

# Tata Niaga Sektor Pertanian Menyongsong Otonomi Daerah

**M. Guntur Hamzah**  
(Universitas Hasanuddin)

## Pendahuluan

System perdagangan komoditas tertentu atau yang lebih dikenal dengan istilah tata niaga, dalam penerapannya di Indonesia seringkali merugikan masyarakat banyak, baik petani produsen maupun masyarakat konsumen. Contohnya, tata niaga rotan yang diatur oleh sebuah institusi di Kalimantan justru menyengsarakan rakyat. Sebelum tahun 1980-an, perajin tradisional di Banjarmasin berada di sudut-sudut kota, tetapi setelah ada tata niaga mereka justru mati.<sup>1</sup> Petani jeruk di Kalimantan juga bernasib sama. Adanya tata niaga jeruk justru memperburuk keadaan. Berton-ton jeruk terpaksa menjadi busuk dan hancur karena pengaturan antarpulau dipersulit oleh berbagai ketentuan tata niaga jeruk. Hal yang sama juga dialami oleh petani cengkeh di Sulawesi-Utara, Maluku, NTT, dan lain-lain. Para petani di daerah tersebut memandang, tata niaga cengkeh tidak lebih dari upaya segolongan orang yang dekat dengan kekuasaan

untuk memperkaya diri sendiri dengan jalan memeras keringat petani. Kami perihatin, karena tata niaga cengkeh yang diatur saat ini tidak lebih dari upaya penyengsaraan para petani cengkeh.<sup>2</sup>

Belum lagi tata niaga sembilan bahan pokok (sembako), seperti beras, gula, tepung terigu, dan lain-lain tidak kalah memperhatikan pemerintah, petani, dan masyarakat pada umumnya. Tidak lancarnya distribusi sejumlah sembako pasca kerusuhan 13-14 Mei 1998, memunculkan berbagai pendapat yang mempersoalkan tata niaga sebagai penyebab melonjaknya harga sejumlah komoditas tertentu. Bisa dibayangkan betapa rumitnya tata niaga yang harus dibangun dan dikembangkan guna melayani 200 juta jiwa yang tersebar pada ± 18.000 pulau, dimana 65 persen penduduknya tinggal di pedesaan.

Persoalan tata niaga menjadi menarik perhatian banyak kalangan karena aturan hukum yang mengatur sistem ketataniagaan belum memadai. Pihak-pihak yang menggantungkan hidupnya-pun umumnya petani, pengrajin, pekerja, pedagang kecil yang “nota-bene”-nya identik dengan orang kecil (*wong cilik*). Mereka tidak memiliki akses dalam pengaturan hukum tata niaga. Namun, mereka sering menjadi korban atas tindakan atau kebijaksanaan pemerintah pusat yang dibuat secara sewenang-wenang (viktimsasi).<sup>3</sup> Campur tangan atau intervensi pemerintah pusat terhadap petani-petani di daerah sangat mematikan daya kreativitas setiap petani di daerah dalam mengembangkan produk-produk pertaniannya. Mereka hanya bisa pasrah pada kenyataan ketika mereka diperintahkan untuk membakar cengkehnya dengan alasan untuk memperkuat struktur harga di pasar, atau sebagaimana yang dialami petani cengkeh di Maluku terpaksa harus menerima harga Rp. 2000,- per kg dari BPPC, padahal dengan kualitas yang sama harga di pasar mencapai Rp. 12.000,-. Mereka hanya dapat menatap rintih hasil panen jeruk yang melimpah dan menjadi busuk, tidak dapat dipasarkan dengan alasan harga komoditas tersebut merosot tajam. Hal yang sama juga merundung nasib petani jagung di Lampung, di daerah ini sekitar 600.000 ton jagung hasil panen tidak diserap pasar, karena industri pakan ternak yang biasanya menyerap paling banyak hasil panen, kini kesulitan likuiditas. Belum lagi kerugian yang menimpa petani dan pedagang cabai, yang semula harga cabai sebesar Rp. 20.000,- hingga Rp. 32.000,- per kg tiba-tiba hanya dihargai Rp.200,- bahkan tidak sedikit hanya Rp. 100,- per kg. Demikian pula, mereka tidak dapat berbuat apa-apa ketika bahan-bahan olahan berupa kelapa, coklat, dan buah-buahan yang nilainya sebesar USD 150 ribu ditolak di Australia tanpa alasan penolakan yang jelas. Belum lagi persoalan diskriminatif yang menimpa sebagian petani WNI keturunan yang tidak memiliki

<sup>1</sup> Faisal Basri dalam *Harian Kompas*, *Swasta Seharusnya Tak Diberi Hak Tata Niaga*, 17 Oktober 1997, h. 2.

<sup>2</sup> Faisal Basri dalam *Suara Pembaruan Daily*, 3 Oktober 1997.

<sup>3</sup> Muhadar, *Viktimsasi di Bidang Pertanian di Indonesia (Kajian Kasus-kasus Hukum Atas Tanah di Surabaya dan Makassar)*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1998. h. 14.

akses dalam mendistribusikan hasil pertaniannya secara wajar. Itu semua, membuka peluang bagi kalangan tertentu yang memanfaatkan kesulitan petani untuk melakukan praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) demi kepentingan pribadi atau golongannya.

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, terbuka peluang bagi bangsa ini untuk menata kembali seluruh sendi-sendi pemerintahan menuju babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara lebih demokratis dan berkeadilan.

### Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut muncul pertanyaan. Peran apakah yang seharusnya dimainkan negara atau pemerintah dalam menyikapi persoalan tata niaga produk pertanian dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah? Siapakah yang berwenang melakukan pengaturan di bidang tata niaga produk pertanian dalam konteks otonomi daerah? Seberapa jauh kewenangan pemerintah daerah dalam menangani persoalan tata niaga produk pertanian di daerahnya?

### Pemberdayaan peran dan wewenang Pemerintah Daerah

Campur tangan berlebihan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memberi kesan bahwa pemerintah pusat menjadi penentu segalanya. Pemerintah daerah diposisikan hanya sebagai pelaksana apa yang dikehendaki pemerintah pusat. Fenomena ini telah berakibat tidak hanya kurang diperhatikannya kemampuan dan partisipasi masyarakat lokal, tetapi juga menimbulkan hilangnya kesempatan belajar bagi aparat pemerintah daerah, sehingga tidak memiliki kesempatan untuk memecahkan masalah-masalah lokal, termasuk di dalamnya masalah-masalah tata niaga sektor pertanian di setiap daerah.

Prinsip "otonomi nyata dan bertanggung jawab" dengan "titik berat pelaksanaannya diletakkan pada Daerah Tingkat II" yang dianut dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih banyak dipergunakan sebagai alat retorika daripada untuk mewujudkan pelaksanaan Otonomi Daerah secara operasional. Selama kurang lebih 25 tahun, secara empirik menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah terkesan berjalan tersendat-sendat, lamban dan dalam beberapa hal berjalan mundur (*set-back*). Beberapa kelemahan antara lain:<sup>4</sup>

- a. Daerah mempunyai kewenangan pemerintahan yang sangat terbatas untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah dan masyarakatnya, termasuk

- b. keterbatasan dalam mengelola *resources* yang ada di wilayahnya. Kesan sentralisasi kekuasaan yang tercermin dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi sangat dominan.
- b. Akibat dari sentralisasi kekuasaan tersebut adalah pemerintah daerah mengalami kesulitan di dalam mengembangkan, menggali dan mengelola sumber pendapatan dan keuangan daerahnya. Pemerintah daerah penuh ketidakpastian di dalam mengelola keuangan daerahnya, mengingat sebagian besar pendapatannya menggantungkan dari pemerintah pusat melalui APBN.
- c. Pola-pola penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan cenderung diatur dan ditetapkan berdasarkan pedoman dan keputusan pemerintah pusat yang bersifat seragam, sehingga membatasi ruang gerak daerah untuk mengembangkan kreativitasnya.
- d. Keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tidak terakomodasi secara baik sebagai akibat tidak berdayanya masyarakat menyalurkan prakarsanya sesuai kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi. Pendekatan-pendekatan pembangunan sektoral melalui *top-down planning* dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan terasa sangat kuat, jika dibandingkan dengan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan melalui mekanisme *bottom-up planning*.

Peran pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya harus didukung dengan jalan membantu mengatasi setiap distorsi yang dapat mengganggu pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya. Pemerintah pusat seyogianya memberdayakan potensi yang ada di setiap daerah guna kepentingan daerah tersebut. Selama ini, yang terjadi justru sebaliknya, pemerintah pusat memperdayakan pemerintah daerah guna kepentingan kalangan tertentu di pusat. Kebijakan-kebijakan pemerintah pusat sarat dengan muatan kepentingan orang-orang di pusat, sehingga daerah tidak mendapat manfaat dari kebijakan-kebijakan tersebut. Ironisnya lagi, setiap kebijakan yang keluar selalu dikemas dengan *trade-mark* demi kepentingan rakyat.

Dalam sebuah seminar, Sjahrir<sup>5</sup> mengatakan bahwa kebijaksanaan pemerintah melakukan tata niaga pada sejumlah komoditas pertanian dan perkebunan, tidak harus ditentang dengan pendapat ataupun omongan yang bersifat politis. Untuk menguji tata niaga, baik atau buruk bagi proses transformasi ekonomi petani, diperlukan suatu penelitian lebih konkret dan layak dari kalangan cendekiawan perguruan tinggi.

Ajakan yang lebih luas juga dikemukakan Radi A. Gany.<sup>6</sup> Menurutnya, pembangunan pertanian yang berdimensi manusia adalah sebuah gerakan dinamis yang menuntut

<sup>4</sup> Dardjo Sumardjono, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Globalisasi*, Makalah, Seminar PPs-Unair, 5 Juni 2000, Surabaya, h.1-3.

<sup>5</sup> Sjahrir dalam harianKompas, *Perlu penelitian Konkret Baik Buruknya Tata Niaga*, 17 Februari 1997.

persandingan atau integrasi pemikiran yang kian holistik, atau pendekatan multidimensional. Karena itu, pembangunan pertanian abad 21 bukanlah monopoli ilmu pertanian dan ilmu yang serumpun. Ilmu-ilmu teknik dan ilmu kemasyarakatan lainnya, tidak bisa tidak, harus ikut memberi kontribusi dalam proses ini.

Semuanya itu menggambarkan bahwa masalah pembangunan pertanian, khususnya masalah tata niaga perlu mendapat perhatian serius semua pihak, khususnya pemerintah dan swasta guna lebih memberdayakan nasib sebagian besar rakyat yang menggantungkan hidupnya pada hasil-hasil bumi dan kekayaan alam negeri ini. Apalagi jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menegaskan bahwa:

...bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat... (kursif, Pen.).

Amanat konstitusi itu seyogianya menjadi acuan atau titik perhatian bagi pemerintah dan semua pihak dalam merumuskan aturan hukum atau kebijakan di bidang tata niaga hasil-hasil pertanian. Bagaimana memadukan atau menyerasikan antara kepentingan dunia usaha dengan amanat konstitusi memang bukan sesuatu yang mudah. Apalagi di era kesejagatan (globalisasi) seperti sekarang ini, kompetisi antarnegara, antarbangsa, dan antar regional semakin "tajam", yang tentunya membutuhkan kerjasama saling menguntungkan, namun di sisi lain nilai-nilai nasionalisme bisa jadi semakin tipis, kepedulian terhadap nasib rakyat banyak juga turut menipis.

Globalisasi perdagangan bebas antarnegara dan antarbangsa sudah tidak dapat dihindari lagi. Namun hal tersebut jangan sekali-kali dianggap sebagai beban, tetapi harus dianggap sebagai sebuah tantangan. Dari keadaan ini pula tergambar betapa di antara negara-negara di dunia ini saling membutuhkan satu sama lain. Fenomena global ini, oleh Rudhi Prasetya dengan tegas menyatakan bahwa tidak mungkin masing-masing negara hidup secara autarki.<sup>7</sup>

Indonesia, jika ingin maju harus ikut berperan serta dalam percaturan global tersebut. Dalam era kesejagatan seperti sekarang ini membuka pasar domestik dan menjalin kemitraan atau jaringan internasional merupakan "*conditio sine qua non*" bagi negara-negara dalam memasuki milenium ketiga. Jika Indonesia tidak mengantisipasi keadaan ini, maka jangan harap Indonesia dapat diperhitungkan dalam perdagangan global, melainkan akan tersisih, bahkan tidak menutup

kemungkinan akan "tergilas" oleh negara-negara lain. Ini merupakan tantangan yang perlu dicermati oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Tantangan pembangunan yang dihadapi bangsa Indonesia dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II), akan jauh lebih besar dan rumit. Kegiatan ekonomi tidak lagi hanya diwarnai oleh kepentingan mengantisipasi perkembangan yang terjadi di sektor modern, tetapi juga harus mampu mengantisipasi perkembangan global. Di lain pihak, persaingan usaha di dalam negeri sampai sekarang belum betul-betul *fair*, masih banyak pengusaha yang mengandalkan monopoli dan proteksi dari pemerintah (KKN, *Pen.*). Sehingga bagi sebagian pengusaha yang hendak menjalankan usaha dengan jalan benar, selalu patah di tengah jalan karena dia harus berhadapan dengan praktek bisnis "kotor". Dalam praktek bisnis seperti itu, etika bisnis sudah tidak dihargai. Sedangkan bagi mereka yang berusaha menegakkan etika bisnis secara sungguh-sungguh, dianggap munafik.<sup>8</sup>

Sementara itu, selama periode Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I) tahun 1969/1970-1993/1994, perekonomian nasional telah tumbuh secara mengesankan, yaitu rata-rata sekitar 6,8 persen per tahun. Bahkan pada tahun 1994, pertumbuhan ekonomi meningkat sebesar 7,5 persen dan lebih tinggi lagi dalam tahun 1995 yakni sebesar 8,2 persen. Bila dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN lainnya (prakrisis), posisi pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 1997 menempati urutan kedua setelah Malaysia dengan tingkat pertumbuhan sebesar 8,2 persen. Singapura 7,0 persen, Thailand 6,6 persen, sedangkan Philipina hanya 5,5 persen.

Pertumbuhan yang cukup tinggi ini telah diiringi dengan berbagai perbaikan struktur ekonomi ke arah yang makin seimbang dan kokoh. Sektor pertanian secara keseluruhan tumbuh rata-rata sebesar 7,3 persen pertahun, sehingga peranannya terhadap ekspor nonmigas turun dari 49 persen pada tahun 1980 menjadi 16,5 persen pada tahun 1988, kemudian turun lagi sebesar 7,8 persen pada tahun 1997 (Lihat Tabel 1).

Inilah yang seringkali disebut-sebut sebagai keberhasilan transformasi. Namun demikian, pangsa tenaga kerja sektor pertanian belum menurun secara berarti, bahkan sampai dengan tahun 1997 masih sebesar 48 persen.<sup>9</sup> Dengan persentase pertumbuhan penduduk yang terus menurun, pendapatan per kapita rakyat Indonesia telah meningkat dari sekitar USD 70 pada tahun 1969 menjadi USD 842 pada tahun 1993. Sejak tahun 1992 Indonesia tergolong sebagai

<sup>6</sup> Radi A. Gany, *Petani Dalam Pergeseran Paradigma Pembangunan Pertanian di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Pertanian dan Kehutanan, Universitas Hasanuddin, Hasanuddin University Press, Ujungpandang, 1997, h. 11-12.

<sup>7</sup> Rudhi Prasetya, *Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Kontrak Dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 2 Tahun 1997, h. 19.

<sup>8</sup> Harian Kompas, *Peranan Kepemimpinan Korporasi Dalam Mewujudkan Daya Saing In-donesia*, Laporan Diskusi Daya Saing Korporasi Indonesia, Jakarta, 1 Agustus 1997, h. 4-5.

<sup>9</sup> Arif Satria, *Transformasi ke Arah Pertanian Berbudaya Industri (Suatu Tinjauan Teoretik)*, Jurnal Analisis CSIS, Central For Strategic And International Studies (CSIS), Tahun XXVI, No.5, September-Oktober 1997, h. 464.

Tabel 1:  
Kinerja Ekspor Produk Pertanian Tahun 1988 – 1997

Tahun	Produk Pertanian		
	Nilai (Juta USD)	Pertumbuhan ( % )	Kontribusi ( % )
1988	1,908.7	16.78	16,54
1989	1.942.8	1.79	14,41
1990	2,086.2	7.38	14,28
1991	2,282.4	9.40	12,51
1992	2,212.0	-3.08	9,50
1993	2,255.3	1.96	13,21
1994	2,433.6	7.91	8,02
1995	2,705.5	11.17	7,74
1996	2,912.7	7.66	7,65
1997	3,272.0	12.34	7,82
Rata-rata:	2,401.1	7.33	11,17

Sumber: Soekartawi, 1995 dan BPS Net., 1998

negara berpendapatan menengah-bawah (*middle-lower income country*). Selanjutnya dalam tahun 1995, pendapatan per kapita rakyat Indonesia meningkat menjadi USD 1.023 dan meningkat lagi pada tahun 1997 menjadi USD 2.200. Dengan jumlah penduduk yang besar, perekonomian nasional telah menjadi pasar yang potensial bagi pengembangan usaha-usaha nasional.

Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut, diiringi dengan perbaikan pada berbagai indikator makro. Salah satu yang terpenting adalah berkurangnya ketergantungan perekonomian pada sektor minyak bumi dan gas alam (*migas*). Struktur perolehan devisa semakin kokoh dengan meningkatnya kontribusi sektor nonmigas. Pada tahun 1988, penerimaan ekspor nonmigas baru mencapai USD 11,5 miliar setahun. Dalam tahun 1995 telah meningkat lebih dari USD 34,9 miliar setahun. Pada 1996 meningkat lagi menjadi USD 38,1 miliar. Pada 1997 menghasilkan peningkatan dengan penerimaan valuta mencapai USD 41,8 miliar pertahun. (Lihat Tabel 2).

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan disertai dengan perbaikan struktur ke arah yang makin kokoh dan seimbang tersebut, juga diiringi dengan peningkatan kemampuan bangsa Indonesia untuk memanfaatkan dan mengembangkan teknologi rekayasa serta rancang bangun. Kemampuan ini telah memberi dorongan bagi peningkatan produktivitas perekonomian.

Transformasi ekonomi terus diiringi dengan perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa, serta peningkatan arus urbanisasi dari desa ke kota. Apabila pada tahun 1971 tenaga kerja yang diserap oleh sektor industri baru sekitar 7,1 persen dari angkatan kerja yang ada, maka dalam tahun 1993 telah meningkat menjadi 13,2 persen, dan

pada tahun 1996 meningkat lagi menjadi 14,3 persen. Sementara itu, tenaga kerja yang diserap oleh sektor pertanian menurun dari 64,2 persen menjadi 46,2 persen pada kurun waktu yang sama. Sebagian besar tenaga kerja yang berpindah dari sektor pertanian tersebut diserap oleh sektor tersier, khususnya sektor perdagangan.

Proses industrialisasi yang cukup gencar, cepat, dan “berhasil” ternyata belum mengait ke belakang (*backward linkage*) yakni ke sektor pertanian. Ini berakibat pada tertinggalnya sektor pertanian dari industri. Tidak saja dalam struktur PDB, tetapi juga dalam struktur masyarakat di mana sampai saat ini masyarakat pertanian (*petani*) belum menampakkan tanda-tanda kesejahteraan jika dibandingkan dengan masyarakat yang bergerak di sektor industri.

Nilai tukar petani yang belum juga membaik, produktivitas dan efisiensi yang rendah, serta sikap mental dan budaya yang masih “tradisional” membawa mereka pada ketertinggalan. Oleh karena itu, industrialisasi seyogianya dimaknai sebagai upaya menghasilkan suatu masyarakat yang berbudaya industri, meskipun masyarakat tersebut bergerak di sektor pertanian.<sup>10</sup> Industrialisasi yang berdimensi budaya akan semakin signifikan bagi upaya mempertanggung sektor pertanian.<sup>11</sup>

Secara umum dapat dikatakan bahwa perekonomian nasional telah mengalami transformasi dari sektor pertanian ke sektor industri. Menurut Syrquin dan Chenery,<sup>12</sup> transformasi ekonomi di Indonesia pada banyak indikator berjalan lebih cepat dari kecepatan normal rata-rata negara berkembang yang diamati antara tahun 1950-1983. Sebagai contoh, dengan pendapatan per kapita rakyat Indonesia pada tahun 1980 sebesar USD 455, maka baik peranan sektor industri dalam perekonomian maupun peranan komoditi industri dalam ekspor lebih besar daripada struktur rata-rata negara berkembang lainnya. Bahkan menurut klasifikasi UNIDO,<sup>13</sup> perekonomian Indonesia pada tahun 1994 yang lalu sudah dapat digolongkan sebagai “*semi-industrialized*

<sup>10</sup> Pertanian yang berbudaya industri tersebut, sejalan dengan arah Kebijakan Pembangunan Lima Tahun Ketujuh, sebagaimana tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1998, Bab IV F butir (b), yakni: “Pembangunan pertanian diarahkan pada peningkatan pendapatan dan kesejahteraan, pemberdayaan, kapasitas, kemandirian dan akses masyarakat pertanian dalam proses pembangunan *sistem pertanian berkelanjutan yang berkebudayaan industri*, maju dan efisien melalui peningkatan kualitas dan kuantitas produksi dan distribusi serta keanekaragaman hasil pertanian, pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi pertanian untuk mengembangkan agroindustri dan agrobisnis, serta memenuhi kebutuhan bahan baku industri, kebutuhan pangan dan gizi serta kebutuhan pasar dalam dan luar negeri, perluasan lapangan kerja dan kesempatan berusaha. Keterkaitan ke depan dan ke belakang pembangunan pertanian dengan industri dan jasa ditingkatkan. (*kursif*, Pen.)

<sup>11</sup> Arif Satria, *Op.Cit.*, h. 465.

<sup>12</sup> Moshe Syrquin dan Hollis B. Chenery, *Three Decades of Industrializations*, The World Bank Economic Review, 1989, Vol. 3. No.2.

<sup>13</sup> Klasifikasi UNIDO tersebut tercantum dalam John Cody, Helen Hughes, dan David Wall, *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Oxford University Press, New York, 1986, h. 73.

country” dengan peranan sektor industri lebih dari 40 persen (tepatnya sekitar 41 persen) dari nilai tambah semua sektor produksi.<sup>14</sup>

Meskipun berbagai indikator ekonomi makro menunjukkan perkembangan yang menggembirakan, namun masih ada beberapa tantangan pokok yang harus dihadapi. Salah satu tantangan pokok tersebut adalah belum terciptanya sistem persaingan usaha yang sehat dan sistem perdagangan yang berbasis pada ekonomi rakyat, yang justru sangat diperlukan dalam mendorong keunggulan kompetitif nasional.

Tantangan ini harus dihadapi atas dasar tiga alasan pokok.<sup>15</sup> *Pertama*, iklim usaha yang sehat adalah salah satu landasan perekonomian yang terpenting, di samping stabilitas politik yang mantap dan landasan ekonomi makro. Iklim usaha yang sehat akan memberikan kepastian usaha yang tinggi, yang selanjutnya akan mendorong prakarsa, kreasi, dan produktivitas perekonomian secara keseluruhan.

*Kedua*, perekonomian dunia yang makin terintegrasi dan perdagangan internasional yang makin terbuka menuntut efisiensi usaha nasional yang makin tinggi. Tuntutan ini tidak

bisa ditunda-tunda lagi, karena Indonesia sebagai salah satu penandatangan perjanjian GATT (*General Agreement on Trade and Tariff*), anggota AFTA (*Asean Free Trade Area*) dan APEC (*Asia Pacific Economic Corporation*), maka perekonomian Indonesia pada tahun 2003 harus memasuki babak baru perdagangan bebas di Asia Tenggara, dan pada tahun 2020 di kawasan Asia Pasifik. Kebijakan perdagangan akan dituntut untuk makin terbuka dengan menghapuskan segala hambatan nontarif dan mengurangi secara berangsur-angsur hambatan tarif untuk berbagai komoditas perdagangan.<sup>16</sup> Dengan komitmen ini, maka pengembangan usaha nasional tidak dapat disandarkan sepenuhnya pada strategi substitusi impor, seperti yang dilakukan oleh sebagian besar negara berkembang pada akhir tahun 1950-an dan awal tahun 1960-an.

*Ketiga*, masuknya negara-negara pesaing baru, seperti Vietnam, RRC, India, Myanmar, dan negara-negara berkembang lainnya mendorong perekonomian nasional tidak saja harus meningkatkan efisiensinya, tapi juga harus tetap menjadikan sektor pertanian sebagai basis industri utama.

Tabel 2:  
Kinerja Ekspor-Impor Indonesia Tahun 1988 – Juni 1998 (Juta USD)

Tahun	Migas		Non-Migas		Total	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
1988	7,681.6	909.1	11,536.9	12,339.4	19,218.5	3,248.5
1989	8,678.8	1,195.2	13,480.1	15,164.4	22,158.9	16,359.6
1990	11,071.1	1,920.5	14,604.2	19,916.6	25,675.3	21,873.1
1991	10,894.9	2,310.2	18,247.5	23,558.6	29,142.4	25,868.8
1992	10,670.9	2,115.1	23,296.1	25,164.5	33,967.0	27,279.6
1993	19,745.8	2,170.5	17,077.2	26,157.3	36,823.0	28,372.8
1994	9,693.6	2,367.4	30,359.8	29,616.1	40,053.4	31,983.5
1995	10,463.6	2,910.8	34,954.6	37,717.9	45,418.0	40,628.7
1996	11,721.9	3,595.5	38,092.9	39,333.0	49,814.8	42,928.5
1997	11,622.7	3,571.5	41,821.0	34,536.1	53,443.7	38,107.6
1998:						
Januari	804.5	430.2	3,344.5	2,152.9	4,149.0	2,583.1
Februari	754.2	359.8	3,058.0	1,897.6	3,812.2	2,257.4
Maret	715.1	198.5	3,839.6	2,166.6	4,554.7	2,365.1
April	514.0	121.5	3,138.1	1,801.4	3,652.1	1,922.9
Mei	647.8	206.1	3,271.9	1,817.7	3,919.7	2,023.8
Juni	516.8	134.8	3,949.7	1,985.4	4,466.5	2,120.2
	116,197.1	24,516.7	264,072.1	275,325.5	380,269.2	299,842.2

Sumber: BPS Net., Agustus 1998

<sup>14</sup> Bambang Prijambodo dan Komara Djaja, *Tinjauan Triwulanan Ketiga*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Jakarta, September 1995, h. 28.

<sup>15</sup> Anonim, *Undang-undang Persaingan (Suatu Upaya Mendukung Persaingan Sehat)*, Center for Information and Development Studies (CIDES), Jakarta, 1997, h. 20-21.

<sup>16</sup> Mengatasi persoalan tarif-tarif multilateral tersebut merupakan salah satu dari tiga fungsi GATT. Lihat, Peter Mahmud Marzuki, *The Function of General Agreement on Tariffs and Trade*, dalam Majalah Yuridika, Universitas Airlangga, Surabaya, Nomor 5 dan 6 September 1990, h. 281-292.

Usaha-usaha yang berbasis pada hasil-hasil pertanian inilah yang lebih tahan terhadap serangan krisis ekonomi, seperti yang dialami oleh bangsa ini di penghujung tahun 1997. Krisis yang sempat memporak-porandakan sendi-sendi perekonomian nasional dan menyengsarakan rakyat banyak dalam tempo yang cukup lama, memberi pelajaran pada bangsa ini bahwa strategi pembangunan nasional harus disesuaikan dengan daya dukung atau potensi bangsa. Selain itu, semua praktek-praktek bisnis yang tidak sehat, monopoli, kartel, kolusi, korupsi, nepotisme, kronisme, dan persaingan yang tidak sehat lainnya harus ditinggalkan. Pengaturan sistem perdagangan harus ditata-ulang dengan mengacu kepada upaya untuk meningkatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Prestasi ekonomi Indonesia yang telah dicapai sebelum akhir tahun 1997 (pra krisis), yang oleh beberapa kalangan dianggap sebagai salah satu "keajaiban Asia" ternyata tinggal menjadi kenangan manis. Dalam beberapa bulan terakhir saja, penduduk miskin tiba-tiba melonjak menjadi 79,4 juta jiwa atau 39,1 persen dari jumlah seluruh penduduk Indonesia yang 202 juta jiwa. Berarti ada penambahan penduduk miskin sebanyak 56,9 juta orang. Nilai tukar rupiah mencapai tingkat tertinggi Rp. 15.500 per USD yang sebelumnya hanya Rp. 2.500,- per USD atau melonjak sebesar 520 persen. Tingkat inflasi mencapai 79,8 persen yang sebelumnya berhasil ditekan hingga di bawah satu digit atau hanya sebesar 8,29 persen. Pertumbuhan ekonomi menjadi minus 15 persen yang sebelumnya sempat mencapai 8 persen. Inflasi sebesar 69,12 persen yang sebelumnya hanya berada dalam batas satu digit 8,56 persen.

Tanpa mengenyampingkan faktor eksternal, tampaknya krisis yang berkepanjangan ini lebih banyak disebabkan oleh kesalahan atau kekeliruan dalam mengurus negeri yang berpenduduk lebih dari 202 juta jiwa ini. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, semua negara yang terkena krisis, sebab utamanya justru dari dalam negeri, yaitu *external imbalance* dengan defisit *current account*.<sup>17</sup> Penegasan yang serupa juga pernah dilontarkan oleh Lester C. Thurow. Menurutnya, hampir semua negara sedang berkembang terhambat oleh kendala internal yang berkepanjangan dalam mengelola sumber-sumber perekonomiannya.<sup>18</sup>

Penegasan mengenai kekeliruan kebijaksanaan pembangunan, khususnya di bidang pertanian, diakui sendiri oleh mantan Menteri Pertanian Soleh Solahuddin. Menurutnya, kebijaksanaan pemerintah di bidang pertanian selama ini keliru. Kekeliruan itu menyebabkan kondisi petani menjadi sangat lemah, sehingga mereka tidak mampu melakukan usaha tani secara baik dengan produktivitas tinggi. Semua ini disebabkan oleh kebijaksanaan pemerintah

yang selama ini tidak berpihak kepada kepentingan petani.<sup>19</sup> Bahkan, menurut Radi A. Gany, petani kita dalam berbagai program, baik yang berskala daerah maupun berskala nasional, tidak jarang hanya dipandang sebagai tenaga kerja yang harus mengikuti pola patronis (terkerangka dengan format baku dari "atas") dalam penerapan teknologi, metode produksi, dan lain-lain. Mungkin hal ini akan terasa sangat ironis apabila dari awal telah disadari bahwa tujuan pembangunan pertanian itu adalah untuk mengangkat harkat hidup petani.<sup>20</sup>

Di bidang perdagangan, khususnya tata niaga produk pertanian selama ini masih tampak kacau-balau (*chaotic*). Dampaknya, seperti yang telah saya kemukakan di atas, distorsi sosial dan ketimpangan struktural yang mencakup kesenjangan antar penduduk, antar wilayah, antar sektor, dan antar pelaku ekonomi semakin lebar.

Masalah tata niaga merupakan masalah sebageaian besar rakyat Indonesia yang menggantungkan hidupnya di bidang pertanian. Seharusnya, esensi tata niaga atau sistem perdagangan pada umumnya diatur dalam suatu Undang-Undang. Selama ini, ketentuan yang mengatur mengenai tata niaga, pada umumnya diatur dalam bentuk keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, paling tinggi ditetapkan dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres). Padahal jika melihat urgensi materi muatan yang diatur dalam keputusan-keputusan menteri tersebut, seyogianya diintegrasikan atau diatur dalam bentuk Undang-Undang.

Ada juga undang-undang yang terkait dengan masalah produk pertanian, antara lain Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 (Lembaran Negara RI Tahun 1996 Nomor 78) tentang Pangan, tetapi produk pertanian yang disinggung dalam undang-undang tersebut hanya menyangkut masalah ketahanan pangan nasional dan perlindungan konsumen terhadap pangan yang beredar dalam wilayah Republik Indonesia. Undang-undang tersebut sama sekali tidak menyinggung soal tata niaga pangan atau pertanian. Selain itu, ada pula Undang-undang Nomor 32 Tahun 1997 (Lembaran Negara RI Tahun 1997 Nomor 93) tentang Perdagangan Berjangka Komoditas. Melihat materi yang diatur dalam undang-undang ini, tampaknya Undang-undang Nomor 32 Tahun 1997 ini hanya memfokuskan pada perdagangan komoditas pertanian yang berlangsung di Bursa Berjangka, yaitu badan usaha yang menyelenggarakan dan menyediakan sistem dan/atau sarana untuk kegiatan jual beli komoditas berdasarkan kontrak berjangka dan opsi atas kontrak berjangka. Dengan adanya undang-undang perdagangan berjangka komoditi (*commodity future trading*), mengindikasikan bahwa Pemerintah dan DPR tampaknya tidak serius dalam mengatur masalah tata niaga. Undang-undang ini bersifat "tanggung", di satu pihak hendak

<sup>17</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Reformasi: Proteksi atau Liberalisasi?*, dalam *Harian Kompas*, 13 Oktober 1998, h. 4.

<sup>18</sup> Lester C. Thurow, *Head To Head (The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America)*, Warner Books Inc., New York, 1993, h. 217.

<sup>19</sup> Soleh Solahuddin dalam pertemuan Tim Bimas di Jakarta 4 Agustus 1998. Dimuat dalam *Harian Kompas*, 5 Agustus 1998, h. 2.

<sup>20</sup> Radi A. Gany, *Op. Cit.*, h. 5.

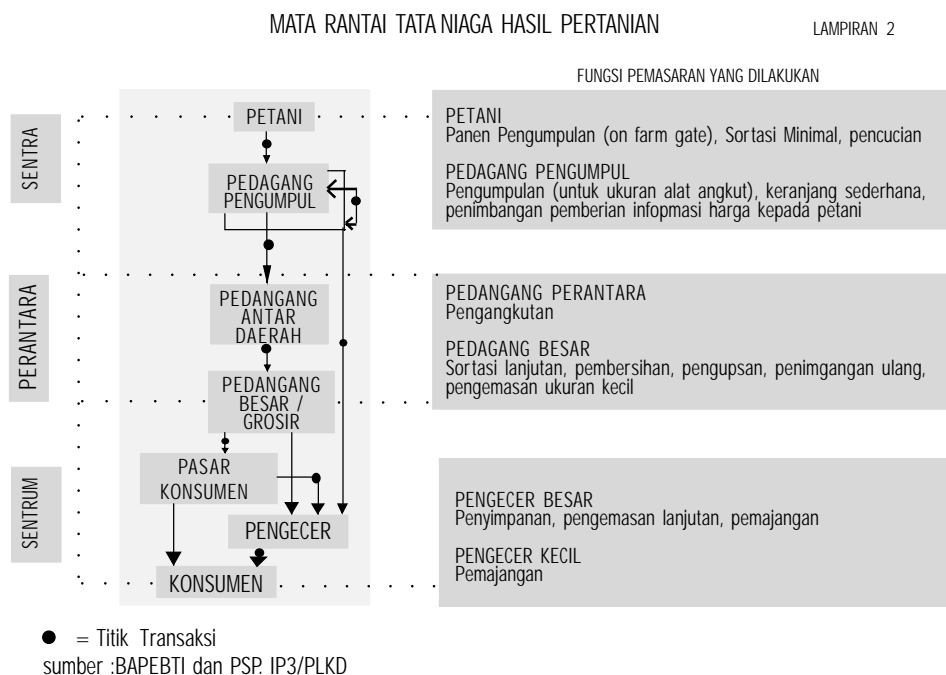
mengatur sistem perdagangan nasional yang efektif dan efisien, tetapi di lain pihak, undang-undang ini mengkhususkan diri pada perdagangan berjangka komoditas, yang tentunya belum mencakup kegiatan perdagangan pada umumnya dan tata niaga produk pertanian pada khususnya. Bahkan menurut Kwik Kian Gie,<sup>21</sup> perdagangan berjangka komoditas tidak dapat berfungsi dengan baik sebelum perdagangan umum atau tunainya (*spot*) tertata dan terorganisir dengan baik.

Keppres Nomor 50 Tahun 1976 tentang Tata Niaga Cengkeh Hasil Produksi Dalam Negeri, sebagaimana diubah dengan Keppres Nomor 8 Tahun 1980, kemudian diubah lagi melalui Keppres Nomor 20 Tahun 1992,<sup>22</sup> sebetulnya lebih mencerminkan pengaturan hukum di bidang tata niaga produk pertanian. Hanya saja, ruang lingkup Keppres tersebut hanya terbatas pada satu jenis komoditas yaitu cengkeh. Meskipun demikian, pengaturan tata niaga cengkeh tersebut dapat dijadikan bahan untuk mengatur masalah tata niaga pada umumnya. Tinggal diperluas jangkauannya dan memasukkan

prinsip-prinsip perdagangan yang sehat, persaingan yang sehat, dan prinsip keadilan berusaha dengan orientasi pada upaya untuk meningkatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Pada dasarnya, ruang lingkup pengaturan tata niaga produk pertanian mencakup lima hal pokok, yakni soal distribusi (*distribution*), Institusi atau kelembagaan (*institution*), kewenangan (*authority*), keuangan atau pendanaan (*financing*), dan soal aturan hukum (*regulation*).

Karakteristik dari produk-produk pertanian (*perishable products*) adalah cepat rusak dan harus tersedia dalam keadaan segar (*freshness*). Karena itu, penanganan produk pertanian harus cepat, baik pada saat waktu panen, prosesing, transportasi, dan penyimpanan harus terjamin tingkat kesehatan (*hygiene*), tidak rusak dan tetap segar. Kondisi ini akan sulit dipertahankan, apabila mata rantai tata niaga dari sentra produksi ke sentra konsumen sangat panjang, struktur pasar tidak baik, dan sistem transaksi tidak transparan (*Lihat Gambar 1*).



Untuk mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien, maka perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Pengelolaan pada pusat-pusat distribusi hasil pertanian harus dilakukan dengan lebih hati-hati agar komoditas

tingkat petani. Berdasarkan Keppres Nomor 21 Tahun 1998 BPPC dibubarkan terhitung tanggal 1 Juni 1998. Pembubaran BPPC tersebut merupakan tindak lanjut atas penandatanganan surat kesepahaman (*letter of intent*) antara Indonesia dan IMF (*International Monetary Fund*).

<sup>23</sup> Rahardi Ramelan, *Konsep Reformasi Sistem Distribusi Barang-Barang Konsumsi (Consumer Goods)*, Makalah NetSeminar, Forum TI-ITS, Surabaya, 1998, h. 3-4.

<sup>21</sup> Kwik Kian Gie, *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia (Badai Belum Akan Segera Berlalu)*, PT Gramedia Pustaka Utama dan STIE-IBII, Jakarta, 1998, h. 307.

<sup>22</sup> Keppres Nomor 20 Tahun 1992 ini menjadi dasar hukum pembentukan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 91/Kp/1992 tanggal 22 April 1992 tentang Penunjukan BPPC (Bandan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh) sebagai pelaksana tata niaga cengkeh di tingkat petani. Berdasarkan Keppres Nomor 21 Tahun 1998 BPPC dibubarkan terhitung tanggal 1 Juni 1998. Pembubaran BPPC tersebut merupakan tindak lanjut atas penandatanganan surat kesepahaman (*letter of intent*) antara Indonesia dan IMF (*International Monetary Fund*).

tersebut tidak mudah rusak dan tetap berkualitas.

2. Jalur distribusi dari produsen ke konsumen seyogianya diupayakan sependek mungkin. Jangan menambah matarantai distribusi yang tidak perlu dan berpotensi meningkatkan biaya satuan komoditas tersebut.
3. Mendirikan pusat-pusat distribusi dan pasar lelang lokal dan regional, dengan menerapkan sistem pemasaran dan pembayaran yang transparan.

Kelembagaan komoditas hasil pertanian cenderung dibentuk secara *top-down*, sehingga pengambilan kebijakan disektor pertanian bersifat sentralistik. Padahal hakikat komoditas hasil pertanian adalah budidaya rakyat, sehingga kelembagaanyapun seyogianya dibangun dari bawah. Jika pemahaman dasar ini bisa dimengerti pemerintah pusat maka kelembagaan komoditas hasil pertanian tidak mesti dimonopoli oleh sebuah lembaga untuk sebuah komoditas yang berkedudukan di pusat. Apalagi jika sebuah lembaga hendak memonopoli beberapa jenis komoditas vital bagi sebagian besar rakyat.

Kelembagaan yang menangani komoditas hasil pertanian harus dibangun dari bawah tanpa harus membatasi keberagaman lembaga dan komoditas yang hendak di tangani, sepanjang masyarakat setempat atau lokal memang membutuhkan institusi tersebut. Pemerintah seyogianya berperan sebagai fasilitator terhadap kepentingan masyarakat tersebut. Tidak perlu pemerintah membuat lembaga yang “diatas kertas” hendak membantu masyarakat petani namun akhirnya justru menyengsarakan kalangan petani. Jika ada indikasi bahwa keterlibatan pemerintah bisa mengganggu upaya masyarakat memberdayakan peran sertanya dalam meningkatkan kesejahteraannya, maka pemerintah harus cepat-cepat menarik diri dari lingkungan tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu mengatur dalam sebuah Perda tentang aturan main sebuah lembaga yang hendak menangani persoalan tata niaga hasil pertanian secara lebih komprehensif, sehingga keberadaan lembaga tersebut tidak justru merugikan petani atau tidak memanfaatkan persoalan petani sebagai lahan bisnis yang hanya menguntungkan lembaga atau kelompok tertentu. Peraturan Daerah tersebut haruslah dibuat dengan prinsip mengedepankan kepentingan petani dan masyarakat banyak di atas kepentingan organisasi atau kepentingan-kepentingan yang “mengatasnamakan petani”.

Persoalan lain yang tidak kalah krusialnya adalah masalah kewenangan. Siapa atau institusi mana yang berwenang mengatur soal tata niaga produk pertanian di negeri ini? Selama ini, yang memegang kendali pengaturan tata niaga adalah Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Ini sejalan dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara negara diseluruh sektor. Khusus sektor perdagangan yang merupakan bagian terpenting dari tata niaga sektor pertanian, memang terkesan menimbulkan ambivanlensi kewenangan. Di satu sisi, Deperindag sebagai pemegang kewenangan pengaturan di bidang perdagangan mengeluarkan berbagai

ketentuan yang mengatur soal tata niaga, termasuk di dalamnya tata niaga komoditas pertanian. Disisi lain, instansi teknis Departemen Pertanian juga mengeluarkan ketentuan serupa yang mengatur soal komoditas pertanian. Belum lagi institusi-institusi selain kedua institusi di atas, juga mengeluarkan ketentuan serupa sehingga menambah tekanan birokrasi bagi petani yang hendak mengembangkan usaha di sektor komoditas pertanian ini. Selain institusi pemerintah, juga tidak kalah mengherankan adanya beberapa institusi swasta yang seakan-akan berwenang sebagai institusi publik yang mengatur soal tata niaga komoditas pertanian. Sebagai contoh, BPPC pernah memegang kendali sebagai regulator sekaligus sebagai pelaku yang bermain di bidang tata niaga cengkeh. Demikian pula ada sebuah perusahaan swasta yang karena telah menguasai jaringan distribusi tepung terigu sehingga perusahaan tersebut telah bertindak sebagai regulator, pemain, sekaligus sebagai wasit di bidang tata niaga tepung terigu. Hal yang sama juga terjadi pada tata niaga komoditas cabe, jeruk, teh, kopi, coklat, dan lain-lain.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka seyogianya wewenang pengaturan di bidang tata niaga produk pertanian diletakkan pada Pemerintah Daerah melalui instrumen hukum Peraturan Daerah. Dasar hukum kewenangan ini dapat dilihat dalam Pasal 10 dan 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemerintah Daerahlah yang seharusnya memegang kendali pengaturan tata niaga produk pertanian yang ada di daerahnya. Adapun kewenangan pemerintah pusat, terbatas pada upaya sinkronisasi dan koordinasi kebijakan nasional dengan kebijakan yang disetiap daerah. Pemerintah pusat tidak lagi mengatur atau mengurus soal institusi penyelenggara tata niaga dan soal teknis operasional di setiap daerah. Akan tetapi pemerintah pusat tidak bisa lepas tangan atau membiarkan suatu daerah yang kurang beruntung. Pemerintah pusat harus tetap mengupayakan dan memberdayakan daerah-daerah yang kurang beruntung dari segi sumber daya alam dan sumber daya manusia hingga berada pada tahap yang memungkinkan daerah tersebut siap untuk bersaing dengan daerah lain dalam mengelola daerahnya berdasarkan potensi yang dimilikinya. Dalam hal ini, pemerintah pusat tetap mengupayakan sumber-sumber pembiayaan (*financing*) bagi setiap daerah otonom dan memberikan akses yang sama dalam memperoleh fasilitas kredit yang disediakan dunia perbankan dan sumber-sumber pendanaan lain.

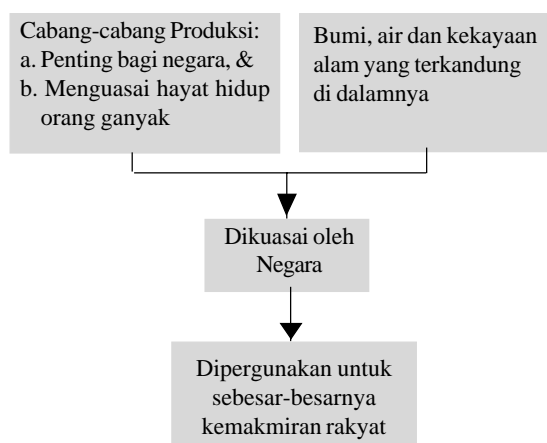
Sebetulnya, soal pembiayaan aktivitas tata niaga berada di luar kajian hukum tata niaga. Namun dalam prakteknya, upaya mengatasi masalah tata niaga sektor pertanian tidak cukup hanya dengan pendekatan yuridis saja. Dimensi ekonomi, juga tidak kalah sama pentingnya dengan dimensi-dimensi lainnya. Hanya saja, pada kesempatan ini saya tidak menguraikan secara panjang lebar dimensi yang satu ini. Satu hal yang terpenting, yang dapat saya kemukakan



sehubungan dengan soal pembiayaan atau pendanaan di bidang tata niaga sektor pertanian adalah perlu adanya kebijakan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah untuk menempatkan sektor pertanian sebagai bisnis inti (*core business*) bagi pemulihan ekonomi dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Beberapa kondisi obyektif yang mendukung upaya tersebut, misalnya potensi alam, letak geografis, tenaga kerja, dan struktur pasar sangat kondusif bagi pengembangan agrobisnis di tanah air. Yang belum kita miliki adalah kemauan dan keraguan politik yang demikian gamang sehingga masyarakat kita kurang antusias mengembangkan sektor yang potensial ini. Akhirnya, dana perbankan yang dialokasikan untuk sektor pertanian juga semakin seret. Bank-bank dan investor kurang tertarik berinvestasi disektor ini karena tidak ada kekuatan politik yang mendukung sektor tersebut, sehingga upaya pengembangan sektor agrobisnis dan agroindustri terkesan jalan di tempat, kalau tidak ingin dikatakan mati suri. Oleh karena itu, diperlukan kemauan dan kekuatan politik guna mendukung upaya tersebut, sehingga para investor tertarik untuk melakukan pembiayaan atau pendanaan di sektor ini.

Terakhir, soal aturan hukum. Pasal 33 UUD 1945 pada dasarnya merupakan legitimasi yuridis terhadap sistem perekonomian di Indonesia. Di dalamnya, negara diberi hak untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hak hidup orang banyak. Di samping itu, negara juga dinyatakan mempunyai hak menguasai terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hanya saja, hak menguasai negara atas cabang-cabang produksi, serta bumi, air, dan kekayaan alam tersebut telah ditentukan tujuan penggunaannya, yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Lihat Gambar 2).

**Gambar 2:**  
**Struktur Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945**



Hakikat yuridis Pasal 33 UUD 1945 adalah hak negara untuk mengatur. Hak negara untuk mengatur tersebut bersumber dari hukum dasar (UUD 1945).<sup>24</sup> Oleh karena bersumber dari hukum dasar, maka hak mengatur oleh negara merupakan konsep hukum yang bersifat konstitutif, dan di dalamnya mengandung norma hukum deskriptif dan preskriptif.<sup>25</sup> Sebagai norma preskriptif, pasal ini tentunya merupakan dasar hukum kewenangan negara dalam mengatur cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia. Sebagai norma deskriptif, pasal ini merupakan “sinyal” bagi seluruh penyelenggara negara agar pelaksanaan hak dan kewenangan itu semata-mata ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam hubungan itu, karakter hukum yang perlu dikembangkan dalam hubungan dengan tata niaga produk pertanian di Indonesia haruslah hukum responsif.<sup>26</sup> Dengan hukum responsif, diharapkan sistem perdagangan komoditas atau produk pertanian tidak saja mampu merespon tuntutan era perdagangan bebas yang semakin transparan dan mengglobal, tapi juga pengaturan hukum di bidang tata niaga produk pertanian diharapkan mampu perteguh komitmen konstitusional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah belum cukup untuk mengembangkan atau menyelesaikan masalah tata niaga sektor pertanian, dilihat dari perspektif yuridis. Sekurang-kurangnya masih dibutuhkan Undang-undang tentang Tata Niaga atau Undang-undang Pokok Perdagangan yang lebih menjamin agar pelaku-pelaku di bidang tata niaga sektor pertanian yang bertumpu pada petani dapat lebih terarah dan berkembang. Di dalamnya diatur mengenai prinsip-prinsip tata niaga pada umumnya dan sektor pertanian pada khususnya. Institusi yang berwenang mengatur tata niaga dalam dan luar negeri. Pola distribusi yang meletakkan kepentingan masyarakat banyak di atas kepentingan kelompok atau golongan yang segelintir. Strategi pembiayaan yang memungkinkan investor menanamkan modalnya di sektor pertanian. Selain itu, perlu diatur tentang pola partisipasi masyarakat guna menumbuhkembangkan sektor tata niaga produk pertanian ini.

<sup>24</sup> Deno Kamelus, *Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, h.14.

<sup>25</sup> Mengenai pengertian norma hukum deskriptif dan Preskriptif, lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, h. 45.

<sup>26</sup> Mengenai pengertian hukum represif, otonom, dan responsif, lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978, h. 73-78. Lihat juga Gunther Teubner, *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, dalam *Law and Society Review*, Vol. 3 No. 2, New York, 1983.

## Kesimpulan

Dalam rangka menyongsong otonomi daerah dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka masalah tata niaga sektor pertanian perlu mendapat perhatian Pemerintah Pusat dan Daerah, serta masyarakat pada umumnya, sebagai berikut:

1. Perhatian Pemerintah Pusat tertuju pada upaya memberikan akses yang seluas-luasnya kepada setiap daerah secara adil dengan memperhatikan kondisi obyektif masing-masing daerah guna mengembangkan potensi yang dimiliki setiap daerah. Sedangkan perhatian Pemerintah Daerah tertuju pada upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerahnya. Pemerintah pusat membuka kesempatan bagi setiap daerah untuk berkreasi dalam mengembangkan daerahnya. Peluang ini harus ditangkap dan diapresiasi dengan sebaik-baiknya oleh daerah guna memakmurkan rakyatnya. Otonomi daerah tidak akan ada apa-apanya jika tidak meningkatkan secara signifikan kesejahteraan masyarakat di daerah dengan berlakunya undang-undang tersebut.
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk pengelolaan tata niaga sektor pertanian. Hanya saja, kewenangan pemerintah daerah ini masih perlu didukung dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih khusus mengatur soal tata niaga atau perdagangan guna menjadi landasan yuridis aktivitas ketataniagaan yang melibatkan banyak pihak, sehingga esensi otonomi daerah yang menempatkan pemerintah daerah pada posisi yang sentral tidak disalahgunakan oleh ulah oknum pejabat daerah dengan wewenang yang tidak jelas batas-batasnya itu. Dalam hubungan ini, perlu dibuat undang-undang tentang tata niaga atau undang-undang tentang perdagangan umum, yang mengatur mengenai institusi yang terlibat dalam tata niaga produk pertanian, wewenang pemerintah pusat dan daerah, serta batas-batasnya, strategis distribusi komoditas pertanian yang menguasai hajat hidup orang banyak, sistem pendanaan tata niaga produk pertanian, dan pola partisipasi masyarakat dalam aktivitas ketataniagaan tersebut.
3. Fungsi regulator pemerintah, khususnya di bidang tata niaga produk pertanian belum berjalan secara optimal. Bahkan dalam beberapa hal, pemerintah tidak berfungsi sebagai regulator melainkan sebagai pelaku tunggal yang memono-poli jalur distribusi dan perdagangan komoditas pertanian tertentu. Hal tersebut diperparah oleh tidak responsifnya aturan hukum yang mengatur tata niaga produk pertanian di Indonesia. Bahkan beberapa diantara ketentuan hukum tersebut bertentangan atau tidak sesuai dengan jiwa pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

## Kepustakaan

- Anonim  
1997 *Undang-undang Persaingan (Suatu Upaya Mendukung Persaingan Sehat)*, Center for Information and Development Studies (CIDES). Jakarta.
- Cody, J., Hughes, H., dan Wall, D.  
1986 *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Oxford University Press, New York.
- Gie, Kwik K.  
1998 *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia (Badai Belum Akan Segera Berlalu)*, PT Gramedia Pustaka Utama dan STIE-IBII, Jakarta.
- Gany, Radi A.  
1997 *Petani Dalam Pergeseran Paradigma Pembangunan Pertanian di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Pertanian dan Kehutanan, Universitas Hasanuddin, Hasanuddin University Press, Ujungpandang.
- Kamelus, D.  
1998 *Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Kelsen, H.  
1973 *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.
- Muhadar  
1998 *Viktimsasi di Bidang Pertanahan di Indonesia (Kajian Kasus-kasus Hukum Atas Tanah di Surabaya dan Makassar)*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Marzuki, Peter M.  
1990 *The Function of General Agreement on Tariffs and Trade*, dalam *Majalah Yuridika*, Universitas Airlangga, Surabaya, Nomor 5 dan 6 September 1990.
- Nonet, P. dan Selznick, P.  
1978 *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*, Harper & Row, New York.
- Prijambodo, B. dan Djaja, K.  
1995 'Tinjauan Triwulanan Ketiga', *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Jakarta, September .

Prasetya, R.

- 1997 *Analisis Ekonomi Terhadap Hukum Kontrak Dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 2 Tahun 1997.

Ramelan, R.

- 1998 *Konsep Reformasi Sistem Distribusi Barang-Barang Konsumsi (Consumer Goods)*, Makalah NetSeminar, Forum TI-ITS, Surabaya.

Satria, A.

- 1997 'Transformasi ke Arah Pertanian Berbudaya Industri (Suatu Tinjauan Teoretik)', *Jurnal Analisis CSIS, Central For Strategic And International Studies (CSIS)*, Tahun XXVI, No.5, September-Oktober.

Sumardjono, D.

- 2000 Pengembangan Sumber Daya Manusia Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Globalisasi, Makalah, 'Seminar PPs-Unair', Surabaya, 5 Juni 2000

Syrquin, M. dan Chenery, Hollis. B.

- 1989 *Three Decades of Industrializations*, The World Bank Economic Review, Vol. 3. No.2.

Teubner, G.

- 1983 'Substantive and Reflexive Elements in Modern Law', dalam *Law and Society Review*, Vol. 3 No. 2, New York.

Thurow, Lester C.

- 1993 *Head To Head (The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America)*, Warner Books Inc., New York.

Tjokroamidjojo, B.

- 1998 'Reformasi: Proteksi atau Liberalisasi?', dalam *Harian Kompas*, 13 Oktober 1998.