Kajian Kemiskinan di Indonesia dan Upaya Penanggulangannya Melalui Sinergi Kebijakan Pangan dan Bioenergi[1]

(*POVERTY ALEVIATION IN INDONESIA THROUGH SINERGIZING FOOD AND BIOENERGY POLICY*)

Harianto [2], Dicky Firmansyah[3], Dina Lianita Sari[4]

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji faktor penyebab tingginya kemiskinan di Indonesia, dan merumuskan strategi serta langkah kebijakan yang dibutuhkan untuk mengurangi tingkat kemiskinan, khususnya melalui sinergi sektor pertanian (khususnya pangan) dan energi.

Kemiskinan di Indonesia terkait erat dengan tingkat akses terhadap pangan dan energi. Lonjakan pada harga pangan dan energi akan menyulitkan upaya penurunan kemiskinan. Oleh karena itu, pengendalian harga pangan dan energi sangat penting dalam upaya penurunan kemiskinan.

Pengembangan bioenergi menjadi salah satu alternatif solusi atas permasalahan diatas, ternyata berpotensi dapat menyebabkan kerawanan pangan sebagai akibat konversi dan persaingan dengan pengadaan lahan untuk pemenuhan pangan bagi masyarakat. Hasil pemodelan menunjukkan bahwa dari sisi penggunaan lahan, secara agregat (makro) potensi kompetisi antara pengembangan BBN dengan ketahanan pangan relatif kecil. Walaupun demikian, potensi kompetisi tersebut di tingkat lokal, sebagaimana yang telah terjadi dibeberapa tempat, harus tetap diwaspadai.

Potensi kompetisi dapat dikurangi melalui peningkatan produktivitas usahatani tanaman pangan dan perluasan area tanam melalui pemanfaatan

[1] Paper ini merupakan hasil penelitian yang didanai program Hibak Dikti

[2] Staf Pengajar Departemen Agribisnis, Fakultas Pertanian IPB,
[3] Alumni Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis IPB
[4] Mahasiswa Program Magister Ilmu Ekonomi IPB

lahan kering. Untuk itu, perlu ada kebijakan untuk dapat memperkecil atau mengurangi lahan-lahan terlantar yang ada di Indonesia.

Kata Kunci: Kemiskinan, Kebijakan Pangan, Kebijakan Bioenergi

This study is purported to analyze that cause poverty in Indonesia, and also to formulate a strategy that will be needed to decrease the poverty rate through sinergizing the agricultural policy (especially food) and energy policy.

The poverty in Indonesia has a close relationship with the access to food and energy. The shock of energy and food prices will make the effort to alleviate the poverty more difficult. Thus, the stabilization of energy and food prices is very important.

Bioenergy development that used to become of the solutions to overcome the problem, can potentially increase food insecurity through land conversion and competition with land provision in maintaining food security. The modeling result have shown that in the view of aggregate land utilization side, the magnitude of the competition is relatively small. However, it is very important to pay high attention to the competition at micro level.

The potential of competition can be reduce by increasing the food crops productivity, and cultivation area extensification through dry land utilization. For that, the policy that aimed to decrease the neglected land in Indonesia is necessary.

Keywords: Poverty, Food Policy, Bioenergy Policy

Pendahuluan

Kemiskinan di Indonesia terkait erat dengan tingkat akses terhadap pangan dan energi. Kenaikan harga komoditas pangan strategis seperti beras, jagung, kedelai, gandum dan kelapa sawit di tingkat domestik maupun internasional ternyata dapat membawa implikasi kepada dinamika harga pangan domestik. Lonjakan harga energi internasional juga ternyata juga membawa dampak kepada harga domestik.

Pengembangan bioenergi menjadi salah satu alternatif solusi yang diharapkan mampu menjawab permasalahan yang ada baik untuk mengatasi persoalan energi maupun masalah pengangguran, kemiskinan serta pembangunan daerah. Produksi bioenergi yang bersifat *labor intensive* seperti halnya penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian diharapkan mampu menyediakan lapangan pekerjaan khususnya di wilayah pedesaan yang pada gilirannya akan menekan angka kemiskinan.

Pengembangan bioenergi memerlukan lahan untuk areal tanam serta memerlukan ketersediaan air. Oleh karena itu, pengembangan bioenergi memunculkan potensi ancaman terhadap ketahanan pangan sebagai akibat konversi dan persaingan antara pemenuhan energi dan pangan bagi masyarakat.

Kebijakan pemerintah Indonesia saat ini terkait pangan maupun energi mampaknya masih belum ada sinergi sehingga dampak yang dirasakan masih bersifat parsial dan tidak menyeluruh. Saat ini adalah momentum yang tepat untuk melakukan sinergi antara kebijakan pangan dan energi agar memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat, terutama dalam pengurangan angka kemiskinan.

Berangkat dari uraian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengkaji faktor penyebab tingginya kemiskinan di Indonesia.
2. Merumuskan strategi dan langkah kebijakan yang dibutuhkan untuk mengurangi tingkat kemiskinan, khususnya melalui sinergi sektor pertanian (khususnya pangan) dan energi.

Bahan dan Metode

Penelitian ini menggunakan data sekunder, diantaranya data SUSENAS, serta berbagai data mengenai kemiskinan, pangan dan energi serta berbagai kebijakan yang terkait kedua sektor tersebut. Data-data tersebut diperoleh dari berbagai lembaga diantaranya : Badan Pusat Statistik, FAO, CEIC serta instansi lainnya. Data – data juga mencakup data *time series* yang sifatnya makro maupun data *cross section* yang sifatnya mikro.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini:

- Metode eksploratif seperti statistika deskriptif kualitatif dan kuantitatif untuk merangkum gambaran kemiskinan, pangan, dan energi termasuk bioenergi serta berbagai aspek sosial ekonomi masyarakat.
- Metode kuantitatif menggunakan Ekonometrika, diantaranya metode-metode *time series* serta *Panel Data Analysis.*
- Analisis atas kemungkinan pengembangan pangan dan bioenergi yang dilanjutkan dengan melakukan sintesa hasil telaahan pada tahap sebelumnya dengan pendekatan FGD (*focus group discussion*)

Hasil dan Pembahasan

Kemiskinan sulit ditekan manakala harga pangan melonjak. Penduduk Indonesia dengan tingkat pendapatan sedikit berada di atas garis kemiskinan, yang jumlahnya relatif besar, akan jatuh menjadi miskin jika harga pangan meningkat. Menunjukkan bahwa harga pangan yang stabil berpengaruh positif bagi upaya-upaya pemerintah untuk mengurangi kemiskinan (Tabel 1).

Tabel 1 menunjukkan bahwa setiap kenaikan 10 persen harga pangan dapat mengakibatkan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk miskin sebesar 7 persen. Hal ini menunjukkan bahwa diperlukan kebijakan harga pangan yang tepat, dimana pada satu sisi harga tetap menarik bagi petani untuk mengusahakan tanaman pangan, namun pada sisi yang lain harga yang terjadi di tingkat konsumen tidak menjadi tinggi berlebihan.

Besarnya pengaruh harga beras terhadap penghitungan garis kemiskinan menjadikan harga beras di tingkat konsumen perlu memperoleh pengawasan yang ketat (Tabel 2). Apabila harga beras meningkat maka secara langsung akan berdampak pada meningkatnya jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan. Fenomena meningkatnya harga beras di tingkat internasional, dan jika itu di transmisikan penuh pada harga beras domestik, akan menjadi beban berat pemerintah untuk menurunkan angka kemiskinan.

Salah satu tujuan dari kebijakan harga adalah mendorong peningkatan produksi padi domestik. Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa hal tersebut relatif tidak efektif. Berbagai studi menunjukkan bahwa luas area panen dan produktivitas tidak sensitif terhadap harga padi (Lokollo, 1986; Hutauruk, 1996; Mulyana, 1998; dan Sitepu, 2002). Luas area dan produktivitas tanaman padi lebih sensitif terhadap kebijakan-kebijakan non-harga padi, seperti kebijakan peningkatan infrastruktur, penurunan harga benih, penyediaan benih unggul, maupun harga pupuk (Hartoyo, 1994; Hutauruk, 1996; dan Cahyono, 2001).

Dari sisi energi, peningkatan harga BBM akan membawa persoalan bagi sektor pertanian. Produk pertanian primer yang bersifat *bulky* dan cepat rusak sangat mengandalkan pada transportasi untuk mencapai pasar dengan cepat. Harga BBM yang naik sering disertai dengan ikut tertekannya harga yang diterima petani. Ongkos transportasi yang naik, karena meningkatnya harga BBM, umumnya digeser menjadi beban petani yang memiliki daya tawar yang rendah jika dibandingkan dengan pedagang pengumpul.

Selain itu, harga BBM dapat menyebabkan biaya produksi pupuk ikut meningkat, terutama pupuk urea. Bahan baku pupuk urea tergantung pada gas yang harganya berkorelasi dengan harga BBM. Harga bahan baku yang meningkat dapat memberikan tekanan pada produsen untuk meningkatkan harga pupuk yang dihasilkannya. Sedangkan banyak usahatani bahan pangan pokok, seperti padi, di Indonesia sangat tergantung pada penyediaan pupuk urea ini.

Pada sisi konsumen, kenaikan harga BBM menyebabkan harga-harga pangan, barang ataupun jasa meningkat. Sedangkan pada sisi produsen, kenaikan BBM dapat menurunkan keuntungan yang dapat diperoleh dari usahanya. Tabel 3 menunjukkan bahwa peningkatan harga BBM (premium) ternyata memberikan dampak berupa peningkatan kemiskinan.

Harga BBM yang meningkat mengakibatkan angka kemiskinan juga meningkat. Selama periode 1998-2004, setiap kenaikan satu persen harga BBM premium dapat mengakibatkan meningkatnya kemiskinan saebesar 0.17 persen. Sedangkan pada periode 2004-2008, setiap kenaikan satu persen harga BBM premium hanya mengakibatkan kenaikan angka kemiskinan sebesar 0.03 persen.

Pada peride 2004-2008, kenaikan harga BBM memberikan penjelasan yang lebih kuat terhadap peningkatan kemiskinan dibandingkan periode sebelumnya. Namun, dampak kenaikan harga BBM pada periode 2004-2008 terhadap kemiskinan lebih kecil dibanding periode sebelumnya. Hal ini mengindikasikan bahwa pengaruh kenaikan BBM terhadap kenaikan angka kemiskinan berhasil diturunkan.

Analisis kompetisi antara pengembangan BBN dengan ketahanan pangan di Indonesia dilakukan dalam dua perspektif. Pertama, kompetisi dalam perspektif pengaruh fluktuasi harga komoditi internasional terhadap harga komoditi domestik. Kedua, kompetisi dalam perspektif potensi persaingan dalam penggunaan sumberdaya pertanian, terutama lahan.

Penelaahan keterkaitan antara dinamika harga pangan dunia dengan harga domestik dilakukan dengan menggunakan pendekatan *Error Correction Model* (ECM). Dengan mengetahui keterkaitan tersebut, maka dapat diperkirakan dampak dari peningkatan permintaan komoditi bahan baku BBN terhadap ketahanan pangan melalui mekanisme peningkatan harga.

Tabel 4 menyajikan rekapitulasi hasil pendugaan koefisien model-model yang menggambarkan pengaruh pertumbuhan harga komoditas dunia (kolom) terhadap harga domestiknya (baris). Dari Tabel 4 tersebut dapat dijelaskan bahwa dinamika pertumbuhan harga minyak goreng domestik dipengaruhi secara nyata oleh dinamika pertumbuhan harga jagung dan harga minyak sawit dunia. Dinamika pertumbuhan harga beras domestik dipengaruhi secara nyata oleh dinamika pertumbuhan harga beras dunia. Dinamika pertumbuhan harga kedelai domestik dipengaruhi secara nyata oleh dinamika pertumbuhan harga minyak sawit dunia.

Dari Tabel 4 tersebut, dapat digambarkan bahwa pola kompetisi dari pengembangan BBN dengan ketahanan pangan di Indonesia dalam perspektif pengaruh harga adalah terletak pada dinamika harga minyak sawit dunia. Peningkatan permintaan akan CPO yang salah satunya bersumber dari pengembangan BBN, diduga akan mengancam paling tidak dua komoditi domestik, yaitu minyak goreng dan kedelai berupa ikut meningkatnya pertumbuhan harga keduanya.

Tabel 5 menyajikan rekapitulasi hasil pendugaan koefisien model data panel yang menjelaskan hubungan luas area (panen) diantara beberapa komoditi. Dari Tabel 5 tersebut dapat dijelaskan bahwa walaupun tidak nyata secara statistik, jika melihat arahnya, dinamika luas panen padi dipengaruhi secara negatif oleh dinamika luas panen jagung, kedelai dan luas areal kelapa sawit. Sementara itu, walaupun juga tidak nyata secara statistik, dinamika luas panen jagung dipengaruhi secara negatif oleh dinamika luas panen padi dan luas areal kelapa sawit. Sementara itu, dinamika luas panen kedelai dipengaruhi secara nyata dalam arah negatif oleh dinamika luas areal kelapa sawit, dan walaupun tidak nyata secara statistik, dipengaruhi juga oleh dinamika luas panen padi dan jagung.

Dari Tabel 5 tersebut, dapat dijelaskan peningkatan luas areal kelapa sawit tersebut yang salah satunya dapat diakibatkan oleh respon atas tingginya permintaan untuk pengembangan BBN, dapat mempengaruhi ketersediaan pangan dalam bentuk pengurangan luas panen komoditi kedelai. Lebih jauh lagi, jika dilihat dari arah pengaruhnya, walaupun tidak nyata secara statistik, peningkatan luas areal kelapa sawit juga dapat berpotensi mengurangi luas panen untuk komoditi jagung dan padi.

Kesimpulan dan Usulan Kebijakan

Peningkatan harga pangan dan bahan bakar dapat memberikan kendala pada upaya penurunan angka kemiskinan. Peningkatan harga pangan akan menyebabkan rumahtangga tersebut semakin merosot daya belinya. Kemiskinan juga dipengaruhi oleh peningkatan harga BBM. Harga bahan bakar minyak yang naik secara nyata berpengaruh terhadap kenaikan angka kemiskinan.

Pengembangan bioenergi dapat menjadi salah satu solusi untuk mengatasi masalah pangan dan energi. Namun, kompetisi antara ketahanan pangan dengan pengembangan bioenergi dapat terjadi, baik melalui kenaikan harga bahan pangan ataupun melalui pemanfaatan sumberdaya pertanian (lahan). Dalam hal terjadi kompetisi terhadap kebutuhan pangan dengan kebutuhan bahan baku energi melalui pengembangan BBN, maka ketahanan pangan harus memperoleh prioritas pertama. Oleh karena itu, pengembangan BBN harus seimbang dengan pengelolaan ketahanan pangan Indonesia. Keseimbangan tersebut harus tercermin dalam pengelolaan BBN di seluruh wilayah Indonesia yang dilaksanakan dengan mengamankan terlebih dahulu sumberdaya yang selama ini dijadikan sandaran ketahanan pangan masyarakat.

Kompetisi dapat dikurangi jika upaya-upaya untuk meningkatkan produktivitas usahatani tanaman pangan (padi, jagung, kedele, tebu) dapat ditingkatkan. Kompetisi ketahanan pangan dan pengembangan BBN juga dapat dikurangi jika upaya-upaya perluasan area tanam melalui pemanfaatan lahan kering dapat berhasil. Oleh sebab itu perlu ada kebijakan untuk dapat memperkecil atau mengurangi lahan-lahan terlantar yang ada di Indonesia.

Daftar Pustaka

Cahyono, S.A. 2001. Analisis Permintaan dan Penawaran Beras di Provinsi Lampung dan Kaitannya dengan Pasar Beras Domestik dan Internasional. Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Hartoyo, S. 1994. Pengaruh Infrastruktur terhadap Penawaran Tanaman Pangan di Jawa: Pendekatan Multi Input-Multi Output. Disertasi Doktor. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Hutauruk, J. 1996. Analisis Kebijakan Harga Dasar Padi dan Subsidi Pupuk terhadap Permintaan dan Penawaran Beras di Indonesia. Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Lokollo, E.M. 1986. Penawaran Beras Indonesia (Suatu Analisis Kontribusi Peubah Penentu Produksi Beras Indonesia Selama Pelita I – Pelita III). Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Mulyana, A. 1998. Keragaan Penawaran dan Permintaan Beras Indonesia dan Prospek Swasembada Menuju Era Perdagangan Bebas – Suatu Analisis Simulasi. Disertasi Doktor. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Sitepu, R.K. 2002. Dampak Kebijakan Ekonomi dan Liberalisasi Perdagangan terhadap Penawaran dan Permintaan Beras di Indonesia. Tesis Magister Sains. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Gambar dan Tabel

Tabel 1. Pengaruh Kenaikan Harga Pangan Terhadap Kemiskinan

Regresor	Koefisien	t-ratio	Prob.
Intersep	2.5542	2.9627	0.098
dInflPangan	0.7026	3.3819	0.077
Ecm (-1)	-0.7380	-3.1484	0.088
Ecm = LMiskin-2.0605*InflPangan-3.4607*Intersep			
R^2=0.9811 FStat, F(2,2)=38.2976 (0.025)			

Tabel 2. Sumbangan Pengeluaran Bahan Makanan Terhadap Garis Kemiskinan

Bahan Makanan	Desa (%)	Kota (%)
Beras	28.67	18.56
Gula pasir	2.99	2.23
Telur	1.11	1.58
Mie instan	1.58	1.70
Minyak goreng	1.34	0.90

Sumber: BPS (Maret 2007)

Tabel 3. Pengaruh Harga BBM (Premium) Terhadap Kemiskinan

Keterangan	Periode	
	1998-2004	2004-2008
Koefisien	0.17	0.03
R^2	0.67	0.89
F hitung	11.98	29.03

Tabel 4. Ringkasan Hasil Pendugaan Koefisien Persamaan Model-model ECM

	Jagung	Beras	Kedelai	Minyak Sawit	Minyak Mentah	Nilai Tukar
Minyak Goreng (Model1)	**-0.113**	-0.061	0.020	**0.234**	-0.043	**0.293**
Beras (Model2)	0.049	**0.280**	-0.066	0.004	0.095	-0.068
Kedelai (Model3)	-0.036	0.059	-0.052	**0.063**	0.020	**0.138**
Jagung (Model4)	0.006	-0.078	-0.041	0.012	0.058	-0.036

Diarsir: Signifikan pada tingkat 5%

Tabel 5. Rekapitulasi Hasil Pendugaan Parameter Model Regresi Linier Data Panel

	Padi	Jagung	Kedelai	Sawit
Padi (Model_PANEL-1)		-0.033	-0.026	-0.026
Jagung (Model_PANEL-2)	-0.403		0.100	-0.061
Kedelai (Model_PANEL-3)	-0.670	0.211		**-0.304**

Lampiran Tim Peneliti

Ketua	:	Dr. Harianto
Nomor Hp.	:	0811111587
Email	:	harianto_ipb@yahoo.com
Anggota	:	1. Dicky Firmansyah
Nomor Hp.	:	08176770577
Email	:	dfirmansyah@gmail.com
		2. Dina Lianita Sari
Nomor Hp.	:	08561614893
Email	:	dina_lianitasari@yahoo.com