

# Kebijakan Pertanian dan Tanaman Pangan\*)

*Tim PPE Fakultas Ekonomi UII \*\*)*

Kebijakan pertanian pangan belum mengalami perubahan sejak masa orde lama hingga sekarang. Kebijakan pertanian pangan masih diprioritaskan pada swasembada pangan (beras). Akibatnya adalah keswasembadaan tersebut memiliki arti politis karena dilakukan dalam rangka penghematan devisa, pengadaan pangan yang murah, dan mengendalikan inflasi. Kondisi ini memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi petani padi yang menganggap padi merupakan komoditi ekonomi sebagaimana komoditi pertanian lainnya.

Dalam arti absolut, keswasembadaan beras tersebut baru dapat dicapai sekali pada tahun 1984. Setelah itu, swasembada beras yang dalam arti absolut tersebut mengalami kesulitan untuk mencapainya. Maka, timbullah pertanyaan apakah swasembada pangan dalam arti absolut masih harus tetap dipertahankan meskipun memerlukan pengorbanan yang semakin besar? Atau dapatkah arti keswasembadaan pangan tidak diartikan secara absolut dan tidak didentikan dengan beras? Untuk menjawab persoalan tersebut, yang perlu dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk

melepaskan pengadaan beras dalam arti politis, sehingga perhitungan ekonomi dan sosial dapat dilakukan.

## ARTI STRATEGIS PANGAN

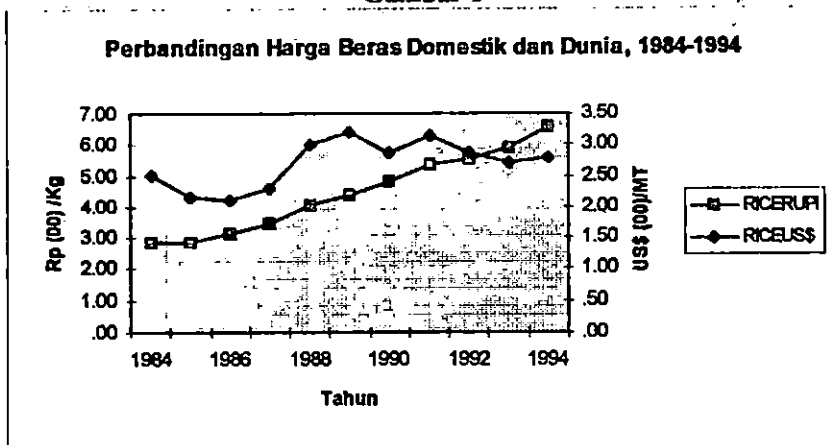
Pada awal tahun 1970-an, Indonesia pernah menjadi pengimpor beras terbesar di dunia. Impor beras yang dilakukan hampir mencapai sepertiga dari jumlah beras yang diperdagangkan. Dalam kondisi tersebut, pemerintah berupaya keras mencapai swasembada beras. Untuk mencapai hal tersebut, pemerintah membentuk BULOG dan program pertanian pangan.

Kontribusi BULOG, dalam mendukung pertumbuhan ekonomi melalui stabilisasi harga pangan, tidak disangsikan (Gambar 1). Bahkan Peter Timmer menunjukkan bahwa pada awal pembangunan (1964-1974), sumbangan BULOG dalam pertumbuhan GDP per kapita hampir mencapai satu persen (0,98%) atau 16,4% dari total pertumbuhan income per kapita. Demikian pula, kestabilan harga pangan di dalam negeri mempunyai manfaat sosial yang berarti bagi pembangunan nasional.

\*) Tulisan ini merupakan hasil kajian tim PPE Fakultas Ekonomi UII yang dibentuk untuk menyambut hari Pangan sedunia.

\*\*) Tim ini terdiri Awan Setya Dewanta, Edy Suandi Hamid, Unggul Priyadi dan Diana Wijayanti.

Gambar 1



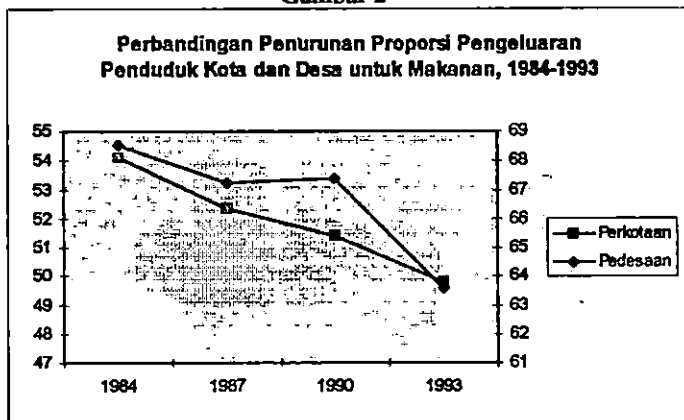
Sumber : ADB, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, 1995; dan RI, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1996/1997, 1996.

**PERKEMBANGAN EKONOMI DAN PERUBAHAN POLA KONSUMSI**

Pembangunan ekonomi, yang telah dilakukan ini, telah meningkatkan pendapatan per kapita mencapai hampir US\$ 1000. Peningkatan pendapatan ini mengakibatkan perubahan pola konsumsi.

Proporsi konsumsi pangan semakin berkurang dengan semakin meningkatnya pendapatan penduduk. Perubahan pola konsumsi tersebut terjadi baik pada penduduk perkotaan maupun pedesaan (Gambar 2). Ini berarti elastisitas pendapatan terhadap pangan semakin menurun.

Gambar 2

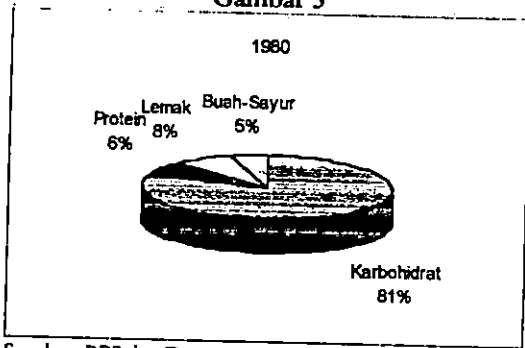


Sumber: BPS.

Pembangunan ekonomi juga meningkatkan mutu sumber daya manusianya. Peningkatan tersebut semakin meningkatkan mutu pangan yang dikonsumsi. Hal ini dapat ditunjukkan dengan perubahan komposisi kandungan pangan yang dikonsumsi (Gambar 3 dan Gambar 4). Proporsi karbohidrat dalam makanan mengalami penurunan dari 81% menjadi 76%.

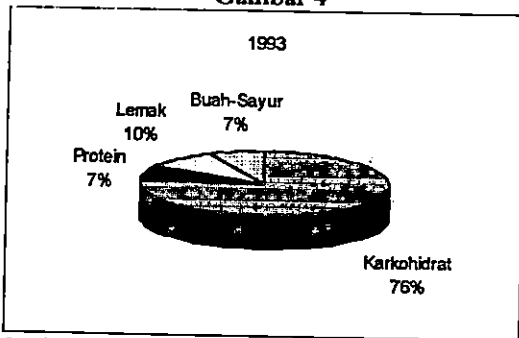
Penurunan proporsi karbohidrat dalam makanan tersebut diimbangi oleh kenaikan konsumsi protein, lemak, dan buah-sayuran. Proporsi konsumsi buah (dan sayuran) tersebut menunjukkan peningkatan yang paling pesat. Tetapi, peningkatan konsumsi buah tersebut belum diimbangi oleh penyediaan buah dalam negeri sehingga pasar domestik dibanjiri oleh buah impor (Tabel 1).

Gambar 3



Sumber: BPS dan Departemen Pertanian.

Gambar 4



Sumber: BPS dan Departemen Pertanian.

Tabel 1. Neraca Perdagangan Buah 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Neraca Perdagangan Buah (000)US\$	41.317,3	79.379,7	66.922,8	56.782,2	72.248,6	27.364,3
Saham Ekspor Buah (%)	0,33	0,52	0,44	0,42	0,47	0,35
Saham Impor Buah (%)	0,03	0,06	0,13	0,20	0,22	0,23

Sumber: Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Statistik Perdagangan

Keterangan: Saham ekspor dan impor buah adalah proporsi dari total ekspor dan impor non migas pada tahun yang bersangkutan

Disamping itu, pembangunan ekonomi meningkatkan kapasitas nasional. Peningkatan kapasitas ekonomi tersebut semakin mengecilkan proporsi pertanian dalam produksi nasional meskipun hal ini bukan berarti proporsi tenaga kerja juga menurun secara proporsional. Ini berarti peran BULOG sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi juga mengalami penurunan (Tabel 2).

**Tabel 2. Kontribusi BULOG dalam Pembangunan Ekonomi**

Periode	Kontribusi BULOG	
	GDP per Kapita	Pendapatan per Kapita
1969-1974	0,98	16,4
1974-1979	0,61	13,5
1979-1984	0,28	6,7
1984-1989	0,27	7,9
1989-1991	0,19	3,8

Sumber: Diadopsi dari Timmer, C. Peter., "Does Bulog Stabilise Rice Prices in Indonesia? Should It try", *BIES*, Vol 32 No. 2, Agustus 1996.

## KEBIJAKAN PERTANIAN ERA INFORMASI

Dengan memperhatikan perubahan pola konsumsi, komposisi yang dikonsumsi, dan kemungkinan pengganti beras, maka orientasi swasembada pangan perlu diperluas tidak hanya beras tetapi juga bahan makanan lain. Untuk mencapai hal tersebut, maka swasembada tidak dapat lagi diartikan secara absolut. Produksi dalam negeri tetap ditingkatkan sampai batas harga sama dengan *marginal costnya* dan "keamanan pangan" tetap terjamin. Kekurangan kebutuhan pangan dicukupi dengan melakukan impor bahan pangan.<sup>1)</sup>

Kemungkinan pengganti beras dengan sumber karbohidrat lain lebih diarahkan kepada pengganti jagung dan ketela meskipun gandum memiliki pasar yang lebih luas, mempunyai harga yang relatif lebih murah dan kandungan kalori yang lebih tinggi dibandingkan beras. Hal tersebut disebabkan karena gandum tidak dapat diusahakan di dalam negeri.

Penurunan elastisitas pendapatan terhadap permintaan beras mempunyai

implikasi kepada penurunan kebutuhan beras per kapita. Hal tersebut perlu diikuti oleh peningkatan produksi bahan pangan selain beras termasuk pula makanan sumber protein hewani dan buah-buahan yang dapat diusahakan di dalam negeri.

Untuk tetap mengembangkan pertanian pangan, kebijakan pertanian pangan tidak dapat terlepas dari kebijakan pertanian secara keseluruhan dan kebijakan makro-ekonomi. Kebijakan makro di negara-negara berkembang terbukti mengurangi *net protection* yang diperoleh dari kebijakan pertanian (kebijakan langsung), dan terjadi diskriminasi kebijakan terhadap pertanian.

Reorientasi kebijakan pertanian perlu dilakukan dengan melakukan.

*Pertama*, kebijakan pertanian khususnya pertanian pangan masih tetap diperlukan dalam skala yang lebih terbatas. Yang berarti sasaran kebijakan pangan perlu langsung ke kelompok sasaran (misalnya petani gurem, petani miskin dan penduduk miskin), dan tidak lagi dikaitkan dengan struktur gaji kepegawaian. Hal tersebut dilakukan karena penurunan elastisitas pendapatan beras pada penduduk miskin dan pendapatan rendah masih tetap elastis. Ini berarti bahwa penduduk miskin dan penghasilan rendah masih menganggap beras sebagai barang mewah.

*Kedua*, kebijakan stabilisasi harga mengakibatkan keelastisitasan fungsi penawaran lebih kecil dibandingkan dengan fungsi permintaan. Ini berarti bahwa beban yang harus dipikul oleh produsen lebih besar

1) Peningkatan pertanian pangan tersebut memerlukan kemajuan teknologi pertanian lahan kering karena lahan basah yang sebagian besar berada di Jawa semakin didesak oleh pengguna lahan untuk kepentingan non-pertanian ataupun non-padi.

dibandingkan dengan beban yang harus ditanggung oleh konsumen (penduduk perkotaan). Ini berarti bahwa kebijakan stabilitas harga yang dilakukan lebih diarahkan kepada perlindungan produsen pertanian (petani padi) dengan menggunakan kebijakan tidak langsung untuk menstabilkan harga.

*Ketiga*, pengaruh kebijakan makro-ekonomi terhadap pertanian pangan dan pertanian secara keseluruhan tidak dapat dihindari. Kebijakan makro-ekonomi yang akan dilakukan perlu memperhitungkan pengaruh kebijakan tersebut terhadap pertanian. Terlebih lagi paa era informasi,

kebijakan makro-ekonomi (kebijakan tidak langsung terhadap pertanian) lebih dioptimalkan karena proteksi tarif dan kuota semakin ditiadakan. Kebijakan tidak langsung ini memberikan kelebihan keuntungan kepada eksportir dan produsen pangan dibandingkan untuk kebutuhan dalam negeri (*home goods*). Bukti empiris menunjukkan bahwa proteksi tarif memberikan dampak paling buruk kepada produsen pertanian dibandingkan kebijakan *overvalued exchange*, subsidi ekspor non-pertanian, dan pajak ekspor pertanian itu sendiri.