

KAJIAN KEBIJAKAN HARGA PANGAN NONBERAS DALAM KONTEKS KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Zulkifli Mantau dan Bahtiar

Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Sulawesi Utara, Jalan Kampus Pertanian Kalasey, Kotak Pos 1345 Manado 95013
Telp. (0431) 836637, Faks. (0431) 838808, E-mail: bptp-sulut@litbang.deptan.go.id

Diajukan: 12 Oktober 2009; Diterima: 22 Maret 2010

ABSTRAK

Ketersediaan pangan tidak identik dengan ketersediaan beras karena ketahanan pangan tidak identik dengan swasembada beras, meskipun pilar ketahanan pangan masih bertumpu pada beras. Untuk melindungi produsen dan konsumen pangan dalam negeri, pemerintah menerapkan kebijakan harga komoditas pangan. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menstabilkan harga pangan, mengurangi ketidakpastian petani, dan menjamin konsumen memperoleh pangan yang cukup dengan harga yang wajar. Rancangan dan implementasi kebijakan harga komoditas pangan nonberas perlu dirumuskan secara komprehensif, yang meliputi: 1) jaminan ketersediaan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan di seluruh pelosok tanah air, 2) perlindungan terhadap petani melalui implementasi kebijakan harga perlindungan petani (HPP) dan diplomasi perdagangan internasional, dan 3) dialog terbuka antara pemerintah pusat dan daerah untuk mensintesis persepsi dan keinginan daerah terhadap pusat dan sebaliknya.

Kata kunci: Kebijakan pangan, kebijakan harga, ketahanan pangan

ABSTRACT

The study of price policy of non-rice food in the food security context

The availability of food is not similar with the availability of rice, because food security is not similar with rice self-sufficiency although the main stream of food security is still based on rice. To protect food producers and consumers in the country, the government implemented food and price policies. The policies aim to stabilize agricultural commodity price, reduce farmers uncertainty of price, and guarantee the consumers obtaining sufficient foods in proper price. The design and implementation of price policy of non-rice commodities must be formulated comprehensively and based on local specific conditions, such as: 1) guarantee of food availability for poor people in the country, 2) preventing the farmers through implementation of farmer's prevent price policy and international trade diplomacy, and 3) open dialogue between central and local government for synthesizing perception and regional needs for foods.

Keywords: Food policies, price policies, food security

Isu ketahanan pangan menjadi topik penting karena pangan merupakan kebutuhan paling hakiki bagi manusia. Ketersediaan pangan yang cukup akan menentukan kualitas sumber daya manusia dan stabilitas sosial politik sebagai prasyarat untuk melaksanakan pembangunan. Karena itu, pemerintah sangat berkepentingan terhadap masalah pangan, apalagi proporsi pengeluaran rumah tangga untuk pangan masih di atas 60%.

Fenomena produksi, perdagangan, dan konsumsi pangan menuntut peran pemerintah untuk melindungi produsen dan konsumen domestik. Melalui kebi-

jakan harga komoditas pertanian dan pangan, pemerintah diharapkan dapat menjaga stabilitas harga pangan sehingga dapat mengurangi ketidakpastian petani dalam pemasaran komoditas pertanian dan menjamin konsumen memperoleh pangan dengan harga yang wajar (Ellis 1992).

Untuk melindungi petani tanaman pangan khususnya palawija, pemerintah menetapkan harga dasar beberapa komoditas, yaitu jagung, kedelai, kacang hijau, dan kacang tanah. Pada awalnya pemerintah menetapkan harga dasar jagung pada tahun 1977/1978, kemudian pada tahun 1979/1980 secara bersamaan dite-

apkan harga dasar komoditas kedelai, kacang hijau, dan kacang tanah. Harga dasar kacang tanah hanya diimplementasikan selama tiga tahun, yaitu sampai tahun 1981/1982. Setelah itu, harga dasar kacang tanah tidak diatur oleh pemerintah karena harga di pasar domestik dinilai telah menguntungkan petani produsen (Amang dan Silitonga 1990).

Rancangan dan implementasi kebijakan harga komoditas pangan, terutama pangan nonberas, belum dirumuskan secara komprehensif, tetapi hanya berdasarkan karakteristik masing-masing komoditas. Kebijakan harga komoditas

pangan nonberas hanya diterapkan terhadap harga dasar, tanpa ada batasan harga maksimalnya. Hal ini berbeda dengan harga dasar beras yang dilengkapi dengan ketentuan harga eceran tertinggi yang merupakan refleksi dari harga maksimal komoditas tersebut.

Timmer dan Silitonga (1985) dalam Amang dan Silitonga (1990) mengemukakan bahwa penetapan harga dasar komoditas palawija didasarkan pada biaya produksi dan keseimbangan dengan harga dasar gabah. Hal ini mencerminkan bahwa pemerintah masih menempatkan harga komoditas pangan nonberas pada urutan kedua setelah gabah/beras.

Sejalan dengan fenomena penurunan swasembada beras, pemerintah perlu mengubah kebijakan harga pangan pokok dari beras ke nonberas. Namun masalahnya petani palawija masih kesulitan dalam hal pasar. Tidak terbukanya akses pasar bagi komoditas palawija menyebabkan harga di tingkat petani menjadi rendah. Hal ini kontradiktif dengan kondisi di luar negeri. Jagung, misalnya, saat ini merupakan salah satu komoditas primadona pertanian di Amerika dan Eropa sebagai bahan baku *biofuel* sehingga harga jagung pun terdongkrak naik. Kondisi ini sebenarnya telah diantisipasi pemerintah dengan meluncurkan program Revitalisasi Pertanian, Perkebunan, Kehutanan dan Perikanan, yang salah satu programnya adalah percepatan produksi jagung, khususnya di kawasan timur Indonesia. Namun, *platform* program tersebut kurang jelas sehingga tidak memiliki konsep dasar yang kuat. Selain itu, regulasi berupa proteksi harga dan akses pasar komoditas pangan nonberas masih lemah karena pemerintah terfokus pada percepatan swasembada beras. Tulisan ini bertujuan untuk: 1) mengkaji kebijakan harga pangan nonberas untuk kelangsungan ketahanan pangan nasional, 2) mengkaji kebijakan harga pangan nonberas dan pengaruhnya terhadap kesejahteraan petani, dan 3) merumuskan alternatif kebijakan penentuan harga pangan nonberas di Indonesia.

KETAHANAN PANGAN

Ketersediaan pangan tidak identik dengan ketersediaan beras karena ketahanan pangan tidak identik dengan swasembada beras, meskipun ketahanan pangan masih bertumpu pada beras. Secara umum produksi beberapa komoditas pangan

penting meningkat, termasuk bahan pangan sumber protein hewani (daging) yang pada tahun 2004 produksinya secara nasional tercatat 2.136.727 ton (Departemen Pertanian 2009). Produksi beras sebagai bahan pangan pokok hanya meningkat 1,14%/tahun, sebaliknya produksi kedelai dan gula masing-masing menurun 0,15% dan 7,12% dalam beberapa tahun terakhir. Dalam periode 2002–2003, hampir semua komoditas pangan berada pada posisi kekurangan, kecuali ubi kayu dan minyak goreng sawit, masing-masing 527 ribu ton dan 146 ribu ton pada tahun 2003. Kekurangan pasokan terbesar ditemukan pada beras, kedelai, dan susu, masing-masing 2,05 juta ton, 3,55 juta ton, dan 1,14 juta ton. Ketimpangan neraca pangan tersebut menunjukkan bahwa tantangan dalam penyediaan pangan ke depan makin berat dan kompleks (Suryana 2006).

Pendefinisian ketahanan pangan (*food security*) berbeda dalam tiap konteks, waktu, dan tempat. Sedikitnya ada 200 definisi ketahanan pangan (Maxwell 1996; FAO 2003) dan paling tidak ada 450 indikator ketahanan pangan (Hoddinott 1999). Istilah ketahanan pangan sebagai sebuah konsep kebijakan baru pertama kali muncul pada tahun 1974, yakni ketika dilaksanakan konferensi pangan dunia (Sage 2002). Maxwell (1996) mencoba menelusuri perubahan definisi ketahanan pangan sejak konferensi pangan dunia pada tahun 1974 hingga pertengahan dekade 1990-an. Dilaporkan bahwa perubahan terjadi pada level global, nasional, rumah tangga, dan individu; dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (*food first perspective*) hingga sebagai penghidupan (*livelihood perspective*), dan dari indikator objektif ke persepsi yang subjektif.

Menurut PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, yang dimaksud dengan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketersediaan pangan merupakan prasyarat penting bagi keberlanjutan konsumsi, namun dinilai belum cukup. Untuk itu perlu pemahaman kinerja konsumsi pangan menurut wilayah dan tingkat pendapatan (Sekretariat Negara Republik Indonesia 2002).

Indikator yang dapat digunakan untuk menilai kinerja konsumsi adalah tingkat

partisipasi dan konsumsi pangan. Keduanya menunjukkan tingkat aksesibilitas fisik dan ekonomi terhadap pangan. Aksesibilitas tersebut menggambarkan pemerataan dan keterjangkauan penduduk terhadap pangan. Pemerataan mengandung makna adanya distribusi pangan ke seluruh wilayah sampai tingkat rumah tangga, sementara keterjangkauan adalah keadaan di mana rumah tangga secara berkelanjutan mampu mengakses pangan sesuai dengan kebutuhan untuk hidup sehat dan produktif. Indikator lainnya adalah mutu pangan, yang dapat dinilai berdasarkan kriteria keamanan pangan dan kandungan gizi. Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Untuk mendapatkan kualitas gizi yang baik, diperlukan variasi konsumsi pangan dengan menggunakan instrumen skor pola pangan harapan (FAO-RAPA 1989 dalam Hariyadi *et al.* 2003).

Kelemahan paradigma ketahanan pangan pada masa Pemerintahan Orde Baru adalah: 1) terfokus pada dimensi ketersediaan pangan, khususnya beras, pada tingkat harga murah, 2) lemahnya upaya peningkatan pendapatan dan aksesibilitas terhadap pangan yang mengakibatkan krisis pangan pada tahun 1998, 3) terfokus pada ketahanan pangan di tingkat nasional dan mengabaikan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, dan 4) adanya kebijakan yang kontradiktif, yaitu peningkatan produksi dalam rangka pemantapan swasembada pangan, namun harga pangan dipertahankan relatif murah agar terjangkau sebagian besar konsumen (Sudaryanto dan Rusastra 2000 dalam Hariyadi *et al.* 2003). Atas dasar kelemahan tersebut, diajukan paradigma baru ketahanan pangan berkelanjutan dengan mempertimbangkan empat dimensi utama, yaitu ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*), antisipasi risiko kegagalan panen (*vulnerability*), dan keberlanjutan (*sustainability*).

Ketahanan pangan dapat diukur berdasarkan indikator ketersediaan pangan dan aksesibilitas pangan. Ketersediaan pangan diukur dari ketersediaan konsumsi per kapita yang datanya diperoleh dari Neraca Bahan Makanan Indonesia, Badan Pusat Statistik. Makin besar angka ketersediaan pangan untuk konsumsi, makin

tersedia pangan di tingkat nasional. Aksesibilitas pangan dapat diketahui melalui tingkat konsumsi rumah tangga dari data Susenas. Makin tinggi konsumsi pangan rumah tangga, makin tinggi pula akses rumah tangga tersebut terhadap pangan.

KEBIJAKAN HARGA PANGAN NONBERAS DAN KETAHANAN PANGAN

Hasil penelitian Ilham *et al.* (2006) menunjukkan adanya pengaruh kebijakan harga pangan terhadap ketahanan pangan. Dalam jangka pendek maupun jangka panjang, kebijakan harga pangan dan Produk Domestik Bruto (PDB) berpengaruh positif terhadap ketersediaan energi di tingkat nasional. Artinya, dana yang dikeluarkan pemerintah untuk membiayai pengadaan pangan melalui kebijakan harga pangan berpengaruh terhadap ketersediaan energi yang bersumber dari beras, jagung, kedelai, gula, ubi kayu, ubi jalar, telur, dan daging ayam.

Masih menurut hasil penelitian tersebut, jika biaya untuk kebijakan harga naik 10% maka ketersediaan energi hanya meningkat 0,33% dalam jangka pendek dan 0,59% dalam jangka panjang. Demikian pula jika PDB naik 10% maka ketersediaan energi dari sumber bahan pangan hanya meningkat 2,45% dalam jangka pendek dan 4,35% dalam jangka panjang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan harga pangan tidak efektif pengaruhnya terhadap ketersediaan energi (pangan) di tingkat nasional. Pengaruh PDB, walaupun tidak efektif, masih memberikan respons yang lebih baik. Jika PDB merupakan representasi dari pembangunan ekonomi pada semua sektor maka wajar jika kebijakan harga pangan yang merupakan bagian dari pembangunan ekonomi memberikan respons yang lebih kecil. Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat dikemukakan bahwa penetapan kebijakan harga pangan nonberas yang lebih pasti akan mendorong masyarakat atau konsumen memiliki alternatif konsumsi pangan guna menjaga kestabilan dan ketersediaan pangan di tingkat masyarakat. Dengan demikian, ketahanan pangan secara umum dapat tercapai tanpa harus bergantung pada beras yang akhir-akhir ini harganya

terus meningkat mengikuti harga di pasar dunia.

Irawan (2008) meneliti variabel-variabel yang paling berpengaruh terhadap indeks harga *volatile food*, yaitu konsumsi rumah tangga, *exchange rate*, impor pangan, PDB tanaman pangan, keterbukaan pasar domestik, M1 (*narrow money* = uang yang beredar dalam arti sempit meliputi uang kartal dan uang giral), dan upah tenaga kerja pertanian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *exchange rate*, PDB tanaman pangan, M1, dan kredit pertanian secara nyata mempengaruhi indeks harga *volatile food* (Tabel 1).

Berdasarkan Tabel 1 dapat dikemukakan bahwa perubahan atau guncangan harga pangan bukanlah ditentukan oleh tingkat konsumsi rumah tangga serta pasar domestik. Sebagian kalangan berpendapat bahwa konsumsi rumah tangga merupakan faktor penentu indeks harga *volatile food*. Untuk mencegah terjadinya volatilitas pangan yang berlebihan, pemerintah perlu memperbaiki kebijakan kredit pertanian sehingga lebih berpihak kepada petani dan mengontrol *exchange rate* sebagai refleksi dari kebijakan harga pangan. Upaya tersebut dimaksudkan

agar tidak terjadi guncangan sampai ke tingkat petani karena akan mempengaruhi ketersediaan pangan nasional dan berdampak langsung pada ketahanan pangan nasional.

Tabel 2 menunjukkan bahwa beras masih merupakan komoditas pangan penting di Indonesia setidaknya sampai tahun 2006, sementara komoditas pangan nonberas seperti kedelai dan jagung merupakan komoditas pangan peringkat kedua setelah beras. Hal ini karena beras sudah sejak lama menjadi komoditas pangan yang terus dipacu percepatan produksinya oleh pemerintah melalui berbagai program untuk mencapai swasembada beras, seperti Insus, Supra Insus, IP 300, dan Program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN). Secara tidak langsung, kredibilitas pemerintah yang sedang berkuasa diukur atau ditentukan oleh ketersediaan beras di tingkat masyarakat. Padahal, swasembada beras sangat jauh berbeda terminologinya dengan swasembada pangan.

Gambar 1 memperlihatkan posisi beras terhadap bahan pangan lainnya dari segi produksi. Terlihat pada gambar tersebut bahwa ubi kayu justru menempati urutan

Tabel 1. Uji kausalitas Granger terhadap variabel-variabel yang mempengaruhi indeks harga *volatile food*.

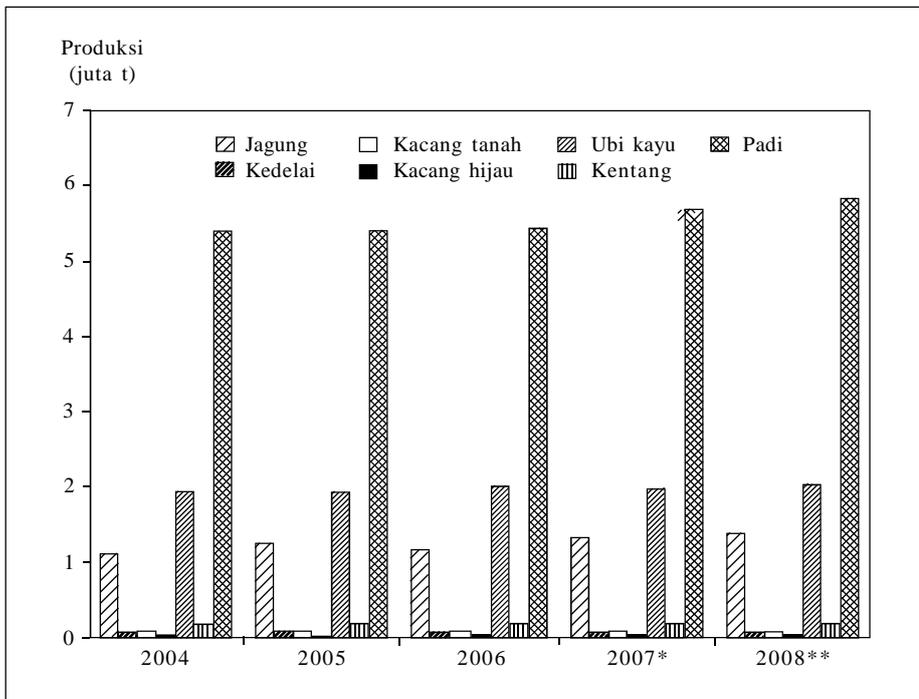
Kausalitas		F-statistik	Peluang	Keberadaan kausalitas
Dari	Ke			
Konsumsi rumah tangga DLOG(CONS)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	0,32	0,73	Tidak ada
<i>Exchange rate</i> DLOG(EXR)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	11,20	0,00010	Ada
Impor pangan DLOG(MFOODRP)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	1,18	0,31	Tidak ada
PDB tanaman bahan pangan DLOG (YTANITMBL)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	6,10	0,00219	Ada
M1 DLOG(M1)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	8,70	0,00061	Ada
Keterbukaan pasar domestik DLOG(OPEN)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	0,84	0,44	Tidak ada
Upah tenaga kerja pertanian DLOG(W_AG)	Indeks harga <i>volatile food</i> DLOG(IHVFI)	1,92	0,16	Tidak ada

Sumber: Irawan (2008).

Tabel 2. Luas panen, produksi, hasil, dan harga komoditas pangan Indonesia, 1991 > 2006.

Tahun	Padi				Kedelai				Jagung			
	Luas panen (ha)	Hasil (kg/ha)	Produksi (t)	Harga (Rp/t)	Luas panen (ha)	Hasil (kg/ha)	Produksi (t)	Harga (Rp/t)	luas panen (ha)	Hasil (kg/ha)	Produksi (t)	Harga (Rp/t)
1991	10.281.519	4.346	44.688.240	315.692	1.368.199	1.137	1.555.453	923.821	2.909.100	2.150	6.255.906	267.948
1992	11.103.317	4.345	48.240.008	329.588	1.665.000	1.123	1.869.713	893.839	3.629.346	2.203	7.995.459	247.700
1993	11.012.780	4.375	48.181.088	307.386	1.470.210	1.162	1.708.530	990.780	2.939.534	2.198	6.459.737	273.352
1994	10.733.800	4.345	46.641.500	390.900	1.406.920	1.112	1.564.847	1.109.290	3.109.400	2.209	6.868.880	339.510
1995	11.438.760	4.349	49.744.140	468.534	1.477.432	1.137	1.680.010	1.131.725	3.651.838	2.258	8.245.902	394.087
1996	11.569.729	4.417	51.101.504	481.896	1.273.290	1.192	1.517.180	1.231.884	3.743.570	2.486	9.307.423	477.614
1997	11.140.594	4.432	49.377.056	541.281	1.119.079	1.213	1.356.891	1.367.704	3.355.224	2.614	8.770.851	499.048
1998	11.730.200	4.197	49.236.700	939.861	1.095.070	1.192	1.305.640	2.454.813	3.833.820	2.653	10.169.488	868.854
1999	11.963.204	4.252	50.866.388	1.214.560	1.151.079	1.201	1.382.848	2.608.220	3.456.357	2.663	9.204.036	1.073.870
2000	11.793.000	4.401	51.898.000	1.069.990	825.000	1.234	1.018.000	2.268.290	3.500.000	2.765	9.677.000	930.320
2001	11.500.000	4.388	50.460.800	1.152.740	678.848	1.218	826.932	2.663.080	3.285.900	2.845	9.347.200	1.230.540
2002	11.521.166	4.469	51.489.696	1.246.567	544.522	1.236	673.056	3.110.249	3.126.830	3.088	9.654.105	1.212.018
2003	11.477.357	4.543	52.137.600	1.204.890	526.796	1.275	671.600	3.278.278	3.358.511	3.241	10.886.442	1.255.018
2004	11.922.974	4.536	54.088.468	1.572.500	565.155	1.280	723.483	3.499.490	3.356.914	3.344	11.225.243	1.366.810
2005	11.800.901	4.575	53.984.592	2.038.660	621.541	1.301	808.353	3.893.734	3.625.987	3.454	12.523.894	1.338.403
2006	11.400.000	4.772	54.400.000	-	581.615	1.288	749.038	-	3.346.427	3.470	11.610.646	-
Total	182.389.301	70.742	806.535.780	13.275.045	16.369.756	19.301	19.411.574	31.425.197	54.228.758	43.640	148.202.212	11.775.092
Rata-rata	11.399.331	4.421	50.408.486	829.690	1.023.110	1.206	1.213.223	2.095.013	3.389.297	2.727	9.262.638	785.006

Sumber: FAO (2008).



Gambar 1. Produksi komoditas pangan nonberas nasional, 2004>2008 (Badan Pusat Statistik 2008); *= persiapan, ** = ramalan pertama.

kedua setelah padi dalam hal produksi pada tahun 2004–2008, sedangkan jagung menempati urutan ketiga. Kenyataan ini makin memperkuat argumen bahwa ke depan, beras bukan lagi menjadi satu-satunya komoditas pangan andalan untuk kelangsungan ketahanan pangan nasional. Dengan posisi produksi pangan nonberas yang demikian, pemerintah sudah harus mampu menyikapi kebijakan pangan nasional, terutama dengan menggenjot produksi pangan nonberas sebagai salah satu upaya diversifikasi pangan.

Tabel 2 juga menunjukkan ketimpangan produksi antara pangan beras dan nonberas, padahal dari segi nilai jual khususnya di pasar domestik, harga beras menempati urutan kedua setelah kedelai yang mencapai Rp3.938.150/t dan tidak nyata perbedaannya dengan jagung yang selisihnya hanya Rp89.883. Artinya jagung mampu bersaing dengan beras sehingga bisa memberikan keuntungan yang nyata bagi petani. Lebih jauh lagi, petani memiliki alternatif substitusi komoditas yang diusahakan selain padi, karena usaha tani padi monokultur belum memberi keuntungan yang layak kepada petani.

Jika dihubungkan dengan ketahanan pangan, dapat dikemukakan bahwa pada tingkat produksi tersebut (Tabel 2) sangat jelas terlihat ketergantungan ketahanan pangan pada beras dibanding pada

komoditas nonberas (jagung dan kedelai). Hal ini mengindikasikan bahwa sasaran program ketahanan pangan melalui diversifikasi pangan nonberas belum tercapai. Pada kedelai, mulai tahun 2000 luas panen kedelai menurun sehingga berpengaruh langsung terhadap penurunan produksi nasional. Hal ini antara lain disebabkan makin intensifnya konversi lahan pertanian dan menurunnya minat petani untuk menanam kedelai karena benih kurang tersedia dan harganya mahal. Kondisi ini akan berdampak buruk terhadap ketahanan pangan, bahkan dapat memicu krisis pangan nasional.

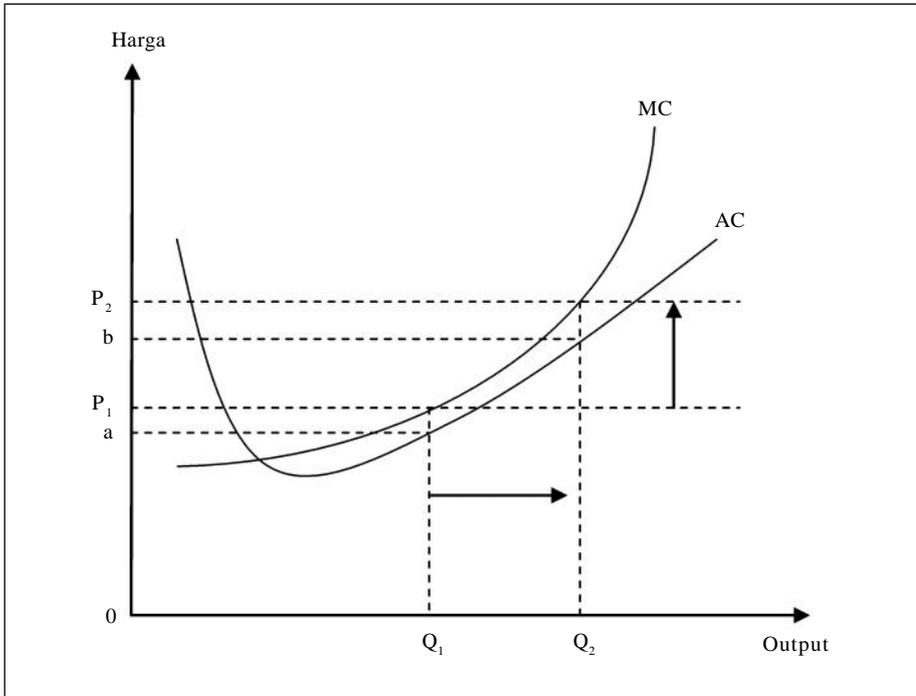
KEBIJAKAN HARGA PANGAN NONBERAS DAN KESEJAHTERAAN PETANI

Gambar 2 secara teoritis menjelaskan respons penawaran terhadap perubahan harga *output* serta hubungan antara penetapan kebijakan harga pangan nonberas yang baku terhadap pendapatan (kesejahteraan) petani. Jika pemerintah menetapkan harga jual jagung sebesar P_1 (batas bawah) dan atau harga beli jagung sebesar P_1 (batas atas), di mana petani memberikan penawaran sejumlah produksi jagung Q_1 kg, maka penerimaan dari hasil

penjualan jagung sebesar P_1Q_1 dengan keuntungan bersih (*net profit*) sebesar $(a - P_1)Q_1$. Selanjutnya, ketika penawaran jagung meningkat menjadi Q_2 , maka harga akan bergerak naik menjadi P_2 (dengan tetap mempertahankan keuntungan maksimal $MC = P$), sehingga penerimaan dari hasil penjualan jagung sebesar $P_1Q_1 - P_2Q_2$ dan pendapatan bersih $(b - P_2)Q_2$. Hal ini mengindikasikan bahwa dengan sedikit intervensi pemerintah terhadap harga patokan (jual dan beli) komoditas jagung, petani sebagai produsen akan meningkatkan pendapatannya sehingga secara langsung mempengaruhi kesejahteraan rumah tangga tani. Hal ini dengan catatan, penentuan kebijakan harga jual/beli jagung tersebut dibarengi dengan regulasi dan sanksi hukum yang tegas terhadap pihak-pihak yang melanggarnya, terutama para pedagang yang membeli jagung petani. Di samping itu, petani perlu bergabung dalam kelompok tani untuk memperkuat posisi tawar mereka dalam pemasaran produk pertanian.

Penjelasan teoritis tersebut kontradiktif dengan hasil kajian Daryanto (2008). Dikemukakan bahwa terkait dengan daya beli, bagi kelompok miskin ada dua pilihan kebijakan dalam menghadapi situasi harga pangan yang meroket, yaitu mengontrol harga dengan menetapkan harga maksimal (*ceiling price*) atau meningkatkan daya beli. Namun, penetapan harga maksimal bukanlah pilihan yang tepat karena membutuhkan biaya administrasi dan pengawasan yang tinggi, sementara kemampuan pemerintah dalam hal tersebut sangat terbatas selain amat berisiko (berkaitan dengan keterbatasan anggaran untuk subsidi harga). Pilihan kebijakan terbaik adalah meningkatkan daya beli masyarakat dengan memberikan subsidi pangan kepada penduduk miskin, yang sebagian besar adalah petani.

Hasil penelitian Irawan (2007) menunjukkan bahwa transmisi harga padi, jagung, ubi kayu, dan kacang tanah dari konsumen ke produsen berkisar antara 65,60–81,30%. Transmisi harga tertinggi terjadi pada pemasaran padi, di mana 81% kenaikan harga yang terjadi di daerah konsumen diteruskan ke petani di daerah produsen. Tingginya transmisi harga beras tersebut terjadi karena dua faktor, yaitu: 1) adanya intervensi pemerintah dalam mengendalikan harga beras melalui kebijakan harga dasar gabah sehingga kekuatan monopsoni/oligopsoni yang dimiliki para pedagang gabah/beras dapat



Gambar 2. Respons penawaran terhadap perubahan harga output.

ditekan, dan 2) karena merupakan bahan pangan pokok, daerah produsen beras relatif tersebar menurut wilayah sehingga jarak antara daerah produsen dan konsumen relatif dekat. Faktor jarak ini pula yang menyebabkan transmisi harga palawija umumnya lebih tinggi dibanding sayuran karena daerah produsen palawija lebih tersebar menurut wilayah dibanding daerah produsen sayuran.

Argumen yang memperkuat hasil tersebut adalah dalam pemasaran komoditas pertanian, transmisi harga dari pasar konsumen ke pasar produsen yang relatif rendah merupakan salah satu indikator kekuatan monopsoni atau oligopsoni pada pedagang. Pedagang yang memiliki kekuatan monopsoni atau oligopsoni dapat mengendalikan harga beli dari petani sehingga walaupun harga di tingkat konsumen relatif tetap, pedagang dapat menekan harga beli dari petani untuk memaksimalkan keuntungan. Begitu pula jika terjadi kenaikan harga di tingkat konsumen, pedagang dapat meneruskan kenaikan harga tersebut kepada petani secara tidak sempurna. Dengan kata lain, kenaikan harga yang diterima petani lebih rendah dibanding kenaikan harga yang dibayar konsumen. Pola transmisi harga seperti ini tidak menguntungkan petani karena kenaikan harga yang terjadi di tingkat konsumen tidak sepenuhnya dapat dinikmati petani,

dan sebaliknya jika terjadi penurunan harga.

Berdasarkan hasil penelitian dan penjelasan tersebut dapat dikemukakan bahwa peran pemerintah dalam menentukan harga pangan nonberas sangat diperlukan, terutama untuk mencegah permainan harga oleh para pedagang, yang bukan saja merugikan petani sebagai produsen tetapi juga masyarakat sebagai konsumen. Hal tersebut bukan hanya berdampak pada tingkat kesejahteraan petani, tetapi bisa lebih luas dan dapat mengancam ketahanan pangan karena ketidakstabilan harga pangan menyebabkan daya beli konsumen menurun sehingga dapat memicu terjadinya krisis pangan. Dampak yang lebih jauh dari fenomena tersebut adalah terjadinya

agflation, yakni inflasi yang ditimbulkan oleh meningkatnya harga pangan karena peningkatan konsumsi dan penggunaan bahan pangan untuk energi alternatif, sementara pasokan pangan tetap atau bahkan menurun (Daryanto 2008).

Kebijakan harga komoditas pertanian strategis secara tidak langsung akan mempengaruhi kesejahteraan petani karena kebijakan harga bertujuan melindungi konsumen atau produsen. Namun, umumnya kebijakan harga komoditas pertanian relatif tidak berpihak kepada produsen/petani, karena umumnya hanya dipengaruhi dan dilihat dari sisi kelompok yang memiliki kekuatan politik (kaum urban), sehingga harga yang diterima petani relatif rendah. Secara teori, harga yang dibayarkan petani jauh lebih besar dibanding harga yang diterima petani sehingga nilai tukar petani (NTP) jauh lebih rendah.

Sebagaimana diketahui bahwa tingkat kesejahteraan petani dapat ditunjukkan melalui indeks NTP, yaitu perbandingan harga-harga yang diterima dan dibayarkan petani. Jika NTP menurun atau harga yang diterima petani jauh lebih rendah dari harga yang dibayar petani, terutama petani kecil, maka tingkat kesejahteraan petani juga turun. Jika hal ini terus berlangsung maka insentif untuk melakukan usaha tani pangan nonberas tidak akan menguntungkan. Dampaknya, petani akan beralih ke profesi lain, seperti buruh tani, buruh pabrik, atau ke pekerjaan informal lainnya.

Tabel 3 memberikan gambaran umum mengenai indeks harga yang diterima petani (IT), indeks harga yang dibayar petani (IB) dan nilai tukar petani (NTP) secara nasional. Pada kurun waktu 2007–2008, terjadi penurunan nilai IT, IB, dan NTP yang mengindikasikan penurunan tingkat kesejahteraan petani. Hal ini

Tabel 3. Indeks harga yang diterima petani (IT), indeks harga yang dibayar petani (IB), dan nilai tukar petani (NTP) tahun 2004>2008.

Uraian	Tahun				
	2004	2005	2006	2007	2008
IT	447,59	469,31	548,44	648,30	108,10
IB	432,90	467,80	543,02	594,70	107,30
NTP	103,39	100,32	100,00	109,01	100,80

Posisi data perbulan Maret tahun berjalan.
Sumber: BPS (2010a dan 2010b).

dimungkinkan terjadi karena pada tahun-tahun tersebut Indonesia memasuki masa krisis moneter sebagai dampak dari terganggunya keamanan dalam negeri karena perubahan politik dan era pemerintahan.

Dari aspek makro, inflasi akan meningkatkan harga produk. Karena petani selain sebagai produsen juga sebagai konsumen, inflasi menyebabkan kesejahteraan petani jauh lebih rendah dari kondisi yang diperkirakan. Karena itu, diperlukan kebijakan yang sesuai untuk mengakomodasi semua pihak, termasuk kepentingan petani sebagai produsen.

Adanya perlakuan yang berbeda dalam penetapan harga beras dan harga komoditas pangan selain beras akan memberikan efek yang berbeda pula. Sebagaimana diketahui, intervensi pemerintah melalui kebijakan harga dasar untuk komoditas pangan nonberas masih belum tampak. Perbedaan perlakuan tersebut akan memberikan pengaruh yang berbeda pula, baik bagi petani padi maupun petani palawija. Jika fokus ketahanan pangan hanya bersandar pada swasembada beras maka komoditas lain akan tersingkirkan, karena petani nonpadi tidak akan mendapat insentif baik berupa kepastian harga maupun pasar. Seperti diketahui, harga komoditas pangan nonberas ditentukan oleh mekanisme pasar atau bergantung pada kekuatan permintaan dan penawaran sehingga memperlemah posisi tawar petani serta komoditas itu sendiri di mata petani. Permintaan yang relatif tinggi sedangkan pasokan tetap menyebabkan harga akan naik. Namun, tingkat harga yang diterima petani jauh lebih rendah dari kenaikan harga dari pedagang ke konsumen sehingga karena ketiadaan kepastian harga, petani tetap tidak mendapat insentif. Harga komoditas pangan nonberas yang berfluktuasi menjadi alasan bagi pedagang untuk menekan harga di tingkat petani, di samping keterbatasan informasi yang dimiliki petani.

Tidak tersedianya harga dasar bagi komoditas pangan nonberas menyebabkan pasar tidak terjamin. Dengan pasar yang tidak terjamin maka pasar komoditas pangan nonberas relatif tertutup bagi konsumen lain. Hal ini menyebabkan seolah-olah bahan pangan yang dapat diperoleh konsumen di pasar hanya beras sehingga permintaan pangan nonberas akan menurun. Akibatnya, komoditas pangan nonberas hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan industri pangan

atau untuk pakan ternak yang perminannya terus meningkat.

ALTERNATIF KEBIJAKAN HARGA PANGAN NONBERAS

Pembangunan di bidang pangan harus diarahkan pada upaya peningkatan swasembada pangan yang tidak hanya bertumpu pada beras dan gandum, namun didukung oleh komoditas pangan lokal strategis sehingga ketahanan pangan menjadi tangguh. Kenaikan harga pangan pokok bukan saja menyebabkan masyarakat sulit mengakses pangan pokok, tetapi juga memenuhi kebutuhan primer nonpangan seperti kesehatan, sandang, dan pendidikan. Kelompok masyarakat yang paling merasakan dampak kenaikan harga pangan pokok adalah mereka yang berada pada strata ekonomi terendah seperti petani, nelayan, buruh, atau yang berpenghasilan tidak menentu. Oleh karena itu, alternatif kebijakan harga pangan nonberas perlu diagendakan dan dirumuskan secara komprehensif.

Agenda kebijakan harga pangan adalah sebagai berikut. **Pertama**, jaminan ketersediaan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan di seluruh pelosok tanah air, termasuk daerah yang tertimpa bencana alam dan kemanusiaan. Di tingkat praktis, kebijakan operasi pasar khusus (OPK) perlu lebih diintensifkan dan dimodifikasi sesuai dengan perubahan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah. Jika diperlukan, upaya redistribusi pangan untuk kelompok miskin ini disertai dengan restitusi pendapatan (*income restitution*) yang lebih adil, misalnya melalui mekanisme pajak progresif bagi pedagang beras yang terlalu berlebihan mengambil keuntungan. Pemerintah perlu mendorong secara aktif pembentukan stok pangan daerah yang lebih rasional, dengan dukungan pangkalan data yang dapat diakses lembaga publik dan swasta yang memerlukannya. Pemerintah pusat dan daerah perlu melakukan pemantauan perubahan tingkat pendapatan masyarakat pedesaan. Sudah saatnya pemerintah melakukan investasi yang bermanfaat bagi agenda kebijakan ekonomi secara keseluruhan. Artinya, komitmen di tingkat makro serta koordinasi kebijakan fiskal dan moneter juga diperlukan untuk mendukung kebijakan dan program jaminan ketersediaan pangan.

Kedua, lebih serius melaksanakan agenda perlindungan terhadap petani, baik melalui implementasi kebijakan harga perlindungan petani (HPP) maupun diplomasi dalam perdagangan internasional. Pemerintah perlu segera menetapkan mekanisme penentuan HPP tersebut, jika perlu melibatkan unsur independen seperti lembaga penelitian nonpemerintah dan lembaga swadaya masyarakat. Keputusan yang rasional dan objektif perlu dikedepankan, bukan lagi memanfaatkan kekuatan asimetris aparat birokrasi, pedagang, dan tengkulak yang cenderung masih dilandasi kepentingan perburuan rente (*rent seeking*) yang amat jauh dari prinsip keadilan.

Dalam jangka pendek, pengembangan lembaga keuangan pedesaan yang mudah dijangkau seluruh lapisan masyarakat diharapkan dapat mengatasi kebutuhan mendesak dalam investasi dan modal kerja untuk diversifikasi usaha dan pengembangan agribisnis. Pada saat yang sama, pemerintah perlu memfasilitasi diversifikasi usaha melalui pengembangan teknologi peningkatan produksi dan pascapanen spesifik lokasi. Tidak berlebihan bila dikatakan pengembangan kelembagaan di tingkat pedesaan sangat diperlukan, seperti organisasi petani yang tanggap terhadap perubahan serta koperasi pertanian yang steril dari kepentingan birokrasi yang cenderung pragmatis.

Ketiga, dialog terbuka antara pemerintah pusat dan daerah. Agenda ini bermanfaat untuk mensintesis persepsi dan keinginan daerah dan pusat. Tidak akan terlalu produktif bila pemerintah pusat terus mengeksploitasi pemikiran dan presumsi bahwa daerah tidak siap dengan otonomi daerah atau kewenangan yang demikian besar. Demikian pula akan terjadi kontraproduktif apabila daerah selalu bersikap dengan anggapan *prejudice* bahwa pusat tidak serius dan tidak bersungguh-sungguh menyerahkan kewenangannya kepada daerah. Kedua pihak ini perlu menyadari bahwa desentralisasi dan otonomi daerah adalah salah satu strategi untuk mengembangkan pertanian spesifik lokasi sekaligus berkontribusi terhadap pengembangan pedesaan.

Era sentralistik dengan kebijakan yang bersifat *top-down* telah lewat, apalagi dampak yang ditimbulkan sangat tidak menguntungkan daerah, seperti pemboresan dan tidak termanfaatkannya kapasitas institusional yang menghasilkan biaya sosial-politik yang mahal. Namun

demikian, kedua pihak juga perlu menyadari bahwa implementasi desentralisasi dan otonomi daerah tidaklah sederhana, karena dapat terpeleket menjadi fragmentasi pasar yang tidak perlu, perburuan rente para elit daerah dan pusat yang sering mengeksploitasi dan menyalahgunakan akses ekonomi dan politik yang dimiliki. Agenda kebijakan yang mampu mengenali dan mengantisipasi beberapa hal inilah yang perlu dirumuskan dan diimplementasikan.

KESIMPULAN

Penetapan harga dasar pangan nonberas memberikan insentif kepada produsen untuk memproduksi komoditas selain beras sehingga produksi pangan meningkat, ketahanan pangan makin kuat, dan kepastian harga juga terjamin. Alternatif kebijakan harga pangan nonberas perlu dirancang dan diimplementasikan secara komprehensif, dengan menjamin ketersediaan pangan bagi penduduk

miskin, implementasi harga perlindungan petani (HPP), mengurangi kesenjangan antara pusat dan daerah dengan menghilangkan kesan sentralistik dan *top-down*. Dalam jangka pendek, pengembangan lembaga keuangan pedesaan yang mudah terjangkau dan dapat diakses seluruh lapisan masyarakat diharapkan dapat mengatasi kebutuhan mendesak dalam investasi dan modal kerja untuk diversifikasi usaha dan pengembangan agribisnis pangan nonberas.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan Silitonga. 1990. Kebijakan harga, subsidi dan diversifikasi produksi dan konsumsi pangan. *Dalam* A. Suryana, A. Pakpahan, dan A. Djauhari (Penyunting). *Diversifikasi Pertanian: dalam proses mempercepat laju pertumbuhan nasional*. Hasil Konpernas X PERHEPI tahun 1989. PERHEPI, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2010a. Berita Resmi Statistik: No. 30/VIII/1 Juni 2005, No. 29/IX/1 Juni 2006 dan No. 04/01/Th. X, 4 Juni 2007. www.bps.go.id. [15 Juni 2010]
- Badan Pusat Statistik. 2010b. Indeks Harga yang Diterima Petani (IT), Indeks Harga yang Dibayar Petani (IB), dan Nilai Tukar Petani (NTP) menurut Provinsi. www.bps.go.id [15 Juni 2010]
- Daryanto, A. 2008. Selamat tinggal era pangan murah. *Trubus* Maret 2008.
- Departemen Pertanian. 2009. Basis Data Sub-Sektor Peternakan Tahun 2000–2009. www.deptan.go.id. [03 November 2007]
- Ellis, F. 1992. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge University Press, London. p. 355.
- FAO. 2003. Trade Reform and Food Security – Conceptualizing the linkages. FAO, Rome.
- FAO. 2008. Food Balance Sheet. www.fao.org. [23 Mei 2008]
- Hariyadi, R.D., Hardinsyah, P. Hariyadi, N. Andarwulan, N.S. Palupi, E. Syamsir, dan E. Prangdimurti. 2003. Kebijakan dan Keragaan Riset Diversifikasi Pangan Pokok di Indonesia. Kerja Sama Kementerian Riset dan Teknologi dengan Pusat Kajian Makanan Tradisional Institut Pertanian Bogor.
- Hoddinott, J. 1999. Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An introduction. International Food Policy Research Institute Technical Guide No.1, Washington, D.C.
- Ilham, N., H. Siregar, dan D.S. Priyarsono. 2006. Efektivitas kebijakan harga pangan terhadap ketahanan pangan. *Jurnal Agro Ekonomi* 24(2): 157–177.
- Irawan, B. 2007. Fluktuasi harga, transmisi harga dan margin pemasaran sayuran dan buah. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* 5(4): 358–373.
- Irawan, A. 2008. Faktor-faktor penentu perilaku harga volatile food. Makalah Hasil Penelitian. <http://andiirawan.com/2008/03/18>. (18 Juni 2006).
- Maxwell, S. 1996. Food security: A post-modern perspective. *Food Policy* 21(2): 155–170.
- Sage, C. 2002. Food security and environment. *In* Page and Redclift (Ed.) *Human Security and the Environment: International Comparisons*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. 2002. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Suryana, A. 2006. Strategi kebijakan penelitian dan pengembangan palawija. *Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Agribisnis Berbasis Palawija di Indonesia: Perannya dalam peningkatan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan*, Bogor, 13 Juli 2006. Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, UNESCAP-CAPSA, Bogor.