

PEMBANGUNAN PERTANIAN PADA ERA OTONOMI DAERAH: KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI

Policy and Implementation of Agricultural Development in the Era of Regional Autonomy

Henny Mayrowani

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70, Bogor 16161
E-mail : hennypse@yahoo.com*

Naskah masuk : 20 Maret 2012

Naskah diterima : 31 Mei 2012

ABSTRACT

Regional autonomy gives more authority to the regional governments, namely those regencies and municipalities, to take the initiative in designing and developing a locally specific policy. It includes in conducting agricultural development in each region. The regional authorities in policy implementation have both positive and the negative impacts on agricultural development. Most of the regional governments' regulations are designed to improve regional government revenues. Most regional government officials think that agricultural development is costly, but it takes a long time to return the investment. This is why issues of importance of agriculture are less attractive to the regional policymakers, especially in supporting agricultural business and extension. The positive impacts of regional autonomy can be observed in some regional governments successfully develop regional agricultural policy but not supported through the regional regulations.

Key words : *agricultural development, regional autonomy, policy*

ABSTRAK

Kebijakan otonomi daerah memberi kebebasan kepada daerah untuk mengambil inisiatif dalam mendesain dan mengembangkan kebijakan lokal secara spesifik. Kewenangan di bidang pertanian merupakan kewenangan yang dilimpahkan pada kabupaten/kota. Besarnya kewenangan dalam pelaksana kebijakan daerah memberikan dampak positif dan negatif terhadap pengembangan pertanian. Sebagian besar Perda dibuat dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan Pemerintah Daerah. Pembangunan pertanian dianggap oleh sebagian birokrasi dan legislator lokal sebagai bidang yang *cost-center* yang membutuhkan investasi besar namun *return*-nya cukup lama. Hal ini yang menyebabkan mengapa isu pentingnya pembangunan pertanian kurang menarik perhatian bagi sebagian besar pembuat kebijakan daerah. Kecenderungan umum menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah daerah kurang berpihak pada kegiatan yang terkait dengan pembangunan pertanian terutama dalam perbaikan iklim usaha dan penyuluhan. Hal ini merupakan dampak negatif kebijakan otonomi daerah terhadap sektor pertanian. Namun dampak positif dari kebijakan otda terlihat dari beberapa Pemerintah Daerah yang telah berhasil mengembangkan pertanian daerah dan mengimplementasikan beberapa kebijakan daerah yang tidak diterbitkan dalam Peraturan Daerah.

Kata kunci : *otonomi daerah, pembangunan pertanian, kebijakan*

PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan

potensi daerah yang beraneka ragam. Kebijakan otonomi daerah ini memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah, yang diwujudkan dengan wewenang dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah seperti yang

tercantum dalam Undang-Undang 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang 25 Tahun 1999. Pada dasarnya kebijakan ini didasarkan pada keyakinan bahwa pemerintah daerah masing-masing memiliki kemampuan dan kapasitas untuk merencanakan dan mengelola pembangunan secara mandiri serta lebih mengenal dan mengetahui potensi serta keunggulan daerahnya. Kebijakan ini memberikan ruang yang cukup luas bagi pemerintah daerah dalam penanganan urusan pemerintah di tingkat lokal, penyelesaian permasalahan daerah dan dapat lebih kreatif menggali dan mengembangkan potensi daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Pada masa Orde Baru yang sentralistik, aparat daerah cenderung hanya menjadi pelaksana tugas-tugas pemerintah pusat tanpa kewenangan yang memadai. Keinginan untuk memperoleh kewenangan ini terakomodasikan pada era otonomi daerah. Salah satu kewenangan yang mendasar bagi pemerintah daerah adalah kesempatan untuk mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam kaitan ini Pemda menerbitkan berbagai Perda tentang pajak, retribusi dan pungutan lainnya. Selain untuk meningkatkan PAD, Perda dibuat untuk menertibkan dan memperlancar suatu aktivitas di daerahnya, tetapi pada prakteknya dalam beberapa kasus berbagai Perda dan kebijakan tersebut justru telah menciptakan ekonomi biaya tinggi yang menghambat perkembangan ekonomi di daerah tersebut, termasuk sektor pertanian.

Kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah hingga saat ini memberikan berbagai dampak terhadap masyarakat dan perekonomian Indonesia. Seperti dikemukakan di atas bahwa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan tentang pengalihan wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah dalam tata laksana pemerintahan kecuali keamanan dan pertahanan, kebijakan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, hukum dan masalah keagamaan. Kewenangan Pemerintahan Kabupaten dan Kota mencakup semua sektor pemerintahan termasuk pertanian. Pemerintahan Daerah seharusnya mempunyai inisiatif untuk membuat kebijakan publik yang lebih tepat berdasarkan pemahaman mereka yang lebih baik tentang kebutuhan masyarakat

setempat. Namun, keadaan ini belum sepenuhnya dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Tujuan tulisan ini adalah melihat implikasi kebijakan otonomi daerah terhadap pengembangan pertanian di daerah. Pembahasan diarahkan pada kebijakan pembangunan pertanian di daerah, implementasi kebijakan dan dampaknya dalam pembangunan pertanian di daerah.

DINAMIKA KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Otonomi Daerah atau desentralisasi yang dilaksanakan di Indonesia telah diatur kerangka landasannya dalam Undang-Undang Dasar 1945, antara lain Pasal 1 ayat 1 yang berbunyi : "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik". Selanjutnya Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan : "Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Secara politis desentralisasi pemerintahan mencegah penumpukan kekuasaan pada sekelompok orang dengan mendidik masyarakat untuk ikut serta secara aktif dengan menggunakan hak dan kewajibannya dalam pemerintahan. Secara organisatoris desentralisasi menuju pada pemerintahan yang efektif dan efisien, dimana urusan daerah dikerjakan Pemerintah Daerah dan urusan/kepentingan nasional ditangani Pemerintah Pusat. Dengan demikian pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan cepat dan tepat, sehingga permasalahan dan hambatan yang timbul karena perbedaan faktor geografi, demografi, sosial ekonomi, kebudayaan, dan sebagainya dapat lebih mudah diperkirakan dan diatasi. Secara kultural pemerintah daerah dapat mencurahkan pembangunan di daerah, karena lebih memahami aspirasi dan kebutuhan masyarakat serta mampu menjangkau pelayanan pada masyarakat.

Seperti dikemukakan di atas, desentralisasi diperlukan dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dengan mempercepat terwujudnya kesejah-

teraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi daerah. Kebijakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi daerah, yang diwujudkan dengan wewenang dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa otonomi ditekankan pada Daerah Tingkat II (Wijaya, 1998). Pemerintah daerah yang selanjutnya menjadi pembeda dari pemerintah pusat adalah penyelenggara urusan pemerintahan yang dilakukan oleh daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah elemen utama adalah : (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur wewenang serta tanggung jawab politik dan administrasi Pemerintahan Pusat, Provinsi, Kota dan Kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi; dan (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dasar hukum bagi desentralisasi fiskal dengan menetapkan aturan baru tentang pembagian sumber-sumber pendapatan dan transfer antar pemerintah.

Perubahan undang-undang tersebut di atas disebabkan karena banyak sekali prinsip-prinsip otonomi daerah yang pada awalnya belum ada kemudian muncul. Prinsip-prinsip tersebut antara lain diterimanya asas otonomi dan tugas pembantu dalam melaksanakan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 hasil amandemen.

Undang-undang tersebut di atas mencakup semua aspek utama dalam desentralisasi fiskal dan administrasi. Berdasarkan kedua undang-undang ini sejumlah besar fungsi-fungsi pemerintahan dialihkan dari pusat ke daerah sejak awal 2001, dalam

banyak hal melewati provinsi. Semua fungsi pelayanan publik kecuali pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiscal, urusan perdagangan dan hukum, telah dialihkan ke daerah otonom. Kota dan kabupaten memikul tanggung jawab di hampir semua bidang pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan prasarana dengan provinsi bertindak sebagai koordinator. Tugas-tugas lain yang tidak disebut dalam undang-undang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Kedua undang-undang tersebut serta perubahan-perubahan yang menyertainya mencerminkan realitas bahwa masyarakat kebanyakan menghendaki peran yang lebih besar dalam mengelola urusannya sendiri.

Otonomi daerah yang dilaksanakan di wilayah NKRI ini merupakan keberhasilan gerakan reformasi sosial politik. Reformasi yang diartikan sebagai pembaharuan bertujuan mengoreksi bekerjanya berbagai institusi dan berusaha menghilangkan berbagai keburukan sebagai sumber *malfun*ction insituti dalam tata sosial (Wiradi, 2006, dalam Sumanto, 2007); kemudian dipahami secara berbeda-beda dalam praktek. Otonomi daerah banyak mendorong terjadinya perubahan, seperti struktur organisasi tatalaksana, namun belum mengindikasikan perubahan berpikir dan perilaku aparatur dalam melayani masyarakat. Tantangan otonomi daerah juga bersumber pada lingkungan internal birokrasi pemerintah.

Gejala ego sektoralisme dan lemahnya koordinasi, pelaksanaan tugas yang kurang berorientasi pencapaian prestasi; permasalahan administrasi dan pelayanan yang kaku, menimbulkan dampak pada tidak tercapainya tujuan, inefisiensi, dan rendahnya mutu hasil yang dicapai. Perasaan kedaerahan menguat didorong oleh semangat meningkatkan pendapatan asli daerah PAD, ini seakan tujuan utama otonomi daerah. Fungsi hukum untuk mengatur peran pelaku (*stakeholders*) dan melindungi kepentingannya tidak berfungsi. Realitas hubungan eksekutif dan legislatif dengan rakyat nampak senjang. Bahan dasar untuk kebijakan dan perencanaan program di daerah belum berdasarkan *data base* baku, seperti penduduk, penduduk miskin, ketenagakerjaan, pendidikan, kesehatan, jenis dan kelompok usaha serta lahan produktif. Kelangkaan data tersebut tidak bisa

menggambarkan capaian kemajuan pelaksanaan otonomi daerah (Sumanto, 2007).

Dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota pasal 1 ayat 4, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 2 ayat 2 (PP no. 38 Tahun 2007) disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah (Pusat) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional serta agama (Pranadji, 2011). Dalam kebijakan otonomi daerah terdapat 31 urusan/sektor yang kewenangannya dialihkan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah, meliputi: sosial, lingkungan hidup, perdagangan, kelautan dan perikanan, kehutanan, pendidikan, kesehatan, UKM, tenaga kerja dan transmigrasi, pertanian dan perkebunan, pertambangan, perhubungan, penanaman modal, kebudayaan dan pariwisata, kependudukan, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana, perindustrian, PU, penataan ruang, pemuda dan olah raga, komunikasi dan informasi, perumahan, arsip, pertahanan, kesbangpol, statistik, PUM (pemerintahan umum), PMD, kepegawaian dan perpustakaan. Ke 31 urusan tersebut di bagi dalam 2 kategori, yaitu urusan wajib dan pilihan.

Walaupun pertanian mempunyai peranan penting dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah, namun dalam perspektif perencanaan pembangunan daerah tidak termasuk urusan wajib. Dalam PP No. 38 Tahun 2007 pasal 7 ayat 4, disebutkan bahwa urusan pilihan meliputi : kelautan dan perikanan, pertanian dan perkebunan, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, industri, perdagangan dan ketransmigrasian. Dapat dikatakan bahwa kemajuan pertanian di daerah sangat tergantung pada perencanaan pembangunan daerah. Dengan pemahaman bahwa penganggaran pembangunan daerah mengikuti dokumen perencanaan pembangunan daerah, maka posisi pertanian tidak selamanya menjadi fokus penganggaran pembangunan daerah sehingga sulit mengharapkan kemajuan sektor pertanian dari

kekuatan otonomi daerah. Dengan demikian, sektor pertanian diperkirakan semakin tidak kompetitif dan akan mengancam kehidupan masyarakat perdesaan, khususnya petani.

Seperti telah dikemukakan bahwa, salah satu fokus kebijakan otonomi daerah adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui setiap sumber dan peluang yang mungkin. Dalam kaitan ini Pemda menerbitkan berbagai perda tentang pajak, retribusi dan pungutan lainnya, termasuk di sektor pertanian. Pada dasarnya selain meningkatkan PAD, Perda dibuat untuk menertibkan dan memperlancar suatu aktivitas di daerahnya. Pasal 69 UU No. 22/1999, menyatakan bahwa Perda harus mengacu/merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: (a) kejelasan tujuan, (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (d) dapat dilaksanakan, (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, (f) kejelasan rumusan, dan (g) keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan (Setyadi, 2007). DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah (Perda) harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya, namun di sebagian daerah hal ini belum berpihak pada sektor pertanian.

Peningkatan PAD melalui pajak dan retribusi mengacu pada Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 memberikan lebih banyak kesempatan kepada daerah untuk mengum-

pulkan pajak dan retribusi daerah. Pasal 18 ayat 4 UU No. 34/2000, memberikan kewenangan kepada daerah kabupaten dan kota untuk memungut pajak/retribusi selain yang sudah ditetapkan dalam Pasal 2 UU tersebut, dengan catatan pungutan tersebut berupa pajak atau retribusi atas objek yang menjadi kewenangan atas daerah otonom.

Beberapa daerah melakukan pelanggaran atas kewenangannya sehingga mengakibatkan pungutan berganda dengan pajak pemerintah pusat (KPPOD News, 2002) yang akan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi yang memberatkan dunia usaha dan berdampak negatif pada iklim usaha (SMERU, 2001). KPPOD (2002a) menemukan sedikitnya ada 3500 perda baru yang dibuat setelah kebijakan otonomi daerah, dari jumlah tersebut 65 persen bermasalah karena terbit tanpa mengindahkan peraturan di atasnya. Pungutan oleh daerah di satu sisi merupakan salah satu bentuk kontribusi masyarakat untuk membantu negara dalam membangun perekonomian di daerah. Namun di sisi lain, bagi masyarakat merupakan suatu beban. Hal ini tidak akan menjadi masalah jika pungutan tersebut jelas dasar hukumnya dan jelas perhitungannya serta tidak saling tumpang tindih. Dalam keterkaitannya dengan perkembangan sektor pertanian, peningkatan PAD ini akan sangat bermanfaat jika sektor pertanian menjadi fokus kebijakan pembangunan daerah.

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN PADA ERA OTONOMI DAERAH

Kebijakan Pembangunan Pertanian

Sektor pertanian masih diharapkan berperan dalam perekonomian nasional, karena pengaruhnya dalam pembentukan PDB, penyediaan lapangan kerja dan sumber pendapatan masyarakat, terutama di pedesaan, pengentasan kemiskinan, perolehan devisa melalui ekspor produk-produk unggulan dan penciptaan ketahanan pangan nasional. Penanggung jawab sekaligus simpul koordinasi dalam pembangunan sektor pertanian adalah Kementerian Pertanian. Dalam penerapan desentralisasi, pembangunan pertanian dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang No. 22

Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2000.

Terkait dengan hal tersebut, Saragih (2005) berpendapat bahwa dengan adanya otonomi daerah, telah diberikan kebebasan kepada *regional agricultural services* untuk mengambil inisiatif dalam mendesain kebijakan spesifik lokal, sementara itu pemerintah pusat melalui Menteri Pertanian bertanggung jawab hanya pada penyusunan dan manajemen strategi, kebijakan nasional dan standar-standar. Dengan dukungan anggaran yang besar, diharapkan pemerintah daerah memiliki lebih banyak sumber daya serta kebebasan yang lebih besar untuk mengembangkan kebijakan spesifik lokal dan teknologi lokal melalui kajian/penelitian di lembaga penelitian lokalnya. Dengan otonomi daerah ini, tanggung jawab pembangunan pertanian dalam kendali kepala daerah bukan lagi pegawai/dinas pertanian.

Sesuai dengan tugas dan fungsinya dikaitkan dengan undang-undang dan Peraturan Pemerintah tersebut di atas, Kementerian Pertanian berperan dalam menetapkan program-program dan kebijakan-kebijakan, pengaturan, standar, dan norma yang terkait dengan program nasional pembangunan pertanian. Program pembangunan pertanian yang didukung anggaran APBN sektor pertanian lebih dari 80 persen telah dialokasikan ke daerah, yang secara operasional program pembangunan pertanian sebagian besar menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Dalam kebijakan desentralisasi, kebijakan diarahkan pada pembangunan yang berbasis pada pendayagunaan keragaman sumberdaya lokal, berkembangnya pelaku ekonomi lokal, memberikan kemampuan pemerintah daerah sebagai pengelola utama pembangunan agribisnis dan meningkatnya bagian nilai tambah yang dinikmati rakyat lokal (Saragih, 2002).

Dengan diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam berbagai aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Perubahan tersebut antara lain : a) hilangnya unit organisasi pusat yang ada di daerah; b) hilangnya peranan pusat dalam pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan; c) meningkatnya peran dan tanggung jawab Pemda; d)

semakin longgarnya hubungan hierarkhis antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Secara garis besar kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanian terbatas kepada aspek pengaturan, penetapan standar, pedoman dan norma. Kewenangan di bidang pertanian merupakan kewenangan yang dilimpahkan ke kabupaten/kota, artinya kewenangan tersebut tidak dapat dilimpahkan ke provinsi. Mekanisme perencanaan program pembangunan pertanian berjalan disesuaikan dengan dinamika yang mengarah pada desentralisasi, demokratisasi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Perencanaan program dilaksanakan secara *bottom up*, mengacu pada sasaran yang jelas tentang kebenaran yang terukur, lokasi, waktu, kelompok sasaran dan manfaat bagi kelompok sasaran (Suartha dan Swastika, 2004).

Program pembangunan pertanian dijabarkan dalam bentuk kegiatan dengan memperhatikan *resource endowment* (sumber daya alam, manusia, kapital, teknologi, kondisi internal dan eksternal peraturan, perkembangan, keterbatasan peran dan kewenangan). Pemerintah Pusat merancang perencanaan pembangunan pertanian dalam tata ruang pengembangan ekonomi dan pembangunan sumberdaya nasional, pencapaian daya saing nasional, pemberdayaan wilayah, pengentasan kemiskinan dan pemerataan, ketahanan pangan, kebijakan perdagangan internasional dan kebijakan makro lainnya. Pemerintah Kabupaten/Kota menyusun perencanaan pembangunan agribisnis di tingkat kabupaten/kota dengan memperhitungkan dan mengacu pada rencana pembangunan nasional dan *resource endowment* wilayah.

Pembangunan pertanian dianggap oleh sebagian birokrasi dan legislator lokal sebagai bidang yang *cost-center* yang membutuhkan investasi besar namun *return*-nya cukup lama. Hal ini yang menyebabkan mengapa isu pentingnya pembangunan pertanian kurang menarik perhatian bagi sebagian besar pembuat kebijakan daerah. Kepala Daerah dan anggota DPRD yang dipilih dalam periode lima tahun, dalam beberapa kasus akan lebih tertarik dan berkonsentrasi mengurus bidang yang memiliki *return* tinggi dan lebih cepat seperti industri, pertambangan, eksploitasi hutan atau pariwisata. Pem-

angunan pertanian di beberapa daerah menjadi terpinggirkan. Hasil penelitian Sugino (2010) menyatakan bahwa kecenderungan umum kebijakan pemerintah daerah kurang berpihak pada kegiatan yang terkait dengan pembangunan pertanian.

Kecenderungan penurunan aktivitas pembangunan pertanian antara lain disebabkan: (1) perbedaan persepsi antara daerah dan pusat serta antara eksekutif dan legislatif lokal tentang peranan pembangunan pertanian, yang memperbesar variasi yang mencolok dalam kebijakan pertanian; (2) rendahnya prioritas dan alokasi anggaran untuk pembangunan pertanian; (3) ketersediaan informasi pertanian sangat terbatas; (4) penurunan kapasitas dan kemampuan manajerial dari penyuluh pertanian; serta (5) penyuluh pertanian kurang aktif untuk mengunjungi petani, kunjungan lebih banyak dikaitkan dengan keproyekan.

Mengembalikan ide sentralisasi pembangunan pertanian seperti pada masa revolusi hijau tampaknya juga bukan pilihan yang tepat karena membatasi partisipasi dan inisiatif lokal, Bagaimanapun perlu upaya yang sistematis dan serius supaya otonomi daerah juga memberikan perhatian yang besar pada pembangunan pertanian. Walaupun, di satu pihak pembangunan pertanian telah menunjukkan keberhasilan, tetapi di pihak lain masih menghadapi permasalahan, utamanya lahan pertanian, air irigasi, hama dan penyakit tanaman, sarana produksi, pasca panen, dan kelembagaan pertanian. Dalam mengatasi permasalahan ini, lebih tepat jika pemerintah berupaya untuk membantu menemu-kenali segala permasalahan yang dihadapi petani dan bersama-sama mengusahakan jalan keluarnya, dengan memposisikan diri sebagai kekuatan pelindung petani.

Selama ini masalah yang muncul adalah anjloknya harga komoditas, kenaikan harga pupuk, dan persaingan tidak sehat, yang lebih disebabkan oleh kekeliruan atau tidak bekerjanya kebijakan atau peraturan (hukum) yang dibuat oleh pemerintah (Mubyarto dan Santosa, 2003). Dalam hal ini, perlu adanya perubahan *mindset* dari birokrasi lokal, perlu terus didorong sehingga mereka menjadi lebih mendukung kebijakan pertanian. Program yang perlu dikembangkan antara lain pendid-

dikan arti penting pembangunan pertanian, baik terhadap birokrat, politisi, maupun legislatif yang memiliki otoritas membuat kebijakan terakit pembangunan (Subejo, 2002)

Pembangunan Sektor Pertanian dalam Kebijakan Pembangunan Daerah

Sektor pertanian yang dalam paradigma pembangunan daerah merupakan *prime over* untuk meningkatkan pendapatan petani dan masyarakat, belum mendapat perhatian dalam kebijakan pemerintahan lokal. Dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Diantara sektor yang kewenangannya dialihkan dari pemerintah pusat ke daerah adalah urusan/sektor pertanian. Seperti telah dikemukakan diatas, walaupun pertanian mempunyai peranan penting dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah, namun dalam persektif perencanaan pembangunan daerah tidak termasuk urusan wajib. Pertanian termasuk pilihan, seperti yang tercantum dalam PP No. 38 Tahun 2007 pasal 7 ayat 4. Sebagai sektor/urusan pilihan, kebijakan pembangunan daerah masih berpihak pada sektor industri dibandingkan sektor pertanian, karena sektor industri dianggap memberikan pendapatan lebih tinggi kepada daerah. Investor juga lebih tertarik menanamkan modalnya pada sektor industri dibandingkan sektor pertanian.

Posisi sektor pertanian belum menjadi fokus pembangunan daerah, hal ini sangat berpengaruh dalam perencanaan pengembangan daerah baik dalam bentuk anggaran maupun struktur organisasi pemerintahan seperti keberadaan kelembagaan pertanian (Dinas Pertanian dan Lembaga Penyuluhan). Di beberapa daerah, Dinas Pertanian digabung dengan sektor lain seperti kehutanan dan perikanan, demikian juga dengan lembaga penyuluhan. Struktur kelembagaan penyuluhan pertanian di tingkat kabupaten yang bernama Balai Informasi Penyuluhan Pertanian (BIPP) yang dengan susah payah dibangun dalam kurun waktu yang panjang,

telah diubah oleh sebagian besar daerah tingkat II, sehingga rumah para penyuluh pertanian menjadi tidak sama di tiap daerah. Menurut Slamet (2006). perubahan kelembagaan penyuluhan pertanian sampai Mei 2001 terlihat dalam Tabel 1.

Tabel 1. Perubahan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian di Daerah sampai Mei 2001

BIPP berubah menjadi	Jumlah
Badan Informasi Pertanian	4
Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD)	17
Bagian Unit Kerja	15
Kantor Informasi Penyuluhan	53
Sub-Dinas	22
Seksi	22
Tetap sebagai BIPP	87
Dibubarkan	16
Status belum jelas	108
Jumlah	334

Sumber : Slamet (2006).

Status dan struktur kelembagaan penyuluhan pertanian barangkali bisa berbeda-beda antara satu daerah dan daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya, tetapi fungsi dasar penyuluhan pertanian seharusnya sama. Penyuluhan sangat penting dalam pembangunan pertanian di daerah. Beberapa daerah masih mempertahankan bentuk BIPP karena merasa sektor pertanian sangat penting bagi pembangunan daerahnya, dalam hal ini pemda tersebut memberikan perhatian yang cukup tinggi terhadap sektor pertanian, contoh Kabupaten Sragen di Jawa Tengah.

Konsep otda ini tentunya diharapkan membawa kebaikan, termasuk harapan baru bagi meningkatnya pembangunan pertanian di negeri agraris ini. Namun baru sebagian kecil daerah yang memberi perhatian yang cukup bagi pengembangan sektor pertanian, terutama daerah yang merupakan sentra produksi pertanian. Pada daerah sentra produksi pertanian, dimana pemerintah daerah atas segala kewenangannya dalam era otonomi daerah memberikan perhatian pada sektor pertanian sebagai salah satu sumber perkembangan ekonomi daerah, otonomi daerah akan berdampak sangat positif dalam peningkatan produksi, nilai tambah maupun kesejahteraan petani di daerah tersebut.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DAERAH

Anggaran Sektor Pertanian dalam Pembangunan Daerah

Dalam rangka meningkatkan prioritas pengembangan pertanian di daerah dibutuhkan keberpihakan dukungan dari pembuat kebijakan pembangunan. Penekanan prioritas ini harus tercermin dalam jumlah dana yang dialokasikan sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan, dan juga sesuai dengan kebutuhan petani. Pendanaan yang relatif terbatas merupakan salah satu masalah serius dalam pembangunan pertanian di daerah. Prioritas pembangunan sektoral dapat dilihat dari bagian alokasi anggaran daerah untuk setiap sektor, alokasi dana pembangunan daerah termasuk dana yang dialokasikan untuk pembangunan pertanian yang berasal dari berbagai sumber.

Pertanian mempunyai peranan penting dalam tujuan pembangunan daerah, namun dalam perspektif pembangunan daerah pertanian termasuk pilihan. Dengan pemahaman bahwa penganggaran pembangunan daerah mengikuti dokumen perencanaan pembangunan daerah, maka posisi pertanian tidak selamanya menjadi fokus penganggaran pembangunan daerah. Pada kenyataannya, alokasi dana untuk pembangunan pertanian relatif kecil pada sebagian besar daerah. Dari hasil penelitian Suhaeti *et al.* (2010), alokasi dana untuk pembangunan pertanian di Kabupaten Cianjur hanya 10 persen dari total anggaran daerah dan di Kabupaten Lampung Tengah dan Jembrana, Bali lebih kecil, berkisar antara 3-5 persen. Di Provinsi Jawa Barat, walaupun memberikan kontribusi PAD 120,3 persen dari target, namun dukungan anggaran sektor pertanian melalui APBD relatif kecil yaitu 6 persen dari total anggaran belanja. Umumnya program yang didukung pendanaannya adalah program peningkatan produksi pertanian.

Alokasi anggaran yang kecil untuk sektor pertanian, mencerminkan kurang keberpihakan daerah terhadap pembangunan pertanian. Slogan untuk menempatkan pembangunan pertanian sebagai bagian penting untuk meningkatkan kesejahteraan petani di perdesaan belum dapat terealisasi. Dengan demikian, pengembangan pertanian pada saat

ini dan beberapa tahun mendatang harus mengandalkan pendanaan dari masyarakat petani dan kalangan pengusaha (khususnya yang bergerak di bidang pasca panen dan pengolahan hasil pertanian). Pemerintah daerah harus memberikan perhatian dalam upaya memandirikan petani dan sektor pertanian di perdesaan, antara lain dengan pengembangan kelembagaan pembiayaan dan kelembagaan usaha kelompok berbadan hukum.

Regulasi (Peraturan Daerah) pada Sektor Pertanian

Keuangan daerah dianggap sebagai kunci utama yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Pungutan pajak dan retribusi cenderung makin banyak pada era otonomi daerah menyebabkan meningkatnya biaya distribusi hasil pertanian, menekan harga yang diterima produsen, dan menekan daya saing sistem komoditas pertanian. Jika kebijakan otonomi daerah hanya menambah beban tanpa memberikan layanan yang berkualitas, maka tidak tertutup kemungkinan pelaksanaan otonomi daerah akan ditentang oleh masyarakat.

Pemerintah pusat perlu konsisten dalam melaksanakan Undang-Undang Otonomi ini, dengan memberikan kesempatan yang cukup luas untuk mendapatkan manfaat dari hasil pengelolaan kekayaan daerah, sehingga Pemerintah Daerah memperoleh PAD lebih banyak dari pengelolaan kekayaan daerahnya dengan menciptakan iklim usaha yang baik. Pembentukan dan pematapan kebijakan otonomi daerah perlu dilakukan dengan sistematis, koordinasi antar wilayah. Transparansi dalam pengurusan ijin, pajak serta berbagai pungutan sangat diperlukan. Keamanan dan kenyamanan untuk terhindar dari berbagai pungutan ilegal yang sangat memberatkan pedagang produk pertanian perlu dijamin oleh pemerintah. Perbaikan pengaturan, baik substansi maupun rumusan yang tepat, untuk menghindarkan tafsir ganda dalam pelaksanaan otonomi yang mengakibatkan biaya tinggi dalam usaha perdagangan hasil pertanian, perlu dilakukan dengan lebih cermat (SMERU, 1999).

Dari tahun 1997 hingga 2002, sebanyak 3.633 Peraturan Daerah (Perda) telah

dibuat oleh Pemerintah Daerah (Mayrowani *et al.*, 2003). Setelah adanya kebijakan otonomi daerah di tahun 2001, Pemerintah Daerah menjadi lebih bebas dalam melaksanakan kebijakannya. Namun, belum tentu besarnya kewenangan dalam pelaksana kebijakan daerah memberikan dampak yang positif terhadap pengembangan pertanian. Dari 3.633 Perda, hanya 5,5 persen yang berhubungan pertanian, dan sebagian besar Perda dibuat dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan Pemerintah Daerah, seperti: pungutan pajak baru bagi pedagang. Sangat berat jika dikatakan bahwa Perda tersebut bertujuan untuk mengembangkan pertanian daerah melalui revitalisasi perdagangan hasil pertanian. Perda tersebut hanya memberikan kontribusi untuk stabilitas keuangan Pemerintah Daerah dengan meningkatkan pendapatan dari pajak.

Hasil survei Perda mengenai pertanian menemukan bahwa terdapat 1.039 Perda yang berhubungan dengan pertanian, kehutanan dan perikanan dikumpulkan dari 19 provinsi dan 300 kabupaten (termasuk kota). Hingga tahun 2007 berdasarkan kategorinya, Perda yang berhubungan dengan peternakan sebanyak 303 Perda (29%) merupakan yang terbanyak, diikuti oleh Perda tentang kehutanan 242 Perda (23%), perikanan 172 Perda (17%) dan tanaman pangan dan hortikultura 134 Perda (13%) (Sugino, 2010). Kebanyakan Perda tentang peternakan berhubungan dengan kesehatan hewan dan pengelolaan rumah potong hewan. Hal ini merefleksikan meningkatnya perhatian Pemerintah Daerah terhadap berjangkitnya wabah penyakit hewan seperti flu burung dan *anthrax* dan perdagangan ternak.

Perda yang berhubungan dengan kehutanan adalah tentang penggunaan hutan secara umum, pengelolaan konservasi hutan, dan perdagangan hasil hutan. Keadaan ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Daerah memberikan perhatian terhadap keberlanjutan penggunaan hutan dan penebangan liar (*illegal logging*) yang merupakan salah satu masalah sosial yang serius di Indonesia. Perda yang berhubungan dengan perikanan, umumnya adalah tentang perdagangan hasil perikanan, dan peraturan tentang penggunaan alat penangkapan ikan dan cara penangkapan. Perda yang berhubungan dengan tanaman

pangan adalah mengenai pemasaran dan pengelolaan fasilitas irigasi.

Menurut Sugino (2010) dan Mayrowani (2003) lebih dari setengah dari Perda yang telah diimplementasikan (51%) adalah Perda mengenai pajak daerah dan retribusi untuk pelayanan publik. Sejak saat kebijakan pertanian menjadi salah satu kewenangan yang dilimpahkan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah setelah adanya kebijakan otonomi daerah, Perda yang berhubungan dengan sektor pertanian adalah sebanyak 36 persen. Dapat dikatakan bahwa walaupun jumlahnya sangat sedikit, beberapa Perda bertujuan untuk membangun pertanian dengan menggunakan sumberdaya lokal yang spesifik. Terdapat juga Perda yang terfokus pada konservasi sumberdaya alam dan lingkungan daerah. Perda-Perda tersebut tidak akan menghasilkan keuntungan secara ekonomi dalam waktu singkat tetapi terfokus pada pencapaian jangka menengah dan jangka panjang untuk pembangunan yang berkelanjutan.

Pada tahap awal otonomi daerah, Pemerintah Daerah ragu-ragu untuk membuat Perda karena mereka takut akan terjadi kontradiksi antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah. Sebenarnya, beberapa Perda mempunyai kontradiksi dengan peraturan Pemerintah Pusat dan beberapa penyesuaian perlu dilakukan pada Perda tersebut untuk menghindari konflik antara Kebijakan Pusat dan Daerah. Walaupun terdapat berbagai masalah, beberapa Perda baru diterbitkan, yang berjumlah 600 Perda per tahun pada periode 1997 – 2002, meningkat menjadi 1.000 Perda per tahun (Mayrowani *et al.*, 2003). Sejalan dengan waktu, terjadi perubahan tujuan Perda. Pada tahap awal otonomi daerah, kebanyakan Perda terfokus pada perolehan keuangan untuk Pemerintah Daerah dalam jangka pendek. Secara bertahap, fokus Perda bergeser ke pengembangan pertanian daerah dengan menggunakan sumberdaya lokal yang spesifik. Efektifitas otonomi bidang pertanian masih diperdebatkan beberapa kalangan. Di satu sisi ada peluang munculnya inisiatif dan pemberdayaan sumber daya lokal. Namun di sisi yang lain, ada ancaman inkonsistensi dari birokrasi dan legislator daerah terhadap arti penting pembangunan pertanian.

Dalam implementasinya setelah otonomi daerah kebanyakan Perda difokuskan pada peningkatan pendapatan daerah dan hanya beberapa Perda yang menyangkut pengembangan pertanian daerah. Dengan kata lain, beberapa Pemerintah Daerah yang berhasil mengembangkan pertanian daerahnya, mengimplementasikan beberapa kebijakan pertanian yang tidak termuat dalam Perda. Dalam hal ini, perlu dibuat catatan bahwa beberapa Pemerintah Daerah, yang telah berhasil mengembangkan pertanian daerah dan mengimplementasi beberapa kebijakan daerah yang tidak diterbitkan dalam Perda. Contohnya, Kabupaten Sragen, Provinsi Jawa Tengah berhasil mengembangkan pertaniannya, menerbitkan hanya 4 Perda setelah tahun 2001 (3 Perda tentang perijinan dan satu tentang irigasi). Walaupun hanya menerbitkan beberapa Perda, Kabupaten Sragen telah mengimplementasikan berbagai kebijakan pertanian yang menguntungkan petani (Sugino, 2010).

Kegiatan pelaksanaan kebijakan pertanian pada Pemerintah Daerah pada umumnya pada kegiatan pembangunan infrastruktur pertanian sebanyak 77 persen. Kegiatan berikutnya adalah promosi produk pertanian yang dihasilkan daerah tersebut. Kelihatannya pengentasan kemiskinan di perdesaan melalui pertanian belum mendapat perhatian, ditunjukkan dengan rendahnya presentasi (26%) responden Pemda yang melaksanakan.

Pembinaan dan Keselarasan Pelaksanaan Program

Dalam era Otonomi Daerah, ada kecenderungan penurunan jumlah staf Dinas Pertanian dan PPL. Keadaan ini menunjukkan menurunnya ketersediaan sumberdaya manusia untuk pengembangan pertanian di daerah, walaupun itu penting untuk pengembangan ekonomi perdesaan. Jumlah anggaran Dinas Pertanian cenderung meningkat, menggambarkan bahwa Pemerintah Daerah berusaha meningkatkan pendapatannya dengan usaha mereka sendiri. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Pemda menerbitkan berbagai peraturan seperti pajak daerah dan retribusi perijinan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hal ini memberikan efek negatif bagi

sektor pertanian daerah dengan meningkatnya biaya pemasaran komoditas pertanian. Namun, untuk stabilitas pendapatan daerah, usaha Pemda ini memberikan dampak yang positif.

Sebagai contoh adalah kebijakan program pengembangan usaha pertanian organik (Go organic 2010). Program ini terdiri dari berbagai kegiatan seperti pengembangan teknologi usaha pertanian organik, membentuk asosiasi petani organik, pengembangan perdesaan melalui usaha pertanian organik, dan membangun strategi pemasaran pangan organik (Sugino and Mayrowani, 2010). Tujuan akhir dari program ini adalah menjadikan Indonesia sebagai pusat produksi pangan organik dan ekspor di tahun 2010. Walaupun Pemerintah Pusat telah berusaha, namun pertanian organik di daerah masih merupakan kategori yang kurang populer. Keadaan ini mengindikasikan bahwa ada perbedaan perhatian dalam kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, diperlukan usaha yang keras untuk membuat keselarasan kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam meningkatkan efektifitas program.

Pengentasan kemiskinan merupakan isu yang penting dalam masyarakat perdesaan. Namun, hanya sedikit Perda yang implementasinya mempunyai kontribusi pada pengentasan kemiskinan. Salah satu alasan mengapa perhatian terhadap pengentasan kemiskinan kurang adalah bahwa kegiatan tersebut kemungkinan dilakukan oleh Dinas lain selain Dinas Pertanian. Bagaimanapun juga, untuk mengurangi kemiskinan di perdesaan, sektor pertanian masih merupakan sumber pendapatan bagi rumah tangga miskin. Karena itu, walaupun kebijakan untuk pengentasan kemiskinan dilakukan oleh Dinas lain, Dinas Pertanian harus terlibat dalam kegiatan tersebut sehingga informasi terkini mengenai keadaan perdesaan yang dikumpulkan oleh Dinas Pertanian dapat digunakan untuk meningkatkan efektifitas program. Kebijakan mengenai kredit juga merupakan kebijakan yang kurang populer diantara kebijakan Pemerintah Daerah, kebanyakan petani mengalami kesulitan dalam mengakses kredit. Sejak kebijakan mengenai kredit memerlukan anggaran yang lebih besar daripada

kebijakan lainnya, pengembangan kebijakan kredit dalam waktu singkat sulit dilaksanakan. Namun, usaha yang terus menerus untuk meningkatkan akses petani terhadap kredit akan sangat berguna untuk merangsang petani dalam mengadopsi teknologi baru dan memberi inovasi bagi usaha pertanian.

Dapat dimengerti jika “Promosi” merupakan kegiatan yang populer pada Pemda, karena berhasilnya promosi produksi pertanian daerah dapat memberikan manfaat langsung pada perekonomian daerah dan promosi hanya membutuhkan anggaran yang tidak terlalu banyak. “Bantuan Teknik” merupakan kegiatan yang penting untuk meningkatkan produktifitas pertanian, namun kebijakan ini tidak populer. Fakta tersebut dan penurunan jumlah PPL menunjukkan bahwa alih teknologi pada Pemerintah Daerah menjadi semakin lemah. Seharusnya, jika Pemerintah Daerah mengerti bahwa alih teknologi itu penting untuk meningkatkan produktifitas hasil pertanian, kesulitan keuangan tidak menjadi penghalang bagi Pemerintah Daerah untuk memperkuat kegiatan ini.

DAMPAK KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP SEKTOR PERTANIAN

Dampak Positif Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Sektor Pertanian

Masih sangat banyak petani kita yang hidup secara subsisten, dengan mengkonsumsi komoditas pertanian hasil produksi mereka sendiri. Mereka adalah petani-petani yang luas tanah dan sawahnya sangat kecil, atau buruh tani yang mendapat upah berupa pangan, seperti padi, jagung, atau ketela. Mencari keuntungan adalah wajar dalam berbisnis, tetapi hal itu tidak dapat dijadikan orientasi dalam setiap kegiatan petani. Petani kita pada umumnya lebih mengedepankan orientasi sosial-kemasyarakatan, yang diwujudkan dengan tradisi gotong-royong dalam kegiatan mereka. Bertani bukan saja aktivitas ekonomi, melainkan sudah menjadi budaya hidup yang sarat dengan nilai-nilai sosial-budaya masyarakat lokal, sehingga perencanaan terhadap perubahan kegiatan pertanian harus pula mempertimbangkan konsep dan dampak perubahan sosial-budaya yang

akan terjadi. Peningkatan produksi pertanian dan pendapatan tanpa diikuti oleh kebijakan struktural pemerintah di dalam pembuatan aturan/hukum, persaingan, distribusi, produksi dan konsumsi pangan yang melindungi petani tidak akan mampu mengangkat kesejahteraan petani ke tingkat yang lebih baik.

Situasi tersebut semakin diperparah jika terjadi distorsi kebijakan pemerintah (penerapan pajak atau subsidi, hambatan perdagangan, atau intervensi lainnya) dan kegagalan pasar (monopoli, eksternalitas, atau pasar sumberdaya domestik yang tidak berkembang) menyebabkan pasar berjalan tidak sempurna dan gagal menciptakan pasar yang efisien. Kebijakan pemerintah yang distortif dan kegagalan pasar menyebabkan harga pasar berbeda dengan harga efisiensinya (divergensi) dan petani harus membayar harga input lebih mahal dibandingkan dengan yang seharusnya dibayar, dan pada gilirannya menyebabkan merosotnya keuntungan, baik secara aktual maupun sosial yang diperoleh petani (Darmawan, 2010).

Keleluasan Pemda dalam mengatur urusannya sendiri bisa memberikan dampak positif bagi sektor pertanian, terutama dalam peningkatan pendapatan petani. Menurut Sugino *et al.* (2010), dalam peningkatan produksi pertanian di perdesaan, peranan Pemerintah Daerah sangat diperlukan. Bantuan teknis, promosi, bimbingan, jaminan pasar, dan pembiayaan sangat penting bagi mereka. Betapa pentingnya dukungan Pemerintah Daerah pada kegiatan petani (kelompok tani) dan produksi pertaniannya, terlihat dari kasus pengembangan padi organik di Kabupaten Sragen, Jawa Tengah, yang merupakan komoditas bernilai tinggi yang populer saat ini. Pengembangan padi organik merupakan kebijakan pertanian unggulan karena dapat mengendalikan lingkungan, menjamin kesehatan masyarakat dan tersedianya pasar disamping meningkatkan pendapatan petani karena harga lebih tinggi. Secara umum, usahatani padi organik lebih menguntungkan dari usahatani padi non-organik (Mayrowani *et al.*, 2010; Mulyaningsih, 2010; Rachman, 2011). Di Kabupaten Sragen R/C untuk usahatani padi organik adalah 2,83 dan untuk usahatani padi non-organik 1,81. Usahatani padi organik ini tidak akan menguntungkan

tanpa adanya bantuan teknis, seperti penyuluhan dan promosi, serta bantuan pemasaran dari Pemerintah Daerah. Dalam pemasaran ini, Pemerintah Daerah membentuk Badan Usaha Pemerintah Daerah yang bergerak dalam memasarkan padi organik tersebut (Mayrowani *et al.*, 2010).

Pemasaran dan pengawasan kualitas (*quality control*) sangat penting dalam produksi padi organik. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan kegiatan bersama dalam kelompok tani, dan bantuan Pemerintah memainkan peranan yang sangat penting. Bantuan Pemerintah daerah yang sering diberikan adalah bantuan teknis. Bantuan sarana produksi dan bantuan modal kurang diberikan oleh Pemerintah Daerah karena kedua jenis bantuan tersebut membutuhkan anggaran yang lebih besar. Sugino (2010) mengatakan bahwa kegiatan kelompok tani mempunyai dampak yang positif terhadap harga padi organik. Untuk meningkatkan kegiatan kelompok tani, bantuan dari Pemerintah Daerah sangat penting, karena itu peningkatan jumlah kelompok penerima bantuan baik kuantitas maupun kualitas sangat besar manfaatnya bagi peningkatan pendapatan usahatani. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa keleluasan kewenangan Pemda yang memberi perhatian pada sektor pertanian dalam kebijakan daerah, memberikan dampak positif dalam pengembangan pertanian daerah.

Dampak Negatif Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Sektor Pertanian

Sektor pertanian yang dalam paradigma pembangunan daerah merupakan *prime over* untuk meningkatkan pendapatan petani dan masyarakat, perlu mendapat perhatian, utamanya dalam distribusi komoditas pertanian. Sentra produksi pertanian yang umumnya jauh dari pasar menyebabkan produk pertanian harus melintasi antar wilayah (kabupaten, provinsi, dan antarpulau) untuk bisa sampai ke pasar dan dalam rangka otonomi daerah, berbagai daerah yang dilintasi produk pertanian tersebut telah membuat berbagai peraturan dan pungutan yang berhubungan dengan distribusi produk yang melintasi daerahnya untuk meningkatkan PAD. Peraturan dan pungutan yang tumpang-tindih dapat mengakibatkan biaya perdagangan

produk pertanian menjadi lebih tinggi, sehingga konsumen harus membayar lebih mahal, sedangkan produsen tetap menerima harga yang rendah (SMERU, 2001).

Salah satu fokus kebijakan otonomi daerah adalah meningkatkan PAD melalui setiap sumber dan peluang yang memungkinkan, seperti melalui pajak, redistribusi, serta pungutan lainnya di semua sektor. Redistribusi-retribusi dan pajak dapat menjadi andalan pemerintah daerah untuk meraup PAD dengan banyak dan cepat, namun dapat menjadi penghambat perkembangan sektor pertanian. Para pedagang produk pertanian menganggap bahwa berbagai macam redistribusi tersebut akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat perdagangan hasil pertanian, dan pada gilirannya pembangunan pertanian di daerah menjadi terpinggirkan (Mayrowani *et al.*, 2003; Mayrowani, 2006). Bagi pemerintah daerah yang berkomitmen mengangkat potensi sektor pertaniannya, hasil pungutan-pungutan yang berupa retribusi oleh pemerintah daerah ini mungkin saja ditransfer kepada produsen dan konsumen atau dikembalikan dalam bentuk investasi publik di sektor pertanian, sehingga pada gilirannya akan mengurangi biaya transpor dan memperlancar distribusi produk pertanian. (Montgomery *et al.*, 2000).

Masalah perdagangan semakin kompleks dengan adanya kebijakan otonomi daerah karena deregulasi untuk meningkatkan pendapatan petani yang terdistorsi oleh berbagai kebijakan pemerintah daerah atau oleh kepentingan pribadi legislator yang mengatas namakan berbagai kebijakan, serta praktek pemerasan terselubung melalui peraturan daerah (Kompas, 14 Agustus 2003). Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Bagnasco (1990), yakni ada struktur keterkaitan yang relatif stabil antara ekonomi formal, ekonomi informal, dan ekonomi terselubung. Permasalahannya adalah bagaimana mencari keseimbangan untuk memperoleh hasil yang saling menguntungkan bagi semua pihak. Setelah Indonesia mengikatkan diri pada kesepakatan internasional WTO dan AFTA, telah terjadi berbagai kegagalan pasar. Otonomi daerah yang didasari pertimbangan yang bersifat non-ekonomi, seperti politik dan rente, menyebabkan pasar akan semakin

gagal menggunakan sumberdaya secara efisien (KPPOD, 2002b).

Pungutan pajak dan retribusi cenderung makin marak pada era OTDA. Ada kesan kuat bahwa Pemda sengaja menggunakan momentum OTDA untuk memperkuat basis keuangannya dengan berbagai cara. Banyak pihak yang menyangkan kebijakan pungutan hanya berorientasi pada memungut sebanyak-banyaknya tanpa mempertimbangkan dampak distortif yang ditimbulkan. Hal ini akan menimbulkan dampak negatif terhadap perkembangan perdagangan komoditas pertanian di daerah. Kecenderungan dampak dari kebijakan OTDA ini terhadap perdagangan hasil pertanian adalah : 1) meningkatkan biaya distribusi; 2) menekan harga yang diterima produsen; dan 3) menekan daya saing daerah dan komoditi ekspor (Mayrowani *et al.*, 2003). Perda-perda yang mengatur perdagangan hasil pertanian dalam era OTDA sangat sedikit, yang terkena peraturan ini umumnya pedagang/pengusaha besar. Tumpang-tindih dan tidak konsistennya pungutan antar wilayah dalam pengangkutan hasil pertanian mengakibatkan biaya perdagangan meningkat. Keadaan ini akan menekan harga yang diterima petani. Ekonomi biaya tinggi ini lama-kelamaan akan menekan daya saing daerah dan komoditas ekspor.

Hambatan-hambatan dalam perdagangan hasil pertanian adalah: (a) ketidakseimbangan penawaran dan permintaan antara produsen/ petani dengan konsumen berskala besar; (b) restrukturisasi kelembagaan Pemda akibat implementasi kebijakan OTDA menurunkan kualitas pembinaan terhadap komoditas pertanian; (c) kebijakan ekonomi global; dan (d) iklim usaha yang kurang kondusif untuk berinvestasi yang ditimbulkan oleh implementasi kebijakan OTDA.

Pembenahan dan pematapan kebijakan OTDA perlu dilakukan dengan sistematik dan koordinasi antar wilayah. Perlu perbaikan/pengaturan baik substansi maupun formula untuk menghindari penafsiran yang berbeda dalam pelaksanaan ekonomi di lapangan. Kebijakan ekonomi sebaiknya dilaksanakan secara utuh, tidak dikaitkan dengan kebijakan-kebijakan lain, seperti politik dan sebagainya. Informasi pasar di pusat

produsen perlu dikembangkan sehingga produsen akses terhadap informasi pasar untuk menghindari penggeseran beban pungutan oleh pedagang. Perbaikan infrastruktur jalan dan angkutan perlu mendapat perhatian agar mekanisme pasar dapat bekerja dengan baik.

Permasalahan lain dalam kebijakan otonomi daerah di sektor pertanian adalah penyuluhan pertanian. Penyuluhan pertanian mempunyai peranan penting dalam pembangunan pertanian di perdesaan. Sistem penyuluhan pertanian bila dirumuskan dan dijalankan dengan baik, diperkirakan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani. Pemberlakuan Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan mempunyai kekuatan hukum bagi kegiatan penyuluhan dalam memberikan dukungan bagi keberhasilan pembangunan pertanian di perdesaan (Indraningsih *et al.*, 2011). Sesuai dengan kebijakan otonomi daerah, kewenangan di bidang penyuluhan pertanian sejak tahun 2001 dilimpahkan kepada pemerintah daerah agar daerah mampu meningkatkan kinerja penyuluhan pertanian. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, otoritas penyuluhan pertanian juga telah didelegasikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tingkat kabupaten. Meskipun masih perlu didukung dengan data-data empiris, kecenderungan umum menunjukkan bahwa kebijakan Pemerintah Daerah beberapa tahun terakhir kurang mendukung terhadap kegiatan terkait penyuluhan pertanian sehingga kinerja penyuluhan pertanian menurun (Akhmadi, 2004).

Otonomi daerah tidak memberikan pengaruh yang positif bagi perbaikan kualitas penyuluh dan penyuluhan, petani kurang dilibatkan dalam perencanaan program penyuluhan sehingga antusiasme untuk mengikuti kegiatan penyuluhan menurun dan pelaksanaan program penyuluhan bersifat jalan ditempat karena tidak ada penjelasan yang memadai bagi tugas serta fungsi penyuluh dan penyuluhan. Seperti telah diuraikan terdahulu, banyak kasus dibubarkannya lembaga khusus yang melayani penyuluhan pertanian di kabupaten. Sebagian kecil tidak berubah, sebagian berganti kelembagaan dengan kewenangan yang lebih sempit, sebagian ber-

gabung menjadi tenaga fungsional di dinas pertanian dan sebagian belum jelas posisinya. Beberapa penyuluh pertanian lapangan dialihfungsikan menjadi staf struktural bahkan dipindah ke dinas yang tidak terkait dengan pertanian. Pembangunan pertanian dan sistem penyuluhan pertanian yang tidak efektif berdampak pada ketidakmampuan untuk meningkatkan produktifitas komoditas pertanian.

Kinerja dan aktivitas penyuluhan pertanian yang menurun antara lain disebabkan oleh: perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dengan daerah dan antara eksekutif dengan legislatif terhadap arti penting dan peran penyuluhan pertanian, keterbatasan anggaran untuk penyuluhan pertanian dari pemerintah daerah, ketersediaan materi informasi pertanian terbatas, penurunan kapasitas dan kemampuan managerial dari penyuluh serta penyuluh pertanian kurang aktif untuk mengunjungi petani dan kelompoknya, kunjungan lebih banyak dikaitkan dengan proyek. Subejo (2002) mengindikasikan bahwa transformasi penyuluhan pertanian sedang berlangsung di berbagai negara. Perubahan terjadi pada organisasi, sistem penugasan, dan praktek sistem penyuluhan pertanian dan perdesaan. Tantangan untuk mengintrodukir suatu sistem institusi baru yang lebih sesuai menjadi pertimbangan dalam mereformasi sistem penyuluhan pertanian. Jika hal tersebut dikesampingkan maka system pelayanan penyuluhan akan menjadi suatu yang usang dan ketinggalan. Desentralisasi dipandang penting karena membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam memantau kebijakan pemerintah, dan diharapkan dapat mendukung dan meningkatkan kinerja penyuluhan pertanian.

Kebijakan otonomi daerah terkait penyuluhan pertanian memberikan dampak negatif. Mawardi (2004) mengidentifikasi beberapa kendala penyuluhan pertanian era otonomi daerah: (1) adanya perbedaan pandangan birokrasi dan DPRD terhadap peran penyuluhan pertanian dalam pembangunan pertanian, (2) kecilnya alokasi anggaran pemerintah daerah untuk kegiatan penyuluhan pertanian, (3) ketersediaan dan dukungan informasi pertanian sangat terbatas, (4) makin merosotnya kemampuan manajerial penyuluh. Penelitian World Bank di beberapa

perdesaan Indonesia (2000) melaporkan persepsi petani dengan kepemilikan kecil merasa telah ditinggalkan oleh pihak yang berkompeten dalam pertanian. Petani merasa bahwa petugas pertanian tidak lagi membantunya dalam menemukan penyelesaian masalah-masalah yang muncul secara praktis sebagaimana dulu dilakukan ketika revolusi hijau.

Di berbagai negara penyuluhan pertanian telah dianggap memberikan kesuksesan dalam pembangunan pertanian, banyak pihak mengkritisi kinerja *public extension service*. Institusi tersebut dikritisi karena kurang efisien, kurang efektif dan pentargetan lemah. World Bank (2002) melalui evaluasi pada proyek-proyek penyuluhan mengindikasikan bahwa penyuluhan belum memenuhi orientasi dan kepentingan *client*, kapasitas sumberdaya manusia dan komitmen pemerintah lemah. Beberapa masalah yang dihadapi kadangkala berupa *external factors* seperti lemahnya komitmen politik dan ketergantungan pada *complementary policies*. Salah satu alternatif yang dapat dilakukan sebagai bagian dari reformasi institusi untuk meningkatkan pelayanan penyuluhan adalah privatisasi penyuluhan (*privatization of extension*). Dalam implementasi privatisasi penyuluhan pertanian di India, salah satu keunggulan penyuluhan sektor *private* adalah penyediaan akses pada dua sisi yaitu pasar input dan output yang dikombinasikan dengan bimbingan dan konsultasi yang tepat waktu (Sulaiman dan Suresh, 2005).

Salah satu alternatif yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pelayanan penyuluhan pada era otonomi daerah ini adalah privatisasi penyuluhan seperti dikemukakan oleh World Bank (2002). Argumentasi tentang perlunya privatisasi penyuluhan menurut Rivera (1997) yaitu: (1) pelayanan dan penyampaian lebih efisien, (2) menurunkan anggaran belanja pemerintah, dan pelayanan dengan kualitas tinggi. Kidd *et al.* (2000) menyatakan umumnya sektor *private* terbebas dari sistem administratif/birokrasi dan hambatan kepentingan politik. Hal ini mengimplikasikan suatu kemampuan yang cukup pada sektor *private* untuk mengalokasikan sumberdaya dengan lebih efisien. Namun demikian, privatisasi juga memiliki potensi

keterbatasan dan kelemahan yaitu akses terhadap sumber penyuluhan menjadi tidak sama karena keberagaman *agency* dan kesulitan berkoordinasi dengan kelompok luar dan departemen pemerintah. Agen penyuluhan pertanian swasta akan lebih berorientasi pada komersialisasi dan kurang bertanggung-jawab terhadap arah kebijakan yang dibuat pemerintah. Namun, berkaitan dengan isu demokratisasi dan privatisasi penyuluhan pertanian, bagaimanapun juga peran agen/ penyuluh pemerintah tetap penting. Kidd *et al.* (2000) menyatakan bahwa *capacity building* pada penyuluh pertanian baik spesialis maupun penyuluh lapangan akan tetap menjadi investasi yang penting bagi sektor *public*.

PENUTUP

Setelah kebijakan desentralisasi mulai dilaksanakan pada tahun 2001, jumlah kabupaten terus meningkat, hingga saat ini di Indonesia terdapat 387 kabupaten. Meningkatnya jumlah kabupaten harus diantisipasi dengan menghasilkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah secara spesifik. Disisi lain, dengan makin mengecilnya wilayah kabupaten akibat pemekaran, beberapa Pemerintah Daerah kehilangan berbagai sumber pendapatan dan sumberdaya manusia yang mengelola administrasi daerah.

Perda mengenai pertanian yang diimplementasikan setelah desentralisasi, lebih dari setengahnya adalah mengenai pajak daerah dan retribusi yang dapat meningkatkan pendapatan Pemerintah Daerah. Walaupun kebijakan desentralisasi memberikan efek negatif terhadap sektor pertanian dengan meningkatnya biaya pemasaran dan permasalahan penyuluhan pertanian, namun usaha Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah telah membuat kondisi keuangan Pemda stabil.

Kontribusi Pemda terhadap pembangunan pertanian daerah, dengan meningkatnya pendapatan dan kebebasan dalam mengimplementasikan kebijakannya, memperlihatkan bahwa Pemerintah Daerah dapat mengembangkan perekonomiannya dengan mengembangkan pertanian, yang berbasis

sumberdaya manusia dan sumberdaya alam spesifik lokasi (unik). Di beberapa kabupaten, para perencana dan pembuat kebijakan berhasil mengidentifikasi potensi produksi padi organik dan mengimplementasikan berbagai kebijakan yang membantu petani. Kasus ini membuktikan bahwa peluang Pemerintah Daerah di era otonomi daerah untuk mengembangkan pertanian daerah adalah sangat besar.

Implementasi kebijakan pertanian daerah di kebanyakan kabupaten di Indonesia, masih dalam tahap pengembangan. Terdapat juga ketidaksesuaian dalam implementasi kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan jumlah Pemda yang mengimplementasikannya masih sangat terbatas. Pelaksanaan otonomi daerah yang secara teori sangat berpotensi memberdayakan inisiatif lokal harusnya lebih berpihak pada petani dan warga perdesaan sehingga program-program pendukung kebangkitan petani perlu mendapat prioritas dan perlu segera diwujudkan. Pertanian yang telah terbukti memberikan lapangan kerja, menghasilkan pangan, mendatangkan devisa serta menjaga kelestarian lingkungan, perlu mendapat perhatian yang layak dan konsisten. Layanan jasa penyuluhan pertanian seharusnya mampu menunjukkan akan manfaat program kepada pemerintah daerah dengan menunjukkan dampak positif yang akan diperoleh dengan adanya aktivitas penyuluhan, namun kecenderungan umum menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah daerah beberapa tahun terakhir kurang mendukung terhadap kegiatan terkait penyuluhan pertanian sehingga kinerja penyuluhan pertanian menurun.

Berdasarkan uraian di atas, beberapa alternatif kebijakan untuk pengembangan pertanian daerah dibawah sistem desentralisasi dapat disampaikan sebagai berikut: (1) Melakukan pengawasan yang baik terhadap implementasi kebijakan pajak, agar iklim investasi dan stabilitas keuangan Pemerintah Daerah dapat sama-sama berkembang dengan baik; (2) Mengidentifikasi wilayah pengembangan pertanian yang potensial berdasarkan pemahaman kondisi lokal dan memformulasikan strategi pengembangan pertanian yang sepenuhnya menggunakan potensi wilayah tersebut; (3) Memaksimalkan efisiensi implementasi kebijakan. Jika sumber

keuangan terbatas, strategi yang memungkinkan adalah formulasi program dengan memasukkan sumberdaya kedalam beberapa model kasus dimana petani sekitarnya dapat belajar dari kasus tersebut; dan (4) Menyelaraskan kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmadi, N. 2004, Pelaksanaan Otonomi Daerah, SMERU Newsletter, Desember 2004, (www.smeru.or.id/newslet/2004/ed12/2004/200412spotlight.html).
- Bagnasco, A. 1990. 'The Informal Economy', The Journal of International Sociological Association 38 (3), pp. 19-20.
- Darmawan, D.P. 2010. Kebijakan Pemerintah yang Mempengaruhi Daya Saing dan Efisiensi Sistem Komoditas Pertanian, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ekonomi Pertanian pada Fakultas Pertanian Universitas Udayana, 24 Juli 2010.
- Indraningsih, K.S., T. Pranadji, G.S. Budhi, Sunarsih, E.L. Hastuti, K. Suradisastra, R.N. Suhaeti. 2011. Revitalisasi Sistem Penyuluhan Untuk Mendukung Daya Saing Industri Pertanian Perdesaan. Laporan Penelitian. PSEKP
- Kidd, A.D., Lamers J.P.A., Ficarelli P.P., and Hoffman V. 2000. Privatizing Agricultural Extension: Caveat Emptor dalam Journal of Rural Studies No.16 (2000) 95-102. Pergamon Press.
- KPPOD News. Februari 2002. Pungutan Berganda : Keragaman Objek, Pelanggaran Kewenangan. Jakarta. P. 16.
- KPPOD. 2002. Pungutan Berganda: Keragaman Objek, Pelanggaran Kewenangan, KPPOD-PEG-USAID, Jakarta.
- Mawardi, S. 2004. Persoalan Penyuluhan di Era Otonomi Daerah, SMERU Newsletter, Desember 2004, www.smeru.or.id/newslet/2004/ed12/200412field3.html
- Mayrowani, H., Supriyati, T. Sugino. 2010. Analisa Usahatani Padi Organik di Kabupaten Sragen. Laporan Penelitian. JIRCAS.
- Mayrowani, H. 2006. Kebijakan Otonomi Daerah dalam Perdagangan Hasil Pertanian, Analisis Kebijakan Pertanian 4 (3), pp. 212-225.
- Mayrowani, H, Supriyati, B. Rachmanto, Erwidodo. 2003. Kajian Perdagangan Komoditas Pertanian Antar Wilayah dalam Era Otonomi Daerah. Laporan Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor
- Montgomery, R., S. Sumarto, S. Mawardi, S. Usman, N. Toyamah. 2000. Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade. SMERU, Jakarta.
- Mubyarto dan Santosa, A. 2003. Pembangunan Pertanian Berkelanjutan (Kritik terhadap Paradigma Agribisnis), Available from URL: http://www.Ekonomirakyat.org/edisi15/artikel_7.htm, Accessed July 24, 2010.
- Mulyaningsih, A. 2010. Analisis Pendapatan Usahatani Padi Organik Metode SRI (System of Rice Intensification); Studi Kasus Desa Cipeuyeum, Kecamatan Haurwangi, Kabupaten Cianjur, Propinsi Jawa Barat. Skripsi. IPB.
- Pranadji, T. 2011. Pertanian dalam Perspektif Perencanaan Pembangunan Daerah. Makalah Seminar Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 8 Agustus 2011.
- Rachman, B., H. Mayrowani, A. Iswariyadi, D.H. Azahari, V. Darwis dan A.M. Arrozi. 2011. Kajian Kebijakan Pupuk Organik. Laporan Penelitian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Rivera, W.M and Cary, J.W. Privatizing Agricultural Extension dalam Burton *et al.* (ed). 1997. Improving Agricultural Extension: A Reference Manual. FAO.
- Saragih, B. 2005, Agricultural Development Aims to Beat Poverty, Jakarta Post. Com. (www.thejakartapost.com/agrib21_1.asp).
- Saragih, B. 2002. Pembangunan Pertanian pada Era Otonomi Daerah. Keynote Speech Menteri Pertanian RI. Seminar Nasional dan Rekonsiliasi Mahasiswa Pertanian Indonesia. Universitas Gajah Mada, 22-23 Mei 2002.
- Setyadi, B. 2007. Kajian Terhadap Kebijakan-Kebijakan Dalam Perda Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Bank Indonesia. 29 Maret 2007.
- Slamet, M. 2006. Paradigma Baru Penyuluhan Pertanian di Era Otonomi Daerah. Makalah pada Pelatihan Penyuluhan Pertanian. Universitas Andalas. Juli 2006.
- Subejo, 2002, Penyuluhan Pertanian Indonesia: Isu Privatisasi dan Implikasinya, Jurnal Agro Ekonomi Vol.9 No.2, Desember 2002, Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian UGM.

- Sugino, T. and H. Mayrowani. 2010. Perspective of Organik Vegetable Production in Indonesia Under the Regional Economic Integration - Case study in West Java - , Southeast Agriculture-Opportunities and Challenges under Economic Integration. JIRCAS Working Report.
- Sugino, T. 2010. Kebijakan Pertanian Daerah di Indonesia pada Era Otonomi Daerah. Laporan Penelitian. JIRCAS.
- Sugino, T., H. Mayrowani dan Supriyati. 2010. Dampak Kebijakan Pertanian terhadap Kelompok Tani di Kabupaten Sragen. Laporan Penelitian. JIRCAS.
- Suhaeti, R.N., T. Pranadji, A.R. Nurmanaf, W. K. Sejati, E. L. Hastuti, G.S. Budhi, I.S. Anugrah, P.B.M. Dabukke. 2010. Kebijakan Pemda Dalam Alokasi Anggaran dan Perda untuk Mengakselerasi Pembangunan Pertanian. Laporan Penelitian. PSEKP.
- Sulaiman, R. dan Suresh N. 2005, Effectiveness of Private Sektor Extension in India and Lessons for The New Extension Policy Agenda, AgREN Paper No.141, Januari 2005.
- Sumanto, R.B. 2007. Tantangan Pelaksanaan Otonomi Daerah : Perspektif Hukum dan Perubahan Sosial. Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosiologi Hukum. Universitas 11 Maret. Surakarta.
- SMERU. 2001. Otonomi Daerah dan Iklim Usaha. SMERU-PEG-USAID, Jakarta.
- Suarta, K. dan Swastika, I.G.K. 2004. Evaluasi Pembangunan Pertanian di Bali selama PJP I dan Program Pembangunan Pertanian Tahun 2000-2004. Dinas Pertanian Provinsi Bali, Denpasar.
- The World Bank. 2002. World Bank Development Report 2002:Building Institutions for Market. Oxford University Press.
- Wijaya, A.W. 1998. Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II. Raja Grafindo Persada. Jakarta.