

# **KAJIAN KELEMBAGAAN AGRIBISNIS DALAM MENDUKUNG PENGEMBANGAN SISTEM USAHA PERTANIAN BERBASIS AGROEKOSISTEM**

**IKIN SADIKIN, RITA NUR SUHAETI DAN KEDI SURADISTRA**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian,  
Badan Litbang Pertanian, Bogor.

## **ABSTRACT**

Research on agricultural institution with agribusiness orientation has not yet been given much attention. Yet, farmers obtain information on technology, market and processing techniques through the existing institutional roles, either in forms of organization, norms or community figures. The effort to accelerate the flow of agricultural inputs, process of technology transfer, and other production factors is a collective activity depicted in institutional network in local agricultural activities. A participatory observation using Rapid Appraisal of Agriculture Knowledge Systems (RAAKS) methodology concludes that the present primordial institution in each production segment process positive potential to develop and that shared objective is recognized as the starting point to develop an institution. Moreover, size of organization, membership status and institutional orientation also play important roles in the development of an institution, minimum commercial size, and policy on managerial development.

*Keywords: Institution, Organization, Norms, RAAKS.*

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Sejalan dengan peningkatan produksi sebagai dampak positif penerapan teknologi dan input lainnya muncul berbagai permasalahan yang berkaitan dengan proses produksi, pascapanen (pengeringan, sortasi, dan lain-lain), penyimpanan, pengangkutan dan pemasaran. Sejauh ini proses produksi dan penanganan hasil panen komoditas lebih banyak menekankan pada kemampuan dan keterampilan individu. Proses yang melibatkan kelembagaan, baik dalam bentuk lembaga organisasi maupun kelembagaan norma dan tata pengaturan, pada umumnya masih terpusat pada proses pengumpulan dan pemasaran dalam skala tertentu. Bagi sebagian besar wilayah eksistensi kelembagaan pertanian dan petani belum terlihat perannya. Padahal fungsi kelembagaan pertanian sangat beragam, antara lain adalah sebagai penggerak, penghimpun, penyalur sarana produksi, pembangkit minat dan sikap, dan lain-lain.

Elemen kelembagaan yang berperan adalah kelembagaan dalam bentuk lembaga organisasi dan kelembagaan norma. Dalam hal ini diambil konvensi Normal Uphoff (1992) dan Alan Fowler (1992) tentang kelembagaan dan lembaga organisasi: *"an institution is a complex norms and behaviors that persists over time by serving some socially valued purpose, while an organization is a structure of recognized and accepted roles"*. Salah satu penampilan (manifestasi) kelembagaan pertanian lokal yang mampu menjangkau petani kecil di wilayah pedesaan Indonesia adalah lembaga penyalur sarana produksi informal dalam bentuk *penjaja*

*kredit keliling*. Lembaga ini merupakan lembaga non-organisasi dan dioperasikan oleh individu-individu yang mampu menjalin kepercayaan pengambil kredit dengan berbagi norma dan perilaku yang diterima secara sosial. Kondisi saling mempercayai ini merupakan jaminan akan kelancaran penyaluran kredit, pembayaran kembali, penjualan hasil pertanian dan proses alih informasi dan teknologi.

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah: (a) inventarisasi kelembagaan lokal pertanian yang berpotensi untuk dikembangkan guna mendukung program pengembangan pertanian di ekosistem lahan pasang surut Sumatera Selatan, (b) evaluasi kinerja kelembagaan kemitraan yang mendukung Sistem Usaha Pertanian jagung di ekosistem lahan kering Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, dan (c) menyajikan pilihan kebijakan pengembangan kelembagaan yang mendukung Sistem Usaha Pertanian (SUP) komoditas padi di lahan pasang surut SUMSEL dan komoditas jagung di lahan kering NTB dan NTT.

### **Sasaran dan Keluaran Penelitian**

Penelitian ini diarahkan untuk menghimpun dan menganalisis informasi dan data yang berkaitan dengan proses perkembangan dan pengembangan kelembagaan formal dan nonformal yang berkaitan dengan proses produksi dan pembinaan petani tingkat lokal, regional dan nasional. Keluaran yang diharapkan adalah: (a) pilihan saran kebijakan model kelembagaan dan lembaga lokal (formal dan non-formal) yang diharapkan mampu membantu program pembinaan petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian regional dan nasional, dan (b) pilihan saran strategi pengembangan kelembagaan dan lembaga pertanian dan strategi pendekatan petani lokal.

## **METODOLOGI**

### **Kerangka Pemikiran**

Elemen kelembagaan sebagai salah satu elemen penting dalam upaya peningkatan keterampilan dan perbaikan kemampuan produksi petani sering terlupakan karena peran nyatanya dalam proses produksi sering berada dalam posisi marginal. Sejauh ini upaya peningkatan produksi pertanian senantiasa dikaitkan dengan penerapan dan jenis teknologi yang dinilai sesuai dengan tujuan produksi, padahal peran kelembagaan dan lembaga pertanian dalam proses penyebaran dan adopsi-inovasi teknologi pertanian masih sangat kuat. Lebih jauh lagi pada hierarki sosial tertentu, proses penyaluran informasi dan teknologi tidak dapat dilepaskan dari eksistensi dan peran kelembagaan dan situasi sosial tertentu. Dengan demikian upaya penelitian

dan pengamatan elemen kelembagaan dan perannya dalam proses pengembangan dan perkembangan produksi pertanian diharapkan mampu meningkatkan input untuk penyusunan program dan kebijakan regional dan nasional.

### **Lokasi dan Waktu Pengamatan**

Kajian kelembagaan mendukung pengembangan sistem usaha pertanian padi berbasis agroekosistem lahan pasang surut dilaksanakan di Propinsi Sumatera Selatan, sedangkan kajian kelembagaan mendukung pengembangan sistem usaha pertanian jagung berbasis agroekosistem lahan kering dilaksanakan di Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Lokasi pengamatan untuk Propinsi Sumatera Selatan adalah di Desa Sukamulya, Sukaraja, Kecamatan Pulau Rimau/Karang Agung Ulu, Kabupaten Musi Banyuasin (Muba) dan di Desa Nusakarta, Banyu Biru, Panggung Harjo, Kecamatan Sugihan Kanan, Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI). Untuk Propinsi NTB lokasi penelitian adalah Desa Labangka I-V, Kecamatan Plampang, Kabupaten Sumbawa, sedangkan untuk Propinsi NTT adalah Desa Pussu dan Oebaki Kecamatan Kuanfatu serta Desa Oebobo, Kecamatan Amanuban Barat, Kabupaten Timor Tengah Selatan. Pengamatan dilaksanakan dari akhir bulan September sampai pertengahan Januari 1999.

### **Metode Pengumpulan Data dan Informasi**

Pengkajian menerapkan metode pendekatan interaktif *Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems* (RAAKS) yang dikembangkan oleh Engel, Salomon and Fernandez (1994). Ciri utama RAAKS adalah pendekatan partisipatif yang luwes untuk mendefinisikan situasi, masalah dan menemukan upaya pemecahannya. RAAKS merupakan pengembangan lanjut dari metode partisipatif RRA dan PRA dari Chambers (1971, 1992) dan Pretty (1994). Di Indonesia RAAKS yang dikembangkan untuk sub-sektor perikanan telah diterapkan dalam bentuk *Rapid Appraisal of Fishery Information Systems* (RAFIS) oleh Suradisastra, Blowfield dan Syafa'at (1995).

Pemilihan sumber informasi dilakukan secara terarah (*purposeful sampling technique*) dengan penekanan pada sumber informasi kunci. Sumber informasi kunci adalah tokoh kunci dan lembaga formal, informal dan non-formal di lokasi penelitian. Tokoh kunci formal adalah pimpinan wilayah dan/atau kelembagaan formal. Kelembagaan formal adalah lembaga pemerintahan dari berbagai hierarki, yaitu tingkat kantor kecamatan, kantor desa, dinas setempat, dan lain-lain serta norma formal yang berlaku (peraturan, tata tertib organisasi, hukum, undang-undang, dan lain-lain). Kelembagaan informal dan non-formal antara lain kelembagaan adat lokal (norma, tabu, aturan tidak tertulis, dan lain-lain) dan tokoh kunci lokal atau tetua adat

(*datuk, pesirah*, dan lain-lain).

Data yang dihimpun merupakan data dan informasi kuantitatif dan kualitatif yang bersumber pada kelembagaan, kelembagaan organisasi dan kelembagaan individu tokoh kunci. Data dikumpulkan dengan penggunaan *External Factor Checklist* untuk mengetahui keragaman peubah-peubah di bawah ini:

*Keragaman lingkungan:*

- Keadaan dan kondisi agro-ekologi dan sistem produksi lokal
- Keragaman budaya dan sosial-ekonomi di kalangan pengguna teknologi

*Ketersediaan teknologi:*

- Ketersediaan teknologi dan penyesuaiannya untuk kepentingan produksi

*Tekanan eksternal:*

- Keterbukaan terhadap pasar
- Tekanan politis dan kebijakan

*Sumber daya eksternal:*

- Jenis dan cara memperoleh sumber daya eksternal
- Tingkat ketergantungan terhadap sumber daya eksternal
- Infrastruktur pelayanan, pemasaran, input dan komunikasi

*External Factor Checklist* dituangkan dalam bentuk kuesioner semi-struktur berdasar topik pengamatan (*topic list*). Informasi dihimpun melalui teknik wawancara semi-struktur. Di lahan pasang surut topik pertanyaan dipusatkan pada dinamika kelembagaan yang berkaitan dengan kegiatan yang berlangsung pada subsistem agribisnis, mulai dari subsistem pengadaan input produksi, subsistem produksi, subsistem pengolahan hasil, dan subsistem pemasaran. Sementara itu, di lokasi lahan kering topik pertanyaan difokuskan pada dinamika kelembagaan yang berkaitan dengan kemitraan pada subsistem pengadaan input dan subsistem pemasaran.

Pengumpulan data dan informasi meliputi kegiatan pengumpulan data primer dan observasi lapangan. Data primer diperoleh dari rumah tangga petani, ketua kelompok/lembaga/organisasi, dan beberapa responden atau informan kunci. Data yang umumnya bersifat kualitatif dikumpulkan melalui wawancara semistruktur. Data dan informasi dikumpulkan dalam pengamatan partisipatif konsultatif dengan menerapkan azas *triangulasi*. Data dan informasi dihimpun dalam catatan harian dalam bentuk narasi dan *pointers*.

## **Pengolahan Data**

Data dan informasi dijabarkan dan diinterpretasikan menurut alur logika melalui penerapan *statistik induktif* (Bailey, 1992) dan *deskriptif* dengan menerapkan pendekatan dan analisis sistem. Titik tolak analisis adalah dinamika kelembagaan usaha tani dalam tiap segmen

kegiatan dalam siklus produksi tahunan dan dalam setiap subsistem dari sistem agribisnis. Dari tiap segmen dan subsistem dirinci kondisi aktual kelembagaan saat pengamatan dilakukan, serta dinamika, masalah, dan alternatif pemecahan masalah. Tiap segmen analisis menunjukkan keterkaitan antara rincian analisis dengan jenis kegiatan dalam siklus produksi rutin.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam periode kegiatan produksi padi MH keterlibatan tenaga kerja menunjukkan dinamika yang suram dengan kondisi fisik tanaman dan jenis kegiatan. Saat musim tanam (Oktober) kebutuhan tenaga kerja keluarga meningkat dengan perbandingan tenaga pria masih lebih besar dari pada tenaga kerja wanita. Dalam periode pemeliharaan selanjutnya (Nopember-Desember) terjadi penurunan kebutuhan tenaga kerja dan perubahan perbandingan keterlibatan gender dimana wanita lebih banyak. Hal ini disebabkan karena terjadinya migrasi keluar tenaga kerja pria untuk kegiatan *off farm*.

Menjelang panen terjadi migrasi masuk dan berlangsung sampai masa persiapan lahan pertanaman padi gadu (Februari-Maret). Dalam kegiatan penebasan muncul kelembagaan *plong* yaitu kelompok kerja yang beranggotakan beberapa orang laki-laki terutama di wilayah Sugihan Kanan, luas pertanaman padi gadu hanya meliputi 20-25 persen lahan, sehingga sebagian lainnya melakukan persiapan tanam palawija. Dalam musim padi gadu proses migrasi ke luar berlangsung lebih awal dan migrasi masuk dalam bulan Juni-Juli. Dalam pelaksanaan penebasan lahan bagi kelompok yang aktif dikerjakan dengan mekanisme gotong royong kelompok satu hamparan satu domisili berjumlah sekitar 8 orang dengan upah berkisar antara Rp.80.000 sampai dengan Rp.100.000.

Migrasi ke luar dilakukan petani di Sugihan Kanan hanya sebatas ke luar desa 97 persen dan 3 persen ke luar propinsi. Petani Karang Agung Ulu umumnya ke luar desa di kecamatan yang sama. Migrasi jarak pendek dengan pola sirkulasi meliputi 87 persen petani di Sugihan Kanan dan 100 persen di Karang Agung Ulu. Di Sugihan Kanan 13 persen petani lainnya melakukan migrasi dengan pola komutasi. Migrasi dilaksanakan oleh petani Sugihan Kanan karena daya tarik menerima uang tunai/upah, dikombinasi oleh faktor pendorong kebutuhan yang sudah biasa besar, rendahnya produktivitas, kegagalan panen dan kebutuhan modal.

Eksistensi dan manifestasi kelembagaan pertanian memiliki kaitan erat dengan kebutuhan dan ketersediaan tenaga kerja lokal. Dalam pelaksanaan kegiatan produksi penggunaan tenaga kerja keluarga melalui kelembagaan norma traksaksi baik berupa norma upah, bagi hasil maupun gotong royong, namun bebas dari hubungan majikan buruh (*patron client relationship*) atau

hubungan pengayom-pengikut (*compadrasco*). Hubungan yang berkembang terbatas pada bentuk hubungan kontraktual.

Kelembagaan suprastruktur yang banyak dikoordinasikan dengan maksud mencapai sasaran bersama ialah pembinaan dalam rangka pemberdayaan koperasi, pengusaha kecil dalam setiap subsistem agribisnis melalui program KUT dan kredit pengadaan pangan melalui KUD dan program KMKP. Program KUT terkait erat dengan program peningkatan mutu intensifikasi melalui struktur Satuan Penggerak Harian Bimas (SPHB), sedangkan kredit pengadaan pangan melalui struktur Kepala Cabang Dinas Pertanian Kecamatan. Walaupun demikian, dalam pelaksanaan di lapang keduanya dilakukan oleh PPL yang bukan aparat kedua lembaga tersebut. Oleh karenanya tugas-tugas dimandatkan melalui BIPP.

Kehadiran kelembagaan P3A yang diintroduksi oleh PU tidak selalu diketahui oleh petani, seperti di Karang Agung hanya 66 persen dan di Sugihan Kanan hanya satu persen petani mengetahuinya. Dengan demikian, P3A di Karang Agung lebih berkembang baik dari pada di Sugihan Kanan. Hal ini disebabkan oleh kelemahan dalam komunikasi antar pengelola, kelompok dan petani dan kelemahan proses sosialisasi kehadiran dan fungsi kelembagaan tersebut. Seorang petugas dalam P3A ialah ulu-ulu mengatur pemasukan dan pengeluaran air melalui pintu ai dan biasanya mendapat insentif bagian dari panen padi sebitar 20 kg/tahun/anggota yang diserahkan oleh setiap anggota P3A. Berbagai kendala menghalangi pengaktifan kelembagaan ini terutama dari aspek teknis lahan dan kekompakan dan kesiapan individu petani dalam mengolah lahan masing-masing.

Kelembagaan normatif penguasaan lahan telah berkembang ialah pemilikan tetap. Pemilikan sementara seperti sewa, gadai dan bagi hasil belum berkembang. Pemilikan tetap terjadi karena proses pengalihan hak secara jual beli atau melalui hukum waris. Hal ini terkait dengan ketersediaan lahan yang luas dan belum tergarap.

Dalam fase pengolahan tanah terutama di Sugihan Kanan terdapat fenomena kelembagaan pengolah lahan *plong*. Kelembagaan ini merupakan kelompok kerja sekitar 5 orang petani dan memiliki karakteristik keterikatan dan tanggung jawab sosial sedemikian sehingga saling menjaga hubungan baik, meningkatkan semangat kerja dan memperlancar kegiatan pengolahan lahan. Namun demikian tetap ada kendala pembentukannya: (a) tidak adanya kepastian sekitar 5 anggota sehamparan sama waktu penggarapan lahan, dan (b) penerapan teknologi pengolahan yang tidak sama, karena kemungkinan merantau dan adanya pilihan teknologi (TOT, tenaga ternak, cangkul, traktor). Dengan demikian, besar kemungkinan dalam jangka panjang budaya *plong* akan terkikis dengan adanya adopsi teknologi pengolahan lahan secara mekanis, karena lebih efisien dan ekonomis, meskipun sementara ini adopsi itu mengalami

kendala seperti kurangnya sumber daya manusia terampil, kondisi fisik lahan yang belum siap dan mantap. Adopsi teknologi mekanis tersebut di Karang Agung lebih maju dari pada di Sugihan Kanan karena didorong oleh tersedianya infrastruktur yang lebih baik sehingga lebih terbuka bagi pasar dan informasi dan tumbuhnya elemen wiraswasta jasa layanan persewaan.

Siklus iklim kering panjang 5 tahun sekali menimbulkan budaya *sonor*. Pada saat tersebut petani berkesempatan menanam padi sampai 2,5 kali lipat luas tanam musim biasa dengan biaya murah. Permasalahan pada pertanaman *sonor* adalah kebutuhan tenaga panen, lebih-lebih jatuh pada musim hujan. Oleh karenanya bawon pada pertanaman *sonor* sangat tinggi dari 1 : 5 atau 1 : 7 pada musim biasa naik menjadi 1 : 3 atau 1 : 2.

Norma upah dalam pengolahan lahan dapat tunai maupun dibayar setelah panen (*yarnen*). Pembayaran *yarnen* lebih tinggi (20-25%), namun dapat dimodifikasi hanya sebagian saja yang dibayar setelah panen. Kelembagaan *yarnen* sebagai norma merupakan satu fenomena yang terjadi untuk memecahkan masalah kebutuhan tenaga kerja lahan pada saat petani tidak memiliki biaya untuk membayar upah secara tunai. Di sisi penyewa lahan, kelembagaan *yarnen* memberikan peluang untuk memilih operator dengan keterampilan tinggi agar dihasilkan olahan tanah yang baik.

Kelembagaan gotong royong dalam penyiangan lebih bersifat permanen bersifat nonformal dengan norma hak dan tanggung jawab yang tidak berubah dalam arti petani memiliki peluang yang sama untuk memperoleh atau memberikan bantuan pada saat yang tepat. Keanggotaan bersifat sukarela antar tetangga dalam hamparan atau domisili. Petani yang berhalangan dapat digantikan dengan anggota keluarga yang lain.

Lembaga pasar dan pemasaran untuk hasil pertanian terutama padi adalah unit penggilingan, *kalangan* (pasar mingguan), kios atau warung, dan pemilik tongkang. Unit penggilingan selain menampung beras juga memperoleh jasa giling (sepersepuluh bagian dari beras hasil giling) dan dedak. Unit-unit tersebut juga dapat berfungsi ganda dengan menyediakan jasa sebagai penyalur sarana dan jasa produksi dan kebutuhan lain dengan fasilitas *yarnen*. Dari unit penggilingan penjualan beras dapat melalui pedagang perantara (boss tongkang) maupun langsung di Palembang. Penjualan langsung meliputi sebagian kecil karena penuh risiko dan persaingan tajam. Hubungan antara pedagang dan atau unit penggilingan dengan petani cenderung bersifat *patron-client relationship*, bercirikan saling ketergantungan dan saling menjamin kelangsungan hidupnya.

Kelembagaan pendukung sektor pertanian di pedesaan pasang surut dapat bersifat formal (yang disponsori dan dibantu dananya oleh pemerintah untuk memberdayakan petani secara berkelompok) dan nonformal (yang terbentuk sebagai jawaban atas tuntutan kebutuhan aktual

petani). Lembaga formal misalnya struktur penyuluhan dari WKBPP sampai WKPP. Kelangkaan sumber daya manusia masih mengharuskan beberapa orang petugas bertugas rangkap, yang merupakan penghambat kelancaran arus informasi dan teknologi. Kelembagaan formal KUD yang dimaksudkan dapat berperan ganda, kehadirannya sering kurang berfungsi karena batasan-batasan formal yang sering bergesek dengan pemahaman petani. Seringkali peran yang tidak berfungsi dari KUD dilaksanakan oleh lembaga nonformal yang tidak memiliki batasan formal, dan lebih sering mewujudkan keinginan petani, misalnya fungsi sebagai lembaga penyalur kredit dan keuangan.

Dikaitkan dengan topik kemitraan maka temuan lapang di lokasi pengamatan NTB dan NTT mengungkapkan bahwa di kedua lokasi hanya terdapat kemitraan dalam: (a) subsistem pengadaan dan penyaluran sarana produksi dan pengembangan sumber daya dalam bentuk kemitraan pengadaan dan penyaluran input dan sarana produksi seperti benih, herbisida, pupuk dan informasi kemitraan KUT, (b) subsistem pemasaran hasil yang diformulasikan dalam pola kerja sama dengan pengusaha. Hal tersebut sesuai dengan status kemajuan dalam SUP jagung di kedua lokasi.

Dalam sistem kemitraan benih jagung di Bali yang dibina oleh IPPTP Denpasar telah melibatkan instansi dan perusahaan seperti: (a) IPPTP Denpasar bertugas mengadakan sosialisasi, (b) Winrock International/Indonesia *On Farm* yang bertugas memfasilitasi kehadiran perusahaan mitra untuk melaksanakan (a) pengadaan benih dan sarana produksi, (b) pembiayaan sertifikasi, (c) pembiayaan supervisi petani penangkar, (d) pembelian seluruh produksi jagung untuk calon benih dengan harga pasar, sekaligus mengelola pengembalian kredit, dan (e) memproses calon benih menjadi benih. Pelaku yang terlibat dalam kemitraan pengadaan benih jagung itu ialah: (a) petani, (b) PT Karya Dharma dan PT Branita, (c) BUMN, (d) Koperasi, dan (e) asosiasi/organisasi profesi dan masyarakat ilmiah.

Pelaksanaan kemitraan perbenihan jagung Bisma yang meliputi 250 Ha dari 3 subak yang berpartisipasi di Kabupaten Tabanan pada MK 1997 pada mulanya berjalan lancar dari segi pengadaan dan penyaluran sarana produksi dan kesepakatan harga jual jagung calon benih dari petani sebesar Rp 550 / Kg dicapai.

Namun dalam pelaksanaan pembelian hasil banyak kasus oleh pihak petani dinilai sebagai keterlambatan pembayaran atas komoditas yang dihasilkan petani penangkar. Kondisi ini merupakan dampak dari ketidaksesuaian pemahaman atas kesepakatan yang telah dicapai.

Masalah lain timbul karena perusahaan mitra (PT Karya Dharma) tidak dapat menyediakan alat pemipil dan karung secara tepat waktu dan dalam jumlah yang memadai, dikarenakan tidak mempunyai dana yang cukup. Hal ini dapat diartikan oleh pihak petani bahwa

perusahaan mitra mencari kesempatan untuk menekan harga, yang tidak dapat diterima petani. Pada akhirnya banyak petani mencari jalan keluar dengan mencari pembeli yang mampu menerima hasil produksi jagung dengan harga yang telah disepakati. Permasalahan selesai setelah IPPTP Denpasar mendapatkan fasilitator pendukung dana dan membeli calon benih.

Alat pemipil yang tersedia ternyata kurang dapat menghasilkan jagung pipilan yang cocok untuk benih karena biji banyak pecah dalam proses pemipilan. Namun akhirnya dapat diatasi dengan menurunkan frekuensi putaran alat pemipil. Kendala yang terjadi dalam proses tersebut berakibat pada ketidaklancaran proses sertifikasi benih dan menyebabkan dampak tidak baik pada ketepatan tanam pada pelaksanaan SUP Jagung di NTB dan NTT.

Pola SUP jagung di NTB dan NTT telah melibatkan: (a) sejumlah 3.329 petani mitra, meliputi 4.605 Ha di NTB dan sejumlah 4.290 petani mitra, meliputi 2.171 Ha di NTT, (b) PT Karya Dharma Malang, sebagai pemasok benih jagung Bisma, (c) PT Monagro Kimia Jakarta, sebagai pemasok herbisida dan *sprayer*, (d) BRI Cabang Sumbawa dan Cabang TTS sebagai penyalur kredit KUT, dan (e) PT Citra Gemini Mulia (CGM) Surabaya, sebagai pembeli semua hasil jagung Bisma dari petani mitra (Badan Litbang Pertanian, 1998).

Keterlambatan pemrosesan benih jagung Bisma di IPPTP Denpasar menyebabkan tidak dapat dipenuhinya jadwal tanam di NTB dan NTT. Sejumlah benih jagung Bisma yang dikirim sebagai pengganti untuk mencegah meluasnya pemakaian varitas jagung di luar Bisma dan keterlambatan tanam malahan menimbulkan permasalahan karena mutu kurang sesuai dengan yang tercantum dalam kontrak, lebih-lebih di lokasi TTS, NTT. Hal ini berakibat pada realisasi penanaman Bisma hanya mencapai 43 persen dari target awal 5.000 Ha (Tabel 1).

Tabel 1. Keragaan Pelaksanaan SUP Jagung di NTB dan NTT (MT 1997/1998)

| Uraian                     | Target    |         | Realisasi |          | Persentasi |       |
|----------------------------|-----------|---------|-----------|----------|------------|-------|
|                            | NTB       | NTT     | NTB       | NTT      | NTB        | NTT   |
| • Jumlah peserta           | -         | -       | 3.329     | 4.290    | -          | -     |
| • Luas lahan (ha)          | 5.000     | 5.000   | 4.605     | 2.171,3  | 93,10      | 43,43 |
| • Benih tersalur (ton)     | 92,10     | 54,282  | 91,885    | 47,652   | 99,77      | 87,79 |
| • Herbisida tersalur (ltr) | 12.481,5  | 10,8565 | 11.048    | 1.840    | 88,52      | 16,95 |
| • Urea tersalur (ton)      | 5.93,2885 | -       | 343,530   | -        | 57,90      | -     |
| • ZA tersalur (ton)        | 97,6125   | -       | 63,792    | -        | 65,35      | -     |
| • DAP tersalur (ton)       | 230,300   | -       | 193,550   | -        | 84,04      | -     |
| • Produksi (ton)           | -         | -       | 17.176,65 | 6.731,03 | -          | -     |
| • Produksi/ha (kw)         | -         | -       | 37,30     | 31,00    | -          | -     |

Dalam SUP Jagung NTB selain sedikit permasalahan benih di atas semua kemitraan lainnya berjalan lancar pada awalnya. Permasalahan yang lebih besar muncul dalam kemitraan pemasaran hasil yang berakibat pada pengembalian kredit. Hal tersebut akibat perencanaan program yang tidak sesuai kondisi lapang dan perusahaan mitra yang terkesan tidak bersungguh-sungguh. Hal tersebut tercermin pada distribusi peralatan pipil dan karung tidak memadai. Penetapan harga Rp450/Kg apakah di rumah petani atau di tempat penampungan desa dimana truk fuso perusahaan mitra dapat mengambilnya. Padahal pemukiman petani tersebar, yang dapat jauh dari tempat penampungan. Kondisi lapang tidak memungkinkan petani mendapatkan kadar air jagung pipil 17 persen. Penyesuaian harga hanya dapat dilakukan bila ada kenaikan harga 25 persen yang tentunya tidak elastis. Pelaksana lapang perusahaan mitra tidak profesional, kurang penghayatan kebutuhan petani yang komersial dan kurang sinkronisasinya dengan pasangan kerjanya perusahaan mitra lainnya ialah BRI. Problema tersebut mengakibatkan sebagian besar hasil jagung (70%) dijual kepada pedagang bukan perusahaan mitra. Hal ini pun terjadi sesudah ada pendekatan keamanan (IPPTP,1998).

Pada kasus kemitraan dari SUP Jagung di NTT selain permasalahan benih yang disinggung sebelumnya maka permasalahan kemitraan permodalan KUT pada BRI lewat kelompok tani dan KUD sangat bermasalah. Beberapa hal menyebabkan permasalahan ini. Dari pihak petani belum biasa menggunakan pupuk pada tanaman jagung dan trauma masa Operasi Nusa Makmur 1982. Latar belakang budaya berpotensi memperberat masalah. Pencairan kredit atau realisasi sarana produksi tidak tepat waktu karena alasan klasik administrasi yang lama dan rumit mengakibatkan aplikasi teknologi pemupukan yang urung atau tidak tepat waktu. Hal ini menjadi kompleks dengan adanya periode tanam yang potensial sukses sangat sempit dengan pola distribusi hujan yang sempit dan tidak menentu. Kurangnya KUD yang memenuhi syarat sebagai penyalur pupuk KUT. Semua itu berakibat pada rendahnya adopsi rekomendasi pemupukan (hanya mencapai 4 %).

Perusahaan mitra pemasaran hasil di SUP Jagung NTT juga PT CGM, yang ternyata bermasalah juga. Perusahaan mitra menawarkan harga beli Rp 450/Kg (harga Surabaya) yang lebih rendah dari harga pasar sebesar Rp 550/Kg di Kupang. Tiadanya harga kesepakatan perusahaan mitra mengurungkan pembelian jagung hasil kajian SUP Jagung. Namun terjadi kesepakatan harga sebesar Rp 400 / Kg hanya untuk pengembalian kredit benih. Sebagian besar hasil jagung Bisma dari program kajian SUP Jagung untuk pemenuhan kebutuhan pangan sesuai dengan keputusan Bupati TTS. Hal tersebut sesuai dengan peran jagung sebagai makanan pokok utama di masyarakat TTS.

Prospek kemitraan pada SUP Jagung di NTT pada waktu yang akan datang diharapkan baik dengan adanya pengusaha lokal ialah PT Lopo Seed Inti (LSI) dan PT Ostrindo yang peduli terhadap wilayahnya. Terbukti dengan pengambilalihan peran PT CGM oleh PT LSI dalam menuntaskan kemitraan PT CGM dengan SUP Jagung Bisma di NTT.

Program Kajian SUP Jagung Bisma di NTB dan NTT secara keseluruhan belum mewujudkan substitusi kemitraan yang sejati di usaha pertanian. Keterpaduan dan keeratn hubungan yang menjadi suatu hubungan antara ekonomi pendekatan agribisnis belum dapat terwujud. Untuk kasus NTT, pada intinya terdapat perbedaan persepsi antara konsep SUP dan petani peserta SUP-Jagung. Petani dan penduduk NTT yang memiliki kebiasaan makan jagung, sehingga produksi pertanian hanya bersifat subsisten. Di lain pihak konsep SUP-Jagung adalah untuk pengembangan jagung Bisma.

Langkah implementasi dalam menumbuhkan kelembagaan pertanian berwawasan agribisnis di lokasi pengamatan adalah:

- Rekrutmen anggota kelembagaan dicerminkan dari keanekaragaman kemampuan komunitas dalam penguasaan aset, keterampilan dan bakat kewirausahaan.
- Peningkatan keharmonisan hubungan ialah dengan saling percaya pada setiap anggota dengan mengembangkan transparansi pada semua lini kegiatan.
- Kejelasan insentif petani bahwa mereka memperoleh jaminan keyakinan bahwa insentif yang diperoleh melalui suatu korbanan yang wajar.
- Peningkatan kemampuan manajerial dari pengurus secara individu dan kolektif dan bersikap netral.
- Pembinaan yang berkesinambungan dengan menerapkan manajemen partisipatif-interaktif.

Dalam upaya penyempurnaan pola kemitraan SUP Jagung di Provinsi NTB dan NTT, dan dengan memahami kendala penyempurnaan, dijumpai empat tantangan prinsipil yang patut diperhatikan. Keempat tantangan itu adalah: (a) tantangan pengembangan kebijakan yang menyangkut implementasi kemitraan, (b) tantangan teknologi, (c) tantangan infrastruktur pemasaran, dan (d) tantangan kepercayaan dan partisipasi petani.

Organisasi petani yang belum efektif dapat menutup beberapa peluang yang seharusnya dapat dimanfaatkan seperti kesempatan mendapatkan KUT, kesempatan mendapatkan saprodi dengan patokan harga pemerintah, menerapkan paket teknologi budi daya yang baik untuk meningkatkan produktivitas, kesempatan memperoleh harga yang lebih baik.

Pihak perbankan tidak akan mengucurkan kredit dengan sistem/pola KUT apabila KUD yang menanganinya masih dinilai lemah. Sistem kerja KUD yang belum efektif tercermin antara lain dari masih tingginya tunggakan kredit, timbulnya pertentangan antara pengurus dan anggota

dan kurangnya minat anggota untuk memperbaiki kondisi KUD.

Untuk NTT, di mana masyarakat masih kuat berpegang teguh pada adat (tradisional) yang hampir tabu dalam melaksanakan pinjam meminjam, maka sistem perkreditan masih sulit untuk direalisasikan. Dalam hal informasi harga, walaupun petani memiliki kemampuan memperoleh informasi harga secara cepat baik melalui radio, TV dan lainnya tapi karena belum efektifnya kelembagaan petani dan masih terlalu kuatnya posisi tawar pembeli maka hal ini belum dapat dinilai sebagai kekuatan. Harga jagung di tingkat petani umumnya hanya mencapai 60-70 persen harga beli rata-rata pedagang besar.

Beberapa hal yang mendukung kelancaran kemitraan adalah mulai dari yang relatif paling penting yaitu kondisi lahan petani yang sangat mendukung SUP Jagung. Kemampuannya petani menekan biaya produksi dengan mensubstitusi beberapa input, kemampuan teknis petani, ketersediaan tenaga kerja keluarga yang cukup untuk usaha tani jagung dan skala usaha yang fleksibel sesuai dengan kemampuan modal yang dimiliki. Ketersediaan lahan yang subur untuk usaha tani jagung memberikan kekuatan tersendiri bagi terselenggaranya kemitraan. Kegiatan usaha tani di masa mendatang tidak lagi merupakan kegiatan produksi, namun telah mencakup kegiatan pengolahan, sortasi, grading, dan kegiatan lain yang bertujuan meningkatkan nilai tambah produk pertanian yang dihasilkan. Dalam kaitannya dengan upaya pengembangan kelembagaan agribisnis dengan pola kemitraan diperlukan peran serta dan keterlibatan pelaku produksi sektoral. Selain penerapan teknologi pertanian tepat-guna, diperlukan pula upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia, peningkatan modal dan peran serta pengusaha swasta dan masyarakat. Lebih jauh lagi kegiatan produktif pertanian yang meliputi aspek produksi dan pemasaran hendaknya turut mempertimbangkan kelestarian lingkungan yang semakin menurun kualitasnya. Dalam mewujudkan pembangunan pertanian tangguh dengan menerapkan pola kemitraan di tingkat mikro dan komoditas (antara lain dalam pelaksanaan SUP jagung) dibutuhkan strategi strukturalisasi kelembagaan agribisnis pedesaan dan pola pendekatan terhadap pelaku ekonomi usahatani.

Dalam upaya restrukturisasi pola kemitraan kelembagaan pedesaan di tingkat petani sebagai pelaku utama proses produksi pertanian berwawasan agribisnis diperlukan strategi pengembangan dan pemberdayaan (*development and revitalization*) komponen kelembagaan agribisnis secara lengkap dalam tiap subsistem agribisnis. Kehilangan salah satu komponen seperti yang dijumpai di NTB dan NTT menyebabkan timbulnya kelemahan posisi pihak tertentu. Dalam hal ini pihak petani sebagai pelaku produksi berada dalam posisi menawar yang lemah (*weak bargaining position*). Dalam implementasinya patut diperhatikan agar komponen-komponen dalam subsistem pengadaan input dan sumberdaya pertanian, komponen-komponen

dalam subsistem budi daya usaha tani, komponen-komponen dalam subsistem pengolahan hasil dan komponen-komponen dalam subsistem niaga dan pemasaran, diupayakan dibentuk dan aktif di tingkat pedesaan. Strategi pembentukan komponen-komponen yang mendukung perkembangan tiap subsistem hendaknya dilanjutkan dengan upaya pembangunan jiwa wiraswasta dan kemitraan yang *dapat diterima* oleh pihak-pihak yang bermitra. Bila memungkinkan pihak petani produsen hendaknya memperoleh keuntungan finansil (*economic profit*) dan keuntungan sosial (*social benefit*) yang memadai dari pola kemitraan yang melibatkan mereka.

Pendekatan sistem kemitraan agribisnis jagung lebih jauh diterapkan dalam operasionalisasi pemanfaatan potensi dan keunggulan yang dimiliki mitra pembangunan di lokasi pengembangan. Selain aset teknologi yang dimiliki, aset kelembagaan formal lokal seperti Kanwil Pertanian, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Instalasi Penelitian dan Pengkajian Pertanian (IPPTP), Balai Penyuluhan Pertanian, Perguruan Tinggi regional dan institusi lain, aset kelembagaan petani yang bersifat mikro dan lokal spesifik patut dipertimbangkan. Sifat dan sikap masyarakat yang masih memiliki semangat gotong royong (*etu* dan *abeat*) dapat ikut sertakan dalam upaya pendekatan pengembangan pola kemitraan berusaha.

Beberapa pendekatan pola kemitraan yang dapat disusun antara lain adalah: (a) pola kemitraan kerjasama ekonomi yang berorientasi pada keuntungan finansil antara petani dengan pengusaha (swasta) yang dibentuk dan beroperasi di tingkat lokal. Perusahaan lokal ini hendaknya menempatkan diri sebagai perusahaan *katalis* yang berfungsi membimbing secara dekat, namun tidak mencampuri proses pengambilan keputusan oleh petani atau kelompok petani yang dibimbing; (b) pola kemitraan kerjasama (koperasi lokal) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tujuan riil petani dan kelompok tani. Implementasi pendekatan ini berupa penghimpunan usaha sejenis seperti usaha produksi, usaha pengolahan pascapanen, *sortasi* dan *grading*, dan usaha pengolahan produk siap pakai atau siap saji; dan (c) di tingkat kabupaten atau regional kelompok tani yang telah berkembang hendaknya dipersiapkan untuk mengembangkan kemitraan ekonomi dalam skala besar dalam bentuk perusahaan pertanian besar yang memproduksi komoditas baku dan produk olahan. Pada hierarki ini juga dilakukan penghimpunan usaha sejenis yang lebih berorientasi pasar nasional dan global.

Hal-hal yang dapat dilakukan untuk maksud di atas adalah: (a) menggalakkan peran kelembagaan pemerintah; (b) meningkatkan kualitas infrastruktur fisik; (c) menggalakkan peran sarana dan prasarana penyuluhan; dan (d) meningkatkan partisipasi perusahaan mitra.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Perkembangan kelembagaan di kedua wilayah pengamatan menunjukkan kesan bahwa kehadiran dan dinamika kelompok tani di daerah transmigrasi memegang peran penting untuk menjamin keberhasilan suatu program. Kelompok aktif yang memberikan kinerja yang lebih baik menjamin keberhasilan (Karang Agung Ulu) dibandingkan dengan yang kinerjanya kurang baik (Air Sugihan Kanan) akan berkecenderungan gagal sangat tinggi. Kelembagaan yang mampu tumbuh dan berkembang adalah kelembagaan komersial lokal yang berfungsi ganda. Lembaga-lembaga lokal ini tidak secara jelas mengarah pada bentuk kelembagaan agribisnis yang menyediakan pelayanan jual-beli, jasa perontokan dan penggilingan dan pengangkutan. Dengan kata lain, kelembagaan yang mampu berkembang sesuai dengan kondisi lokal adalah kelembagaan multi fungsi yang luwes.

*Issue* yang penting di antaranya adalah terjadinya kelangkaan ketersediaan tenaga kerja pada saat panen dan pascapanen. Risiko kehilangan hasil karena keterlambatan panen juga mendorong untuk tetap mencari tenaga panen menyebabkan perubahan tingkat upah yang drastis terutama pada periode *sonor*. Hal tersebut tidak terjadi pada masa prapanen. Dengan demikian, terjadi keterkaitan antara jenis kegiatan produksi, jenis teknologi, kebutuhan tenaga kerja, persediaan tenaga kerja dan norma transaksi. *Issue* penting lainnya adalah penguasaan lahan petani yang mencapai ukuran ekonomis, karena perkembangan selama ini kurang mendukung produktivitas yang berwawasan komersial. Untuk itu perlu dilakukan perhitungan unit usaha komersial.

Dari semua itu, kelembagaan yang memiliki peluang untuk berkembang atau dikembangkan adalah: (a) kelembagaan organisasi yang memiliki anggota relatif besar dan beragam, (b) berorientasi ekonomi atau mencari keuntungan finansial, (c) mempunyai multifungsi yang luwes melayani kebutuhan masyarakat dari aspek teknis, ekonomis dan sosial, (d) kontrol terhadap kegiatan sepatutnya berada di tangan individu atau kelompok yang memiliki tanggung jawab dan jiwa profesional atau wiraswasta.

### Implikasi Kebijakan

Lebih jauh lagi dibutuhkan strategi dan implementasi kebijakan yang transparan dan kondusif bagi pengembangan sistem agribisnis pedesaan. Dalam implementasinya strategi ini hendaknya menempatkan sistem pelayanan sebagai prioritas strategi pembangunan sistem.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alan, Fowler. 1992. *Prioritizing Institutional Development: A New Role for NGO Centres for Study and Development. Sustainable Agriculture Programme. Gatekeeper Series SA35.* IIED, London.
- Badan Litbang Pertanian. 1998. Pengembangan Sistem Usaha Pertanian Lahan Pasang Surut Sumatera Selatan.
- \_\_\_\_\_. 1998. Prospek Pengembangan Sistem Usaha Pertanian Modern di Lahan Pasang Surut Sumatera Selatan.
- Bailey, Kenneth. 1992. *Methods of Social Research.* McGraw Hill.
- Chambers, Robert. 1992. *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory.* IDS Discussion Paper 311. IDS, Brighton.
- Costa, Christian Da. 1995. *Kajian Tentang Teknik Penyimpanan Jagung Secara Tradisional di DAS Oesao Kabupaten Kupang.* Skripsi Fakultas Pertanian Universitas Nusa Cendana, Kupang.
- Departemen Pertanian. 1998. Hasil Penelitian Pengkajian Sistem Usaha Pertanian Jagung di Propinsi Nusatenggara Timur. Departemen Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian, Nusa Tenggara Timur.
- Engel, Paul G.H., Monique L. Salomon and Maria E. Fernandez. 1994. *RAAKS: A Participatory Methodology for Improving Performance in Extension.* WAU/CTA/IAC, Wageningen.
- Instalasi Penelitian dan Pengkajian Teknologi Pertanian. 1998. Hasil Penelitian Pengkajian Sistem Usaha Pertanian Jagung di Propinsi Nusatenggara Barat. Instalasi Penelitian dan Pengkajian Teknologi Pertanian, Nusa Tenggara Barat. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Norman, Uphoff. 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development.* Gatekeeper Series SA31. IIED, London.
- Pasandaran, E. dan Dewa K.S. Swastika. 1997. Pengembangan Lahan Pasang Surut Sumatera Selatan. Suatu Upaya Mengoperasionalkan Konsep Agribisnis (Makalah Seminar Nasional Dinamika Ekonomi Pedesaan dan Peningkatan Daya Saing Sektor Pertanian, 5-6 Agustus 1997, P/SE, Bogor).
- Pretty, Jules N. 1994. *Alternative System of Inquiry for Sustainable Agriculture.* IDS Bulletin 25(2): 37-48. IDS, University of Sussex.
- Suradisastra, Kedi, Mick Blowfield dan Nizwar Syafa'at. 1995. Pengkajian Sosial Antropologi Perikanan Melalui Rapid Appraisal of Fishery Information Systems (RAFIS). Kerjasama antara Pusat Penelitian dan Pengembangan Perikanan, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Natural resource Institute dan Marine Resource Evaluation and Planning Project.
- Suradisastra, Kedi. 1997. Alternatif Model Sistem Manajemen Sumberdaya Lahan Gunung Halimun. Lokakarya Penyempurnaan Model Sistem Manajemen Sumberdaya Lahan Di Gunung Halimun, UPT INRIK UNPAD, 20 Februari 1997.