

Dampak Politik Pangan Terhadap Sektor Pertanian

Oleh Diana Wijayanti¹

Pendahuluan

Sebagaimana diumumkan pemerintah, harga produk-produk pertanian, terutama bahan pangan menyebabkan tingginya angka inflasi pada triwulan pertama tahun ini. Oleh sebab itu, agar angka inflasi kumulatif tahun ini tidak menembus *double digit*, maka harga-harga bahan makanan harus dikendalikan.

Berdasarkan logika kebijakan ekonomi yang dilancarkan oleh pemerintah, tingginya harga komoditi pangan menjadi faktor gangguan (*disturbance*) bagi perekonomian makro. Akan tetapi dalam skala mikro di tingkat petani, lonjakan harga itu bermakna lain. Bagi beberapa petani produsen, kegagalan panen dan banjir yang merusak sistem distribusi produk pertanian tanaman pangan memberikan semacam *windfall profit* dari kenaikan harga yang fantastis.

Hanya saja dampak itu tidak terjadi secara merata pada setiap petani produsen. Bagi petani produsen komoditi cabe dan bawang, dampak kenaikan harga jelas lebih besar dibanding petani padi/beras. Hal itu berkenaan dengan tersedianya stock beras nasional yang telah mampu swasembada. Berkat cadangan dalam jumlah besar di gudang-gudang pemerintah dampak kelangkaan pasok di pasar tidak sebesar pada komoditi cabe dan bawang yang sebagian stock nasional dipenuhi dari import.

Fluktuasi musim yang menyebabkan ketidakstabilan harga tersebut pada akhirnya memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk melakukan regulasi terhadap sistem produksi dan pemasaran komoditi pangan. Regulasi itu sendiri sebenarnya dirancang

sebagai kebijakan dua arah. *Pertama*, melindungi petani produsen dari jatuhnya harga di pasar. Untuk mencapai tujuan ini, kebijakan pemerintah dapat berupa penetapan harga dasar (*floor Price*) maupun badan penyangga yang bertugas menampung berapapun produksi, terutama pada masa panen raya.

Kedua, melindungi konsumen dari lonjakan harga yang terlampau tinggi baik karena ketidaksempurnaan pasar maupun kelangkaan pasok. Kebijakan pemerintah untuk masalah ini dapat berupa penetapan stock penyangga (*buffer stock*) di gudang pemerintah maupun pemberian subsidi kepada para petani dalam pembiayaan produksi komoditi pangan.

Dengan demikian, pada satu sisi, kebijakan pokok dalam produksi komoditi pangan sebenarnya bertujuan untuk mempertahankan daya beli konsumen. Sedangkan di sisi yang lain mempertahankan tingkat kesejahteraan petani dengan mempertahankan tingkat pendapatan tertentu per unit output komoditi yang berhasil dijual ke pasar. Masalahnya, bagaimana tarik menarik yang terjadi antara kepentingan petani dan konsumen? Apa dampak dari kebijakan bermata dua tersebut bagi petani sendiri dan sektor pertanian pada umumnya? Tulisan ini mencoba memberikan kerangka pemahaman terhadap masalah-masalah itu dengan membahas strategi pembangunan petani yang dilaksanakan oleh pemerintah berupa politik pengendalian harga dan pengadaan stock pangan.

Karena kebijakan pangan nasional tidak mudah digeneralisir untuk semua jenis

¹ Adalah Dosen tetap Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

bahan pangan, maka pembahasan mengenai politik harga dalam tulisan ini akan dibatasi pada sektor beras. Komoditi ini dipilih karena secara politis beras memiliki kedudukan penting dan menjadi bahan pokok yang paling banyak dikonsumsi di Indonesia.

Politik harga

Kenaikan harga kelompok komoditi bahan makanan, pada tingkat yang lebih dapat dirasakan oleh masyarakat konsumen, menyebabkan hampir semua konsumen menjerit. Bereaksi atas keluhan terhadap kenaikan harga itu, Bulog kemudian melakukan operasi pasar dengan mengeluarkan stock yang ada di gudang-gudang. Namun, dalam situasi kegagalan panen dan banjir di banyak daerah yang menyebabkan kemacetan sistem distribusi barang, operasi pasar ternyata tidak dapat memberikan hasil segera; harga di pasar masih tinggi dan cenderung bertahan. Laporan resmi pemerintah memang menyatakan bahwa harga kelompok bahan makanan telah turun pada Maret lalu, namun pemantauan media masa di lapangan ternyata menunjukkan situasi harga yang belum banyak berubah.

Satu hal yang menarik disini adalah bahwa kebijakan pemerintah tersebut memunculkan situasi kontra antara upaya mempertahankan harga komoditi pertanian di pasar dengan keinginan untuk memperbaiki taraf hidup petani maupun nilai tukar komoditi pertanian. Berbagai kebijakan untuk sektor pertanian selama ini, terutama yang bersifat subsidi, menunjukkan iktikad pemerintah untuk tidak membiarkan petani kita berada dalam kemiskinan. Namun, operasi pasar sebagai mana dilakukan yang diarahkan untuk menurunkan harga justru akan membawa dampak yang berlawanan dengan iktikad itu.

Dalam konteks ini, kemudian menjadi menarik apa yang dikatakan Robert H. Bates (1981), mengenai kebijakan pengendalian harga komoditi pangan. Menurutnya pemerintah negara berkembang akan berusaha menekan harga bahan pangan agar

kebutuhan masyarakat bawah, seperti buruh di perkotaan, dapat tetap terpenuhi. Harga komoditi pangan yang rendah akan memungkinkan kaum buruh dan lapisan masyarakat miskin lainnya tetap mampu mencukupi kebutuhan fisiknya. Dengan terpenuhinya kebutuhan masyarakat buruh di perkotaan maupun lapisan masyarakat miskin lainnya, potensi gejolak sosial tetap dapat dikurangi resiko kemunculannya.

Dengan terpenuhinya kebutuhan pokok buruh dan masyarakat miskin, kepentingan industri terhadap tenaga kerja murah juga akan terpenuhi. Logikanya, tercukupinya kebutuhan bahan pangan tidak akan mendorong buruh untuk menuntut upah lebih tinggi guna memperbaiki daya beli mereka, paling tidak terhadap komoditi pangan. Dalam konteks yang lebih luas, pemerintah negara berkembang berkepentingan dengan rendahnya harga komoditi pangan sehingga upah buruh tetap murah untuk mempertahankan keunggulan komparatif dalam strategi industrialisasi berorientasi ekspor. Untuk kasus Indonesia, penjelasan Bates menemukan relevansinya jika dilihat masih besarnya kelompok masyarakat miskin, terutama kaum buruh yang banyak menggantungkan hidupnya disektor modern. Kondisi sebagaimana tergambar di atas memberikan konsekuensi yang cukup rumit dan dalam jangka panjang dapat berkembang menjadi komplikatif. *Pertama*, sektor pertanian tanaman pangan akan kehilangan insentif untuk mempertahankan tenaga kerja dan pemilik modal yang bergelut di sektor tersebut. Ransangan yang lebih kuat dari sektor industri akan menarik tenaga kerja untuk keluar dari sektor pertanian. Jika hukum *diminishing return* berlaku, perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor modern, yang memiliki nilai tambah per tenaga kerja lebih tinggi, dapat dinilai positif. Namun, kondisi sektor modern di Indonesia jelas tidak memungkinkan proses transformasi tenaga kerja itu berlangsung *smooth*. Sehingga, proses transformasi tenaga kerja seperti itu tidak mungkin tidak

membawa masalah kesempatan kerja non pertanian (*off-farm employment*).

Kedua, rendahnya insentif disektor pertanian pada gilirannya akan menghentikan proses inovasi maupun adaptasi teknologi budidaya komoditi pangan. Dengan demikian, tidak akan terjadi kenaikan produktivitas marginal atas input yang digunakan. Hal ini, tidak bisa tidak akan membawa sektor pertanian tanaman pangan ke situasi kemunduran.

Ketiga, dua konsekuensi di muka yang dilingkupi oleh kebijakan pengendalian harga, akan membawa dampak berupa kemerosotan tingkat kesejahteraan petani maupun nilai tukar produk pertanian tanaman pangan secara konsisten.

Politik swasembada

Selanjutnya, untuk mempertahankan suplay dan harga bahan pangan di pasar, tidak sedikit negara yang melancarkan politik swasembada untuk komoditi pangan seperti beras dan gula. Disamping itu, dalam konteks kepentingan yang lebih besar, dengan adanya swasembada ini pemerintah tidak perlu melakukan impor bahan makanan yang hanya akan membebani neraca perdagangan. Dalam politik swasembada pangan itu, Indonesia dinilai cukup berhasil. Untuk beras dan gula, Indonesia telah mampu swasembada pada pertengahan 80-an. Kendati begitu, beberapa catatan perlu dibuat untuk sekedar evaluasi kritis.

Politik swasembada dilaksanakan dengan intruduksi tanaman unggul dari jenis baru *High Yielding Varieties* (HYVs) maupun perbaikan teknologi budidaya seperti pemupukan dan pengendalian hama (intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian). Berkat cara itu, produktivitas per luas lahan dan jumlah masa tanam per tahun mengalami kenaikan. Akan tetapi hal itu juga menyebabkan larinya rumah tangga tani ke sektor non pertanian. Catatan Sukartawi dan Amin (1993), menunjukkan hal itu terjadi di lingkungan petani kecil dengan penguasaan

lahan yang sempit. Makin sempit golongan penguasaan lahan, makin besar jumlah rumah tangga tani yang keluar ke sektor non pertanian (*off-farm*). Data perubahan status pada kurun 1983-1990, yang diolah berdasar publikasi BPS menunjukkan kelompok rumah tangga tani dengan 0,10-0,24 hektar adalah terbesar dengan 14,08 %. Diikuti kemudian oleh kelompok 0,25-0,49 hektar (8,07%) dan kelompok 0,50-0,99 hektar (4,64%). Ironisnya, fenomena itu ternyata dibarengi dengan adanya kenaikan rumah tangga tani dalam kelompok penguasaan lahan yang tinggi. Gejala tersebut memberikan konfirmasi yang menarik dengan temuan Vernon W. Ruttan (1977). Dalam studinya mengenai revolusi pertanian di Asia Selatan, Ruttan menemukan bahwa introduksi teknologi budidaya dan HYVs memberikan keuntungan yang lebih tinggi bagi pemilik tanah (*landowners*). Dengan tingkat keuntungan yang berhubungan secara searah dengan luas penguasaan lahan, maka para tuan tanah jelas meraih untung yang lebih besar dibanding petani gurem maupun *penyapak*. Dalam konteks ini, dapat diduga bahwa bagaimanapun pengenalan teknologi baru maupun HYVs menimbulkan *opportunity cost* yang besar dalam harapan petani dibanding sektor baru non pertanian yang dimasuki oleh bekas rumah tangga tani berlahan sempit.

Sementara itu naiknya jumlah rumah tangga tani pada kelompok penguasaan lahan tinggi secara bersamaan dengan perubahan status pada rumah tangga tani berlahan sempit juga memunculkan kekhawatiran bahwa hal itu bukan terjadi semata karena rendahnya tingkat keuntungan yang dinikmati oleh petani kecil dan penyakat. Lebih dari itu, Masao Kikuci dan Yujiro Hayami (1980) menemukan bahwa dalam perjalanan politik swasembada pangan, telah terjadi percepatan perubahan status rumah tangga tani melalui pembelian maupun penyewaan lahan-lahan milik petani kecil oleh para tuan tanah. Adapun para tuan tanah dapat melakukan

hal itu berkat keuntungan besar yang mereka raih dari pemakaian teknologi modern secara bersamaan dengan penggunaan HYVs. Dengan demikian, adalah benar bahwa kebijakan politik swasembada berupa mekanisasi, intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian justru menciptakan ketimpangan distribusi penguasaan dan pemilikan tanah (Kasyirino dan Saefuddin, 1988).

Refleksi

Uraian di atas membawa kesimpulan sederhana sebagai berikut : *pertama*, disadari atau tidak, politik pangan nasional sebenarnya menimbulkan dampak yang lebih menguntungkan sektor industri daripada kesejahteraan petani sendiri. Bersamaan dengan berkurangnya subsidi pertanian, pengendalian harga bahan pangan menyebabkan sektor pertanian kehilangan insentif untuk mempertahankan tingkat produksi tanaman pangan maupun jumlah tenaga kerja yang ada di dalamnya.

Kedua, meskipun mampu mencukupi kebutuhan bahan pokok, politik swasembada beras membawa distorsi berupa ketimpangan di pedesaan. Mekanisasi dan intensifikasi pertanian, meski masih tentatif menyebabkan pengelolaan lahan berskala kecil justru tidak efisien. Hal itu yang menyebabkan perubahan status rumah tangga tani dan larinya tenaga kerja keluar ke sektor non pertanian.

Ketiga, Kebijakan pengembangan pertanian yang berorientasi output membawa kecenderungan memperlakukan sektor pertanian dan petani secara kurang adil. Pelaksanaan kebijakan di lapangan yang seperti itu menempatkan petani dan sektor pertanian di bagian yang tidak sebaik pelaku ekonomi dan sektor lain.

Daftar Pustaka

Bates, Robert H. (1981), *Markets and States in Tropical Africa, The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press, California.

Kasyirino, Faisal dan Saefuddin (1988), *"Perkembangan Teknologi dan Kesempatan Kerja Sektor Pertanian"*, Prisma, No.2

Kikuchi, Masao dan Yujiro Hayami (1980), *"New Rice Technology and Income Distribution : A Perspective from Villages in Jawa,"* makalah seminar pada The Joint Workshop of AES/IRRI on Village Economic Institutions.

Sukartawi dan Amin (1993), *"Beberapa Perubahan Mendasar Pasca Swasembada Beras"*, Prisma No 5.

Ruttan, Vernon W. (1977), *"The Green Revolution : Seven Generalization"*, *International Development Review*, 19/ (4) December.