



Agricultural Economics: ***Command Agriculture (Special Maize Programme):*** **Kebijakan Substitusi Impor di Tengah Krisis Ketahanan Pangan di Zimbabwe**

¹ Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada;

² Bidang Kajian *Microeconomics Dashboard*, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada

Ringkasan

- Pertanian, khususnya pertanian jagung, memainkan peran penting dalam perekonomian Zimbabwe. Sekitar dua pertiga penduduk Zimbabwe baik secara langsung maupun tidak langsung bekerja dan bergantung pada sektor pertanian.
- Namun, saat ini Zimbabwe mengalami defisit produksi jagung dan ketahanan pangan. Ketimpangan produksi dan konsumsi jagung yang semakin melebar sejak tahun 2000 menunjukkan bahwa Zimbabwe semakin rawan pangan. Tingkat kerawanan pangan yang parah menunjukkan kemungkinan besar berkurangnya asupan makanan, sehingga dapat menyebabkan kekurangan gizi yang lebih parah, termasuk kelaparan.
- Kondisi tingginya tingkat kerawanan pangan dan kurangnya pasokan jagung mengharuskan pemerintah Zimbabwe melakukan impor dan semakin bergantung dengan pasokan jagung dari negara lain. Hal ini mendorong pemerintah Zimbabwe memperkenalkan program *Command Agriculture (CA)* melalui *Special Maize Programme for Import Substitution (SMPIS)* pada tahun 2016 untuk mengembalikan tingkat produksi pertanian sehingga mencapai swasembada jagung nasional, mencegah kelaparan, serta mengurangi impor jagung.
- Di sisi lain, program SMPIS memicu perdebatan mengenai dampaknya terhadap perekonomian negara. Seperti salah satu studi terdahulu yang berpendapat bahwa program ini tidak memberikan manfaat signifikan dan lebih menjadi sarana korupsi oleh elit politik di tengah krisis ekonomi negara. Namun, studi lain mengungkapkan bahwa meski program ini menurunkan impor, program ini juga dapat meningkatkan impor input pertanian seperti pupuk dan pestisida, yang pada akhirnya berkontribusi pada peningkatan cadangan mata uang asing.
- Maka dari itu, terdapat beberapa diskusi kebijakan untuk meningkatkan kontribusi program, antara lain (1) memberikan subsidi dalam jangka panjang melalui pelatihan untuk meningkatkan *skill/keterampilan*, (2) diperlukan upaya ketahanan pangan berpusat pada pertanian tangguh terhadap iklim, (3) kriteria penerima manfaat program harus bersifat netral dan memprioritaskan petani yang terbukti memiliki kapasitas, serta (4) memperkuat institusi kelembagaan yang mendukung agenda transformasi pertanian.

Penulis:

Erida Wulan Sari ¹
Departemen Ilmu Ekonomi,
Fakultas Ekonomika dan
Bisnis, Universitas Gadjah
Mada
eridawulansari@mail.ugm.
ac.id

Reviewer:

Raniah Salsabilla ²
Asisten Bidang Kajian -
Kajian
raniahsalsaa@gmail.com

Qisha Quarina ²
Koordinator Bidang Kajian
Microeconomics Dashboard
qisha.quarina@gmail.com

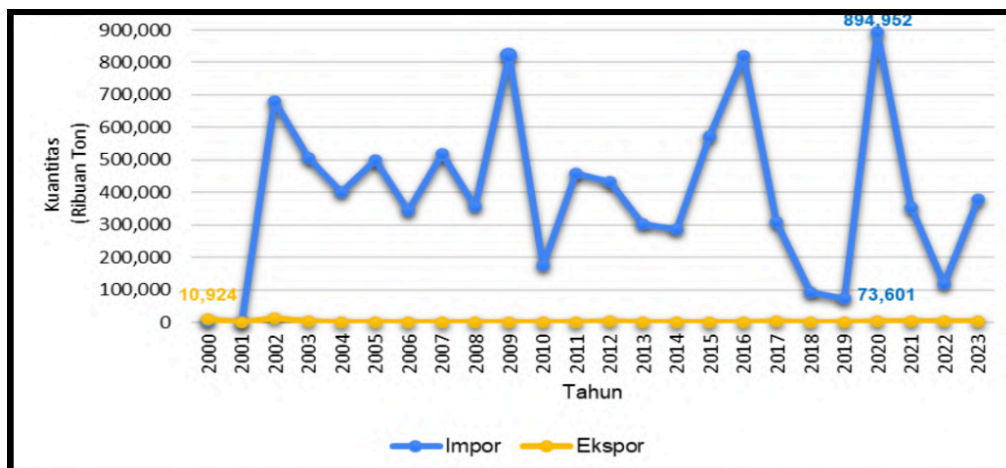


Pendahuluan

Lebih dari 80% rumah tangga di Zimbabwe menjadikan jagung sebagai tanaman utama (ZimVAC, 2019). Sementara menurut data dari FAOSTAT (2024), Zimbabwe mengalami defisit produksi jagung sejak tahun 2000 yang disebabkan oleh program reformasi tanah. Lebih dari 4.000 petani kulit putih yang dulunya merupakan petani komersial kehilangan tanah mereka dan kemudian didistribusikan kembali kepada para petani pribumi yang tidak mempunyai peralatan memadai, sehingga produktivitas tanaman menurun (Musanga, 2022). Sejak saat itu, negara ini hanya menghasilkan hasil panen yang buruk, yaitu antara 400.000 hingga 1,5 juta ton atau kurang dari 1 ton/hektar. Kurangnya pasokan tingkat produksi, mengharuskan Zimbabwe mengimpor jagung dan semakin bergantung pada pasokan asing.

Pada Gambar 1 menunjukkan kebutuhan impor jagung Zimbabwe pada tahun 2000-2023. Ketika produksi jagung lebih rendah dari kebutuhan, terdapat konsekuensi buruk bagi masyarakat yaitu krisis ketahanan pangan serta perekonomian melalui inflasi dan ketidakstabilan harga pangan (FEWS NET, 2014). Hal ini menyebabkan peningkatan ketergantungan Zimbabwe pada impor jagung dari negara-negara tetangga, seperti Zambia dan Afrika Selatan (WITS, 2023).

Gambar 1. Jumlah Impor dan Ekspor Jagung Zimbabwe (Tahun 2000-2023)



Sumber: UN Comtrade (2024), diolah penulis.

Di sisi lain, ketahanan pangan merupakan salah satu isu global yang paling krusial dalam pembangunan karena berdampak langsung pada kualitas hidup, pengentasan kemiskinan, serta kestabilan sosial dan ekonomi (World Bank, 2019). Menurut laporan World Bank (2019), sektor pertanian di Zimbabwe menyumbang sekitar 11% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) serta berkontribusi sekitar 67% terhadap mata pencaharian penduduk. Selain itu, pekerjaan yang terkait dengan sektor pertanian mendukung sekitar sepertiga dari tenaga kerja formal di Zimbabwe (World Bank, 2019). Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas penduduk di Zimbabwe bergantung pada sektor pertanian. Akan tetapi, saat ini sektor pertanian menghadapi krisis pangan yang diperparah oleh kebijakan agraria yang kontroversial, serta ketergantungan impor jagung.



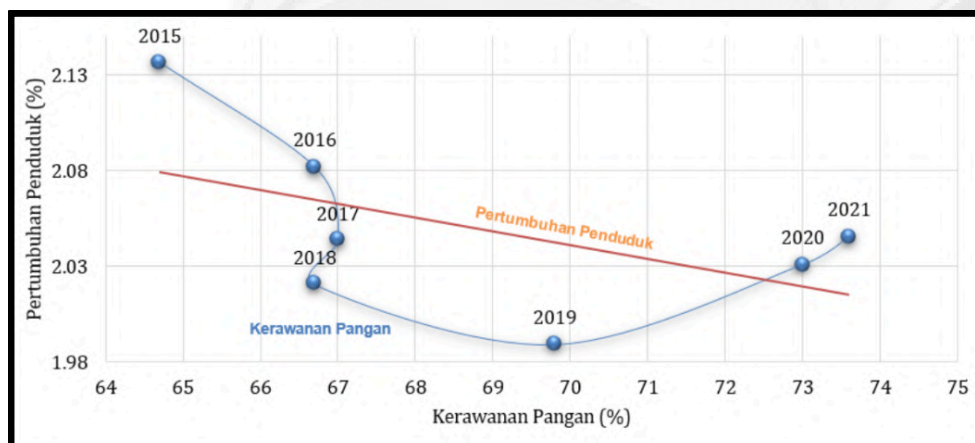
Menindaklanjuti peningkatan krisis pangan dan ketergantungan impor jagung di Zimbabwe, pada tahun 2016 pemerintah mendorong adanya pengembangan serta pelaksanaan program *Command Agriculture* (CA) melalui skema *Special Maize Programme for Import Substitution* (SMPIS). Tujuan program CA yaitu untuk meningkatkan produksi agar mencapai swasembada jagung nasional, mencegah kelaparan, dan mengurangi impor (The Periscope Report, 2017). Sejalan dengan tujuan tersebut, penerapan program SIMPS menunjukkan keberhasilan yaitu dapat meningkatkan hasil produksi jagung dan tanaman sereal lain (Index Mundi, 2024). Selain itu, keberhasilan penerapan program SIMPS mengakibatkan penurunan impor jagung yang signifikan sehingga pemerintah dapat menghemat pengeluaran impor (Mutori, 2017). Akan tetapi, masih banyak kritik yang mempertanyakan terkait dampak positif program SMPIS terhadap situasi impor pangan dan keberadaan program yang dapat menjadi ladang elit politik untuk korupsi (Freeth, 2016). Maka dari itu, kajian khusus *Microeconomics Dashboard* edisi ini akan mengulas terkait implementasi program *Command Agriculture* di tengah krisis ketahanan pangan Zimbabwe.

Tingkat Kerawanan Pangan dan Dampaknya terhadap Status Gizi di Zimbabwe

Menurut data World Bank, tingkat kerawanan pangan Zimbabwe tahun 2021 lebih tinggi dari subregion Sub-sahara Afrika, sebesar 73,6. Adapun salah satu penyebab kerawanan pangan di Zimbabwe yaitu kemiskinan, kurangnya investasi, produktivitas di sektor pertanian yang rendah, inelastisitas sektor produksi pangan, serta dampak negatif dari perubahan iklim. Tanaman untuk makanan pokok seperti jagung sangat sensitif terhadap perubahan iklim, sehingga produksinya sangat dipengaruhi oleh faktor terkait cuaca yang berdampak buruk pada ketahanan pangan (UNDP, 2017).

Di sisi lain, kerawanan pangan terus menjadi salah satu penyebab utama malnutrisi di negara berpenghasilan rendah dan menengah (Edwards et al., 2018). Pada Gambar 2 menunjukkan adanya tren defisit pasokan jagung di Zimbabwe sebagai makanan pokok sejak tahun 2015. Artinya, semakin tinggi kemungkinan berkurangnya asupan makanan, khususnya jagung, yang dapat menyebabkan kekurangan gizi meskipun tren penduduk juga mengalami penurunan.

Gambar 2. Pertumbuhan Penduduk dan Kerawanan Pangan di Zimbabwe

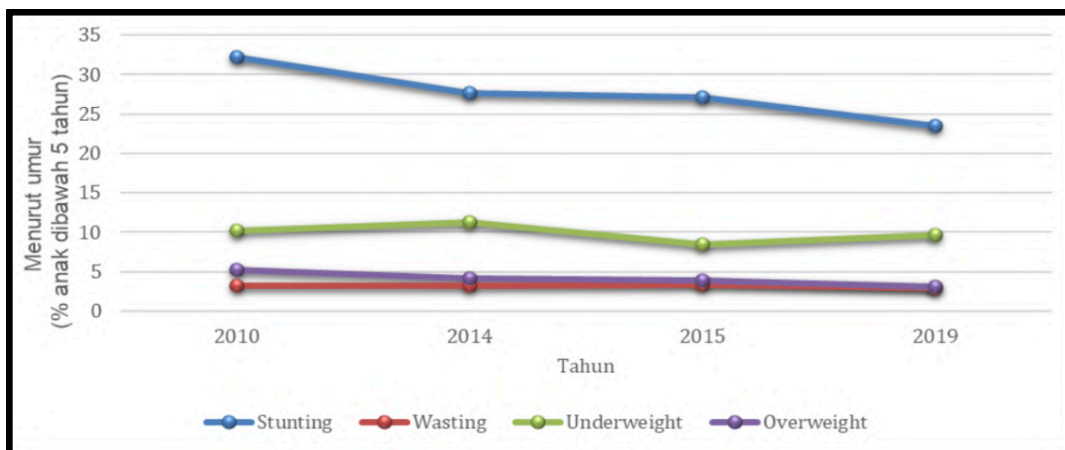


Sumber : World Bank Open Data (2024), diolah penulis.



Situasi ketahanan pangan di Zimbabwe yang sangat buruk menyebabkan prevalensi kekurangan gizi secara signifikan, khususnya *stunting*. Angka *stunting* masih tetap tinggi walaupun Zimbabwe telah mencapai kemajuan luar biasa dalam mengendalikan angka *underweight*, *overweight*, dan *wasting* pada anak-anak di bawah usia lima tahun (Gambar 3). Sementara itu, kekurangan gizi dan *stunting* yang berkaitan dengan rendahnya tingkat ketahanan pangan dianggap sebagai masalah pembangunan yang sangat serius (Todaro & Smith, 2015). Di sisi lain, produksi jagung di Zimbabwe mengalami penurunan sehingga dapat menghambat ketersediaan dan akses pangan yang menyebabkan kelaparan, seperti yang disebutkan oleh World Food Program (WFP, 2015) sekitar 1,5 juta (16%) dari warga Zimbabwe akan kelaparan setelah penurunan drastis dalam produksi jagung.

Gambar 3. Prevalensi Kekurangan Gizi di Zimbabwe



Sumber : World Bank Open Data (2024), diolah penulis.

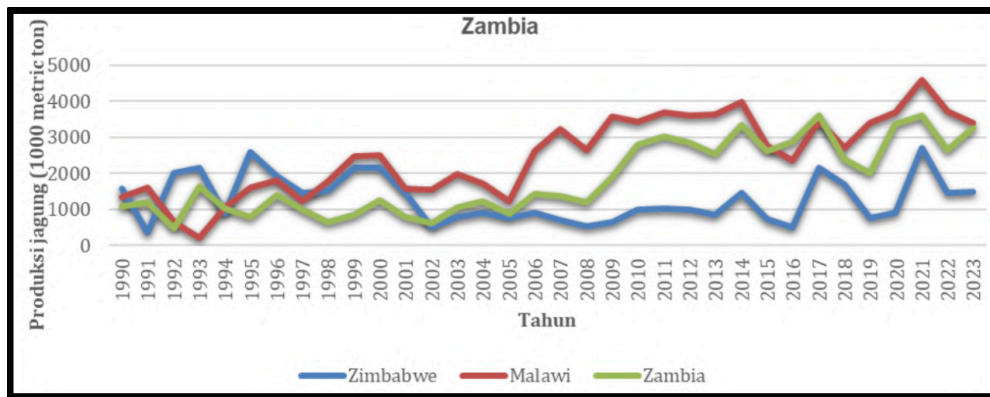
Evolusi Produksi Jagung dan Perekonomian di Zimbabwe

Seperti pada penjelasan sebelumnya, Zimbabwe merupakan negara pengimpor biji-bijian, salah satunya jagung. Akan tetapi, sejak diberlakukannya program reformasi tanah pada tahun 2000 yang menyebabkan banyak petani komersial kehilangan tanah mereka sehingga menghasilkan hasil panen yang buruk. Oleh sebab itu, Zimbabwe mengalami kekurangan pasokan jagung sehingga harus mengimpor dan semakin bergantung pada pasokan asing.

Gambar 4 menunjukkan perbedaan produksi jagung di Zimbabwe, Malawi, dan Zambia. Walaupun terdapat hambatan dikarenakan faktor perubahan iklim, produksi jagung di negara tetangga Zimbabwe yaitu Zambia dan Malawi lebih tinggi dibandingkan Zimbabwe. Dalam hal ini, rata-rata hasil jagung di Zambia dan Malawi adalah sekitar 2,5 ton per hektar, lebih tinggi dibandingkan hasil panen Zimbabwe yang kurang dari 1 ton per hektar.



Gambar 4. Perbandingan Produksi Jagung di Zimbabwe, Malawi, dan Zambia



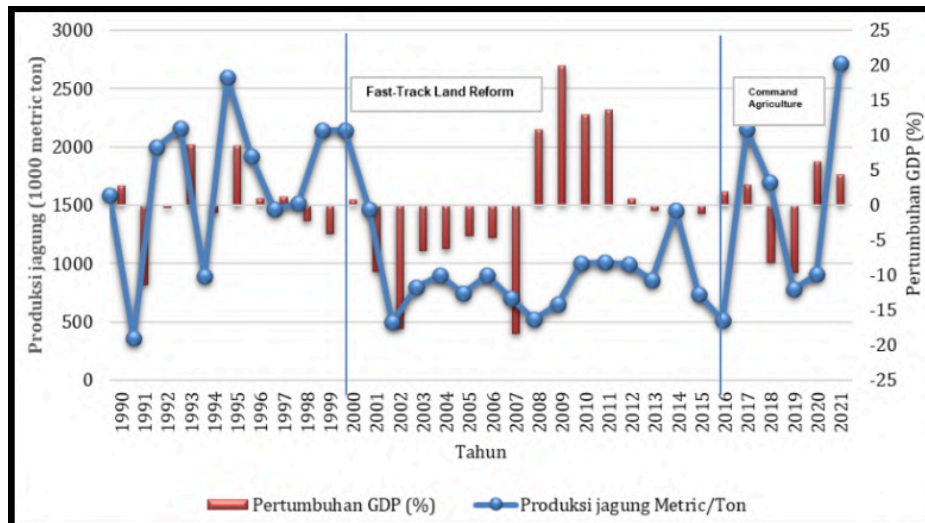
Sumber : World Bank Open Data (2024), diolah penulis.

Menurut studi yang dilakukan oleh Carney (1998), kebijakan dan kelembagaan sangat penting dalam menentukan hasil ekonomi. Kinerja sektor jagung Zimbabwe sendiri sangat buruk jika dibandingkan dengan tingkat produksi di negara kawasan yang memiliki lingkungan alam serupa; hal ini menunjukkan adanya permasalahan dalam struktur dan proses transformasi internal Zimbabwe (USAID, 2016). Sejak adanya *fast track land program* pada tahun 2000, adanya program-program pemerintah untuk meningkatkan output pertanian masih menempatkan Zimbabwe berada di bawah produktivitas negara serupa (Gambar 4).

Sementara itu, Produk Domestik Bruto (PDB) Zimbabwe mengalami kontraksi setiap tahunnya yang berkorelasi dengan defisit biji-bijian pangan, salah satunya jagung. Analisis tren pada Gambar 5 sejak tahun 1990 menunjukkan terdapat korelasi antara produksi jagung dengan kemunduran perekonomian. Selain itu, kekeringan akibat perubahan iklim selama bertahun-tahun dan peningkatan kerawanan pangan diikuti oleh kontraksi PDB, kecuali untuk tahun 2010 dan 2013. Hal ini menunjukkan diperlukan peran negara dalam mendukung sektor pertanian karena mempunyai efek pengganda (*multiplier effect*) terhadap perekonomian secara umum. Menurut laporan International Monetary Fund/IMF (2022), PDB riil Zimbabwe tahun 2021 yang meningkat sebesar 6,3% mencerminkan panen jagung yang melimpah, peningkatan yang kuat di sektor pertambangan, dan sektor konstruksi yang baik.



Gambar 5. Gambaran Umum Evolusi Produksi Pertanian dan Perekonomian di Zimbabwe



Sumber : World Bank Open Data (2024) dan Index Mundi (2024), diolah penulis.

Special Maize Programme for Import Substitution (SMPIS)

Meningkatnya kerawanan pangan dan lonjakan pengeluaran impor menjadi perhatian utama bagi pemerintah Zimbabwe sehingga mendorong pengembangan serta pelaksanaan program *Command Agriculture* (CA). Salah satu skema program CA yang ditargetkan yaitu *Special Maize Programme for Import Substitution* (SMPIS) yang dimulai pada bulan Oktober 2016 dengan jumlah total anggaran sebesar US\$500 juta selama 3 (tiga) musim tanam (Share, 2016). Program *Command Agriculture* didanai melalui kemitraan publik (pemerintah) dan swasta (perusahaan komoditas internasional yaitu Sakunda Holdings) (NewsDay, 2017). Peran pendanaan mitra swasta yaitu menyediakan modal dan mengoordinasikan pemasaran produk, termasuk mengekspor, dan transfer keahlian melalui pelatihan petani, sementara peran pendanaan pemerintah yaitu menyediakan lingkungan yang mendukung dan mengawasi seluruh proses (The Periscope Report, 2017).

Di samping itu, program *Command Agriculture* dilaksanakan di bawah lembaga-lembaga politik ekstraktif yang pengawasan parlemennya terbatas. Hal ini dapat mengakibatkan penyelewengan sumber daya dan korupsi yang meluas karena sistem pembiayaan program *Command Agriculture* yang rumit dan rincian penyaluran dana belum transparan (Shonhe, 2018; Dube, 2020). Dengan kata lain, peran pemerintah yang cenderung korupsi menjadi salah satu penyebab rendahnya tingkat keberhasilan program ini. Sementara itu, program *Command Agriculture* Zimbabwe bertujuan untuk meningkatkan produksi jagung agar mencapai swasembada jagung nasional, mencegah kelaparan, serta mengurangi impor biji-bijian. Selain itu, program *Command Agriculture* sejalan dengan tujuan nasional yang lebih besar, yaitu mengurangi kerugian mata uang asing akibat impor yang berlebihan sehingga nama dalam program tersebut mencakup "*import substitution*" (The Periscope Report, 2017).



Dengan adanya program SMPIS tersebut, sejak bulan Agustus 2016 seluruh petani di Zimbabwe, khususnya di wilayah yang cocok untuk menanam jagung, diharapkan untuk mendaftar keanggotaan program. Pendaftaran dapat dilakukan melalui kantor Agritex (departemen pertanian pemerintah) dengan menyepakati kontrak antara petani dan pemerintah. Selanjutnya, petani akan mendapatkan bantuan berupa pupuk, benih, dan bahan kimia pertanian yang semuanya berjumlah \$250.000 per petani untuk seluruh periode program. Sebagai pengganti biaya input yang telah diberikan oleh pemerintah, petani harus berjanji akan menjual 5 (lima) ton jagung per hektar kepada pemerintah sehingga tidak ada pertukaran uang antara pemerintah dan petani. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan awal dari pemerintah dan pengembalian input dari petani hanya dalam bentuk barang. Sedangkan kelebihan produksi akan disimpan oleh petani atau dijual ke GMB (*Grain Marketing Board*), yaitu badan pemerintah Zimbabwe yang bertanggung jawab atas pemasaran dan penyimpanan biji-bijian dengan harga yang cukup tinggi (The Periscope Report, 2017).

Sementara itu, menurut The Periscope Report (2017), program SMPIS menargetkan lahan subur sebanyak 400.000 hektar yang terdiri dari 200.000 hektar lahan dengan irigasi dan lahan sisanya bergantung pada hujan musiman. Dengan adanya penargetan lahan subur tersebut, setidaknya 2.000 petani diharapkan dapat menjadi bagian dalam program SMPIS. Selain itu, pemerintah mengharapkan panen melalui program tersebut setidaknya 2 juta ton untuk mencukupi produksi dalam 1 (satu) tahun. Adapun konsumsi jagung tahunan di Zimbabwe yaitu sebesar 2,2 juta ton, dengan 1,8 juta ton dialokasikan untuk pangan dan 400.000 ton untuk pakan ternak (Manomano, 2024).

Program SMPIS juga dilengkapi dengan program lain yang dikenal sebagai *Presidential Input Scheme* (PIM). Pada musim tanam tahun 2016/2017, PIM menargetkan 1,4 juta petani yang menghasilkan jagung, biji-bijian kecil, tembakau, kapas, dan lainnya. Kedua program tersebut bertujuan untuk meningkatkan cadangan biji-bijian di Zimbabwe guna meningkatkan kecukupan jagung dan ketahanan pangan. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan pemerintah menerapkan *Command Agriculture* yaitu untuk mengatasi kerawanan pangan nasional (4 juta orang membutuhkan bantuan pangan) yang salah satunya disebabkan oleh kekeringan akibat El-Nino di tahun 2016 (FAOSTAT, 2017).

Keterkaitan Program *Command Agriculture* dengan Pembangunan Ekonomi Zimbabwe

Berdasarkan teori *malthusian population trap*, populasi manusia tumbuh secara geometris, sedangkan kebutuhan hidup tumbuh secara aritmatika sesuai dengan hukum hasil yang semakin berkurang (*diminishing returns*) (Todaro & Smith, 2015). Sementara pertumbuhan populasi yang cepat merupakan ancaman terhadap kerawanan pangan dan pembangunan ekonomi. *Food and Agriculture Organization* (FAO) memperkirakan bahwa 815 juta orang di dunia terus-menerus mengalami kerawanan pangan dan kekurangan gizi, dan dari jumlah tersebut hampir setengahnya berada di negara-negara berkembang (FAOSTAT, 2017). Selain itu, kerawanan pangan di Zimbabwe terus mengalami peningkatan meskipun pertumbuhan populasinya mengalami tren penurunan, hal ini memperparah kelaparan dan kemiskinan (FEWS NET, 2016).

Di samping kerawanan pangan yang terjadi di Zimbabwe, kinerja sektor pertanian jagung di Zimbabwe sangat buruk jika dibandingkan dengan negara-negara regional dengan lingkungan alam yang serupa. Hal ini menyiratkan adanya permasalahan dalam mekanisme internal yang menghambat kemajuan di sektor pertanian dan dapat menurunkan kinerja pertanian dibanding negara lain (USAID, 2016). Dengan kata lain, kondisi tersebut menunjukkan adanya *government failure* atau situasi di mana intervensi pemerintah dalam ekonomi memperburuk hasil (Todaro & Smith, 2015). Oleh sebab itu, diperlukan peran aktif pemerintah dalam proses pembangunan ekonomi (Todaro & Smith, 2015).



Dalam menghadapi kerawanan pangan dan kekurangan pasokan pangan, pemerintah Zimbabwe berusaha memenuhi *three core values of development* yang terdiri dari *sustenance*, *self esteem*, dan *freedom*. *Sustenance* merupakan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang mencakup makanan, tempat tinggal, dan pakaian. Ketika salah satu dari kebutuhan dasar tidak terpenuhi maka disebut dengan kondisi "keterbelakangan mutlak" (Todaro & Smith, 2015). Untuk itu, pemerintah Zimbabwe meningkatkan ketersediaan pangan lokal melalui impor untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dari defisit produksi pangan nasional. Namun, untuk memastikan pasokan pangan yang stabil dari fluktuasi global harus dilakukan substitusi impor. Sementara itu, ketidakstabilan harga pangan global secara signifikan berdampak terhadap negara-negara importir pangan dengan menciptakan ketidakpastian pasar serta memengaruhi ketahanan pangan masyarakatnya, khususnya rumah tangga yang paling rentan (Hajkowicz et al., 2012). Oleh sebab itu, memastikan ketahanan pangan yang berkelanjutan merupakan kunci untuk mencapai kesehatan yang baik bagi semua orang, karena populasi yang sehat adalah prasyarat untuk keberhasilan pembangunan (Todaro & Smith, 2015).

Lebih lanjut, substitusi impor memerlukan upaya untuk menggantikan komoditas yang sedang diimpor, biasanya barang-barang konsumsi dengan sumber produksi dan pasokan domestik. Hal pertama yang dilakukan dalam substitusi impor adalah menetapkan hambatan tarif atau kuota pada komoditas impor tertentu dan kemudian mencoba mendirikan industri lokal untuk memproduksi barang-barang tersebut (Todaro & Smith, 2015). Setahun setelah kekeringan parah yang menyebabkan lebih dari 4 juta orang membutuhkan bantuan pangan, pemerintah Zimbabwe telah melarang impor biji-bijian untuk melindungi petani lokal setelah memenuhi kebutuhan dalam negeri (Dzirutwe, 2017). Selanjutnya, pemerintah Zimbabwe menerapkan berbagai program untuk menyediakan input pertanian seperti *Command Agriculture*, *Presidential Input Scheme*, dan *Pfumvudza/Intwasa* untuk meningkatkan produksi tanaman pangan.

Sementara itu, kebijakan substitusi impor di Zimbabwe merupakan upaya untuk mempercepat tahap-tahap pertumbuhan ekonomi yang linear. Menurut *rostow linear stages of growth model*, mengidentifikasi masyarakat terletak dalam salah satu dari lima kategori diantaranya masyarakat tradisional, prasyarat untuk lepas landas menuju pertumbuhan mandiri, lepas landas, dorongan menuju kedewasaan, dan usia konsumsi massa yang tinggi (Todaro & Smith, 2015). Negara-negara berkembang perlu melalui tahap-tahap tertentu untuk menuju industrialisasi dan pembangunan ekonomi. Seperti studi yang dilakukan oleh Mendes dan kawan-kawan (2014) membuktikan bahwa substitusi impor merupakan salah satu strategi pembangunan yang mulai berlaku sebagai bentuk industrialisasi sebagian besar negara berkembang di Afrika Selatan termasuk Zimbabwe. Sedangkan menurut studi Chikova (2020) negara berkembang seperti Zimbabwe semakin beralih ke industrialisasi substitusi impor untuk meningkatkan produksi dalam negeri, maka dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Maka dari itu, *Command Agriculture* merupakan salah satu program pemerintah untuk mengurangi ketergantungan impor.



Dampak Program *Special Maize Programme for Import Substitution (SMPIS)* terhadap Produksi dan Impor Jagung di Zimbabwe

Berdasarkan laporan Food and Agriculture Organization/FAO (2022), total produksi sereal di Zimbabwe, termasuk jagung, gandum, sorgum, dan millet, untuk musim tanam di tahun 2016/2017 ada sebanyak 2,7 juta. Tahun 2017 merupakan musim tanam pertama yang menunjukkan dampak positif dari implementasi program SMPIS. Meskipun produksi jagung di tahun tersebut sedikit lebih rendah dari prediksi pemerintah sebesar 2,2 juta ton, hasil yang dicapai tetap lebih tinggi dibandingkan musim sebelumnya, yang hanya menghasilkan 2,1 juta ton. Peningkatan ini mencerminkan keberhasilan awal dari program SMPIS dalam mendorong peningkatan hasil panen jagung. Adapun rendahnya hasil produksi pada musim sebelumnya disebabkan oleh kekeringan yang melanda Zimbabwe, sehingga program SMPIS berhasil memberikan solusi sementara terhadap tantangan tersebut.

Program SMPIS tidak hanya berdampak pada peningkatan produksi jagung di Zimbabwe, tetapi juga berdampak pada peningkatan hasil tanaman sereal lain (Tabel 1). Namun, peningkatan produksi tersebut hanya terjadi pada musim pertama setelah implementasi program SMPIS yaitu tahun 2016/2017. Pada Tabel 1 menunjukkan musim tanam kedua setelah adanya program SMPIS di tahun 2017/2018, luas lahan untuk menanam jagung meningkat sebesar 40% menjadi 235.265 hektar, namun total produksi jagung justru menurun sebesar 21%. Sedangkan pada musim panen ketiga di tahun 2018/2019, total produksi jagung terus mengalami penurunan lebih dari 50%. Selain itu, penurunan juga terjadi pada produksi gandum saat musim tanam ketiga dikarenakan kenaikan harga input pertanian dan penurunan ekonomi secara menyeluruh (CFUZIM, 2024).

Tabel 1. Produksi Sereal di Zimbabwe pada Musim Tanam Pertama dan Kedua Program SMPIS

Jenis	Rata-rata 2013-2017	2016	2017	2018	2019	Musim Tanam Ke-1 2016/2017	Musim Tanam Ke-2 2017/2018	Musim Tanam Ke-3 2018/2019
						Hasil Panen (dalam ribuan ton)		
Jagung	1.113	512	2.156	1.701	777	321%	-21%	-54%
Sorgum	85	36	182	78	41	406%	-57%	-47%
Millet	51	29	107	58	35	269%	-46%	-40%
Gandum	51	20	158	200	95	690%	27%	-53%
Lain-lain	72	59	91	101	91	54%	11%	-10%
Total	1.372	656	2.694	2.138	1039	311%	-21%	-51%

Sumber: Index Mundi (2024).



Di sisi lain, keberhasilan penerapan program SMPIS di musim tanam pertama mengakibatkan penurunan impor jagung tahun 2017-2019 yang signifikan (Tabel 2) (Mutori, 2017). Sebelumnya, Zimbabwe selama bertahun-tahun menghabiskan jutaan dolar untuk impor biji-bijian dari negara partner perdagangan yaitu Brasil, Meksiko, serta negara tetangga Zambia dan Afrika Selatan (FAO, 2022). Dengan adanya program SMIPS dan larangan impor jagung ke Zimbabwe, pemerintah dapat menghemat lebih dari \$200 juta pengeluaran impor jagung (Mutori, 2017).

Akan tetapi, keberhasilan ini hanya berlangsung sementara. Produksi jagung yang melimpah pada musim tanam pertama mengurangi impor tahun 2017 secara signifikan, tetapi pada musim tanam berikutnya 2017/2018 dan 2018/2019 produksi jagung kembali menurun. Penurunan produksi ini menyebabkan Zimbabwe kembali menghadapi defisit jagung, sehingga terjadi kembali peningkatan impor biji-bijian. Tabel 2 menunjukkan bahwa, meskipun persentase perubahan impor di tahun 2018 dan 2019 tetap menunjukkan angka negatif, volume impor jagung secara nominal justru meningkat. Akibatnya, penghematan biaya impor yang dicapai pada tahun pertama program SMPIS tidak dapat dipertahankan dalam jangka panjang.

Tabel 2. Impor Komoditas Jagung Zimbabwe

Tahun	Impor (dalam ribuan ton)	Persentase Perubahan	Perubahan <i>Primary Value</i>
2015	571.808	98,9%	-\$113.153.689
2016	821.672,6	43,7%	\$122.407.706
2017	308.267	-62,4%	-\$179.949.468
2018	92.846,58	-69,8%	-\$70.380.285
2019	73.601,03	-20,7%	-\$15.475.640
2020	89.4952,1	1.115,9%	\$268.832.327
2021	352.486,9	-60,6%	-\$185.366.044
2022	119.020,3	-66,2%	-\$75.289.422
2023	379.727,7	219.04%	\$112.971.317

Sumber: UN Comtrade (2024).

Selain penurunan permintaan impor jagung di Zimbabwe di tahun 2017, terjadi peningkatan impor input pertanian untuk memenuhi kebutuhan *Command Agriculture*. Adapun kebutuhan *Command Agriculture* antara lain sebanyak 5.563 ton benih, 57.440 ton pupuk dasar, dan 21.387 ton pupuk top dress telah didistribusikan melalui program SMPIS. Oleh sebab itu, pada musim pertanian tahun 2016/2017, pemerintah dan beberapa perusahaan swasta mengimpor banyak benih, pupuk, bahan kimia untuk pertanian, dan mesin pertanian (CFUZIM, 2024).



Diskusi Kebijakan: Program *Command Agriculture* terhadap Kerawanan Pangan di Zimbabwe

Berdasarkan penjelasan analisis sebelumnya, program *Command Agriculture* terbukti meningkatkan jumlah produksi jagung secara signifikan, walaupun hanya bersifat sementara khususnya pada musim tanam pertama. Tidak hanya jagung, tanaman sereal lain seperti sorgum dan gandum juga mengalami peningkatan produksi selama periode tersebut. Namun, dampak positif ini tidak berlangsung dalam jangka panjang, karena peningkatan produksi ini hanya terbatas pada musim tanam pertama setelah implementasi program. Pada musim berikutnya, produksi menurun secara drastis akibat faktor-faktor seperti kekeringan yang dipicu oleh perubahan iklim serta kurangnya keberlanjutan dalam implementasi program. Selain itu, impor input pertanian untuk mendukung program ini membebani anggaran negara, sehingga capaian yang ada tidak sebanding dengan harapan awal program. Kritik terhadap *Command Agriculture* pun terus muncul, sehingga mempertanyakan efektivitas program ini dalam mengatasi masalah ketahanan pangan Zimbabwe, dan mencurigai adanya potensi penyalahgunaan program oleh elit politik untuk korupsi di saat negara Zimbabwe mengalami krisis ekonomi nasional, seperti yang disebutkan oleh Freeth (2016).

Di satu sisi, Mutenga (2017) menyampaikan bahwa SMPIS menyebabkan impor biji-bijian menurun, namun di sisi lain meningkatkan impor input pertanian seperti pupuk dan pestisida yang juga meningkatkan cadangan mata uang asing. Berdasarkan hal tersebut, untuk meningkatkan efektivitas program *Command Agriculture* dan mengatasi kerawanan pangan di Zimbabwe terdapat beberapa diskusi kebijakan sebagai berikut:

- Perlu adanya perancangan ulang program subsidi input pertanian yang telah ada. Hal ini tidak hanya memberikan input berupa benih dan pupuk, namun juga memberikan paket kombinasi yang terdiri dari penyuluhan seperti pelatihan produksi tanaman dan ternak, perencanaan pertanian, pemasaran, dan sebagainya agar dapat memberikan dampak jangka panjang (World Bank, 2019).

Salah satu negara yang berhasil memberikan input pertanian berupa peningkatan keterampilan adalah Vietnam. Setelah mengalami kelaparan pada tahun 1980-an, pemerintah Vietnam berfokus pada pelatihan keterampilan petani melalui reformasi pertanian setelah revolusi Doi Moi 1986. Dari kekurangan pangan pada pertengahan tahun 1980-an, Vietnam telah berubah menjadi negara pengekspor pangan dan berada di peringkat ke-57 dari 113 negara dalam indeks ketahanan pangan global (World Bank, 2017).



- Sementara untuk menghindari produksi pertanian di bawah prediksi, perlu adanya kerjasama antara pemerintah dengan mitra pembangunan serta masyarakat lokal dalam rangka mengubah ketahanan pangan yang berpusat pada produksi tanaman pangan adaptif, peternakan yang tangguh dan diversifikasi mata pencaharian dalam realitas iklim saat ini (World Bank, 2017). Seperti yang disebutkan Todaro & Smith (2015), fleksibilitas dan kemampuan NGO (*Non-Governmental Organizations*) untuk beradaptasi dengan kondisi setempat sering kali menjadikan mereka mitra yang berharga dalam proses pembangunan.
- Selain itu, kriteria penerima manfaat untuk input pertanian dan program mekanisasi yang disubsidi negara harus bersifat netral dan memprioritaskan petani yang terbukti memiliki kapasitas untuk meningkatkan produktivitas di lahan pertanian (World Bank, 2019). Program *Command Agriculture* pertanian harus menargetkan masyarakat rentan berdasarkan karakteristik agroekologi, bukan bersifat keikutsertaan secara sukarela untuk meningkatkan ketahanan pangan dan mengurangi kemiskinan.
- Memperkuat kapasitas institusi dan kelembagaan yang mendukung agenda transformasi pertanian. Menurut African Development Bank Group/AFDB (2015), institusi berperan sebagai fasilitasi dan penggerak agenda transformasi pertanian. Agenda Afrika mengenai transformasi pertanian tidak dapat dipahami tanpa memanfaatkan kekuatan transformasional lembaga, yang menentukan penyediaan input dan layanan berkualitas dengan dampak yang sesuai pada hasil kebijakan.



Referensi

- African Development Bank Group (AFDB). (2015). *Strengthening Institution for Agricultural Transformation*.
- Carney, D., Ed. (1998) *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* DFID, London.
- CFUZIM. (2024). *Agriculture Zimbabwe*. Commercial Farmers' Union of Zimbabwe. <https://cfuzim.org/>
- Chikova, L. (2020). *Import Substitution Industrialisation The Way to Go*. The Herald. <https://herald.co.zw/import-substitution-industrialisation-the-way-to-go/>
- Dube, L. (2020). *Command Agriculture and Food Security: An Interrogation of State Intervention in the Post-Fast Track Land Redistribution Era in Zimbabwe*. *Journal of Asian and African Studies*, 56(7), 1626–1643. <https://doi.org/10.1177/0021909620979330>
- Dzirutwe, M. (2017). *Zimbabwe bans grain imports after higher maize output*. <https://www.reuters.com/article/idUSL8N1JAOUF/>
- Edwards, R., Van Rooyen, F. C., & Walsh, C. M. (2018). *Obesity, Undernutrition and The Double Burden of Malnutrition in The Urban and Rural Southern Free State, South Africa*. *Heliyon*, 4(12), e00983. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2018.e00983>
- FEWS NET. (2014). *Zimbabwe Food Security Brief*. https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/Zimbabwe_Food_Security_Brief_2014_O.pdf
- FEWS NET. (2016). *Food Security Outlook - Zimbabwe*. https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/Final_ZW_FSO_2016_O6.pdf
- Food and Agricultural Organisation Statistics (FAOSTAT). (2009). *GIEWS Special Report - Zimbabwe*. [Fao.org. https://www.fao.org/4/ai483e/ai483e00.htm](http://www.fao.org/4/ai483e/ai483e00.htm)
- Food and Agricultural Organisation Statistics (FAOSTAT). (2017). *71st Edition of FAO Yearbook of Forest*. Food and Agricultural Organisation Statistics. <https://fao.org/forestry-fao/statistics/80570/en/>
- Food and Agricultural Organisation Statistics (FAOSTAT). (2024). *Open Data*. [Www.fao.org](http://www.fao.org). <https://www.fao.org/faostat/en/#data>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2021). *Zimbabwe bans imports of maize grain and products from June 2021 | Food Price Monitoring and Analysis (FPMA) | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. [Www.fao.org](http://www.fao.org).
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2022). *Zimbabwe Lifts Import Ban on Maize Grain and Products*. [Www.fao.org](http://www.fao.org); Food and Agriculture Organization. <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/en/c/1506708/>
- Freeth, B. (2016). *Command Agriculture – The Latest “Plan” to Resolve Zimbabwe’s Hunger Problem*. The Zimbabwean. <https://www.thezimbabwean.co/2016/08/command-agriculture-the-latest-plan-to-resolve-zimbabwes-hunger-problem/>
- Hajkowicz, S., Negra, C., Barnett, P., Clark, M., Harch, B., & Keating, B. (2012). *Food Price Volatility and Hunger Alleviation – Can Cannes Work? Agriculture & Food Security*, 1(1). <https://doi.org/10.1186/2048-7010-1-8>
- Hivos. (2016, August 23). *AMH Conversation Spotlights Corruption in Zimbabwe*. Hivos. <https://hivos.org/amh-conversation-spotlights-corruption-in-zimbabwe/>
- International Monetary Fund (IMF). (2022). *IMF Executive Board Concludes 2022 Article IV Consultation with Zimbabwe*. International Monetary Fund (IMF). <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/03/24/pr2288-zimbabwe-imf-executive-board-concludes-2022-article-iv-consultation>



- Index Mundi. (2024). *Zimbabwe Corn Production by Year (1000 MT)*. Wwww.indexmundi.com. <https://www.indexmundi.com/agriculture/?country=zw&commodity=corn&graph=production>
- Manomano, P. (2024). *Zim Set to Harvest Nearly 1 Million Tonnes of Grain*. The Herald. <https://www.herald.co.zw/zim-set-to-harvest-nearly-1-million-tonnes-of-grain/>
- Mendes, A. P. F., Bertella, M. A., & Teixeira, R. F. A. P. (2014). Industrialization in Sub-Saharan Africa and import substitution policy. *Revista de Economia Política*, 34(1), 120–138. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572014000100008>
- Musanga, T. (2022). Zimbabwe's post-2000 Land Reform Programme, Inter-ethnic Hierarchies Among "Black Zimbabweans" and The Potential of Resource Conflict: The Case of Chipinge District. *African Identities*, 1–13. <https://doi.org/10.1080/14725843.2022.2032591>
- Mutenga, T. (2017). *Command agriculture misses targets*. The Financial Gazette. <https://fingaz.co.zw/command-agriculture-misses-targets/>
- Mutori, D. (2017). *Command agriculture: Is it really that bad?* New Zimbabwe. <https://www.newzimbabwe.com/command-agriculture-is-it-really-that-bad/>
- NewsDay. (2017). *Sakunda funded Command Agric*. NewsDay. <https://www.newsday.co.zw/news/article/79131/sakunda-funded-command-agric>
- Share, F. (2016). *\$500m Command Agric Scheme Begins*. The Herald. <https://www.herald.co.zw/500m-command-agric-scheme-begins/>
- Shonhe, T. (2018). The Political Economy of Agricultural Commercialisation in Zimbabwe || APRA Brief 8 (Version 1). The Institute of Development Studies and Partner Organisations. <https://hdl.handle.net/20.500.12413/16688>
- The Herald. (2024, May 15). *Comprehensive report on drought strategies, measures now available-Cabinet*. <https://www.herald.co.zw/comprehensive-report-on-drought-strategies-measures-now-available-cabinet/>
- The Periscope Report. (2017, May 7). *Zimbabwe's Command Agriculture Frequently Asked Questions (FAQs) that paint the picture better - The Periscope Report*. The Periscope Report. <https://www.theperiscopereport.co.zw/zimbabwes-command-agriculture-frequently-asked-questions-faqs-paint-picture-better/>
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). *Economic Development* (12th ed.). Pearson.
- UN Comtrade. (2024). *UN Comtrade*. Comtradeplus.un.org. <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2017). *Zimbabwe Human Development Report 2017 : Climate Change and Food Security*. <https://www.undp.org>
- USAID. (2016). *Maize Production and Marketing in Zimbabwe : Policies for A High Growth Strategy*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAO0MDKC.pdf
- World Bank. (2015). *Transparency International : Corruption Perceptions Index 2015*. <https://icsid.worldbank.org>
- World Bank. (2017). *Climate-smart Agriculture (CSA) considerations*. https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2019-06/CSA_Profile_Vietnam2.2.pdf
- World Bank. (2019). *Zimbabwe: Agriculture Sector Disaster Risk Assessment*. <https://documents.worldbank.org/curated/en/667021584421611242/pdf/Zimbabwe-Agriculture-Sector-Disaster-Risk-Assessment.pdf>
- World Bank Open Data. (2024). *World Bank Open Data*. World Bank. <https://data.worldbank.org/>
- World Food Programme (WFP). (2015, October 31). *Zimbabwe - Vulnerability Assessment Committee: Market Assessment, October 2015*. Wfp.org. <https://www.wfp.org/publications/zimbabwe-vulnerability-assessment-committee-market-assessment-october-2015>



- World Integrated Trade Solution (WITS). (2023). *Zimbabwe Maize Seed Imports by Country*. Worldbank.org.
https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ZWE/Year/2011/TradeFlow/Import/Partner/all/Product/16-24_FoodProd
- Zimbabwean Vulnerability Assessment Committee (ZimVAC). (2019). ReliefWeb.
<https://reliefweb.int/report/zimbabwe/zimbabwe-vulnerability-assessment-committee-zimvac-2019-urban-livelihoods-assessment>

