

# **KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KRISIS EKONOMI DAN KONSEKUENSINYA TERHADAP PELUANG PENINGKATAN PENDAPATAN PETANI**

**BAMBANG IRAWAN**<sup>1)</sup>

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Badan Penelitian dan Pengembangan Peranian, Bogor

## **ABSTRACT**

Economic crisis and various economic recovery policies issued by government lead to more dynamic and fluctuative prices of foodstuffs and agricultural inputs since mid 1997. During the peak period of the crisis food prices at retail market increased at higher rate, about 3 to 25 times of price growth before crisis, particularly for the low price foodstuffs. This means that the crisis tends to cause higher impact on food consumption of low income household. To overcome the crisis various trade policies on food and agricultural inputs issued by government so that the rate of growth of food prices become lower, in other word, favorable for food consumer. Those policies however were unfavorable for farmer's income increase because due to policies on inputs trade the ratio of food prices to inputs prices decreased with increasing rate. The situation was more difficult for future agriculture development, which more focused on income increase instead of production increase, because in addition to unfavorable prices the crisis also lead to increase of number of people involved in agricultural sector about 3.56 million people or 9.9 persen. In order to support agriculture development, accordingly, reorientation and reorganisation of food trade policies for rice particularly is required.

*Key Word: Economic Crisis, Economic Recovery Policies, Impact on food consumption, Low Income Household, Overcome the crisis, Reorientation and Reorganisation of Food Trade Policies*

## **PENDAHULUAN**

Krisis ekonomi yang pada mulanya dipicu oleh krisis moneter sejak pertengahan tahun 1997 telah membuktikan bahwa perekonomian nasional tidak sekokoh seperti yang dibayangkan selama ini. Akibat krisis pendapatan per kapita telah terpuruk dari 980 \$ US pada 1997 menjadi sekitar 500 \$ US pada tahun 1999 atau menyamai tingkat pendapatan per kapita sekitar tahun 80-an. Artinya hasil pembangunan selama 30 tahun lebih sejak awal orde baru, telah dihancurkan hanya dalam waktu 2 tahun. Akibat krisis, laju pertumbuhan ekonomi nasional mesorot tajam dari 8.2 persen pada tahun 1995 menjadi -13.4 persen pada tahun 1998. Penurunan laju pertumbuhan ekonomi akibat krisis moneter juga dialami oleh negara lain di kawasan Asia. Misal, pertumbuhan ekonomi Thailand dan Philipina masing-masing mengalami penurunan dari 4.8 persen dan 8.8 persen pada tahun 1995 menjadi -0.6 persen dan -8.0 persen pada tahun 1998 (Bank Indonesia, 1999).

---

1) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, RI. Di Bogor.

Fakta di atas menunjukkan bahwa perekonomian nasional mengalami dampak krisis yang lebih besar dibandingkan negara Asia lainnya. Pemulihan ekonomi nasional juga terkesan lebih lambat dibandingkan kedua negara tersebut, dimana pada kuartal pertama dan kedua 1999, perekonomian Thailand dan Philipina telah kembali bangkit dengan pertumbuhan sebesar 2.2 persen dan 2.4 persen, sementara perekonomian Indonesia masih mengalami kontraksi sebesar -4.1 persen. Lambatnya pemulihan ekonomi Indonesia tersebut dapat dipahami karena krisis ekonomi yang sedang berlangsung di Indonesia lebih bersifat multikompleks, yang tidak hanya disebabkan oleh jatuhnya nilai tukar rupiah, tetapi juga terkait dengan masalah politik dan sosial yang muncul sejak berakhirnya rezim orde baru. Gejolak politik menyebabkan ketidak-pastian pasar meningkat dan para investor seakan-akan kehilangan daya tarik untuk melakukan investasi bahkan sebaliknya telah terjadi "capital flight" ke negara lain yang dinilai memiliki iklim investasi dan "country risk" yang lebih baik. Sementara dari sisi ekonomi secara umum para pakar sepakat bahwa pembangunan industri skala besar yang kurang bertumpu pada sumberdaya domestik merupakan penyebab utama rapuhnya perekonomian nasional.

Secara empirik situasi krisis ekonomi tercerminkan pada meningkatnya harga barang dan jasa serta biaya produksi yang dipicu oleh kenaikan harga faktor produksi impor. Berbagai kebijakan penyesuaian telah dilakukan pemerintah untuk mengatasi sumber krisis maupun untuk menanggulangi dampak krisis yang sedang berlangsung. Pada gilirannya kebijakan tersebut menyebabkan pula terjadinya perubahan harga barang sehingga dinamika harga barang semakin cepat sejak tiga tahun terakhir, termasuk harga komoditas dan harga sarana produksi pertanian. Perubahan harga tersebut membawa pada dua kondisi yang bertentangan bagi produsen dan konsumen komoditas pertanian, dimana kenaikan harga komoditas pertanian membawa berkah bagi petani karena hal itu memberi peluang bagi peningkatan pendapatan petani, sebaliknya bagi konsumen menyebabkan naiknya biaya yang harus dikeluarkan.

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana krisis ekonomi dan kebijakan penanggulangan krisis yang dilakukan pemerintah mampu memberi peluang bagi peningkatan pendapatan petani tanaman pangan yang merupakan bagian terbesar dari seluruh petani nasional. Kajian tersebut dilakukan dengan menganalisis dinamika harga komoditas pangan dan harga faktor produksi pertanian yang dibagi kedalam tiga periode yaitu periode sebelum krisis, periode puncak krisis dan periode transisi krisis atau periode pasca kebijakan penanggulangan krisis.

## METODOLOGI PENELITIAN

Untuk mengevaluasi secara kuantitatif dampak krisis dan kebijakan penanggulangannya terhadap pendapatan petani maka diperlukan analisis yang cukup kompleks. Hal ini karena dengan berubahnya struktur harga output dan faktor produksi pertanian, baik akibat krisis maupun akibat kebijakan penanggulangan krisis yang dilakukan pemerintah, maka petani akan mengorganisir kembali pemanfaatan seluruh sumberdaya yang dimiliki. Kajian berikut ini tidak diarahkan untuk mengevaluasi dampak tersebut secara kuantitatif, tetapi hanya ditujukan untuk mengevaluasi sejauh mana krisis ekonomi dan kebijakan yang dilakukan pemerintah memberi peluang bagi peningkatan pendapatan petani. Secara teoritis, peluang pendapatan petani tersebut ditentukan oleh tingkat teknologi yang diterapkan petani dan tingkat harga output dan input pertanian. Karena krisis ekonomi relatif kecil pengaruhnya terhadap teknik usahatani, maka peluang pendapatan petani tersebut sangat ditentukan oleh situasi harga input dan output pertanian baik pada masa sebelum krisis, pada masa krisis maupun pada periode pasca kebijakan atau setelah dilakukannya kebijakan penanggulangan krisis.

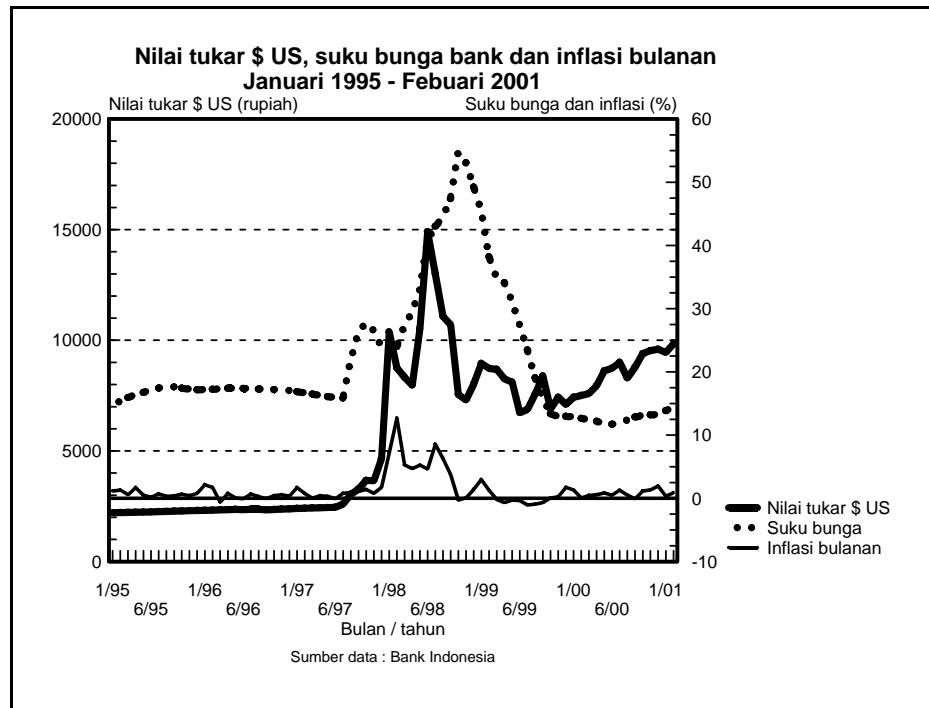
Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data bulanan antara Januari 1995 hingga Februari 2001 untuk 14 propinsi penghasil pangan utama. Sebagian besar data yang digunakan diperoleh dari Badan Pusat Statistik. Sebagian data juga diperoleh dari Bank Indonesia, khususnya yang terkait dengan masalah moneter, sedangkan yang terkait dengan masalah beras diperoleh dari BULOG.

## HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### **Dinamika Harga Dolar dan Kinerja Sektor Pertanian**

Jatuhnya nilai rupiah merupakan pemicu awal bagi krisis ekonomi karena hal itu memberikan dampak yang sangat luas terhadap perekonomian nasional. Depresiasi rupiah tersebut dimulai sejak pertengahan tahun 1997 akibat diterapkannya kebijakan penghapusan *band intervensi* rupiah pada bulan Juni 1997. Diikuti dengan gejolak politik yang menghambat menjelang Pemilu 1997, kepercayaan masyarakat terhadap rupiah semakin menurun. Konsekuensinya adalah nilai rupiah mengalami depresiasi yang sangat tajam pada Januari 1998 yaitu sebesar 265 persen dibandingkan nilai rupiah pada bulan sebelumnya. Pada bulan-bulan berikutnya nilai tukar dolar US terhadap rupiah semakin bergejolak dan mencapai puncaknya pada bulan Juni 1998 dimana nilai tukar dolar US sekitar 15 ribu rupiah per dolar atau sekitar 7 kali lipat harga dolar pada periode sebelum krisis (Gambar 1).

Merosotnya nilai rupiah memberikan dampak yang tidak menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi karena di satu sisi kegiatan produksi terhambat akibat naiknya harga faktor produksi di sisi lain permintaan konsumen menurun akibat semakin mahalnya harga barang dan berkurangnya daya beli, terkait dengan melemahnya kegiatan produksi yang memberikan pendapatan kepada masyarakat konsumen.



Gambar 1. Perkembangan nilai tukar dolar US, suku bunga deposito 3 bulan dan inflasi bulanan, Januari 1995 – Februari 2001.

Anggaran pembangunan yang dapat disediakan pemerintah juga semakin kecil akibat melonjaknya beban hutang luar negeri dan turunnya penerimaan pajak terutama pajak penghasilan (PPH), padahal investasi pemerintah sejauh ini memiliki peran dominan dalam menggerakkan perekonomian nasional. Secara serentak kondisi-kondisi tersebut pada gilirannya menyebabkan perputaran roda ekonomi semakin lemah sehingga perekonomian nasional pada tahun 1998 mengalami kontraksi sebesar -13.4 persen (Tabel 1). Tingkat inflasi juga meningkat tajam dari sekitar 8.64 persen pada tahun 1995 menjadi 11.05 persen pada tahun 1997 dan 77.63 persen pada tahun 1998. (Bank Indonesia, 1999). Sebagian besar kenaikan inflasi tersebut disebabkan oleh

meningkatnya harga pangan, hal ini menunjukkan bahwa krisis yang sedang berlangsung cenderung berdampak lebih besar pada golongan berpendapatan rendah yang secara umum memiliki proporsi pengeluaran pangan relatif besar.

Krisis ekonomi juga menyebabkan turunnya penyerapan tenaga kerja terutama diluar sektor pertanian sebanyak 2.94 juta tenaga kerja (Tabel 1). Sebagian besar tenaga kerja tersebut beralih ke sektor pertanian melalui kegiatan agribisnis hortikultura seperti cabai dan bawang sehingga pada tahun 1998 jumlah tenaga kerja yang terlibat di sektor pertanian secara total naik sebesar 3.56 juta tenaga kerja atau sebesar 9.9 persen dibandingkan tahun 1997. Kenaikan jumlah tenaga kerja tersebut yang tidak sebanding dengan kenaikan PDB (Produk Domestik Bruto) pertanian menyebabkan produktivitas tenaga kerja pertanian atau PDB per tenaga kerja pertanian mengalami penurunan dari 1.79 juta rupiah pada 1997 menjadi 1.65 juta rupiah pada 1998 atau turun sebesar 7.8 persen. Kondisi demikian jelas tidak menguntungkan bagi pembangunan pertanian karena beban tenaga kerja sektor pertanian menjadi semakin besar sedangkan produktivitas tenaga kerja pertanian justru semakin kecil, padahal antara 1996 dan 1997 atau sebelum terjadinya krisis produktivitas tenaga kerja pertanian naik sebesar 6.1 persen.

Untuk mengatasi sumber krisis maka pembenahan di bidang moneter merupakan langkah utama yang dilakukan pemerintah. Hal ini dapat dipahami karena krisis tersebut pada dasarnya bersumber dari masalah moneter. Disamping melakukan pembenahan sektor perbankan yang dinilai tidak efisien, sejak Agustus 1997 pemerintah juga menerapkan kebijakan uang ketat dengan menaikkan suku bunga pinjaman BI sehingga bunga deposito 3 bulan pada Bank Umum naik menjadi 26 persen, padahal suku bunga tersebut pada periode sebelum krisis berkisar antara 15 persen hingga 17 persen. Pada bulan Januari 1998 suku bunga tersebut sempat turun menjadi 20 persen tetapi kemudian naik kembali menjadi 43 persen pada Juli 1998 bahkan sempat mencapai 55 persen pada bulan Oktober 1998. Dua tujuan utama dari kebijakan peningkatan suku bunga tersebut adalah: (1) mencairkan simpanan dolar masyarakat sehingga penawaran dolar meningkat, dengan kata lain menurunkan harga dolar dan (2) memobilisasi simpanan tersebut untuk investasi.

Tabel 1. Produk Domestik Bruto (PDB) pada Harga Konstan 1993 dan Penyerapan Tenagakerja Sektor Pertanian.

PDB dan penyerapan tenaga kerja	1996	1997	1998	1999 1)	Pertumbuhan (%)		
					1997	1998	1999 2)
<b>PDB menurut sektor (triliun rupiah)</b>							
-Pertanian	63.74	64.29	64.99	34.82	0.9	1.1	5.1
-Non pertanian	350.68	369.81	311.06	148.85	5.5	-15.9	-6.0
-Total	414.42	434.10	376.05	183.66	4.7	-13.4	-4.1
<b>PDB pertanian menurut sub sektor (triliun rupiah)</b>							
-Tanaman pangan	33.65	32.75	33.31	20.06	-2.7	1.7	8.1
-Perkebunan	10..33	10.48	10.79	4.52	1.5	2.9	6.9
-Perkebunan	7.13	7.48	6.95	3.48	4.9	-7.1	-0.4
-Peternakan	6.25	6.61	6.88	3.36	5.8	4.1	2.0
-Perikanan	6.38	6.96	7.06	3.39	9.0	1.4	1.2
-Kehutanan							
<b>Penyerapan tenaga kerja menurut sektor (juta)</b>							
1. Daerah pedesaan.	34.41	33.50	36.06	t.a	-5.4	7.6	t.a
-Pertanian	22.64	23.98	21.31	t.a	5.9	-11.1	t.a
-Non pertanian	58.05	57.48	57.37	t.a	-1.0	-0.2	t.a
-Total							
2. Daerah kota.	2.31	2.35	3.35	t.a	1.8	42.7	t.a
-Pertanian	25.34	27.22	26.95	t.a	7.4	-1.0	t.a
-Non pertanian	27.65	29.57	30.30	t.a	7.0	2.5	t.a
-Total							
3. Pedesaan + kota.	37.72	35.85	39.41	t.a	-5.0	9.9	t.a
-Pertanian	47.98	51.20	48.26	t.a	6.7	-5.7	t.a
-Non pertanian	85.70	87.05	87.67	t.a	1.6	0.7	t.a
-Total							

1) PDB 1999 pada triwulan I dan II.

2) Dibandingkan dengan PDB 1998 triwulan I dan II.

Dengan bantuan dana IMF kebijakan moneter yang diterapkan mulai menampilkan hasilnya dimana sejak bulan Juni 1998 harga dolar US berangsur-angsur turun dari sekitar 15 ribu rupiah menjadi sekitar 8 ribu rupiah pada Desember 1998. Bersamaan dengan itu inflasi bulanan sejak akhir tahun 1998 mulai kembali normal pada tingkat dibawah 3 persen per bulan, bahkan pada bulan-bulan tertentu telah terjadi deflasi. Beberapa pengamat mengungkapkan bahwa penurunan inflasi tersebut belum tentu menunjukkan keberhasilan pemerintah dalam mengendalikan

perekonomian nasional karena hal itu dapat terjadi akibat penurunan daya beli konsumen. Namun paling tidak kebijakan yang diterapkan telah mampu menekan harga dolar yang merupakan sumber utama krisis ekonomi yang sedang berlangsung.

Meskipun kebijakan uang ketat mampu menekan harga dolar namun kebijakan tersebut belum mampu mendorong investasi akibat suku bunga yang tinggi, dimana pada akhir tahun 1998 suku bunga deposito 3 bulan masih diatas 40 persen. Kebijakan tersebut ternyata juga berdampak pada melemahnya kegiatan sektor riil, padahal sektor tersebut memiliki peranan besar sebagai penggerak perekonomian nasional. Oleh karena itu sejak awal 1999 pemerintah mulai mengendorkan kebijakan uang ketat melalui penurunan suku bunga sehingga sejak pertengahan tahun 1999 besarnya suku bunga kembali pada tingkat yang relatif sama dengan situasi sebelum krisis, yaitu dibawah 20 persen. Sementara, gejolak harga dolar US cenderung berkurang dan nilai rupiah kembali menguat, antara 7 ribu hingga 8 ribu rupiah per dolar US.

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa situasi moneter pada kurun waktu Januari 1995 hingga Febuari 2001 dapat dibagi dalam 3 periode dengan karakteristik sebagai berikut :

- (1) Periode sebelum krisis yaitu antara Januari 1995 hingga Juli 1997 yang dicirikan dengan suku bunga, inflasi dan harga dolar relatif rendah dan stabil.
- (2) Periode puncak krisis yaitu antara Agustus 1997 hingga Juni 1999 yang dicirikan dengan lonjakan tajam harga dolar, suku bunga dan inflasi dibandingkan dengan periode sebelum krisis.
- (3) Periode transisi krisis yaitu sejak bulan Juli 1999 yang dicirikan dengan tingkat inflasi dan suku bunga rendah meskipun harga dolar cenderung naik kembali dan lebih tinggi dibandingkan dengan periode sebelum krisis.

### **Kebijakan Pengendalian Harga Pangan dan Pengaruhnya Terhadap Dinamika Harga Eceran Pangan**

Dari segi moneter uraian sebelumnya mengungkapkan bahwa situasi pada 1995-2000 dapat dibagi atas tiga periode yaitu periode sebelum krisis (Periode I), periode puncak krisis (Periode II) dan periode transisi krisis (Periode III). Dari segi implementasi kebijakan penanggulangan krisis maka paruh kedua dari periode puncak krisis dapat dianggap sebagai masa implementasi kebijakan karena sebagian besar

kebijakan baru pemerintah mulai berlaku pada periode tersebut. Sedangkan periode III dapat dianggap sebagai periode dampak kebijakan atau periode pasca kebijakan karena setiap kebijakan baru utamanya yang menyangkut masalah produksi biasanya baru terlihat hasilnya setelah beberapa waktu kemudian yaitu setelah produsen melakukan penyesuaian dengan kebijakan baru tersebut. Dengan demikian, evaluasi dampak kebijakan penanggulangan krisis dapat dilakukan dengan membandingkan situasi pada periode III dengan situasi pada dua periode sebelumnya. Dalam kajian ini evaluasi lebih difokuskan pada situasi harga pangan dan harga faktor produksi pertanian mengingat kedua variabel tersebut sangat menentukan tingkat pendapatan yang dapat diperoleh petani dari kegiatan usahatani.

Seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 2, akibat krisis harga eceran pangan secara umum meningkat semakin cepat dibandingkan dengan laju kenaikan harga pada periode sebelum krisis. Pada masa puncak krisis peningkatan laju pertumbuhan harga yang tinggi secara umum terjadi pada komoditas pangan dengan harga kalori relatif murah seperti beras, jagung, ubikayu, minyak goreng dan gula pasir dimana laju kenaikan harga bulanan pada masa puncak krisis sekitar 11 hingga 25 kali lipat laju kenaikan harga sebelum krisis.

Pada kelompok pangan sumber protein peningkatan laju pertumbuhan harga yang cukup besar juga terjadi pada komoditas pangan berharga murah seperti kacang tanah, tahu, tempe dan telur dimana pertumbuhan harga bulanan pada masa puncak krisis sekitar 9 hingga 19 kali lipat pertumbuhan harga pada masa sebelum krisis. Sedangkan untuk komoditas pangan berharga mahal seperti daging ayam dan daging sapi peningkatan laju pertumbuhan harga pada masa puncak krisis lebih kecil yaitu kurang dari 6 kali lipat. Hal ini menunjukkan bahwa krisis ekonomi cenderung membawa dampak yang lebih besar pada golongan konsumen berpendapatan rendah karena pada umumnya konsumsi pangan berharga murah relatif tinggi pada kelompok konsumen tersebut.



Tabel 2. Laju Pertumbuhan Harga Eceran di Daerah Pedesaan dan Harga di Tingkat Petani Beberapa Komoditas Pangan, Rata-Rrata di 14 Propinsi.

Komoditas pangan	Periode			Rasio	
	P-I	P-II	P-III	(P II/I)	(P III/I)
<b>Pertumbuhan harga eceran (% / bulan)</b>					
Beras	0.27	6.84	-1.28	25.3	-4.7
Jagung	0.32	5.63	0.33	17.6	1.0
Ubikayu	0.52	5.44	0.85	10.4	1.6
Kacang tanah	0.36	6.91	-0.89	19.3	-2.5
Bawang merah	1.55	11.05	-6.19	7.1	-4.0
Cabai merah	4.09	10.79	-2.54	2.6	-0.6
Bawang putih	0.47	2.19	-2.37	4.7	-5.1
Cabai rawit	3.66	9.09	-0.09	2.5	-0.2
Tahu	0.43	4.94	0.39	11.4	0.9
Tempe	0.38	3.08	0.23	8.0	0.6
Daging sapi	0.90	4.05	0.58	4.5	0.6
Daging ayam	0.74	4.90	1.21	6.6	1.6
Telur	0.54	4.76	1.51	8.8	2.8
Susu	0.59	5.97	0.17	10.2	0.3
Minyak goreng	0.51	6.49	0.03	12.6	0.1
Gula pasir	0.49	5.55	-2.80	11.2	-5.7
<b>Pertumbuhan harga di tingkat petani (% / bulan)</b>					
Gabah	0.45	5.27	-0.31	11.7	-0.7
Jagung	0.71	4.09	0.81	5.8	1.1
Ubikayu	0.77	3.52	0.62	4.6	0.8
Kacang tanah	0.57	3.97	0.26	6.9	0.4
Kedele	0.48	4.24	-0.68	8.8	-1.4
Bawang merah	1.00	6.97	-4.90	7.0	-4.9
Cabai merah	2.67	6.35	-0.11	2.4	-0.0

Kenaikan laju pertumbuhan harga eceran yang paling besar terjadi pada harga beras dimana pertumbuhan harga eceran beras pada masa puncak krisis sekitar 25 kali lipat laju pertumbuhan harga beras sebelum krisis. Besarnya peningkatan laju pertumbuhan harga tersebut dapat terjadi karena pada masa sebelum krisis harga beras naik sangat lambat, yaitu sekitar 0.27 persen per bulan, akibat pengendalian harga beras yang dilakukan pemerintah melalui BULOG. Tetapi pada periode puncak krisis dimana kemampuan anggaran pemerintah semakin terbatas untuk mengendalikan harga beras maka harga eceran beras telah meningkat dengan cepat yaitu sekitar 6.84 persen per bulan. Faktor lain yang mendorong kenaikan harga beras dan komoditas pangan lainnya pada masa puncak krisis tersebut adalah: (a) Turunnya produksi beras dan komoditas

pangan lainnya akibat peristiwa El Nino 1997/1998 yang menimbulkan kemarau panjang dan penurunan produksi beras sebesar 2.7 juta ton (Irawan, 2001); (b) Kurangnya pasokan bahan baku untuk industri domestik khususnya pada minyak goreng; (c) Naiknya biaya distribusi, biaya modal dan resiko pedagang menyusul berbagai kerusuhan sosial yang terjadi pada masa tersebut. Jika pada masa sebelum krisis antara 13 persen hingga 27 persen kenaikan harga eceran berbagai komoditas pangan disebabkan oleh kenaikan ketiga komponen biaya tersebut maka pada masa puncak krisis kontribusi tersebut telah meningkat menjadi 39 persen hingga 67 persen (Irawan et al, 2000).

Untuk menekan kenaikan harga eceran pangan yang tidak menguntungkan bagi situasi politik dan ekonomi, maka berbagai kebijakan guna meningkatkan pasokan pangan dalam negeri telah dilakukan pemerintah. Di sektor produksi pemerintah berusaha mendorong peningkatan produksi beras dengan meningkatkan harga dasar gabah sebanyak 4 kali, yaitu dari Rp 525/kg pada Desember 1997 menjadi Rp 600/kg pada bulan Januari 1998, Rp 700/kg pada bulan April 1998, Rp 1000/kg pada bulan Juni 1998 dan antara Rp 1400/kg hingga Rp 1500/kg menurut propinsi sejak bulan Desember 1998. Sementara di bidang perdagangan pemerintah berusaha meningkatkan pasokan pangan yang ditempuh dengan: (a) menaikkan impor beras BULOG dari sekitar 2 juta ton pada tahun 1997 menjadi 5.8 juta ton pada tahun 1998, (b) meningkatkan penyaluran beras BULOG melalui operasi pasar dari sekitar 200 ribu ton per bulan menjadi sekitar 400 ribu hingga 450 ribu ton per bulan sejak Desember 1997, (c) membebaskan monopoli BULOG dalam impor beras dan gula pasir pada September 1998 serta (d) mengendalikan ekspor CPO melalui peningkatan pajak ekspor CPO dimana pada bulan April dan Juli 1998 pajak ekspor CPO dinaikkan dari 5 persen menjadi 40 persen dan 60 persen.

Berbagai kebijakan penyesuaian yang dilakukan pemerintah telah berhasil menahan laju kenaikan harga eceran pangan. Sejak memasuki masa pasca kebijakan (periode III) harga eceran pangan terus mengalami penurunan. Pada masa tersebut harga eceran beras mengalami penurunan dengan laju - 1.28 persen per bulan dan harga eceran gula pasir terus turun dengan laju - 2.80 persen per bulan (Tabel 2). Sedangkan harga eceran minyak goreng meskipun masih menunjukkan peningkatan tetapi laju

pertumbuhan harganya jauh lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan harga eceran pada masa puncak krisis yaitu sebesar 0.03 persen per bulan.

Pada masa pasca kebijakan atau masa transisi krisis penurunan harga eceran komoditas pangan juga terjadi pada harga bawang merah, bawang putih, cabai merah dan cabai rawit dengan laju yang cukup besar yaitu sekitar -6 persen dan -2 persen per bulan (Tabel 2). Demikian pula harga eceran kacang tanah cenderung turun sebesar -0.89 persen per bulan. Penurunan harga eceran cabai dan bawang merah disebabkan oleh meningkatnya produksi domestik sejalan dengan semakin maraknya kegiatan agribisnis yang dilakukan oleh penduduk kota yang kehilangan pekerjaan akibat krisis. Sedangkan harga eceran komoditas pangan lain yang secara umum merupakan bahan pangan sumber protein atau bahan pangan yang berasal dari usaha peternakan masih menunjukkan peningkatan meskipun dengan laju yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan laju kenaikan harga pada masa puncak krisis.

Hasil analisis diatas menunjukkan bahwa kebijakan penyesuaian yang dilakukan pemerintah cukup efektif untuk menahan laju kenaikan harga eceran pangan yang terjadi pada masa puncak krisis ekonomi. Dampak dari kebijakan tersebut juga cenderung selektif menurut golongan konsumen dimana harga pangan yang dikonsumsi secara luas oleh kelompok konsumen berpendapatan rendah cenderung mengalami penurunan lebih besar.

### **Dampak Kebijakan Perdagangan Beras Terhadap Pengamanan Harga Gabah di Tingkat Petani**

Pengendalian harga gabah di tingkat petani merupakan bagian penting dari kebijakan pemerintah untuk melindungi petani dan mendorong peningkatan produksi padi. Dalam pelaksanaannya kebijakan harga tersebut dilakukan dengan menetapkan suatu tingkat harga dasar gabah yang besarnya dianggap layak untuk mempertahankan pendapatan petani. BULOG adalah institusi yang ditugaskan untuk mengamankan harga dasar gabah tersebut yang pada pelaksanaannya dilakukan dengan membeli gabah petani manakala harga gabah di tingkat petani lebih rendah dari harga dasar yang telah ditetapkan. Pembelian gabah petani tersebut sebagian besar berlangsung pada musim panen padi pertama antara bulan Februari hingga Mei karena pada periode tersebut harga gabah biasanya mengalami penurunan tajam.

Perkembangan harga gabah di tingkat petani secara umum mengikuti harga dasar gabah, dengan kata lain harga dasar gabah yang ditetapkan pemerintah merupakan harga acuan bagi perkembangan harga gabah di tingkat petani. Hal ini menandakan bahwa kebijakan harga dasar padi sebenarnya cukup efektif untuk menaikkan harga gabah petani apabila kebijakan tersebut diterapkan secara konsisten dalam pengertian bahwa jika terjadi penurunan harga akibat kelebihan penawaran padi maka BULOG melakukan pembelian gabah petani. Oleh karena itu dalam rangka melindungi pendapatan petani padi pada masa krisis maka selama tahun 1998 harga dasar gabah telah dinaikkan sebanyak 4 kali. Sedangkan untuk melindungi konsumen beras maka pemerintah berusaha meningkatkan pasokan beras yang ditempuh melalui peningkatan impor oleh BULOG, peningkatan operasi pasar melalui program Jaring Pengaman Sosial dan mengizinkan pihak swasta melakukan impor beras yang selama ini merupakan monopoli BULOG.

Pada periode sebelum krisis yaitu pada tahun 1995 dan 1996 harga gabah petani secara umum lebih tinggi dibandingkan dengan harga dasar atau rasio harga gabah petani terhadap harga dasar lebih dari 1.00 (Tabel 3). Hal ini menunjukkan bahwa pengamanan harga dasar gabah yang dilakukan BULOG dapat dikatakan cukup berhasil. Pada tahun tersebut kasus penjualan gabah petani dibawah harga dasar sangat jarang terjadi dan secara rata-rata rasio harga gabah yang diterima petani terhadap harga dasar untuk berbagai musim panen berkisar antara 1.06 hingga 1.22 dengan kata lain harga gabah yang dijual petani sekitar 6 persen hingga 22 persen lebih tinggi dari harga dasar.

Memasuki masa krisis ekonomi pada tahun 1997 pengamanan harga dasar gabah mulai melemah. Pada tahun tersebut kasus penjualan gabah dibawah harga dasar telah terjadi di 8 propinsi untuk berbagai musim panen yang berbeda sedangkan pada tahun 1998 atau pada masa puncak krisis turun menjadi 7 propinsi akibat naiknya harga eceran beras yang dipicu oleh krisis dan kemarau panjang pada tahun sebelumnya, yang selanjutnya mendorong harga gabah di tingkat petani. Tetapi pada tahun 1999 dimana pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan penyesuaian untuk menahan kenaikan harga eceran beras maka hampir seluruh propinsi yang dikaji menerima harga gabah dibawah harga dasar sekitar 13 persen. Di propinsi Jawa Tengah, Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan harga gabah yang diterima petani bahkan

hanya sekitar 62 persen hingga 75 persen dari harga dasar yang telah ditetapkan. Diperkirakan total gabah petani yang dijual dibawah harga dasar untuk 14 propinsi yang dikaji sekitar 13.2 juta ton atau 29.4 persen produksi gabah yang dijual petani pada 1999 (Irawan et al, 2000).

Fakta diatas menunjukkan bahwa kebijakan yang diterapkan pemerintah untuk melindungi petani pada masa krisis belum dapat dikatakan berhasil. Meskipun pemerintah telah berupaya melindungi pendapatan petani padi dengan meningkatkan harga dasar gabah namun upaya tersebut terbentur pada pelaksanaannya di lapangan sehingga harga gabah petani cenderung mengalami penurunan. Karena harga beras secara umum merupakan "price leader" bagi harga komoditas pangan lainnya maka penurunan harga beras tersebut cenderung membawa kepada penurunan harga komoditas pangan lainnya. Kondisi demikian jelas tidak menguntungkan bagi petani karena kebijakan pemerintah pada faktor produksi justru cenderung mendorong peningkatan laju kenaikan harga faktor produksi akibat dihapuskannya subsidi pupuk.

Permasalahannya adalah mengapa BULOG tidak mampu mengamankan harga gabah petani terutama pada masa transisi krisis atau setelah diberlakukannya berbagai kebijakan baru. Kemungkinan pertama yang dapat dijadikan alasan adalah terjadinya tekanan terhadap harga gabah di tingkat petani akibat menurunnya harga eceran beras di tingkat konsumen sebesar - 1.28 persen per bulan. Penurunan harga beras tersebut dapat terjadi akibat dua faktor yaitu : (1) mengalirnya impor beras oleh importir swasta akibat dihapuskannya monopoli BULOG dalam impor beras pada bulan September 1998. Peningkatan impor beras oleh importir swasta tersebut memang cukup beralasan karena sejak Oktober 1998 harga beras dunia dan harga dolar terus mengalami penurunan sehingga harga beras impor lebih murah dibandingkan harga grosir (Amang dan Sawit, 1999). (2) Meningkatnya penyaluran beras operasi pasar yang dilakukan oleh BULOG sekitar dua kali lipat dibandingkan dengan penyaluran beras pada masa sebelumnya.

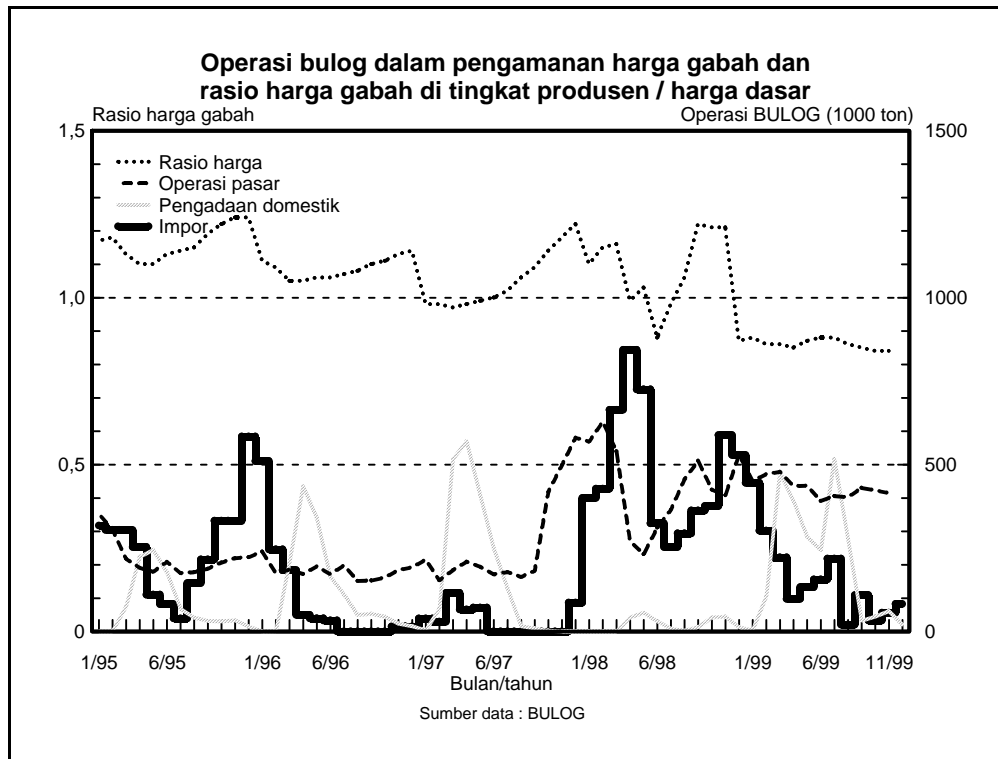
Tabel 3. Rasio Harga Padi di Ttingkat Petani Terhadap Harga Dasar Padi Menurut Propinsi dan Periode Panen, 1995-1999.

Periode panen/propinsi	Rasio harga (x 100)				
	95	96	97	98	99
<b><i>Febuari - Mei</i></b>					
Aceh	98	100	96	106	75
Sumatera Utara	121	109	106	113	78
Sumater Barat	119	104	97	105	62
Sumatera Selatan	120	107	91	97	67
Lampung	110	98	101	107	101
Jawa Barat	121	109	99	117	94
Jawa Tengah	113	103	94	95	72
Yogyakarta	111	105	93	107	87
Jawa Timur	112	101	100	102	91
Bali	103	104	98	103	101
Nusa Tenggara Barat	108	99	91	102	92
Kalimantan Selatan	120	126	103	129	102
Sulawesi Utara	123	108	101	97	86
Sulawesi Selatan	102	113	102	124	103
Rata-rata	113	106	98	107	87
<b><i>Juni - September</i></b>					
Aceh	114	103	103	104	77
Sumatera Utara	124	113	113	93	77
Sumater Barat	120	104	106	80	64
Sumatera Selatan	121	108	94	78	71
Lampung	106	100	111	98	94
Jawa Barat	115	108	105	108	94
Jawa Tengah	113	105	98	94	73
Yogyakarta	110	105	99	112	89
Jawa Timur	113	106	105	109	93
Bali	102	106	100	124	99
Nusa Tenggara Barat	113	99	97	118	87
Kalimantan Selatan	126	127	115	117	105
Sulawesi Utara	120	110	102	101	86
Sulawesi Selatan	113	117	111	116	107
Rata-rata	115	108	104	104	87
<b><i>Oktober - Januari</i></b>					
Aceh	117	109	108	103	74
Sumatera Utara	126	117	119	101	74
Sumater Barat	117	107	118	86	63
Sumatera Selatan	120	106	95	87	70
Lampung	113	106	119	126	94
Jawa Barat	126	111	114	117	96
Jawa Tengah	119	109	106	99	75
Yogyakarta	129	112	113	116	89
Jawa Timur	124	111	113	111	91
Bali	113	112	108	123	102
Nusa Tenggara Barat	133	109	108	122	94
Kalimantan Selatan	130	133	135	126	99
Sulawesi Utara	120	114	107	105	86
Sulawesi Selatan	118	117	120	119	98
Rata-rata	122	112	113	110	86

Kemungkinan kedua adalah masalah klasik yaitu terbatasnya dana yang tersedia untuk pembelian gabah petani. Namun bila disimak kinerja BULOG yang mampu mengadakan sekitar 300 ribu hingga 700 ribu ton beras per bulan sejak November 1998 (Gambar 2) atau setara dengan 500 ribu hingga 1.2 juta ton gabah kering panen per bulan, maka kemungkinan ini agak dapat diabaikan. Tampaknya, masalah yang sebenarnya adalah BULOG memang memiliki kecenderungan untuk mengutamakan impor beras daripada pembelian gabah petani dalam rangka menjaga cadangan beras nasional yang besarnya sekitar 2.5 juta ton. Kecenderungan demikian dapat disimak dari volume impor beras per bulan yang dilakukan BULOG dimana meskipun sejak bulan November 1998 harga gabah petani sekitar 15 persen dibawah harga dasar namun impor beras masih tetap dilakukan pada bulan-bulan berikutnya sehingga pengadaan cadangan beras nasional antara November 1998 hingga Desember 1999 hanya sekitar 46 persen berasal dari petani dan selebihnya berasal dari beras impor. Seandainya BULOG lebih mengutamakan pembelian gabah petani dalam pengadaan stok beras nasional maka penurunan tajam harga gabah petani yang terjadi sejak November 1998 kemungkinan besar dapat dihindari.

Bagi BULOG sendiri prioritas pengadaan beras melalui impor memang cukup beralasan secara finansial maupun teknis. Hal ini karena harga beras impor sejak Oktober 1998 memang cukup rendah yaitu setara dengan Rp 2.181/kg hingga Rp 2.490/kg di tingkat grosir. Dengan faktor konversi gabah kering giling menjadi beras sebesar 62 persen maka harga beras impor tersebut setara dengan harga gabah kering giling antara Rp 1.352/kg hingga Rp 1.544/kg

Pada tingkat harga tersebut pengadaan beras melalui impor jelas lebih menguntungkan bagi BULOG daripada melalui pembelian gabah petani pada harga dasar yang besarnya antara Rp 1.400 / kg hingga Rp 1.500 / kg menurut propinsi. Kalaupun unit biaya pengadaan beras impor sama besarnya dengan harga dasar gabah maka pengadaan cadangan beras melalui impor lebih menguntungkan bagi BULOG karena hal itu memungkinkan berkurangnya resiko penyusutan. Disamping itu, dengan kapasitas gudang BULOG sebesar 3.5 juta ton maka upaya untuk menjaga stok beras bulanan sekitar 2.5 juta ton akan lebih mudah dilakukan dengan membeli/menyimpan beras impor daripada membeli/menyimpan gabah petani.



Gambar 2. Rasio Harga Gabah Petani Terhadap Harga Dasar Gabah, Operasi Pasar Beras, Pengadaan Beras Domestik dan Impor Beras oleh BULOG, Januari 1995-November 1999.

### Kebijakan Harga Faktor Produksi Pertanian

Sebelum krisis berlangsung kebijakan subsidi harga pupuk dan penyaluran kredit usahatani merupakan strategi pokok yang diterapkan pemerintah untuk merangsang kegiatan produksi pertanian. Subsidi harga pupuk dilakukan pada tingkat produsen pupuk, lembaga pemasaran dan tingkat petani. Dalam prakteknya pengendalian harga pupuk tersebut dilakukan dengan mengendalikan jalur pemasaran pupuk mulai dari produsen pupuk hingga tingkat petani serta menetapkan harga pupuk pada setiap mata rantai pemasaran. Pada tingkat petani pemerintah menetapkan harga eceran tertinggi pupuk (HET pupuk) yang besarnya berubah setiap tahun sejalan dengan kenaikan biaya produksi pupuk dan ketersediaan anggaran pemerintah. Secara umum dinamika harga



pupuk di tingkat petani mengikuti HET yang ditetapkan pemerintah, dengan kata lain HET pupuk merupakan acuan bagi perkembangan harga pupuk di tingkat petani.

Untuk meningkatkan efisiensi produksi pupuk dan efisiensi penggunaan pupuk oleh petani serta untuk mengurangi beban anggaran pemerintah maka subsidi harga pupuk terus dikurangi sejak tercapainya swasembada beras. Penghilangan subsidi pada tingkat produsen pupuk yang terakhir kali dilakukan pada bulan Februari 1997 dengan dihapuskannya subsidi harga gas alam yang merupakan bahan baku urea. Pada tingkat petani subsidi pupuk dikurangi dengan cara menaikkan HET pupuk, umumnya pada sekitar awal tahun. Untuk mempertahankan produksi beras yang menurun akibat kemarau panjang pada 1997 maka harga eceran pupuk pada 1998 tidak mengalami perubahan. Namun sejak Desember 1998 subsidi pupuk telah dihapuskan sebagai akibat semakin beratnya anggaran pemerintah yang terimbas oleh krisis moneter. Bersamaan dengan hal tersebut pemerintah juga menaikkan skim kredit usahatani dari 1.4 juta rupiah menjadi 2.0 juta rupiah per hektar dan suku bunga kredit usahatani diturunkan dari 14.0 persen menjadi 10.5 persen per tahun.

Dengan demikian harga pupuk sejak Desember 1998 tidak lagi dikendalikan pemerintah, konsekuensinya adalah perkembangan harga pupuk di tingkat petani mengikuti perkembangan harga pasar. Bagi petani hal ini tidak menguntungkan karena harga pupuk menjadi lebih mahal dan lebih berfluktuasi sesuai dengan perkembangan pasar pupuk. Akibat penghapusan subsidi pupuk maka rata-rata harga pupuk urea di 14 propinsi pada Desember 1998 telah meningkat sekitar 64 persen dibandingkan harga urea pada bulan sebelumnya, atau telah meningkat dari sekitar Rp.592/kg pada November 1998 menjadi Rp. 970/kg pada Desember 1998. Sementara harga pupuk TSP meningkat dari Rp. 795/kg menjadi Rp. 1204/kg atau meningkat sekitar 51 persen.

Sementara itu akibat krisis harga sarana produksi lainnya juga mengalami peningkatan tajam. Karena sebagian besar bahan baku diazinon merupakan komponen impor maka lonjakan harga diazinon terjadi lebih awal, yaitu sejak bulan Januari 1998, sejalan dengan lonjakan harga dolar dari Rp. 4650/\$ US pada Desember 1997 menjadi Rp. 10375/\$ US pada Januari 1998. Upah tenaga kerja pertanian juga mengalami peningkatan sebagai penyesuaian atas naiknya harga barang konsumsi yang dipicu oleh

kenaikan harga faktor produksi, namun secara umum kenaikan upah tenaga kerja tersebut tidak sebesar kenaikan harga pupuk dan harga diazinon.

Dalam Tabel 4 dapat disimak bahwa akibat krisis laju kenaikan harga faktor produksi mengalami peningkatan terutama untuk harga faktor produksi yang dapat diperdagangkan seperti pupuk dan diazinon. Pada periode sebelum krisis harga pupuk urea misalnya hanya meningkat sekitar 1.08 persen per bulan tetapi pada masa puncak krisis laju kenaikan harga tersebut mengalami peningkatan menjadi 5.77 persen per bulan, dengan kata lain akibat krisis laju kenaikan harga pupuk urea telah meningkat sekitar 5 kali lipat. Laju pertumbuhan harga faktor produksi lain dan upah tenaga kerja juga mengalami peningkatan pada periode puncak krisis, antara 3 hingga 5 kali lipat dibandingkan dengan laju kenaikan harga pada periode sebelum krisis. Namun sejak Juni 1999 atau memasuki masa pasca kebijakan laju pertumbuhan harga tersebut secara umum menurun. Pertumbuhan harga pupuk urea telah turun kembali menjadi 1.28 persen per bulan sedangkan laju kenaikan harga faktor produksi lainnya pada periode tersebut sekitar 1.34 persen hingga 1.58 persen per bulan. Hal ini menunjukkan bahwa pada masa pasca kebijakan laju pertumbuhan harga faktor produksi pertanian cenderung kembali pada kondisi sebelum krisis yang dicirikan dengan laju kenaikan harga yang relatif lambat, yaitu sekitar 1 persen per bulan, meskipun harga faktor produksi pada masa tersebut secara umum lebih mahal dibandingkan harga sebelum krisis.

Uraian diatas menyimpulkan bahwa situasi harga faktor produksi pada masa puncak krisis kurang menguntungkan bagi petani karena harga faktor produksi secara umum menjadi lebih mahal dan meningkat lebih cepat dibandingkan laju kenaikan harga pada masa sebelum krisis. Namun bila disimak perkembangan harga komoditas pertanian yang juga mengalami peningkatan akibat krisis maka situasi harga pada masa puncak krisis sebenarnya lebih membuka peluang bagi peningkatan pendapatan petani karena harga komoditas pertanian justru meningkat lebih besar lagi. Untuk komoditas padi misalnya, rasio harga gabah terhadap harga urea pada masa puncak krisis rata-rata 1.57 dan mengalami peningkatan sebesar 1.74 persen per bulan sementara pada masa

Tabel 4. Laju Pertumbuhan Harga Sarana Produksi Pertanian per bulan Menurut Propinsi dan Menurut Periode (persen/bulan).

Propinsi	Urea	TSP	Diazi non	TK. cangkul	Tk. me-nyiang	Tk. tanam	Tk. hewan
<b>Periode I</b>							
Aceh	1.36	1.18	0.56	0.80	0.85	0.90	0.39
Sumatera Utara	0.86	1.08	0.57	0.85	0.92	0.79	0.42
Sumater Barat	1.03	0.93	0.38	0.86	0.77	0.90	0.79
Sumatera Selatan	0.61	0.80	0.95	0.36	0.27	0.31	0.82
Lampung	t.a	t.a	t.a	0.68	0.50	0.90	0.21
Jawa Barat	0.95	0.99	0.49	0.79	0.80	0.70	0.73
Jawa Tengah	1.12	1.15	0.06	1.27	0.96	0.86	0.87
Yogyakarta	0.87	0.82	0.53	0.53	0.80	0.90	0.37
Jawa Timur	1.89	1.50	0.90	1.07	1.03	1.15	1.59
Bali	1.20	1.32	0.31	0.70	0.90	0.83	0.93
Nusa Tenggara Barat	1.29	1.42	0.36	0.94	1.18	1.00	0.54
Kalimantan Selatan	0.74	0.53	1.53	0.84	0.88	1.09	t.a
Sulawesi Utara	1.54	0.51	0.90	1.51	1.60	1.53	0.49
Sulawesi Selatan	1.66	1.62	1.25	0.79	0.63	0.76	0.57
<b>Rata-rata</b>	<b>1.08</b>	<b>0.99</b>	<b>0.63</b>	<b>0.86</b>	<b>0.86</b>	<b>0.90</b>	<b>0.62</b>
<b>Periode II</b>							
Aceh	4.09	3.23	7.05	3.68	3.23	3.45	2.23
Sumatera Utara	4.75	4.06	2.89	2.67	2.49	2.83	2.50
Sumater Barat	5.07	2.93	4.66	2.31	1.92	2.47	1.66
Sumatera Selatan	4.86	4.37	3.90	2.26	2.39	2.07	1.57
Lampung	4.64	2.52	1.36	1.82	2.80	2.26	1.74
Jawa Barat	5.17	4.75	2.50	2.37	2.04	2.11	1.74
Jawa Tengah	7.32	7.34	3.22	2.24	1.44	1.94	2.57
Yogyakarta	7.95	7.94	3.15	3.30	3.37	2.37	3.04
Jawa Timur	7.24	4.92	4.94	2.69	2.38	1.87	2.96
Bali	7.58	6.09	1.93	2.84	2.72	2.28	2.31
Nusa Tenggara Barat	7.63	6.79	4.42	3.57	2.96	3.16	2.32
Kalimantan Selatan	5.52	3.90	3.34	1.99	3.56	2.12	t.a
Sulawesi Utara	2.16	2.45	1.36	3.93	4.35	4.61	2.89
Sulawesi Selatan	6.83	6.28	2.76	2.15	2.30	1.82	2.58
<b>Rata-rata</b>	<b>5.77</b>	<b>4.86</b>	<b>3.39</b>	<b>2.70</b>	<b>2.71</b>	<b>2.53</b>	<b>2.15</b>
<b>Periode III</b>							
Aceh	0.47	1.51	0.94	1.49	0.75	1.13	1.08
Sumatera Utara	1.87	1.30	1.37	1.40	1.46	1.27	2.27
Sumater Barat	1.97	2.75	1.91	2.31	1.64	1.76	1.56
Sumatera Selatan	2.86	2.42	2.68	2.03	1.91	2.67	1.57
Lampung	1.42	1.21	0.98	1.32	1.28	1.14	1.08
Jawa Barat	1.32	1.85	0.86	1.26	1.09	0.79	1.44
Jawa Tengah	0.42	1.08	0.78	1.19	1.78	1.34	1.75
Yogyakarta	0.11	0.31	0.76	1.14	1.34	1.62	1.47
Jawa Timur	0.06	0.68	1.83	1.45	1.66	1.57	1.63
Bali	1.10	1.42	1.55	1.13	2.09	1.66	2.01
Nusa Tenggara Barat	0.57	0.68	0.99	2.46	2.46	2.05	1.61
Kalimantan Selatan	2.40	1.47	1.64	1.15	1.21	0.87	t.a
Sulawesi Utara	1.70	1.17	0.00	2.44	1.28	1.78	1.16
Sulawesi Selatan	1.66	2.15	2.38	1.38	0.44	1.37	1.03
<b>Rata-rata</b>	<b>1.28</b>	<b>1.43</b>	<b>1.34</b>	<b>1.58</b>	<b>1.46</b>	<b>1.50</b>	<b>1.40</b>

sebelum krisis rasio harga tersebut rata-rata 1.23 dan cenderung turun -0.56 persen per bulan (Tabel 5). Kecenderungan yang sama juga dijumpai pada komoditas pangan lainnya dimana rasio harga komoditas terhadap harga faktor produksi secara umum meningkat lebih cepat pada masa puncak krisis dibandingkan dengan masa sebelum krisis.

Akan tetapi setelah diberlakukannya berbagai kebijakan penyesuaian yang dilakukan pemerintah atau pada periode III, rasio harga komoditas pangan di tingkat petani terhadap harga faktor produksi secara umum justru cenderung mengalami penurunan. Penurunan rasio harga komoditas terhadap harga faktor produksi secara tajam terutama terjadi pada bawang merah yaitu antara -5 persen hingga -6 persen per bulan menurut jenis faktor produksi, padahal sebelum krisis atau pada periode puncak krisis rasio harga tersebut cenderung naik (Tabel 5). Hal ini berarti peluang peningkatan pendapatan petani bawang justru semakin terbatas setelah diberlakukannya berbagai kebijakan penanggulangan krisis. Penurunan rasio harga pada periode pasca kebijakan atau periode III juga terjadi pada komoditas pangan lainnya dengan laju yang berbeda.

Jika dibandingkan antara periode I dan periode III maka penurunan rasio harga padi terhadap harga faktor produksi ternyata lebih cepat pada periode III (Tabel 5). Hal ini menunjukkan bahwa situasi harga pada periode sebelum krisis (periode I) justru lebih menguntungkan bagi petani padi dibandingkan situasi harga setelah diberlakukannya

berbagai kebijakan penanggulangan krisis. Dengan kata lain berbagai kebijakan pemerintah yang dilakukan untuk penanggulangan krisis cenderung kontraproduktif dengan upaya peningkatan pendapatan petani padi. Kesimpulan yang sama juga berlaku untuk komoditas pangan lainnya karena pada periode pasca kebijakan atau pada periode III rasio harga komoditas pangan terhadap harga faktor produksi cenderung turun semakin tajam. Hal ini dapat terjadi karena secara umum harga faktor produksi meningkat semakin cepat pada periode III sementara kenaikan harga komoditas pangan di tingkat petani semakin lambat atau justru cenderung turun seperti yang terjadi pada harga gabah, harga kedele, harga bawang merah dan cabai merah.

Tabel 5. Rasio Harga Komoditas Pangan di Tingkat Petani Terhadap Harga Sarana Produksi dan Laju Pertumbuhannya, Rata-Rata di 14 Propinsi (persen/bulan)

Periode	Padi	Jagung	Ubi kayu	Kacang tanah	Kedele	Cabai merah	Bawang merah
Rata-rata rasio harga							
Periode I							
- Urea	1.23	0.95	0.44	5.61	2.74	6.44	3.35
- TSP	0.88	0.67	0.31	4.01	1.97	4.61	2.34
- Diazinon	0.06	0.05	0.02	0.30	0.14	0.35	0.17
- TK. mencangkul	0.18	0.15	0.06	0.84	0.43	0.95	0.51
- TK. hewan	0.06	0.05	0.02	0.26	0.13	0.30	0.16
Periode II							
- Urea	1.57	1.17	0.49	6.71	3.42	8.92	4.81
- TSP	1.16	0.86	0.37	4.97	2.52	6.69	3.55
- Diazinon	0.08	0.06	0.03	0.36	0.19	0.54	0.26
- TK. mencangkul	0.23	0.18	0.07	1.00	0.51	1.32	0.71
- TK. hewan	0.07	0.06	0.02	0.32	0.16	0.48	0.27
Periode III							
- Urea	1.12	0.84	0.34	4.61	2.28	6.11	3.12
- TSP	0.91	0.67	0.27	3.73	1.85	4.79	2.04
- Diazinon	0.09	0.06	0.03	0.36	0.18	0.89	0.24
- TK. mencangkul	0.24	0.19	0.07	1.01	0.49	1.02	0.47
- TK. hewan	0.08	0.06	0.03	0.33	0.16	0.80	0.16
Laju pertumbuhan rasio harga (% per bulan)							
Periode I							
- Urea	-0.56	-0.15	-0.30	-0.50	-0.52	2.59	0.17
- TSP	-0.50	-0.08	-0.24	-0.44	-0.45	2.69	0.25
- Diazinon	-0.12	0.33	0.17	-0.03	-0.04	3.11	0.80
- TK. mencangkul	-0.34	0.06	-0.15	-0.26	-0.28	2.72	0.38
- TK. hewan	-0.18	0.08	-0.00	-0.10	-0.06	2.87	0.61
Periode II							
- Urea	1.74	0.66	0.01	0.46	0.81	3.14	3.56
- TSP	2.17	1.15	0.50	0.96	1.31	3.66	3.97
- Diazinon	2.19	1.19	0.59	0.99	1.30	3.67	4.00
- TK. mencangkul	2.70	1.77	1.16	1.60	1.90	4.26	4.40
- TK. hewan	2.76	1.99	1.54	1.89	2.44	4.93	4.76
Periode III							
- Urea	-1.63	-0.37	-0.84	-1.36	-2.22	-2.02	-5.70
- TSP	-2.25	-0.69	-1.12	-1.64	-2.53	-2.16	-6.01
- Diazinon	-1.44	-0.18	-0.29	-0.86	-1.68	-1.40	-5.31
- TK. mencangkul	-1.95	-0.37	-0.85	-1.35	-2.21	-1.87	-5.92
- TK. hewan	-1.76	-0.08	-0.55	-1.28	-2.28	-2.03	-5.64

Hasil analisis diatas menunjukkan bahwa kebijakan yang diterapkan pemerintah untuk mengatasi krisis ekonomi yang sedang berlangsung cenderung tidak memihak kepada petani. Kebijakan yang diterapkan cenderung kontraproduktif dengan upaya peningkatan pendapatan petani karena akibat kebijakan pemerintah tersebut maka harga faktor produksi meningkat lebih cepat dibandingkan kenaikan harga komoditas pangan di tingkat petani. Bila diasumsikan bahwa periode I menggambarkan kondisi pasar yang terkendali oleh pemerintah (melalui subsidi pupuk dan pengendalian harga gabah) sedangkan periode III menggambarkan kondisi pasar bebas (akibat dihapusnya subsidi pupuk, dibukanya kran impor beras, pengendalian harga gabah yang lemah) maka dapat dikatakan pula bahwa pembebasan pasar komoditas pangan dan sarana produksi pertanian pada dewasa ini akan merugikan petani. Upaya pemerintah untuk membantu petani keluar dari situasi krisis sebenarnya memang sudah dilakukan yaitu dengan dinaikkannya harga dasar padi dan peningkatan skim kredit usahatani. Namun pada pelaksanaannya tingkat harga dasar tersebut tidak dapat dipertahankan sehingga pada masa transisi krisis petani secara umum menerima harga gabah sekitar 15 persen dibawah harga dasar. Sementara kredit yang disalurkan tidak seluruhnya sampai ke tangan petani sedangkan tunggakan kredit yang hingga dewasa ini jumlahnya sekitar 5 triliun rupiah sebagian besar justru bukan disebabkan oleh petani.

## **KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN**

### **Kesimpulan**

Sejalan dengan perubahan paradigma pembangunan pertanian maka di masa yang akan datang pembangunan pertanian lebih diarahkan pada peningkatan pendapatan petani, bukan peningkatan produksi pertanian seperti yang dilakukan pada masa orde baru (Deptan, 2001). Konsekuensinya adalah keberhasilan pembangunan pertanian secara empirik akan lebih diukur dari peningkatan pendapatan petani daripada peningkatan produksi pertanian. Secara makro peningkatan pendapatan petani tersebut tercerminkan pada peningkatan produktivitas tenaga kerja pertanian yang diukur dari GDP pertanian per tenaga kerja pertanian. Akibat krisis produktivitas tenaga kerja pertanian tersebut mengalami penurunan yang cukup besar yaitu -8.8 persen sedangkan jumlah tenaga kerja

yang terlibat di sektor pertanian naik sebesar 9.9 persen atau 3.56 juta tenaga kerja akibat beralihnya tenaga kerja non pertanian ke sektor pertanian.

Gambaran makro memperlihatkan bahwa pembangunan pertanian di masa yang akan datang dihadapkan pada permasalahan yang semakin berat akibat krisis ekonomi yang masih sulit diperkirakan akan segera berakhir. Di satu sisi beban tenaga kerja di sektor pertanian semakin tinggi, di sisi lain pendapatan tenaga kerja pertanian mengalami penurunan yang cukup besar akibat krisis. Kondisi demikian dipersulit pula oleh kebijakan penanggulangan krisis ekonomi yang membawa kepada situasi harga yang tidak kondusif bagi upaya peningkatan pendapatan petani, karena berbagai kebijakan tersebut menyebabkan harga faktor produksi pertanian meningkat semakin cepat sedangkan harga komoditas pangan cenderung turun atau naik dengan laju yang lebih lambat. Pada situasi harga demikian maka peluang peningkatan pendapatan petani akan semakin terbatas di masa yang akan datang.

### **Implikasi Kebijakan**

Dalam rangka mewujudkan peningkatan pendapatan petani maka pembangunan pertanian kedepan seyogyanya didukung dengan upaya-upaya sebagai berikut :

(1) Akibat kejenuhan teknologi pertanian yang dicirikan dengan penurunan laju peningkatan produktivitas usahatani per hektar lahan pada dewasa ini maka pengendalian harga merupakan satu-satunya upaya yang dapat ditempuh untuk meningkatkan pendapatan petani. Dalam kaitan ini maka pemerintah seyogyanya menaikkan tarif impor beras guna menghindari tekanan terhadap harga gabah di tingkat petani dan melindungi pendapatan sebagian besar petani yang umumnya mengusahakan tanaman padi. Kebijakan tersebut memang kurang populer dari segi kesepakatan perdagangan bebas tetapi hal itu sebenarnya tidak bertentangan dengan kesepakatan tersebut yang masih memungkinkan proteksi bagi komoditas strategis hingga tahun 2020. Pada dewasa ini negara lainpun masih memberlakukan tarif impor beras yang cukup tinggi seperti Thailand mengenakan tarif impor beras sebesar 60 persen sedangkan Jepang 400 persen. Kebijakan tarif juga dapat dilakukan terhadap gula pasir tetapi dengan perhitungan yang lebih cermat mengingat langkah tersebut kurang kondusif bagi peningkatan efisiensi industri gula yang sebagian besar memang tidak efisien.

(2) Kebijakan tarif impor beras yang tinggi belum tentu efektif untuk melindungi pendapatan petani jika tidak diikuti dengan pengamanan harga dasar gabah secara efektif. Dalam kaitan ini maka perlu dipertimbangkan kemungkinan mengalihkan tanggung jawab pengamanan harga dasar gabah kepada institusi yang berada di lingkup Departemen Pertanian. Upaya ini perlu ditempuh mengingat perencanaan dan pelaksanaan dalam mengamankan harga gabah petani tidak selalu sejalan jika keduanya tidak dilakukan oleh institusi yang berada dalam satu payung kelembagaan, akibat interest kelembagaan yang berbeda satu sama lain. Pada awal pembangunan atau pada masa revolusi hijau perbedaan interest kelembagaan tersebut tidak begitu berpengaruh terhadap masalah koordinasi antar lembaga pemerintah karena pertanian terutama sektor tanaman pangan merupakan fokus pembangunan tetapi pada dewasa ini sektor pertanian seringkali hanya dianggap sebagai katup pengaman pembangunan.

(3) Akibat krisis migrasi penduduk kota ke desa mengalami peningkatan sehingga jumlah tenaga kerja yang terlibat di sektor pertanian menjadi semakin banyak, dengan kata lain semakin banyak penduduk yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Apabila tidak diikuti dengan perluasan kesempatan kerja di daerah pedesaan maka kecenderungan tersebut dapat membawa pada penurunan produktivitas tenaga kerja pertanian dan penurunan kualitas sumberdaya lahan akibat tekanan yang semakin besar terhadap lahan pertanian. Dalam kaitan tersebut maka perluasan kesempatan kerja di daerah pedesaan seyogyanya mendapat prioritas dalam pelaksanaan program-program pembangunan pertanian di masa mendatang. Disamping itu pembangunan pertanian juga perlu didukung dengan pengembangan teknologi usahatani yang relatif tinggi dalam penggunaan faktor produksi dengan komponen lokal tetapi tidak mengorbankan produktivitas usahatani. Disamping untuk mengurangi pengaruh fluktuasi harga dolar terhadap pendapatan petani upaya tersebut juga diperlukan untuk mendorong daya saing komoditas pertanian melalui pengurangan biaya produksi.



## DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B dan M.H. Sawit. 1999. Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Era Reformasi. IPB Press.
- Bank Indonesia. 1995-2000. Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia. Bank Indonesia. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 1995-2001. Statistik Upah Buruh Tani di Pedesaan. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2001. Pembangunan Sistem Agribisnis Sebagai Penggerak Ekonomi Nasional. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Ellis, F. 1993. Indonesia Rice Marketing Study. Agregate Rice Market and Role of BULOG. Indonesian Food Journal, vol. 4(7) : 23-37. BULOG.
- Irawan, B. Gelar S.B. dan Supriyati. 2000. Penyesuaian Harga Komoditas Pertanian Pada Situasi Krisis Ekonomi. Analisis dan perspektif Kebijakan Pembangunan Pertanian Pasca Krisis Ekonomi. Monograph Series No.20. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Irawan, P.B and Sutanto.A. 1999. Impact of the Economic Crisis on The Number of Poor people. International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis : Lessons and Future Directions. Center for Agro-Socioeconomic Research. Bogor.
- Irawan, B. 2001. Stabilization of Upland Agriculture in El Nino Vulnerable Areas : The Case of Indonesia. ESCAP-CGPRT Centre. Bogor.
- Simatupang, P. 2000. Anatomi Masalah Produksi Beras Nasional dan Upaya Mengatasinya. Makalah Seminar Nasional Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan. Bogor 9-10 November 2000. Pusat penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Tambunan.M. 1999. Economic Crisis Induced Employment : Can Agricultural and Rural Economy Play as The Save Heaven ? International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis : Lessons and Future Directions. Center for Agro-Socioeconomic Research. Bogor.
- Warr, P.G. 1999. Indonesia's Crisis and The Agricultural Sector. International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis : Lessons and Future Directions. Center for Agro-Socioeconomic Research. Bogor.