuk naskah berbahasa Indonesia, abstrak ditulis dalam bahasa Inggris, dan untuk naskah berbahasa Inggris, abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia: Panjang abstrak tidak lebih dari 250 kata, ditulis dengan huruf Arial berukuran 10;
5. Penulisan judul naskah dengan huruf kapital yang dicetak tebal (*bold*). Tubuh naskah dengan bentuk huruf (*font*) Arial berukuran 11, spasi tunggal, di atas kertas kuarto dengan panjang halaman 15-20 halaman;
6. Format penulisan diupayakan mengikuti aturan teknis tulisan ilmiah dengan menyebutkan secara jelas sumber acuan atau rujukannya dengan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*), dengan urutan: Nama pengarang/editor; judul karangan (ditulis dengan huruf miring); kota penerbit; nama penerbit; tahun penerbitan; dan nomor halaman yang dirujuk atau dikutip. Contoh:

Amin Wijaya Tungga, *Teori Akutansi Manajemen*, Jakarta: Harvarindo, 1994, hal.21.

7. Daftar pustaka disusun berdasarkan abjad.

Buku

Amin Wijaya Tungga, *Teori Akutansi Manajemen*, Jakarta: Harvarindo, 1994.

Buku kumpulan artikel

A.Saukah & M. G. Waseso (Eds), *Menulis Artikel untuk Jurnal Ilmiah* (Edisi ke-4, cetakan ke-1), Malang: UM Press, 2002.

Artikel dalam jurnal atau majalah

Ramlan Surbakti, *Identifikasi Partai Politik bagi Kaum Perempuan : Kajian tentang Perempuan dalam Ilmu Politik*, Jurnal Sosial dan Ilmu Politik, No.6/Tahun III, April 2002.

Tulisan dalam koran

Wanita Kelas Bawah Lebih Mandiri, Jawa Pos, 22 April 1995.

Internet

Kumaidi, 1998, *Pengukuran Bekal Awal Belajar*, Jurnal Ilmu Pendidikan, (online), (<http://www.malang.ac.id>, diakses 22 November 2000)

8. Naskah tulisan yang dikirim harus dalam bentuk cetakan (*hardcopy*) dan non cetakan (*softcopy*) dalam format *word*, dan dikirimkan ke email jurnalekonomi@gmail.com, selambat-lambatnya 1 bulan sebelum penerbitan;
9. Dewan redaksi dapat menolak naskah yang dinilai tidak layak diterbitkan.