

AKAR PROBLEMATIK EKONOMI POLITIK PERTANIAN DAN UPAYA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN PETANI

Didin S. Damanhuri

Institut Pertanian Bogor

ABSTRACT

During the first long term national development the government played the big role to control rice price in the market through the policy of floor and ceiling price. One of the most important reason is that rice has a high contribution to the growth of inflation. In fact the result of this study shows that during 1968 to 1996, the food group (that rice is included) has the lowest contribution to the growth inflation. Among 12 kinds of food in the food group the rice has the lowest contribution to inflation. Consequently, it is needed to improve the farmer welfare by improving rice price, rural industrialization, and erasing market distortion that empirically caused the increasing of inflation rate.

LATAR BELAKANG

Strategi pembangunan Orde Baru sesungguhnya bukanlah semata-mata didasarkan *growth model* seperti sering secara *stereotype* dikemukakan oleh banyak orang. Yang lebih hati-hati dapat disimpulkan bahwa yang paling kental adalah pendekatan pragmatisme dan *broad-base spectrum strategy* di mana beberapa macam strategi sekaligus dipakai. Tapi memang *grand-strategy* yang memayunginya adalah dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi atau lebih teknis dalam rangka *production approach*.

Beberapa macam strategi yang dimaksud bahwa di samping terdapatnya strategi besar dalam rangka sasaran pertumbuhan, tetapi juga kita lihat *poverty alleviation direct strategy* dengan beragam program inpres, *credit reform* baik di pedesaan maupun pelbagai target-group Usaha Kecil-Menengah (UKM) yang sebagian besar berada di perkotaan, program-program pemenuhan *basic needs* (sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan) ala Gunnar Myrdal dan ILO (*International Labour Organization*), dan program swasembada beras

dengan revolusi hijau, semua itu cukup menonjol, serius diupayakan dan hasilnya cukup signifikan.

Namun, ternyata terdapat juga akibat negatif dari pragmatisme di mana *growth-grand-strategy* dikedepankan, antara lain menyangkut kesenjangan sosial ekonomi baik antar wilayah, antar kelompok masyarakat, maupun antar sektor. Masalah kesenjangan antar sektor (pertanian dan industri) adalah menyangkut perbandingan nilai tukar yang lebih banyak merugikan kalangan petani dan sektor pertanian.

Lebih jauh lagi, terdapat dilema besar antara keharusan mempertahankan swasembada beras dengan terus menjerat petani berada di kotak *antara floor and ceiling price*-nya BULOG di satu pihak, dengan kewajiban mensejahterakan petani, antara lain berarti kepada mereka harus terdapat cukup kebebasan melakukan transaksi dengan mata dagangannya (beras) dengan harga yang menguntungkan sesuai hukum permintaan dan penawaran. Juga harus berarti terdapat kebebasan bagi mereka menanam komoditas apa

saja selain beras yang paling menguntungkan sesuai dengan perkembangan pasar. Terlebih lagi, jika keadaan *borderless world* yang dibayangkan Kenichi Ohmae atau globalisasi perekonomian, menjadi kenyataan yang real. Untuk menghadapinya, para petani kita berhak memperoleh informasi tentang permintaan pasar dunia (dalam dan luar negeri) dari produk pertanian apa saja yang dapat mereka pasok secara menguntungkan. Akses petani terhadap informasi tersebut, seharusnya dapat dijamin, oleh pemerintah atau setidaknya oleh kalangan yang berpihak kepada nasib petani seperti kalangan Perguruan Tinggi dan/atau kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Problematika di atas setidaknya membawa suatu **hipotesis** bahwa paradigma pembangunan di Indonesia masih dibayangkan kisah sukses Jepang, yang dalam periode sangat lama para petaninya dibiarkan sebagai penyangga sukses sektor lain. Hasil dari sukses ekspor produk industri manufaktur negara raksasa tersebut, kemudian sebagian dipakai untuk mensubsidi sektor pertanian. Meskipun dilihat dari segi harga misalnya sangat tidak kompetitif (harga beras Jepang termasuk diantara yang tertinggi di dunia). Tapi karena kesejahteraan di Jepang termasuk tertinggi secara rata-rata di dunia, maka keadaan petaninyapun akhirnya dapat menikmati tingkat kesejahteraan yang cukup. Pertanyaan bagi Indonesia adalah bahwa setelah melewati lebih dari 25 tahun membangun, keadaan petani kita seolah masih terus menjadi penyangga pertumbuhan sektor lain. Sementara skenario seperti di Jepang, di mana para petanipun akhirnya memperoleh kesempatan menikmati kesejahteraan, masih belum terbayangkan sampai kapan dapat ditunggu di negeri ini. Tampaknya dari segi ini, patut juga skenario Jepang tersebut (dalam hal pertanian menjadi penyangga sektor lain), dipertanyakan kembali untuk relevansi dalam mensejahterakan para petani di Indonesia.

Dari kerangka berpikir di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang patut dikaji lebih jauh, yakni: bagaimana kita merespons keadaan untuk sektor pertanian, khususnya komoditas beras dikaitkan terhadap nasib mereka dalam tingkatan kesejahteraannya di masa depan terutama dalam menghadapi PJP II dan globalisasi perekonomian? Bagaimana sumbangan beras dalam inflasi dibandingkan dengan komoditi lain, dan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan meningkatnya laju inflasi di Indonesia? Bagaimana langkah-langkah yang diperlukan guna meningkatkan kesejahteraan petani?

Tujuan: menelaah perkembangan kesejahteraan petani selama PJP I dan prospeknya pada PJP II, menganalisis dampak kebijakan harga beras terhadap perekonomian nasional yang dilihat dari sumbangan beras dalam inflasi dibandingkan dengan komoditi lain, serta menganalisis faktor-faktor apa saja yang menyebabkan meningkatnya laju inflasi di Indonesia, dan menganalisis langkah-langkah yang diperlukan guna meningkatkan kesejahteraan petani.

Studi ini bersifat deskriptif dengan melakukan pengumpulan, pengolahan, dan analisis data sekunder, khususnya menyangkut keterkaitan harga beras dengan inflasi. Data yang digunakan bersifat *time series* yang bersumber dari BPS untuk periode 1968-1996 dan Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia. Untuk melihat perbandingan sumbangan komoditas pertanian dan non pertanian maka dibuat tabulasi yang dapat memperlihatkan nilai rata-rata setiap kelompok komoditas. Sementara studi literatur diperlukan guna memahami perkembangan kesejahteraan petani.

STUDI PUSTAKA

Jika kita bicara sukses swasembada beras nasional, maka tak dapat melepaskan dari peranan peranan BULOG yang salah satu tugasnya sebagai stabilisator harga beras. Dan

instrumen pengaturnya adalah, yang telah menjadi sangat populer, dengan istilah pengaturan harga dasar dan harga pagu (*floor and ceiling price*). Sementara patut diungkapkan kembali setidaknya terdapat tiga masalah mendasar yang melatarbelakangi kebijaksanaan tersebut:

Pertama, karena beras bagi Indonesia telah kadang menjadi komoditas bukan hanya ekonomi sekaligus politis. Di masa lalu terutama dalam dasawarsa 50-an, kegagalan-kegagalan menangani beras akan menjatuhkan sebuah kabinet. Seperti diungkapkan dalam Kompas 26 Agustus 1995, pada tahun 1951 dengan kondisi ekonomi morat-marit karena kerusakan sektor produksi, kelangkaan devisa, kebutuhan rakyat tak terpenuhi dan inflasi tinggi, harga beras dan makanan penting lainnya meningkat 200-300 persen dari tahun 1950 dan upah di sektor pertanian pertanian juga meningkat 400-500 persen. Di lain pihak, penerimaan dari pajak dan ekspor tidak

meningkat dan periode 1950-1953, defisit anggaran belanja pemerintah mencapai Rp 8 milyar maka gagallah upaya Kabinet Wilopo (April 1952-Juli 1953) mengatasi masalah beras.

Kedua, di mana beras sebagai komponen terpenting dalam inflasi. Bahwa negeri ini sangat dihantui oleh kegagalan pemerintahan Orde Lama, di mana pernah terjadi suatu *spiral and hyper inflation* dan menurut data BPS dalam Kompas 7 September 1996, pada tahun 1951 inflasi sebesar 34,88 persen, kemudian pada tahun 1957 menjadi 42,17 %. Angka ini terus melonjak pada tahun 1961 sebesar 76,74 % kemudian terus meningkat menjadi sebesar 154,40 % pada tahun 1962, lalu turun sedikit menjadi sebesar 128,07 % pada tahun 1963 dan sebesar 135,13 % pada tahun 1964. Pada waktu itu perkembangan harga-harga terus meningkat hingga menjelang pergantian Orde Lama ke Orde Baru di tahun 1965.

Tabel 1. Produksi, Impor dan Pengadaan Beras per Kapita rata-rata per tahun di Indonesia, 1950-1987.

Priode	Produksi/th (juta ton)	Hasil (ton/ha)	Impor/th (juta ton)	Penduduk (juta)	Beras/ Kapita (kg)
1950-1958	6,98	1,12	0,52	83,87	84
1959-1965	8,48	1,19	0,82	99,31	89
1966-1968	10,04	1,29	0,36	109,97	89
1969-1973	13,38	1,64	0,58	120,32	109
1974-1978	15,96	1,88	1,40	135,26	121
1979-1983	21,50	2,39	1,18	151,20	141
1984-1987	16,67	2,70	0,00	165,80	151

Sumber: Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto 16 Agustus 1983 dan 15 Agustus 1986 dalam Prisma edisi Februari 1988

Pada tahun 1965, inflasi kelompok makanan mencapai 685,36 %, kemudian perumahan sebesar 567,34 %, kelompok sandang 322,56 %, dan kelompok aneka barang dan Jasa 500,3 % dan selanjutnya pada tahun 1966 makin melambung masing-masing 500,23 %, 866,34 %, 654,76 %, dan 1.128,07 %. Dan lebih kongkrit lagi implikasinya bagi rakyat

banyak waktu itu, adalah amat sulitnya memperoleh kebutuhan pokok, terutama beras, dengan tingkat daya beli dan kesejahteraannya sedemikian rendahnya sehingga Indonesia pernah dikategorikan sebagai salah satu negara termiskin di dunia dengan kelaparan di mana-mana.

Dalam **Tabel 1** tampak perberasan pada masa Orla yang jauh ketinggalan dibandingkan pada masa Orba. Selama masa Orla, yakni periode 1950-1958, produksi beras rata-rata per tahun barulah 6,98 juta ton dengan impor sebesar 0,52 juta ton per tahun dan beras per kapita sebesar 84 kg. Kemudian pada periode

1959-1965, produksi beras rata-rata per tahun menjadi sebesar 8,48 juta ton dengan impor sebesar 0,82 juta ton per tahun dan beras per kapita sebesar 89 kg. Bandingkan peningkatan kenaikan ini ketika pada masa awal Orba dan sampai akhir pelita IV yang jauh berbeda.

Tabel 2. Keadaan Ketersediaan Beras di Indonesia 1969-1991

Tahun	Prod. Beras (000 ton)	Stok Awal (000 ton)	Impor (000 ton)	Ekspor (000 ton)	Jumlah Tersedia (000 ton)	Penduduk (000 ton)	Kons/Kap Tersedia (kg/kap)	Prod/Kap Tersedia (kg/kap)
1969	12814	516	604	0	12391	113626	109,05	112,78
1970	13746	262	957	0	13059	116174	112,41	188,33
1971	14357	530	503	0	13424	118808	112,99	120,84
1972	13791	531	748	0	13523	121632	111,18	113,38
1973	14607	168	1639	0	14374	124601	115,36	117,23
1974	15276	579	1057	0	14538	127586	113,95	119,73
1975	15185	847	669	0	14451	130597	110,65	116,27
1976	15845	731	1293	0	15743	133650	117,79	118,55
1977	16284	541	1989	0	16724	136650	112,39	119,17
1978	17525	462	1333	0	16992	139960	121,41	125,21
1979	17872	1075	1914	0	18290	143245	127,68	124,77
1980	20163	783	2003	0	19267	146631	131,40	137,51
1981	22286	1667	525	0	20033	149520	133,98	149,05
1982	22837	2217	300	0	21404	152465	140,39	149,78
1983	24006	1666	1160	0	22844	155463	146,93	154,41
1984	25933	1588	375	0	22537	158531	142,16	163,58
1985	26542	2754	0	0	23512	161655	145,45	164,19
1986	27014	2724	0	0	24669	164839	149,65	163,88
1987	27253	2128	133	0	25155	168086	149,65	162,14
1988	28340	1516	315	0	26571	171398	155,02	165,35
1989	29072	746	150	0	25039	174774	143,27	166,34
1990	29366	1883	46	0	26956	178439	151,07	164,57
1991	28683	1384	179	0	36381	181954	144,98	157,64

Catatan: 1. Tahun 1991 angka ramalan III
2. Impor tahun 1987 s/d 1990 pengembalian pinjaman

Sumber: Statistik Bulog, 1969-1991.

Masalah mendasar **ketiga** adalah dengan penduduk besar ke empat terbesar di dunia Indonesia dalam kurun waktu sekian lama pernah menjadi importir terbesar di dunia dengan segala kosekuensinya terhadap penguasaan devisa serta perekonomian pada umum-

nya. Hal ini terlihat dalam **Tabel 2**, sejak tahun 1973 impor beras Indonesia sudah diatas 1 juta ton, yakni 1,639 juta ton dengan jumlah tersedia sebesar 14,374 juta ton dan jumlah penduduk 124,6 juta jiwa serta konsumsi per kapita tersedia sebesar 115,36 kg/kap,

kemudian turun menjadi 669 ribu ton pada tahun 1975. Kondisi ini tidak bertahan lama, impor beras mulai naik lagi dan mencapai puncaknya pada tahun 1980 sebesar 2,003 juta ton dengan jumlah beras yang tersedia di pasar dunia sebesar 19,267 juta ton dan jumlah penduduk 149,5 juta jiwa serta konsumsi per kapita tersedia sebesar 131,40 kg/kap. Kemudian mulai tahun 1981 impor beras Indonesia mulai turun. Namun pernah sekali melonjak pada tahun 1983 yaitu sebesar 1,16 juta ton dengan konsumsi per kapita tersedia sebesar 146,90 kg/kap. Maka setidaknya dengan ketiga masalah mendasar tersebut kita dapat memahami pemerintahan orde baru menempatkan swasembada beras sebagai salah satu *top-priority* dalam program pembangunannya.

Yang menjadi persoalan adalah bahwa setelah swasembada beras tersebut tercapainya sekitar satu dasawarsa, tingkat kesejahteraan relatif petani dibandingkan sektor lain tidak bertambah baik. Antara lain dengan melihat Nilai Tukar Petani (NTP) yang umumnya menurun atau setidaknya stagnan. NTP tersebut pengertiannya adalah sebagai pengukur kemampuan tukar produk pertanian yang dihasilkan petani terhadap barang atau jasa, baik untuk konsumsi maupun untuk keperluan memproduksi produk pertanian. Atau secara lebih teknis bahwa NTP tersebut dihitung berdasarkan perbandingan atau rasio indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga yang dibayar petani (BPS, 1995; Satria, 1995).

Berdasarkan **Tabel 3**, terlihat bahwa NTP tersebut menunjukkan bahwa dari tahun 1976 hingga 1985 secara konsisten menurun (dari 113 hingga 87). Terjadi kenaikan sejak tahun 1986 hingga 1989 (dari 90 hingga 117), dan sejak 1989 hingga 1994 secara konsisten terus menurun (dari nilai 117), terutama anjloknya selama dua tahun terakhir, yakni tahun 1993 dan 1994 menjadi 95 dan 98 (Satria, 1995). Apalagi kalau dilihat secara parsial, misalnya wilayah pulau Jawa sebagai wilayah yang

mempunyai lahan subur dan ketrampilan petani tinggi juga mengalami penurunan dari 111,3 pada tahun 1987 terus turun sampai tahun 1992 menjadi sebesar 99,1 (Suprpto, 1994).

Tabel 3. Nilai Tukar Petani di Jawa (1976 – 1994)

Tahun	NTP	Tahun	NTP
1976	113	1986	90
1977	113	1987	104
1978	109	1988	114
1979	117	1989	117
1980	116	1990	101
1981	110	1991	101
1983	107	1992	104
1984	100	1993	95
1985	87	1994	98

Kemudian dari segi pendapatan secara total pertahun, bahwa pada tahun 1990 adalah sebesar 683.020 rupiah atau sekitar 370 US\$ (untuk sumber pendapatan berasal dari tanaman pangan secara rata-rata lebih, yaitu 563.371 rupiah atau sekitar 305 US\$) jauh di bawah pendapatan nasional perkapita untuk tahun yang sama, yaitu sebesar 600 US \$ (BPS, 1995). Lalu bagaimana dengan pendapatan petani yang terkena getahnya akibat kenaikan harga dasar gabah dan pupuk walaupun upah tenaga kerja sudah dinaikkan 10 % yang pada tahun 1996 hanya sebesar 419.749 rupiah per hektar dan rata-rata petani umumnya mempunyai lahan kurang dari 0,5 ha (Suprpto, 1997). Sementara, situasi distribusi pendapatan, kita dapat mengambil ilustrasi dari hasil penelitian di pedesaan Jawa Tengah pada tahun 1987/1988 menunjukkan gejala timpang dan sangat timpang (dengan GINI ratio antara 0,45 hingga 0,57) (lihat Handewi Purwati S. Rahman et.al. dalam Prosiding Patanas, Puslit Agro Ekonomi, Deptan, 1989)

Hal ini dipertegas lagi dengan makin lemahnya sumbangan pertanian terhadap rumah tangga pertanian. Menurut sensus pertanian tahun 1993, rata-rata pendapatan rumah tangga pertanian di Indonesia pada

tahun 1993 sebesar 1,76 juta rupiah setahun. Dilihat dari sumbernya, pendapatan terbesar berasal dari sektor pertanian yaitu sebesar 1,07 juta rupiah atau 60,74 % dari pendapatan. Pendapatan dari luar sektor pertanian menyumbang 26,02 persen (0,46 juta rupiah) terhadap pendapatan rumah tangga, sementara sisanya (13,24%) berasal dari pendapatan/penerimaan lain. Pola pendapatan dengan hasil terbesar berasal dari sektor pertanian seperti ini tak hanya terjadi di satu pulau, namun terjadi di seluruh pulau.

Dengan gambaran di atas dapat kita simpulkan, bahwa keberhasilan swasembada beras sebagai salah satu simbol keberhasilan pembangunan pertanian - **dengan pendekatan produksi** - tidak diikuti oleh keberhasilan dalam meningkatkan kesejahteraan petani produsen. Bahkan dapat dikatakan bahwa para petani dan sektor pertanian kita baru dijadikan penyangga pertumbuhan sektor lain terutama sektor industri. Atau lebih kongkrit dan jelas lagi, sektor pertanian menjadi **korban** dari pembangunan sektor lainnya (industri).

KEBIJAKAN HARGA BERAS DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEREKONOMIAN NASIONAL

Salah satu yang menjadi penyebab dari pertimbangan dipertahankannya petani dalam ketidakbebasan dalam menikmati harga pasar (yang sesuai dengan hukum permintaan dan penawaran) dan dalam menanam komoditas lain selain beras yang paling menguntungkan adalah utamanya karena harga beras telah hampir “dimitoskan” sebagai pemicu inflasi. Tapi marilah kita periksa, katakanlah asumsi yang berlaku di kalangan pengambil keputusan yang telah berumur lebih dari 25 tahun tersebut. Jika dihitung secara rata-rata, bahwa sejak awal PJP I (1968) hingga tahun 1996, kandungan inflasi dari yang paling besar hingga yang paling kecil pengaruhnya dari empat kelompok pengeluaran seperti tampak dalam **Tabel 4** adalah: (1) Aneka Barang dan

Jasa rata-rata sebesar 16,01, (2) Perumahan rata-rata sebesar 14,25, (3) Sandang sebesar rata-rata sebesar 14,18, dan (4) Makanan rata-rata sebesar 14,11. Artinya, bahwa makanan menempati posisi terendah pangasanya dalam rata-rata laju inflasi selama kurun waktu 29 tahun ini.

Kemudian jika dianalisa lebih tajam lagi, bahwa di antara 12 sub kelompok makanan, ternyata dari segi indeks harga konsumen gabungan 27 kota antara tahun 1985 hingga tahun 1995 secara rata-rata, bahwa sub kelompok padi-padian menempati ranking terendah yakni sebesar rata-rata hanya 171,09. Sementara yang tertinggi adalah sub-kelompok daging dan hasil-hasilnya yakni rata-rata sebesar 239,41. Artinya, seperti sudah kita amati diatas bahwa di antara empat kelompok besar pengeluaran, pengaruh kelompok makanan terhadap inflasi menempati ranking terendah (4), kemudian ternyata di antara 12 sub kelompok makanan, padi-padian juga menempati pengaruh paling rendah (12) terhadap tingkat inflasi yang terjadi (lihat **Tabel 5**).

Dengan pengamatan tersebut berarti terdapat ketakutan yang berlebihan terhadap perkembangan harga sebagai pemicu inflasi sesungguhnya kurang didukung oleh fakta yang empiris. Oleh karena itu kita dapat memahami mantan KABULOG Beddu Amang kepada wartawan, agar jangan terlalu mendramatisir gejala kenaikan harga beras sebagai sumber enemy ekonomi. Padahal seperti telah dikemukakan di atas, bahwa dengan kenaikan harga, akan dapat menjadi salah satu kemungkinan agar petani produsen dapat menikmati peningkatan kesejahteraan. Di samping juga, kenaikan harga beras tersebut dapat menjadi perangsang berproduksi bagi para petani yang sangat dibutuhkan untuk mempertahankan swasembada beras itu sendiri. Meskipun demikian, memang kita masih harus memperhitungkan efek psikologisnya, bahwa dengan kenaikan harga beras yang tak terkendali dapat memicu *spiral inflation* yang

sifatnya *demand-pull*. Hal ini masih ada hubungannya dengan trauma psikologis masa lalu (zaman orde lama) yang masih belum hilang, yang pengaruhnya tak dapat dipandang enteng. Dari situlah kiranya kita dapat memahami dilema berat yang dihadapi para pengambil keputusan.

Namun demikian kita perlu mencoba untuk memikirkan terus upaya agar bagaimana para petani produsen kita dalam PJP II dan era globalisasi yang semakin real nanti tetap dapat menikmati tingkat kesejahteraan yang cukup. Di bawah ini akan dicoba untuk melontarkan beberapa gagasan.

Tabel 4. Laju Inflasi di Indonesia Berdasarkan Kelompok Komoditas Tahun 1968-1996

Tahun	Makanan	Perumahan	Sandang	Aneka barang Dan jasa	Umum
1968	64,70	69,59	157,74	144,61	85,01
1969	8,54	12,27	1,60	17,50	9,89
1970	1,26	48,74	18,58	11,83	8,88
1971	2,23	0,97	2,63	3,64	2,47
1972	44,64	1,45	-0,28	3,56	25,84
1973	28,36	14,91	31,87	26,78	27,30
1974	32,18	22,76	33,19	41,29	33,32
1975	23,44	32,40	9,32	8,25	19,69
1976	13,18	23,50	11,69	15,31	14,20
1977	12,43	13,08	7,28	11,13	11,82
1978	4,44	2,80	8,51	15,79	6,69
1979	22,37	17,04	29,67	18,38	21,77
1980	16,25	18,28	12,70	14,62	15,97
1981	7,99	7,74	3,81	5,92	7,09
1982	7,29	14,33	3,39	11,79	9,69
1983	10,04	12,91	4,31	16,29	11,46
1984	6,32	12,80	3,00	10,84	8,76
1985	2,05	7,03	3,32	5,22	4,31
1986	13,59	4,58	9,47	5,77	8,83
1987	11,66	5,99	7,73	8,07	8,90
1988	7,81	4,25	3,52	3,14	5,47
1989	6,66	6,13	4,71	4,62	5,97
1990	6,97	12,43	4,6	11,81	9,53
1991	9,66	7,65	5,22	13,17	9,52
1992	6,01	4,56	7,23	3,39	4,94
1993	5,10	15,48	7,97	9,89	9,77
1994	13,93	9,09	6,08	4,89	9,24
1995	13,92	5,67	6,50	7,00	8,64
1996	6,12	4,72	5,72	9,00	6,47
Rata-rata	14,11	14,25	14,18	16,01	14,19

Sumber: BPS, 1968-1996 (diolah).

Tabel 5. Indek Harga Konsumen Gabungan 27 Kota dan Komoditas Makanan 1985-1995.

Uraian	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ¹⁾	1991	1992	1993	1994	1995	Rata-rata	Rang-king
Padi-padian, Umbi-umbian & hasilnya	179,0	195,79	212,87	257,58	264,42	107,25	114,89	123,72	120,56	139,97	167,89	171,09	12
Daging & hasil-hasilnya	367,59	301,11	343,74	372,26	397,00	118,68	136,39	148,85	161,56	180,34	205,96	239,41	1
Ikan segar	232,74	257,16	295,12	305,81	358,53	111,39	119,40	126,24	142,35	159,99	173,97	207,52	8
Ikan diawetkan	271,12	295,62	325,00	344,00	390,37	112,69	121,89	126,34	134,12	148,80	162,10	221,10	3
Telur, susu dan hasil-hasilnya	242,64	262,32	308,65	342,89	402,40	120,64	125,17	132,76	148,56	154,01	161,12	218,29	4
Sayur-sayuran	233,98	262,19	294,42	333,60	348,05	106,05	118,21	125,02	137,20	165,16	179,34	209,38	7
Kacang-kacangan	249,85	282,34	309,98	354,71	363,34	109,62	120,05	123,53	135,26	147,51	155,27	213,77	5
Buah-buahan	245,69	249,25	263,43	293,32	302,72	106,91	115,29	129,77	146,14	160,47	192,67	200,51	9
Bumbu-bumbuan	282,77	297,09	339,46	351,89	408,26	111,87	114,46	114,80	141,90	150,05	158,25	224,62	2
Lemak & minyak	249,91	242,69	242,69	290,30	309,07	95,21	101,85	128,73	126,61	140,41	179,49	189,89	11
Minuman yang tidak beralkohol	216,67	251,48	268,54	286,37	314,21	118,61	127,39	136,04	144,12	154,64	176,53	199,51	10
Makanan jadi & makanan lainnya	253,09	273,03	306,12	336,07	368,06	105,61	114,38	121,67	131,93	141,17	157,03	209,83	6

Catatan : ¹⁾ Sebelum bulan April 1990 digunakan HTK Gabungan 17 Ibukota Propinsi

Sumber : BPS, Statistik Indonesia 1985-1995

1. Industrialisasi Pedesaan

Untuk masa PJP I menurut beberapa penelitian diungkapkan pentingnya kegiatan di luar sektor pertanian (*off-farm*) sebagai tambahan pendapatan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Sekitar rata-rata 40 % (estimasi konservatif) sumbangan kegiatan *off-farm* tersebut menyumbang terhadap total pendapatan petani (Satria, 1995). Dari hasil sensus pertanian tahun 1993 tercatat pendapatan rumah tangga pertanian di luar sektor pertanian untuk tingkat nasional sebesar 458.000 rupiah atau sekitar 26,02 % dari total pendapatan rumah tangga

pertanian. Seperti dalam **Tabel 6**, untuk pulau Jawa termasuk yang terbesar yaitu sebesar 520.000 rupiah dari total pendapatan rumah tangga pulau tersebut dan yang terkecil adalah pada pulau Maluku dan Irian Jaya yakni sebesar 229.000 rupiah. Dengan begitu, di samping terus memperkuat struktur yang terdiversifikasi dalam kegiatan ekonomi di pedesaan, hendaknya terdapat perencanaan besar-besaran industrialisasi dengan teknologi tepat guna untuk tingkat pedesaan, khususnya kegiatan agroindustri.

Tabel 6. Pendapatan per Rumah Tangga Pertanian Menurut Pulau dan Sumber Pendapatan/ Penerimaan Selama Tahun 1993 (000 rupiah).

Pulau	Sektor Pertanian	Dari luar sektor pertanian	Pendapatan/ Penerimaan lain	Jumlah Pendapatan
Sumatera	1.331	358	201	1.890
Jawa	915	520	221	1.657
Bali & Nusa Tenggara	1.078	451	300	1.830
Kalimantan	1.211	445	318	1.974
Sulawesi	1211	388	254	1.853
Maluku dan Irian Jaya	1.049	299	323	1.670
Indonesia	1.069	458	233	1.760

Sumber : BPS, Hasil Sensus Penduduk 1993

Agroindustri penting karena kegiatan ini dapat di jadikan tumpuan. Menurut data dari BPS menunjukkan begitu besarnya agroindustri terhadap *multiplier nilai tambah* yang pada tahun 1971 hanya sebesar 0,87 kemudian naik menjadi 2,24 pada tahun 1980 dan pada tahun 1990 menjadi sebesar 2,72. Juga terhadap kesempatan kerja nonmigas yang pada tahun 1971 sebesar 75,6% kemudian pada tahun 1980 turun menjadi 70,7% dan naik menjadi 79,4%. Hal ini menimbulkan dugaan yang kuat bahwa telah terjadi peningkatan teknologi yang cukup nyata pada agroindustri di Indonesia (BPS, tahun 1971, 1980 dan 1990).

Oleh karena itu diperlukan kerjasama antara Bappeda-Bappeda dengan perguruan tinggi serta dengan kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk mengidentifikasi strategi industrialisasi yang tepat guna untuk tingkat pedesaan tersebut, misalnya dalam bentuk kemitraan. Dalam saat yang sama, dengan penyuluhan dan *transfer of technology*, mendorong petani semakin menyadari tentang pentingnya peluang pasar yang menjadikan tingkat wawasan agribisnis pertanian semakin tinggi. Hal itu adalah dalam rangka mendiversifikasikan kegiatan pertanian mereka yang sangat penting untuk meningkatkan pendapatan di luar pertanian tanaman pangan (petani pangan sambil beternak, membudidayakan perikanan, dan seterusnya). Menurut data BPS tahun 1993, bila sumber penghasilan utama diamati menurut sub sektor pertanian, terlihat bahwa rata-rata pendapatan terbesar diperoleh rumah tangga yang mempunyai sumber penghasilan utama dari sub sektor budidaya ikan/biota lain. Dan untuk pendapatan terendah dari rumah tangga yang sumber penghasilan utamanya berasal dari sub sektor pertanian tanaman pangan dengan rata-rata pendapatan hanya 1,32 juta rupiah. Hal lain juga petani dapat terangsang untuk merespon pasar akibat meningkatnya kegiatan industri pedesaan (agro maupun non-agro semisal pengolahan hasil tanaman pangan,

memasok rumput untuk padang golf, perbengkelan, dan seterusnya).

Di tingkat makro -- dalam hal ini BAPPENAS-- hendaknya memasukkan prioritas yang tinggi untuk program industrialisasi pedesaan ini sekaligus dimasukkan dalam kerangka meningkatkan kualitas pengembangan koperasi berorientasi bisnis dan industri kecil yang sekarang ini dikomandoi oleh *Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil*.

Kemudian patut dicatat bahwa untuk non-pedesaan Jawa hendaknya program industrialisasi, yang bersifat padat modal dan teknologi distop. Oleh karena itu industrialisasi padat teknologi dan modal tersebut diarahkan ke luar pulau Jawa dan khususnya di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

2. Menyerang Sumber Inflasi Non-Beras dan Upaya Marketisasi Ekonomi serta Berbagai Sumber Distorsi Pasar

Jika kita kembali mengamati data indeks harga yang dipakai sebagai dasar pengukur inflasi, bahwa terdapat pelbagai komoditas yang tinggi sumbangannya terhadap tingkat inflasi yang justru struktur pasarnya mengandung sifat yang monopolistik/monopsonistik yang menjadi akar terjadinya distorsi pasar dan *high cost economy*.

Pertama, yang masuk kelompok perumahan yang merupakan rangking (2) penyumbang inflasi, terdapat sub-kelompok "biaya tempat tinggal" di mana semen terdapat di dalamnya. Dan kita telah menyaksikan bagaimana struktur monopoli, oligopoli, tataniaga, bahkan kartelisasi (atas nama asosiasi) dalam pasar semen menjadi sumber pemicu tingginya harga semen (dibanding HPS maupun harga dunia). Seperti terungkap pada tabel berikut ketika terjadi peristiwa "kelangkaan semen" ternyata bukan disebabkan karena pasokan kurang tetapi karena struktur pasar yang oligopolistik (penguasaan oleh beberapa kelompok produsen). Buktinya salah satu

produsen menguasai lebih dari 40 % pangsa semen nasional dan rata-rata seluruh pabrik semen di dalam negeri utilitasnya di atas 90 %, maka akibatnya produsen bisa memperlakukan harga. Bila ditelusuri daftar *established players* maka akan ditemukan tiga kelompok raksasa dan pelaku menengah yang pangasanya sebagai berikut: Indocement 42%, total

BUMN 36%, Cibinong Group 17%, dan Semen Andalas 5 % (lihat **Tabel 7**). Dalam praktek, struktur pasar yang demikian bahwa membuat harga dapat didikte oleh produsen. Akibatnya harga semen dengan mudah dipermainkan yang pada gilirannya meningkatkan komponen biaya perumahan.

Tabel 7. *Established Players* Semen Nasional 1994.

Nama Kelompok	Pangsa (%)	Kapasitas Produksi (juta ton)	Utilitas (%)
1. Indocement	42	9	90
2. BUMN Total	36	7,96	-
S. Padang		3	100
S. Gresik		3	93
S. Tonasa		1,3	100
S. Baturaja		0,50	95
S. Kupang		0,16	100
3. S. Cibinong + S. Nusantara	17	4	67 + 75
4. S. Andalas	5	1.1	100

Sumber: PDBI (1994) dalam Kompas, 3 Oktober 1994.

Kedua, dalam kelompok aneka barang dan jasa - sebagai penyumbang terpenting ke (2) terdapat sub kelompok transportasi di mana pasar otomotif dikenal penuh dengan distorsi pasar yang mengakibatkan harga-harga kendaraan bermotor umumnya sebagai paling mahal di dunia. Salah satu penyebabnya adalah tarif bea masuk yang dikenakan pada kendaraan impor. Pada **Tabel 8**, tampak bahwa tarif untuk kendaraan -- pasca deregulasi -- berbagai kelas dengan motor bakar cetus api (bahan bakar bensin), ternyata masih terdapat bea masuk 100% dan 200%, kemudian dengan bea masuk pertambahan nilai 40% dan 100%. Ditambah lagi dengan pajak pertambahan nilai sebesar 10% dan pajak barang mewah sebesar 20%. Kondisi ini tak jauh beda dengan kendaraan dengan motor nyala kompresi (diesel atau semi diesel). Menurut majalah Mobil Motor tahun 1995, bahwa untuk pasaran mobil sedan dengan Merek Honda Civic 1600 cc di pasaran Indonesia di jual seharga 79 juta

rupiah, namun untuk pasaran luar negeri (Amerika Serikat) mobil dengan jenis yang sama seharga 36,2 juta rupiah. Begitu pula dengan mobil sedan dengan Merek Mercedes Benz E320 3200 cc dijual di dalam negeri seharga 309,078 juta rupiah, sedangkan untuk kelas yang sama dijual di pasar luar negeri (AS) seharga 106,26 juta rupiah. Artinya, bahwa harga di dalam negeri lebih mahal dua, tiga kali, bahkan bisa sampai lima kali lipat dibandingkan dengan pasaran luar negeri.

Ketiga, dalam kelompok makanan itu sendiri yang sumbangannya terhadap inflasi lebih tinggi dari hasil padi-padian terdapat berbagai sub-komoditas yang mengandung pasar monopoli seperti dalam sub kelompok; daging dan hasil-hasilnya (terdapat struktur monopoli peternakan ayam, bungkil kedelai sebagai pakan ternak, dan seterusnya). Ikan segar (terkenal dengan mata rantai tata niaga yang monopsonistik dikuasai kelompok pelaku

tertentu), buah-buahan (ingat tata niaga jeruk misalnya), minyak (ingat penguasaan pasar Bimoli), makanan jadi (ingat penguasaan tepung terigu 85 % oleh Bogasari dan sebagai

bahan mie serta 95 % pasar mie instan dimonopoli oleh kelompok Liem dengan Indofoodnya), dan lain-lain.

Tabel 8. Tarif Bea Masuk Kendaraan Bermotor Indonesia, 1996

Kelas	Kendaraan dengan motor bakar cetus api				Kendaraan dengan motor nyala Kompresi			
	Bea Masuk (%)	BMT (%)	PPN (%)	PPn. BM (%)	Bea Masuk (%)	B MT (%)	PP N (%)	PPn. BM (%)
Jip	100	40	10	20	100	40	10	20
Minibus	100	40	10	20	100	40	10	20
Sedan & Wagon Station	200	100	10	20	200	100	10	20
Lain-lain	200	100	10	20	200	100	10	20

Sumber: Departemen Keuangan RI, Tarif Bea Masuk, 1996.

Dengan begitu menjadi amat jelas agenda anti inflasi terbesar justru berasal dari struktur pasar monopolistik/monopsonistik yang merugikan, kartel, tata-niaga dan jangan lupa kolusi-korupsi, yang menurut perkiraan Prof. Sumitro sekitar 30 % kebocoran selama ini, hendaknya membuka mata agar para petani kita jangan terus dijadikan bulan-bulanan inflasi.

Sementara gerakan efisiensi nasional harus berujung, antara lain dengan menurunnya ICOR (*incremental capital output ratio*) di mana semakin tinggi angkanya menunjukkan semakin tidak efisien. Angka ICOR ini menunjukkan tingkat efisiensi makro penggunaan modal sebuah negara di mana Indonesia angkanya kini rata-rata sekitar 4,5 yang berarti tidak efisien (bandingkan dengan Malaysia dan Thailand yang angkanya hanya sekitar 3 saja yang berarti jauh lebih efisien dibanding Indonesia). Oleh karena itu angka ICOR tersebut harus diupayakan untuk diturunkan menjadi rata-rata sekitar 3 atau maksimum 3,5 dalam akhir Pelita VI dan lebih kecil lagi dalam Pelita VII. Catatan tentang angka ICOR Indonesia pada periode 1978-1983 sebesar 3,74 kemudian naik pada periode 1983-1988 menjadi 4,20 lalu naik lagi pada periode 1990-1992 menjadi 4,23 dan terus naik lagi periode

1992-1994 menjadi 4,37 (Kompas, 10 Januari 1996).

Selanjutnya secara implisit juga yang menjadi sumber distorsi pasar dan pemicu inflasi adalah terdapatnya pelbagai kegiatan perburuan rente ekonomi (*rent seeking economic activities*), di mana kalangan pemilik modal raksasa, antara lain memanfaatkan peluang kebebasan mengkonversi lahan pertanian untuk pelbagai *quick yeilding project* seperti proyek properti dan lapangan golf. Hal ini harus segera dihentikan melalui regulasi tertentu. Mengingat menurut sensus pertanian tahun 1983 dan 1993, terjadi penurunan luas lahan pertanian sebesar 1,1 juta hektar yang pada tahun 1983 masih 16,70 juta hektar menjadi 15,60 juta hektar pada tahun 1993 (kurun waktu 10 tahun) (Kasryno, 1997).

Kemudian dalam rangka, di satu pihak petani mendapatkan kebebasan dalam menikmati harga dan kegiatan pertaniannya --dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mereka-- di lain pihak swasta tetap dapat dipertahankan, maka subsidi saprodi hendaknya tetap dipertahankan. Dan sumber subsidi tersebut hendaknya berasal dari hasil pengenaan pajak progresif yang kini masih bersifat proporsional. Artinya kita dapat berlakukan semacam subsidi silang, di mana kalangan yang mem-

peroleh pendapatan tinggi yakni sekitar 20% penduduk atau 37,1 juta yang berpenghasilan sama atau lebih dari 1.592 US\$ per tahun, dikenakan pajak progresif. Dan hasilnya untuk mensubsidi kebutuhan produksi pertanian, khususnya dalam rangka swasembada beras.

EKONOMI POLITIK PERTANIAN PASCA KRISIS

Krisis yang menimpa bangsa Indonesia membawa hikmah yang besar, hikmah tersebut adalah berupa disadarinya berbagai kesalahan pendekatan pembangunan yang dilakukan selama ini. Apa yang menjadi sumber pemicu inflasi selama PJP I, yakni distorsi ekonomi melalui praktek monopoli dan oligopoli oleh industri manufaktur dalam skema konglomerasi telah terbukti memberi kontribusi terbesar dalam meruntuhkan perekonomian nasional. Sementara itu kenyataan ini semakin menguatkan apa yang telah dijadikan agenda solusi ekonomi yakni bagaimana memperkuat kembali sektor pertanian dengan industrialisasi pedesaan dalam rangka menciptakan nilai tambah bagi petani, serta menyerang sumber inflasi non beras melalui marketisasi ekonomi.

Mengawali reformasi, telah terjadi perubahan-perubahan struktural yang semakin kondusif bagi pengembangan ekonomi, yakni seperti dilepasnya tata niaga Bulog dalam berbagai bahan makanan, serta diundangkannya gerakan anti monopoli. Juga telah disadarinya pentingnya perbaikan kesejahteraan petani padi melalui peningkatan harga dasar gabah.

Tabel 9 berikut menunjukkan bahwa harga gabah kering giling telah meningkat tiga kali lipat dari tahun 1997 sebesar Rp. 525,-/kg menjadi Rp. 1.500,-/kg pada tahun 1998.

Peningkatan harga dasar gabah ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Namun, berdasarkan data BPS (1999) pada tahun 1998 terlihat bahwa terjadi kenaikan harga dasar gabah, khusus di Jawa terjadi penurunan nilai tukar petani. Di Jawa Tengah

Nilai Tukar Petani turun sebesar 9,5%, Jawa Barat 2,79% dan Jawa Timur 7,54%. Penurunan ini diduga disebabkan oleh meningkatnya harga barang-barang yang dibeli petani baik untuk keperluan konsumsi sehari-hari maupun untuk kepentingan produksinya.

Tingginya harga-harga yang dibayar petani tersebut merupakan akibat krisis moneter yang memang mendongkrak tingkat harga dari berbagai komoditi. Oleh karena itu pemecahan terhadap problem kesejahteraan petani sangat terkait dengan situasi makro – struktural di luar pertanian yakni seperti krisis sekarang ini.

Diharapkan dengan pulihnya ekonomi nasional dari krisis besar ini, akan semakin kondusif bagi upaya peningkatan kesejahteraan petani. Namun demikian upaya peningkatan kesejahteraan tersebut tetap dilakukan melalui subsidi pada petani tetapi tetap diletakkan dalam kerangka yang tidak bertentangan dengan mekanisme pasar.

Tabel 9. Harga Dasar Gabah dan Harga Pupuk Urea, 1980-1998 (rupiah per Kg)

Tahun	Gabah Kering Giling	Pupuk Urea	Rasio
1980	105	70	1,50
1981	120	70	1,71
1982	135	70	1,93
1983	145	90	1,61
1984	165	90	1,83
1985	175	100	1,75
1986	175	125	1,40
1987	190	125	1,52
1988	210	135	1,55
1989	250	165	1,51
1990	270	185	1,45
1991	295	210	1,40
1992	330	220	1,50
1993	340	240	1,41
1994	360	260	1,38
1995	400	260	1,54
1996	450	330	1,36
1997	525	400	1,31
1998 (*)	1500	1115	1,35

Catatan : *) Berlaku per Desember 1998

Sumber : Litbang DPP BLHI 1997 dan Harian Umum Republika, 3 Desember 1998 dalam *Laporan Perekonomian Indonesia 1998 (BPS, 1999)*

KESIMPULAN DAN SARAN

Demikian tulisan ini telah berusaha melihat perkembangan kesejahteraan petani yang tak kunjung meningkat selama Odre Baru. Begitu pula tergambar bagaimana posisi sektor pertanian selama PJP I. Keberadaan sektor pertanian dan posisi petani yang terpuruk tersebut tak akan lepas dari strategi pembangunan yang ditempuh.

Secara kritis telah dianalisis bahwa salah satu faktor yang menyebabkan posisi petani yang demikian adalah adanya intervensi pemerintah dalam pengendalian harga gabah/beras. Semula dianggap bahwa pengendalian itu diperlukan karena beras merupakan komponen terbesar dalam inflasi. Akan tetapi setelah diteliti, hasilnya menunjukkan bahwa beras bukanlah penyumbang terbesar laju inflasi. Dan, ternyata inflasi bersumber dari adanya praktek-praktek yang membuat pasar terdistorsi. Untuk itu yang mendesak dilakukan bukanlah terus mengendalikan harga beras, tetapi justru memerangi sumber-sumber inflasi non-beras lainnya yang secara empiris terbukti menyumbang terbesar.

Tulisan ini menyarankan sebuah upaya reformasi yang lebih progresif, yakni dengan melakukan industrialisasi pedesaan serta langkah besar yang dapat menyerang langsung sumber penyakit inflasi dengan marketisasi ekonomi serta menghilangkan pelbagai distorsi ekonomi berupa struktur pasar monopoli-oligopoli, tata-niaga yang merugikan serta kebocoran (baca: kolusi-korupsi dengan segala manifestasinya).

DAFTAR PUSTAKA

- Ato Suprpto, 1994 dalam Arif Satria, *Masalah Perbesaran Pasca Swasembada di Indonesia*, Jurusan Sosial Ekonomi Faperta IPB, Bogor, 1995.
- , *Gabah, Pupuk dan Petani*, Kompas, 31 Januari 1997, Jakarta, 1997.
- Arif Satria, *Masalah Perberasan Pasca Swasembada di Indonesia*, Jurusan Sosial Ekonomi Faperta IPB, Bogor, 1995.
- Biro Pusat Statistik, *Laporan Perekonomian Indonesia Tahun 1996*, BPS, Jakarta, 1996.
- , *Indeks Harga Konsumen Gabungan 27 Kota untuk Komoditas Makanan*, BPS, 1985-1995.
- Bruce Glassburner dan Aditiawan Chandra, *Teori dan Kebijakan Ekonomi Makro*, LP3ES, Jakarta, 1978.
- Didin S. Damanhuri, *Ekonomi Politik Alternatif: Agenda Reformasi Abad 21*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- , *Pilar-pilar Reformasi Ekonomi Politik: Upaya Memahami Krisis Ekonomi dan Menyongsong Indonesia Baru*, CIDES, Jakarta, 1999.
- Departemen Keuangan, *Tarif Bea Masuk*, Jakarta, 1996.
- Handewi Purwanti S. Rahman et. al., *Struktur dan Distribusi Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan di Jawa Tengah dalam Prosiding Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan dan Pendapat Rumah Tangga Pedesaan*, Pusat Penelitian Balitbang, Deptan, Jakarta, 1989.
- Mubyarto, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, LP3ES, Jakarta, 1987.
- Sayogyo dan Mangara Tambunan (ed), *Industrialisasi Pedesaan*, PSP IPB, Bogor, 1990.