

TINGKAT DUKUNGAN DOMESTIK UNTUK SEKTOR PERTANIAN INDONESIA

Domestic Supports to Agriculture Sector in Indonesia

Tahlim Sudaryanto, Mohammad Iqbal, Reni Kustiari, Saktyanu K. Dermoredjo, Chairul Muslim, Yonas H. Saputra

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jln. A. Yani No.70, Bogor 16161
E-mail: tahlim@indo.net.id*

Naskah diterima: 12 Februari 2016

Direvisi: 2 Maret 2016

Disetujui terbit: 5 Mei 2016

ABSTRACT

There is common perception that domestic support to agriculture in Indonesia is relatively small. Therefore, the level, composition, and trend of support to agriculture require an in-depth analysis. Some types of commonly used indicators on support to agriculture are *Producer Support Estimate* (PSE), *Total Support Estimate* (TSE), and *General Services Support Estimate* (GSSE). These indicators are analyzed for Indonesian agriculture covering the period of 1995–2014, and consist of 15 commodities. The PSE estimate indicates an increasing trend from 3.9% in 1995–1997 to 20.6% in 2012–2014. In 2012–2014 the PSE of Indonesian agriculture was slightly higher than that of China (19.2%) but larger compared to that of OECD average (17.9%). The TSE estimate (% to GDP) significantly increased from 0.8% in 1995–1997 to 3.6% in 2012–2014. In 2012–2014 the TSE of agriculture in Indonesia was the largest. Agricultural support in term of market price support has caused an increased price at the consumer level which ultimately reduces food nutrition intake. In the long run, more effective policy is to promote agricultural production and productivity through innovation, investment on infrastructures, and easing private sector investment. The largest part of government budget is spent on fertilizer subsidy which proportionately benefits large-scale farmers and fertilizer industry. More efficient scheme is to convert this subsidy into direct payment targeted to small-scale farmers.

Keyword: *domestic support, PSE, agriculture, Indonesia*

ABSTRAK

Selama ini ada anggapan umum bahwa dukungan domestik (*domestic supports*) terhadap sektor pertanian Indonesia masih relatif rendah. Sehubungan itu, besaran dan komposisi dukungan serta bagaimana perubahannya antarwaktu, perlu dianalisis dengan seksama. Beberapa indikator yang biasa digunakan untuk mengukur tingkat dukungan tersebut adalah *Producer Support Estimate* (PSE), *Total Support Estimate* (TSE), dan *General Services Support Estimate* (GSSE). Berbagai indikator tersebut telah dianalisis untuk sektor pertanian Indonesia meliputi periode tahun 1995–2014 dan mencakup 15 komoditas. Nilai PSE menunjukkan tren peningkatan dari 3,9% tahun 1995–1997 menjadi 20,6% tahun 2012–2014. Pada tahun 2012–2014 nilai PSE sektor pertanian Indonesia sedikit lebih tinggi dari Tiongkok (19,2%), namun lebih tinggi dari negara-negara OECD (17,9%). Nilai TSE sektor pertanian Indonesia (% terhadap PDB) meningkat secara signifikan dari 0,8% tahun 1995–1997 menjadi 3,6% tahun 2012–2014. Pada tahun 2012–2014 nilai TSE Indonesia adalah yang tertinggi. Hasil analisis ini menolak anggapan umum bahwa perhatian pemerintah terhadap sektor pertanian relatif kurang. Dukungan terhadap sektor pertanian dalam bentuk perlindungan harga akan berdampak pada peningkatan harga pangan di tingkat konsumen yang pada akhirnya menurunkan asupan gizi masyarakat. Dalam jangka panjang, prioritas kebijakan yang lebih efektif adalah peningkatan produksi dan produktivitas melalui sistem inovasi, pembangunan infrastruktur, dan mempermudah investasi swasta. Sebagian besar transfer anggaran pemerintah untuk sektor pertanian adalah subsidi pupuk yang secara kumulatif lebih banyak dinikmati oleh para petani luas dan produsen pupuk. Skema yang lebih efisien adalah mengonversi subsidi tersebut ke dalam sistem transfer pendapatan dan dibatasi hanya untuk petani kecil.

Kata kunci: *dukungan domestik, PSE, pertanian, Indonesia*

PENDAHULUAN

Selama ini ada anggapan umum bahwa dukungan domestik (*domestic supports*) terhadap sektor pertanian Indonesia masih relatif

rendah. Dukungan domestik atau dukungan pemerintah terhadap sektor pertanian diterapkan melalui beberapa instrumen kebijakan. Sehubungan itu, besaran dan komposisi dukungan yang diberikan kepada sektor pertanian, serta bagaimana perkembangannya

antarwaktu, perlu dianalisis secara seksama. Dalam konteks global, perbandingan tingkat dukungan antarnegara merupakan input penting dalam diskusi kebijakan untuk mewujudkan koherensi kebijakan pertanian global. Analisis tersebut diperlukan baik oleh para pembuat dan analisis kebijakan, peneliti, akademisi, maupun pemangku kepentingan lainnya.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) telah mengembangkan metode *Producer Support Estimate* (PSE) dan beberapa indikator lainnya yang dirancang khusus untuk memonitor sekaligus mengevaluasi tingkat serta komposisi dukungan yang diberikan terhadap sektor pertanian (OECD 2010). Semula, seperangkat indikator tersebut digunakan khusus untuk negara-negara anggota OECD. Selanjutnya, cakupan negara dalam pengukuran tingkat dukungan tersebut diperluas ke negara-negara mitra lainnya (*enhanced engagement countries*), yaitu Afrika Selatan, Brazil, Indonesia, Kazakhstan, Kolumbia, Rusia, Tiongkok, dan Ukraina.

Khusus untuk Indonesia, pada tahun 2012 OECD bekerja sama dengan Kementerian Pertanian telah menerbitkan laporan yang berjudul "*OECD Review on Agricultural Policies: Indonesia*" (OECD 2012) yang di dalamnya juga memuat perhitungan mengenai PSE. Mulai tahun 2013 dan selanjutnya, dilakukan pembaharuan tentang kebijakan terkait sektor pertanian, termasuk perhitungan PSE, yang diterbitkan dalam laporan "*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*" (OECD 2015a), meliputi negara-negara anggota OECD dan negara-negara mitra termasuk Indonesia. Dengan modifikasi pada beberapa bagian, metode tersebut telah digunakan pula oleh Asian Productivity Organization (APO 2013) untuk mengukur transfer kepada sektor pertanian di beberapa negara, termasuk Indonesia.

Relevansi analisis tersebut bagi kebijakan pembangunan pertanian Indonesia adalah (1) mengetahui perkembangan tingkat dan komposisi dukungan terhadap sektor pertanian; (2) sebagai acuan dalam merumuskan instrumen kebijakan mana yang harus diprioritaskan dan mana yang harus dikurangi atau dihapus; dan (3) bentuk partisipasi Indonesia dalam analisis PSE tingkat global sebagai bahan diskusi untuk mewujudkan koherensi kebijakan (*policy coherence*) antarnegara.

Tujuan kajian ini adalah (1) menganalisis tingkat dan struktur dukungan terhadap sektor pertanian Indonesia dan perkembangannya dalam periode tahun 1995–2014; (2) merumuskan arah kebijakan dukungan terhadap

sektor pertanian pada masa yang akan datang. Hasil analisis dalam makalah ini sekaligus dapat menjawab apakah betul dukungan terhadap sektor pertanian Indonesia relatif rendah? Dari sisi akademik, makalah ini memperkaya kumpulan literatur tentang analisis dukungan terhadap sektor pertanian Indonesia.

METODOLOGI

Kerangka Pemikiran

Metode analisis PSE dan indikator-indikator terkait memiliki enam prinsip dasar, seperti diuraikan berikut ini (OECD 2010). *Pertama*, kriteria utama tentang masuk/tidaknya suatu kebijakan dalam perhitungan nilai dukungan adalah ada/tidaknya transfer terhadap produsen komoditas pertanian sebagai akibat dari kebijakan tersebut. *Kedua*, tidak ada pertimbangan terkait dengan sifat, tujuan, dan dampak ekonomi dari kebijakan tersebut¹. *Ketiga*, kebijakan yang secara umum berlaku untuk seluruh sektor ekonomi tidak dianggap sebagai dukungan spesifik terhadap sektor pertanian, walaupun kebijakan tersebut menyebabkan transfer ekonomi ke dan atau dari sektor pertanian. *Keempat*, dukungan kebijakan pertanian diukur secara kotor (*gross*), tanpa memperhitungkan biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh produsen untuk memperoleh dukungan tersebut. *Kelima*, target dukungan adalah di tingkat petani (*farm gate level*), sebagai produsen produk primer. Sehubungan itu, "konsumen" adalah pembeli langsung dari petani seperti penggilingan, pabrik gula, pengolah susu, dan konsumen produk segar. *Keenam*, dukungan terhadap produsen diklasifikasikan menurut kriteria implementasi, yaitu (a) basis pemberian dukungan (menurut luas areal, jumlah ternak, jumlah produksi, dll.); (b) apakah dukungan berdasarkan produksi saat ini atau bukan; (c) apakah untuk menerima dukungan tersebut diperlukan produksi komoditas tertentu atau tidak.

Lingkup Bahasan

Lingkup bahasan penulisan ini difokuskan pada intensitas dukungan terhadap sektor pertanian seperti diuraikan dalam buku manual perhitungan *Producers Support Estimate* (OECD 2010), beberapa indikator tingkat dukungan terhadap sektor pertanian adalah sebagai berikut.

¹ Artinya analisis PSE tidak membahas latar belakang, tujuan kebijakan dan dampak kebijakan terhadap perekonomian.

1. Dukungan Kepada Produsen (*Producer Support Estimate*, PSE), yaitu nilai moneter tahunan tentang transfer kotor (*gross transfers*) dari pembayar pajak (melalui pemerintah) dan konsumen terhadap produsen komoditas pertanian, dihitung di tingkat usaha tani (*on-farm*) yang diakibatkan oleh kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian, terlepas dari sifat, tujuan dan dampak terhadap produksi pertanian atau pendapatan petani. Untuk memudahkan perbandingan antarnegara atau antarkomoditas, PSE biasanya dinyatakan dalam persen terhadap total nilai produksi pertanian atau nilai komoditas tertentu. Selain perhitungan nilai PSE secara agregat, dianalisis pula nilai PSE untuk beberapa komoditas strategis atau *Single Commodity Transfer* (SCT).
2. Dukungan Pelayanan Umum (*General Services Support Estimate*, GSSE), yaitu nilai moneter tahunan tentang transfer kotor (*gross transfers*) dari pelayanan umum (*General Services*) terhadap produsen pertanian secara kolektif (misalnya penelitian dan pengembangan, pelatihan, pengawasan, dan promosi pemasaran) yang diakibatkan oleh kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian, terlepas dari sifat, tujuan dan dampak terhadap produksi, pendapatan petani atau konsumsi komoditas pertanian. GSSE biasanya dinyatakan dalam persen terhadap *Total Support Estimate* (TSE).
3. Dukungan Kepada Konsumen (*Consumer Support Estimate*, CSE), yaitu nilai moneter tahunan tentang transfer kotor (*gross transfers*) dari atau ke konsumen komoditas pertanian dihitung di tingkat usaha tani (*on-farm*) yang diakibatkan oleh kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian, terlepas dari sifat, tujuan, dan dampak terhadap konsumsi komoditas pertanian. CSE biasanya dinyatakan dalam persen terhadap pengeluaran konsumsi dihitung di tingkat usaha tani, dikurangi transfer dari pembayar pajak kepada konsumen.
4. Total Dukungan Kepada Sektor Pertanian (*Total Support Estimate*, TSE), yaitu nilai moneter tahunan tentang semua transfer kotor (*gross transfers*) dari pembayar pajak dan konsumen komoditas pertanian, dikurangi penerimaan pemerintah, dihitung di tingkat usaha tani (*on farm*) yang diakibatkan oleh kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian, terlepas dari sifat, tujuan, dan dampak terhadap produksi, pendapatan, dan konsumsi komoditas

pertanian. Dalam perhitungannya, TSE merupakan penjumlahan dari PSE, GSSE, dan nilai transfer kepada konsumen. TSE biasanya dinyatakan dalam persen terhadap nilai Produk Domestik Bruto (PDB), sehingga indikator tersebut menunjukkan seberapa besar beban bagi ekonomi secara keseluruhan yang diakibatkan oleh kebijakan dukungan terhadap sektor pertanian.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini mengkaji untuk tingkat nasional. Jangka waktu analisis adalah tahun 1995–2014, sehingga bisa diamati fluktuasi dari indikator dukungan tersebut. Untuk memudahkan perbandingan antarwaktu, semua indikator menggunakan rata-rata tahun 1995–1997 dan 2012–2014. Sebagai referensi, beberapa indikator tersebut dibandingkan dengan indikator yang sama untuk beberapa negara, baik negara maju maupun negara berkembang.

Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder. Data dan informasi dikumpulkan dari berbagai instansi, baik lingkup Kementerian Pertanian maupun instansi terkait lainnya pada tingkat nasional (agregat).

Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menghitung beberapa indikator dukungan (PSE, GSSE, CSE, dan TSE) seperti diuraikan di depan. Dari analisis ini dapat diperoleh informasi mengenai dukungan terhadap produsen, pelayanan umum, dan konsumen. Analisis ini mencakup 15 komoditas, yaitu padi, jagung, kedelai, ubi kayu, pisang, gula, kelapa sawit, kopi, kakao, karet, daging sapi, daging babi, daging unggas, telur, dan susu. Penentuan komoditas-komoditas tersebut didasarkan pada kontribusinya terhadap total nilai produksi pertanian dan ketersediaan datanya. Secara kumulatif, 15 komoditas tersebut memberikan kontribusi terhadap total nilai produksi pertanian sekitar 70%.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dukungan Kepada Produsen (PSE)

Nilai PSE terdiri atas dua komponen, yaitu (1) dukungan dalam bentuk perlindungan harga melalui penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan pembatasan impor (tarif, kuota, perizinan); (2) dukungan dalam bentuk transfer

Tabel 1. Besaran dan komposisi dukungan terhadap sektor pertanian, 1995–1997 dan 2012–2014 (Rp juta)

Uraian	1995–1997	2012–2014
1. Producer Support Estimate (PSE)	3.169.177	293.088.258
a. Perlindungan harga ¹	2.392.759	268.342.978
b. Transfer atas penggunaan input:	769.754	24.235.598
• Input variabel ²	429.579	19.748.604
• Input tetap ³	310.214	4.389.692
c. Transfer pelayanan usaha tani ⁴	29.961	97.302
d. Transfer menurut luas areal ⁵	6.664	509.682
Total nilai produksi pertanian	82.758.036	1.384.853.306
% PSE terhadap nilai produksi	3,9	20,6
2. General Services Support Estimate (GSSE):	1.140.356	18.250.802
a. Sistem inovasi pertanian	248.204	1.999.008
b. Inspeksi dan pengawasan	59.838	627.395
c. Pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur	829.971	13.223.820
d. Pemasaran dan promosi	1.884	127.611
e. Cadangan pangan pemerintah	0	2.213.087
% GSSE terhadap TSE	26,2	5,5
3. Consumer Support Estimate (CSE)	-2.763.759	-315.291.948
a. Transfer dari konsumen kepada produsen ⁶	-2.743.401	-311.906.595
b. Transfer lain dari konsumen	-33.716	-33.167.166
c. Transfer kepada konsumen ⁷	50.433	19.403.371
d. Kelebihan biaya pakan	-37.076	10.378.442
% CSE terhadap nilai konsumsi	-3,6	-22,8
4. Total Support Estimate (TSE)	4.359.966	330.742.431
a. Transfer dari konsumen	2.777.117	345.073.760
b. Transfer dari pembayar pajak	1.616.565	18.835.837
c. Penerimaan pemerintah	-33.716	-33.167.166
% TSE terhadap PDB	0,8	3,6

Sumber: OECD (2015b)

Keterangan: 1. Penetapan HPP dan pembatasan impor yang menyebabkan harga domestik lebih tinggi dari harga di perbatasan

2. Terutama subsidi/bantuan pupuk dan benih/bibit

3. Bantuan peralatan budi daya, panen, dan pascapanen

4. Biaya penyuluhan, pemeriksaan, dan sertifikasi

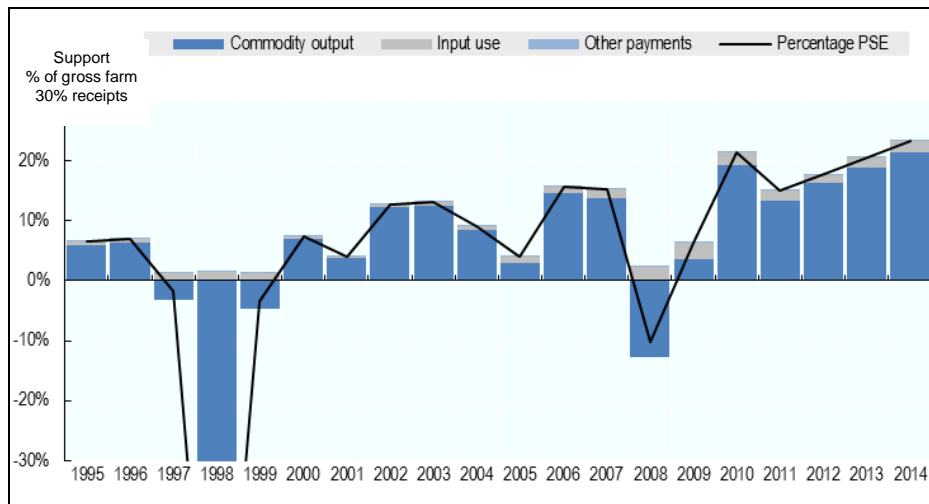
5. Terutama bantuan bencana alam dan serangan hama/penyakit

6. Konsumen membayar harga yang lebih tinggi dari harga pasar

7. Dalam bentuk dana Raskin

anggaran kepada petani melalui subsidi input, terutama pupuk dan benih/bibit. Seperti terlihat pada Tabel 1, nilai PSE sektor pertanian meningkat dari Rp3,2 triliun tahun 1995–1997 menjadi Rp293,1 triliun tahun 2012–2014. Pada tahun 2014, nilai PSE bahkan sudah mencapai Rp367,3 triliun. Sebagian besar dari dukungan tersebut berupa perlindungan harga yang mencapai 75,5% tahun 1995–1997 dan melonjak menjadi 91,6% tahun 2012–2014. Hal ini menunjukkan semakin besarnya intervensi terhadap harga komoditas pertanian di tingkat produsen untuk memberikan insentif produksi yang lebih tinggi bagi petani.

Transfer anggaran pemerintah (bersumber dari pembayar pajak) meliputi beberapa komponen, yaitu a) transfer atas penggunaan input, baik input variabel (subsidi pupuk dan benih/bibit) maupun input tetap (bantuan alat dan mesin pertanian); b) transfer berupa pelayanan di tingkat usaha tani, terutama penyuluhan; dan c) transfer pemerintah yang didasarkan pada luas areal tanam, terutama dalam rangka bantuan bencana alam. Namun demikian, dari berbagai jenis transfer anggaran tersebut yang paling besar adalah transfer untuk penggunaan input variabel (terutama subsidi pupuk) yang nilainya meningkat dari Rp429,6



Sumber: OECD (2015b)

Gambar 1 Perkembangan dan komposisi PSE Indonesia, 1995–2014

miliar tahun 1995–1997 menjadi Rp19,7 triliun tahun 2012–2014. Pada tahun 2014, nilai subsidi tersebut bahkan telah mencapai Rp23,5 triliun.

Nilai PSE sektor pertanian dalam periode tahun 1995–2014 berfluktuasi tergantung pada rasio antara harga komoditas di pasar domestik dengan harga di pasar internasional (Gambar 1). Pada tahun 1997–1999 dan tahun 2008 nilai PSE negatif karena melonjaknya harga-harga komoditas pertanian di pasar internasional, sedangkan harga komoditas di dalam negeri dipertahankan relatif stabil. Namun demikian, secara umum nilai PSE menunjukkan tren peningkatan dari 3,9% tahun 1995–1997 menjadi 20,6% tahun 2012–2014². Artinya sekitar 20,6% dari nilai produksi pertanian adalah transfer dari pembayar pajak dan konsumen. Sekitar 94,1% dari dukungan tersebut diberikan dalam bentuk perlindungan harga. Dengan menggunakan indikator tersebut, tidaklah benar kalau dikatakan bahwa sektor pertanian Indonesia kurang mendapat dukungan³. Persoalannya terletak pada masalah dalam bentuk apa dukungan tersebut diberikan dan bagaimana efektivitasnya.

Sekitar 73% dari nilai PSE pada tahun 2012–2014 adalah transfer terhadap berbagai komoditas (*Single Commodity Transfer, SCT*), namun besarnya bervariasi antarkomoditas. Pangsa dalam SCT untuk CPO, telur, dan susu

adalah yang terendah, sedangkan komoditas gula, unggas, padi, jagung dan kedelai memperoleh nilai dukungan yang terbesar.

Perbandingan nilai PSE antarnegara menunjukkan bahwa PSE sektor pertanian Indonesia tahun 2012–2014 (20,6%) sedikit lebih tinggi dari Tiongkok (19,2%), namun lebih tinggi dari negara-negara OECD (17,9%) seperti disajikan pada Gambar 2. Lima negara yang memiliki nilai PSE tertinggi pada tahun 2012–2014 adalah Norwegia (60%), Swis (54,9%), Jepang (52,3%), Korea (50,8%) dan Islandia (45,1). Sebaliknya, lima negara yang memiliki nilai PSE terkecil tahun 2012–2014 adalah: Ukraina (-3,3%), Selandia Baru (0,8%), Australia (2,1%), Afrika Selatan (2,8%), dan Chile (3,2%).

OECD (2016) melaporkan bahwa perbedaan dalam tujuan kebijakan antarnegara telah menyebabkan perbedaan dalam pemilihan instrumen kebijakan. Sebagian negara masih mempertahankan tingkat dukungan yang tinggi, walaupun trennya menurun. Sebagian negara lainnya tetap mempertahankan dukungan yang rendah dan memfokuskan kebijakan pada aspek-aspek manajemen risiko dan menciptakan lingkungan pemampu (*enabling environments*).

Dalam jangka panjang di kebanyakan negara yang dianalisis, nilai PSE menunjukkan penurunan, sementara di beberapa negara (terutama Brazil, Indonesia, Kazakstan, dan Tiongkok) nilai PSE masih cenderung meningkat. Hal ini sejalan dengan penelitian Anderson (2009) yang kemudian datanya diperbaharui oleh Ball et al. (2010), Anderson dan Negel (2013), serta Gale (2013)

² Perhitungan PSE berbeda dengan indikator dukungan domestik yang digunakan dalam kesepakatan WTO. Sebagai negara berkembang Indonesia masih menyatakan bahwa dukungan domestik tidak melebihi *de minimis* sebesar 10% dari nilai produksi.

³ Di Amerika Serikat sebagai salah satu negara anggota OECD, sekitar 87,8% dari nilai PSE (8,2%) diberikan dalam bentuk subsidi input dan transfer pendapatan.

menunjukkan tren peningkatan proteksi dalam sektor pertanian di negara berkembang. Orden et al. (2007) dan Fane dan Warr (2007) juga melaporkan kecenderungan peningkatan dukungan di sektor pertanian Indonesia dalam periode tahun 1990–2000. Ukraina adalah satu-satunya negara yang masih menerapkan kebijakan yang bersifat menarik pajak dari sektor pertanian, walaupun nilainya terus menurun hingga mencapai 3% dari nilai produksi pada tahun 2012–2014.

Negara-negara seperti Australia dan Selandia baru yang dikenal sebagai produsen dan eksportir komoditas pertanian yang kompetitif ternyata memperoleh dukungan pemerintah yang relatif kecil. Dukungan pemerintah lebih difokuskan pada pelayanan umum, terutama sistem inovasi pertanian dan infrastruktur dan lingkungan bisnis yang kondusif. Dukungan pemerintah tersebut telah mendorong tumbuhnya investasi dan pengembangan usaha oleh swasta.

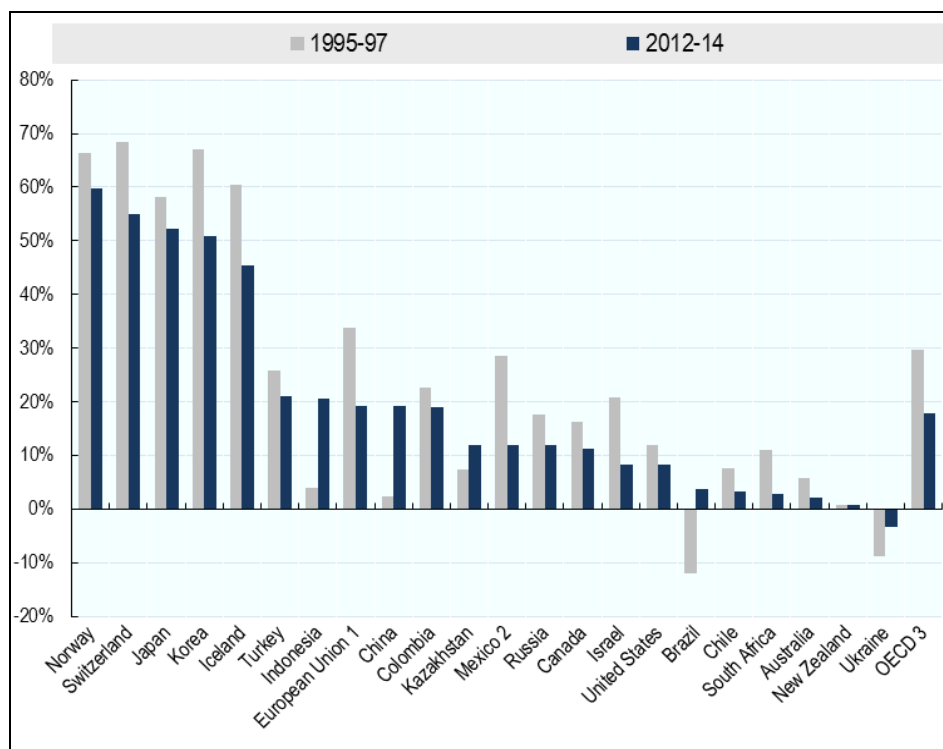
Selain besarnya, komposisi PSE juga penting mengingat dampaknya akan berbeda terhadap kinerja sektor pertanian. Dukungan tersebut dapat berupa perlindungan harga, transfer secara langsung kepada petani, atau bentuk dukungan lainnya. Di beberapa negara

seperti Jepang, Korea, Indonesia, Israel, Turki, Kolombia, Tiongkok, Kazakhstan, dan Islandia dukungan terutama diberikan dalam bentuk perlindungan harga dan subsidi yang terkait dengan output. Besarnya dukungan tersebut mencapai lebih 70% dari total PSE pada tahun 2012–2014.

Dukungan Pelayanan Umum (GSSE)

Selain dukungan yang langsung ditujukan kepada petani (PSE) secara perorangan ada beberapa instrumen dukungan pemerintah untuk sektor pertanian secara keseluruhan berupa pelayanan umum (GSSE). Nilai GSSE meningkat dari Rp1,1 triliun tahun 1995–1997 menjadi Rp18,3 triliun tahun 2012–2014 (5,5% dari TSE). Komponen terbesar dari kelompok pengeluaran tersebut adalah biaya untuk pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur yang mencapai 72,5%. Komponen-komponen lainnya dari GSSE adalah sistem inovasi pertanian, inspeksi dan pengawasan, promosi, dan pemasaran serta biaya cadangan pangan pemerintah yang dikelola oleh Bulog.

Pada tahun 1995–1997 persentase pengeluaran untuk sistem inovasi pertanian mencapai 21,8% namun pada tahun 2012–2014 persentasenya menurun menjadi 11,0%. Hal ini



Sumber: OECD (2015b)

Gambar 2. Perbandingan PSE antarnegara, 1995–1997 dan 2012–2014

disebabkan oleh munculnya pengeluaran untuk cadangan pangan pemerintah sebesar Rp2,2 triliun (12,1%). Di pihak lain, pangsa pengeluaran untuk pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur relatif stabil sebesar 72,8% tahun 1995–1997 dan 72,5% tahun 2012–2014.

Dukungan terhadap Konsumen (CSE)

Kebijakan perlindungan harga komoditas pertanian (terutama untuk bahan pangan pokok) membawa konsekuensi transfer dari konsumen kepada petani. Sebaliknya, dengan nilai yang lebih kecil sebagian konsumen (terutama penduduk miskin) juga menerima transfer dari pembayar pajak melalui program Raskin. Dengan komposisi tersebut, nilai transfer kepada konsumen mencapai Rp50,4 miliar tahun 1995–1997 dan menurun drastis menjadi Rp19,4 miliar tahun 2012–2014.

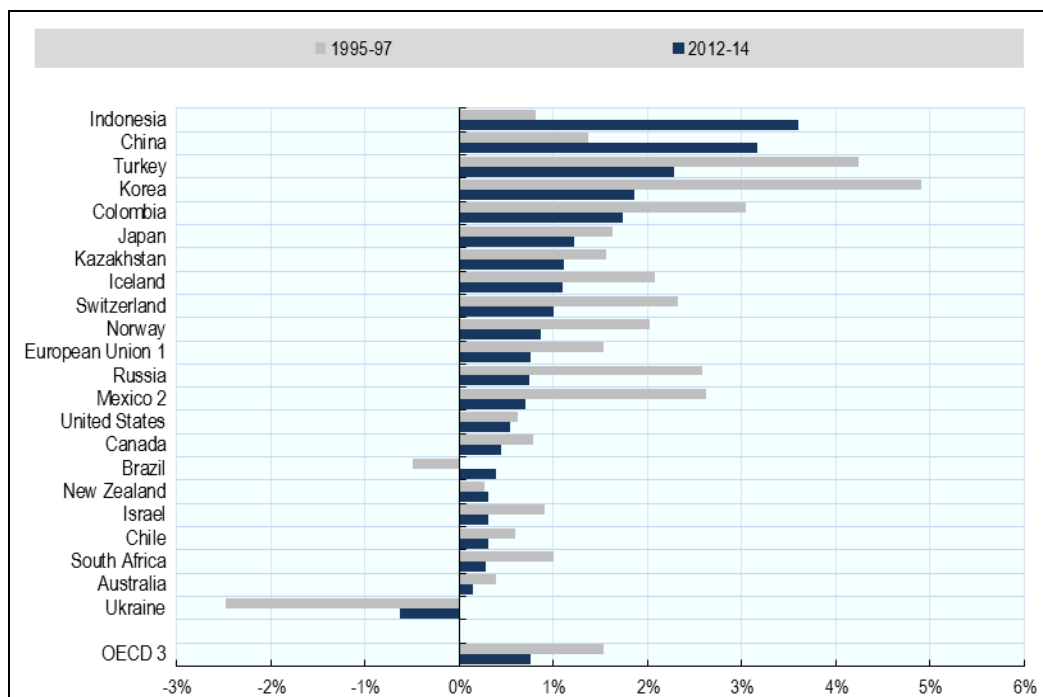
Total Dukungan terhadap Sektor Pertanian (TSE)

Penjumlahan dari nilai PSE, CSE, dan GSSE menunjukkan total dukungan kepada sektor pertanian (TSE). Secara keseluruhan, nilai TSE meningkat dari Rp4,4 triliun tahun 1995–1997 menjadi Rp330,7 triliun tahun 2012–2014. Pada tahun 2014 nilai TSE mencapai Rp406,3 triliun.

Komponen utama dari TSE tersebut adalah transfer dari konsumen. Hal ini menunjukkan bahwa sebagai dampak dari kebijakan perlindungan harga bagi petani, konsumen harus membayar harga komoditas jauh lebih tinggi dari harga di perbatasan.

Dihitung dalam persentase terhadap PDB, nilai TSE sektor pertanian Indonesia meningkat secara signifikan dari 0,8% tahun 1995–1997 menjadi 3,6% tahun 2012–2014 (Gambar 3). Pada tahun 2012–2014 nilai TSE Indonesia adalah yang tertinggi, di atas Tiongkok (3,2%), apalagi dibandingkan dengan rata-rata OECD (0,8%). Tingginya nilai TSE Indonesia menunjukkan bahwa dengan kontribusi pertanian dalam PDB nasional yang masih relatif besar, maka nilai dukungan terhadap sektor pertanian menjadi beban yang relatif besar terhadap ekonomi secara keseluruhan. Sebaliknya bagi negara-negara maju seperti anggota OECD, walaupun secara absolut nilai dukungan pertanian mereka cukup besar namun dalam persentase relatif kecil karena nilai PDB mereka sudah relatif tinggi.

Tren jangka panjang, serupa dengan PSE, nilai TSE di banyak negara maju cenderung menurun, sementara di negara berkembang (Indonesia dan Tiongkok) masih menunjukkan tren peningkatan. Lagi-lagi Ukraina adalah satu-satunya negara yang masih menerapkan



Sumber: OECD (2015b)

Gambar 3. Perbandingan TSE antarnegara, 1995–1997 dan 2012–2014

kebijakan yang bersifat memajaki sektor pertanian.

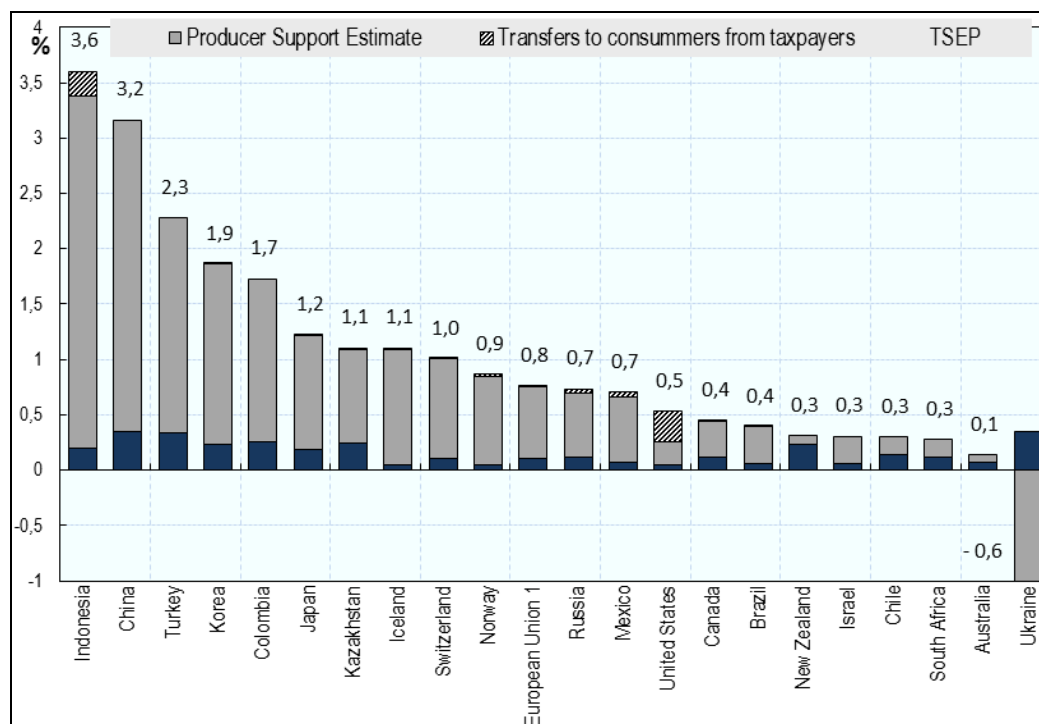
Dilihat komposisinya, sebagian besar (80%) nilai TSE berupa dukungan terhadap produsen (*Producer Support Estimate*, Gambar 4). Pengecualian untuk Amerika Serikat yang menunjukkan transfer kepada konsumen sebagai komponen utama dari TSE. Komposisi TSE di Selandia Baru menunjukkan pola yang berbeda lagi, yaitu sebagian besar dari TSE berupa pengeluaran untuk pelayanan umum (GSSE). Pengeluaran untuk GSSE juga penting di Australia, Chile, dan Afrika Selatan dengan kontribusi sekitar 50% terhadap TSE.

Pembahasan

Dari uraian tentang nilai dan perkembangan beberapa indikator dukungan seperti di atas dapat disarikan pembahasan lebih lanjut sebagai berikut: (a) seperti halnya negara berkembang lain, nilai PSE dan TSE Indonesia masih menunjukkan tren peningkatan; (b) dibandingkan negara berkembang lain di Asia (Tiongkok) nilai PSE dan TSE Indonesia sudah lebih tinggi, apalagi kalau dibandingkan dengan rata-rata negara OECD; (c) komposisi PSE sebagian besar berupa dukungan harga dan pembatasan impor (terutama pangan, produk ternak, dan hortikultura) serta subsidi input (pupuk dan

benih); (d) kontribusi GSSE dalam TSE masih relatif rendah yang menunjukkan arah kebijakan bersifat distortif terhadap pasar output maupun input; (e) nilai dan komposisi PSE/TSE menunjukkan tingginya transfer dari pembayar pajak dan konsumen terhadap produsen produk pertanian. Konsekuensi dari butir (e), konsumen harus membayar harga komoditas pertanian (terutama pangan) yang relatif tinggi sehingga berdampak pada asupan gizi yang lebih rendah, terutama bagi penduduk miskin.

Mencermati perbandingan PSE dan TSE antarnegara, maka kebijakan yang patut menjadi acuan bagi Indonesia adalah negara-negara yang memiliki kinerja pertanian relatif maju, namun memberikan dukungan terhadap sektor pertanian yang lebih rendah. Negara-negara tersebut adalah Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, dan Chile. Dengan tingkat perkembangan ekonomi Indonesia saat ini, kebijakan dukungan yang dianut negara-negara OECD tidak dapat dipakai sebagai acuan. Di samping mendistorsi pasar, kebijakan-kebijakan tersebut juga akan membebani anggaran pemerintah yang masih kita perlukan untuk membiayai kebijakan dan program lain yang memberikan dampak lebih besar terhadap kinerja sektor pertanian.



Sumber: OECD (2015b)

Gambar 4. Komposisi TSE menurut negara, 2012–2014 (% terhadap GDP)

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Nilai PSE dan TSE sektor pertanian Indonesia menunjukkan tren peningkatan dan lebih tinggi dibandingkan negara berkembang lain seperti Tiongkok, apalagi kalau dibandingkan dengan rata-rata nilai PSE/TSE di negara-negara anggota OECD. Komponen terbesar dari nilai PSE adalah berupa dukungan harga dan pembatasan impor (terutama pangan, produk ternak, dan hortikultura) serta subsidi input (pupuk dan benih). Selain itu, pangsa GSSE dalam TSE masih relatif rendah dan cenderung menurun yang menunjukkan arah kebijakan bersifat distortif terhadap pasar output maupun input.

Tingginya TSE menunjukkan bahwa dengan kontribusi pertanian dalam PDB nasional yang masih relatif besar, maka nilai dukungan terhadap sektor pertanian masih menjadi beban yang relatif besar terhadap ekonomi secara keseluruhan. Sebaliknya bagi negara-negara maju seperti anggota OECD, walaupun secara absolut nilai dukungan pertanian cukup besar, namun secara relatif dibanding nilai PDB negara-negara tersebut relatif kecil. Dengan menggunakan indikator-indikator di atas, anggapan umum yang menyatakan bahwa dukungan terhadap sektor pertanian relatif rendah tidaklah benar. Persoalan yang lebih mendasar adalah dalam bentuk apa dukungan tersebut diberikan dan bagaimana dampaknya.

Implikasi Kebijakan

Dukungan terhadap sektor pertanian dalam bentuk perlindungan harga dan pembatasan impor telah berdampak pada peningkatan harga pangan di tingkat konsumen yang pada akhirnya menurunkan asupan gizi. Dalam jangka panjang, prioritas kebijakan yang lebih efektif adalah meningkatkan produktivitas melalui sistem inovasi, pembangunan infrastruktur, dan mempermudah investasi swasta.

Sebagian besar transfer anggaran pemerintah untuk sektor pertanian adalah berupa subsidi pupuk yang secara kumulatif dinikmati oleh petani berlahan luas dan produsen pupuk. Skema yang lebih efisien adalah mengonversi subsidi tersebut kedalam sistem transfer tunai dan terbatas bagi para petani kecil. Selain itu, pangsa anggaran pembangunan untuk pelayanan umum perlu terus ditingkatkan untuk mendorong peningkatan produktivitas tanpa mendistorsi pasar.

Kebijakan pertanian Indonesia ke depan sebaiknya mengacu pada negara-negara yang pertaniannya relatif maju, namun dukungan terhadap pertanian yang relatif rendah (seperti Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, dan Chile). Sebaliknya, kebijakan dukungan di negara-negara OECD yang memberikan subsidi input dan transfer pendapatan relatif besar tidak dapat dijadikan acuan mengingat sifatnya yang mendistorsi pasar dan membebani anggaran pemerintah yang cukup besar.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Ken Ash, Andrzej Kwiecinski, dan Jared Greenville dari Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) atas prakarsanya untuk memasukkan Indonesia dalam laporan *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* sejak tahun 2013

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson K, editor. 2009. Distortion to agricultural incentives: a global perspective, 1955–2007. Washington, DC (US): The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Anderson K. 2010. Policy reforms affecting agricultural incentives: much achieved, much still needed. *World Bank Res Obser.* 25(1):21-55.
- Anderson K, Nelgen S. 2013. Updated national and global estimates of distortions to agricultural incentives, 1955 to 2011. Data spreadsheet [Internet]. Washington, DC (US): The World Bank; [cited 2016 Jan 25]. Available from: <http://www.worldbank.org/agdistortions>.
- [APO] Asian Productivity Organization. 2013. Agricultural policies in selected APO member countries: an overview through transfer analysis. Tokyo (JP): Asian Productivity Organization (APO).
- Ball VE, Fanfani R, Gutierrez L, editors. 2010. The economic impact of support to agriculture: an international perspective. Vol. 7, Studies in productivity and efficiency. New York (US): Springer.
- Fane G, Warr P. 2007. Distortions to agricultural incentives in Indonesia. Agricultural Distortions Working Paper No. 24. Washington, DC (US): The World Bank.
- Gale F. 2013. Growth and evolution in China's agricultural support policies. Economic Research Report No. 153. Washington, DC (US): US Department of Agriculture, Economic Research Service.

- [OECD] Organization for Economic Co-operation and Development. 2010. OECD'S producer support estimate and related indicators of agricultural support: concepts, calculations, interpretation and use (The PSE manual). Paris (FR): Organization for Economic Co-operation and Development.
- [OECD] Organization for Economic Co-operation and Development. 2012. OECD review of agricultural policies: Indonesia. Paris (FR): OECD Publishing. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179011-en>.
- [OECD] Organization for Economic Co-operation and Development. 2015a. Agricultural policy monitoring and evaluation 2015. Paris (FR): OECD Publishing. Available from: http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2015-en.
- [OECD] Organization for Economic Co-operation and Development. 2015b. Producer and Consumer Support Estimates. OECD agriculture statistics (database). Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>.
- [OECD] Organization for Economic Co-operation and Development. 2016. Agricultural Policies at Glance. Background note of the OECD Meeting of Agriculture Ministers. Paris (FR): Organization for Economic Co-operation and Development.
- Orden D, Cheng F, Nguyen H, Grote U, Thomas M, Mullen K, Sun D. 2007. Agricultural producer support estimates for developing countries: measurement issues and evidence from India, Indonesia, China, and Vietnam. Research Report No. 152. Washington, DC (US): International Food Policy Research Institute.