

DINAMIKA NILAI TUKAR PETANI: PERUBAHAN 2003–2013

Sri Hastuti Suhartini dan I Wayan Rusastra

PENDAHULUAN

Salah satu tujuan utama pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Indonesia merupakan negara agraris dengan jumlah penduduk dan proporsi rumah tangga pertanian yang sangat besar, maka peningkatan kesejahteraan petani menjadi perhatian pemerintah.

Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan salah satu indikator kesejahteraan petani di Indonesia. NTP merupakan perbandingan atau rasio antara indeks harga yang diterima petani (It) dengan indeks harga yang dibayar petani (Ib). Hubungan NTP dengan tingkat kesejahteraan petani sebagai produsen secara nyata terlihat dari posisi It yang berada pada pembilang dari angka NTP. Apabila harga barang atau produk pertanian naik, dengan asumsi volume produksi tidak berkurang, maka penerimaan/pendapatan petani dari produksi pertanian juga akan bertambah. Perkembangan harga yang ditunjukkan It merupakan sebuah indikator tingkat kesejahteraan petani produsen dari sisi pendapatan. Sejauh mana pertambahan pendapatan petani ini dapat menyejahterakan petani dan keluarganya, sangat tergantung dari berapa besar selisih/margin pendapatan petani yang dipakai untuk konsumsi/kebutuhan pokoknya (*subsistence*).

Tingkat kesejahteraan petani secara utuh dapat dilihat dari sisi yang lain yaitu perkembangan jumlah pengeluaran baik untuk kebutuhan konsumsi maupun untuk produksi. Dalam hal ini petani sebagai produsen dan juga konsumen dihadapkan kepada pilihan dalam mengalokasikan pendapatannya: *Pertama*, untuk memenuhi kebutuhan pokok (konsumsi) demi kelangsungan hidup petani beserta keluarganya. *Kedua*, pengeluaran untuk produksi/budi daya pertanian yang merupakan ladang penghidupannya yang mencakup biaya operasional produksi dan investasi atau pembentukan barang modal. Unsur kedua ini hanya mungkin dilakukan apabila kebutuhan pokok petani telah terpenuhi; dengan demikian investasi dan pembentukan barang modal merupakan faktor penentu bagi tingkat kesejahteraan petani. Perkembangan harga barang kebutuhan petani baik untuk konsumsi maupun produksi ditunjukkan oleh indeks harga yang dibayar petani (Ib).

Dengan membandingkan perkembangan harga It dengan Ib dalam satu parameter, yaitu NTP maka dapat diketahui apakah peningkatan pengeluaran untuk kebutuhan petani dapat dikompensasi dengan pertambahan pendapatan petani dari hasil produksinya. Atau sebaliknya, apakah kenaikan harga panen dapat menambah pendapatan petani yang pada gilirannya meningkatkan kesejahteraan petani. Dengan kata lain, NTP menunjukkan pula daya tukar (*term of trade*) dari produk pertanian dengan barang dan jasa konsumsi.

NTP sebagai suatu indikator perkembangan harga bermanfaat, antara lain (a) Dari nilai It dapat dilihat fluktuasi harga barang yang dihasilkan petani. Indeks It tersebut digunakan juga sebagai data penunjang dalam penghitungan pendapatan sektor pertanian. (b) Dari nilai Ib dapat dilihat fluktuasi harga barang yang dikonsumsi oleh petani yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat pedesaan, serta fluktuasi harga barang yang diperlukan untuk memproduksi hasil pertanian. Perkembangan Ib juga dapat menggambarkan perkembangan inflasi di pedesaan. (c) NTP mempunyai kegunaan untuk mengukur kemampuan tukar produk yang dijual petani dengan produk yang dibutuhkan petani dalam memproduksi dan konsumsi rumah tangga. Berdasarkan nilai NTP setidaknya dapat diperoleh gambaran tentang perkembangan tingkat pendapatan petani dari waktu ke waktu yang dapat dipakai sebagai dasar kebijakan untuk perbaikan tingkat kesejahteraan petani. (d) Angka NTP juga menunjukkan tingkat daya saing (*competitiveness*) produk pertanian dibandingkan dengan produk lain. Atas dasar ini, upaya spesialisasi produk dan peningkatan kualitas produk pertanian dapat dilakukan.

Pertanyaannya adalah bagaimanakah perkembangan kesejahteraan petani Indonesia selama 10 tahun terakhir? Tulisan ini secara umum bertujuan menganalisis dinamika nilai tukar petani di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir. Secara khusus tulisan ini bertujuan untuk (1) menganalisis perkembangan nilai tukar petani nasional dan wilayah; (2) menganalisis perkembangan faktor pembentuk nilai tukar, yaitu indeks harga yang diterima petani dan indeks harga yang dibayar petani; dan (3) kinerja dan perspektif kebijakan dalam rangka meningkatkan nilai tukar dan kesejahteraan petani.

METODE ANALISIS

Kerangka Pemikiran dan Pendekatan

Konsep NTP dikembangkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai alat ukur untuk melihat perbandingan relatif kesejahteraan petani. Nilai Tukar Petani didefinisikan sebagai rasio antara harga yang diterima petani dengan harga yang dibayar petani. Pengukuran NTP dinyatakan dalam bentuk indeks sebagai berikut (Rosidi, 2007):

$$\text{NTP} = \frac{\text{It}}{\text{Ib}} \times 100$$

di mana:

- NTP = nilai tukar petani
- It = indeks harga yang diterima petani
- Ib = indeks harga yang dibayar petani

Rumus yang digunakan pada penghitungan indeks harga yang diterima petani (It) dan indeks harga yang dibayar petani (Ib) adalah formula indeks Laspeyres yang dikembangkan (*modified Laspeyres indices*).

NTP merupakan nilai tukar (*term of trade*) antara barang/produk pertanian dengan barang-barang konsumsi dan faktor produksi yang dibutuhkan petani yang dinyatakan dalam persen. NTP berfluktuasi dari waktu ke waktu tergantung dari perkembangan harga barang yang dijual petani (It) dan barang dan jasa yang dikonsumsi petani (Ib). Apabila harga produk pertanian yang dihasilkan petani naik dengan persentase lebih besar dari persentase kenaikan barang dan jasa yang dibayar petani, dengan asumsi volume produksi tidak berkurang, maka NTP naik dan dengan sendirinya pendapatan petani naik relatif lebih besar dari kenaikan pengeluaran atau terjadi surplus. Dengan demikian secara konseptual, hubungan antara NTP dan pertambahan pendapatan petani sangat erat. Karena pendapatan petani sangat erat kaitannya dengan tingkat kesejahteraan, maka NTP merupakan indikator yang relevan untuk menunjukkan perkembangan tingkat kesejahteraan petani.

Secara umum ada tiga macam pengertian NTP, yaitu

- a. $NTP > 100$, berarti petani mengalami surplus. Harga produksinya naik lebih besar dari kenaikan harga konsumsinya. Pendapatan petani naik lebih besar dari pengeluarannya, dengan demikian tingkat kesejahteraan petani lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya.
- b. $NTP = 100$, berarti petani mengalami impas/*break even*. Kenaikan/penurunan harga produksinya sama dengan persentase kenaikan/penurunan harga barang konsumsinya. Tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan.
- c. $NTP < 100$, berarti petani mengalami defisit. Kenaikan harga barang produksinya relatif lebih kecil dibandingkan dengan kenaikan harga barang konsumsinya. Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya.

Data dan Analisis Data

Tulisan ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari publikasi BPS deret waktu tahun 2003–2013, untuk aspek tertentu hanya menganalisis beberapa tahun. Analisis data dilakukan secara deskriptif menggunakan tabel-tabel dan grafik. Untuk mempertajam pembahasan, tulisan ini menggunakan pendekatan wilayah. Mengingat perkembangan wilayah dan provinsi berbeda-beda maka pembahasan NTP dan faktor pembentuknya dilakukan untuk tingkat nasional, provinsi dan wilayah/pulau. Segmentasi waktu dilakukan berdasarkan periode kepemimpinan atau Renstra, yaitu tahun 2003–2008, 2009–2013, dan 2003–2013.

DINAMIKA NILAI TUKAR PETANI

Perkembangan Nilai Tukar Petani

NTP berfluktuasi dari waktu ke waktu tergantung dari perkembangan harga barang yang dijual petani dan barang serta jasa yang dikonsumsi petani. Pada Tabel 1 diuraikan perkembangan NTP di tingkat nasional tahun 2003–2013. Dalam kurun waktu 11 tahun terakhir, NTP Indonesia menunjukkan kecenderungan meningkat, bahkan data NTP sejak tahun 2010–2013 mempunyai nilai lebih dari 100. Hal ini berarti bahwa petani mengalami surplus, yakni harga produksinya naik lebih besar dari kenaikan harga konsumsinya sehingga pendapatan petani mengalami kenaikan lebih tinggi dari pengeluarannya. Dengan kata lain, tingkat kesejahteraan petani menjadi lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya. Diharapkan ke depan, tingkat kesejahteraan petani semakin meningkat seiring dengan dilakukannya penguatan perekonomian perdesaan dan peningkatan nilai tambah produk pertanian.

Selama periode 2003–2013, NTP mengalami pertumbuhan sebesar 0,29% per tahun. Apabila dibandingkan pertumbuhan NTP antarperiode, maka pertumbuhan terbesar pada periode tahun 2009–2013, yaitu 0,78% per tahun. Sementara itu, pertumbuhan pada periode tahun 2003–2008 hanya 0,04% per tahun.

Tabel 1. Perkembangan nilai tukar petani nasional, 2003–2013 (2007=100)

Tahun	Nilai Tukar Petani	Pertumbuhan/tahun (%)
2003	99,78	
2004	96,06	-3,87
2005	94,48	-1,67
2006	96,13	1,72
2007	100,00	3,87
2008	100,15	0,15
2009	99,86	-0,29
2010	101,77	1,87
2011	104,58	2,69
2012	104,13	-0,43
2013	102,97	-1,13
Rata-rata	99,99	0,29
Tren 2009–2013		0,78
Tren 2003–2008		0,04

Sumber: BPS (2003-2013), diolah

Pada Tabel 2 dapat dilihat perkembangan NTP antarwilayah dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2013. Data agregat nasional menunjukkan kenaikan NTP dari

100,2 pada tahun 2008 menjadi 103,0 pada tahun 2013 atau meningkat sebesar 2,81%.

Tabel 2. Perkembangan NTP per Wilayah di Indonesia, 2008–2013 (2007=100)

Wilayah	2008	2013	Perkembangan (%)
Sumatera	101,8	103,3	1,47
Jawa	99,8	108,6	8,83
Bali + Nusa Tenggara	98,5	100,2	1,74
Kalimantan	100,3	99,2	-1,12
Sulawesi	101,8	102,6	0,76
Maluku + Papua	101,9	101,5	-0,47
Indonesia	100,2	103,0	2,81

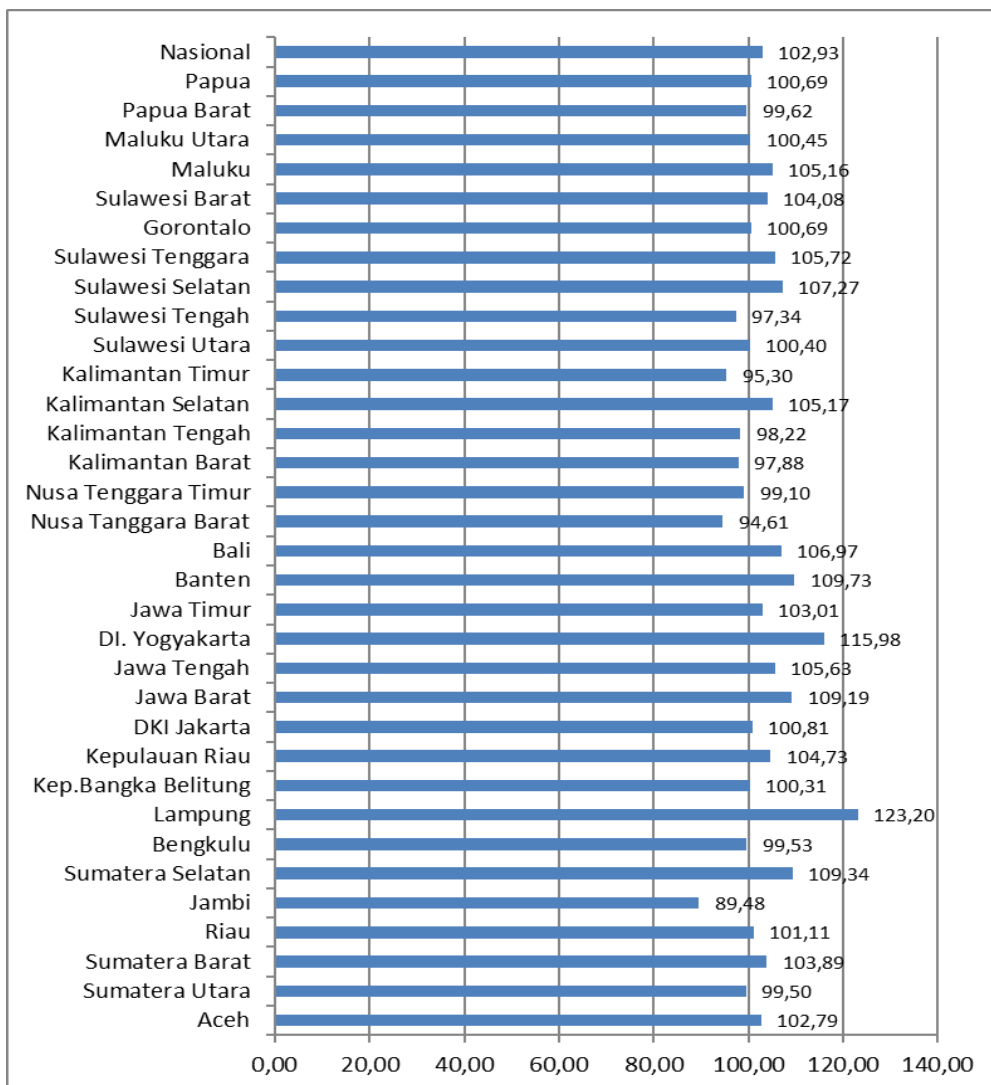
Sumber: BPS (2003, 2013), diolah

Pada periode 2008–2013 tersebut sebagian besar wilayah mengalami kenaikan NTP, kecuali di wilayah Kalimantan serta wilayah Maluku dan Papua mengalami penurunan NTP masing-masing sebesar 1,12% dan 0,47%. Wilayah dengan pertumbuhan NTP terbesar dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2013 adalah wilayah Jawa dengan pertumbuhan 8,83% di atas rata-rata pertumbuhan NTP nasional. Untuk wilayah lainnya, kecuali Kalimantan serta Maluku dan Papua, tingkat pertumbuhannya relatif kecil, yaitu sekitar 1%.

Data agregat nasional tahun 2013 menunjukkan NTP Indonesia sebesar 102,93%, dan pada sebagian besar provinsi mempunyai NTP lebih besar dari 100% (Gambar 1). Provinsi dengan NTP terbesar adalah Lampung dan DI Yogyakarta masing-masing sebesar 123% dan 116%. Pada tahun yang sama NTP Provinsi Jambi dan Nusa Tenggara relatif kecil dibandingkan dengan provinsi lainnya yaitu masing-masing 89,48% dan 94,61%.

Dinamika NTP nasional bulanan periode 2008 dan 2013 dapat dilihat pada Tabel 3. Pertumbuhan NTP relatif besar terjadi pada bulan Januari sampai dengan bulan Juni, berkisar antara 3,01% sampai 4,59%. Pada bulan Juli sampai dengan September dan bulan Desember, pertumbuhan NTP lebih kecil berkisar antara 0,24% sampai 1,75%.

Hasil perhitungan NTP oleh BPS dengan menggunakan tahun dasar 2007 menunjukkan bahwa NTP rata-rata tahun 2010–2014 (sampai dengan bulan Mei 2014) mencapai 103,78 (Tabel 4). NTP rata-rata tahun 2010–2014 tertinggi adalah pada subsektor tanaman hortikultura sebesar 106,52, diikuti oleh subsektor tanaman perkebunan rakyat (105,72), subsektor peternakan (102,49) dan NTP terendah pada subsektor tanaman pangan (100,39). NTP tahun 2010–2014 mengalami pertumbuhan rata-rata 0,70%. Pada periode tersebut NTP tanaman pangan, tanaman hortikultura dan peternakan mengalami pertumbuhan positif masing-masing 0,65%, 1,45% dan 0,31%, sedangkan NTP tanaman perkebunan rakyat mengalami pertumbuhan negatif -0,62%.



Sumber: BPS (2013), diolah

Gambar 1. Nilai Tukar Petani per Provinsi di Indonesia, 2013 (2007=100)

Permasalahan rendahnya NTP antara lain disebabkan oleh (1) skala usaha budi daya pertanian yang relatif kecil; (2) harga komoditas berfluktuasi, terutama pada saat panen raya; (3) pembangunan infrastruktur yang belum merata sehingga menyebabkan harga jual rendah dan harga kebutuhan lain tinggi; (4) aplikasi teknologi yang belum optimal, hal ini antara lain disebabkan karena terbatasnya permodalan petani yang mengakibatkan produktivitas rendah (5) daya saing komoditas pertanian relatif rendah; (6) laju pertumbuhan harga konsumsi dan harga sarana produksi lebih tinggi dari laju pertumbuhan harga komoditas; (7) dari sisi konsumsi rumah tangga, pertumbuhan pengeluaran untuk bahan makanan, makanan jadi, perumahan dan sandang lebih tinggi dibandingkan laju pertumbuhan

produksi komoditas pertanian; (7) dari sisi biaya produksi, laju pertumbuhan harga/biaya obat-obatan dan penambahan barang modal tinggi dibandingkan laju pertumbuhan harga komoditas pertanian.

Tabel 3. Dinamika NTP nasional bulanan, 2008 dan 2013 (2007=100)

Bulan	2008	2013	Perkembangan (%)
Januari	100,69	103,83	3,12
Februari	100,59	103,62	3,01
Maret	98,79	103,32	4,59
April	99,05	103,26	4,26
Mei	100,17	103,55	3,38
Juni	100,64	103,76	3,10
Juli	101,71	102,81	1,08
Agustus	102,00	102,24	0,24
September	101,69	102,47	0,77
Oktober	99,20	102,99	3,82
November	98,36	103,04	4,76
Desember	98,99	100,73	1,75

Sumber: BPS (2008, 2013), diolah

Tabel 4. Perkembangan Nilai Tukar Petani per Subsektor di Indonesia, 2008–2014 (2007=100)

No.	Tahun	Nilai Tukar Petani				
		Total	Tanaman Pangan	Tanaman Hortikultura	Tanaman Perkebunan Rakyat	Peternakan
1.	2008	100,14	97,07	99,71	109,56	101,09
2.	2009	99,85	95,08	103,38	103,80	104,79
3.	2010	101,77	97,78	107,60	104,07	104,10
4.	2011	104,58	102,82	108,95	107,29	101,22
5.	2012	105,24	104,70	109,03	105,91	101,33
6.	2013	104,92	104,62	108,35	104,13	102,05
7.	2014 ^a	104,36	100,63	108,63	105,31	102,88
Rataan		103,78	100,39	106,52	105,72	102,49
Pertumbuhan (%)		0,70	0,65	1,45	-0,62	0,31

Sumber: BPS (2008-2014), diolah

Keterangan: ^a NTP 2014 sampai dengan bulan Mei 2014

Dinamika Faktor Pembentuk NTP

Faktor pembentuk NTP terdiri dari indeks harga yang diterima petani (It) dan indeks harga yang dibayar petani (Ib). Selama kurun waktu 2003–2013, indeks harga yang diterima petani dan indeks harga yang dibayar petani mengalami peningkatan dengan laju sedikit lebih besar pada indeks harga yang diterima petani (Tabel 5).

Tabel 5. Perkembangan Indeks Harga yang Diterima Petani (It) dan Indeks Harga yang Dibayar Petani (Ib) di Indonesia, 2003–2013 (2007=100)

Tahun	Indeks Harga yang Diterima Petani (It)		Indeks Harga yang Dibayar Petani (Ib)	
	Nilai	Pertumbuhan/ Tahun (%)	Nilai	Pertumbuhan/ Tahun (%)
2003	69,33		69,49	
2004	70,30	1,38	73,19	5,06
2005	75,97	7,47	80,50	9,08
2006	88,41	14,07	91,95	12,45
2007	100,00	11,59	100,00	8,05
2008	112,35	11,00	112,19	10,86
2009	119,72	6,15	119,89	6,42
2010	128,62	6,92	126,37	5,13
2011	138,90	7,40	132,81	4,85
2012	140,62	1,23	135,08	1,68
2013	143,49	2,00	139,34	3,06
Rata-rata	107,97	6,92	107,34	6,66
Tren 2009–2013		4,68		3,84
Tren 2003–2008		9,10		9,10

Sumber: BPS (2003-2013), diolah

Indeks harga yang diterima petani meningkat rata-rata 6,92% per tahun, sedangkan indeks harga yang dibayar petani meningkat rata-rata 6,66% per tahun. Kenaikan It maupun Ib terbesar terjadi pada periode 2003–2008. Dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2013, terjadi pertumbuhan positif baik pada indeks harga yang diterima petani maupun indeks harga yang dibayar petani. Pertumbuhan positif terjadi bulan Januari sampai dengan November, sedangkan pada bulan Desember indeks harga yang diterima petani dan indeks harga yang dibayar mengalami penurunan (Tabel 6).

Dalam konteks peningkatan NTP upaya yang dapat dilakukan petani adalah mencapai efisiensi ekonomi semaksimal mungkin melalui perbaikan efisiensi teknis dan optimalisasi realokasi sumber daya (efisiensi alokatif) didukung oleh kebijakan insentif harga output sehingga diperoleh tingkat pendapatan yang memadai.

Tingkat pencapaian efisiensi beberapa komoditas pertanian relatif bervariasi (Saptana, 2012) yaitu 0,50–0,85 (efisiensi teknis), 0,45–0,70 (efisiensi alokatif) dan 0,35–0,60 untuk efisiensi ekonomi. Dengan mempertimbangkan nilai efisiensi lebih besar dari 0,70 sebagai kategori tingkat efisiensi tinggi, maka dapat dinyatakan bahwa nilai efisiensi berada pada kategori rendah sampai sedang. Jadi, masih terdapat ruang untuk meningkatkan tingkat produktivitas dan pendapatan (serta pada akhirnya NTP) pertanian nasional melalui perbaikan efisiensi usaha tani.

Tabel 6. Dinamika Indeks Harga yang Diterima Petani (It) dan Indeks Harga yang Dibayar Petani (Ib) Nasional Bulanan, 2008 dan 2013 (2007=100)

Bulan	It			Ib		
	2008	2013	Perkembangan (%)	2008	2013	Perkembangan (%)
Januari	106,10	143,63	35,37	105,39	138,35	31,27
Februari	107,04	143,98	34,51	106,44	138,98	30,57
Maret	106,17	144,25	35,87	107,50	139,65	29,90
April	107,12	144,35	34,76	108,18	139,83	29,26
Mei	109,61	144,78	32,08	109,45	139,85	27,78
Juni	113,52	145,49	28,16	112,80	140,25	24,33
Juli	116,51	148,02	27,04	114,56	144,02	25,71
Agustus	117,49	148,68	26,55	115,18	145,45	26,28
September	118,02	149,09	26,32	116,05	145,52	25,40
Oktober	115,74	150,18	29,76	116,68	145,84	24,99
November	114,86	150,49	31,02	116,77	146,07	25,09
Desember	116,06	109,01	-6,08	117,25	108,23	-7,70

Sumber: BPS (2008, 2013), diolah

Terdapat sejumlah instrumen kebijakan yang dapat dipertimbangkan dalam menekan inefisiensi teknis usaha tani (Saptana, 2012), yaitu (a) meningkatkan luas lahan garapan; (b) meningkatkan sumber-sumber pendapatan baik pertanian maupun non pertanian; (c) meningkatkan pendidikan formal dan pengalaman usaha tani kepala keluarga tani; (d) meningkatkan pengetahuan teknis budi daya; (e) meningkatkan akses petani ke pasar input dan output pertanian; (f) meningkatkan partisipasi petani dalam kegiatan kelompok tani; dan (g) memperbaiki penanganan aspek panen dan pascapanen komoditas pertanian.

Pada tataran yang lebih luas, beberapa instrumen kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk meningkatkan efisiensi usaha tani dalam perspektif meningkatkan nilai tukar dan kesejahteraan petani adalah (a) meningkatkan kapasitas produksi pertanian melalui pengembangan teknologi, revitalisasi, optimalisasi, dan pengembangan sumber daya lahan; (b) pengembangan infrastruktur pertanian dalam arti luas yang mencakup irigasi, jalan usaha tani dan

perdesaan, perlistrikan, dan telekomunikasi, dan lain-lain; (c) penguatan pelaksanaan subsidi sarana produksi dan pengembangan insentif harga bagi petani dalam perspektif stabilisasi harga sehingga dimungkinkan pelaksanaan optimalisasi alokasi sumber daya dalam usaha tani; (d) revitalisasi program dan pelaksanaan penyuluhan dalam meningkatkan kemampuan manajemen petani sehingga kemampuannya dalam perbaikan efisiensi usaha tani meningkat; dan (e) perbaikan struktur dan efisiensi pemasaran input dan produk pertanian nasional sehingga mampu menekan biaya dan meningkatkan nilai jual yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan petani.

KINERJA DAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN

Kebijakan peningkatan kesejahteraan petani memiliki dimensi yang kompleks. Kesejahteraan merupakan resultante dari sejumlah keberhasilan implementasi kebijakan yang mencakup kebijakan subsidi harga sarana produksi utama, kebijakan stabilisasi harga produksi pada tingkat yang memberikan insentif yang memadai bagi petani, dan kebijakan peningkatan produksi dan produk komoditas pertanian. Keberhasilan kebijakan subsidi input, stabilisasi harga output, dan peningkatan produksi membutuhkan prasyarat dan kebijakan pendukung yang relevan agar mencapai sasaran seperti yang diharapkan. Perbaikan tingkat kesejahteraan petani juga membutuhkan dukungan tingkat dan stabilitas harga komoditas pangan dan nonpangan yang dibutuhkan petani dalam mendukung daya beli dan tingkat kesejahteraan rumah-tangganya. NTP sebagai indikator daya beli dan tingkat kesejahteraan merupakan rasio indeks harga yang diterima dengan indeks harga yang dibayar oleh petani. Di samping mengukur tingkat kesejahteraan dari waktu ke waktu, NTP juga merefleksikan fluktuabilitas harga komoditas pertanian yang diterima petani, harga komoditas yang dikonsumsi, harga sarana yang digunakan untuk produksi (BPS, 2003).

Kebijakan Subsidi Harga Input

Kebijakan sarana produksi utama yang diterapkan pemerintah selama ini adalah benih dan pupuk. Benih dan pupuk memegang peranan penting dalam struktur biaya produksi dan merupakan faktor utama penentu peningkatan produksi komoditas pertanian. Ketersediaan dan akses petani terhadap benih dan pupuk pada tingkat kebutuhan yang tepat dan harga terjangkau daya beli akan menentukan tingkat keberhasilan peningkatan produksi dan kesejahteraan petani. Bahasan ini menampilkan kinerja dan perspektif implementasi kebijakan kedua input utama ini dalam rangka mensukseskan peningkatan produksi pertanian dan kesejahteraan petani.

Ketersediaan dan akses benih berkualitas memegang peranan penting dalam peningkatan produktivitas dan kualitas produksi komoditas pertanian, sehingga tetap perlu dalam kendali kebijakan pemerintah (Kariyasa, 2007). Kebijakan subsidi benih dinilai belum efektif yang ditunjukkan oleh harga benih yang tetap tinggi,

kualitas benih yang tidak sesuai, dan tingkat partisipasi penggunaan benih berlabel yang masih perlu ditingkatkan. Reorientasi kebijakan perlu mempertimbangkan modus pemberian subsidi benih menurut komoditas dan pola distribusinya sehingga tujuan penggunaan benih berkualitas dapat tercapai maksimal. Alternatif mekanisme penyaluran benih bersubsidi yang ditawarkan adalah (a) harga jual ditetapkan pemerintah; dan (b) harga jual berdasarkan mekanisme pasar. Pada kedua alternatif tersebut, penyaluran benih dapat tetap terbuka, sehingga tidak terjadi dualisme pasar akibat adanya perbedaan harga, seperti yang terjadi pada pasar pupuk.

Mayrowani (2008) mengemukakan pentingnya konsolidasi kebijakan pusat-daerah terkait dengan kebijakan implementasi subsidi benih jagung. Dibutuhkan reorientasi pendekatan *top-down* ke pendekatan yang lebih moderat dengan mempertimbangkan kondisi dan tingkah laku petani yang bersifat spesifik. Reorientasi pendekatan ini diharapkan dapat mengatasi berbagai permasalahan teknis di lapangan, sehingga target penyaluran benih dapat dicapai dengan baik. Perlu dipertimbangkan harmonisasi kebijakan dengan mempertimbangkan basis kebijakan apakah langsung ke petani (pendekatan pusat) atau berbasis kelompok tani (pendekatan daerah) dengan sasaran keberlanjutan adopsi teknologi benih pascakebijakan subsidi. Dinyatakan bahwa dampak kebijakan subsidi benih terhadap peningkatan produktivitas dan pendapatan petani bersifat variatif tergantung pada sejumlah faktor, yaitu ketepatan waktu/mutu/jumlah benih yang diterima petani, perubahan cuaca dan kekeringan, teknologi budi daya dan penerapan jagung hibrida, dan pembatasan skala usaha petani penerima subsidi, yaitu satu hektar lahan garapan.

Pupuk, seperti halnya benih, memiliki peranan strategis dalam peningkatan produktivitas dan kesejahteraan petani. Pemerintah terus mendorong penggunaan pupuk yang efisien melalui intervensi dan fasilitasi kebijakan terkait aspek teknis pemupukan, penyediaan dan distribusi, serta stabilisasi kebijakan harga melalui subsidi. Kebijakan pemupukan yang dinilai sudah komprehensif (penetapan kebutuhan, harga eceran tertinggi/HET, besaran subsidi, dan sistem distribusinya), ternyata belum mampu menjamin ketersediaan dan akses petani terhadap sarana produksi utama ini. Dalam konteks ini dibutuhkan revitalisasi kebijakan sistem distribusi pupuk bersubsidi yang mencakup aspek teknis, manajemen, dan regulasi (Rachman, 2009). Revitalisasi aspek teknis mencakup sosialisasi pemupukan berimbang (organik dan anorganik) spesifik lokasi, dan mempercepat pengembangan pupuk organik *in situ* melalui pelatihan pembuatan pupuk organik dan dekomposer *in situ*. Aspek manajemen mencakup sosialisasi penyaluran sistem tertutup, pilot proyek penyaluran pupuk bersubsidi menggunakan kartu kendali (*smart card*), koordinasi lintas sektor dan pusat-daerah dalam implementasi kebijakan, dan mengedepankan peran penyalur Lini IV dalam pengaturan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Revitalisasi regulasi agar mempertimbangkan peran RDKK sebagai basis perencanaan alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi, dan pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi diberikan sanksi pidana sejalan dengan semangat ketentuan Perpres No. 77 Tahun 2005.

Kebijakan subsidi pupuk memiliki keterkaitan dengan kebijakan proteksi harga (kebijakan HPP). Bahkan kebijakan pupuk tertentu (urea) dapat berpengaruh terhadap pemanfaatan pemupukan berimbang antarpupuk anorganik dan/atau menaikkan penggunaan pupuk organik. Penelitian Kariyasa (2007) menunjukkan bahwa pengurangan subsidi pupuk urea (peningkatan HET urea) secara makro memberikan dampak positif terhadap efisiensi penggunaan pupuk dan kinerja ekonomi padi. Terdapat empat manfaat jika HET pupuk urea dikoreksi sesuai dengan HPP gabah, yaitu (a) menghindari penggunaan pupuk urea berlebih, sehingga berpeluang peningkatan penggunaan pupuk anorganik lainnya (TSP dan/atau KCl) secara lebih berimbang; (b) aplikasi pemupukan berimbang akan mendorong peningkatan produksi beras nasional melalui perbaikan produktivitas dan rendemen gabah ke beras; (c) relaksasi politik anggaran melalui pengalihan dana pembangunan untuk perbaikan kapasitas produksi, penyediaan sarana prasarana dan infrastruktur sehingga memberikan ruang yang lebih besar bagi peningkatan efisiensi dan kesejahteraan petani; dan (d) petani akan termotivasi dalam pemanfaatan pupuk organik ramah lingkungan sehingga akan semakin memantapkan keberlanjutan usaha tani padi.

Pergeseran paradigma protektif menuju paradigma pasar memerlukan sistem distribusi yang handal dan terpercaya dalam jangka panjang. Penyaluran pupuk bersubsidi perlu penanganan secara tuntas untuk meningkatkan produksi pangan, pendapatan, dan kesejahteraan petani produsen. Beberapa model yang perlu dipertimbangkan adalah uji coba *smart card* dan/atau sistem subsidi pupuk langsung yang dikomplemen dengan hubungan jangka panjang antara produsen dan distributor dalam kerangka *relationship marketing* (Sudjono, 2011). Uji coba *smart card* merupakan upaya untuk membangun sistem distribusi pupuk bersubsidi yang berbasis data dan teknologi informasi. Sistem subsidi pupuk langsung diarahkan untuk memastikan bahwa margin perbedaan harga antara pupuk bersubsidi dan pupuk nonsubsidi sampai ke tangan yang berhak.

Dalam sistem distribusi berbasis *relationship marketing*, terdapat beberapa langkah penting dalam pemilihan distributor yang tepat (Hollensen, 2010 *dalam* Sudjono *loc.cit.*), yaitu (a) melakukan seleksi distributor potensial dengan kriteria kinerja baik dan dapat menjadi partner yang saling mendukung bagi produsen; (b) distributor dengan horizon pikiran jangka panjang, siap melakukan investasi dan hubungan yang terbuka, serta mampu membangun pasar; (c) distributor adalah partner jangka panjang, bukan alat jangka pendek untuk menembus pasar; (d) produsen harus mendukung upaya menembus pasar dengan dana, sumber daya manusia, dan konsep pemasaran yang jelas; (e) produsen harus memegang kendali dalam pemasaran, dan distributor diharapkan dapat melakukan adaptasi terhadap strategi yang telah disepakati; (f) distributor harus mampu menyediakan data yang terperinci tentang pasar dan kinerja keuangan; dan (g) produsen perlu membangun kelembagaan jaringan antardistributor dengan sasaran percepatan transfer gagasan dan pengalaman untuk meningkatkan konsistensi dan kinerja strategi pemasaran bersama.

Kebijakan Stabilisasi Harga Output

Berkaitan dengan kebijakan dan stabilisasi harga output pertanian beberapa aspek yang patut dipertimbangkan adalah (a) kinerja dan perspektif harga pembelian pemerintah gabah dan beras; (b) kebijakan antisipatif implementasi kebijakan harga pembelian pemerintah multikualitas gabah dan beras; (c) antisipasi penerapan dan pembelajaran kebijakan subsidi ekspor beras dalam merespon peluang ekspor ke depan; dan (d) antisipasi dampak kebijakan harga gabah dan beras dalam mendukung ketahanan pangan nasional.

Kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP) gabah dan beras telah dilakukan sejak tahun 2000, dengan dinamika justifikasi dan sasaran yang disesuaikan dengan perkembangan ekonomi beras dalam perspektif mendukung ekonomi pertanian, perdesaan, dan nasional (Suryana *et al.*, 2015). Pada awal penerapannya sasaran kebijakan HPP adalah untuk meningkatkan pendapatan petani dan pengembangan ekonomi perdesaan. Pada sepuluh tahun perkembangannya (2000–2010), sasaran kebijakan HPP diperluas dengan cakupan peningkatan ketahanan pangan dan stabilitas ekonomi nasional. Sejak tahun 2011, fokus kebijakan HPP ini adalah menjaga stabilitas perekonomian nasional, dengan justifikasi dan sasaran untuk mengantisipasi dampak perubahan iklim dan krisis pangan global.

Hasil evaluasi kebijakan HPP gabah periode 2004–2006 (dalam rentang sepuluh tahun awal pelaksanaannya) memberikan beberapa informasi menarik untuk perspektif ke depan (Simatupang *et al.*, 2005a; Simatupang *et al.*, 2005b), yaitu (a) dibutuhkan optimalisasi dan pemantapan pelaksanaan HPP gabah dan beras untuk mendorong adopsi teknologi, peningkatan produktivitas, areal tanam padi, dan mencegah alih-fungsi lahan; (b) pemantapan rumusan skenario harga relatif antara GKP, GKG, dan beras sebagai dasar acuan untuk memastikan efektivitas pembelian harga dasar GKP dalam mendorong peningkatan produksi dan pendapatan petani padi; dan (c) penetapan HPP gabah dan beras diharapkan tetap dapat mengantisipasi perubahan faktor eksternal (misalnya kenaikan harga BBM), dan dapat mempertahankan tingkat profitabilitas usaha tani pada tingkat yang wajar dan mendukung kesejahteraan petani.

Dalam memenuhi tuntutan konsumen atas kebutuhan beras berkualitas sejalan dengan peningkatan pendapatan masyarakat dibutuhkan reorientasi menuju penerapan HPP multikualitas. Penerapan HPP multikualitas diharapkan dapat berperan dalam mendorong peningkatan produksi dan kualitas gabah dan beras serta berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan petani padi. Beberapa dampak antisipatif dengan penerapan kebijakan HPP multikualitas (Maulana, 2012), di antaranya adalah (a) dapat meningkatkan produksi gabah berkualitas sebagai bahan baku beras dengan kualitas premium; (b) dapat meningkatkan keuntungan petani secara signifikan dibandingkan dengan HPP tunggal kualitas medium seperti yang berlaku selama ini; (c) mampu mendorong pedagang dan penggilingan (RMU) untuk meningkatkan produksi beras berkualitas melalui perbaikan proses penggilingan, revitalisasi RMU, dan adanya insentif menghasilkan beras kualitas premium. Kebijakan HPP multikualitas ini dapat diterapkan melalui payung hukum

Inpres perberasan yang memberikan mandat kepada Bulog dalam pengadaan gabah dan beras dengan kelompok kualitas medium dan premium. Kebijakan ini dapat dilakukan secara bertahap sejalan dengan perkembangan pasar beras berkualitas, dan juga dikomplemen dengan sosialisasi tabel rafaksi sebagai pedoman baku penentuan kualitas bagi petani dan pedagang dalam transaksi jual-beli gabah dan beras (Maulana dan Rachman, 2011).

Sejalan dengan upaya mendorong peningkatan produksi padi dengan upaya khusus yang dilakukan pemerintah saat ini, patut dipertimbangkan peluang dan kebijakan antisipatif ekspor beras. Keberhasilan peningkatan produksi beras dapat berdampak positif bagi ketahanan pangan nasional, namun juga berpotensi negatif bagi petani produsen. Kelebihan produksi akan menguatkan ketahanan pangan melalui eliminasi risiko impor dengan tingkat instabilitas yang relatif tinggi. Kelebihan produksi juga dapat menekan harga beras dalam negeri dan mengurangi insentif petani, sehingga akan berdampak negatif terhadap keberlanjutan peningkatan produksi padi. Solusinya adalah ekspor beras, dengan pilihan beras kualitas medium atau kualitas premium. Menurut Sawit (2009) pilihan kualitas ini menjadi sangat penting dengan pertimbangan sebagai berikut: (a) Pencegahan penurunan harga gabah melalui ekspor beras kualitas medium akan membutuhkan subsidi ekspor sebesar US\$200/ton, sehingga dengan target ekspor setengah juta ton saja maka total subsidi ekspor yang dibutuhkan akan mencapai US\$100 juta (Rp1.200 miliar); (b) keputusan ekspor dan subsidi ekspor beras medium nampaknya sulit diterima DPR dan masyarakat luas, sehingga lebih realistis memberi subsidi penduduk dalam negeri; dan (c) Pemerintah dapat mempertimbangkan ekspor beras aromatik dan/atau beras kualitas premium lainnya dengan mengacu pada disparitas harga beras tersebut di pasar dalam dan luar negeri. Kebijakan ekspor beras aromatik dan premium ini sejalan dengan upaya penerapan HPP multikualitas untuk mendorong peningkatan produksi beras berkualitas secara bertahap, sejalan dengan peningkatan kebutuhan domestik dan peluang ekspor.

Kebijakan HPP gabah dan beras dinilai tetap relevan dan dinilai efektif sebagai instrumen insentif bagi petani, referensi harga, dan stabilisasi pasokan dan harga gabah dan beras. Penerapan kebijakan HPP gabah dan beras yang dikomplemen dengan kebijakan pendukungnya berdampak positif terhadap stabilitas pasokan dan harga beras di tingkat konsumen (Suryana *et al.*, 2014). Dalam periode 2002–2014 harga beras relatif sangat stabil, dengan rataan CV/variasi harga bulanan 4,48, yang dinilai jauh lebih rendah dibandingkan dengan CV harga komoditas pangan lainnya seperti gula pasir, daging sapi, dan cabai merah yang tidak mendapatkan perlindungan kebijakan harga yang komprehensif. Keberhasilan implementasi kebijakan HPP gabah dan beras ini tidak terlepas dari efektivitas pelaksanaan kebijakan pendukungnya yang mencakup (a) pembelian gabah dan beras petani sesuai harga pembelian yang ditetapkan pemerintah; (b) pengelolaan stok gabah dan beras pembelian dari petani yang mencakup penyimpanan, pengolahan, dan pendistribusiannya; (c) pengisolasian pasar beras domestik dari gejolak harga internasional melalui penerapan kebijakan impor yang tepat dan kondusif; (d) pengaturan distribusi beras domestik, termasuk untuk keperluan jaminan sosial dan

keadaan darurat; dan (e) dukungan pembiayaan dan politik anggaran yang tepat dan transparan.

Kebijakan Peningkatan Produksi dan Kesejahteraan Petani

Peningkatan produksi pada tingkat yang menguntungkan petani tidak terlepas dari upaya mengeksplorasi peluang peningkatan produktivitas dan optimalisasi alokasi sarana produksi secara efektif dan efisien. Peluang peningkatan produktivitas akan dimungkinkan pada tingkat efisiensi teknis dan potensi teknologi tertentu. Optimalisasi penggunaan input akan dimungkinkan pada tingkat efisiensi alokatif tertentu dengan dukungan stabilitas harga input dan output yang kondusif. Hasil tinjauan yang dilakukan Saptana (2012) terhadap beberapa komoditas pangan di Indonesia menunjukkan kisaran efisiensi teknis 0,50–0,85, efisiensi alokatif 0,45–0,70, dan efisiensi ekonomi 0,35–0,60. Dengan mempertimbangkan nilai di atas 0,70 sebagai kategori efisiensi tinggi, maka dapat dinyatakan bahwa sebagian besar komoditas pangan Indonesia memiliki tingkat efisiensi rendah dan moderat. Jadi masih banyak peluang yang dapat dilakukan dalam peningkatan produktivitas dan pendapatan melalui perbaikan efisiensi teknis dan optimalisasi penggunaan sarana produksi.

Beberapa upaya yang dapat dipertimbangkan dalam peningkatan produktivitas dan pendapatan petani melalui perbaikan efisiensi usaha tani pangan (Saptana, 2012) adalah (a) meningkatkan skala usaha serta tingkat dan keragaman sumber pendapatan (pertanian dan nonpertanian); (b) meningkatkan pendidikan, pelatihan, pengalaman usaha tani, dan partisipasi keterlibatan petani dalam kelompok tani; (c) meningkatkan ketersediaan dan akses petani terhadap pasar input dan output pertanian; (d) pemantapan penanganan kegiatan panen, pascapanen, dan pengembangan produk pertanian. Patut disadari bahwa keberhasilan kebijakan ini akan ditentukan oleh sejumlah kebijakan pendukung seperti peningkatan dan perbaikan kapasitas produksi pertanian (teknologi dan sumber daya lahan), infrastruktur fisik dan kelembagaan pertanian dan perdesaan, struktur dan efisiensi pemasaran komoditas dan produk pertanian pangan. Melalui perbaikan kapasitas produksi, infrastruktur, dan efisiensi pemasaran maka peluang dan akselerasi peningkatan produksi dan pendapatan petani melalui peningkatan produktivitas dan perbaikan efisiensi akan semakin terbuka.

Dalam perspektif pengembangan nilai tukar atau kesejahteraan petani, peningkatan produksi dan pendapatan petani perlu dikomplemen dengan kebijakan terkait dengan pengeluaran rumah tangga petani. Peningkatan daya beli petani dapat dilakukan dengan pengurangan beban pengeluaran rumah tangga melalui penurunan harga atau biaya terkait produk konsumsi (pangan dan nonpangan) serta sarana produksi dan barang modal kebutuhan usaha tani. Beberapa kebijakan terkait dengan pengurangan beban pengeluaran konsumsi rumah tangga petani (Rachmat, 2013), di antaranya adalah beras murah untuk rakyat miskin (Raskin), program wajib belajar dan bantuan operasional sekolah, jaminan kesehatan masyarakat/kecelakaan kerja/hari tua/pensiun/persalinan/kematian, program rumah murah, dan lain-lain. Kebijakan pemerintah yang sejalan dengan pengurangan

beban biaya produksi usaha tani adalah subsidi benih, pupuk, bunga kredit program, di samping kebijakan stabilisasi harga pangan strategis. Dinyatakan bahwa kebijakan yang bersifat prorakyat untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagian besar relevan untuk memperbaiki nilai tukar petani.

KESIMPULAN

Secara nasional NTP menunjukkan kecenderungan meningkat yang artinya bahwa petani cenderung mengalami surplus karena kenaikan harga produk yang dijual petani lebih besar dibanding kenaikan harga barang konsumsi yang dibeli petani. Dengan kata lain tingkat kesejahteraan petani menjadi lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya.

NTP rata-rata tahun 2010–2014 tertinggi adalah pada subsektor tanaman hortikultura, diikuti oleh subsektor tanaman perkebunan rakyat, subsektor peternakan dan NTP terendah pada subsektor tanaman pangan. Selama kurun waktu 2003–2013, indeks harga yang diterima petani dan indeks harga yang dibayar petani mengalami peningkatan dengan laju sedikit lebih besar pada indeks harga yang diterima petani.

Instrumen kebijakan untuk meningkatkan NTP antara lain kebijakan subsidi harga input, kebijakan stabilisasi harga output dan kebijakan peningkatan produksi pertanian. Peningkatan NTP dapat dilakukan melalui perbaikan efisiensi usaha tani, yang akan meningkatkan tingkat produktivitas dan pendapatan pertanian nasional. Secara umum kebijakan harga (gabah dan beras) yang diterapkan sesuai dengan variasi desain dan sasarannya mempunyai dampak positif terhadap upaya peningkatan produksi padi dan stabilitas pasokan dan harga gabah/beras. Dalam konteks peningkatan NTP dan kesejahteraan petani maka pemantapan dan penguatan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan harga output dalam mendukung stabilitas peningkatan produksi dan harga menjadi sangat penting.

DAFTAR PUSTAKA

- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2003–2013. Nilai Tukar Petani. Subdirektorat Statistik Harga Produsen dan Konsumen Pedesaan. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Kariyasa, K. 2007. Usulan Kebijakan Pola Pemberian dan Pendistribusian Benih Bersubsidi. Analisis Kebijakan Pertanian 5(4):304-319.
- Kariyasa, K. 2007. Usulan HET Pupuk Berdasarkan Tingkat Efektivitas Kebijakan Harga Pembelian Gabah. Analisis Kebijakan Pertanian 5(1):72-85.
- Maulana, M. dan B. Rachman. 2011. Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah-Beras Tahun 2010: Efektivitas dan Implikasinya terhadap Kualitas dan Pengadaan oleh Bulog. Analisis Kebijakan Pertanian 9(4):331-347.

- Maulana, M. 2012. Prospek Implementasi Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Multikualitas Gabah dan Beras di Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian* 10(3):211-223.
- Mayrowani, H. 2008. Evaluasi Kebijakan Subsidi Benih Jagung: Kasus Kabupaten Jeneponto, Sulawesi Selatan. *Analisis Kebijakan Pertanian* 6(3):256-271.
- Rachman, B. 2009. Kebijakan Subsidi Pupuk: Tinjauan terhadap Aspek Teknis, Manajemen dan Regulasi. *Analisis Kebijakan Pertanian* 7(2):131-146.
- Rachmat, M. 2013. Nilai Tukar Petani: Konsep, Pengukuran dan Relevansinya Sebagai Indikator Kesejahteraan Petani. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*. 31(2):111-122.
- Saptana. 2012. Konsep Efisiensi Usaha Tani Pangan dan Implikasinya Bagi Peningkatan Produktivitas. *Forum Agro Ekonomi* 30(2):109-128.
- Sawit, M.H. 2009. Praktek Subsidi Ekspor Beras di Negara Lain: Mungkinkah Diterapkan di Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian* 7(3):231-247.
- Simatupang, P., S. Mardianto, dan M. Maulana. 2005a. Evaluasi Kebijakan Harga Gabah 2004. *Analisis Kebijakan Pertanian* 3(1):1-11.
- Simatupang, P., S. Mardianto, K. Kariyasa, dan M. Maulana. 2005b. Evaluasi Pelaksanaan Harga Gabah Pembelian Pemerintah Tahun 2005 dan Perspektif Penyesuaiannya Tahun 2006. *Analisis Kebijakan Pertanian* 3(3):187-200.
- Sudjono, S. 2011. Sistem Distribusi Berbasis Relationship: Kajian Penyempurnaan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Kepada Petani. *Analisis Kebijakan Pertanian*. 9(4):313-330.
- Suryana, A., B. Rachman, dan M.D. Hartono. 2014. Pengembangan Inovasi Pertanian 7(4):155-168.
- Rosidi, A. 2007. Nilai Tukar Petani (NTP) sebagai Indikator Tingkat Kesejahteraan Petani. Makalah Pertemuan dan Diskusi Terbatas Mengenai "Nilai Tukar Petani (NTP)", Bogor, 15 Maret 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.